

Internationales Institut für liberale Politik Wien

SOZIALWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTENREIHE

Klaus Becher

Die USA als Faktor des
Konfliktmanagements in Georgien

Inhalt

Bestimmungsfaktoren der amerikanischen Georgien-Politik	3
Prioritäten der amerikanischen Politik	7
Die Rolle von NATO und EU	9
Zusammenfassung	11



Internationales Institut
Liberale Politik Wien

Klaus Becher, geb. 1959 in Bad Mergentheim, Deutschland, ist sicherheitspolitischer Analytiker und Managing Partner von Knowledge & Analysis LLP in Richmond, Surrey, UK. Ab Oktober 2007 wird er als Forschungsgruppenleiter für Internationale Beziehungen, Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik des Internationalen Instituts für liberale Politik Wien arbeiten.

Impressum

Eigentümer und Verleger: Internationales Institut für liberale Politik Wien

Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich: Sektionschef Hon.Prof. DDr. Erich Reiter

Alle: 1010 Wien, Fleischmarkt 18/15

Wien, August 2007

Gesamtherstellung: Offsetdruck Ing. H. Kurz GmbH, 8665 Langenwang, Bahnhofstraße 3

ISBN 978-3-902595-03-4

Gefördert aus Mitteln der Republik Österreich
Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung

Die Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe wurde vom Institut für
politische Grundlagenforschung 1983 gegründet und 1988 eingestellt.
Sie wird seit 2006 vom Internationalen Institut für liberale Politik Wien weitergeführt.

Im Rahmen eines Projektes des Internationalen Instituts für liberale Politik Wien im Auftrag des Bundesministeriums für Landesverteidigung Wien zu den Möglichkeiten eines europäischen Konfliktmanagements in Georgien (Sezession von Abchasien und Südossetien sowie krisenhafte Beziehungen zu Russland) wurde Klaus Becher um eine Beschreibung der Georgien betreffenden US-Interessen gebeten.

Klaus Becher

Die USA als Faktor des Konfliktmanagements in Georgien

Bestimmungsfaktoren der amerikanischen Georgien-Politik

Das Bild Georgiens, das für amerikanische Politik maßgeblich ist, bleibt in wesentlichen Zügen von der Erfahrung des Ost-West-Konflikts geprägt. Dies gilt vor allem für die Rolle Georgiens als eine der Keimzellen des nationalen, kulturellen und religiösen Widerstands gegen die sowjetische Zentralherrschaft, der am Ende des Kalten Krieges zum entscheidenden Faktor des grundstürzenden Wandels in Europa wurde, als Jelzins Russland sich seine Logik zu eigen machte.

In sowjetischer Zeit war Georgien immer wieder Schauplatz besonders abscheulicher Auswüchse des von den georgischstämmigen Massenmördern Stalin und Beria (ein Migrelier aus Abchasien) geführten totalitären Herrschaftsapparats. In der Doppelrolle als Opfer und Heimat der Täter war Georgien ein wichtiges Objekt des Interesses der überwiegend in den USA lebenden und wirkenden Sowjetologen, die aus einer akademischen Minderheitenposition das Nationalitätenproblem der Sowjetunion als eigentliche Triebfeder und Achillesferse der östlichen Gegenmacht begriffen. Diese Schule übte prägenden Einfluss sowohl auf die Hauptströmung amerikanischen strategischen Denkens als auch – seit den siebziger Jahren – verstärkt auf die Generation der sogenannten Neokonservativen ebenso wie auf die in den Carter-Jahren aufgeblühte politische Bewegung für das weltweite Eintreten für Menschenrechte aus.

In der Niedergangsphase der sowjetischen Ära spielte Georgien – wie aus der genannten Sicht nicht anders zu erwarten – wiederum eine Schlüsselrolle. Es wurde zu einem Vorreiter der nationalen Selbstbestimmungsbestrebungen, als öffentliche Demonstrationen für die georgische Sprache Ende der siebziger Jahre die herrschende Ordnung herausforderten. Die blutige Niederschlagung einer Demonstration gegen Wehrpflicht und für Unabhängigkeit in Tiflis am 9. April 1989 durch sowjetisches Militär mit 21 zivilen Todesopfern ließ mehr als irgendein anderes Ereignis bis dahin die schwindende Haltbarkeit des sowjetischen Imperiums erkennbar werden. Zweieinhalb Jahre vor dem formellen Ende der Sowjetunion löste das georgische Sprachengesetz im Sommer 1989 die Bürgerkriege um Abchasien und Südossetien aus, die von Moskau nicht kontrolliert werden konnten, ebenso wenig wie gleichzeitig der 1988 eskalierte armenisch-aserbaidzhanische Konflikt um Nagorno-Karabach. Im März 1990 gehörte Georgien zu den

ersten Sowjetrepubliken, die ihren Willen erklärte, die Zugehörigkeit zur Sowjetunion einseitig aufzukündigen. Georgien half den Weg zu bereiten, der auch die baltischen Staaten zur staatlichen Unabhängigkeit führte.

Anders als in den meisten anderen neuen unabhängigen Staaten stürzte jedoch die verhängnisvolle Orientierungslosigkeit von Präsident Gamsachurdia Ende 1991 Georgien in einen dreijährigen Bürgerkrieg. Am Ende dieser von Gewalt geprägten Phase fand sich Georgien als „failed state“ (gescheiterter Staat) wieder, zumindest jedoch als ein außerordentlich schwacher Staat ohne gefestigte Legitimität, ohne staatliches Finanzwesen, ohne Justiz, ohne funktionierende Infrastruktur und ohne wirtschaftliche Basis, dafür jedoch mit selbtherrlichen Lokalfürsten, aufwogenden Emotionen zwischen Bevölkerungsgruppen, Hunderttausenden von Binnenflüchtlingen, Verlust der Kontrolle über erhebliche Teile des Staatsgebiets, allumfassender Korruption und fortgesetzter Präsenz ex-sowjetischer Streitkräfte und Militäreinrichtungen im Land ohne geregelte Grundlage.

In dieser Periode spielten die USA in zweierlei Hinsicht eine wichtige Rolle für Georgien: Zum einen drängten die USA und die NATO im Rahmen der OSZE und bei der Anpassung des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE) an die veränderte Lage auf eine vertragliche Regulierung und längerfristig auf den Abzug der ehemaligen sowjetischen Streitkräfte von georgischem Boden.

Zum anderen betrieben die USA im Zusammenwirken mit Aserbaidschan und der Türkei den Bau neuer Öl- und Gasleitungen vom Kaspischen Meer durch Georgien, um das bis dahin bestehende russische Durchleitungsmonopol zu durchbrechen, das im Hinblick auf die Sicherheit der Energieversorgung, die Verwundbarkeit kritischer Infrastruktur und die langfristige Stabilität in der Region politisch nicht mehr hinnehmbar war. Für Georgien ergaben sich hieraus neue wirtschaftliche Perspektiven und die Hoffnung auf ein Überwinden der Energieabhängigkeit von Russland.

Die gegen den offenkundigen Wahlbetrug des Schewardnadse-Regimes gerichtete „Rosenrevolution“ von 2003 trieb den als Architekten der Zusammenführung Europas am Ende des Ost-West-Konflikts im Westen geachteten, in Georgien selbst jedoch als Verkörperung der Kontinuität der KGB-Herrschaft wirkenden Eduard Schewardnadse aus dem Amt und eröffnete mehr als ein Jahrzehnt nach der Unabhängigkeit erstmals den Weg zur einer freiheitlich selbstbestimmten demokratischen Ordnung.

Dieses Ereignis demonstrierte nicht nur eindrucksvoll, dass Georgien sich selbst als Teil der demokratischen Transformationswelle in Mittel- und Osteuropa begreift, sondern wirkte sich wenig später auch ermutigend auf die „orangerfarbige Revolution“ in der Ukraine aus. Die demokratische Transformation Georgiens seit 2003 ist im Gesamtbild eine erstaunliche Erfolgsgeschichte,¹ auch wenn der Weg bis zur Konsolidierung einer robusten demokratischen Gesellschaftsordnung immer noch weit bleibt.

Was diese Nacherzählung des Ablaufs der Ereignisse verdeutlicht, ist die klare Zuordnung der Frage des Umgangs mit Georgien zur Thematik „Bewältigung des Erbes der Sowjetunion“. Die für diese prioritäre

¹ Siehe das im Januar 2007 von der georgischen Regierung vorgelegte Weißbuch „Georgia's Democratic Transformation: An update since the Rose Revolution“.

Herausforderung amerikanischer Strategieinteressen maßgeblichen Beurteilungskriterien finden auch auf Georgien Anwendung. Kurz zusammengefasst geht es um folgende Grundsätze:

- Wie bei der Überwindung der Teilung Deutschlands und Europas 1989/90 etabliert, wird Moskau als respektierter strategischer Partner behandelt, dem in allen Fragen Kooperation angeboten wird.
- Zugleich wird realistisch gesehen, dass Russland andere Interessen und Wertvorstellungen verfolgt und in seinem eigenen Transformationsprozess Anlass zu Bedenken gibt.
- Das Ziel ist ein starkes, aber rechtsstaatlich verfasstes Russland mit einer gefestigten Zivilgesellschaft, das die völkerrechtliche Souveränität seiner Nachbarn und deren Rechte respektiert.
- Dazu gehört die Freiheit der Bündniswahl, wie schon in der Helsinki-Schlussakte einvernehmlich bekräftigt. Dies gilt auch für den Beitritt ex-sowjetischer Republiken zur NATO, wie er im Fall der baltischen Staaten bereits stattgefunden hat.
- Dazu gehört es vor allem auch, den immer wieder zu beobachtenden russischen Versuchen offen und ehrlich entgegenzutreten, die bestehenden Abhängigkeiten der Nachbarn – vor allem im Energiesektor – durch Ausüben politischen und wirtschaftlichen Drucks dazu auszunutzen, um sie in eine eigene russische Einflussphäre zurückzuzwingen.²

Aus diesen Grundsätzen ergibt sich die über die Jahre hinweg kontinuierlich verfolgte Grundstruktur der amerikanischen Georgien-Politik. Während die gegen Moskaus Monopolinteressen gerichtete energiepolitische Linie ebenso wie manches andere öffentliche Eintreten für den David Georgien gegen den Goliath Russland den oberflächlichen Eindruck einseitiger, konfrontativer Politik hervorrufen könnten, ist die amerikanische Politik in Wirklichkeit sehr viel geschmeidiger.

Im Kern enthält diese Politik die in Tiflis sehr wohl verstandene Nachricht, dass von Georgien trotz aller Widrigkeiten der Aufbau tragfähiger, verantwortungsvoller Beziehungen mit Russland erwartet wird. Die Behandlung von Minderheiten und die Achtung der Menschenrechte in Georgien werden von den USA im Detail verfolgt und Jahr für Jahr in einer Weise öffentlich angemahnt, die keinen Raum für Ausreden und Ausflüchte lässt.³

Georgien muss sich an der Erwartung messen lassen, dass es aus Sicht der USA einen Schau- und Testfall der politischen Transformation bildet, der die zentralen Themen der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zukunftsgestaltung in der Gesamtregion vorantreiben soll. Daraus ergeben sich konkrete Vorgaben für Georgien im Hinblick auf die Herangehensweise an die Territorialkonflikte, das Problem der Korruption und organisierten Kriminalität sowie den Aufbau effektiver Rechtsstaatlichkeit.

Georgien wird von den USA auf hoher politischer Ebene auch öffentlich an seine Verantwortung erinnert, der Versuchung zu Abenteuern im Umgang mit Russland – vor allem auch in Abchasien und Ossetien – nicht nachzugeben und auf eine friedliche Konfliktlösung der separatistischen Konflikte hinzuwirken.⁴

2 Eine aktuelle Rekapitulation dieser Grundsätze findet sich in der Rede von Assistant Secretary of State Daniel Fried über Europas Rolle in der Welt in Berlin am 9. Mai 2007.

3 Vgl. den im März 2007 vorgelegten, wiederum sehr breit angelegten und detaillierten Länderbericht 2006 des amerikanischen Außenministeriums über die Menschenrechtspraxis in Georgien

4 Vgl. die genannte Rede von Daniel Fried.

Dabei ist sicherlich auch bedeutsam, dass Georgien über seine eigene Konsolidierung als funktionierender unabhängiger Staat hinaus aufgrund der geografischen Lage auch die Rolle als notwendige Ausgangsbedingung für ein auf Dauer von Russland und dem Iran unabhängiges Aserbaidschan zukommt.

Die OSZE wird von den USA als unterstützendes Instrument für die beschriebene Politik begriffen und eingesetzt. Insbesondere wird von ihr erwartet, dass sie bei den eingefrorenen Konflikten in Abchasien und Südossetien unterstützend zur Vertrauensbildung und Herstellung der Gesprächsfähigkeit tätig wird und damit eine friedliche, geduldige und beständige Herangehensweise an diese Konflikte mit dem erklärten Ziel der Wiederherstellung der territorialen Unversehrtheit unterstützt.⁵ Konkret ergriffen die USA zuletzt 2006 die Initiative für eine gemeinsame Beobachtermission Georgiens, Russlands und der OSZE an den Grenzübergängen zwischen Südossetien und Russland.

Von Belang ist in diesem Zusammenhang, wie in den USA die Interessen Russlands eingeschätzt werden. Ganz im Vordergrund steht dabei die aus Erfahrung gestärkte Einsicht, dass wirtschaftliche Interessen in Moskau letztlich zumindest ebenso schwer wiegen wie die in der Propaganda oft laut vorgebrachten Statusinteressen und dass Russland kein ernsthaftes Interesse an regionaler Destabilisierung haben kann.

Wie aber gehen die USA mit der von russischer Seite gerne propagandistisch thematisierten Einkreisungsangst und dem Argwohn vor amerikanischem Ausgreifen und Fußfassen in einer ehemaligen Einflusszone Moskaus um? Es ist nicht klar, wie weit in den USA die diffuse populäre Verwurzelung dieser Ängste und ihre gezielte innenpolitische Instrumentalisierung durch die rechtsradikal/kommunistisch „geopolitische“ Opposition im Gefolge Dugins und Zhirinowskis in Russland als Faktor ernst genommen werden.

Der im Kern gegen das Vordringen westlicher Freiheitsvorstellungen gerichtete systematische Bedrohungswahn, der sich unabhängig von der tatsächlichen amerikanischen Politik zwingend aus dem in Russland, im Kaukasus und auch in Europa traditionell verbreiteten Gedankengut der „eurasischen“ Geopolitik ergibt, wird in den USA natürlich durchaus wahrgenommen. Die Notwendigkeit der besseren Vermittlung eigener Ziele und Motivationen sowie der Vertrauensstärkung wird grundsätzlich anerkannt.

Wie in dem ähnlich gelagerten Fall Iran lassen sich die USA aber durch solche politisch-psychologische Befindlichkeiten in extremistischen Gruppierungen, die durch konkrete politische und diplomatische Maßnahmen kaum behandelbar sind, nicht von der Wahrnehmung ihrer politischen Ziele abhalten, einschließlich des Hinwirkens auf weitere NATO-Beitritte.

Falls wider Erwarten die Führung in Moskau in Zukunft entgegen der derzeitigen Situation doch wieder in Despotismus und Expansionismus zurückfallen sollte und der Transformationsprozess zu kollabieren droht, müssten die hier vorgetragenen Grundprinzipien des amerikanischen Umgangs mit Russland und seinen Nachbarn einer grundlegenden Überprüfung unterzogen werden. Dabei wäre auch der Stellenwert Georgiens in einer dann denkbar werdenden neuen Eindämmungsstrategie zu bestimmen. Auf eine solche

⁵ Vgl. die Erklärung von Nicholas Burns im 14. OSZE-Ministerrat am 4. Dezember 2006.

Entwicklung deutet jedoch derzeit trotz Putins Machtakkumulation und trotz des in mancher Hinsicht mafiosen Betragens von Gazprom nur wenig hin.

Selbst wenn sich ein solches wenig überzeugendes Szenario in Moskau verwirklichen sollte, wäre auch dann in den USA angesichts anderer vordringlicher Prioritäten und begrenzter Ressourcen zunächst außerordentlich große Überzeugungsarbeit der Führung in Washington zu leisten, bevor ein maßgeblicher machtpolitischer und militärischer Schritt der USA in den Südkaukasus auch nur zur politischen Möglichkeit würde.

Prioritäten der amerikanischen Politik

In welcher Hinsicht und in welchem Maß messen die USA dem Thema Georgien über die erfolgreiche Abarbeitung der aus dem Ende der Sowjetunion herrührenden noch offenen Fragen hinaus eine strategische Bedeutung zu? Hier sind drei Aspekte zu erörtern: Energie, Terrorismus und Querbezüge zum Mittleren Osten.

Energietransit: Der bereits erwähnte energiepolitische Aspekt steht im Vordergrund der grundlegenden Studie zur amerikanischen Transkaukasus-Politik von Rick Kauzlarich (später im National Intelligence Council der USA der für Europa zuständige Beamte), die sich auf die diplomatische Lage der neunziger Jahre stützt, als die – inzwischen gebauten – Pipeline-Verbindungen durch Georgien zunächst erst einmal durchgesetzt werden mussten.⁶

Die Ölleitungen Baku-Supsa und Baku-Tiflis-Ceyhan (BTC) gingen 1999 und 2006 in Betrieb. Die von einem Konsortium mit erheblicher russischer Beteiligung unter Führung von BP gebaute Gasleitung Baku-Tiflis-Erzurum (BTE) wurde im März 2007 fertiggestellt. Mit der Vollendung und erfolgreichen Inbetriebnahme der neuen Transitleitungen durch Georgien wird der energiepolitische Aspekt zwar nicht weniger wichtig, aber in der praktischen Politik doch weniger dominant.

Terrorbekämpfung: Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 gegen das amerikanische Staatsgebiet, die von den USA (und durch Aktivierung von Artikel 5 des Washingtoner Vertrags auch von der NATO) als Kriegsakt verstanden worden sind, ist die noch nicht abgeschlossene Ära der Bewältigung des Endes der Sowjetunion überlagert durch den weltweiten Kampf gegen die von international operierenden Terrornetzwerken des islamistischen Extremismus ausgehende Bedrohung.

Da es sich hier um ein Feld handelt, in dem amerikanische und russische Interessen weitgehend gleichgerichtet sind, ergeben sich aus dieser neuen Dimension keine grundsätzlich andersartigen Perspektiven für die amerikanische Georgien-Politik. Im Hinblick auf die Intensität der spezifischen Befassung mit Georgien in den USA war der 11. September 2001 jedoch ein wichtiger Einschnitt: Die unkontrollierte Nutzung der im Norden an Georgien grenzenden regierungsfreien Teile des Kaukasus als Rückzugsraum, Operationsbasis, Ausbildungs- und Versorgungsgebiet von Elementen dieser internationalen Terrornetzwerke ist eine Gefahr für die USA. Diesem Zustand entgegenzuwirken ist ein Gebot nationaler Sicherheit.

⁶ Richard D. Kauzlarich, *Time for Change? U.S. Policy in the Transcaucasus*, The Century Foundation, New York 2001.

Zu den hierfür notwendigen Maßnahmen gehören vor allem das strategische Zusammenwirken mit Moskau, die Stärkung der georgischen Territorialsouveränität und der Fähigkeiten georgischer Sicherheitskräfte sowie die Bewältigung der separatistischen Konfliktlagen – insbesondere in Ossetien – als Voraussetzung für die Entwaffnung nichtstaatlicher Gruppierungen und die Wiederherstellung flächen-deckender effektiver Regierungsgewalt in der Kaukasusregion.

Seit 2002 haben die USA durch das Georgia Train and Equip Program (GTEP) und das nachfolgende Sustainment and Stability Operations Program (SSOP) insgesamt 155 Millionen US-Dollar in die Ausbildung und verbesserte Ausrüstung georgischer Sicherheitskräfte investiert.⁷ Dazu gehörte die Unterstützung durch etwa 60 amerikanische Ausbilder bei der Terrorbekämpfung in der Pankisi-Klamm an der Grenze zu Tschetschenien sowie seit 2004 die Präsenz von 30 Militärberatern der privaten Sicherheitsfirma Cubic in Zusammenarbeit mit dem European Command der amerikanischen Streitkräfte in Stuttgart.

Verbindungen zum Mittleren Osten: Über die Terrorbekämpfung im Kaukasus angesichts mancher Querverbindungen zu al-Qaida und die offenkundige Konvenienz der Nutzung georgischen Luftraums für den Transit nach Afghanistan und in den Irak hinaus stellt sich die Frage, inwiefern die USA in ihrer Politik operative Querbezüge zwischen der Entwicklung in Georgien und amerikanischen Zielsetzungen im Nahen und Mittleren Osten und in Zentralasien wahrnehmen und verfolgen.

Trefflich spekulieren ließe sich zum Beispiel über eine Nutzung Georgiens (und Aserbaidschans) für mögliche künftige Operationen gegen den Iran. Konkrete Absichten für die Einrichtung amerikanischer Stützpunkte in Georgien – vor allem von georgischer Seite immer wieder ins Gespräch gebracht – sind jedoch in den USA nicht erkennbar. Es bestehen allerdings Vereinbarungen über die gelegentliche Nutzung georgischer Flughäfen („cooperative security locations“) für Zwischenlandung und Betankung.

Die behaupteten strategischen Querbezüge zum Mittleren Osten werden von einzelnen Kritikern der amerikanischen Politik in den USA hervorgehoben, die eine Abwendung von Moskau und verstärkte amerikanische Präsenz im weichen Unterleib der ehemaligen Sowjetunion fordern.⁸ Soweit ersichtlich, fehlt es dieser Denkschule in den USA an Rückhalt in beiden politischen Parteien. Das Argument, Georgien sei militärisch unentbehrlich für den Zugang von NATO-Kampfflugzeugen aus Europa nach Afghanistan, ist nur begrenzt tragfähig, da alternative Routenführungen auch bei russischer Überflugverweigerung durchaus existieren.

7 Jim Nichol, Armenia, Azerbaidjan, and Georgia: Political developments and implications for U.S. interests, CRS Report for Congress RL-33453, Stand: 16.11.2006, S. 21.

8 Vgl. z.B. Svante E. Cornell, Georgia after the Rose Revolution: Geopolitical predicament and implications for U.S. policy, Strategic Studies Institute, US Army War College, Februar 2007.

Die Rolle von NATO und EU

Während in der EU immer mehr eine eigene „europäische Identität“ gegenüber der gemeinsamen westlichen Identität der freiheitlichen Demokratien zur Geltung gebracht wird, wird Georgien – wenn es in Europa überhaupt wahrgenommen wird – nur von wenigen Europäern in diese gemeinsame Identität aufgenommen. Es kann nicht verwundern, dass Georgien anderweitig nach Freunden sucht und dabei in Nordamerika fündig geworden ist. Die georgische „Außenpolitische Strategie 2006-2009“ stellt daher klipp und klar fest:

„Die Partnerschaft mit den Vereinigten Staaten von Amerika wird die Hauptrichtung unserer bilateralen Beziehungen bleiben. Diese Partnerschaft wird weiterhin die entscheidendste Rolle für das Erreichen der strategischen Ziele Georgiens spielen. Dazu gehört die Stärkung der nationalen Sicherheit, die Entwicklung der Staatlichkeit und demokratischer Institutionen, die friedliche Lösung der eingefrorenen inneren Konflikte und die euro-atlantische Integration. Die strategische Partnerschaft zwischen unseren Ländern beruht auf gemeinsamen Werten und Interessen wie die Ausbreitung der Demokratie, der Kampf gegen den internationalen Terrorismus und das Erlangen von Energiesicherheit.“

Dies gibt den USA – trotz begrenztem Einfluss im Kaukasus – erhebliche Führungsverantwortung im Hinblick auf Georgien. Diese Verantwortung steht in einem Spannungsverhältnis zu dem, was die USA im Bedarfsfall wirklich für Georgien leisten könnten. Wie aus der beschriebenen Interessenkonstellation und Prioritätenstruktur amerikanischer Politik erkennbar wird, bildet Georgien für die USA – vor allem angesichts anderer dringlicherer weltweiter Aufgaben – kein prioritäres Thema, auch wenn es in einigen der zentralen Themenfelder eine unterstützende Rolle spielt.

Die USA setzen sich angesichts dieser Asymmetrie von Erwartungen und Leistungsfähigkeit mit Nachdruck für eine Multilateralisierung der eigenen Politik gegenüber Georgien durch Stärkung der NATO-Rolle sowie beschleunigte wirtschaftliche Anbindung an die EU ein. Die Tragfähigkeit dieser beiden Perspektiven hängt letztlich von der Beurteilung der Frage ab, ob sich eine transatlantische Konvergenz oder Divergenz in Bezug auf Georgien und den Südkaukasus insgesamt feststellen lässt.

Georgien ist seit 1994 aktives Mitglied der Partnerschaft für den Frieden. 2004 war es das erste Land, das mit der NATO einen „Individual Partnership Action Plan (IPAP)“ für koordinierte Zusammenarbeit bei Reformen der Streitkräfte und im zivil-militärischen Bereich abschloss. Ende 2006 nahm die NATO zusätzlich einen „Intensivierten Dialog“ mit Georgien auf, der aus georgischer und amerikanischer Sicht bei entsprechenden weiteren Fortschritten des Anpassungsprozesses zu einem Membership Action Plan (MAP) und damit zur Eröffnung der Beitrittsperspektive führen soll. Beim Besuch des georgischen Präsidenten in Washington im Juli 2006 erklärte Präsident Bush, dass sowohl für die NATO als auch für Georgien die georgische Mitgliedschaft im Bündnis vorteilhaft wäre. Der amerikanische Kongress verabschiedete im März 2007 mit Einstimmigkeit in beiden Kammern ein Gesetz, das die baldige Aufnahme von Georgien sowie Kroatien, Albanien, Mazedonien und der Ukraine in die NATO fordert und in Bezug auf Georgien darüber hinaus die Verbündeten mit Nachdruck auffordert, der Aufnahme eines Membership Action Plans für Georgien zuzustimmen, um der Verantwortung der NATO für die internationale Sicherheit gerecht zu werden.⁹

9 110th Congress, 1st session, NATO Freedom Consolidation Act (S. 494), am 9.4.2007 in Kraft getreten als Public Law No 110-17.

Georgien hat sich – sicherlich auch zur Unterfütterung der Chancen auf den angestrebten Beitritt zur NATO – durch die aktive Teilnahme an robusten multinationalen Einsätzen ausgezeichnet. Seit 1999 ist Georgien an der Kosovo Force (KFOR) zunächst im Rahmen des türkischen, dann des deutschen Kontingents beteiligt. 2003 entsandte Georgien Spezialeinsatzkräfte und eine Sanitätseinheit nach Baquba (Irak), die im folgenden Jahr durch ein georgisches Bataillon (300 Mann) zur Ausbildung irakischer Sicherheitskräfte gemeinsam mit den USA ersetzt wurden. Außerdem dienen 550 georgische Soldaten in der United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI) zum Schutz der UN-Präsenz in Bagdad. Im März 2007 wurde die Aufstockung der georgischen Gesamtstärke im Irak auf über 2000 angekündigt. Die bereits 2004 zeitweilig verwirklichte Beteiligung an der International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan soll mit über 100 Mann wieder aufgenommen werden.

Die Perspektive der NATO-Mitgliedschaft, die sich für Georgien aus der amerikanischen Unterstützung ergibt, bildet erklärtermaßen das sicherheitspolitische Hauptziel georgischer Außenpolitik. Ähnlich wie in den neunziger Jahren die Perspektive der EU-Mitgliedschaft in Ostmitteleuropa entscheidend für die Kontinuität der gesellschaftlichen und politischen Transformation war, ist die – weiterhin eher vage – Aussicht auf eine NATO-Mitgliedschaft das legitimatorische Band, das die georgische Transformation zusammenhält.

Europäische sicherheitspolitische Meinungsführer neigen eher dazu, das kleine Georgien der Unvernunft zu bezichtigen, wenn es sich den Anforderungen des großen Nachbarn Russland nicht fügt – wozu auch die Frage der NATO-Ambitionen gehört. Die in Europa nicht erst seit 2003 herrschende Misstrauenswelle gegen amerikanische Politik lässt viele europäische Beobachter hinter derartiger „Unvernunft“ zudem gerne konfrontative Machenschaften der USA vermuten. Man wird heute feststellen müssen, dass die USA in Georgien anders als auf dem Balkan nur wenig Entlastung durch die EU im Sinne einer mit verteilten Rollen gemeinsam verfolgten Strategie erwarten können.

Dov Lynch hat seinem Chaillot-Paper „Why Georgia Matters“ (2006) den Versuch unternommen, aus der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003, ergänzt durch Aspekte der Energiesicherheit, für die EU den strategischen Wert einer ernsthaften Befassung mit Georgien und seinen Problemen kohärent zu begründen und anzunehmen. In der Tat lässt sich überzeugend argumentieren, dass alle der oben für die USA genannten Aspekte und Überlegungen genauso auch für die Interessenbestimmung der EU gegenüber Georgien und die Entwicklung einer umfassenden, langfristigen europäischen Strategie gültig sind. Realistischerweise wird man aber anerkennen müssen, dass weder Interessenbestimmung noch Strategieentwicklung bislang ernsthaft und mit Anspruch auf Kohärenz von Wort und Tat in Angriff genommen worden sind, augenscheinlich mangels politischer Bereitschaft zur geografischen Ausweitung der strategischen Führungsrolle der EU über ihre unmittelbare Peripherie hinaus.

Die genannte Führungsverantwortung der USA in Georgien wird erst dann von der EU geteilt oder übernommen werden können, wenn die Europäer eines Tages Georgien glaubwürdig die Perspektive der Aufnahme in NATO und EU vermitteln können. Davon sind wir angesichts der wachsenden europäischen Widerstände gegen die Möglichkeit einer türkischen EU-Mitgliedschaft heute sehr weit entfernt. Im Unterschied zur amerikanischen Politik fehlt es der EU in ihrer Nachbarschaftspolitik gegenüber Georgien an einem überzeugenden strategischen Argument, mit dem sie Dinge bewegen könnte. Insofern

ähneln die Lage Georgiens zwischen den USA und der EU ein wenig jener Israels. Wenn man angesichts dieses Befundes ein Gefälle der strategischen Perspektiven in Bezug auf Georgien zwischen Europa und den USA konstatieren muss, so liegt dies nicht daran, dass die USA mehr Ressourcen einzusetzen bereit wären oder mehr zu bieten hätten, sondern an der mangelnden Fähigkeit und Bereitschaft Europas, Georgiens strategischen Bedürfnissen in glaubwürdiger Form angemessene Antworten zu geben. Dies hemmt notwendigerweise den Aufbau europäischen Einflusses auf die künftigen Entwicklungen in der gesamten Kaukasusregion – ein Defizit, mit dem die meisten Europäer offenbar gut leben können. Ein Risiko liegt jedoch darin, dass Russland sich Gelegenheiten zum Ausnutzen transatlantischer Bewertungsunterschiede kaum wird entgehen lassen.

Zusammenfassung

Die amerikanische Politik gegenüber Georgien folgt im Wesentlichen dem Muster der Transformationspolitik gegenüber den anderen osteuropäischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, sie ist heute aber auch von der Sorge vor einer Ausweitung von Operationsräumen für nichtstaatliche bewaffnete Gruppierungen und Terrorgruppen im Nordkaukasus infolge der bestehenden Territorialkonflikte beeinflusst. Die Festigung des demokratischen, unabhängigen georgischen Staates mit dem Ziel der vollen Kontrolle über sein Territorium wird auch aus diesem Grund als zentrales Element der Stabilisierung der Region verstanden.

Allerdings ist Georgien für die amerikanische Politik angesichts dringlicherer weltweiter Aufgaben kein prioritäres Thema. Eine strategische Entlastung durch die EU ist nicht zu erwarten. Dies macht eine Strategie mit drei Elementen erforderlich:

- Multilateralisierung durch Stärkung der NATO-Rolle sowie beschleunigte wirtschaftliche Entwicklung Georgiens durch Direktinvestitionen und Einbindung in den Welthandel.
- Wachsende innere Stabilität Georgiens durch effektive Rechtsstaatlichkeit und fühlbare Fortschritte im Land.
- Verbesserung der regionalen Beziehungsgeflechte Georgiens (vor allem auch mit Russland) mit der nötigen internationalen Rückendeckung durch die USA und andere Partner.

Die Erfolgsperspektiven dieser Politik sind ungewiss, da in Russland und in Georgien wohl zutreffend wahrgenommen wird, dass sowohl die USA als auch noch mehr die EU wenig Neigung zeigen, Georgien in der Substanz ihrer Politik einen hohen politischen Stellenwert zuzuweisen und den Preis eines nachhaltigen Engagements zur Stärkung Georgiens und seiner dauerhaften Einbindung in den Westen zu bezahlen.

Es obliegt daher in erster Linie der georgischen Politik selbst, diesen Prozess der tragfähigen demokratischen Souveränitätsentwicklung durch wirtschaftliche und innenpolitische Fortschritte am Leben zu erhalten und direkte Kraftproben mit Russland auf solche Fälle zu beschränken, in denen Russland aufgrund seiner eigenen Priorität für das Wiedererstarken des Kernlands am Ende kooperativ und konzessionsbereit sein wird. Ob Georgien eine solche Politik des langen Atems praktisch darstellen kann, muss offen bleiben. Die lange Geschichte des georgischen Gemeinwesens, das seine Identität auch unter lange andauernden schwierigen Umständen beharrlich bewahrt hat, stimmt allerdings vorsichtig hoffnungsvoll.

Das Internationale Institut für liberale Politik Wien (IILP) wurde im Herbst 2005 gegründet und bezweckt die Förderung liberaler Politik, insbesondere in den Bereichen der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik, internationale Beziehungen, Europapolitik, Außen- und Sicherheitspolitik sowie hinsichtlich aktueller Fragen der österreichischen Politik.

Das IILP versteht sich als bürgerlicher Think-Tank für Österreich. Im Rahmen seines wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Programms lädt es zu zahlreichen Veranstaltungen. Neben anderen Publikationen gibt es die „Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe“ heraus.

IILP – ZVR Zahl 425665530



Internationales Institut
Liberale Politik Wien