

Die Beziehungen zwischen Aserbaidtschan und der EU

Welche Rolle spielen Energiepolitik, Menschenrechtspolitik und Karabach-Konflikt?

VON CHRISTIAN KOLTER

Die Beziehungen zwischen der EU und Aserbaidtschan befinden sich in einer entscheidenden Phase, womöglich gar am Scheideweg: Auf der einen Seite die Menschenrechtssituation in Aserbaidtschan, die seit vielen Jahren bedrückend ist (und sich

Die langen Jahre gegenseitiger Toleranz, oder: Wer beeinflusst (integriert, bindet ...) wen?

Aserbaidtschan ist (wie Armenien) seit 2001 Mitglied des Europarates und seit 2009 Partnerland des EU-Programms „Östliche Partnerschaft“. Die Mitgliedschaft im Europarat

v.a. den Karabach-Konflikt) einschließen. Vor allem in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (PACE) hat die aserbaidtschanische Führung etliche, d.h. allzu viele „Freunde Aserbaidtschans“ gefunden.³

Der Westen (v.a. EU und USA) hat Aserbaidtschan seit den frühen 1990er Jahren als (potentiell) wichtigen Energielieferanten betrachtet, der nicht zuletzt zur Minimierung der Abhängigkeit vieler EU-Länder von Russland beitragen kann (2005 Inbetriebnahme der BTC-Ölpipeline, 2006 der weitgehend parallel verlaufende Südkaukasus-Gaspipeline). Die Diversifizierung (der Liefer- und Transitländer) als energiepolitisches Ziel der EU konkretisierte sich vor dem Hintergrund des sogenannten Gasstreits zwischen Russland und der Ukraine (der zwischen 2005 und 2009 mehrmals eskalierte).⁴ Die Realisierung des „Südlichen Gaskorridors“ wurde in den letzten Jahren verstärkt vorangetrieben, befeuert durch den im Herbst 2013 ausgebrochenen Ukraine-Konflikt, der zu einem Bürgerkrieg in der Ukraine, der Annexion bzw. Re-Integration der Krim durch Russland sowie zu westlichen Sanktionen gegen Russland führte. Der „Südliche Gaskorridor“ schließt etliche politisch schwierige Förder- und Transitländer ein, was die strategische Bedeutung des Projektes für die EU unterstreicht.⁵ Dabei spielt



Federica Mogherini Ende Februar in Baku: Energiefragen auf Platz eins © EU-Kommission

in den letzten Jahren nochmals verschlechtert hat) und im Jahr 2015 seitens einiger europäischer Institutionen erstmals so kritisiert wurde, dass die aserbaidtschanische Führung mit Rückzug aus gemeinsamen Strukturen und Verzicht auf geplante Vereinbarungen über eine strategische Partnerschaft drohte. Auf der anderen Seite die mehr und mehr Gestalt annehmenden Verhandlungen, Planungen und Maßnahmen zur Realisierung des Pipeline-Projekts „Südlicher Gaskorridor“, in welchem Aserbaidtschan das Schlüsselland sein wird, das sich der Abhängigkeit der EU so sicher sein kann wie nie zuvor.

Auch wenn diese Konstellation nicht wirklich überrascht, so entstand sie dennoch nicht zwangsläufig. Daher im Folgenden der Versuch, unter Berücksichtigung des historischen Kontextes die gegenwärtigen Beziehungen zwischen der EU und Aserbaidtschan zu analysieren, wobei die Frage der Verknüpfung oder Trennung von drei Themen im Vordergrund steht: Energiepolitik, Menschenrechtspolitik und Karabach-Konflikt.

verpflichtet zur Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und ihrer innerstaatlichen Geltendmachung. Allerdings sind die Beziehungen zwischen der EU und Aserbaidtschan seit vielen Jahren vorrangig durch gemeinsame Wirtschaftsinteressen geprägt, deren Relevanz sich nicht zuletzt daran zeigt(e), dass Brüssel nicht konsequent auf der Einhaltung rechtsstaatlicher und menschenrechtlicher Standards in Aserbaidtschan bestand.¹ Umgekehrt konnte und kann Baku in der EU seinen Interessen und Positionen mit Mitteln Aus- und Nachdruck verschaffen, die Kaviar-Diplomatie² sowie aufwendige bzw. aggressive Lobby- und Desinformationskampagnen (betrifft

1 vgl. Souhayr Belhassen, Azerbaijan is turning into a dictatorship – we shouldn't fall for its caviar diplomacy, <http://www.theguardian.com/world/2015/aug/13/azerbaijan-political-prisoners-leyla-arif-yunus> (13.8.2015)

2 vgl. z.B. Caviar Diplomacy. How Azerbaijan silenced the Council of Europe, www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_131.pdf (24.5.2012)

3 vgl. A Portrait of Deception. Monitoring Azerbaijan or Why Pedro Agramunt should resign, http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_134.pdf (22.1.2013) sowie Марина Григорян, Капитуляция, <http://golosarmeni.am/article/33376/kapitulyaciya> (7.10.2015). Am 25.1.2016 wurde Agramunt zum Präsidenten der PACE gewählt!

4 vgl. <http://www.eurodialogue.eu/energy-security/Europe-southern-gas-corridor-The-great-pipeline-race>

5 „A southern gas corridor must be developed for the supply of gas from Caspian and Middle Eastern sources, which could potentially supply a significant part of the EU's future needs. This is one of the EU's highest energy security priorities. The Commission and Member States need to work with the countries concerned, notably with partners such as Azerbaijan and Turkmenistan, Iraq and Mashreq countries ... In the longer term, when political conditions permit, supplies from other countries in the region, such as Uzbekistan and Iran, should represent a further significant supply source for the

Aserbaidschan als Mit-Initiator, Organisator und Investor sowie bis dato bedeutendster Lieferant eine zentrale Rolle.

2015: Diplomatische Eskalation zwischen Brüssel und Baku in Sachen Menschenrechtspolitik

Im Oktober 2015 gab der Europarat seine Beteiligung an der gemeinsamen Arbeitsgruppe für Menschenrechtsangelegenheiten in Aserbaidschan auf.⁶ Der Zweck der Arbeitsgruppe war v.a. die Verbesserung der Situation für Menschenrechtsorganisationen, regierungskritische NGOs und Oppositionsgruppen, was eingestandenermaßen misslang. Bereits im Juni hatte die PACE erstmals eine Resolution verabschiedet, welche die systematischen Repressionen gegen Zivilgesellschaft, Opposition und Menschenrechtsarbeit in Aserbaidschan, die im Vorfeld der Bakuer Europaspiele (12.-28.6.2015) noch einmal zunahm⁷, verurteilte und die politische Führung Aserbaidschans aufforderte, politische Häftlinge freizulassen, die Gesetzgebung und Rechtsprechung in Sachen NGOs⁸ zu revidieren u.a.m.⁹ Diese Resolution blieb jedoch seitens der aserbaidschanischen Führung unbeantwortet, d.h. ohne positive Konsequenzen; dies erst recht, als Mitte Dezember 2015 der Generalsekretär des Europarates „nachlegte“ und gemäß Art. 52 EMRK, von dem äußerst selten Gebrauch gemacht wird, eine Untersuchung im Fall des seit mehr als drei Jahren inhaftierten Op-

positionspolitikers Ilgar Mammadov in die Wege leitete (bereits im Mai 2014 hatte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Fall Mammadov eine Rechtsgrundlage für die Strafverfolgung verneint).¹⁰

Aus Sicht der aserbaidschanischen Führung hingegen brachte eine durch das Europäische Parlament (EP) am 10.9.2015 beschlossene Resolution das Fass zum Überlaufen, auch wenn es nicht die erste EP-Resolution ist, die sich kritisch zur Menschenrechtssituation in Aserbaidschan äußert. Diesmal jedoch ging das EP weiter und forderte die zuständigen EU-Institutionen dazu auf, eine Untersuchung zu den Korruptionsvorwürfen gegen Familienmitglieder des aserbaidschanischen Präsidenten Alijew einzuleiten; Vorwürfe, die auf Recherchen der investigativen Journalistin Khadija Ismailova beruhen, die seit Dezember 2014 inhaftiert ist.¹¹ Die EP-Resolution fordert zudem (wie im Vorjahr), die Verhandlungen eines Abkommens über eine strategische Partnerschaft solange zu stoppen, bis seitens der aserbaidschanischen Politik und Justiz konkrete Schritte zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in Aserbaidschan unternommen wurden; außerdem die temporäre Aussetzung bestimmter Finanzhilfen sowie Einreiseverbote für Vertreter der aserbaidschanischen Justiz und Politik, die sich an der Verfolgung von Oppositionellen, Regierungskritikern usw. beteiligen.¹²

Die aserbaidschanische Führung reagierte auf diese EP-Resolution äußerst scharf und drohte ihrerseits mit Abbruch der Verhandlungen zur strategischen Partnerschaft sowie mit Rückzug aus der Parlamentarischen Versammlung EURONEST (gemeinsames Gremium von EP-Abgeordneten sowie von Parlamentsvertretern aus den Teilnehmerländern der „Östlichen Partnerschaft“). Maßgebliche Vertreter und Vertretungen der aserbaidschanischen Politik

empörten sich im Namen der aserbaidschanischen Souveränität über die Resolution (und das EP) und stellten diese umgehend unter entsprechenden Motivverdacht.¹³

Warum kam es erst bzw. gerade 2015 zu einer solchen diplomatischen Eskalation? Hierfür lassen sich mehrere Gründe anführen, z.B.: a) die EU hat viele Jahre die offenkundig prekäre Menschenrechtssituation in Aserbaidschan ignoriert oder lediglich deklamatorisch kritisiert, was die Demokratisierungsbereitschaft der aserbaidschanischen Führung nicht förderte, die sich nun gegenüber (konsequenterer) Kritik umso verständnisloser zeigen „darf“; b) die gewachsene Unzufriedenheit Bakus mit den „ausbalancierten“ bzw. zurückhaltenden EU-Positionen im Karabach-Konflikt; c) die gesteigerte Unsicherheit der aserbaidschanischen Führung vor dem Hintergrund von Machtwechseln im Zuge des „Arabischen Frühlings“, vermehrter Kriegsschauplätze in erweiterter Nachbarschaft, gesunkener Ölpreise, massenmedial thematisiertem Menschenrechtsinterventionismus u.a.m.; d) die nochmals verschlechterte Menschenrechtssituation im Vorfeld der Bakuer Europa-Spiele und ähnliche Beispiele aus anderen Ländern legen einen grundsätzlicheren Zusammenhang zwischen aufwendigen Imagekampagnen und verstärkten Repressionen gegen Opposition und Zivilgesellschaft nahe; e) für EU-Vertreter ergab sich 2015, nach dem Rücktritt Aserbaidschans von Verhandlungen eines EU-Assoziierungsabkommens und mit dem sich abzeichnenden Status Aserbaidschans als Schlüsselakteur im energiepolitischen Projekt „Südlicher Gaskorridor“, eine der schwindenden Möglichkeiten, auf Aserbaidschan (mit Resolutionen) menschenrechtspolitischen Einfluss zu nehmen.

Verknüpfung, Trennung und Re-Kombination der Themen Menschenrechte, Energiepolitik und Karabach-Konflikt in den Beziehungen zwischen Brüssel und Baku seit September 2015

Die aserbaidschanische Politik beließ es in ihrer Reaktion auf die EP-Resolution vom 10.9.2015 nicht bei Zurückweisungen im

EU.“ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0781> (13.11.2008)

6 <http://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-leaves-azerbaijan-human-rights-working-group> (7.10.2015)

7 vgl. z.B. https://www.fidh.org/IMG/pdf/report_azerbaijan_english_final.pdf

8 So wurde in den letzten Jahren durch aserbaidschanische Gesetze beispielsweise festgelegt, dass sich NGOs in Aserbaidschan häufigeren und strikteren Finanzkontrollen zu unterziehen haben, was es zumindest nicht registrierten NGOs faktisch unmöglich macht, auf gesetzeskonforme Weise finanzielle Förderung zu erhalten. In der Praxis wurden und werden viele NGOs behindert oder verboten unter dem Vorwand finanzieller Unregelmäßigkeiten, vgl. <https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/azerbaijan-repression-escalates-in-run-up-to-european-games> (21.4.2015)

9 <https://www.fidh.org/en/region/europe-central-asia/azerbaijan-the-council-of-europe-calls-time-on-azeri-human-rights-crackdown> (3.7.2015)

10 <https://www.fidh.org/en/impacts/council-of-europe-launches-inquiry-into-azerbaijan-s-alarming-human> (18.12.2015)

11 Mina Muradova, European Parliament urges Azerbaijan to respect human rights, <http://www.cacianalyst.org/publications/field-reports/item/13288-european-parliament-urges-azerbaijan-to-respect-human-rights.html> (7.12.2015)

12 vgl. Gulshan Pashayeva, The EU-Azerbaijan Relationship: Current Status and Future Outlook, Eurasia Daily Monitor Volume: 12 Issue: 207, [http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=44598&tx_ttnews\[backPid\]=7#.VtL2Q-aoPKA](http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews[tt_news]=44598&tx_ttnews[backPid]=7#.VtL2Q-aoPKA) (13.11.2015)

13 vgl. z.B. <http://www.themoscowtimes.com/news/article/azerbaijan-cancels-eu-delegation-visit-after-biased-human-rights-criticism/530042.html> (11.9.2015), <http://www.rferl.org/content/azerbaijan-aliyev-zeman-eu-values-human-rights/27251531.html> (16.9.2015)

Namen aserbaidsschanischer Souveränität sowie bei Rückzugsdrohungen, sondern verknüpfte den Tatbestand und Gehalt der rechtlich nicht bindenden Resolution mit dem „armenischen Thema“ (Armenien, Armenier, Karabach-Konflikt). So sah der stellvertretende Außenminister Aserbaidsschans Mammadgulyev hinter der Resolution die armenische Lobby am Werk, die auf diese Weise Armenien vor westlichen Sanktionen wegen der „armenischen Okkupation Berg-Karabachs“ zu schützen wisse.¹⁴ Dass sich zur gleichen Zeit etliche aserbaidsschanische Menschenrechtsaktivisten und Oppositionelle in Haft befanden, die bis heute – haltloser, da erfundener Weise – der Spionage für Armenien angeklagt sind (z.B. Leyla und Arif Yunus¹⁵), und dass die EP-Resolution deren Freilassung fordert, irritiert den aserbaidsschanischen Motivverdacht gegen die Resolution nicht. Stattdessen bezeugt und befeuert die aserbaidsschanische Verknüpfung der ausschließlich menschenrechtspolitischen EP-Resolution mit angeblich pro-armenischen Positionen der Resolution (im Karabach-Konflikt) den aserbaidsschanischen Maximalismus und Chauvinismus im Karabach-Konflikt. Grenzüberschreitende Kontakte der Zivilgesellschaft(en) seien bereits als anti-aserbaidsschanisch einzustufen¹⁶, da sie nicht auf Schädigung armenischer Staatsbürger und Diaspora-Angehöriger zielen.¹⁷ Die Frage ist, ob die EU mit der Kernkompetenz ihrer Diplomatie und Adminis-

tration – der Trennung, Zerkleinerung und Re-Kombination von Problemen – solchen Verknüpfungen der aserbaidsschanischen Politik gewachsen ist, ob die EU überhaupt noch die Mittel hat bzw. sieht, Aserbaidsschan von der totalen Degradierung seiner Menschenrechtspolitik sowie der maximalistischen Verknüpfung von energiepolitischer Kooperation mit der Regulierung des Karabach-Konflikts gemäß türkisch-sowjetisch Grenzziehung abzuhalten; einer Verknüpfung, die auf erfolgreiche Erpressung und auf Krieg hinauslief. „Many of the EU officials, and also in the member states, were used (to the idea) that everybody was keen to get an Association Agreement, and was keen of getting closer to the EU. And we were surprised that Azerbaijan did not want to,“ according to Dirk Schuebel, Head of Division for bilateral relations with the Eastern Partnership countries of the European External Action Service ... „We have a tricky time. Azerbaijan suspended the negotiations for an Association Agreement in 2014. We still try to find a magic formula on the Nagorno-Karabakh conflict,“ Schuebel said.¹⁸ – Wie wird die in neue bzw. andere Abhängigkeiten geratene EU (re) agieren, wenn Baku, nachdem der „Südliche Gaskorridor“ errichtet und in Betrieb ist (voraussichtlich ab 2019), seine energiepolitische Kooperationsbereitschaft mit EU-Positionsänderungen im Karabach-Konflikt sowie mit dem endgültigen Verzicht der EU auf menschenrechtspolitische Ansprüche gegenüber Aserbaidsschan direkt bzw. praktisch verknüpft – und nicht mehr nur indirekt bzw. rhetorisch wie seit vielen Jahren schon?

Das schwierige Verhältnis von Energiepolitik, Menschenrechtspolitik und Karabach-Konflikt in den Beziehungen zwischen EU und Aserbaidsschan – ändert sich etwas?

Die EU hat sich im Zuge der Eskalation des Ukraine-Konfliktes seit Herbst 2013 konsequent dafür entschieden, mit dem „Südlichen Gaskorridor“ ihre Energieabhängigkeit von Russland signifikant zu reduzieren und die eigene Energiesicherheit stärker denn je an ganz sicher nicht demokratischere oder

rechtsstaatlichere Länder wie Aserbaidsschan zu delegieren. Zu befürchten ist, dass es in den Beziehungen zwischen Brüssel und Baku zu einer noch stärkeren Entkopplung von Menschenrechtspolitik und Energiepolitik kommen wird, zu einer tendenziellen Auslagerung („Outsourcing“) von Menschenrechtsfragen aus den bilateralen Beziehungen in Richtung einer bestenfalls sich selbst überlassenen Zivilgesellschaft. Umgekehrt dürfte die aserbaidsschanische Führung wie ehemals auf der Verknüpfung von energiepolitischer Kooperation und pro-aserbaidsschanischer Regulierung des Karabach-Konfliktes bestehen, nun jedoch mit noch handfesteren „Argumenten“.

Bei ihrem Besuch in Baku Ende Februar 2016 ließ die Hohe Vertreterin der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik Federica Mogherini keinen Zweifel daran, dass die Realisierung des „Südlichen Gaskorridors“ für die EU absolut prioritär ist – und ein bilaterales Abkommen über eine strategische Partnerschaft, das die (an)erkannten Unterschiede berücksichtigt, mehr als wahrscheinlich.¹⁹ Dies bedeutet auch, dass zukünftige Sanktionen der EU gegen Aserbaidsschan so gut wie auszuschließen sind. Immerhin sprach Mogherini der von der aserbaidsschanischen Regierung nicht allzu geschätzten Minsker Gruppe der OSZE ihr Vertrauen aus. – Und dass die EU-Außenbeauftragte das offiziöse Selbstverständnis Aserbaidsschans als „Land der Toleranz“ zustimmend aufgriff²⁰, kann man auch positiv sehen: Die EU erwarten handlungswirksame Erkenntnisgewinne, denn dieser Diskurs ist mit dieser Republik Aserbaidsschan – Pipeline hin, Imagekampagne her – nicht durchzuhalten.

Zur Person: Christian Kolter studierte Literaturwissenschaft, Philosophie, Geographie, Soziologie und Volkswirtschaft in Berlin und Leipzig (2006-2008), 2011/2012 war er Mitarbeiter am Institut für Länderkunde in Leipzig (Schwerpunkt: Geopolitik und Sozialgeographie Russlands). Er ist Doktorand zum Thema „Zwischen territorialer Integrität und nationaler Selbstbestimmung. Russlands Rolle in russlandnahen Territorialkonflikten (Transnistrien – Abchasien – Süd-Ossetien – Berg-Karabach)“, dazu Forschungsaufenthalte in Moskau (2010) und in Armenien / Berg-Karabach (2013).

14 vgl. Pashayeva ebd.

15 Dabei dürfte das Ehepaar Yunus proarmenischer Positionen definitiv unverdächtig sein, vgl. z.B. Arif Yunus, Karabakh: Past and Present, Baku 2005

16 „The organization [EP] also expresses regret that the Azerbaijani government ‘prevents contacts between the two countries’ civil society groups, intellectuals and young activists which is extremely important in terms of eliminating hostility between Armenia and Azerbaijan’. They demand that our country implement a decision adopted in favor of an Armenian citizen.“ said Head of the Department for Law Enforcement Bodies at the Presidential Administration of Azerbaijan Fuad Alasgarov“, European Parliaments Political Idiocy, <http://www.azernews.az/azerbaijan/87805.html> (14.9.2015)

17 Das entspricht den expliziten Positionen des Präsidenten der Republik Aserbaidsschan, Ilham Alijew, die er regelmäßig äußert, so z.B. am 28.2.2012: „First, our main enemies are Armenians of the world and the hypocritical and corrupt politicians under their control.“ <http://en.president.az/articles/4423>

18 Georgi Gotev, Azerbaijan’s rejection of EU association was an eye-opener for Brussels, <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/azerbaijan-s-rejection-of-eu-association-was-an-eye-opener-for-brussels/> (11.2.2016)

19 http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160229_02_en.htm (29.2.2016)

20 http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2016/160229_04_en.htm