

Smolnik, Franziska

**Research Report**

## Dis-/Konnektivität im Südkaukasus: Imaginationen, machtpolitische Effekte, Ambivalenzen

SWP-Studie, No. 6/2023

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Smolnik, Franziska (2023) : Dis-/Konnektivität im Südkaukasus: Imaginationen, machtpolitische Effekte, Ambivalenzen, SWP-Studie, No. 6/2023, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin,  
<https://doi.org/10.18449/2023S06>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/271508>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

SWP-Studie

---

*Franziska Smolnik*

# Dis-/Konnektivität im Südkaucasus

Imaginationen, machtpolitische Effekte, Ambivalenzen



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 6  
Mai 2023, Berlin

- Konnektivität, besonders im Transportbereich, ist mit Blick auf den Südkaukasus während der letzten Jahre zu einem allgegenwärtigen Thema avanciert.
- Auch in der EU-Politik vis-à-vis der Region spielt Transportkonnektivität eine zentrale Rolle. Im Rahmen ihrer Global-Gateway-Initiative hat sich die EU dabei einem Engagement verschrieben, das gleichzeitig wertebasiert und geostrategisch ist.
- Um diesem Anspruch gerecht zu werden, sollte die EU die verschiedenen Dimensionen von Transportkonnektivität und ihre Implikationen auf mehreren Ebenen integriert betrachten. Vor allem der Verknüpfung von Konnektivität mit machtpolitischen Fragen sollte die EU Rechnung tragen.
- Bei der Etablierung genuin inklusiver und transparenter Multi-Stakeholder-Prozesse sowie unabhängiger projektbegleitender Monitorings könnte die EU Unterstützung leisten. Dies könnte die Richtung zu einem eher holistisch gedachten Konnektivitätsansatz weisen. Die EU sollte ihr Konnektivitätsengagement auch kritisch auf mögliche Zielkonflikte abklopfen.
- Die Policy-Debatten in Berlin und Brüssel würden dabei von einem intensiveren Austausch mit der kritischen Logistik-, Infrastruktur- und Konnektivitätsforschung profitieren. Deren Erkenntnisse könnten zu einer nuancierteren Betrachtung von Transportkonnektivität und der damit verbundenen Komplexitäten und Ambivalenzen beitragen.

**SWP-Studie**

*Franziska Smolnik*

# Dis-/Konnektivität im Südkaucasus

Imaginationen, machtpolitische Effekte, Ambivalenzen

**Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit**

SWP-Studie 6  
Mai 2023, Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*), sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueberuns/qualitaetssicherung/>. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2023

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-200  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6372  
ISSN (Online) 2747-5115  
DOI: 10.18449/2023S06

# Inhalt

<b>5</b>	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
<b>7</b>	<b>Einführung: Konnektivität, Macht, politischer Raum</b>
7	Die Seidenstraße: (vermeintlicher) gemeinsamer Nenner südkaukasischer Konnektivität
8	Konnektivität und die Imaginierung politischer Räume
9	Konnektivität und machtpolitische Effekte
<b>11</b>	<b>Imaginationen und Erwartungen</b>
<b>15</b>	<b>Komplexe Konnektivitätslandschaften</b>
15	Von der Nischenoption zu neuen Chancen?
17	Krieg, Rekonfigurationen und Dis-/Konnektivität
19	Pläne, Projekte, (Geo-)Politik
<b>22</b>	<b>Beispiel: Dis-/Konnektivität entlang der Georgischen Heerstraße</b>
22	Ausbau des Nord-Süd-Korridors
23	Dis-/Konnektivität und Staat-Gesellschafts-Beziehungen
26	Dis-/Konnektivität und transnationaler Transitverkehr
28	Dis-/Konnektivität und Geopolitik
<b>31</b>	<b>Die EU als Konnektivitäts-Akteur im Südkaukasus</b>
<b>34</b>	<b>Dis-/Konnektivität im Südkaukasus: Fazit und Ausblick</b>
<b>37</b>	<b>Anhang</b>
37	Abkürzungsverzeichnis
37	Quellen zu: »Karte: Transportkonnektivität im Südkaukasus«

*Dr. Franziska Smolnik ist Stellvertretende Leiterin der  
Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien.*

## *Problemstellung und Schlussfolgerungen*

### **Dis-/Konnektivität im Südkaukasus. Imaginationen, machtpolitische Effekte, Ambivalenzen**

Konnektivität ist in den letzten Jahren zu einem wahren Schlagwort in den internationalen Beziehungen geworden, auch im Südkaukasus. Armenien, Aserbaidschan und Georgien sowie eine Fülle regionaler, extraregionaler und internationaler Akteure haben Strategien, Pläne und Ideen zur Verbesserung nationaler oder regionaler Konnektivität formuliert. Kaum ein in jüngerer Zeit verfasstes Policy- oder Strategiepapier zur Region schien ohne einschlägigen Verweis auszukommen. Während der Begriff Konnektivität oft scheinbar selbsterklärende Verwendung findet, wird er von den zahlreichen Akteuren durchaus unterschiedlich verstanden und ausbuchstabiert.

Mit Blick auf den Südkaukasus spielen die Dimension der Transportkonnektivität und der Ausbau entsprechender Infrastrukturen eine wichtige Rolle. Sie sind der Fokus der vorliegenden Studie. Aus Gründen der Handhabbarkeit werden weitere Dimensionen von Konnektivität, etwa digitale Konnektivität oder gesellschaftliche Kontakte, hier nicht behandelt. Gleiches gilt für Energiebeziehungen, die im EU-Kontext häufig gemeinsam mit Transportverbindungen thematisiert werden. Ähnlich wie in Dokumenten der EU werden zudem Migration und Personenmobilität analytisch von Transportkonnektivität getrennt und kommen hier nur am Rande vor.

Die Debatte über Transportkonnektivität im Südkaukasus wurde nicht zuletzt durch Chinas Belt and Road Initiative (BRI) befeuert, die Peking seit 2013 unter wechselnden Bezeichnungen vorangetrieben hat. Auch die Europäische Union hat Pläne zum Ausbau von Konnektivität vorgelegt, so im Rahmen der EU-Asien-Konnektivitätsstrategie oder der Ende 2021 lancierten und darauf aufbauenden Global-Gateway-Initiative. Spezifisch mit Blick auf den Südkaukasus ist Konnektivität ein Schwerpunkt der Östlichen Partnerschaft (ÖP) der EU, inklusive der Erweiterung des Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) in den ÖP-Raum. Vor allem Aserbaidschan und Georgien versuchen zudem seit einigen Jahren, sich als Transportknotenpunkte in der Region zu profilieren, eine Konnotation der eigenen geographischen Lage im Sinne ihrer Schnittstellenfunktion



zwischen Europa und Asien zu verankern und diese Lage somit gewinnbringend zu deuten.

Die Diskussion über südkaukasische Transportkonnektivität hat vor dem Hintergrund sich infolge des Krieges in und um Bergkarabach verändernder regionaler Kräfteverhältnisse eine Aktualisierung erfahren. Während der Krieg zwischen Armenien und Aserbaidschan 2020 sowie dessen Nachwirkungen zuvorderst Konsequenzen für die Konnektivität für die und innerhalb der Region hat, wirkt sich Russlands Angriff auf die gesamte Ukraine 2022 im globalen Maßstab auf Transportverbindungen und Lieferketten aus, mit Implikationen auch für den Südkaukasus. Der Krieg gegen die Ukraine, die in Reaktion darauf verhängten westlichen Sanktionen gegen Russland sowie die durch den russischen Angriff provozierten massiven geopolitischen Verwerfungen zwischen Russland einerseits und EU, USA und Nato andererseits haben zur Folge, dass sich Fragen zu Konnektivität und Diskonnektivität auch im und mit Blick auf den Südkaukasus neu stellen.

Diese geopolitischen Entwicklungen bilden den Hintergrund der Studie, die einen Überblick über südkaukasische Transportkonnektivität und das Heranzoomen an eine konkrete Konnektivitätsinfrastruktur zusammenbringt, nämlich den Nord-Süd-Korridor in Georgien, bekannt auch unter seinem historischen Namen Georgische Heerstraße. Der Blick hinter Diskurse von Hoffnung und Angst, in die das Thema Konnektivität und Diskonnektivität oft eher eindimensional eingebettet ist, eröffnet Raum für Komplexität und Ambivalenzen. Konnektivitätsprojekte sind keine apolitischen oder in erster Linie technischen Interventionen, noch ist Diskonnektivität schlicht ein Nebenprodukt oder Residuum. Sowohl Konnektivität als auch Diskonnektivität sind vielmehr eng mit politischer Macht und Machtverhältnissen verflochten.

Im Rahmen von Global Gateway hat sich die EU eine stärker geostrategische und zugleich wertebasierte Konnektivitätspolitik auf die Fahnen geschrieben. Die Bundesregierung hat ihre Unterstützung für die Initiative bekundet und es vor dem Hintergrund des Krieges gegen die Ukraine ausdrücklich befürwortet, Global Gateway auch auf den Raum Osteuropa auszurichten. Was die Implementierung von Global Gateway anbelangt, stellt sich für die EU die Frage, wie eine geostrategische Ausrichtung und ein wertebasierter Ansatz zusammengehen; nicht nur in der Theorie, sondern auch in der Praxis. Um dies zu konkretisieren, müsste die EU die vielfältigen Implikatio-

nen von Konnektivität und Konnektivitätsprojekten sowie deren Einbettung in Machtverhältnisse von der lokalen bis zur (extra-)regionalen Ebene im Sinne eines holistischen Ansatzes in den Blick nehmen – und zudem ihr eigenes Wirken kritisch reflektieren. Ein erster Schritt für die EU in eine solche Richtung könnte sein, sich für genuin inklusive und transparente Multi-Stakeholder-Prozesse in Bezug auf Konnektivität und konkrete von der EU geförderte Konnektivitätsprojekte einzusetzen. Transportkonnektivität spielt in der offiziellen außenpolitischen Rhetorik aller drei Länder eine wichtige Rolle. Für Georgien deutet das Beispiel des Nord-Süd-Korridors aber darauf hin, dass das Thema bislang nur wenig Widerhall in gesamtgesellschaftlichen Debatten findet. Die Förderung eines inklusiven Austauschs über den Mehrwert, aber auch über die Risiken von Konnektivität und Konnektivitätsprojekten könnte dazu beitragen, dass die verschiedenen Auffassungen mehr Gehör finden und daraufhin bei Ausgestaltung und Implementierung entsprechenden EU-Engagements besser berücksichtigt werden. Gleichzeitig könnte ein solcher Austausch zusammen mit einem entschiedeneren Rückgriff auf Erkenntnisse aus der kritischen Infrastruktur- und Logistikforschung auch deutsche und EU-Policy-Debatten noch stärker für die Ambivalenzen und Vielschichtigkeiten von Transportkonnektivität sensibilisieren, was geopolitische, regionale und lokale Implikationen betrifft.

# Einführung: Konnektivität, Macht, politischer Raum

Die Bedeutung des Südkaukasus bzw. der drei südkaukasischen Länder für eurasische Transportkonnektivität wird sowohl in Armenien, Aserbaidschan und Georgien selbst als auch von extraregionalen Akteuren mit Verweis auf historische Anknüpfungspunkte unterfüttert.<sup>1</sup>

## Die Seidenstraße: (vermeintlicher) gemeinsamer Nenner südkaukasischer Konnektivität

Der aktuelle Ausbau südkaukasischer Transportkonnektivität wird besonders oft mit einem Rekurs auf die historische Seidenstraße verknüpft. Auf diese Weise wird der Ausbau als Wiederbelebung, als Reaktivierung einer Art ursprünglicher Bestimmung der Region oder auch nur einzelner Länder als Handelsknotenpunkt bzw. -punkte definiert und damit gewissermaßen naturalisiert. Der Bezug auf *die* historische Seidenstraße kann indes irreführen, denn die *eine* Seidenstraße hat es nicht gegeben. Vielmehr ließe sich unter dieser Chiffre ein Netz von Routen für den historischen Warenaustausch im eurasischen Raum subsumieren, keinesfalls reduziert auf Seide. In diesem Routenbündel stellte der Südkaukasus wohl eher einen Nebenschauplatz dar – auch deshalb, weil die zeitgenössische »Wiederentdeckung« der Seidenstraße als quasi durchgehende Handelsroute, die Ost (China) und West (Europa) verbindet, historisch so nicht belegt ist und sich der Warenaustausch

wohl eher auf die Gebiete des heutigen Zentralasiens und Irans fokussierte.<sup>2</sup>

## Der Begriff Seidenstraße als normativ aufgeladenes Narrativ hat erheblich an Popularität gewonnen.

Anders als es kartographische Abbildungen suggerieren, bleibt eine klare Zuordnung von Routen als Teil der Seidenstraße widersprüchlich und muss dies bleiben, ist doch *die* Seidenstraße eine Erfindung der Moderne. Dennoch hat der Begriff als romantisierendes, normativ aufgeladenes und vereinheitlichendes Narrativ erheblich an Popularität gewonnen.<sup>3</sup> Das gilt nicht zuletzt durch Chinas BRI auch im und mit Bezug auf den Südkaukasus. Der moderne Nationalstaat allerdings unterscheidet sich maßgeblich von früheren Herrschaftsformen, wo gerade die Grenzräume meist eher von Fluidität gekennzeichnet waren.<sup>4</sup> Auch das erschwert den direkten Vergleich

<sup>1</sup> Die Studie basiert auf der Auswertung vorhandener Sekundärliteratur, einschlägiger Primärquellen und quantitativer Daten. Vor allem den Kapiteln »Beispiel: Dis-/Konnektivität entlang der Georgischen Heerstraße« sowie »Die EU als Konnektivitäts-Akteur im Südkaukasus« liegen zudem qualitative Interviews mit relevanten Stakeholdern zugrunde. Mein besonderer Dank gilt Giorgi Tadumadze, Paul Bochtler, Corinna Templin und Arthur Buliz für ihre wertvolle Unterstützung bei der Erstellung dieser Studie.

<sup>2</sup> Khodadad Rezakhani, »The Road That Never Was: The Silk Road and Trans-Eurasian Exchange«, in: *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, 30 (2010) 3, S. 420–433.

<sup>3</sup> Tim Winter, »The Geocultural Heritage of the Silk Roads«, in: *International Journal of Heritage Studies*, 27 (2021) 7, S. 700–719 (701); Toby C. Wilkinson, *Tying the Threads of Eurasia. Trans-regional Routes and Material Flows in Transcaucasia, Eastern Anatolia and Western Central Asia, c. 3000–1500 BC*, Leiden: Sidestone Press, 2014; Rezakhani, »The Road That Never Was: The Silk Road and Trans-Eurasian Exchange« [wie Fn. 2]. Der Begriff Seidenstraße lässt sich ins 19. Jahrhundert zum deutschen Geologen Ferdinand von Richthofen rückverfolgen, der mit diesem Terminus Handelsrouten zwischen der chinesischen Han-Dynastie (206 v. Chr. bis 220 n. Chr.) und dem heutigen Zentralasien beschrieb.

<sup>4</sup> Wilkinson, *Tying the Threads of Eurasia* [wie Fn. 3], S. 73, 89f; Alexander C. Diener, »Parsing Mobilities in Central Eurasia: Border Management and New Silk Roads«, in: *Eurasian Geography and Economics*, 56 (2015) 4, S. 376–404;

zwischen historischer und zeitgenössischer Konnektivität oder gar deren lineare Verknüpfung. Auf der einen Seite haben technologische Entwicklungen die topographischen Herausforderungen im Südkaukasus, mit denen der Ausbau von Verkehrswegen früher konfrontiert war, mit der Zeit abgemildert, wenn auch nicht gänzlich nivelliert. Auf der anderen Seite wurde die Verfügbarkeit von Transitrouten in neuerer Zeit vor allem durch politische Erwägungen und nationalstaatliche Grenzziehungen eingeschränkt. Der zeitgenössische Südkaukasus mit seinen ungelösten Territorialkonflikten sowie politischen Bruch- und Spannungslinien und deren Auswirkungen auf Transportrouten gibt hierfür zahlreiche Beispiele.<sup>5</sup>

## Konnektivität und die Imaginierung politischer Räume

Die spezifische Bemühung des Topos der Seidenstraße, seine diskursive »Kooptation«,<sup>6</sup> kaschiert in gewisser Weise, dass die Gründe für die historische (Weiter-)Entwicklung von Transport- und Verkehrsnetzen auch im Südkaukasus nicht allein im regionalen und überregionalen Warenaustausch lagen. Genauso spielten militärische wie machtpolitische Zwecke und Erwägungen für Bau und Ausbau eine Rolle, so für die militärgestützte Erschließung von Territorium, die Absicherung territorialer Expansion sowie für (imperiale) Machtprojektion.<sup>7</sup> Die Georgische Heerstraße etwa, die Russland und Georgien

über den Kamm des Großen Kaukasus verbindet, fungierte als Bindeglied zwischen dem zaristischen Russland und seinem georgischen Vasallen. Zudem diente die Strecke, die derzeit als Teil von Georgiens Konnektivitätspolitik ausgebaut wird,<sup>8</sup> der zaristischen Befriedung angrenzender Bergregionen, machte eine solche zugleich aber auch erforderlich, um die Route abzusichern.<sup>9</sup>

Wenn in der aktuellen (außenpolitischen) Debatte zum Südkaukasus die gegenwärtigen Konnektivitätsbestrebungen und die historische Seidenstraße rhetorisch miteinander verknüpft werden, soll damit in der Regel die kooperative Dimension von Konnektivität unterstrichen werden. Dadurch wird ein Narrativ gestützt, mit dem Konnektivität als förderlich für regionale Zusammenarbeit, transnationalen (Waren-)Austausch und die Überwindung zwischenstaatlicher Trennlinien und Spannungen präsentiert wird.<sup>10</sup> Eine derartige Vorstellung von Konnektivität mit Blick auf die Region herrscht oft in Initiativen internationaler Akteure vor. Betont werden die transnationalen Vorteile verbesserter Konnektivität, zusammen mit positiven Effekten für die innerstaatliche sozioökonomische Entwicklung. Vor allem bis zur russischen Inva-

Monica L. Smith, »Networks, Territories, and the Cartography of Ancient States«, in: *Annals of the Association of American Geographers*, 95 (2005) 4, S. 832–849.

<sup>5</sup> Laurence Broers, »The South Caucasus: Fracture without End?«, in: Anna Ohanyan (Hg.), *Russia Abroad. Driving Regional Fracture in Post-Communist Eurasia and Beyond*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2018, S. 81–102.

<sup>6</sup> Wilkinson, *Tying the Threads of Eurasia* [wie Fn. 3], S. 93.

<sup>7</sup> Militärische Erwägungen und Handel(-sinteressen) ergänzten sich vielfach und waren entsprechend miteinander verflochten. Der historische Zusammenhang von Militär, Machtpolitik und Transportnetzen beschränkt sich freilich nicht auf diese Region. Die kommerzielle Logistik etwa hat sich aus einem militärischen Kontext heraus entwickelt. Brett Neilson, »Five Theses on Understanding Logistics as Power«, in: *Distinktion: Journal of Social Theory*, 13 (2012) 3, S. 322–339; Charmaine Chua u.a., »Introduction: Turbulent Circulation: Building a Critical Engagement with Logistics«, in: *Environment and Planning D: Society and Space*, 36 (2018) 4, S. 617–629.

<sup>8</sup> Siehe das Kapitel Dis-/Konnektivität entlang der Georgischen Heerstraße, S. 21.

<sup>9</sup> Timothy K. Blauvelt, »The Caucasus in the Russian Empire«, in: Galina M. Yemelianova/Laurence Broers (Hg.), *Routledge Handbook of the Caucasus*, London/New York: Routledge/Taylor & Francis Group, 2020, S. 107–120; Paul Manning, *Strangers in a Strange Land. Occidental Publics and Orientalist Geographies in Nineteenth-century Georgian Imaginaries*, Boston, MA: Academic Studies Press, 2012 (Cultural Revolutions). Über die seit antiken Zeiten bestehende Route gelangte 1769–70 die erste organisierte russische Militäreinheit nach Kartli und Kachetia. Der Name stammt aus dem 19. Jahrhundert und ist verbunden mit der zaristischen Expansion nach Süden. Der Blick auf diese zentrale Verbindungsstrecke indes war Wandel unterworfen, so der Anthropologe Paul Manning: Sie wurde interpretiert als Repräsentation militärischer, wirtschaftlicher oder imperialer Zirkulation.

<sup>10</sup> Winter, »The Geocultural Heritage of the Silk Roads« [wie Fn. 3]; Ngai-Ling Sum, »The Intertwined Geopolitics and Geoeconomics of Hopes/Fears: China's Triple Economic Bubbles and the ›One Belt One Road‹ Imaginary«, in: *Territory, Politics, Governance*, 7 (2019) 4, S. 528–552; Andrea Weiss, »Connectivity Narratives as Social Imaginaries: The Baku–Tbilisi–Kars Railway and Its Bare Material Infrastructure«, in: Thomas Kruessmann (Hg.), *The Caucasus in Europe-Asia Connectivity. The Promise of Infrastructure and Trade*, Stuttgart: Ibidem-Verlag, 2023, S. 191–221.

sion der Ukraine 2022 wurde Konnektivität als Politikfeld gesehen, auf dem Interessen konvergieren und erfolgreiche Kooperation möglich ist, auch wenn ansonsten mehrheitlich Dissens zwischen den Akteuren herrscht – Konnektivität als Win-win-win-Anordnung.<sup>11</sup>

Ein solches Verständnis von Konnektivität vermittelt ein sehr spezifisches Bild von politischem Raum. Damit ähnelt es, obschon unter vollkommen gegensätzlichen Vorzeichen, der Idee, Konnektivität überwiegend oder gänzlich in den Dienst zwischenstaatlicher Rivalität zu stellen. Tendenziell verstellt sowohl der eine wie der andere Diskurs, der von Hoffnung und der von Angst,<sup>12</sup> den Blick für eine differenzierte Betrachtung, die allen voran Fragen von Macht und Machtverhältnissen im Kontext von Konnektivität in ihrer Komplexität ausleuchtet. Zu fragen ist: Welche Form von Konnektivität wird von welchen Akteuren verfolgt? Welche Praktiken werden durch sie legitimiert, welche Verbindungen hergestellt oder gekappt? Welches Verständnis von Konnektivität schlägt sich hierin nieder, und wie hängen Konnektivität und Diskonnektivität zusammen?<sup>13</sup>

## Konnektivität und machtpolitische Effekte

Spätestens seit der russischen Invasion der Ukraine 2022 dürfte klargeworden sein, dass Konnektivität keineswegs eine rein technologische Intervention ist, wie zuvor in Policy-Debatten häufig insinuiert. Vielmehr sind Fragen nach Macht, Machtverhältnissen und Akteurshandeln für eine komplexe Betrachtung des Themas unverzichtbar, lässt sich doch von einer wechselseitigen Erzeugung und Interaktion zwischen Konnektivität und (politischer) Macht bzw. Machtkonfigurationen ausgehen, ähnlich wie mit

Blick auf Logistik eine »Ko-Produktion« von Logistik und politischer Ordnung konstatiert worden ist.<sup>14</sup>

Die Einführung von Konzepten wie dem des Nadelöhrs oder Engpasses (»chokepoint«) in die (akademische) Debatte und die Beschäftigung mit ihnen rejustiert und schärft den analytischen Blick für den Nexus von Transit und Restriktion.<sup>15</sup> In den Fokus treten damit Fragen, wie und durch wen und für welche Zwecke Konnektivität beeinflusst, reguliert oder auch manipuliert wird. Was in Bezug auf Transitströme formuliert wurde, gilt auch für Konnektivität: Sie ist hochpolitisch – »[C]apturing and channelling circulation is a means of enacting political authority at multiple scales« –, wobei die Effekte von Konnektivität und Konnektivitätsprojekten von der lokalen bis zur globalen Ebene bei weitem nicht einheitlich sein müssen.<sup>16</sup>

Konnektivität als potentielle politische (Macht-)Resource unterstreicht explizit der Begriff »chokepoint sovereignty«.<sup>17</sup> Dieser macht deutlich, dass (politische) Macht über Waren- und Passagierflüsse und deren Verlauf ein spezifisches Herrschaftsinstrument darstellt. Es ermöglicht, politische Autorität zu untermauern und gegen konkurrierende Ansprüche abzusichern. Konnektivität, aber auch zukunftsgewandte Konnektivitäts-Imaginationen sind entsprechend Teil eines komplexen Aushandlungsprozesses von Macht und Machtbeziehungen oder können Instrumente für Machtprojektion sein. Anstelle einer einseitig positiven oder negativen Konnotation von Konnektivität wird durch eine machtsensible Analyse der Blick auf Ambivalenzen und für Differenzierungen frei.<sup>18</sup> Davon, dass Konnektivität auch durch das Prisma der

11 Franziska Smolnik, *Kooperation, Vertrauen, Sicherheit? Potentiale und Grenzen der Wirtschafts- und Umweltdimension der OSZE*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2019 (SWP-Studie 21/2019), doi: 10.18449/2019S21.

12 Mark Graham u.a., »Geographical Imagination and Technological Connectivity in East Africa«, in: *Transactions of the Institute of British Geographers*, 40 (2015) 3, S. 334–349.

13 Vgl. ebd.; Matthew Sparke, »Geoeconomics, Globalization and the Limits of Economic Strategy in Statecraft: A Response to Vihma«, in: *Geopolitics*, 23 (2018) 1, S. 30–37.

14 Peer Schouten u.a., »States of Circulation: Logistics Off the Beaten Path«, in: *Environment and Planning D: Society and Space*, 37 (2019) 5, S. 779–793 (786).

15 Ashley Carse u.a., »Chokepoints: Anthropologies of the Constricted Contemporary«, in: *Ethnos* (2020), S. 1–11; Chua u.a., »Introduction: Turbulent Circulation« [wie Fn. 7].

16 Carse u.a., »Chokepoints: Anthropologies of the Constricted Contemporary« [wie Fn. 15], S. 7.

17 Jatin Dua, »Chokepoint Sovereignty«, in: *limn*, (2018) 10, <<https://limn.it/articles/chokepoint-sovereignty/>> (eingesehen am 10.8.2021).

18 Kristi Raik, »Connectivity of the EU's Eastern Partnership Region: Contestation between Liberal and Illiberal Approaches«, in: *Journal of Contemporary European Studies*, (published online 12.4.2022), doi: 10.1080/14782804.2022.2064441. Raik unterscheidet zwischen Perspektiven auf Konnektivität, die einmal im Liberalismus und einmal im Realismus verortet sind.

Verletzlichkeit gelesen werden kann, zeugt die Aktualisierung von Debatten über »economic statecraft« oder »geoeconomics«, wo wirtschaftliche Strategien als Instrument zur Durchsetzung strategischer Interessen oder als Mittel in zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen gesehen werden.<sup>19</sup> Dort wird aber vor allem die nationalstaatliche bzw. Regierungsebene in den Blick genommen. Debatten, die auf Erkenntnisse der kritischen Logistikforschung und kritischen Geopolitik rekurrieren, sensibilisieren indes umfassender für Widersprüche und Komplexitäten auf den verschiedenen (Analyse-)Ebenen und beziehen geostrategische Diskurse auch selbst in die Analyse ein.<sup>20</sup>

**19** Sami Moisiso, »Re-thinking Geoeconomics: Towards a Political Geography of Economic Geographies«, in: *Geography Compass*, 13 (2019), doi: 10.1111/gec3.12466; Sparke, »Geoeconomics, Globalization and the Limits of Economic Strategy in Statecraft« [wie Fn. 13]; Sören Scholvin/Mikael Wigell, »Power Politics by Economic Means: Geoeconomics as an Analytical Approach and Foreign Policy Practice«, in: *Comparative Strategy*, 37 (2018) 1, S. 73 – 84.

**20** Vgl. Schouten u.a., »States of Circulation: Logistics Off the Beaten Path« [wie Fn. 14]; Sparke, »Geoeconomics, Globalization and the Limits of Economic Strategy in Statecraft« [wie Fn. 13].

# Imaginationen und Erwartungen

Alle drei südkaukasischen Länder sind bestrebt, ihre Transportkonnektivität und entsprechende Infrastrukturen auszubauen. In der dazugehörigen offiziellen Kommunikation, in die diese Bestrebungen jeweils eingebettet sind, werden Konnektivitätsimaginationen und -erwartungen transportiert. Diese weisen Gemeinsamkeiten zwischen den drei südkaukasischen Staaten auf, doch es gibt auch Spezifika und Differenzierungen.<sup>21</sup>

In Baku und Tiflis etwa sieht man insbesondere das jeweils eigene Land als zentrales regionales Drehkreuz (Hub) und damit als (potentiellen) entscheidenden Fazilitator, aber auch Profiteur von Konnektivität. In beiden Ländern wird mit der Positionierung als Hub die Ambition und Erwartung verknüpft, von Transitströmen und Investments sowohl wirtschaftlich als auch (geo-)strategisch zu profitieren.<sup>22</sup> Damit stehen die südkaukasischen Staaten nicht allein, denn der »infrastructure state« hat global Konjunktur.<sup>23</sup>

Gerade in georgischen Statements wird die Rolle als Knotenpunkt hergeleitet, indem man sie als Wiederbelebung der geschichtlichen Bedeutung des Landes als Teil der historischen Seidenstraße deutet. Auch wird der eigene Konnektivitätsanspruch durch entsprechende Verweise argumentativ untermauert, wenn nicht gar eine Art teleologische Entwicklung

insinuiert wird: »Unsere Initiativen – und ich würde hier besonders die Konnektivität hervorheben – zur Beteiligung an gemeinsamen Transport- und Energieprojekten zusammen mit der EU, Zentralasien, dem Nahen Osten und den EU-Mitgliedstaaten haben uns eine Funktion zurückgegeben, die ein kleines Land des Kaukasus historisch an der Kreuzung von Europa und Asien hatte«<sup>24</sup> – so zum Beispiel Premier Garibashvili in einer Rede im Jahr 2021.

Viele der regionalen Transport- und Infrastrukturprojekte haben in der Tat Vorläufer in der Geschichte. Diese wirken mitunter bis in die Gegenwart hinein. Oft auch reichen Entwicklungshistorien gegenwärtiger Maßnahmen Jahrzehnte, bis in sowjetische oder bisweilen selbst vorsowjetische Zeiten zurück.<sup>25</sup> Gleichzeitig dient die rhetorische Verknüpfung aktueller Projekte oder Strategien mit (manchmal auch nur vermeintlichen) historischen Bezügen sowie deren Inanspruchnahme durch nationale Eliten im Südkaukasus durchaus politischen Zwecken. In diesem Sinn werden die historischen Anleihen Teil eines »strategischen räumlichen Essentialismus«<sup>26</sup>

21 Diesem Kapitel liegt eine Analyse einschlägiger offizieller (Strategie-)Dokumente und Statements von Regierungsvertretern und Regierungsvertreterinnen bzw. Staatschefs zugrunde. Diese Quellen wurden mit Hilfe von MaxQDA ausgewertet.

22 Für Aserbaidschan siehe zum Beispiel Official Web-site of President of Azerbaijan Republic, »Speech of President of Azerbaijan Ilham Aliyev in Video Format Was Presented at the Annual General Debate of the 76th Session of the UN General Assembly«, 24.9.2021, <<https://president.az/en/articles/view/53197/print>>.

23 Seth Schindler/Jessica DiCarlo (Hg.), *The Rise of the Infrastructure State. How US-China Rivalry Shapes Politics and Place Worldwide*, Bristol: Bristol University Press, 2022.

24 Eigene Übersetzung, im Original: »Our initiatives – and I would particularly single out the connectivity among them – towards engaging in the common transport and energy projects together with EU, Central Asia, Middle East and EU member states have returned a function to us which a small country of the Caucasus historically had at the crossroads of Europe and Asia.« Press Service of the Government Administration, »Prime Minister of Georgia Congratulates Georgian Diplomats with Their Professional Day«, 5.11.2021, <[https://www.old.gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=557&info\\_id=80690](https://www.old.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=557&info_id=80690)>.

25 Lela Rekhviashvili/Wladimir Sgibnev, »Eine Moderne verloren, die andere unerreichbar: Kämpfe um post-sowjetische Infrastrukturen«, in: *Berliner Gazette*, (April 2021), <<https://berlingazette.de/post-sowjetische-infrastrukturen/>>.

26 Mark Graham, »Contradictory Connectivity: Spatial Imaginaries and Technomediated Positionalities in Kenya's

und damit zu einer diskursiven Legitimierung spezifischer wirtschafts- bzw. machtpolitischer Zielsetzungen.

Neben der Bezugnahme auf die historische Seidenstraße zielt Tiflis' Konnektivitätskommunikation darauf, Georgiens geographische Lage in strategischen Wert zu setzen. So wird dem Land eine natürliche Brückenfunktion oder eine Rolle als Brückenbauer zwischen Ost und West zugeschrieben. Georgien ist in dieser Lesart ein Tor für Europa und Zentralasien in die Region.<sup>27</sup> Im Sinne einer solcherart verstandenen geographischen Schlüsselposition sieht man in Georgien auch eine Rolle für das eigene Land darin, die weitere Nachbarschaft in deren Konnektivitätsambitionen zu unterstützen. Die Integration in internationale Infrastrukturnetze wird aus Sicht Tiflis' darüber hinaus mit einem Heranrücken des Landes an die Europäische Union verknüpft.

Sowohl in Georgien als auch in Aserbaidschan sieht man die eigene Rolle in Bezug auf Konnektivität nicht nur in einer regionalen, sondern auch in einer überregionalen Dimension. Dabei betont Aserbaidschan seine Drehkreuzfunktion auf einer Ost-West- und einer Nord-Süd-Achse.<sup>28</sup> Infolge des sogenannten 44-Tage-Krieges zwischen Armenien und Aserbaidschan 2020 ist als vorrangiges Thema für Baku zudem die Einbindung der seit Anfang der 1990er Jahre armenisch kontrollierten und nun zurückerlangten Gebiete hinzugekommen. Die Integration dieser Territorien in regionale und internationale Transportrouten wird sowohl im Sinne eines erweiterten globalen Marktzugangs für Aserbaidschan als auch mit Blick auf die lokale Wirtschaftsentwicklung in den Gebieten anvisiert. Symbolpolitische Gesichtspunkte dürften ebenfalls eine Rolle spielen.<sup>29</sup>

Outsourcing Sector«, in: *Environment and Planning A: Economy and Space*, 47 (2015) 4, S. 867 – 883 (869).

**27** Ministry of Foreign Affairs of Georgia, »National Security Concept of Georgia«, <<https://mfa.gov.ge/en/national-security-concept>>; »Remarks by the Deputy Minister of Georgia H.E. Mr. Alexander Khvtisiashvili. Ministerial ›Ashgabat Process: Financing for Better Connectivity‹, 15 – 16 August 2022«, <[https://www.un.org/ohrrls/sites/www.un.org.ohrrls/files/ministerial\\_georgia\\_text.pdf](https://www.un.org/ohrrls/sites/www.un.org.ohrrls/files/ministerial_georgia_text.pdf)>.

**28** »Strategic Roadmap for Development of Logistics and Trade in the Republic of Azerbaijan«, Approved by the Decree of the President of the Republic of Azerbaijan, 6.12.2016, S. 9.

**29** »Order of the President of the Republic of Azerbaijan on Approval of ›Azerbaijan 2030: National Priorities for Socio-

Im Kontext des 44-Tage-Krieges und der damit verbundenen regionalen Rekonfiguration lassen sich darüber hinaus auf armenischer wie auch auf aserbaidshischer Seite spezifische Konnotationen herauslesen, die einen differenzierteren Blick auf das Win-win-Verständnis von Konnektivität und seinen friedensfördernden Beitrag eröffnen und dessen Pauschalität in Frage stellen. So heißt es zwar auch in armenischen Stellungnahmen, der Ausbau von Verkehrsnetzen und die Öffnung regionaler Kommunikationsverbindungen seien einer friedlichen Entwicklung im Südkaukasus förderlich. In diesem Sinne werden sie als Teil oder Voraussetzung für die von Eriwan angestrebte »Ära des Friedens in der Region« betrachtet. Als »Armenian Crossroads« soll das Land von Ost-West- und Nord-Süd-Verbindungen profitieren.<sup>30</sup> Gleichzeitig kommen aus Eriwan nicht allein optimistische, sondern auch zurückhaltende Verlautbarungen. Konnektivität wird also nicht per se und automatisch als friedensfördernd betrachtet. Vielmehr wird gleichzeitig auf Konstellationen hingewiesen, in denen sie die Gräben lediglich abbildet oder weiter vertiefen könnte: »Beim Prüfen des Themas einer Wiedereröffnung von Verkehrsverbindungen haben wir festgestellt, dass es Optionen gibt mit dem Ziel, die regionale Isolation und Feindseligkeit aufrechtzuerhalten, aber auch solche, die regionale Vernetzung betonen und eine Schritt-für-Schritt-Lösung des Problems der Feindseligkeit sein können. Wir sind ein Befürworter der letzteren Option.«<sup>31</sup> Konnektivität dürfe, so Eriwans Perspektive, nicht auf

Economic Development«», 2.2.2021, <<https://president.az/en/articles/view/50474>>.

**30** The Prime Minister of the Republic of Armenia, »We Hope that in Close Cooperation with Russia and Our Partners We will Be Able to Manage and Keep Our Regional Situation under Control. PM Pashinyan Participates in the Plenary Session of the Eastern Economic Forum«, Pressemitteilung, 7.9.2022, <<https://www.primeminister.am/en/press-release/item/2022/09/07/Nikol-Pashinyan-7-Eastern-Economic-Forum/>>.

**31** Eigene Übersetzung, im Original: »While examining the topic of reopening transport links, we discovered that there are options that aim at sustaining regional isolation and hostility, but there are also options that emphasize regional interconnectedness and can be a step-by-step solution of the problem of hostility. We are an advocate of the latter option.« »Speech of Prime Minister of Armenia at the General Debate of the 76th Session of the UN General Assembly«, 24.9.2021, <<https://www.primeminister.am/en/statements-and-messages/item/2021/09/24/Nikol-Pashinyan-Speech-at-the-76th-General-Assembly-of-the-Unite/>>.

Kosten der Interessen Armeniens sowie der Armenier und Armenierinnen gehen. Fast spiegelbildlich dazu lesen sich Statements aus Aserbaidschan oder lassen sich die armenischen Nuancierungen als Replik auf aserbaidische Positionen lesen. Auch aus Baku wird verlautbart, Konnektivität habe das Potential, Länder zusammenzubringen. Derart hergestellte ökonomische Interdependenzen könnten das Risiko für zwischenstaatlichen Konflikt minimieren. Damit die Win-win-Rechnung von Konnektivität aber aufgeht, sind aus aserbaidischer Sicht bestimmte Bedingungen zu erfüllen, gerade was Armeniens Rolle in der Region und das bilaterale Verhältnis betrifft: »Mit dem Ziel, Frieden und Stabilität in der Region herzustellen, haben wir begonnen, Verkehrsprojekte zu diskutieren, die eine Reihe von Staaten verbinden. Aserbaidschan, die Türkei und Iran haben die gleiche Vision für die Umsetzung der regionalen Verkehrsprojekte. Armenien kann ebenfalls von diesem Prozess profitieren, wenn [es] sich normal verhält.«<sup>32</sup> Das heißt, im armenisch-aserbaidischen Kontext lassen sich neben Win-win-Rhetorik und Verweisen auf brückenbauende Potentiale von Konnektivität auch geostrategische oder geopolitische Positionen in der offiziellen Kommunikation identifizieren, die Konnektivität in den Kontext der Durchsetzung vorrangig nationaler Interessen stellen und eigene Konnektivitätsansprüche im Sinne von »geoeconomics« artikulieren.

Deshalb besteht ein Paradoxon von Konnektivitätsnarrativen und -imaginationen gerade im Südkaukasus darin, dass sie Entgrenzung im Sinne des Profitierens von einem pulsierenden transnationalen Warenverkehr kommunizieren, aber zugleich auch Begrenzung im Sinne der priorisierten Durchsetzung eigener staatlicher Hoheitsrechte und damit partikularer nationaler Interessen wie geopolitischer Ansprüche. Denn Konnektivität bedeutet keineswegs

zwingend, dass nationalstaatliche Grenzen aufgeweicht oder gar überwunden werden.<sup>33</sup>

### Statt Distanz zu überwinden, können neue Transportinfrastrukturen auch vorhandene Trennlinien festigen.

Initiativen zur Stärkung der Konnektivität treffen auch im Südkaukasus nicht auf einen konnektivitätsfreien Raum, sondern treten vielmehr in ein Verhältnis mit bereits bestehenden Verbindungen.<sup>34</sup> Ein Mehr an Konnektivität für die einen kann sich da durchaus als ein Weniger an Konnektivität für andere niederschlagen. Statt Distanz zu überwinden und Annäherung zu ermöglichen, wie es Konnektivitätsversprechen oft suggerieren, können (neue) Transportinfrastrukturen genauso vorhandene Trennlinien nachzeichnen oder weiter festigen.<sup>35</sup> Dass Tiflis und Baku weitaus emphatischer die Rolle des jeweils eigenen Landes als regionales Drehkreuz imaginieren, lässt sich unter anderem auf die bisherige regionale Entwicklung von Konnektivität im Südkaukasus zurückführen. Diese war bzw. ist in erheblichem Maße von den vorhandenen Konfliktlinien bestimmt. Das Binnenland Armenien, dessen zwei von vier Landesgrenzen, nämlich die zu Aserbaidschan und zur Türkei, konfliktbedingt geschlossen sind, ist ohnehin in Bezug auf Transportkonnektivität mit schwierigen Ausgangsbedingungen herausgefordert.<sup>36</sup> Aufgrund des Konflikts mit Aserbaidschan war es bislang von großen regionalen Konnektivitätsprojekten wie etwa dem Bau der Eisenbahnlinie Baku – Tiflis – Kars (BTK) ausgeschlossen. Die offiziellen Statements aus Eriwan legen daher nahe, dass es aus armenischer Sicht zunächst darum geht, die eigene langjährige regionale Isolation und Diskonnektivität zu überwin-

32 Eigene Übersetzung, im Original: »With the aim of providing the peace and stability in the region, we have started discussing transportation projects connecting a number of states. Azerbaijan, Turkey and Iran share the same vision for the implementation of the regional transportation projects. Armenia can also benefit from the process if [it] behaves in [a] normal way.« Official Web-site of President of Azerbaijan Republic, »Ilham Aliyev Made Speech at Virtual Summit of Economic Cooperation Organization«, 4.3.2021, <<https://president.az/en/articles/view/50795/print>>.

33 Josiah M. Heyman/Howard Campbell, »The Anthropology of Global Flows«, in: *Anthropological Theory*, 9 (2009) 2, S. 131 – 148.

34 Ebd.

35 Dimitris Dalakoglou/Penny Harvey, »Roads and Anthropology: Ethnographic Perspectives on Space, Time and (Im)Mobility«, in: *Mobilities*, 7 (2012) 4, S. 459 – 465; Morten A. Pedersen/Mikkel Bunkenborg, »Roads That Separate: Sino-Mongolian Relations in the Inner Asian Desert«, in: *Mobilities*, 7 (2012) 4, S. 555 – 569.

36 Asian Development Bank, *Armenia: Transport and Trade Facilitation Strategy, 2020–2040. ADB Technical Assistance Report*, Manila, August 2019, S. 1.



den, wobei man auch in Eriwan dem eigenen Land das Potential eines Drehkreuzes zuschreibt.<sup>37</sup>

Was die staatliche Konnektivitätskommunikation im Südkaukasus anbelangt, stehen folglich nationale, aber auch regionale und überregionale entwicklungspolitische Visionen und solche, die Konnektivität als Instrument zur Überwindung von Konflikten sehen, neben einem eher instrumentalen Verständnis von Konnektivität, mit deren Hilfe eigene macht- und wirtschaftspolitische Ordnungsvorstellungen geltend gemacht werden sollen.<sup>38</sup> Die Konnektivitätskommunikation aus Baku, Eriwan und Tiflis reflektiert dabei die jeweils eigenen wahrgenommenen geopolitischen Rollen in der und für die Region.

**37** »Statement by Mr. Davit Grigorian, National Focal Point for the Implementation of the Vienna Programme of Action for Landlocked Developing Countries«, Genf, 16.6.2022, <[https://www.un.org/ohrrls/sites/www.un.org.ohrrls/files/session\\_3\\_mr.\\_davit\\_grigorian\\_armenia.pdf](https://www.un.org/ohrrls/sites/www.un.org.ohrrls/files/session_3_mr._davit_grigorian_armenia.pdf)>.

**38** Vgl. auch Carolijn van Noort, *Infrastructure Communication in International Relations*, New York u.a.: Routledge, 2021.

# Komplexe Konnektivitätslandschaften

Neben topographischen Gegebenheiten ist es die Politik, die Transportkonnektivität im Südkaukasus in hohem Maße beeinflusst. Nicht nur zwischen Armenien und Aserbaidschan sowie Armenien und der Türkei, auch zwischen Russland und Georgien sind vormals wichtige Transportwege blockiert; in diesem Fall solche, die durch die von Georgien abtrünnigen Gebiete Abchasien und Südossetien führen (würden).<sup>39</sup> Zusammen mit Desintegrationsprozessen durch den Zerfall der Sowjetunion haben Krieg und Konflikt die regionale Konnektivität und Diskonnektivität im Südkaukasus in der postsowjetischen Zeit maßgeblich geprägt. Wie stellt sich Dis-/Konnektivität im Südkaukasus gegenwärtig, über diskursive Imaginationen hinaus, dar?

## Von der Nischenoption zu neuen Chancen?

In Gestalt der Bahnlinie Baku – Tiflis – Kars gibt es eine regionale Großinfrastruktur im Schienenbereich, die Aserbaidschan, Georgien und die Türkei verbindet und die in aktuellen Debatten um mögliche Absorptionsfähigkeiten von Fracht figuriert, welche bis zur russischen Invasion der Ukraine im Februar 2022 über die nördliche Route via Russland zwischen Asien und Europa transportiert wurde. Deren Nutzung ist aufgrund (sicherheits-)politischer, wirtschaftlicher und ethischer Bedenken seit dem russischen Angriff zunehmend in Frage gestellt. Russlands Krieg hat besonders in Europa einer Debatte über wirtschaft-

liche Abhängigkeiten und dadurch entstehende Verwundbarkeiten Auftrieb verliehen. Zwar werden auch Zukunftsszenarien der De-Globalisierung und des Nearshoring (Nahverlagerung) diskutiert, aber oft geht es eher um die mögliche Erschließung alternativer Routen. In den südkaukasischen Ländern werden in diesem Lichte die Disruptionen im Transport- und Logistikbereich auch als Entwicklungschance gesehen: als Gelegenheit, die Länder oder das jeweils eigene Land noch effektiver als internationales Transportdrehkreuz für transkontinentale Warenströme zu positionieren.

Vor Russlands Angriff auf das gesamte Territorium der Ukraine wurde die inzwischen vor allem als Mittlerer Korridor bekannte Strecke über den Südkaukasus oft nur als Nischenoption gesehen. Sie verbindet die Türkei mit den Binnenländern Zentralasiens im engeren sowie China und die EU in einem weiteren Sinne und schließt auch die BTK ein. Der Mittlere Korridor bildete kaum eine direkte und ernsthafte Konkurrenz für die nördliche Route über Russland. Das lag daran, dass die Strecke multimodal ist – das heißt sowohl Schienen- als auch Seetransport über das Kaspische Meer (und als Alternative zur Türkei auch über das Schwarze Meer) umfasst – und viele Länder durchquert. Daher müssen zahlreiche Akteure und Standards entlang der Transportkette und über Ländergrenzen hinweg koordiniert werden. Diskussionen zu Letzterem werden zum Beispiel im Rahmen der Trans-Caspian International Transport Route (TITR)<sup>40</sup> geführt. Bezeichnet wird damit nicht nur die

<sup>39</sup> Nicht nur, aber gerade auch im Südkaukasus hat es Sinn, Durchlässigkeit von Verbindungen skalenhaft bzw. als Kontinuum zu verstehen. Wie durchlässig Verbindungen sind, ist oft (zeitlich) dynamisch, unterscheidet sich mitunter für verschiedene Personenkreise oder Art und Anlass und spiegelt politische Konstellationen wider. Das betrifft auch die Permeabilität zu den De-facto-Staaten.

<sup>40</sup> »Trans-Caspian International Transport Route«, <<https://middlecorridor.com/en/>>; World Bank Group, *Improving Freight Transit and Logistics Performance of the Trans-Caucasus Transit Corridor. Strategy and Action Plan*, Washington, D.C., 2020, S. 9. Die TITR firmiert mittlerweile als »Middle Corridor«. Die einzelnen Stakeholder der Strecke(n) verknüpfen allerdings durchaus eigene Interpretationen damit. Zur türkischen Sicht auf den Mittleren Korridor als türkische Initiative vgl. Mustafa K. Bayırbağ/Seth Schindler, »Turkey

Route, sondern auch eine internationale Vereinigung, in der die Kooperation zwischen den staatlichen Eisenbahnen und Hafenbetreibern Kasachstans, Aserbaidschans und Georgiens, aber auch der Türkei sowie der Ukraine ihren Ausdruck findet.

Bis zum russischen Angriffskrieg war die nördliche Überlandroute per Schiene via Russland schneller und günstiger für den Güter- und vor allem Containertransport zwischen China und der EU als die südliche Alternative. Laut einem Bericht der United Nations Economic Commission for Europe wurden 2021 rund 1,46 Millionen Twenty-foot Equivalent Unit (TEU, Standardmaß für Containerstellplätze, bezogen auf einen 20-Fuß-Container) über den nördlichen Korridor transportiert, während im selben Jahr, so der Bericht mit Bezug auf Daten von Georgian Railways, lediglich etwas mehr als 9.000 TEU per Containerfracht über den Mittleren Korridor verschifft wurden.<sup>41</sup> Die TITR selbst gibt für 2021 ein Volumen von 25.200 TEU an.<sup>42</sup> Beide Überlandverbindungen stehen im Wettbewerb mit den günstigeren, obschon zeitintensiveren maritimen Verbindungen zwischen Asien und Europa.<sup>43</sup> Konkurrenz hat die Schienenstrecke im Südkaukasus zudem direkt vor Ort, näm-

lich durch den Transport auf der Straße. So äußerte der stellvertretende Handelsminister der Türkei im Sommer 2022, rund 80% des Warentransports zwischen der Türkei und Aserbaidschan würden über die Straße abgewickelt, nur ein kleiner Teil via BTK.<sup>44</sup>

Auch fünf Jahre nach ihrer Einweihung im Jahr 2017 läuft der Verkehr über die BTK noch nicht komplett im Regelbetrieb.<sup>45</sup> Aufgrund der zurzeit begrenzten Kapazitäten würde sie ohnehin den Transport nur eines kleinen Teils dessen erlauben, was bis Frühjahr 2022 über nördliche Routen befördert worden ist. Zwischenergebnisse einer Studie der European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) zum Mittleren Korridor deuten erheblichen Investitionsbedarf an: »Eine Umleitung von Transitfracht, die mehr als 10% der Beförderungsmenge des Nördlichen Korridors ausmacht, wird große Investitionen im gesamten Korridor erfordern, und ihre wirtschaftliche Effizienz muss erst noch beurteilt werden. Die EBRD schätzt, dass der unmittelbare Investitionsbedarf für die Verbesserung der Infrastruktur des Mittleren Korridors im Bereich von 3,5 Milliarden Euro liegt.«<sup>46</sup>

between Two Worlds: EU Accession and the Middle Corridor to Central Asia«, in: Schindler/DiCarlo, *The Rise of the Infrastructure State* [wie Fn. 23], S. 167 – 179.

41 United Nations, Economic and Social Council, Economic Commission for Europe, *Progress Update on the Operational Capacity of the Trans-Caspian and Almaty-Istanbul Corridors*, Genf, 27.6.2022, S. 11, <<https://unece.org/sites/default/files/2022-08/ECE-TRANS-WP5-2022-01e.pdf>>. Siehe auch Reid Standish, »China's Belt and Road Focuses on New Eurasian Trade Routes Due to Ukraine War«, *RFE/RL* (online), 18.7.2022, <<https://www.rferl.org/a/china-ukraine-war-eurasian-trade-routes-russia-standish/31948987.html>>; Anton Usov, »EBRD Researches Sustainable Transport Connections between Central Asia and Europe«, *EBRD.com*, 7.11.2022, <<https://www.ebrd.com/news/2022/ebrd-researches-sustainable-transport-connections-between-central-asia-and-europe-.html>>; United Nations, Economic and Social Council, Economic Commission for Europe, *Progress Update on the Operational Capacity of the Trans-Caspian and Almaty-Istanbul Corridors* [wie Fn. 41].

42 »The International Association »Trans-Caspian International Transport Route« Celebrates Its 5th Anniversary«, *MiddleCorridor.com*, 7.2.2022, <<https://middlecorridor.com/en/press-center/news/the-international-association-trans-caspian-international-transport-route-celebrates-its-5th-anniversary>>.

43 World Bank Group, *Improving Freight Transit and Logistics Performance of the Trans-Caucasus Transit Corridor* [wie Fn. 40], S. 5.

44 BBC Monitoring Caucasus, »Georgia, Azerbaijan, Turkey Agree to Simplify Customs Transit Procedures. APA News Agency, Baku, in Azeri, 18.9.2022«, 19.9.2022. Siehe auch UIC/Roland Berger, *Silk Road Middle and Southern Corridors. Presentation of Main Study Findings*, 22.4.2021, <[https://uic.org/events/IMG/pdf/presentations\\_210422\\_uic\\_corridor\\_study\\_2021\\_1.pdf](https://uic.org/events/IMG/pdf/presentations_210422_uic_corridor_study_2021_1.pdf)>; Central Asia Regional Economic Cooperation (CAREC), *Railway Sector Assessment for Georgia*, Manila, März 2021; World Bank Group, *South Caucasus and Central Asia: Belt and Road Initiative. Azerbaijan Country Case Study*, Washington, D.C., Juni 2020, <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34329/South-Caucasus-and-Central-Asia-The-Belt-and-Road-Initiative-Azerbaijan-Country-Case-Study.txt?sequence=6>>.

45 Für eine Analyse der BTK und ihre Einbettung in Entwicklungs- und (geostrategische wie ökonomische) Integrationsdiskurse siehe Weiss, »Connectivity Narratives as Social Imaginaries« [wie Fn. 10].

46 Eigene Übersetzung, im Original: »A diversion of transit cargo exceeding 10 per cent of the Northern Corridor's tonnage will require large investment across the entire corridor and its economic efficiency is yet to be assessed. The EBRD estimates immediate investment needs for Middle Corridor infrastructure upgrades to be in the region of €3.5 billion.« Usov, »EBRD Researches Sustainable Transport Connections between Central Asia and Europe« [wie Fn. 41]. Ein Vertreter von Middle Corridor Logistics schätzt die Kapazitäten auf ungefähr 3 bis 5% der nördlichen Konkurrenz. Nini Gabritchidze, »Georgia, Azerbaijan See Surge in Transit Demand amid Russia's Isolation«, *Eurasianet*,

An umfassenden Investitionen hingen auch die wirtschaftlichen Entwicklungschancen entlang des Korridors.<sup>47</sup> Schon um das vor Februar 2022 in Aussicht gestellte Nischenpotential des Mittleren Korridors erschließen zu können, hatten Expertinnen und Experten die Erfüllung einer Reihe spezifischer Bedingungen vorausgesetzt. Als Engpässe der Strecke genannt wurden etwa die ausstehende Koordinierung der weichen Infrastruktur wie Standards und Regularien, die maritimen Verbindungen über das Kaspische und das Schwarze Meer, die Schieneninfrastruktur in Teilen der Türkei oder fehlende Logistikzentren und auch ein Mangel an marktwirtschaftlichem Wettbewerb. Daneben wird auf die eingeschränkte Verfügbarkeit von Schienenfahrzeugen hingewiesen.<sup>48</sup>

## Krieg, Rekonfigurationen und Dis-/Konnektivität

Trotz der Einschränkungen und Hürden hat Russlands Krieg gegen die Ukraine zu einem steilen Anstieg der Nachfrage der Strecken über den Südkaukasus geführt. Der Chef der Georgischen Eisenbahn wird mit den Worten zitiert, dass man ein solches Wachstum nicht für die nächsten zehn Jahre erwartet habe. Im ersten Halbjahr 2022 hat sein Unternehmen 13,3% mehr Fracht transportiert als im entsprechenden Vorjahreszeitraum.<sup>49</sup> Bemühungen der am Middle-

ren Korridor beteiligten Länder, sich besser abzustimmen und Regularien anzugleichen, erhielten 2022 neue Impulse, ebenso wie Investitionen zur Erhöhung der Kapazitäten.<sup>50</sup>

Der interkontinentale Transit über die nördliche Route via Russland wurde jedoch nicht komplett eingestellt. Zwar ist die Russische Eisenbahn von den EU-Sanktionen betroffen, nicht jedoch Transitbeförderung per se, solange diese ohne Zwischenstopp in Russland auskommt.<sup>51</sup> Dennoch suchen viele Unternehmen Alternativen zur nördlichen Schienenstrecke. Neben weiter südlichen Landverbindungen zwischen Asien und Europa wie die durch den Südkaukasus gibt es allerdings auch eine andere bewährte Alternative zur nördlichen Route, nämlich die Rückkehr auf den Seeweg.<sup>52</sup>

### Schon der armenisch-aserbaidshische Krieg 2020 warf Fragen nach neuen Verbindungen in der Region auf.

Bereits vor der russischen Invasion in der Ukraine 2022 hatte 2020 der Ausgang des 44-Tage-Krieges Fragen nach neuen (intra-)regionalen Verbindungen und veränderter Routenführung aufgebracht.<sup>53</sup> Punkt 9 des trilateralen Waffenstillstandabkommens vom November 2020 bezieht sich auf die Öffnung von Transport- und Kommunikationsverbindungen in der

2.6.2022, <<https://eurasianet.org/georgia-azerbaijan-see-surge-in-transit-demand-amid-russias-isolation>>; »Middle Corridor Unable to Absorb Northern Volumes, Opportunities Still There«, *RailFreight.com*, 18.3.2022, <<https://www.railfreight.com/specials/2022/03/18/middle-corridor-unable-to-absorb-northern-volumes-opportunities-still-there?gdpr=deny>>.

47 Tristan Kenderdine/Péter Bucsky, »The Middle Corridor: Policy Developments and Trade Potential of the Trans-Caspian International Transport Route«, in: Dina Azhgaliyeva/Yelena Kalyuzhnova (Hg.), *Unlocking Transport Connectivity in the Trans-Caspian Corridor*, Tokio 2021, S. 73 – 111.

48 CAREC, *Railway Sector Assessment for Georgia* [wie Fn. 44]; Kenderdine/Bucsky, »The Middle Corridor« [wie Fn. 47]; Kanat Shaku, »Central Asia Blog: Is the Middle Corridor All It's Cracked Up to Be?«, *bne intellinews*, 15.10.2022, <<https://www.intellinews.com/central-asia-blog-is-the-middle-corridor-all-it-s-cracked-up-to-be-258725>>; Giorgi Mzhavanadze u.a., *Transportation and Logistics Sector Report*, Tiflis: TBC Capital, November 2022.

49 Iraklij Oragvelidze, »Gruzija ispytyvaet golovokruzhenie ot tranzitnych uspechov« [Georgien erlebt schwindelerregende Transiterfolge], *Echo Kavkaza*, 1.6.2022, <<https://>

[www.ekhokavkaza.com/a/31878832.html](http://www.ekhokavkaza.com/a/31878832.html)>; »Georgia's Rail Freight Volume Soared 13.3% in H1«, *Business Media Georgia*, 8.8.2022, <<https://bm.ge/en/article/georgias-rail-freight-volume-soared-133-in-h1/114519>>.

50 Tuba Eldem, *Russia's War on Ukraine and the Rise of the Middle Corridor as a Third Vector of Eurasian Connectivity. Connecting Europe and Asia via Central Asia, the Caucasus, and Turkey*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2022 (SWP Comment 64/2022), doi: 10.18449/2022C64.

51 Monika Kiss, *Russia's War on Ukraine: Implications for Transport*, Brüssel/Straßburg: European Parliament Research Service, Juni 2022 (Briefing).

52 Greg Knowler, »Multiple Pain Points Test Forwarders on China-Europe Rail Routes«, in: *The Journal of Commerce online*, (August 2022). Für einen datenbasierten Überblick über Veränderungen im Transitverkehr infolge von Russlands Krieg gegen die Ukraine mit Fokus auf Georgien siehe Mzhavanadze u.a., *Transportation and Logistics Sector Report* [wie Fn. 48].

53 Thomas de Waal, *In the South Caucasus, Can New Trade Routes Help Overcome a Geography of Conflict?*, Brüssel: Carnegie Europe, November 2021, <[https://carnegieendowment.org/files/de\\_Waal\\_South\\_Caucasus\\_Connectivity.pdf](https://carnegieendowment.org/files/de_Waal_South_Caucasus_Connectivity.pdf)>.

Region. Im Abkommen unter Punkt 9 explizit genannt und in dessen Zusammenhang diskutiert wird die (Re-)Aktivierung der Strecke von Aserbaidschan durch Armenien zur aserbaidschanischen Exklave Nachitschewan.<sup>54</sup> Letztere ist derzeit vom Kernland Aserbaidschan nur per Luft oder über Land durch Iran oder durch die Türkei und Georgien (ein Umweg im Vergleich zur potentiellen Überlandroute via Armenien) zu erreichen. Zudem würde die Strecke aus aserbaidschanischer Sicht eine bessere Anbindung zum engen Partner Türkei bedeuten. Eine trilaterale Arbeitsgruppe mit Vertretern aus Armenien, Aserbaidschan und Russland nahm Anfang 2021 zu diesem Punkt ihre Arbeit auf. Auch in Gesprächen zwischen Baku und Eriwan, die durch Brüssel faziilitiert worden sind, spielen Konnektivitätsfragen eine Rolle. Der genaue Stand der Gespräche ist nicht öffentlich.

Kommentatorinnen und Kommentatoren sehen in der (Wieder-)Herstellung der Transportverbindungen eine Möglichkeit, nicht nur zur wirtschaftlichen Entwicklung der Region, sondern auch zur Annäherung der Konfliktparteien Armenien und Aserbaidschan beizutragen.<sup>55</sup> Eine solche Perspektive kann an bestehende Debatten anknüpfen, in denen wirtschaftliche Konnektivität als vertrauensbildende Maßnahme gesehen wird bzw. Konnektivität als Politikfeld, das Raum für solche Maßnahmen bietet. Die öffentliche Diskussion über die weiterhin ausstehende Realisierung der genannten Verbindung hat bislang allerdings oft eher die Antagonismen widerspiegelt. Diese manifestieren sich bereits in den verwendeten Begriffen und deren Auslegungen: Baku spricht von einem einzurichtenden »Sangesur-Korridor« und hat dessen Ausgestaltung (zunehmend) näher an die des bestehenden »Latschin-Korridors« gerückt. Letzterer

verbindet Armenien mit dem völkerrechtlich zu Aserbaidschan gehörenden, aber weiterhin armenisch besiedelten und de facto verwalteten Teil des zu Sowjetzeiten innerhalb der aserbaidschanischen SSR etablierten Autonomen Gebiets Bergkarabach, in welchem seit November 2020 russländische Truppen als Peacekeeper stationiert sind. Lange schien es, dass eine Angleichung von Modalitäten des Latschin- und des »Sangesur-Korridors« dem aserbaidschanischen Ansinnen nach bedeuten würde, dass Letzterer ohne armenische Zoll- oder Passkontrollen auskommen würde.<sup>56</sup> Aus armenischer Sicht hingegen ist nur eine solche Streckenimplementierung denkbar, welche die eigene Souveränität über die Transportverbindung gewährleistet. Den Korridor-Begriff für eine Strecke nach Nachitschewan, der in Armenien als Chiffre für Extraterritorialität gelesen wird, lehnt man ab – ebenso wie eine implizierte Gleichstellung beider Verbindungen.<sup>57</sup> Zuletzt präsentierte Baku eine andere, aus seiner Sicht gangbare Variante der Angleichung, nämlich Kontrollen einzuführen, sowohl für die anvisierte Strecke nach Nachitschewan via Armenien (durch die armenische Seite) als auch den bestehenden Latschin-Korridor (durch die aserbaidschanische Seite).<sup>58</sup> Ende April 2023 hat Aserbaidschan einen Checkpoint an der Straße im Latschin-Korridor errichtet. Die Kontroversen um die Öffnung der Kommunikations- und Transportwege – deren Verwirklichung nach eigenen Vorstellungen, so hieß es aus Baku, Aserbaidschan bereit sei, notfalls auch gegen armenische Widerstände durchzusetzen<sup>59</sup> – sind nicht

54 »Statement by President of the Republic of Azerbaijan, Prime Minister of the Republic of Armenia and President of the Russian Federation« (9.11.2020), United Nations Security Council, S/2020/1104, 11.11.2020, <[https://karabakh.space.commonspace.eu/sites/default/files/2021-05/UNSC%2010.11.21%20trilateral%20agreement\\_Arm%20Az%20Rus.pdf](https://karabakh.space.commonspace.eu/sites/default/files/2021-05/UNSC%2010.11.21%20trilateral%20agreement_Arm%20Az%20Rus.pdf)>.

55 Emmanuel Dreyfus/Jules Hugot, *Opening the Araxes Rail Link between Armenia and Azerbaijan. Why the EU Should Support the Connection*, Washington, D.C.: Ponars Eurasia, Oktober 2021 (Ponars Eurasia Policy Memo, Nr. 713); LINKS Europe, *The South Caucasus from War to Peace: 30 Measures between Now and 2030. Report of the Joint Armenian-Azerbaijani Liaison Group on Confidence-building Measures in Support of Lasting Peace in the South Caucasus*, Den Haag, 2.4.2022, <[https://www.commonspace.eu/sites/default/files/2022-04/JOLIG%20report%20CBMs%202022\\_1.pdf](https://www.commonspace.eu/sites/default/files/2022-04/JOLIG%20report%20CBMs%202022_1.pdf)>.

56 Rahim Rahimov, *Zangezur Discourse: Implications for War and Peace between Armenia and Azerbaijan*, Tiflis: Georgian Foundation for Strategic and International Studies (Rondeli Foundation), 2021 (Expert Opinion, Nr. 167), <<https://gfsis.org/ge/files/library/opinion-papers/167-expert-opinion-eng.pdf>>.

57 de Waal, *In the South Caucasus, Can New Trade Routes Help Overcome a Geography of Conflict?* [wie Fn. 53], S. 5; Laurence Broers, *Twitter Thread*, 13.12.2022, <<https://twitter.com/LaurenceBroers/status/1602720753228587008>>; Joshua Kucera, »Armenia and Azerbaijan Stalled in Negotiations over ›Corridor‹«, *Eurasianet*, 20.1.2023, <<https://eurasianet.org/armenia-and-azerbaijan-stalled-in-negotiations-over-corridor>>.

58 Joshua Kucera, »Azerbaijan Steps Back on Demands for ›Zangezur Corridor‹«, *Eurasianet*, 22.2.2023, <<https://eurasianet.org/azerbaijan-steps-back-on-demands-for-zangezur-corridor>>.

59 Laurence Broers, *Is Azerbaijan Planning a Long-term Presence in Armenia?*, London: Chatham House, 26.9.2022, <<https://www.chathamhouse.org/2022/09/azerbaijan-planning-long-term-presence-armenia>>. Siehe auch die Ansprache Präsident

zuletzt ein Beispiel dafür, dass Transportinfrastrukturen und Konnektivitätsfragen keinesfalls automatisch oder allein Potential für Kooperation hervorbringen.<sup>60</sup>

## Pläne, Projekte, (Geo-)Politik

Wann und wie Kommunikationsverbindungen zwischen Armenien und Aserbaidschan geöffnet werden können, ist trotz zuletzt positiver Signale offen und hängt freilich von allgemeinen Entwicklungen im armenisch-aserbaidschanischen Verhältnis ab. Auch gibt es unterschiedliche Einschätzungen zu der Frage, welche Auswirkungen ein solcher Schritt für die regionale Konnektivität und die bestehenden Routen hätte. Das liegt unter anderem daran, dass zahlreiche Routenprojekte unter Einbeziehung verschiedener Transportmodi in Entwicklung oder Planung sind, die sich sowohl ergänzen als auch im Wettbewerb miteinander stehen können.

Die Routen und Routenprojekte, grob entlang einer Nord-Süd- und einer Ost-West-Achse organisiert, lassen sich in (miteinander verbundenen) konzentrischen Kreisen anordnen, die – aus südkaukasischer Perspektive – weitere Länder und Regionen in der unmittelbaren Nachbarschaft und darüber hinaus umfassen. Intra-regional sind das neben den genannten Projekten verschiedene Streckenausbau- und -sanierungsvorhaben: in Georgien etwa die Modernisierung der Eisenbahn und der Ausbau des East-West Highway, in Armenien der North-South-Road Corridor inklusive Anschluss nach Iran und Georgien und in Aserbaidschan der Ausbau der Häfen von Baku und Alat. In einen größeren Rahmen fällt neben Chinas BRI – in deren Kontext sich auch die Stakeholder des Mittleren Korridors bzw. der TITR verorten, wenngleich diese Route nicht explizit Teil der ursprünglichen BRI-Ideen war<sup>61</sup> – auch der multimodale

International North South Transport Corridor (INSTC). Dieser wurde zwischen Indien, Iran und Russland bereits in den frühen 2000er Jahren anvisiert. Theoretisch umfasst der INSTC selbst verschiedene Routen und schließt mittlerweile Armenien und Aserbaidschan als potentielle Mitglieder ein. Lange scheint das Vorhaben kaum Fahrt aufgenommen zu haben. Doch mit dem Krieg gegen die Ukraine und den deshalb gegen Russland verhängten Sanktionen haben Diskussion und Betriebsamkeit rund um eine Aktivierung dieses Korridors als Russlands Alternative zu Routen über Europa neuen Auftrieb erlangt, gerade auch in und durch Moskau.<sup>62</sup>

Die zukünftige Rolle Irans für südkaukasische Transportkonnektivität dürfte von einem Bündel Faktoren abhängen. Zu nennen sind hier unter anderem die Sanktionierung durch die USA, die Zukunft des Nuklearabkommens (Joint Comprehensive Plan of Action), die Positionierung Irans im Spannungsfeld regionaler Akteure sowie die innenpolitischen Entwicklungen in Iran.<sup>63</sup> Offen ist, ob eine stärkere Einbindung des Landes in regionale und überregionale Konnektivität zumindest hypothetisch das Potential hätte, die Attraktivität der südkaukasischen Staaten als überregionale Transportknotenpunkte zu erhöhen. Das käme wohl auf die einzelnen Länder und Strecken an. Georgische Logistikexperten mahnen etwa im

Business and Finance Outlook), <<https://www.oecd.org/finance/Chinas-Belt-and-Road-Initiative-in-the-global-trade-investment-and-finance-landscape.pdf>>. Die Türkei und China haben zum Beispiel 2015 eine Absichtserklärung unterzeichnet, um die Fortentwicklung von BRI und Mittlerem Korridor zu verknüpfen. Bayırbağ/Schindler, »Turkey between Two Worlds« [wie Fn. 40].

**62** Charu Sudan Kasturi, »Is the INSTC Russia's New Economic Escape Route? The INSTC, a Pipe Dream for Years, Is Offering a Vital Economic Escape for Moscow as It Battles Sanctions«, *Aljazeera*, 27.7.2022, <<https://www.aljazeera.com/economy/2022/7/27/russias-new-economic-escape-route>>; Fardin Eftekhari, »Putin's Iran Trip: Why Moscow and Tehran Need Each Other More Than Ever«, *Middle East Eye*, 19.7.2022, <<https://www.middleeasteye.net/opinion/iran-russia-putin-trip-need-each-other-why>>; Emily Ferris, *The Backbone of Russia: Russian Railways Turns to Iran*, London: Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 10.8.2022, <<https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/backbone-russia-russian-railways-turns-iran>>.

**63** Alex Vatanka, *Iran, Turkey, and the Future of the South Caucasus*, Washington, D.C.: Middle East Institute, 4.5.2022, <<https://www.mei.edu/publications/iran-turkey-and-future-south-caucasus>>.

Aliyevs vom 31.12.2022: »President Ilham Aliyev Addresses People of Azerbaijan«, *Report News Agency*, 1.1.2023, <<https://report.az/en/domestic-politics/president-ilham-aliyev-addresses-people-of-azerbaijan/>>.

**60** Siehe dazu Dalakoglou/Harvey, »Roads and Anthropology« [wie Fn. 35]; Pedersen/Bunkenborg, »Roads That Separate« [wie Fn. 35]; »Challenges of Economic Cooperation and Irredentism«, Interview von Daha Yaxşı mit Laurence Broers, *Youtube*, 12.1.2023, <<https://www.youtube.com/watch?v=9p4aLS9fU1k>>.

**61** Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (Hg.), *China's Belt and Road Initiative in the Global Trade, Investment and Finance Landscape*, Paris 2018 (OECD

Gespräch, dass Routen über Iran aufgrund der dortigen Infrastruktur zur ernsthaften Konkurrenz für die Bestrebungen des eigenen Landes im Transportbereich werden könnten, nämlich dann, wenn diese unter Umgehung Georgiens verfolgt würden.

**Vor allem die Covid-Pandemie und der Krieg gegen die Ukraine haben offenbart, wie vulnerabel Verkehrsverbindungen sind.**

Jenseits der Vielzahl an Projekten und der Fragen, wie diese zueinander stehen und wie viel Fracht sie anziehen können, haben vor allem die Covid-Pandemie sowie Russlands Krieg gegen die Ukraine offenbart, wie vulnerabel solche Verbindungen sind. Auch die Strecken in den südkaukasischen Ländern selbst und unter Einschluss von ihnen hängen nicht nur von regionalen, sondern auch von globalen Entwicklungen ab. Das gilt insbesondere dann, wenn die Frachtpotentiale nicht nur intraregional betrachtet werden, sondern eingebettet sind in die Entwicklung interkontinentalen Handels zwischen Asien und Europa.<sup>64</sup> Neben einem möglichen geostrategischen Mehrwert beinhaltet der Ausbau von Transportkonnektivität in wirtschaftlicher Hinsicht eine Art Wette auf zukünftige sozioökonomische Dividenden, sei es in Form möglicher (Folge-)Investitionen oder Transiteinnahmen, sei es in Gestalt von Profit durch Einbettung in Lieferketten oder erhöhtes Tourismusaufkommen.<sup>65</sup> Dass sich die konnektivitätsspezifischen Dividenden nicht zwingend auch materialisieren, lässt sich an (einstweilen) gescheiterten Infrastrukturprojekten sehen.<sup>66</sup>

Selbst Aussagen zum derzeitigen Status quo von Konnektivität im Südkaukasus sind angesichts der komplexen Landschaft zumindest disputabel. Zwar lassen sich die physischen Infrastrukturen abbilden,

64 Kenderdine/Bucsky, »The Middle Corridor« [wie Fn. 47].

65 Evelina Gambino hat vor allem am Beispiel Georgiens auf diese Zukunftsgerichtetheit verwiesen und auf den Nexus von Konnektivität und Performativität aufmerksam gemacht. Sie spricht in diesem Zusammenhang auch von einem »futuristic promise«. Evelina Gambino, *Excavating BRI Futures*, Toronto: Munk School of Global Affairs & Public Policy, 21.6.2021, <<https://munkschool.utoronto.ca/belt-road/research/excavating-bri-futures>>.

66 Tekla Aslanishvili/Orit Halpern, *Scenes from a Reclamation*, Brooklyn, NY: e-flux, Februar 2020, <<https://www.e-flux.com/architecture/new-silk-roads/313102/scenes-from-a-reclamation/>>.

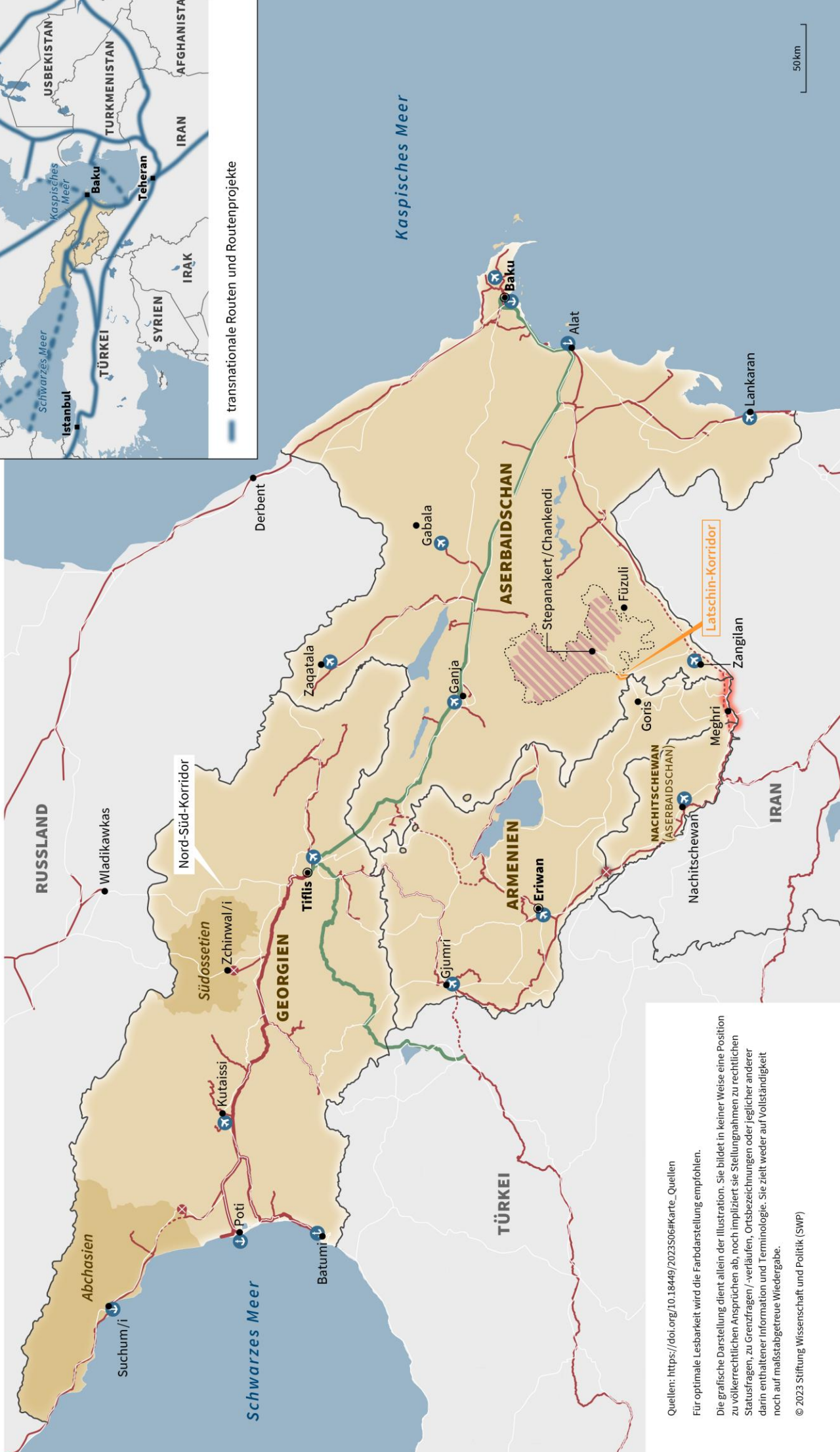
aber vergleichbare regionalspezifische Daten dazu, wie viel Fracht und Personen über die verschiedenen Routen und unter Nutzung unterschiedlicher Verkehrsmodi tatsächlich transportiert werden, liegen nur unvollständig vor und sind mitunter widersprüchlich. Die wenigen einschlägigen Studien mit komparativer Perspektive sind schon einige Jahre alt und beziehen daher neuere (geo-)politische wie ökonomische Entwicklungen nicht ein.<sup>67</sup> Ebenfalls auseinander gehen Schätzungen über die zukünftigen Transportpotentiale im Güter- und Personenverkehr und über damit verknüpfte Chancen für die sozioökonomische Entwicklung in der Region, wie das Beispiel des Mittleren Korridors zeigt.<sup>68</sup> Der Krieg gegen die Ukraine und seine Auswirkungen auf den Transportsektor tragen zudem erheblich zur Fluidität bei.

67 Zum Beispiel TRACECA IDEA II Project (Hg.), *Eastern Partnership Regional Transport Study. Final Report*, Juni 2015. Die ADB hat 2021 eine Projektausschreibung veröffentlicht, auch um zur Verbesserung der Datenlage beizutragen: <<https://www.adb.org/sites/default/files/linked-documents/55118-001-tor.pdf>>.

68 Kenderdine und Bucsky bilanzieren kritisch zur Datenlage in Bezug auf den Mittleren Korridor: »Much extant analysis of the Iron Silk Road avoids data, policy and theory, instead relying on tired geopolitical tropes, open speculation and lived-experience travelogues.« Tristan Kenderdine/Péter Bucsky, »China's Belt and Road Rail Freight Transport Corridor – the Economic Geography of Underdevelopment«, in: *Die Erde. Journal of the Geographical Society of Berlin*, 152 (2021) 2, S. 91 – 111 (104). Siehe auch Kenderdine/Bucsky, »The Middle Corridor« [wie Fn. 47].

# Transportkonnektivität im Südkaukasus

- Schiene
- - - Schiene (partiell) inaktiv / gesperrt
- BTK (Baku-Tiflis-Kars)
- ⊗ früheres Autonomes Gebiet Bergkarabach nach dem Waffenstillstand 2020 unter de facto armenischer Kontrolle verblieben, russische Peacekeeper
- ▨ diskutierte Strecke zwischen Aserbaidschan und Exklave Nachitschewan via Armenien
- ⬇ Hauptstadt
- Stadt / Ort
- Straße
- - - Straße (partiell) inaktiv / gesperrt
- ⊗ Nord-Süd-Korridor
- ⬇ Hafen
- ✈ Flughafen



Quellen: [https://doi.org/10.18449/2023s06#Karte\\_Quellen](https://doi.org/10.18449/2023s06#Karte_Quellen)

Für optimale Lesbarkeit wird die Farbdarstellung empfohlen.

Die grafische Darstellung dient allein der Illustration. Sie bildet in keiner Weise eine Position zu völkerrechtlichen Ansprüchen ab, noch impliziert sie Stellungnahmen zu rechtlichen Statusfragen, zu Grenzfragen / -verläufen, Ortsbezeichnungen oder jeglicher anderer darin enthaltener Information und Terminologie. Sie zielt weder auf Vollständigkeit noch auf maßstabgetreue Wiedergabe.

© 2023 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)



# Beispiel: Dis-/Konnektivität entlang der Georgischen Heerstraße

Konnektivität lässt sich im Großen abbilden, manifestiert sich aber auch konkret »on the ground«. Auch hier zeichnen sich Komplexität und Widersprüche von Konnektivität ab, aber die einzelnen betroffenen oder involvierten Akteure rücken stärker in den Fokus. Das lässt sich am Beispiel des Nord-Süd-Korridors in Georgien und dessen gegenwärtigem Ausbau veranschaulichen.

## **Der Nord-Süd-Korridor ist zentraler Teil von Georgiens Initiative, sich als Transit- und Logistikknotenpunkt zu positionieren.**

Der Straßenausbau unter dem Titel North-South Corridor (Kvesheti-Kobi) Road Project auf einer Nord-Süd-Achse entlang der historischen Georgischen Heerstraße ist neben dem Ausbau des East-West Highway eines der beiden prioritären Straßeninfrastrukturprojekte der georgischen Regierung mit nationaler strategischer Bedeutung. Es ist zentraler Teil der Initiative, das Land als Transit- und Logistikknotenpunkt international zu positionieren. In einer innergeorgischen Dimension verbindet der Nord-Süd-Korridor unter anderem die Hauptstadt Tiflis mit dem Skiresort Gudauri sowie noch weiter nördlich mit den für den Tourismus erschlossenen Wandergebieten rund um die Gemeinde Stepantsminda. In einer transnationalen Dimension ist der Nord-Süd-Korridor zurzeit die einzige offene Verbindung zum nördlichen Nachbarn Russland und eine wichtige Transitstrecke nicht nur für georgische, sondern vor allem für armenische, aber auch zentralasiatische, türkische, aserbaidchanische, belarussische und iranische Warentransporte. Infolge von Russlands Krieg gegen die Ukraine hat Konnektivität über den Nord-Süd-Korridor zusätzliche Aufmerksamkeit und die Strecke

eine nochmals erhöhte Nachfrage erlangt.<sup>69</sup> Eigentlich war diese Route nicht für überregionalen oder internationalen Transitverkehr vorgesehen, zumal nicht im aktuellen Ausmaß. Dieser lief über die Straße entlang der Schwarzmeerküste in Abchasien oder durch den Roki-Tunnel und das Gebiet Südossetiens sowie über die Schiene entlang des Schwarzen und des Kaspischen Meeres. Abchasien und Südossetien haben sich jedoch in bewaffneten Konflikten Anfang der 1990er Jahre von Tiflis losgesagt; beide Gebiete sind Tiflis' Kontrolle weiterhin entzogen. Spätestens mit dem Augustkrieg zwischen Georgien und Russland 2008 war die Strecke über den Roki-Tunnel vollends blockiert und die Georgische Heerstraße de facto die einzig verbliebene Verbindung nach Russland.<sup>70</sup>

## **Ausbau des Nord-Süd-Korridors**

Als einen der Hauptgründe für den Ausbau der Strecke identifizieren die georgische Regierung und internationale Geberorganisationen die auch jenseits der aktuellen Situation gestiegenen Anforderungen

<sup>69</sup> Nini Gabritchidze, »Ukraine War Leads to Traffic Jams in Georgia«, *Eurasianet*, 6.10.2022, <<https://eurasianet.org/ukraine-war-leads-to-traffic-jams-in-georgia>>.

<sup>70</sup> Von 2006 bis 2010 hielt die russische Seite den Grenzübergang geschlossen, offiziell aufgrund von Umbauarbeiten. Vermutlich aber blieb er aus politischen Gründen blockiert. In dieser Zeit waren somit sämtliche Überlandverbindungen zwischen Russland und Georgien gekappt. Dimitri Avaliani, »Georgia: Russian Border Opening Plan under Scrutiny. Mixed Motives Seen in Proposed Move to End Three-year Frontier Closure«, London u.a.: Institute for War & Peace Reporting, 26.11.2009, <<https://iwpr.net/global-voices/georgia-russian-border-opening-plan-under-scrutiny>>.

durch den wachsenden Transitverkehr. Weitere Gründe liegen im Bestreben, die Verkehrssicherheit zu verbessern und einen Beitrag zur lokalen regionalen Entwicklung zu leisten, besonders durch Impulse für den Tourismus in den Regionen entlang der Strecke. Die Gesamtkosten des Projekts in Höhe von rund 558 Millionen US-Dollar werden gedeckt durch Kredite der Asian Development Bank (ADB, 415 Millionen US-Dollar) und der European Bank for Reconstruction and Development (EBRD, 60 Millionen US-Dollar) sowie durch Mittel des georgischen Staats.<sup>71</sup>

Das Kvesheti-Kobi-Projekt ist das erste und wohl aufwendigste von drei miteinander in Verbindung stehenden (geplanten) Teilprojekten entlang des Nord-Süd-Korridors. Es beinhaltet unter anderem den Bau eines knapp 9 Kilometer langen Tunnels, welcher der vorhandenen Straße, insbesondere zum Skiort Gudauri, Entlastung bringen soll. Des Weiteren umfasst das Projekt den Bau eines 23 Kilometer langen Straßenabschnitts sowie von sechs Brücken und vier weiteren Tunnels.<sup>72</sup> Implementiert wird das Projekt durch das Road Department, eine Abteilung unter dem Dach des georgischen Ministeriums für regionale Entwicklung und Infrastruktur. Die ausführenden Bauunternehmen kommen aus China: Es handelt sich um die China Railway Tunnel Group Co., Ltd. sowie die China Railway 23rd Bureau Group Co., beide Töchter chinesischer Staatsunternehmen. Beaufsichtigt wird der Bau von einer Firma aus der Türkei. Ideen für einen Tunnel auf der Strecke reichen bis ins vorletzte Jahrhundert zurück und kursierten hin und wieder vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg.<sup>73</sup> Georgiens damaliger Präsident Micheil Saakaschwili zum Beispiel imaginierte seinerzeit den Ort Stepanisminda (damals noch Kazbegi) bereits als »Vorort von Tiflis«, aufgrund der mit einem solchen Bau einhergehenden Zeitersparnis für die Strecke ab der Hauptstadt.<sup>74</sup>

71 Die Machbarkeitsstudien für das Projekt wurden über die Weltbank finanziert.

72 Kvesheti-Kobi, »About the Project«, <<https://kveshetikobiroad.ge/en/about-the-project/>>.

73 N. I. Kvezereli-Kopadze, »The Problem of Year-Round Traffic through the Pass of the Cross on the Georgian Military Highway«, in: *Soviet Geography*, 15 (1974) 3, S. 163 – 174.

74 Maradia Tsaava, »The Georgian Military Highway or »Bottleneck« of the Caucasus?«, *JAMnews*, 5.4.2021, <<https://jam-news.net/the-georgian-military-highway-or-bottleneck-of-the-caucasus/>>; Kvezereli-Kopadze, »The Problem of Year-Round Traffic through the Pass of the Cross on the Georgian Military Highway« [wie Fn. 73].

## Dis-/Konnektivität und Staat-Gesellschafts-Beziehungen

Gemäß dem offiziellen georgischen Diskurs über den Mehrwert verbesserter Konnektivität lautet ein Ziel des Kvesheti-Kobi-Projekts, zur regionalen Entwicklung innerhalb Georgiens beizutragen. Im Wesentlichen geht es um eine Verbesserung der Lebensbedingungen der lokalen Bevölkerung durch eine verstärkte Verkehrsanbindung, also effektivere lokale Konnektivität, sowie daraus erwachsende Chancen, neue Tourismusmöglichkeiten zu erschließen. Unter anderem ein Besucherzentrum, annonciert als Flaggschiff-Initiative, sowie (Business-)Trainings für die lokale Bevölkerung sollen nachhaltigen Ökotourismus in der betroffenen Region fördern helfen.<sup>75</sup> Offiziell firmiert das Projekt unter dem Slogan »Kvesheti-Kobi Road – New Way of Development«.

### Der Infrastrukturausbau wird nicht nur positiv gesehen, sondern auch als Gefahr für Umwelt, Kulturerbe und Tourismus.

Eine derart hoffnungsfrohe Zukunftsimagination teilen nicht alle. Der Infrastrukturausbau gefährde eher die Entwicklung des Tourismus und darüber hinaus der gesamten Region, kritisieren etwa Umwelt- und Denkmalschützer bzw. -schützerinnen, aber auch Vertreterinnen und Vertreter der Tourismusbranche. Bedroht sehen sie besonders das Tourismuspotential des kulturell bedeutsamen Khada-Tals, durch welches die neue Verkehrsverbindung verlaufen wird. Die Genehmigung gründe auf einer unvollständigen Liste von Kulturerbe, so ein Vorwurf. Tatsächlich wird in späteren Studien ein Vielfaches der ursprünglich identifizierten Orte aufgeführt. Vertreterinnen und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) kritisieren, dass das Projekt mit dem Ökotourismus, für den das Khada-Tal prädestiniert sei, sowie mit dem Schutz des dortigen umfangreichen Kulturerbes und der Artenvielfalt nicht zu vereinbaren sei.<sup>76</sup> Daran dürfte für sie wohl auch der

75 Kvesheti-Kobi, »About the Project« [wie Fn. 72].

76 Siehe für die Kritik am Projekt Green Alternative/CEE Bankwatch Network, *Unsolved Problems of the North-South Corridor (Kvesheti-Kobi) Road Project*, Tiflis, Oktober 2021, <[https://greenalt.org/app/uploads/2021/11/Khada\\_report.pdf](https://greenalt.org/app/uploads/2021/11/Khada_report.pdf)>; Manana Kochladze, *Will Georgia's North-South Corridor Boost*

Masterplan+ wenig ändern, der den Rahmen für die langfristige Entwicklung der betroffenen Region abstecken soll. Die Projektverantwortlichen hatten ihn nachträglich initiiert und entwickeln ihn nun parallel zur fortschreitenden Projektimplementierung.<sup>77</sup>

Zwar äußern die Verantwortlichen, man befinde sich im Austausch mit der lokalen Bevölkerung und gehe mit der Entscheidung zum Masterplan+ über die ursprünglich vorgesehene Projektbegleitung weit hinaus.<sup>78</sup> Dennoch sind die Gräben tief, es herrscht Misstrauen. Während etwa Umwelt- und Denkmalschützer und -schützerinnen Proteste organisierten, agierten die NGOs aus Sicht der Projektverantwortlichen isoliert von den Interessen der eigentlich betroffenen lokalen Bevölkerung. Tatsächlich konnten die Proteste nur begrenzt Fahrt aufnehmen; eine

*Trade, or Make It Dependent on Russia?*, CEE Bankwatch Network, Mai 2022 (Issue Paper), <[https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2022/04/2022-05-10\\_EBRD-issue-paper\\_North-South-Corridor-Georgia.pdf](https://bankwatch.org/wp-content/uploads/2022/04/2022-05-10_EBRD-issue-paper_North-South-Corridor-Georgia.pdf)>; Manana Kochladze, *North-South Corridor (Kvesheti-Kobi) Road Project*, CEE Bankwatch/Green Alternative, Mai 2019 (Issue Paper), <[https://greenalt.org/app/uploads/2021/04/Issue\\_Paper\\_new\\_Kobi\\_Kvesheti\\_Sarajevo\\_2019.pdf](https://greenalt.org/app/uploads/2021/04/Issue_Paper_new_Kobi_Kvesheti_Sarajevo_2019.pdf)>; Green Alternative, *Potential Socio-Economic and Gender Impact of the Kvesheti-Kobi Road Project on the Local Population*, Tiflis 2020, <[https://greenalt.org/app/uploads/2021/04/kvesheti\\_kobi\\_road\\_2020\\_ENG.pdf](https://greenalt.org/app/uploads/2021/04/kvesheti_kobi_road_2020_ENG.pdf)>; The National Trust of Georgia, »Landscape«, <<http://www.nationaltrustofgeorgia.org.ge/landscape/>>; Manana Suramelashvili, »Khada Cultural Landscape at Risk«, in: Christoph Machat/John Ziesemer (Hg.), *Heritage at Risk. World Report 2016–2019 on Monuments and Sites in Danger*, Berlin 2020, S. 48 – 51; *Appeal. Kvesheti-Kobi Road Project: Risks for Cultural and Natural Heritage of the Khada Valley*, Tiflis, April 2021, <<http://www.nationaltrustofgeorgia.org.ge/wp-content/uploads/2021/04/Academic-open-letter-comb.pdf>>; »CENN Position Regarding the Project on Construction and Operation of the New Kvesheti-Kobi Motor Road«, <<http://environment.cenn.org/cenn-position-regarding-project-construction-operation-new-kvesheti-kobi-motor-road/>>.

**77** Der Masterplan+ setzt sich zusammen aus Community Needs Assessment, Historic-Cultural Reference Plan, Development Plan und Priority Investment Program. Asian Development Bank/Roads Department of Georgia, *Stakeholder Brief: Community Development and Livelihood Improvement. North-South Corridor (Kvesheti-Kobi) Road Project*, Manila/Tiflis, Mai 2022, <<https://kveshetikobiroad.ge/wp-content/uploads/2022/05/Community-development-and-livelihood-improvement.pdf>>.

**78** »Khada Valley Development Plan. Preliminary Vision for the Development Plan«, Mai 2022, <<https://kveshetikobiroad.ge/wp-content/uploads/2022/05/Preliminary-Vision-for-the-Development-Plan.pdf>>.

größere Mobilisierung gegen den Bau scheint bislang ausgeblieben.<sup>79</sup> Protokolle der Stakeholder-Engagement-Treffen allerdings legen nahe, dass die Stimmung unter den Bewohnern und Bewohnerinnen des Tals zumindest ambivalent ist.<sup>80</sup>

Der vorläufige Entwicklungsplan für die vom Bau betroffene Region, Teil des Masterplan+, kommt zu dem Schluss, dass Voraussetzung für die Umsetzung der darin vorgeschlagenen Ideen eine Minimierung der Auswirkungen der Straße sei. Nicht ausgeführt wird, was das konkret bedeutet. NGO-Vertreterinnen und -Vertreter legten derweil offiziell Beschwerde bei den Geberorganisationen ADB und EBRD ein. Ende März 2021 kam das im Rahmen des Mechanismus zur Rechenschaftslegung der ADB eingesetzte Gremium nach einer ersten Prüfung zu der Einschätzung, es gebe in der Tat Anzeichen dafür, dass Vorschriften nicht eingehalten wurden. Das betrifft unter anderem negative Auswirkungen des Projekts und Maßnahmen zu deren Vermeidung in den Bereichen Umwelt, sozio-ökonomische Entwicklung, Gender oder Denkmalschutz. Der Prozess der Compliance-Überprüfung, welcher bei der EBRD anhängig ist, ist auch Anfang 2023 noch nicht abgeschlossen.<sup>81</sup> Im Abschlussbericht des ADB-Prüfverfahrens, veröffentlicht Ende Januar 2023, wird indes bestätigt, dass in einer Reihe von Punkten die ADB ihren Sorgfaltspflichten nicht ausreichend

**79** Kleinere lokale Proteste unter dem Slogan »Khada steht nicht zum Verkauf« fanden hingegen statt. Unklar ist, in welchem Maß die Covid-Pandemie und damit verbundene Einschränkungen Einfluss auf Protestaktivitäten hatten. Tazo Kupreishvili, »Chada ar ikhida! – chadas cheobashi adgilobrivebma aksia gamartes« [»Khada steht nicht zum Verkauf.« Im Khada-Tal hielten Einheimische Kundgebung ab], *Netgazeti*, 26.10.2019, <<https://netgazeti.ge/news/401290/>>.

**80** Ministry of Regional Development and Infrastructure of Georgia. Roads Department, *Land Acquisition and Resettlement Plan (LARP). Kvesheti-Kobi Road. LOT 2*, Tiflis, Juli 2019, <<https://kveshetikobiroad.ge/wp-content/uploads/2021/01/Land-Acquisition-And-Resettlement-Plan-LARP-Lot-2.pdf>>. Siehe zum Beispiel die Diskussion mit Bewohnern und Bewohnerinnen von Kvesheti, S. 98. Auch im Bericht zum angestrebten Prüfverfahren des Projekts (siehe dazu weiter unten) wird auf die Kritik direkt Betroffener am Projekt verwiesen.

**81** EBRD Independent Project Accountability Mechanism Case Registry, »North-South Corridor (Kvesheti-Kobi) Road Project«, <<https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/ipam/2020/01.html>>; Asian Development Bank Accountability Mechanism Compliance Review Panel: Report on Eligibility, 24.3.2021, <[https://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/attachments/CRP-GEO-KK-Eligibility%20Report-24Mar2021.pdf/\\$FILE/CRP-GEO-KK-Eligibility%20Report-24Mar2021.pdf](https://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/attachments/CRP-GEO-KK-Eligibility%20Report-24Mar2021.pdf/$FILE/CRP-GEO-KK-Eligibility%20Report-24Mar2021.pdf)>.

nachgekommen ist oder zusätzliche Maßnahmen angeraten gewesen seien, und zwar sowohl vor als auch nach Projektbewilligung. Beanstandungen gab es etwa im Hinblick auf Schutz des Natur- und Kulturerbes, Kompensationen für und Auswirkungen auf Lebensgrundlagen und -bedingungen der lokalen Bevölkerung oder Wahrnehmung von Aufsichtspflichten. Die Auswertung bezieht sich dabei allein auf die ADB. (Potentielles) Fehlverhalten des Kreditnehmers, der beteiligten (Bau-)Unternehmen oder der ausführenden Behörde sind explizit nicht Teil der Beurteilung. Gleichzeitig wird im Bericht kritisch angemerkt, dass aufgrund der spezifischen Ausgestaltung des Projekts wesentliche Monitoring- und Schadensbegrenzungsmaßnahmen an den Kreditnehmer oder die ausführenden Unternehmen delegiert werden, und moniert: »Die anhaltende Nichteinhaltung von Vorschriften seitens des Auftragnehmers [...] stellt ein Risiko für die betroffenen Personen, ihre Gemeinden und das Umfeld dar. Es bedeutet auch ein Reputationsrisiko für die ADB.«<sup>82</sup> Die Bauarbeiten wurden parallel zu den Compliance-Verfahren weitergeführt.

Die Divergenzen in den Staat-Gesellschafts-Beziehungen und im Blick der verschiedenen Akteure auf Konnektivität offenbaren sich nicht nur am Beispiel des Kvesheti-Kobi-Projekts. Eine wiederkehrende Thematik etwa ist die Kompensation von Land oder Grundstücken, die für Infrastrukturentwicklungsprojekte beansprucht oder durch den Bau gefährdet werden. Konflikte hierüber scheinen wesentlichen Einfluss darauf zu haben, ob Vorhaben auf lokaler Ebene akzeptiert werden oder nicht. Eigentumsrechte an Ländereien und Grundstücken sind gerade in ländlichen Regionen Georgiens oft nicht offiziell verbrieft, sondern durch Gewohnheitsrecht informell legitimiert. Wie schon bei anderen Bauprojekten sei es laut Medienberichten und NGO-Statements auch im Fall des Kvesheti-Kobi-Projekts mitunter schwierig,

**82** Eigene Übersetzung, im Original: »The persistence of contractor noncompliances [...] poses risk to affected persons, their communities, and environment. It also poses a reputational risk to ADB.« Asian Development Bank Compliance Review Panel, *Final Report on Compliance Review Panel Request No 2021/1 on the North-South Corridor (Kvesheti-Kobi) Road Project in Georgia* (Asian Development Bank Loan 3803), Manila, 18.11.2022, S. 119, <[https://compliance.adb.org/dir/0035p.nsf/attachments/CRP-GEO-KK-FinalReport-2Feb-ForWeb.pdf](https://compliance.adb.org/dir/0035p.nsf/attachments/CRP-GEO-KK-FinalReport-2Feb-ForWeb.pdf/$FILE/CRP-GEO-KK-FinalReport-2Feb-ForWeb.pdf)>. Im Abschlussbericht wird zudem angemerkt, dass verschiedene Prozesse nicht abgeschlossen sind, »verbleibende Risiken« daher nicht ausgeschlossen werden können (S. iv).

die qua Gewohnheitsrecht über Generationen privat genutzten Grundstücke offiziell zu registrieren. Kompensationsmöglichkeiten für die Betroffenen würden durch mangelnde Registrierungen erschwert, die fraglichen Grundstücke seien ohnehin nur unzureichend als solche vermerkt.<sup>83</sup> Die Projektverantwortlichen teilen diese Kritik nicht. Im Abschlussbericht des bei der ADB anhängigen Prüfverfahrens wird bei diesen Fragen zwar kein Versäumnis seitens der ADB festgestellt. Betont wird dort aber, diese solle den Prozess weiterhin überwachen, und es sei wichtig, den Betroffenen zu versichern, dass Registrierungen weiterhin möglich sind.<sup>84</sup>

Für mehr Transparenz und Vertrauen in die Prozesse hätte möglicherweise ein stärkerer Einbezug unabhängiger Watchdog-Organisationen in die projekteigenen Beschwerdeverfahren sorgen können. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind jedoch in den vorgesehenen Institutionen zur Beschwerdebeilegung nur begrenzt vertreten: Laut Social Monitoring Report zum Projekt vom November 2021 sind in den auf kommunaler Ebene eingerichteten Ausschüssen für die Beilegung von Beschwerden (Grievance Redress Committees) zwar Vertreterinnen und Vertreter aus den betroffenen Ortschaften involviert, aber anscheinend keine NGO-Repräsentanten und -Repräsentantinnen. In der Kommission für die Beilegung von Beschwerden (Grievance Redress Commission), weiter oben in der Hierarchie, sind laut dem Bericht weder NGO-Vertreter noch Betroffene repräsentiert.<sup>85</sup> Erschwerend dürfte hinzukommen,

**83** »Kvesheti-kobis gzis zonashi mitsebis tarliturad dauplebis braldebit mokalakeebi daakaves« [In der Gegend der Kvesheti-Kobi-Straße wurden Bürger wegen Vorwürfen des betrügerischen Erwerbs von Land festgenommen], *Mtisambebi.ge*, 16.12.2021, <<https://www.mtisambebi.ge/news/people/item/1400-qvesheti-kobis-gzis-zonashi-mixebis-tagliturad-dauplebis-braldebit-moqalakeebi-daakaves>>; »Rogor devnis chelisupleba chadelebs gzis msheneblobistvis« [Wie die Regierung Khada-Bewohner für den Straßenbau verfolgt], *Mtisambebi.ge*, 10.12.2021, <<https://mtisambebi.ge/news/people/item/1398>>.

**84** Asian Development Bank Compliance Review Panel, *Final Report on Compliance Review Panel Request No 2021/1 on the North-South Corridor (Kvesheti-Kobi) Road Project in Georgia* [wie Fn. 82], S. 95.

**85** Sopho Omanadze, *Georgia: North South Corridor (Kvesheti-Kobi) Road Project Social Monitoring Report. Kvesheti-Kobi Road Compliance Report No 1–3 (CR1-3)*, Tiflis, November 2021, S. 28–30, <[https://www.adb.org/sites/default/files/project-documents/51257/51257-001-smr-en\\_6.pdf](https://www.adb.org/sites/default/files/project-documents/51257/51257-001-smr-en_6.pdf)>.

dass Kommunalverwaltungen in Georgien trotz der bisherigen Dezentralisierungsanstrengungen weiterhin oft nicht ausreichend unabhängig von Zentralstaat und Regierung agieren. Das wirkt sich darauf aus, wie effektiv sie die kommunalen Belange und Anliegen der lokalen Bevölkerung – auch gegen zentralstaatliche und regierungsparteiliche Interessen – vertreten (können). Das gilt nicht zuletzt bei Projekten, denen die Regierung nationale strategische Bedeutung attestiert.<sup>86</sup>

## Dis-/Konnektivität und transnationaler Transitverkehr

Neben dem Beitrag zur lokalen Entwicklung soll der Ausbau des Nord-Süd-Korridors für besseren transnationalen Transit sorgen. Gerade in dieser Dimension ist das vorherrschende (mediale) Bild der Strecke nicht von Verkehrsfluss, sondern von kilometerlangen LKW-Staus geprägt. Bis zu 100 Tage im Jahr sind Abschnitte der Straße aufgrund von Schlechtwetter, Schnee und Lawinengefahr geschlossen. Wegen der politisch bedingten hohen Nachfrage waren diese Staus 2022 besonders lang und folgenschwer.

Für Regierung und Geberbanken scheint die Notwendigkeit eines Ausbaus der Nord-Süd- neben der Ost-West-Trasse als zentrale (Transit-)Arterien des Landes auf der Hand zu liegen, auch wenn Georgien keine umfassende Transportstrategie hat.<sup>87</sup> Weit weniger Dissens als über die Folgen für das Khada-Tal besteht darüber, dass die Engpässe auf der Strecke

negative Auswirkungen haben. Die Probleme infolge der Staus sind offenkundig: Neben Luftverschmutzung sind es die logistischen Herausforderungen, die oft für viele Tage gestrandeten LKW-Fahrer mit Lebensmitteln, Wasser, sanitären Anlagen und Erste-Hilfe-Ausrüstungen zu versorgen und ihren Abfall zu entfernen. Das gilt in erster Linie für die betroffenen Regionen und Kommunen, die den Fahrern derzeit provisorisch helfen, entweder direkt oder indem sie private Initiativen unterstützen.

Die georgischen Transitpauschalen beliefen sich bis Mitte Juni 2022 auf 200 georgische Lari (GEL), umgerechnet rund 65 Euro, und wurden dann deutlich auf 350 Lari, etwa 116 Euro, erhöht. Kritikerinnen und Kritiker in Georgien haben lange bemängelt, die niedrigen Pauschalen würden nicht einmal die Kosten für die Instandhaltung der georgischen Straßeninfrastruktur decken. Damit wurde nun auch von offizieller Seite die Anhebung der Pauschale begründet.<sup>88</sup> Aus Sicht etwa armenischer Spediteure ist die Pauschale aber nur ein Baustein in der Kostenkalkulation. Für das Binnenland Armeniens, dessen wichtigster Handelspartner Russland ist und dessen eigene Landesgrenzen zur Türkei und Aserbaidschan geschlossen sind, hat die Strecke existentielle Bedeutung.<sup>89</sup> Kosten infolge staubedingter Wartezeiten schlagen hier empfindlich zu Buche, umso mehr, wenn diese zu Frachtausfällen führen.<sup>90</sup> Armenien hat bislang kaum

**86** Ana Tsitlidze, »The Problem of the Political and Fiscal Decentralization of the Local Government in 2012 – 2019«, in: *Globalization and Business*, (2019) 7, S. 148 – 154; Peter Wiebler, »Local Governance Reform Can Strengthen Georgian Democracy from the Ground Up. Op-Ed«, *Civil.ge*, 2.2.2022, <<https://civil.ge/archives/470647>>.

**87** Thomas Day u.a., *Decarbonisation Scenarios for the Transport Sector in Georgia*, Berlin/Köln: New Climate Institute, Januar 2021, S. 31, <[https://newclimate.org/sites/default/files/2021/01/NewClimate\\_Decarbonisation-scenarios-for-Georgia-transport-sector\\_Jan21\\_2.pdf](https://newclimate.org/sites/default/files/2021/01/NewClimate_Decarbonisation-scenarios-for-Georgia-transport-sector_Jan21_2.pdf)>. Auf das Fehlen einer solchen Strategie verweist auch die EU in ihrem jüngsten Bericht zu Georgiens Kapazitäten im Hinblick auf eine angestrebte EU-Mitgliedschaft: Europäische Kommission, *Analytical Report Following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Georgia's Application for Membership of the European Union. Commission Staff Working Document*, SWD(2023) 31 final, Brüssel, 1.2.2023.

**88** »V pervom polugodii Gruziju tranzitom pereseklo rekordnoe kolichestvo fur« [Im ersten Halbjahr passierte eine Rekordzahl an LKW Georgien], *JAMnews*, 2.9.2022, <<https://jam-news.net/ru/v-pervom-polugodii-gruziju-tranzitomom/>>; Tsaava, »The Georgian Military Highway or »Bottleneck« of the Caucasus?« [wie Fn. 74]. Zum Vergleich: Transit via Aserbaidschan kostet türkische Transportunternehmen pro Lastwagen, abhängig von Art und Gewicht der Fracht, zwischen 500 und 700 US-Dollar. Fehim Tastekin, »Russian Invasion of Ukraine Slams Turkey's Transportation Industry«, *Al-Monitor*, 22.4.2022, <<https://www.al-monitor.com/originals/2022/04/russian-invasion-ukraine-slams-turkeys-transportation-industry>>.

**89** Zur Situation Armeniens als Binnenland siehe Tigran Zakaryan, »Landlocked with Closed Borders: Armenia's Problem of Access to the Sea«, in: *Caucasus Survey*, 9 (2021) 2, S. 192 – 208.

**90** Angaben zu den Kosten der Verzögerungen variieren. Während manche Quellen von um die 100 US-Dollar pro zusätzlichem Tag an Zusatzkosten ausgehen, kommen andere mit Verweis auf hohe Kosten allein für die benötigte Kühlung auf noch höhere Summen: Alexandr Avanesov, »Transit Tariff Rise Blow to Armenian Exporters«, *ArmInfo Financial Portal*, 20.6.2022, <[https://finport.am/full\\_news.php?id=46](https://finport.am/full_news.php?id=46)>

Spielraum dafür, seine Routen nach Russland zu diversifizieren. Der Nord-Süd-Korridor ist die einzige Überlandverbindung zu seinem Haupthandelspartner. Auf einen reibungslosen Transit sind allen voran solche armenischen Transportunternehmen angewiesen, die verderbliche Waren wie frischzuhaltende Lebensmittel fahren.<sup>91</sup> Um nicht zuletzt für solche Waren eine verlässlichere Route anbieten zu können, hat sich Armeniens Regierung seit längerem um eine alternative Fährverbindung bemüht, vom georgischen Hafen in Poti zum russischen Kavkaz.<sup>92</sup> Seit Frühjahr 2022 hat sie diesen Plan mit neuem Eifer verfolgt. Im Oktober 2022 gab Armeniens Wirtschaftsminister indes zu verstehen, dass die gegen Russland verhängten Sanktionen die Verwirklichung erschweren.<sup>93</sup>

Georgiens Konnektivität steht seit Februar 2022 unter besonderer Beobachtung, vor allem der Warentransit über Georgien nach Russland. Dem Verkehr über die Nord-Süd-Route kommt in der aktuellen Situation eine besondere Bedeutung zu: Straßentransporteure sind äußerst flexibel und anpassungsfähig, wenn sich die Bedingungen ändern – ein Vorteil gegenüber der Schiene.<sup>94</sup> Georgien hat sich den westlichen Sanktionen gegen Russland zwar nicht ausdrücklich angeschlossen. Dennoch, so heißt es aus Tiflis, würden georgische Beamte an den Grenzübergängen Transitgüter auf sanktionierte Waren hin prüfen, und die Kontrollmaßnahmen seien verstärkt worden.<sup>95</sup> Behauptungen, Georgien spiele eine Rolle

bei der Umgehung der Sanktionen, hat die georgische Regierung strikt von sich gewiesen.<sup>96</sup>

Unabhängig von der aktuellen Situation besteht aus georgischer Sicht ein zentraler »Flaschenhals« für den Transitverkehr entlang der Georgischen Heerstraße jenseits der Grenze, auf russischer Seite. Neben den wetterbedingten Straßenschließungen seien die staubedingten Transiteinbußen vor allem auf Verzögerungen der russischen Grenzkontrolle zurückzuführen.<sup>97</sup> Folgt man der Einschätzung georgischer Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner, dass das Nadelöhr des Nord-Süd-Korridors auf der russi-

iskljuchili vozmozhnost' kontrabandy v Rossiju sanktsionnykh tovarov« [Georgiens Behörden haben Möglichkeit des Schmuggels sanktionierter Waren nach Russland ausgeschlossen], *Kavkazkij Uzel*, 9.4.2022, <<https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/375019/>>.

**96** Kyjiw hatte Tiflis wiederholt vorgeworfen, die Sanktionen zu umgehen. Das trug 2022 zu politischen Spannungen zwischen den lange Zeit eigentlich partnerschaftlich verbundenen Ländern bei. Siehe zur Frage des Umgangs mit den Sanktionen durch Georgien auch Institute for Development of Freedom of Information (IDFI), *Georgia's Implementation of the International Sanctions Imposed on Russia. February–August*, Tiflis 2022. Diese Analyse basiert maßgeblich auf 204 dokumentierten Fällen, wo Güter mit Destination Russland oder Belarus an georgischen Grenzen zurückgewiesen wurden. Die Verfasser der IDFI-Studie machen darauf aufmerksam, dass die berücksichtigten Daten unvollständig sind und dass mehr Transparenz größeres Vertrauen in die Kontrollen schaffen würde.

**97** Die in Gesprächen vorgebrachten Gründe für die Existenz dieses Nadelöhrs sind vielfältig: Anders als beim eigenen 24-Stunden-Service sei der Grenzübergang auf russischer Seite nur tagsüber geöffnet, die dortigen Abfertigungskapazitäten seien gering. Am 19.5.2022 erklärte der georgische Zoll, die eigenen Kapazitäten würden wegen des gestiegenen Frachtaufkommens in ganz Georgien erhöht, um den 24-Stunden-Service zu garantieren. Seit 2021 laufende Um- und Erweiterungsarbeiten auf russischer Seite sollen zudem dazu geführt haben, dass zwischenzeitlich weitere Transitkapazitäten eingebüßt wurden. Zwischen Georgien und Russland gibt es keinen elektronischen Datenaustausch. Dieser erleichtert die Klärung von Fragen rund um den Zoll und kommt etwa beim Warentransport über die türkisch-georgische Grenze zum Einsatz. Tastekin, »Russian Invasion of Ukraine Slams Turkey's Transportation Industry« [wie Fn. 88], Gabritchidze/Mejlumyan, »Armenia to Set Up Ferry between Georgia and Russia« [wie Fn. 92]; Revenue Service, »Statement of the Revenue Service of the Ministry of Finance«, Pressemitteilung, 19.5.2022, <<https://rs.ge/NewsArchive-en?newsId=644>>.

272& lang=3>: Gayane Sargsyan, »New Problems at the Upper Lars Checkpoint – A Blow to Armenian Business«, *JAMnews*, 5.12.2022, <<https://jam-news.net/new-problems-at-the-upper-lars-checkpoint-a-blow-to-armenian-business/>>.

**91** Diese genießen derzeit eine Vorzugsbehandlung im Rahmen eines »Grünen Korridors«. »Vlasti Gruzii uprostiti propusk gruzovikov s produktami cherez granitsu« [Georgische Behörden haben Grenzpassage für LKW mit Lebensmitteln vereinfacht], *Kavkazkij Uzel*, 23.5.2022, <<https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/377417/>>.

**92** Nini Gabritchidze/Ani Mejlumyan, »Armenia to Set Up Ferry between Georgia and Russia«, *Eurasianet*, 16.8.2022, <<https://eurasianet.org/armenia-to-set-up-ferry-between-georgia-and-russia>>.

**93** »Armenian Economy Minister Hopes Ferry Communication Will Be Launched before Bad Weather Starts«, *Armenpress*, 3.11.2022, <<https://armenpress.am/eng/news/1096360/>>.

**94** CAREC, *Railway Sector Assessment for Georgia* [wie Fn. 44], S. 16.

**95** Revenue Service, »Statement of the Revenue Service«, Pressemitteilung, Tiflis, 3.6.2022, <<https://rs.ge/NewsArchive-en?newsId=657>>; Inna Kukudzhanova, »Vlasti Gruzii

schen Seite liegt,<sup>98</sup> dürfte dann aber zumindest in Sachen Transitkapazitäten der Ausbau der Strecke Kvesheti-Kobi nur bedingt etwas ändern, befindet sich der Engpass doch außerhalb georgischer Einwirkungsmöglichkeiten.

## Dis-/Konnektivität und Geopolitik

In welchem Maß der Ausbau der Strecke also tatsächlich zu einem reibungslosen transnationalen Transit und damit verbesserter transnationaler Nord-Süd-Konnektivität beiträgt oder beitragen kann, ist zumindest ein Diskussionsthema. Ebenso strittig ist allerdings, ob das gerade in der gegenwärtigen politischen Situation überhaupt im Interesse Georgiens wäre. Die dem Ausbau der Strecke zugeschriebene strategische Bedeutung interpretieren Kritikerinnen und Kritiker des Projekts anders als die Regierung. Erstere fürchten, dass sich dadurch angesichts der aktuellen geopolitischen Konfrontationen die Verletzlichkeit Georgiens vis-à-vis Russland weiter erhöht.<sup>99</sup>

### Die historische Verbindung über den Kaukasus diente dem Handel, aber auch militärischen Zwecken und Raubzügen.

Die Verbindung über den Kaukasus, die später als Georgische Heerstraße figurierte, war schon in ihrer historischen Verwendung nicht nur positiv konnotiert. Neben ihrer Funktion als wesentliches Bindeglied zwischen Nord- und Südkaukasus, das Handel ermöglichte, diente sie auch militärischen Zwecken und Raubzügen. Die zurzeit geäußerten Vorbehalte können an ein spezifisches Narrativ in Georgien anknüpfen, das bereits die historische Georgische Heerstraße und ihren Vorläufer als (Eroberungs-)Instrument des russischen Zarenreichs einordnet, mit dem eine gegen die zaristische Herrschaft aufbegehrende georgische Bergbevölkerung diszipliniert werden sollte.<sup>100</sup> Auch die Wiedereröffnung des Grenzüber-

gangs 2010, nachdem dieser mehrere Jahre geschlossen war, hatte sicherheitspolitische Bedenken auf georgischer Seite hervorgerufen.<sup>101</sup>

Nicht zuletzt weil russische Truppen in den abtrünnigen Landesteilen bzw. De-facto-Staaten Abchasien und Südossetien stationiert sind, mag man über den qualitativen Unterschied in der direkten Bedrohungslage und militärischen Vulnerabilität vis-à-vis dem nördlichen Nachbarn durch den Ausbau des Nord-Süd-Korridors diskutieren. Die sicherheitspolitische Dimension des Konnektivitätsprojekts kann aber auch auf weniger direkte Weise bemessen werden. Eine solche Perspektive knüpft an die Verortung des Nadelöhrs auf russischer Seite an und verweist auf die Debatten um »chokepoint sovereignty«: Russland hat gegenüber Georgien wiederholt gezeigt, dass es bereit ist, ökonomische Abhängigkeiten und Verletzlichkeiten für die Durchsetzung eigener hegemonialer Interessen zu nutzen. Auch die Sperrung des Grenzübergangs von 2006 bis 2010 hatte vermutlich einen politischen Hintergrund, denn die Schließung fiel zeitlich mit einem Spionageskandal zwischen Moskau und Tiflis zusammen. Flugverbindungen nach Georgien, die Gasversorgung aus Russland sowie Restriktionen bei der Einfuhr bestimmter Güter hat Moskau schon in der Vergangenheit als politische Hebel gegenüber Tiflis eingesetzt.

Dass Konnektivität über den Nord-Süd-Korridor nicht nur für den Warenverkehr, sondern auch für die Personenmobilität eine zentrale Rolle spielt, hat sich auf dramatische Weise im Herbst 2022 manifestiert. Moskaus (Teil-)Mobilmachung am 21. September hatte einen zwischenzeitlichen Ansturm auf den russisch-georgischen Grenzübergang zur Folge.<sup>102</sup> Russische Behörden in Nordossetien sprachen von an die 5000 Fahrzeugen, davon etwa 3.500 PKW. Bilder zeigten kilometerlange Staus auf russischer Seite vor der Grenze. Der georgische Innenminister gab an, die Zahl der täglichen Grenzübertritte von Russland nach

**98** Dass der Flaschenhals auf der russischen Seite liegt, beklagen auch türkische Spediteure, die die Strecke nutzen. Tastekin, »Russian Invasion of Ukraine Slams Turkey's Transportation Industry« [wie Fn. 88].

**99** Kochladze, *Will Georgia's North-South Corridor Boost Trade, or Make It Dependent on Russia?* [wie Fn. 76].

**100** Vgl. Khatuna Kokrashvili, *Anti-Russian Demonstrations in Georgia in the First Half of the XIX Century*, Tiflis: Georgian Foundation for Strategic and International Studies (Rondeli

Foundation), 14.5.2020 (*Russian Expansion in the Caucasus and Georgia*), S. 3f, <<https://gfsis.org.ge/files/library/pdf/English-2801.pdf>>.

**101** Avaliani, »Georgia: Russian Border Opening Plan under Scrutiny« [wie Fn. 70].

**102** Emma Marzoeva, »Rossijane na Verchnem Larse rasskazali o prichinach ot'ezda« [Russen berichten bei Verchni Lars über die Gründe ihrer Ausreise], *Kavkazkij Uzel*, 27.9.2022, <<https://www.kavkaz-uzel.eu/articles/381531>>.

Georgien sei zeitweilig von rund 6.000 auf ungefähr 10.000 gestiegen.<sup>103</sup>

Auf georgischer Seite hat der Andrang aus Russland einer geopolitisierten und versicherheitlichten Betrachtung von Konnektivität weiteren Auftrieb verliehen. Bereits nach dem russischen Angriff auf die Ukraine Ende Februar 2022 hatte es eine Ausreisewelle aus Russland gegeben, Zehntausende siedelten (zeitweise) nach Georgien über.<sup>104</sup> Schon diese Welle hatte die Debatte darüber verstärkt, wie offen Georgien für russische Einreisende sein sollte. Sie benötigen für den Grenzübertritt kein Visum und können sich bis zu einem Jahr im Land aufhalten. Fragen danach, ob die Einreise aus Russland wenn nicht unterbunden, so doch durch die Einführung von Visen stärker eingeschränkt und besser kontrolliert werden sollte, rückten ab September 2022 noch stärker in politische und gesellschaftliche Debatten.<sup>105</sup>

Meinungsumfragen für das National Democratic Institute (NDI), die jeweils kurz vor und nach dem Beginn der russischen Invasion durchgeführt wurden, reflektieren eine gewachsene Sensibilität unter Georgierinnen und Georgiern, was die wirtschaftliche Kooperation ihres Landes mit Russland betrifft. Der Anteil derjenigen, die der Auffassung waren, Georgien solle die wirtschaftlichen Beziehungen mit Russland vertiefen, brach von 53% im Februar 2022 auf 25% im März 2022 ein. Dagegen wuchs der Anteil jener, die sich für eine Begrenzung der Beziehungen aussprachen, von 23% auf 39%.<sup>106</sup> In einer späteren

NDI-Umfrage vom August 2022 (und damit vor der russischen Mobilmachung) gaben 29% der Befragten an, Georgien solle die wirtschaftlichen Beziehungen vertiefen, 30% sprachen sich für eine Reduzierung aus und 28% für die Beibehaltung des Status quo.<sup>107</sup> Laut einer Umfrage des International Republican Institute (IRI) vom September 2022 sehen 89% der Befragten Russland als größte politische, 80% als größte wirtschaftliche Bedrohung an. Nur 14% unterstützen der Umfrage zufolge die visumsfreie Einreise für Russinnen und Russen.<sup>108</sup>

Auf politischer Ebene ist das Thema zu einem weiteren Streitpunkt im andauernden innenpolitischen Konflikt zwischen Regierung und Opposition geworden. Während ein Oppositionspolitiker angesichts der Einreisewelle vor einer möglichen »Annexion ohne Panzer« warnte, hat die Regierungspartei Georgischer Traum im Herbst 2022 bekräftigt, die Grenze zu Russland offen zu lassen, denn es gebe keine erhöhte Sicherheitsgefährdung. Die Regierung unterstreicht in Bezug auf die transnationale Dimension des Nord-Süd-Korridors weiterhin seine Funktion als wirtschaftlich bedeutsamer Transitweg für Fracht sowie für Touristinnen und Touristen.<sup>109</sup>

»NDI: Public Attitudes in Georgia, March 2022«, <<https://caucasusbarometer.org/en/nm2022ge/codebook/>>.

**107** National Democratic Institute, *Taking Georgians' Pulse. Findings from August 2022 Face to Face Survey*, September 2022, S. 59, <[https://www.ndi.org/sites/default/files/Poll%20Results%20%28English%29\\_0.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/Poll%20Results%20%28English%29_0.pdf)>.

**108** International Republican Institute, *Public Opinion Survey Residents of Georgia*, Washington, D.C., September 2022, S. 52, 54, 59, <[https://www.iri.org/wp-content/uploads/2022/11/IRI-Poll-Presentation-Georgia-September2022\\_Final.pdf](https://www.iri.org/wp-content/uploads/2022/11/IRI-Poll-Presentation-Georgia-September2022_Final.pdf)>.

**109** »Should Georgia Close Its Border with Russia? Authorities and Opposition on the Mass Exodus of Russians«, *JAMnews*, 27.9.2022, <<https://jam-news.net/should-georgia-close-its-border-with-russia-authorities-and-opposition-on-the-mass-exodus-of-russians/>>; Irakli Oragvelidze, »Lars atakuyet« [Lars greift an], *Echo Kavkaza*, 27.9.2022, <<https://www.ekhokavkaza.com/a/32054634.html>>. Auch in den Umfragen zeigen sich Unterschiede zwischen Befragten, die eine politische Nähe zur Regierungspartei Georgischer Traum angeben, und solchen, die sich näher bei der Oppositionspartei Vereinte Nationale Bewegung verorten: Während sich im Sommer 2022 42% der ersten Gruppe für eine Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen aussprachen, waren es in der zweiten nur 24%. Dagegen befürworteten nur 17% der ersten Gruppe eine Reduzierung, aber 53% der zweiten. »NDI: Public Attitudes in Georgia, July – August 2022«, <<https://caucasusbarometer.org/en/nj2022ge/ECOREL-RUS-by-PARTSUPP/>>.

**103** Laut Zahlen des georgischen Innenministeriums ist die Zahl der Einreisen aus Russland nach Georgien nach dem 22.9.2022 sprunghaft angestiegen: Hatten an jenem Tag 6.150 Personen die Grenze nach Georgien übertreten, waren es am folgenden 9.307 Personen. Danach kletterte die Zahl weiter, während die der Ausreisen von Georgien nach Russland sank. Mariam Bogveradze, »MVD Gruzii opublikovalo statistiku perecechenija granitsu grazhdanami Rossii« [Georgiens Innenministerium veröffentlichte Statistik zu Grenzübertritten russischer Bürger], *Netgazeti*, 27.9.2022, <<https://ru.netgazeti.ge/43277/>>.

**104** Sebastian Staske, *Relocation from Russia and Belarus Boosts Economy*, Berlin: German Economic Team, September – Oktober 2022 (Newsletter Georgia, Nr. 48), <[https://www.german-economic-team.com/wp-content/uploads/2022/10/GET\\_GEO\\_NL\\_48\\_2022\\_en.pdf](https://www.german-economic-team.com/wp-content/uploads/2022/10/GET_GEO_NL_48_2022_en.pdf)>.

**105** Giorgi Lomsadze, »The Septembrists, Russia's Latest Wave of Emigres to Georgia«, *Eurasianet*, 12.10.2022, <<https://eurasianet.org/the-septembrists-russias-latest-wave-of-emigres-to-georgia>>.

**106** »NDI: Public Attitudes in Georgia, February 2022«, <<https://caucasusbarometer.org/en/nf2022ge/codebook/>>.



Ein in der georgischen Öffentlichkeit erstarkendes Narrativ, das die Risiken von Konnektivität mit Russland herausstellt, könnte hingegen dazu führen, dass der Ausbau des Nord-Süd-Korridors auch stärker direkt in diese Debatten Eingang findet – entgegen seiner bisher offiziellen Darstellung als »geopolitisches non-issue«. Auf der Projektwebsite des Bauvorhabens wird besonders dessen Mehrwert für die regionale Entwicklung innerhalb Georgiens hervorgehoben. Beim Verweis auf den Mehrwert für das transnationale Transitpotential wird nicht näher ausgeführt, welche Länder der Korridor eigentlich verbindet. Im Gegensatz dazu wurde im Beschaffungsplan des Projekts vom Juni 2019 explizit auf Georgiens historische Drehkreuzfunktion verwiesen und das Kvesheti-Kobi-Projekt als zentrale Infrastrukturinvestition eingeordnet. Mit ihm soll die nördliche Dimension dieses Drehkreuzes, nämlich die Verbindung nach Russland, verbessert und dem gestiegenen Transportaufkommen auf dieser Strecke Rechnung getragen werden. Als ein zentrales Risiko in dieser Hinsicht, allerdings nur mit Bezug auf »Wirtschaftliches und Finanzielles«, gilt im Beschaffungsplan eine Verschlechterung der bilateralen Beziehungen mit den Nachbarländern.<sup>110</sup>

**110** Asian Development Bank, *North-South Corridor (Kvesheti-Kobi) Road Project: Procurement Plan*, Manila, 20.6.2019, <<https://www.adb.org/sites/default/files/project-documents/51257/51257-001-pam-en.pdf>>.

# Die EU als Konnektivitäts-Akteur im Südkaukasus

Die Lesart, dass Transportkonnektivität und Geopolitik miteinander verknüpft sind, hat auch auf Seiten der EU in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Zumindest faktisch ist Transportkonnektivität seit langem Teil der EU-Politik vis-à-vis dem Südkaukasus, auch wenn der Begriff Konnektivität selbst – und ihre stärker geopolitische Einbettung – erst später Eingang in EU-Dokumente gefunden hat.

Bereits mit dem 1993 ins Leben gerufenen Projekt Transport Corridor Europe Caucasus Asia, besser bekannt unter dem Akronym TRACECA, hat sich die EU in diesem Bereich engagiert.<sup>111</sup> TRACECA sollte Konnektivität entlang eines Ost-West-Korridors durch technische Unterstützung ausbauen und grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Staaten fördern – und würde damit die Einrichtung von Transportrouten im postsowjetischen Raum jenseits des tradierten Gravitationszentrums Russland voranbringen. Durch die gegenwärtigen geopolitischen Verwerfungen könnte TRACECA neue Relevanz erfahren, ist heute aber eine von der EU unabhängige Organisation. Schon ab 1998 gingen die Verantwortlichkeiten auf die teilnehmenden Staaten über; Brüssel hat seine finanzielle Unterstützung zurückgefahren.<sup>112</sup>

Kooperation im Bereich Konnektivität indes stand mit Bezug auf den Südkaukasus weiterhin bzw. zunehmend auf der Agenda. Ein bedeutender Rahmen

dafür war ab 2009 die Östliche Partnerschaft.<sup>113</sup> Gerade Aspekte regulatorischer Annäherung oder Angleichung wurden zudem auch bilateral verfolgt, zum Beispiel im Kontext des Assoziierungsabkommens mit der vertieften Freihandelszone (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA) zwischen Georgien und der EU.<sup>114</sup>

## Innerhalb der Östlichen Partnerschaft der EU hat das Thema Konnektivität immer mehr Raum eingenommen.

Innerhalb der Östlichen Partnerschaft hat das Thema Konnektivität kontinuierlich mehr Raum eingenommen. Seit 2011 gibt es das Eastern Partnership Transport Panel, ein Austauschforum für die beteiligten Länder zu verwandten Fragen. Die beim ÖP-Gipfeltreffen im November 2017 angenommenen 20 Zielvorgaben für 2020 (»20 Deliverables for 2020«) weisen den Ausbau von Konnektivität als einen der Kooperationschwerpunkte aus. Mit Blick auf Transportkonnektivität wurde vereinbart, das Transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) in den ÖP-Raum zu erweitern. Damit wird eine stärkere Koordinierung zwischen Transportnetzen innerhalb der EU und in der bzw. in die Nachbarschaft angestrebt. Letztlich soll das in einen wachsenden wirtschaftlichen Aus-

<sup>111</sup> Mitgliedstaaten sind Armenien, Aserbaidschan, Bulgarien, Georgien, Iran, Kasachstan, Kirgistan, die Republik Moldau, Rumänien, Tadschikistan, die Türkei, Ukraine und Usbekistan.

<sup>112</sup> »Interview: Asset Assavbayev, Secretary-General of TRACECA, Talks to commonspace.eu about the Work of the Inter-Governmental Commission in Promoting Connectivity Europe-Caucasus-Asia«, *commonsplace.eu*, 8.6.2021, <<https://www.commonspace.eu/interview/interview-asset-assavbayev-secretary-general-traceca-talks-commonspaceeu-about-work-inter>>.

<sup>113</sup> Siehe auch Raik, »Connectivity of the EU's Eastern Partnership Region« [wie Fn. 18].

<sup>114</sup> »Eastern Partnership Platform 2 »Economic Integration and Convergence with EU Policies«, Panel on Transport«, Brüssel, 23.9.2011, <<https://transport.ec.europa.eu/system/files/2016-09/2012-eap-transport-panel-terms-of-reference.pdf>>; »Joint Declaration. Future of Eastern Partnership Transport Cooperation«, September 2016, <<https://transport.ec.europa.eu/system/files/2016-09/2013-10-09-declaration.pdf>>.

tausch münden.<sup>115</sup> Mit Hilfe von gemeinsam mit den Partnerländern erarbeiteten Orientierungskarten und eines Investitionsaktionsplans sollen vorrangige Projekte und Investitionen für den Zeitraum bis 2030 identifiziert werden. In ihrer Mitteilung vom Dezember 2021 bekräftigte und priorisierte die Europäische Kommission die Erweiterung des transeuropäischen Verkehrsnetzes auf die Nachbarregionen, darunter die Länder der ÖP – auch weil man hier neben dem Westbalkan weiteren erheblichen Handlungsbedarf ausmachte.<sup>116</sup>

Bei der Review der Östlichen Partnerschaft ab 2019 und den im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Schwerpunkten für die Nachfolgeagenda zu den 20 Deliverables for 2020 kommt dem Thema Konnektivität ebenfalls prioritäre Bedeutung zu: Der Aufbau resilienterer und nachhaltiger integrierter Volkswirtschaften ist eines von fünf Langzeitzielen. Zudem bilden Investitionen in smarte und nachhaltige Konnektivität eines der vereinbarten zehn Hauptziele der ÖP bis 2025, namentlich Bau und Instandsetzung von 3.000 Kilometern Straßen und Schienen, die im TEN-V priorisiert sind. Die neue Agenda wurde mit einem milliarden schweren Wirtschafts- und Investitionsplan unterlegt. Während dieser vor dem Hintergrund der Covid-Pandemie entwickelt wurde und der sozioökonomischen Erholung nach dem Pandemie-Schock zugutekommen sollte, befinden sich unter den Flaggschiff-Initiativen der Länderpläne mit den drei südkaukasischen Staaten gerade auch Projekte im Bereich Transportkonnektivität, so etwa für Armenien Unterstützung beim Ausbau des Nord-Süd-Korridors, für Aserbaidschan Unterstützung beim Projekt Grüner Hafen Baku und für Georgien die Verbesserung von Transportkonnektivität mit der EU über das Schwarze Meer.<sup>117</sup> Was die Anbindung der

Transportnetze betrifft, kommt freilich mit Blick auf das Straßen- und Schienennetz erschwerend hinzu, dass alle drei südkaukasischen Länder keine direkte Grenze mit der EU haben und aus diesem Grund auf multimodale Lösungen angewiesen sind.

Die Stärkung des Themas Konnektivität im Rahmen der Östlichen Partnerschaft ist einerseits mit einer allgemein verstärkten Aufmerksamkeit dafür innerhalb der EU verschränkt, geht ihr andererseits aber auch voraus. Den Beginn einer stärker geopolitisch und geostrategisch ausgerichteten europäischen Konnektivitätsdebatte markierte 2018 die Verabschiedung der EU-Asien-Konnektivitätsstrategie, die durchaus als europäische Replik auf Chinas Belt and Road Initiative gelesen werden kann. Noch weit expliziter findet sich eine geostrategische Perspektive auf Konnektivität in den Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union »Ein global vernetztes Europa« vom Juli 2021.<sup>118</sup> Die darin vorgebrachten Punkte aufgreifend, wurde Anfang Dezember 2021 die EU-Initiative Global Gateway vorgestellt.<sup>119</sup> Ähnlich wie die EU-Asien-Konnektivitätsstrategie wird Konnektivität im Rahmen von Global Gateway in einem weiten Sinn definiert. Neben Digitalisierung, Gesundheit, Klima und Energie sowie Bildung und Forschung stellt der Bereich Transport nur eines von mehreren Schwerpunktfeldern dar. Wie zuvor in der EU-Asien-Konnektivitätsstrategie ist zudem ein Verständnis von Konnektivität verankert, das eng mit Kriterien verknüpft ist wie Nachhaltigkeit, Transparenz, hohe Qualitäts- und Rechtsstandards, gute Regierungsführung sowie Rechtsstaatlichkeit. Konnektivität im

**115** Eastern Partnership (EaP), »20 Deliverables for 2020: Bringing Tangible Results for Citizens. Factsheet«, <<https://www.consilium.europa.eu/media/31690/eap-generic-factsheet-digital.pdf>>; Michał Beim, *So Near and Yet so Far. The Challenges of Transport Cooperation between the European Union and Eastern Partnership Countries*, Krakau: Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, 2017 (Raport, Nr. 6/2017).

**116** Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Ausdehnung des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) auf benachbarte Drittländer*, COM(2021) 820 final, Brüssel, 14.12.2021, S. 12, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0820&from=EN>>.

**117** EU Neighbours East, »The EU's New Investment Plan for the Eastern Partners«, 25.11.2021, <[\[east.eu/news/explainers/eus-new-investment-plan-for-the-eastern-partners/\]\(https://east.eu/news/explainers/eus-new-investment-plan-for-the-eastern-partners/\)>; European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, \*Joint Staff Working Document. Recovery, Resilience and Reform: Post 2020 Eastern Partnership Priorities\*, SWD\(2021\) 186 final, Brüssel, 2.7.2021, <\[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/swd\\\_2021\\\_186\\\_f1\\\_joint\\\_staff\\\_working\\\_paper\\\_en\\\_v2\\\_p1\\\_1356457\\\_0.pdf\]\(https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/swd\_2021\_186\_f1\_joint\_staff\_working\_paper\_en\_v2\_p1\_1356457\_0.pdf\)>.](https://euneighbours</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

**118** Rat der Europäischen Union, *Schlussfolgerungen des Rates zu einem global vernetzten Europa*, Brüssel, 12.7.2021, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10629-2021-INIT/de/pdf>>.

**119** Europäische Kommission/Hoher Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, *Gemeinsame Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank. Global Gateway*, JOIN(2021) 30 final, Brüssel, 1.12.2021, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021J0030&from=EN>>.

Sinne der EU und von Global Gateway soll laut eigenen Angaben einem ethischen Ansatz folgen und allgemein wertebasiert sein. Explizit heißt es aber auch, dass Global-Gateway-Projekte die Schnittmenge von aus den Partnerländern kommunizierten Bedürfnissen und den eigenen strategischen Interessen der EU widerspiegeln sollen.<sup>120</sup> Beim ersten Treffen des Global Gateway Board im Dezember 2022 bekräftigte EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen noch einmal: »Global Gateway ist vor allem ein geopolitisches Projekt, das darauf zielt, Europa in einem kompetitiven internationalen Markt zu positionieren. Es ist ein wesentliches Instrument, da Infrastrukturinvestitionen im Zentrum heutiger Geopolitik stehen.«<sup>121</sup> Eine geostrategische Ausrichtung von Global Gateway unterstreicht auch die Bundesregierung.<sup>122</sup>

Global Gateway ist nicht zuletzt der Versuch, unter einem einheitlichen Branding – der Etiketten-Wettbewerb mit der BRI scheint kalkuliert zu sein – verschiedene Initiativen durch eine gemeinsame Klammer zusammenzuführen und so der EU – auch im strategischen Sinn – als global handelndem Akteur mehr Sichtbarkeit zu verleihen.<sup>123</sup> Zwar sollen für die Implementierung von Global Gateway bis 2027 rund 300 Milliarden Euro aufgebracht werden. Doch die Initiative subsumiert im Südkaukasus bislang vor allem bereits laufende Programme, so etwa viele der konnektivitätsbezogenen Projekte im Rahmen der Östlichen Partnerschaft. Die Erweiterung des transeuropäischen Verkehrsnetzes in den ÖP-Raum

und damit auch den Südkaukasus fällt nun unter Global Gateway. Gleiches gilt für die 2021 verkündeten Wirtschafts- und Investitionspläne, die Brüssel mit Tiflis, Eriwan und Baku vereinbart hat. Das hat Brüssel durchaus so beabsichtigt, dort sieht man eine große Schnittmenge zwischen den bestehenden Plänen und Global Gateway und betont deren Komplementarität und Ineinandergreifen. Dennoch stellt sich die Frage, inwieweit Global Gateway mit Blick auf den Südkaukasus mehr ist – und mehr sein soll – als die Gesamtheit der darunter zu subsumierenden oder subsumierten Projekte. Anders formuliert: Verfolgt die EU mit Global Gateway das Ziel, neue Impulse für die eigene Konnektivitätspolitik, etwa im Südkaukasus, zu generieren, oder steht die öffentlichkeitswirksame Bündelung existierender Initiativen im Vordergrund? Global Gateway ist sicherlich »work in progress«. Ob diese Initiative dem eigenen ethischen und wertebasierten Anspruch sowie der postulierten strategischen Ausrichtung gerecht werden kann, ist auch ein Jahr seit der Lancierung weiter offen.

**120** European Commission, »Questions and Answers on Global Gateway«, Brüssel, 1.12.2021, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_21\\_6434](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_6434)>.

**121** Eigene Übersetzung, im Original: »Global Gateway is above all a geopolitical project, which seeks to position Europe in a competitive international marketplace. It is a critical tool because infrastructure investments are at the heart of today's geopolitics.« Europäische Kommission, »Global Gateway: First Meeting of the Global Gateway Board«, Pressemitteilung, Brüssel, 11.12.2022, <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_7656](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7656)>.

**122** Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/2405. Engagement der Bundesregierung für die Global-Gateway-Initiative der Europäischen Kommission, Deutscher Bundestag, 20. Wahlperiode, Drucksache 20/2876, 21.7.2022.

**123** Sebastian Holz/Lisa Flatten, »Bei Konnektivität geht es um unsere Wettbewerbsfähigkeit«, Interview mit Romana Vlahutin«, *Markets International*, Oktober 2021, <<https://www.marketsinternational.de/interview-konnektivitaetsstrategie/>>.

# Dis-/Konnektivität im Südkaukasus: Fazit und Ausblick

Das Thema Transportkonnektivität hat in den letzten Jahren mit Blick auf den und im Südkaukasus enorm an Bedeutung gewonnen. Das dürfte auch daran liegen, dass es ein Politikfeld markiert, auf dem die Interessen und Politik extraregionaler Akteure wie Chinas oder der EU sowie die Strategien internationaler Finanzinstitutionen mit denjenigen der drei südkaukasischen Staaten konvergieren. Diese deuten ihre jeweilige geographische Lage als strategische Knotenpunkte auf einer Ost-West- und/oder einer Nord-Süd-Achse und versuchen entsprechend, das jeweils eigene Land gewinnbringend zu positionieren. Durch Russlands Krieg gegen die Ukraine und dadurch eine Verlagerung globaler Transportrouten und Lieferketten haben diese Bestrebungen neue Impulse erhalten. Bereits zuvor hatte Konnektivität im Südkaukasus durch die Verschiebung der Kräftekonfiguration infolge des 44-Tage-Krieges zwischen Armenien und Aserbaidschan 2020 neue Bedeutung erlangt.

Das Bild südkaukasischer Transportkonnektivität stellt sich äußerst komplex dar: Im Südkaukasus sind zahlreiche regionale wie extraregionale Akteure involviert, und es gibt eine Fülle an projektierten oder schon in der Entwicklung befindlichen Transportinfrastrukturvorhaben. Zugleich sind im Südkaukasus und darüber hinaus höchst dynamische Prozesse politischer Rekonfiguration zu beobachten, mit denen eine Erosion vormals bestehender, wenn auch prekärer Ordnungen einhergeht. Umfassende Datensätze zu Fracht- und Passagieraufkommen entlang der verschiedenen multimodalen Routen als Voraussetzung für eine datenbasierte vergleichende Betrachtung sind ebenso rar wie entsprechende Analysen. Unterdessen haben in Policy-Debatten, die in der Region selbst und mit Bezug auf sie geführt wurden, politische Imaginationen besonders großen Raum eingenommen. Dabei hat es Sinn, die auf verschiede-

nen Ebenen unterschiedlichen Implikationen von Transportkonnektivität und insbesondere die Ambivalenzen, mit denen Konnektivität durchwirkt ist, genauer in den Blick zu nehmen. Das gilt auch für die EU, die für sich selbst eine wichtige Rolle als Konnektivitätsakteur im Südkaukasus vorsieht und deren Konnektivitätspolitik die deutsche Bundesregierung explizit unterstützt.

Die EU verfolgt im Südkaukasus mit ihrer Konnektivitätspolitik eine Reihe von Interessen und Zielen: Aus Sicht der EU bietet verstärkte Konnektivität eine Möglichkeit, die Anbindung an und den Austausch mit ihrer Nachbarschaft zu intensivieren, nicht zuletzt in Form eines wachsenden gemeinsamen Handelsvolumens. Das Engagement beinhaltet zudem wesentlich den Anspruch, die eigenen europäischen Standards und Werte in den Partnerländern zu verankern. Während verbesserte, auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Konnektivität den Menschen vor Ort konkrete Vorteile bringen soll, eröffnet das Kooperationsfeld aus Brüsseler Sicht auch Chancen für Synergieeffekte auf anderen EU-Schwerpunktfeldern, etwa Umwelt- und Klimaschutz oder wirtschaftliche Entwicklung. Darüber hinaus versteht die EU ihr Konnektivitätsengagement im Südkaukasus als Vehikel, um die intraregionale Zusammenarbeit und den friedlichen Austausch zwischen den Partnerländern zu fördern und damit zu Stabilität in der Region beizutragen.

Ein zentrales Alleinstellungsmerkmal der EU-Konnektivitätspolitik ist aus Brüsseler Sicht ihre werte-, standard- und nachhaltigkeitsbasierte Ausrichtung, so auch formuliert im Kontext von Global Gateway. Die Erfahrungen mit Georgiens Nord-Süd-Korridor legen in diesem Zusammenhang allerdings nahe, dass Wahrnehmung und Umsetzung der Sorgfaltspflichten bei Konnektivitätsprojekten verbesserungswürdig

sind.<sup>124</sup> Zwar ist das Projekt weder Teil der TEN-V-Erweiterung noch des Wirtschafts- und Investitionsplans für Georgien im Rahmen der Östlichen Partnerschaft. In Gestalt der ADB, besonders aber der EBRD sind indes Geberbanken am Ausbau beteiligt, die die EU als Partner bei der Implementierung der von ihr unterstützten Konnektivitätsprojekte und ihres eigenen Konnektivitätsverständnisses sieht. Die EBRD ist zudem Teil des Team-Europe-Ansatzes, mit dessen Hilfe außen- und entwicklungspolitische Initiativen und Ressourcen der EU, der EU-Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Investitionsbank und der EBRD für größere Effektivität gebündelt werden sollen.

Um dem EU-Anspruch an das eigene Konnektivitätsengagement gerecht zu werden, scheint es notwendig, die verschiedenen Perspektiven auf und Dimensionen von Transportkonnektivität noch mehr als bisher zusammenzudenken und zusammenzubringen. Dies betrifft etwa geo-, sicherheits- und machtpolitische, wirtschaftliche, ökologische, entwicklungsbezogene oder umwelt- und kulturverträgliche Aspekte. Das ließe sich in konkreten Projekten durch genuin inklusive, transparente und effektive Multi-Stakeholder-Prozesse faszilitieren, in denen sich Akteure verschiedener Ebenen und Sektoren kontinuierlich austauschen. Zu mehr Transparenz beitragen könnte ein zusätzliches Monitoring der Projekte von Beginn an, das komplett unabhängig von direkt beteiligten Akteuren wie Auftragnehmern und Subunternehmern wäre und alle Ebenen und Stakeholder im Blick hätte. Über eine solche Begleitung individueller Infrastrukturvorhaben im Bereich Transportkonnektivität hinaus wäre denkbar, dass die EU in den jeweiligen Ländern auch für die Fazilitation breiterer gesellschaftlicher Debatten zu Transportkonnektivität wirbt und dafür ihre Unterstützung anbietet. Sie könnte zum Beispiel helfen, geeignete Foren oder Plattformen zu schaffen. Zu erwägen wäre auch, die entsprechenden Arbeitsgruppen des zivilgesellschaftlichen Forums der ÖP hier besser einzubeziehen. Auf diese Weise ließen sich möglicherweise Elemente der »bottom-up governance« solider verankern, was wiederum eine inklusivere Teilhabe in dem Feld und

mehr Mitgestaltung bei einschlägigen Vorhaben mit sich bringen könnte. Für Georgien etwa hat das Beispiel des Nord-Süd-Korridors gezeigt, dass eine solche Debatte allenfalls in Ansätzen geführt wird.

Bislang werden Policy-Debatten zu Transportkonnektivität von Regierungspositionen dominiert. Das dürfte nicht zuletzt die dichte Verflechtung des Themas mit machtpolitischen Fragen reflektieren, und zwar auf der regionalen und der zwischenstaatlichen, aber auch auf der innerstaatlichen Ebene. Vor allem der Verflechtung innerhalb von Staaten trägt die EU durchaus Rechnung, indem sie das eigene Konnektivitätsengagement an Kriterien wie Transparenz, gute Regierungsführung sowie Rechtsstaatlichkeit in den Partnerländern knüpft. Das wiederum bedeutet, dass die Konnektivitätspolitik der EU letztlich weit über die technische Realisierung von Transportinfrastrukturprojekten oder die Koordinierung und Anpassung transportspezifischer Regularien hinausgeht. Für den Südkaukasus hieße dies, dass dies in einer konsequenten Umsetzung der verlautbarten Verknüpfung des Investitions- und des Governance-Pfeilers der ÖP-Ziele für die Zeit nach 2020 ihren Ausdruck finden müsste.<sup>125</sup>

Aus Sicht der EU mögen sich, zumindest in der Theorie, ein wertebasierter bzw. ethischer Ansatz und eine stärker geopolitisch und geostrategisch ausgerichtete Konnektivitätspolitik ergänzen, so wie bei Global Gateway formuliert. Indes sollte nicht pauschal vorausgesetzt werden, dass dies auch in der Praxis funktioniert und dass sich darin die Interessen der Regierungen im Südkaukasus mit denen Brüssels gleichermaßen überschneiden. Gerade dort, wo ein wertebasierter Ansatz das lokale Machtgefüge wesentlich beeinflussen würde, dürfte er auf Widerstände stoßen. Ein nuancierter Blick auf Konnektivität und Diskonnektivität dürfte helfen, die tatsächliche Schnittmenge zwischen Ansprüchen der EU auf der einen Seite sowie Bedürfnissen und Interessen der einzelnen südkaukasischen Staaten auf der anderen Seite zu identifizieren – und damit auch spezifische Herausforderungen für das EU-Engagement.

Das gilt gleichfalls für die intraregionale Ebene. Über die bilaterale Kooperation hinaus sieht die EU Konnektivität als Bereich an, der intensivere Kooperation der Partnerländer untereinander ermöglicht und das Potential besitzt, Prozesse regionaler Integration zu fördern. Doch zeigen die Versicherheitlichung von

**124** Im Bericht zum Beschwerdeverfahren gegen die ADB wird darauf hingewiesen, dass diese einige der Folgenabschätzungs- und Folgenmanagementaufgaben de facto an die Auftragnehmer ausgelagert habe. Asian Development Bank Compliance Review Panel, *Final Report on Compliance Review Panel Request No 2021/1 on the North-South Corridor (Kvesheti-Kobi) Road Project in Georgia* [wie Fn. 82].

**125** EU Neighbours East, »The EU's New Investment Plan for the Eastern Partners« [wie Fn. 117].

Konnektivität sowie ihre Indienstnahme für die Durchsetzung partikularer macht- oder wirtschafts-politischer Ordnungsvorstellungen oder geostrategischer Interessen, dass Konnektivität keineswegs automatisch ein Feld für intraregionale Win-win-win-Anordnungen ist. Auch hier kommt es auf das Wie der Umsetzung und den konkreten politischen Kontext an. Das spiegelt sich etwa in den Auseinandersetzungen um mögliche Transportkonnektivität zwischen Armenien und Aserbaidschan wider. Über die intraregionale Dimension südkaukasischer Transportkonnektivität hinaus veranschaulicht zudem das Beispiel des georgischen Nord-Süd-Korridors, wie geopolitische und geostrategische Fragen und perzipierte Risiken Wandel unterworfen sind oder zwischen verschiedenen Akteuren variieren. Nicht zuletzt für eine stabilitätsfördernde Konnektivitätspolitik der EU wäre es wichtig, diese regionalen machtpolitischen Einbettungen von Konnektivität und daraus möglicherweise erwachsende Zielkonflikte für die EU nicht aus dem Blick zu verlieren. Ein holistischer Ansatz in Bezug auf regionale Transportkonnektivität könnte daher auch in spezifischen institutionellen Arrangements oder bestehenden Strukturen noch fester verankert werden, zum Beispiel in der Institution eines gestärkten EU-Sonderbeauftragten für den Südkaukasus.

Darüber hinaus läge ein Mehrwert darin, wenn die differenzierteren Erkenntnisse aus wissenschaftlichen Diskussionen in die Policy-Debatte in Deutschland und auf EU-Ebene eingespeist und dort aufmerksamer rezipiert würden. Das würde den Blick für eine kritische Analyse von Konnektivität und deren Komplexität schärfen – nicht nur was globale Auswirkungen und Abhängigkeiten anbelangt, sondern auch die Einbettung von Konnektivität in lokale (Macht-)Strukturen.

# Anhang

## Abkürzungsverzeichnis

ADB	Asian Development Bank
BRI	Belt and Road Initiative
BTK	Baku – Tiflis – Kars (Eisenbahnlinie)
CAREC	Central Asia Regional Economic Cooperation
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Area
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EU	Europäische Union
IDFI	Institute for Development of Freedom of Information (Tiflis)
INSTC	International North South Transport Corridor
IRI	International Republican Institute
LKW	Lastkraftwagen
NDI	National Democratic Institute
NGO	Non-Governmental Organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Paris)
ÖP	Östliche Partnerschaft
PKW	Personenkraftwagen
RFE	Radio Free Europe
RL	Radio Liberty
SSR	Sozialistische Sowjetrepublik
TEN-V	Transeuropäisches Verkehrsnetz
TEU	Twenty-Foot Equivalent Unit (Standardmaß für Containerstellplätze, bezogen auf einen 20-Fuß-Container)
TITR	Trans-Caspian International Transport Route
TRACECA	Transport Corridor Europe Caucasus Asia

## Quellen zu: »Karte: Transport-konnektivität im Südkaukasus«

- <<http://www.trt.it/en/PROGETTI/traceca-idea-2-project/>> (European Commission DG DEVCO, TRACECA Idea II Project, Karte »Transport dialogue and interoperability between the EU and its neighbouring countries and central Asian countries«)
- <<https://oc-media.org/app/uploads/2021/04/Proposed-rail-connections-in-the-Caucasus-15-04-21-2048x1536.png>> (existierende und geplante Eisenbahnverbindungen im Kaukasus)
- <[https://www.swp-berlin.org/publications/assets/Studie/2020S25/images/2020S25\\_zmd\\_Iran\\_001.jpg](https://www.swp-berlin.org/publications/assets/Studie/2020S25/images/2020S25_zmd_Iran_001.jpg)> (Karte: »Iran im Zentrum regionaler Großprojekte«; Wirtschaftskorridore der Belt and Road Initiative, International North-South Transport Corridor [INSTC]; China-Central Asia-West Asia Economic Corridor [CAAWEC])
- <[https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/levystone\\_connectivity\\_central\\_asia\\_2022\\_0.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/levystone_connectivity_central_asia_2022_0.pdf)> (Karte: »Central Asia, hub for inter-regional trade«; aus: Michaël Levystone, *Connectivity in Central Asia at the Crossroads of International Crises*, Paris: IFRI, November 2022, S. 17)
- <<https://gadm.org/>> (Daten zu Schienen und Straßen)
- <<https://www.geofabrik.de/>> (Daten zu Schienen und Straßen)
- <<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/44313ea3-6d0a-5bb0-a058-8ac116b1beee/content>> (Daten zu Schienen und Straßen)



