

Eine europäische Angelegenheit: EU und NATO im Südkaukasus

Henning Riecke

Die Europäische Union hat sich durch ihre Vermittlung als Mitspieler im Georgien-Konflikt etabliert. Ihr fällt eine dreifache Verantwortung zu: Überwachung der Konfliktlinien nach einem Rückzug Russlands, wirtschaftlicher Aufbau Georgiens und eine umfassende Regionalpolitik. Die EU wird dabei von Russland skeptisch beäugt, kann aber mit ihrer Nachbarschaftspolitik mehr für die Stabilität im Südkaukasus tun als die NATO. Tritt die Allianz zum jetzigen Zeitpunkt als – wenig glaubwürdige – Schutzmacht Georgiens und der Ukraine auf, wird dies Russlands Abwehrhaltung verstärken. Die NATO wird aber für langfristige Vertrauensbildung mit Russland benötigt.

Russland hat in Georgien Tatsachen geschaffen und eine Spaltung des Kaukasus-Landes zementiert. Die sicher gut geplante militärische Reaktion auf das georgische Vordringen nach Süd-Ossetien und die Stationierung der Russen in einem breiten Sicherheitsstreifen zeigt zweierlei: Einerseits gibt es in Russland die Bereitschaft, die Einflussinteressen im postsowjetischen Raum auch mit Waffengewalt zu verteidigen, gleichgültig gegenüber dem Recht der Schwächeren. Russland zeigt aber auch seine Hilflosigkeit, dem Einflussgewinn der USA und der Europäer in den ehemaligen Sowjetstaaten mit politischen Anreizen entgegen zu treten. Russlands Machtanspruch beruht auf Druck und Angst, nicht auf Überzeugung. Wie können die westlichen Organisationen NATO und EU mit ihren sicherheitspolitischen Instrumenten auf diese Situation reagieren?

Verantwortung für die Europäische Union

Die Europäische Union hat sich als Mitspieler im Georgien-Konflikt etabliert. Das außerordentliche Gipfeltreffen des Europäischen Rates am 1. September 2008 hat Maßnahmen für die Stabilisierung in Georgien in Aussicht gestellt, ihre Außenminister haben eine Beobachtermission beschlossen, und eine

EU-Troika aus dem amtierenden Präsidenten der EU, Nicolas Sarkozy, dem Kommissionspräsidenten José Barroso und dem EU Chefaußenpolitiker Javier Solana hat zuletzt einen Zeitplan für den Rückzug russischer Truppen ausgehandelt. Allerdings darf die EU an dieser Stelle nicht aufhören: Für die Umsetzung ihrer Politik sind umfangreiche Ressourcen, Abstimmung mit Russland und ein langer Atem notwendig.

Der erste Schritt ist eine Internationalisierung des Konfliktes unter europäischer Führung. Russland hat begonnen, sich aus dem georgischen Kernland zurückzuziehen und erfüllt so endlich den Sechs-Punkte-Friedensplan. Moskau wird seine Präsenz in den Pufferzonen aber erst dann zurückfahren, wenn eine Überwachungsmission in Kraft ist. Dabei hat Präsident Dmitrij Medwedew der EU die Verantwortung zugeschoben, Georgien von neuen Militäraktionen abzuhalten. Diese hatten eine Gewaltverzichtserklärung der Georgier im Gepäck. Die EU-Unterhändler haben nicht die russische Rücknahme der Anerkennung Abchasiens und Süd-Ossetiens zur Vorbedingung für Verhandlungen gemacht. Vielleicht lässt sich die Aufnahme der Provinzen in die Russische Föderation noch verhindern – hier geht auch Russland vorsichtig

vor. Russland wird aber Beistandsverträge mit den abtrünnigen Kaukasiern abschließen und plant, in jeder Provinz 3800 Soldaten zu stationieren.

Russland wird daher in Abchasien und Süd-Ossetien militärisch präsent bleiben und damit in gefährlicher Nähe zu strategischen Knotenpunkten und Transitlinien in Georgien. Deswegen ist eine wirksame internationale Friedenstruppe notwendig, die die Grenze zwischen Georgien und den abtrünnigen Provinzen sichert. Die EU-Überwachungsmission, die mit 200 unbewaffneten Beobachtern (davon 40 Deutsche) ab dem 1. Oktober den Abzug russischer Streitkräfte aus dem georgischen Kernland überwachen soll, kann dazu nur eine Vorstufe sein. Eine eigene Erkundungsmission soll, so das EU-Gipfelkommuniqué, die Bedingungen für ein stärkeres »Engagement der EU vor Ort im Rahmen der ESVP« prüfen.

Im zweiten Schritt muss sich die EU bei der humanitären Hilfe, bei der politischen Reform und beim wirtschaftlichen Aufbau Georgiens engagieren. Die Krise kann nicht dazu führen, dass Georgien die Möglichkeit zur Transformation in Richtung Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft verliert, dieses Recht ist dem Land nicht abzusprechen. Daran ändert auch nichts, dass die demokratischen Qualitäten des georgischen Präsidenten Michail Saakaschwili nicht über alle Zweifel erhaben sind. Russland gefährdet die Entwicklungsperspektive Georgiens. Die Georgier brüsten sich gerne mit ihrem Reformtempo, werden es aber unter den Bedingungen der Krise schwer haben, ausländisches Kapital anzuziehen. Die Europäer müssen schnell über kurzfristige Wiederaufbauhilfen entscheiden – auch die USA haben bereits eine Milliarde Dollar an Hilfen angeboten. Der Europäische Rat hat Georgien aber auch eine Verbesserung der Visaverfahren und die Option einer Freihandelszone angeboten, wenn die Bedingungen dafür gegeben sind. Diesen Impuls darf die EU nun aber nicht aufgeben, denn ohne ökonomische Perspektiven ist die ebenso wichtige Demokratisierung chancenlos. Eine weitere Stärke

spielt die EU dabei noch gar nicht aus: Solange sich Russland Süd-Ossetien und Abchasien nicht einverleibt hat, kann sie, anders als die NATO, auch diesen beiden Gebieten ihre Unterstützung offerieren. Eine Chance bietet dabei die für den 15. Oktober geplante Konferenz in Genf über die Stabilität in der Region und die Frage der Vertriebenen und Flüchtlinge. Hier werden auch Abchasen und Süd-Osseten mit am Tisch sitzen, wenn auch nicht als international anerkannte Staaten.

Hier steht aber, drittens, die Stabilisierungspolitik der EU in ihrer Nachbarschaft insgesamt auf dem Prüfstand. Nicht nur in Georgien, sondern auch in anderen Ländern im nachsowjetischen Raum unterstützt die EU politische und wirtschaftliche Reformen und den Aufbau der Rechtssysteme. Die EU ist in Georgien mit einer bescheidenen Unterstützung des Grenzschutzes aktiv und hilft beim Aufbau des Justizwesens. Für die regionale Stabilität, für die friedliche Lösung der eingefrorenen Konflikte wie für verlässliche Energiepartnerschaften stellt die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) einen geeigneten Ansatz dar. Es gilt, allen Staaten bei der Demokratisierung zu helfen, die dies wünschen.

Die ENP bleibt aber hinter den tatsächlichen Erfordernissen zurück. Die eingesetzten Mittel sind zu gering – Georgien erhielt zwar gleich nach der Rose Revolution einen Platz in der ENP, doch werden für die Unterstützung nur etwa 30 Millionen Euro pro Jahr ausgegeben. Der Schwerpunkt der ENP auf den Fähigkeitsaufbau zielt an den tatsächlichen Bedürfnissen der Nachbarstaaten vorbei – so gab es keine politischen Impulse zur Einhegung der Sezessionskonflikte, und die wirtschaftliche Entwicklung wurde zunächst nicht mit Zugang zum EU-Binnenmarkt unterstützt. Die Neuausrichtung der ENP ist zurzeit in Gang und benötigt gerade mit Blick auf den Südkaukasus jetzt noch mehr Schub – politisch, personell und finanziell. Das schließt nicht aus, dass gleichzeitig an einer regionalen Stabilisierungsstrategie nach dem Vorbild des Westbalkan gearbeitet wird, wie sie die Türkei, Schweden oder der deutsche Außenminister vorschla-

gen. Die Stärkung der ENP sollte allerdings nicht auf diese Entwicklung warten.

Auch dies geht nicht ohne eine Auseinandersetzung mit Russland. Moskau sieht die Stärkung der Demokratie in seiner eigenen Nachbarschaft kritisch, fürchtet, dass diese Entwicklung Forderungen nach mehr politischer Vielfalt auch in Russland laut werden lässt. Ein Argument an die Adresse Russlands könnte sein, dass die politische und wirtschaftliche Stabilität bei den Nachbarstaaten auch in seinem Interesse liegt: Nicht nur neue Märkte, auch kooperativere Außenpolitik seiner Nachbarn könnten die Folge sein.

Das Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und Russland bekommt hier eine neue Bedeutung. Es soll ja verschiedene Elemente der Zusammenarbeit zusammenfassen. Es ist gedacht als Resultat eines Vertrauensbildungsprozesses, der aber zum Stillstand gekommen ist. Insofern ist es nicht nur eine Geste an die russlandkritischen Osteuropäer, wenn die EU die Verhandlungen aussetzt. Die EU kann ihr Partnerschaftsangebot nun einsetzen, um Russland zu einer kooperativeren Haltung gegenüber eine Stabilisierungsrolle der EU im Südkaukasus – und vielleicht auch in der Ukraine – zu bewegen.

Die NATO und Vertrauensbildung mit Russland

Die NATO hat schnell auf das russische Vorgehen in Georgien reagiert und sich hinter den Kaukasus-Staat gestellt. Sie hat aber wenig Mittel, die Krisensituation in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die kommenden Sitzungen des NATO-Russland-Rates sind aus Brüssel abgesagt worden. Russland hat im Gegenzug die Kooperation aufgekündigt und beiläufig das heikle Thema Afghanistan aufgebracht. Die Versorgung der ISAF-Streitkräfte hängt derzeit von den Überflugrechten ab, die Russland der NATO einräumt. Die USA und die NATO haben vorsichtig militärische Präsenz im Schwarzen Meer gezeigt: Die Amerikaner liefern humanitäre Güter mit Kriegsschiffen, die Allianz führt

ein lange geplantes Manöver aus, und NATO-Staaten beobachten die russischen Truppenbewegungen in der Region. Die ungewollten Folgen einer Eskalation wollen alle Beteiligten aber vermeiden.

Der Krieg in Georgien hat die Mitgliedschaft in der NATO in weite Ferne gerückt – trotz aller Unterstützungsrhetorik. Ein neues Forum zur Heranführung Georgiens ist gebildet worden, und selbst die Beitrittskritikerin Angela Merkel hat öffentlich klar gemacht, dass Russland mit seiner Aktion nicht die Beitrittsperspektive Georgiens beeinträchtigen kann. Das alles bringt Georgien aber noch keinen Schritt näher ans Bündnis, denn gegenwärtig ist dieser Staat für die Alliierten eher ein Problem als ein Partner. Vor dem Bukarester Gipfel gab es eine Mehrheit, aber nicht den nötigen Konsens, für einen Membership Action Plan (MAP). Wird diese Mehrheit angesichts der aggressiven Rolle auch der Georgier im Konflikt Bestand haben? Wohl kaum.

Die Allianz steht vor einem Dilemma: Sie zielt auf Stabilität in Osteuropa, und Russland untergräbt diese Strategie. Deshalb muss die NATO reagieren, kann dies aber kaum in Form einer Konfrontation tun. Fordert die Allianz Russland heraus, ohne glaubwürdig als Schutzmacht für den Südkaukasus oder die Ukraine aufzutreten, schafft sie erst das Sicherheitsvakuum, dass sie verhindern möchte. Nun ist Fantasie gefragt, wie eine Unterstützung der NATO für Georgien aussehen kann, ohne dass sie dabei etwas verspricht, was sie nicht halten kann.

Wenig ist daran auszusetzen, dass die NATO die politisch-militärischen Reformen in Georgien fördert und georgische Einheiten bei NATO-geführten Operationen einsetzt. Dies wird auch der NATO-Rat signalisieren, der – wie schon länger geplant – am 15. September in Tiflis zusammen treten soll. Für die Friedenssicherung an den Grenzen zu Abchasien und Südossetien ist die NATO aber schlecht geeignet, denn Russland würde die NATO als Konfliktpartei auf

der Seite der Georgier sehen. Die NATO sollte auch mit ihrem Beitrittsversprechen vorsichtig umgehen. Schließlich soll Georgien nicht aus seiner Partnerschaft irgendwann eine Verpflichtung der Allianz zur Sicherung Georgiens ableiten, die niemand im Bündnis ausfüllen möchte. Wenn die NATO nun schnell einen MAP für Georgien beschlösse und einen langen Heranführungsprozess einleitete, hätte Russland ausgiebig Gelegenheit, für Schwierigkeiten zu sorgen. Es könnte im Südkaukasus Spannungen und Instabilität schaffen, die Allianz spalten und so die Mitgliedschaft Georgiens weiter torpedieren. Auch wenn Russland kein Veto gegen eine Erweiterung hat, so ist es doch in der Lage, diesen Prozess zu behindern. Die NATO-Mitglieder sollten im eigenen Interesse darauf verzichten, ihr Beitrittsversprechen an Georgien – und die Ukraine – mit konkreten Maßnahmen zu untermauern. Sie schaffen damit keine Stabilität.

Zuvor muss nämlich die zentrale Aufgabe gelöst werden, das Vertrauensverhältnis zwischen der NATO und Russland wiederherzustellen. Weit kann dieses Vertrauen ohnehin nicht gereicht haben. Russland hat den Einflussgewinn der NATO in seiner Einflussphäre stets als feindlichen Akt wahrgenommen. Deren Mitglieder – geblendet von den eigenen guten Absichten – haben die russische Bedrohungsperzeption nicht ernstgenommen. Moskau hat dagegen oft versucht, durch Aktionen gegen die osteuropäischen Mitglieder der NATO den Bündniszusammenhalt auf die Probe zu stellen. Gleichzeitig war Russland im Kosovo oder in der Iran-Krise kaum jemals der Partner, den sich alle gewünscht haben.

Wer jetzt fordert, dass die NATO ihre Beziehungen zu Russland überdenken muss, meint damit meist eine geplante Abkühlung. Ein Denkprozess kann aber auch zu einem realistischeren Verständnis führen. Russland ist eines der Hauptprobleme der Allianz – diese Wahrnehmung hat vor allem in den USA lange auf sich warten lassen. Aber gerade deshalb sollte die nicht provokative Maßnahmen ergreifen, bevor sie eine

Neudefinition ihrer Beziehungen zu Russland vollzogen hat. Wie müssen Russlands Position und Rolle eingeordnet werden, um den gefährlichen russischen Bedrohungswahrnehmungen entgegenzuwirken? Welche Dynamik entsteht aus der innenpolitischen Situation in Russland? Wie kann die NATO ihre guten Absichten glaubwürdig machen? Gerade weil solche grundlegenden Fragen anstehen, wäre es falsch, die Kommunikationskanäle zu kappen. Der NATO-Russland-Rat, ursprünglich gebildet mit einem schwächeren Russland, sollte bei seinen Projekten künftig stärker auf Vertrauensbildung achten. Die Verbündeten müssen ihr Verhältnis zu Russland ganz oben auf die Agenda setzen, wenn sie 2009 ein neues strategisches Konzept entwerfen. Im Kaukasus kann die Allianz aber keine starke Rolle spielen.

Zurzeit wird viel über die Bruchstellen unter den Mitgliedern der EU und der NATO geredet, wenn es um Russland geht. Doch gibt es gemeinsame westliche Interessen angesichts der Krise. Dazu zählen die politische Stabilität und das wirtschaftliche Wachstum Georgiens und seiner Nachbarstaaten, die friedliche und dauerhafte Lösung der Territorialkonflikte und die freien Verhandlungsmöglichkeiten der Energieproduzenten- und Transitländer über Partnerschaften mit Staaten außerhalb Russlands. Diese Ziele sind aber gerade dann nicht erreichbar, wenn Russland sich in die Ecke gedrängt sieht. NATO und EU unterscheiden sich in dieser Hinsicht. Russland sieht die NATO – nach den Maßstäben des Kalten Krieges – wegen ihrer Bindung an amerikanische Interessen als potenziellen Gegner. Auch was die EU in ihrer Nachbarschaft vorhat, stößt auf russische Ablehnung. Die EU kann Russland als Kompensation aber mehr Zusammenarbeit anbieten. Vielleicht ist auch leichter zu vermitteln, dass sich aus der ENP keine sicherheitspolitische Herausforderung für Russland ergibt.



Dr. Henning Riecke
<riecke@dgap.org>