

Smolnik, Franziska

**Research Report**

## Die strategische Partnerschaft zwischen Georgien und den USA: Vision gesucht

SWP-Studie, No. 20/2020

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Smolnik, Franziska (2020) : Die strategische Partnerschaft zwischen Georgien und den USA: Vision gesucht, SWP-Studie, No. 20/2020, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin,  
<https://doi.org/10.18449/2020S20>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/253006>

**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.*

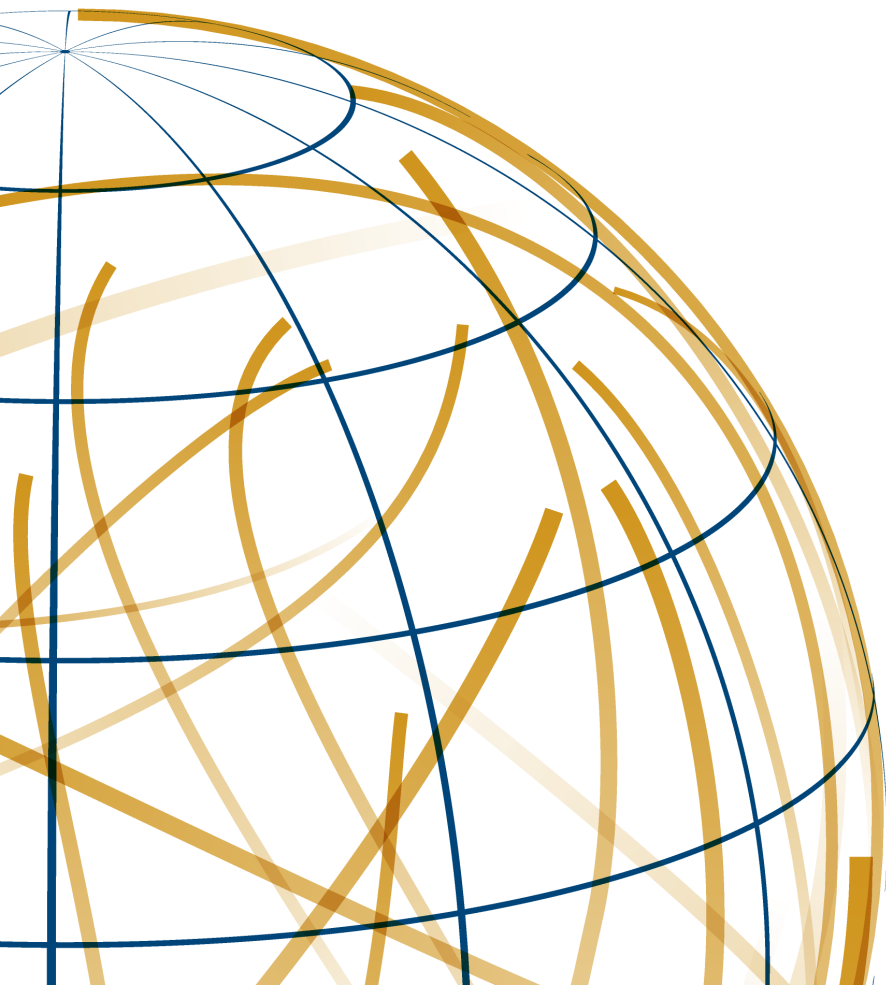
*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

SWP-Studie

---

*Franziska Smolnik*

# Die Strategische Partnerschaft zwischen Georgien und den USA: Vision gesucht



Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 20  
Oktober 2020, Berlin

- Spätestens seit der Präsidentschaft Micheil Saakaschwilis hat die politische Führung in Georgien eine möglichst enge Anbindung des Landes an die USA und damit dessen geopolitische Verortung im »Westen« verfolgt. Seit 2009 strukturiert eine Strategische Partnerschaft die Kooperation.
- Donald Trumps Politik des »America First« sowie eine angeblich weniger amerikafreundliche politische Führung in Georgien ließen Fragen über den Zustand des bilateralen Verhältnisses laut werden.
- Einerseits sind die Beziehungen weiterhin eng, wurden in den letzten Jahren noch intensiviert und spielen für Tbilisi eine wesentliche Rolle. Andererseits verbinden die beiden Partner nicht überall dieselben Erwartungen, Funktionen und Prioritäten mit der Strategischen Partnerschaft.
- Die USA legen einen Schwerpunkt auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie entsprechende Reformen in Georgien. Die georgische Seite konzentriert sich auf den Bereich Sicherheit und Verteidigung sowie zunehmend auch Wirtschaft und Handel.
- Das größte Hindernis für eine weitere Vertiefung der georgisch-amerikanischen Beziehungen liegt jedoch darin, dass die USA keine strategische Vision für Georgien und die Region besitzen.
- Diese strategische Leerstelle setzt Tbilisis Bestrebungen Grenzen, seine eigene imaginierte Geographie in Washington zu verankern. Ohne klare Strategie der USA schreibt die Strategische Partnerschaft Georgiens Liminalität, den Schwebestatus zwischen »Ost« und »West«, fort. Darin ähnelt sie dem Assoziierungsabkommen Georgiens mit der EU.

**SWP-Studie**

*Franziska Smolnik*

# Die Strategische Partnerschaft zwischen Georgien und den USA: Vision gesucht

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

SWP-Studie 20  
Oktober 2020, 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, 2020

**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 1611-6372  
doi: 10.18449/2020S20

## Inhalt

5	<b>Problemstellung und Schlussfolgerungen</b>
7	<b>Einleitung</b>
8	<b>Genese der georgisch-US-amerikanischen Beziehungen</b>
8	Die Anfänge
9	Personalisierung und Symbolik unter Saakaschwili und Bush
10	Rejustierung im Kontext des Augustkriegs
12	Kontinuitäten und Diskontinuitäten unter Obama und dem Georgischen Traum
15	<b>Strategische Partner: Aspirationen, Ambiguitäten, Irritationen</b>
16	Strategische Partnerschaft als »Demokratisierungsimperativ«
22	Strategische Partnerschaft als Vergemeinschaftung von Risiken
26	Strategische Partnerschaft als Amerikas Tor nach Eurasien
29	Leerstelle »strategische Vision«
31	Partnerschaft in der Pandemie
34	<b>Fazit: Zwischen Beharrungskräften und der Suche nach neuen Impulsen</b>
36	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>

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

### **Die Strategische Partnerschaft zwischen Georgien und den USA: Vision gesucht**

Als Donald Trump 2016 unter dem Motto »America First« zum 45. Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika gewählt wurde, warf das in vielen Ländern Fragen über die Zukunft ihrer bilateralen Beziehungen mit der Führungsmacht auf. Im post-sowjetischen Raum galt das vor allem für Georgien. Spätestens seit der Präsidentschaft Micheil Saakaschwilis ab 2004 suchte Tbilisi eine enge Anbindung an die USA, um seine historisch und geographisch bedingte Liminalität, seine Verortung in einem Zwischenraum zwischen »Ost« und »West«, durch eine strategische Politik auszubalancieren. Während George W. Bush Georgien noch als »Leuchtturm der Freiheit« gepriesen hatte und in Tbilisi seit seiner Amtszeit die »George W. Bush Avenue« vom Hauptstadtflughafen in Richtung Zentrum führt, brachte bereits die Obama-Administration eine neue Nüchternheit in die bilateralen Beziehungen. 2016, dem Jahr der Wahl Trumps, wurde auch in Georgien gewählt. Das Parteienbündnis Georgischer Traum, das 2012 die Vereinte Nationale Bewegung Micheil Saakaschwilis als Regierungspartei abgelöst hatte, konnte seine Position als stärkste Kraft verteidigen und startete in eine zweite Amtszeit. Kritikerinnen und Kritiker des Georgischen Traums beklagten, über die Zeit seien ausgewiesene Amerika-Freundinnen und -Freunde mit guten Kontakten nach Washington aus den Reihen des in Tbilisi regierenden Bündnisses geschieden. Sie deuteten dies als Anzeichen dafür, dass der Georgische Traum sich vom transatlantischen Kurs der Vorgänger abwenden oder ihn weniger konsequent verfolgen würde. Trotz des angeblichen Rückzugs der Vereinigten Staaten unter Donald Trump aus der Region und dem Eindruck, dass es weniger dezidiert oder exponiert amerikanophile Vertreterinnen und Vertreter des Georgischen Traums gibt, haben sich die Beziehungen zwischen Tbilisi und Washington in den letzten Jahren intensiviert. Das betrifft vor allem die Sicherheits- und die Verteidigungspolitik. Als Beispiel dafür gilt besonders der in Tbilisi lange erhoffte Kauf von Panzerabwehrraketen des Typs Javelin.

Die mitunter widersprüchlichen Elemente des georgisch-amerikanischen Verhältnisses und divergierende Wahrnehmungen dieser Beziehung bilden den



Anlass dafür zu untersuchen, wie sich die bilateralen Beziehungen vor allem während der Administration Trump und der zweiten Amtszeit des Georgischen Traums entwickelt haben. Die Klammer dieser Beziehungen ist seit 2009 die Strategische Partnerschaft. Sie steht im Fokus dieser Analyse. Wie wird sie ausgestaltet? Welche Funktionen werden ihr jeweils zugeschrieben? Und wo gibt es Überschneidungen und Diskrepanzen zwischen den beiden Partnern? Wie positionieren sich die beiden Akteure zueinander, etwa im Hinblick auf gemeinsame Ziele und gegenseitige Erwartungen?

Auf Georgiens Kurs der euroatlantischen Integration bildet die Zusammenarbeit mit (den Mitgliedstaaten) der EU und mit den USA die beiden Hauptachsen. Die Studie liefert Aufschluss darüber, inwieweit Georgiens Kooperation mit den USA die Politik der Europäischen Union, mit der Georgien über ein Assoziierungs- und Freihandelsabkommen verbunden ist, ergänzt, verstärkt oder gegebenenfalls auch davon abweicht. Als imaginierter »Westen«, der aus georgischer Sicht institutionell-geographisch die EU, die Nato und die USA umfasst, sind diese drei Akteure spätestens seit Mitte der 2000er Jahre Bezugsgrößen georgischer Politik. Gleichzeitig ist das Ziel, Mitglied in EU und Nato zu werden, weiterhin für Tbilisi nicht greifbar. Die Analyse der amerikanisch-georgischen Strategischen Partnerschaft legt die Komplexität einer solchen von Tbilisi angestrebten geopolitischen Transition, nämlich der Verankerung Georgiens im »Westen«, offen. Sie zeigt, wie die Strategische Partnerschaft das geopolitische »Dazwischen« Georgiens im Grunde genommen reproduziert. Diese Beobachtungen sind auch für die Beziehungen zwischen der EU und Georgien aufschlussreich.

Die amerikanisch-georgische Strategische Partnerschaft gliedert sich in vier Kernbereiche: (a) Demokratie und Regierungsführung, (b) Verteidigung und Sicherheit, (c) Wirtschaft, Handel und Energie, (d) (zivil-)gesellschaftliche Kontakte sowie kultureller Austausch. Damit deckt sie ein breites Spektrum an Themen und Kooperationsfeldern ab. Vor allem die Bereiche Demokratie und Regierungsführung, Verteidigung und Sicherheit sowie aus georgischer Sicht zunehmend auch das Themenfeld Wirtschaft, Handel und Energie stehen im Mittelpunkt der gemeinsamen Kooperation bzw. bei Letzterem von Kooperationsabsichten.

Beide Seiten versuchen, eigene Akzente in der Strategischen Partnerschaft zu setzen. Wie schon 2009, als dieses Kooperationsformat lanciert wurde,

legen die USA einen Fokus darauf, dass in Georgien demokratische und rechtsstaatliche Reformen stattfinden. Gemeinsame Werte bilden einen integralen Bestandteil der bilateralen Verständigung. Allerdings birgt diese Schwerpunktsetzung aus georgischer Sicht wie schon unter der Regierung Saakaschwili das Risiko, dass außen- und innenpolitische Rollenkonzeptionen miteinander kollidieren. Das kann beispielsweise dann geschehen, wenn solche Reformen eigenen Machtansprüchen potentiell zuwiderlaufen. Nicht zuletzt auch darum scheint die georgische Führung die Kooperation bei Sicherheit und Verteidigung sowie perspektivisch bei Wirtschaft und Handel zu betonen. So wurde die Zusammenarbeit bei Sicherheit und Verteidigung rejustiert und weiterentwickelt, etwa indem Georgien nun ausdrücklich bei seiner Territorialverteidigung unterstützt wird. Was Wirtschaft und Handel betrifft, versucht Tbilisi die Idee von Georgien als Handels- und Logistikknotenpunkt zwischen der EU und China auch in der Strategischen Partnerschaft zu verankern. Die zentrale Herausforderung für Georgien liegt indes darin, dass die USA keine strategische Vision für das Land und die Region besitzen. Das macht es Georgien schwer, die eigene strategische Relevanz und die Zugehörigkeit zum »Westen« zu begründen, in Washington diese »imaginierte Geographie« festzuschreiben und damit die Strategische Partnerschaft nach eigenen Vorstellungen zu vertiefen und auszubauen. Das trifft jedoch schon seit Ablauf der Bush-Administration auf die US-Politik zu und ist daher nicht allein der Administration Trump zuzuschreiben.

# Einleitung

Ausgangspunkt der Studie sind die mitunter widersprüchlichen Wahrnehmungen zum Stand des georgisch-amerikanischen Verhältnisses seit Beginn der Administration Donald Trumps und der Regierung des Georgischen Traums. Um dieses Verhältnis genauer zu beleuchten, steht in der folgenden Untersuchung die Strategische Partnerschaft zwischen Georgien und den USA im Mittelpunkt. Sie strukturiert die gemeinsamen Beziehungen, seit sie im Jahr 2009 initiiert wurde.

In der Analyse sollen folgende Fragen beantwortet werden: Welche Funktionen schreiben die georgische und die amerikanische Seite der Strategischen Partnerschaft zu? Welche gegenseitigen Rechte, Pflichten und Erwartungen werden in Tbilisi und Washington hinsichtlich der gemeinsamen Beziehungen formuliert? Wie positionieren sich die Parteien in Bezug auf ihr Gegenüber, und wie werden sie selbst positioniert? Und: Wie strategisch ist die Strategische Partnerschaft eigentlich?<sup>1</sup>

Folglich wird in der Studie die Konstruktion der Strategischen Partnerschaft analysiert, also ihre Ausgestaltung durch die beteiligten Akteure. Dabei stützt sich die Untersuchung auf eine Auswertung offizieller Verlautbarungen und Dokumente der amerikanischen und der georgischen Seite sowie gemeinsame Stellungnahmen zur Strategischen Partnerschaft. Darüber hinaus fließen Erkenntnisse aus 25 semi-strukturierten Interviews in die Analyse ein. Sie wurden in Washington und Tbilisi mit derzeitigen und ehemaligen Diplomaten und Diplomatinen, Vertretern und Vertreterinnen relevanter Ministerien, Expertinnen und Experten sowie weiteren Akteuren geführt, die im Rahmen der Strategischen Partnerschaft aktiv waren oder sind.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Luis Fernando Blanco, »The Functions of ›Strategic Partnership‹ in European Union Foreign Policy Discourse«, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 29 (2016) 1, S. 36 – 54 (40). Siehe dazu auch den Textkasten »Strategische Partnerschaft – ein undefinierter Begriff« auf S. 16 dieser Studie.

<sup>2</sup> Die Veröffentlichungen staatlicher Institutionen wie der Regierungen, darunter insbesondere der Außen- und Ver-

teidigungsministerien, und der Parlamente wurden systematisch gesichtet. Die entsprechenden Primärdokumente wurden in einer Datenbank zusammengetragen und mit Hilfe der Software MaxQDA analysiert. Mein besonderer Dank gilt Belinda Nüssel für ihre Unterstützung bei dieser Recherche. Neben Primärdokumenten und Interviews basiert die Analyse auf der Auswertung von Sekundärliteratur.

# Genese der georgisch-US-amerikanischen Beziehungen

Georgien und die USA können mittlerweile auf fast drei Jahrzehnte der gemeinsamen Beziehungen zurückblicken. Obschon diese über die Zeit eine bedeutende Entwicklung durchlaufen haben und die politischen Akteure auf beiden Seiten heute andere sind, gibt es vielfältige Bezüge zwischen dem gegenwärtigen Verhältnis und früheren Episoden, sei es durch Kontinuität, Weiterentwicklung oder explizite Distanzierung. Daher kann ein Rückblick Aufschluss über den Zustand des aktuellen Verhältnisses geben.

## Die Anfänge

Schon unter Präsident Eduard Schewardnadse (1992–2003)<sup>3</sup> hatte sich die georgische Außenpolitik zunehmend gen Westen und besonders an den USA ausgerichtet. Nach dem Ende der Sowjetunion und vor allem seit der Zentralisierung der russischen Außenpolitik, die mit der Präsidentschaft Wladimir Putins einsetzte, hat Moskau dem Südkaukasus nicht nur eine bedeutende Rolle für die Stabilität im zu Russland gehörenden Nordkaukasus zugemessen, sondern auch für Russlands Stabilität insgesamt. Damit verbunden waren Einflussansprüche Moskaus vis-à-vis der Region. Tbilisi hingegen hat versucht, sich von diesem Einfluss zu lösen. Washingtons Bestreben nach Ende des Ost-West-Gegensatzes, eigene liberale Werte in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion zu verankern, kam dieser Orientierung zugute. Gleichzeitig rief es aber Kritik aus Moskau auf den Plan, die USA dringe in Russlands Nachbarschaft vor, für die es vorrangige Interessen geltend machte. Diese Grundkonstellation ist bis heute ein prägender Faktor der regionalen geopolitischen Konfiguration.<sup>4</sup>

3 Schewardnadse war von 1992 bis 1995 Staatsratsvorsitzender, ab 1995 Präsident Georgiens.

4 Kornely Kakachia u.a., »Change and Continuity in the Foreign Policies of Small States: Elite Perceptions and

Die USA traten im Verlauf der 1990er Jahre zunächst mit humanitären und finanziellen Hilfeleistungen an Georgien in Erscheinung. Zudem gründete sich das amerikanische Engagement in der Region auf das Interesse, die kaspischen fossilen Energieträger zu erschließen und auf einer Ost-West-Achse – inklusive Georgien, aber unabhängig von Russland – europäischen Märkten zuzuführen. Gegen Ende des Jahrtausends richtete sich die finanzielle Hilfe der Amerikaner verstärkt auf die Demokratisierung des Landes. Die Unterstützung wurde zunehmend an die Bedingung geknüpft, dass in Georgien demokratische Reformen stattfinden. Ein deutliches Zeichen für die georgische Ausrichtung nach Westen war Präsident Schewardnadses Ankündigung im Jahr 2002, sein Land strebe die Vollmitgliedschaft in der Nato an. Auch die Anfänge der bilateralen sicherheitspolitischen Kooperation zwischen Georgien und den USA liegen in der Ära Schewardnadse. So bildete etwa das US-Militär von 2002 bis 2004 im Rahmen des Georgia Train and Equip Program (GTEP) georgische Truppen aus und ab 2003 beteiligte sich Georgien mit Soldaten an der Operation Iraqi Freedom in Irak.<sup>5</sup>

Georgia's Foreign Policy towards Russia«, in: *Europe-Asia Studies*, 70 (2018) 5, S. 814–831; Sergey M. Markedonov/ Maxim A. Suchkov, »Russia and the United States in the Caucasus: Cooperation and Competition«, in: *Caucasus Survey*, 8 (2020) 2, S. 179–195; Jason Bruder, »The US and the New Eastern Europe (Ukraine, Belarus, Moldova, Georgia, Armenia, and Azerbaijan) since 1991«, in: Rick Fawn (Hg.), *Managing Security Threats along the EU's Eastern Flanks*, Cham: Palgrave Macmillan, 2020, S. 69–97; Gerard Toal, *Near Abroad. Putin, the West and the Contest over Ukraine and the Caucasus*, New York: Oxford University Press, 2017. Siehe auch den Textkasten »Georgien und die Nato: Entwicklungen bis 2008« auf S. 11 dieser Studie.

5 Für den Kapazitätsaufbau der georgischen Truppen, die an der Irak-Mission mitwirkten, wurde 2005 das von den USA geleitete Georgia Sustainment and Stability Operations Program lanciert.

## Personalisierung und Symbolik unter Saakaschwili und Bush

Die finanzielle Unterstützung aus den USA kam zum Ende der 1990er Jahre vermehrt zivilgesellschaftlichen Institutionen und Akteuren zugute.<sup>6</sup> Hieraus rekrutierten sich viele Vertreterinnen und Vertreter der georgischen politischen Elite, die infolge der sogenannten Rosenrevolution von 2003 an die Macht kam. Es war die Regierung des Reformers und Modernisierers Micheil Saakaschwili (2004–2012), die einen entschiedenen Kurs der Westanbindung propagierte und dabei das erklärte Ziel verfolgte, Georgien in euroatlantische Strukturen zu integrieren. Dabei bediente sie sich jedoch vieler Elemente, die sich in die Ära Schewardnadse zurückverfolgen lassen.<sup>7</sup> Bis Ende der 1990er Jahre war der Ausbau der Beziehungen zu westlichen Akteuren, allen voran den USA, eher diskreter verlaufen und hatte zunächst die Beziehungen zu Russland ergänzt. Die von der Saakaschwili-Regierung deklarierte Westanbindung hingegen war schon bald in einen prononcierten Diskurs der Abgrenzung von Russland eingebettet.<sup>8</sup>

### Saakaschwili präsentierte sein Land in Richtung »Westen« als Vorreiter für Demokratie und »westliche« Werte im postsowjetischen Raum.

Saakaschwili präsentierte sein Land nach außen – in Richtung »Westen« – als Vorreiter für Demokratie und »westliche« Werte im postsowjetischen Raum. Dieses politische Framing bzw. dieses Narrativ fielen in den USA auf fruchtbaren Boden, wo unter George W. Bush die »Freedom Agenda« eine zentrale Leitlinie der US-Außenpolitik darstellte und Washington die Unterstützung für demokratische Bewegungen und Demokratisierungsprozesse als Mittel gegen Extremismus und Terrorismus sah. Georgien präsentierte

man gern als Vorzeigebispiel.<sup>9</sup> Schon die US-amerikanische Unterstützung im Rahmen des GTEP war, auch diskursiv, eingebettet in den amerikanischen »Kampf gegen den globalen Terrorismus«.<sup>10</sup> Seit 2004 beteiligten sich georgische Soldaten zudem an der International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan.

Die konstruierten Synergien oder Komplementaritäten der georgischen und der amerikanischen Außenpolitik jener Zeit werden auch dadurch deutlich, dass die Bush-Administration aufgrund ihrer Unterstützung für georgische zivilgesellschaftliche Organisationen eine Teilhabe an der Rosenrevolution für sich reklamierte.<sup>11</sup> Gut anderthalb Jahre nach dem politischen Umbruch, im Mai 2005, sprach George W. Bush bei seinem ersten Staatsbesuch von Georgien als einem »beacon of liberty«, einem »Leuchtturm der Freiheit«, und betonte die amerikanische Freundschaft zu dem südkaukasischen Land.<sup>12</sup> Wenige Monate zuvor hatten die beiden US-Senatoren John McCain und Hillary Clinton den georgischen Präsidenten Micheil Saakaschwili – zusammen mit seinem ukrainischen Amtskollegen Viktor Juschtschenko – für den Friedensnobelpreis vorgeschlagen. Es ist gerade auch diese symbolische Ebene, welche jene Periode der georgisch-amerikanischen Beziehungen prägte.<sup>13</sup>

6 Archil Gegeshidze, *Contemporary Georgian-American Relations: Key Features of the Evolution*, Tbilisi: Rondeli Foundation, 2017 (Expert Opinion, Nr. 74), S. 7.

7 Toal, *Near Abroad* [wie Fn. 4], S. 111.

8 David Matsaberidze, »The Foreign Policy and Security Nexus in Georgia«, in: Frederic Labarre/George Niculescu (Hg.), *Harnessing Regional Stability in the South Caucasus. The Role and Prospects of Defence Institution Building in the Current Strategic Context*, Wien, August 2017 (Study Group Information, Bd. 10/2017), S. 49–64 (49).

9 Toal, *Near Abroad* [wie Fn. 4], S. 107–125; Niklas Nilsson, »Role Conceptions, Crises, and Georgia's Foreign Policy«, in: *Cooperation and Conflict*, 54 (2019) 4, S. 445–465 (452); Thomas Carothers, *U.S. Democracy Promotion during and after Bush*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2007; Eugene Rumer u.a., *U.S. Policy toward the South Caucasus. Take Three*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Mai 2017, S. 16–18.

10 Hier jedoch war Georgien noch selbst der Adressat, dessen Stabilität durch das Programm mit seinem Schwerpunkt Ausbildung im Antiterrorkampf gestärkt werden sollte. Linda D. Kozaryn, »U.S. Considers Train and Equip Program for Georgia«, *American Forces Press Service* (online), 27.2.2002, <<https://archive.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=43902>> (eingesehen am 12.8.2020).

11 *Fact Sheet: President Bush's Freedom Agenda Helped Protect the American People*, <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/freedomagenda/>> (eingesehen am 12.8.2020).

12 Nick Paton Walsh, »Bush Toasts Georgia as a »Beacon of Liberty«, in: *The Guardian* (online), 11.5.2005, <<https://www.theguardian.com/world/2005/may/11/georgia.usa>> (eingesehen am 12.8.2020).

13 Zu symbolischer Politik siehe beispielsweise Jan Christoph Suntrup, »The Symbolic Politics of the State of Excep-

Die Bilder und Inszenierungen der Freundschaft fußten nicht zuletzt auf einer starken Personalisierung im gemeinsamen Verhältnis. Ebenso wie viele seiner Mitstreiterinnen und Mitstreiter hatte Saakaschwili einen Teil der Ausbildung in den USA absolviert und wohl von dort neoliberale Ideen für ein politisches Programm mitgebracht. Die georgische Seite wusste die Nähe zu Washington zu verstetigen und für sich zu nutzen.<sup>14</sup> Durch erfolgreiches Lobbying konnte die Saakaschwili-Regierung etwa die finanziellen Unterstützungsleistungen aus den USA erhöhen und ihre Reichweite vergrößern. Zudem wurde die Hilfe so kanalisiert, dass sie direkt der Regierung zur Verfügung stand und für das eigene Modernisierungsprojekt verwendet werden konnte. In gewisser Weise folgten die Gelder damit jenen zivilgesellschaftlichen Akteuren, die mit der Rose Revolution ihren Weg in die Staatsführung gefunden hatten. Dementsprechend verlagerte die US-amerikanische Politik gegenüber Georgien ihren Fokus von der Demokratisierung des Landes zur direkten Unterstützung der Regierung Saakaschwili.<sup>15</sup>

Die stark personalisierten Beziehungen zwischen der Regierung Saakaschwili sowie dessen Vereinter Nationaler Bewegung (Ertiani Nationaluri Modsraoba, ENM) einerseits und den in den USA regierenden Republikanern unter George W. Bush andererseits wirkten sich auch auf Washingtons Möglichkeiten aus, im Vorfeld des sogenannten Augustkriegs von 2008 Einfluss zu nehmen. Das enge Verhältnis habe verhindert, so Beobachter und Beobachterinnen, dass aus Washington vernehmliche Signale kamen, die Tbilisi wegen seiner Politik gegenüber den abtrünnigen Landesteilen Südossetien und Abchasien zur Zurückhaltung gemahnt hätten oder von der georgischen Führung als solche interpretiert worden wären. Vielmehr habe die US-Administration praktisch die georgische Position gegenüber den beiden Sezessions-

gebieten übernommen.<sup>16</sup> Schon vor den Ereignissen vom August 2008 hatte es zudem jenseits vertraulicher diplomatischer Kanäle keine deutliche Kritik aus Washington am zunehmend autoritären Kurs der Saakaschwili-Regierung gegeben.

## Rejustierung im Kontext des Augustkriegs

Der Augustkrieg und die Folgezeit waren keine Zäsur in den amerikanisch-georgischen Beziehungen, aber dennoch in doppelter Hinsicht eine bedeutende Episode. Zwar bezog sich der rhetorische Schulterchluss zwischen Washington und Tbilisi auch auf den Augustkrieg. Zudem stellten die USA immense Summen für den Wiederaufbau zur Verfügung, nämlich über eine Milliarde US-Dollar in den Jahren 2008 und 2009.<sup>17</sup> Im Nachgang des Krieges machte sich aber zumindest in Teilen der US-Politik Ernüchterung über Georgien breit. Sie schlug sich vor allem darin nieder, dass Washington sich nun zurückhaltender gegenüber der militärischen Kooperation zeigte, vor allem solcher, die eine Stärkung der georgischen Landesverteidigung zum Ziel hätte.<sup>18</sup> Aus Sicht Tbilisis wiederum warf der Augustkrieg Fragen hinsichtlich der praktischen, nicht nur deklaratorischen Bereitschaft Washingtons auf, Georgien gegen seinen Nachbarn im Norden zu unterstützen bzw. dessen Vorgehen gegen Georgien effektiv zu sanktio-

tion: Images and Performances«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 28 (2018) 4, S. 565–580.

<sup>14</sup> Toal, *Near Abroad* [wie Fn. 4], S. 119–121.

<sup>15</sup> Alexander Cooley/Lincoln Mitchell, »No Way to Treat Our Friends: Recasting Recent U.S.-Georgian Relations«, in: *The Washington Quarterly*, 32 (2009) 1, S. 27–41 (29); Lincoln Mitchell/Alexander Cooley, *After the August War. A New Strategy for U.S. Engagement with Georgia*, New York: Harriman Institute, Mai 2010 (The Harriman Review, Bd. 17, Nr. 3–4), S. 14; Gegeshidze, *Contemporary Georgian-American Relations* [wie Fn. 6], S. 7f.

<sup>16</sup> Cooley/Mitchell, »No Way to Treat Our Friends« [wie Fn. 15], S. 36f. Michael Kofman, »The August War, Ten Years on: A Retrospective on the Russo-Georgian War«, *War on the Rocks* (online), 17.8.2018, <<https://warontherocks.com/2018/08/the-august-war-ten-years-on-a-retrospective-on-the-russo-georgian-war/>> (eingesehen am 12.8.2020). Es kann nicht Anspruch der Studie sein, die Varianz der teils widersprüchlichen Interpretationen zum Fünftagekrieg vom August 2008 darzulegen. Für eine detaillierte Darstellung siehe Toal, *Near Abroad* [wie Fn. 4].

<sup>17</sup> Mitchell/Cooley, *After the August War* [wie Fn. 15], S. 16; Gegeshidze, *Contemporary Georgian-American Relations* [wie Fn. 6], S. 10.

<sup>18</sup> Cory Welt, »The United States, the South Caucasus and Euro-Atlantic Integration«, in: Meliha B. Altunisik/Oktay F. Tanrisever (Hg.), *The South Caucasus – Security, Energy and Europeanization*, Abingdon: Routledge, 2018, S. 253–270 (262f); Par Shalva Dzebisashvili, *Transforming Defence: Examining NATO's Role in Institutional Changes of South Caucasus Countries. (A Comparative Study of Armenia and Georgia)*, Dissertation, Brüssel/Bielefeld: Universität Bielefeld/Université Libre de Bruxelles, 2016, S. 259; Nilsson, »Role Conceptions, Crises, and Georgia's Foreign Policy« [wie Fn. 9], S. 456.

## Georgien und die Nato: Entwicklungen bis 2008

Die georgisch-amerikanischen Beziehungen sind eng verknüpft mit denen Georgiens zur Nato, reflektierte sich doch auch hier die wohlwollende Position Washingtons gegenüber dem südkaukasischen Land. Das Verhältnis zwischen der Nato und Georgien hatte sich seit Beginn der 1990er Jahre stetig vertieft.<sup>a</sup> Der Teilnahme Georgiens am Nordatlantischen Kooperationsrat ab 1992<sup>b</sup> folgte zwei Jahre später die Aufnahme ins Programm Partnerschaft für den Frieden. Bereits ab 1999 hatten sich georgische Soldaten an der Kosovo Force (KFOR) der Allianz beteiligt. Nachdem Georgien 2002 beim Prager Gipfel den Wunsch geäußert hatte, der Nato beizutreten, wurde 2004 ein Individueller Partnerschaftsaktionsplan (IPAP) entwickelt. 2006 nahm die Nato einen Intensivierten Dialog (ID) mit Georgien über dessen Beitrittsambitionen auf – aber explizit ohne eine Entscheidung über eine mögliche Mitgliedschaft vorwegzunehmen.

Den Ereignissen vom August 2008 ging der Nato-Gipfel in Bukarest im April desselben Jahres voraus. Hier manifestierten sich die unterschiedlichen Standpunkte der Nato-Staaten gegenüber Georgiens Beitrittsstreben. Aus georgischer Sicht und vor dem Hintergrund der eigenen Bedrohungsperzeptionen war der Beitritt zur Allianz zentrales Element der Bemühungen, das Land in euroatlantische Strukturen zu integrieren. Gerade er versprach eine strategische Verortung in der »westlichen Gemeinschaft«, eine wirksame Absicherung gegenüber möglicher russischer Aggression und generell einen Schutzschirm für die eigene Unabhängigkeit und Stabilität. Trotz der »open door«-Maxime und gewisser Unterstützung für einen Beitritt Georgiens innerhalb der Nato aber waren und sind sich deren Mitgliedsstaaten keineswegs darüber einig, ob der Beitrittswunsch erfüllt werden sollte. Skeptikerinnen und Skeptiker führen verschiedene Aspekte an: Neben dem Faktor Russland, das einen Beitritt als Verletzung einer roten Linie mit Blick auf seine eigene nationale Sicherheit bewertet, sind das die ungelösten Konflikte um die abtrünnigen Landesteile bzw. De-facto-Staaten Abchasien und Südossetien, die Schwierigkeit, Georgien aufgrund seiner geographischen Gegebenheiten im Ernstfall tatsächlich verteidigen zu können, und damit verbundene Zweifel an einem strategischen Mehrwert für die Allianz.<sup>c</sup>

Washington gehörte beim Bukarester Nato-Gipfel 2008 zu Tbilisis Unterstützern und sprach sich dafür aus, für Georgien wie für die Ukraine einen Membership Action Plan (MAP) zu bewilligen. Dieser gilt gemeinhin als Vorstufe der Mitgliedschaft. Die USA versuchten diese Position auch innerhalb der

Nato durchzusetzen. Andere wie Frankreich und Deutschland hingegen waren deutlich zurückhaltender, was eine mögliche georgische Mitgliedschaft oder auch nur einen MAP betraf.<sup>d</sup> Zwar einigten sich die Nato-Länder in Bukarest, Georgien wie auch der Ukraine eine Mitgliedschaft in Aussicht zu stellen, nannten aber kein konkretes Beitrittsdatum. Auch der von Tbilisi erhoffte Membership Action Plan wurde nicht gewährt. Der Augustkrieg wenige Monate später bestärkte die kritischen Stimmen innerhalb des Bündnisses in ihrer Skepsis. In ihren Augen war der Krieg ein Signal für die Allianz, aber auch Georgien und andere Aspiranten, dass Russland einer Erweiterung nicht tatenlos zusehen würde.<sup>e</sup> Der Augustkrieg machte die Einigung der Nato-Staaten über einen möglichen Beitritt Georgiens und das Angebot eines MAP noch komplizierter. Stattdessen verständigten sich die Alliierten im September 2008 darauf, die Kooperation im Rahmen einer NATO-Georgia Commission zu intensivieren.<sup>f</sup> Im Dezember desselben Jahres wurde der Individuelle Partnerschaftsaktionsplan von einem Nationalen Jahresprogramm abgelöst.

**a** Die Beziehungen Georgiens zur Nato können hier nur überblicksartig beleuchtet werden. Eine ausführliche Darstellung kann und soll an dieser Stelle nicht geleistet werden. Gleiches gilt für die Beschreibung der Nato-Georgien-Beziehungen ab 2008.

**b** Bzw. ab 1997 am Nachfolger, dem Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat.

**c** S. Neil MacFarlane, *Two Years of the Dream. Georgian Foreign Policy during the Transition*, London: Chatham House, 2015 (Russia and Eurasia Programme), S. 2; Sebastian Mayer, »The EU and NATO in Georgia: Complementary and Overlapping Security Strategies in a Precarious Environment«, in: *European Security*, 26 (2017) 3, S. 435–453 (438); Tracey German, »NATO and the Enlargement Debate: Enhancing Euro-Atlantic Security or Inciting Confrontation?«, in: *International Affairs*, 93 (2017) 2, S. 291–308.

**d** Toal, *Near Abroad* [wie Fn. 4], S. 94f; Mayer, »The EU and NATO in Georgia« [wie c], S. 438.

**e** German, »NATO and the Enlargement Debate« [wie c], S. 299f.

**f** Mayer, »The EU and NATO in Georgia« [wie c], S. 438f.

nieren. In Georgien begann man daran zu zweifeln, dass die USA sich das georgische Narrativ über den Augustkrieg zu eigen machen und den Erwartungen gerecht würden, die man eigentlich an sie gerichtet hatte.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Svante E. Cornell, »The Raucous Caucasus«, in: *The American Interest* (online), 2.5.2017, <<https://www.the-ameri>

[can-interest.com/2017/05/02/the-raucous-caucasus/](https://www.the-ameri-can-interest.com/2017/05/02/the-raucous-caucasus/); George Khelashvili, *Georgia's Foreign Policy Impasse. Is Consensus Crumbling?*, Washington, D.C.: The George Washington University Elliott School of International Affairs, September 2011 (Ponars Eurasia Policy Memo Nr. 187), <<http://www.ucss.ge/Khelshvili%20ponars-%20187-2011-09.pdf>> (eingesehen am 12.8.2020), S. 1.

Nur wenige Monate nach dem Augustkrieg, im November 2008, wurde der Demokrat Barack Obama zum US-amerikanischen Präsidenten gewählt und löste im Januar 2009 seinen republikanischen Vorgänger Bush ab. Nun kehrten sich die personalisierten Beziehungen zwischen Washington und Tbilisi offenbar von einem Vorteil in ein Manko, denn mit der Abwahl der Republikaner gingen der Regierung Saakaschwili die Gesprächspartner in der US-Administration verloren. Allerdings blieben die guten Kontakte zum Kongress oder zu einflussreichen Think-Tanks bestehen und wichtig.<sup>20</sup> Was externe Beobachterinnen und Beobachter als notwendigen und »gesunden« Prozess der Entpersonalisierung im beiderseitigen Verhältnis bewerteten, dürfte zumindest anfänglich die georgische Wahrnehmung bestätigt haben, dass die Obama-Regierung sich von der Georgienpolitik ihrer Vorgänger löste und dem Land keine derartige Priorität mehr einräumte.

### Kontinuitäten und Diskontinuitäten unter Obama und dem Georgischen Traum

Unter Micheil Saakaschwili und George W. Bush waren die Beziehungen zwischen Georgien und den USA stark symbolisch aufgeladen, ideologisch unterfüttert und personalisiert. Während Barack Obamas Amtszeit dagegen nahm das bilaterale Verhältnis einen nüchterneren Charakter an. Es fand ein »geostrategisches Downsizing« Georgiens statt, dem zuvor mittels erfolgreichen Lobbyings und der Pflege enger Kontakte in Washington eine »Konstruktion strategischer Bedeutung«<sup>21</sup> gelungen war. Mit der Obama-Administration war es schwieriger, diese Strategie umzusetzen.

**20** George Khelashvili, »Obama and Georgia: A Year-Long Awkward Silence«, in: *Caucasus Analytical Digest*, (2010) 13, S. 8–10 (9); Gegeshidze, *Contemporary Georgian-American Relations* [wie Fn. 6], S. 10–12.

**21** Alexander Cooley/Daniel Nexon, »Interpersonal Networks and International Security: US-Georgia Relations during the Bush Administration«, in: Deborah Avant/Oliver Westerwinter (Hg.), *The New Power Politics. Networks and Transnational Security Governance*, New York: Oxford University Press, 2016, S. 74–102.

### Während Obamas Amtszeit fand in Washington ein »geostrategisches Downsizing« Georgiens statt.

Zusätzlich zur Entpersonalisierung in den Beziehungen aufgrund des politischen Wechsels in der Administration verfolgte Obama mit Beginn seiner Amtszeit einen sogenannten Reset in den amerikanisch-russischen Beziehungen. Dieser sollte aus Sicht der USA die Abwärtsspirale im Verhältnis zwischen Moskau und Washington stoppen und Russland als Partner für die Verfolgung US-amerikanischer Ziele und Interessen auf internationaler Ebene gewinnen.<sup>22</sup> Obschon die Obama-Regierung erklärte, der Reset dürfe nicht auf Kosten von Ländern wie Georgien gehen, nahm die Aufmerksamkeit für Georgien sowie den Südkaukasus insgesamt ab. Es gab keine regionale Strategie, in welche die US-Politik gegenüber Georgien eingebettet gewesen wäre. Stattdessen rückten andere Regionen wie Asien und der Nahe Osten in den Mittelpunkt der US-amerikanischen Außenpolitik.<sup>23</sup> Ein Zeichen für diese Verschiebung ist, dass ein Treffen zwischen den Präsidenten Saakaschwili und Obama erst drei Jahre nach Obamas Amtsübernahme stattfand.<sup>24</sup>

Auch in Georgien selbst fand mit den Parlamentswahlen 2012 ein bedeutender politischer Wechsel statt. Saakaschwilis Vereinte Nationale Bewegung wurde vom Parteienbündnis Georgischer Traum um den Milliardär Bidsina Iwanischwili abgelöst. Saaka-

**22** Brian Whitmore, »Georgia Rethinks the »Reset««, in: *Radio Free Europe/Radio Liberty* (online), 24.6.2010, <[https://www.rferl.org/a/Georgia\\_Rethinks\\_The\\_Reset/2081523.html](https://www.rferl.org/a/Georgia_Rethinks_The_Reset/2081523.html)> (eingesehen am 12.8.2020); Thomas de Waal, »More Than Georgia on Obama's Mind«, in: *National Interest* (online), 23.2.2012, <<https://carnegieeurope.eu/2012/02/23/more-than-georgia-on-obama-s-mind/bb29>> (eingesehen am 12.8.2020). Tatsächlich hatte schon die ausgehende Bush-Administration ihre Rhetorik gegenüber Russland abgemildert und einer solchen Neuorientierung den Weg bereitet. Siehe Pertti Joenniemi, *The Georgian-Russian Conflict: A Turning-point?*, Kopenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS), 2010 (DIIS Working Paper Nr. 2), <[https://www.jstor.org/stable/resrep13369?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/resrep13369?seq=1#metadata_info_tab_contents)> (eingesehen am 12.8.2020). Zum Reset siehe auch Ruth Deyermond, »Assessing the Reset: Successes and Failures in the Obama Administration's Russia Policy, 2009–2012«, in: *European Security*, 22 (2013) 4, S. 500–523.

**23** Cornell, »The Raucous Caucasus« [wie Fn. 19]; Khelashvili, »Obama and Georgia« [wie Fn. 20], S. 9.

**24** De Waal, »More Than Georgia on Obama's Mind« [wie Fn. 22].

schwili selbst blieb zwar noch bis 2013 Staatspräsident, aber unter dem neu eingeführten parlamentarischen System war sein Einfluss deutlich beschnitten. Auch wenn die Obama-Administration Georgien einen geringeren Stellenwert beimaß und die vormals stark personalisierten Beziehungen nun institutionalisierte, blieb Washington auch nach der Ära George W. Bush die »second arena of Georgian politics«. <sup>25</sup> Nach wie vor wurde Washington in Tbilisi erhebliche Bedeutung zugeschrieben, nicht nur, aber auch im Kontext der nationalen Wahlen von 2012. Das lässt sich nicht zuletzt an den Summen ablesen, welche die Kontrahenten Saakaschwili und Iwanischwili privaten Lobbyfirmen zahlten, um für die eigene Seite zu werben und die andere zu diskreditieren. Insgesamt handelte es sich wohl um rund 4,8 Millionen US-Dollar. Die französische Zeitung *Le Figaro* beschrieb dies als »Guerre des lobbies géorgiens à Washington«. <sup>26</sup>

Die politischen Wechsel in Washington und Tbilisi bedeuteten daher keineswegs nur Veränderungen in den amerikanisch-georgischen Beziehungen. So gab es in den Reihen der neuen Führung in Tbilisi, zumindest während der ersten Amtszeit des Georgischen Traums bis 2016, eine Reihe dezidiert prowestlich orientierter, amerikafreundlicher Politikerinnen und Politiker auf wichtigen Posten. Dazu zählten etwa Verteidigungsminister Irakli Alassania (2012 – 2014), Verteidigungsministerin Tina Chidascheli (2015 – 2016), Parlamentspräsident David Usupaschwili (2012 – 2016) oder Tedo Dschaparidse, unter anderem Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Parlament (2012 – 2016). Ihre Rolle für die damaligen georgisch-amerikanischen Beziehungen darf nicht

unterschätzt werden. Vielen in Washington schien nämlich gerade die Führungsfigur Bidsina Iwanischwili undurchsichtig. Da die neue Regierung unter seiner Führung eine Normalisierung der Beziehungen zu Russland propagierte, wuchsen in Washington Bedenken, dass Tbilisi den euroatlantischen Kurs verlassen könnte. <sup>27</sup>

Georgiens politische Parteien lassen sich nur schwer anhand ihrer ideologischen oder auch lediglich programmatischen Ausrichtung voneinander abgrenzen. Noch schwieriger gestaltete sich die Einschätzung des Parteienbündnisses Georgischer Traum, angeführt von Bidsina Iwanischwilis Partei Georgischer Traum – Demokratisches Georgien (Kartuli ocneba – Demok'rat'iuli Sakartvelo). Dieses Bündnis vereinte 2012 sehr heterogene Akteure. Zwar wurde der Georgische Traum eher mit einer sozialstaatlichen Ausrichtung assoziiert, während Saakaschwilis Vereinte Nationale Bewegung (ENM) innenpolitisch einen wirtschaftsliberalen oder -libertären Kurs verfolgte. Wichtiger als Programme aber waren Personalien. <sup>28</sup> Außenpolitisch profilierte sich die ENM durch ihre negative Haltung gegenüber Russland und versuchte diese Position innerhalb der Parteienlandschaft zu vereinnahmen. Dagegen war der Georgische Traum um ein pragmatisches, weniger konfliktives Verhältnis zu Russland bemüht.

### **Das neue Regierungsbündnis knüpfte an seine Vorgänger an und hielt an Kurs und Ziel der euroatlantischen Integration fest.**

Dennoch knüpfte das neue Regierungsbündnis an seine Vorgänger an und hielt an Kurs und Ziel der euroatlantischen Integration fest. <sup>29</sup> Tatsächlich wurde diese 2013 in einer überparteilichen Resolution des

<sup>25</sup> Thomas de Waal, *Mrs. Clinton Goes to Georgia*, Brüssel: Carnegie Europe, 4.6.2012, <<https://carnegieeurope.eu/2012/06/04/mrs.-clinton-goes-to-georgia-pub-48338>> (eingesehen am 12.8.2020). Aufgrund des Ukraine-Konflikts rückten dann allerdings auch Länder wie Georgien wieder stärker ins US-Blickfeld; die Beziehungen der USA zu Russland verschlechterten sich erheblich.

<sup>26</sup> Laure Mandeville, »Guerre des lobbies géorgiens à Washington«, in: *Le Figaro* (online), 21.6.2012, <<https://www.lefigaro.fr/international/2012/06/21/01003-20120621ARTFIG00577-guerre-des-lobbies-georgiens-a-washington.php>> (eingesehen am 12.8.2020). Zu georgischem Lobbyismus in Washington siehe auch Kevin Bogardus/Julian Pecquet, »K Street's Gravy Train Runs Dry as Georgian Leaders Move Past Election«, in: *The Hill* (online), 6.3.2013, <<https://thehill.com/policy/international/286425-k-streets-gravy-train-runs-dry-as-georgia-moves-past-election>> (eingesehen am 12.8.2020).

<sup>27</sup> S. Neil MacFarlane, *Two Years of the Dream. Georgian Foreign Policy during the Transition*, London: Chatham House, 2015 (Russia and Eurasia Programme), S. 3, 9.

<sup>28</sup> Levan Kakhishvili, *The Socializing Effects of Georgian Parties' Membership in European Political Party Federations*, Tbilisi: Georgian Institute of Politics, Oktober 2018.

<sup>29</sup> Levan Kakhishvili, *Protests in Tbilisi: What Can Be Learned about the Role of Russia as an Issue in Georgian Party Competition?*, Tbilisi: Georgian Institute of Politics, 4.7.2019, <<http://gip.gel/protests-in-tbilisi-what-can-be-learned-about-the-role-of-russia-as-an-issue-in-georgian-party-competition/>>; Kakachia u.a., »Change and Continuity in the Foreign Policies of Small States« [wie Fn. 4]; Markedonov/Suchkov, »Russia and the United States in the Caucasus« [wie Fn. 4], S. 187.



georgischen Parlaments festgeschrieben und 2016 bestätigt. Neben der anvisierten Mitgliedschaft in EU und Nato wurde auch der Ausbau der Beziehungen zu den USA als wichtigster Strategischer Partner und Verbündeter fixiert.<sup>30</sup> Ebenso verfolgte Tbilisi die Praxis weiter, sich an internationalen, US-geführten Missionen zu beteiligen. So hielt der Georgische Traum am Einsatz georgischer Truppen in Afghanistan fest; auch unter seiner Führung hat Georgien das größte Kontingent eines Nicht-Nato-Staates in Afghanistan gestellt.<sup>31</sup> Es ist der militärische Bereich, in dem die Beziehungen vor allem im Rahmen der Nato auch unter Obama und dem Georgischen Traum intensiviert wurden. So wurde Georgien 2014 zum »NATO Enhanced Opportunities«-Partner erklärt und das Substantial NATO-Georgia Package (SNGP) lanciert. Der georgische Wunsch nach einem Membership Action Plan allerdings blieb weiterhin unerfüllt.<sup>32</sup>

**30** »Parliament Adopts Bipartisan Resolution on Foreign Policy«, *Civil.ge* (online), 7.3.2013, <<https://civil.ge/archives/122665>> (eingesehen am 1.10.2020); »Parliament Adopts Resolution on Foreign Policy«, *Civil.ge* (online), 30.12.2016, <<https://civil.ge/archives/126043>> (eingesehen am 1.10.2010); *Resolution of the Parliament of Georgia on the Foreign Policy of Georgia*, unofficial translation, <<http://www.parliament.ge/en/ajax/downloadFile/53452/Resolution>> (eingesehen am 12.8.2020). Auch in anderen strategischen Dokumenten ist der euroatlantische Kurs fixiert, so etwa in der Nationalen Militärstrategie von 2014, <<https://mod.gov.ge/uploads/2018/pdf/NMS-ENG.pdf>>.

**31** David Usupashvili, »Georgia, a Democratic Dream in the Making«, in: *The Hill* (online), 11.3.2013, <<https://thehill.com/policy/international/287167-parliament-leader-david-usupashvili-georgia-a-democratic-dream-in-the-making>> (eingesehen am 12.8.2020). Georgien hat sich sowohl an ISAF als auch der darauffolgenden Mission Resolute Support beteiligt.

**32** Für eine tiefergehende Betrachtung der amerikanisch-georgischen Kooperation im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich sowie die Beziehungen zwischen Georgien und der Nato ab 2008 siehe S. 23ff dieser Studie.

# Strategische Partner: Aspirationen, Ambiguitäten, Irritationen

Der Blick zurück auf die Entwicklung der Beziehungen zwischen den USA und Georgien ist wichtig, um ihren Stand unter der Administration Trump und der zweiten Amtszeit des Georgischen Traums bewerten zu können. Zum einen lassen sich Pfadabhängigkeiten aufzeigen, persistente Praktiken, die bis heute Bestand haben. Zum anderen offenbart sich die Fallhöhe durch den Vergleich mit früheren Episoden, zu denen das aktuelle Verhältnis in Relation gesetzt werden muss und aus denen sich mitunter weiterhin die Erwartungen an die bilateralen Beziehungen der sehr ungleichen Partner speisen.

Das Format der derzeitigen Beziehungen besteht auf institutioneller Ebene seit 2009. Nach dem Augustkrieg rief nicht nur die Nato ein neues Kooperationsformat in Gestalt der NATO-Georgia Commission ins Leben. Bereits in Abstimmung mit der kommenden Obama-Administration war mit der Unterschrift unter die US-Georgia Charter on Strategic Partnership am 9. Januar 2009 auch im bilateralen georgisch-amerikanischen Verhältnis ein neues Format etabliert worden. Das erste der jährlichen Treffen der Strategic Partnership Commission fand am 22. Juni 2009 statt. Bis heute strukturiert die Strategische Partnerschaft die beidseitige Zusammenarbeit. Sie ist der »primary mechanism for organizing and prioritizing the broad and deepening cooperation between the US and Georgia« und bringt hochrangige Akteure der beiden Seiten in regelmäßigen Treffen zusammen.<sup>33</sup> Ähnlich

33 U.S. Department of State, »Joint Statement of the U.S.-Georgia Strategic Partnership Commission Defense and Security Cooperation Working Group«, Pressemitteilung, 1.10.2018, <<https://www.state.gov/joint-statement-of-the-u-s-georgia-strategic-partnership-commission-defense-and-security-cooperation-working-group-2/>> (eingesehen am 12.8.2020).

wie die NATO-Georgia Commission warf die Strategische Partnerschaft zwischen Tbilisi und Washington die Frage auf, ob sie nicht eher ein Trostpries sei. Die georgische Seite indes pries sie zumindest nach außen als weiteren Schritt des Landes in Richtung Bündnispartner der USA.<sup>34</sup>

Es wäre verkürzt, die amerikanisch-georgische Strategische Partnerschaft als ein starres, vorab determiniertes Format zu begreifen, obwohl die Form seit Beginn gleich geblieben ist. Die vier Kernbereiche, nämlich (a) Demokratie und Regierungsführung, (b) Verteidigung und Sicherheit, (c) Wirtschaft, Handel und Energie sowie (d) (zivil-)gesellschaftliche Kontakte und kultureller Austausch, haben bis heute Bestand und stecken grob die gemeinsamen Kooperationsfelder ab. Vor allem der Blick auf die beiden Kernbereiche Demokratie und Regierungsführung sowie Verteidigung und Sicherheit, denen aus verschiedenen Gründen besondere Aufmerksamkeit zuteil wird, geben Aufschluss über Entwicklungen bei der gemeinsamen Agenda oder derjenigen der einzelnen Partner, über Erwartungen aneinander und die zugeschriebene Funktion der Strategischen Partnerschaft und damit auch über das beidseitige Verhältnis insgesamt.

34 Mitchell/Cooley, *After the August War* [wie Fn. 15], S. 17f, 22. Um Missverständnisse zwischen den Partnern zu vermeiden, raten die amerikanischen Georgien-Experten Mitchell und Cooley den USA, klar herauszustellen, dass die Strategische Partnerschaft mit Georgien keine Sicherheitsgarantien enthält. Cory Welt, *How Strategic Is the US-Georgia Strategic Partnership?*, New York: Harriman Institute, Columbia University, März 2010 (*Limited Sovereignty and Soft Borders in Southeastern Europe and the Former Soviet States: The Challenges and Political Consequences of Future Changes in Legal Status*); dies., *Georgia: Background and U.S. Policy*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 1.4.2019 (CRS Report Nr. 45307), S. 1.

## Strategische Partnerschaft – ein undefinierter Begriff

Das Konzept der Strategischen Partnerschaft ist ein Chamäleon in den internationalen Beziehungen. Die Bandbreite der Strategischen Partnerschaften ist groß, ebenso der ihnen zugrunde liegenden Motive, die zudem nicht auf beiden Seiten der Partnerschaft die gleichen sein müssen.<sup>a</sup> Während Strategische Partnerschaften in einigen Fällen auf gemeinsamen Werten und Normen basieren, markiert die Bezeichnung in anderen eine solche Kongruenz wenn überhaupt eher als längerfristiges Ziel denn als Ausgangsbasis oder Ist-Zustand. Der Begriff charakterisiert keineswegs immer eine besondere oder besonders enge Beziehung zweier Staaten oder auch internationaler Organisationen: »Some partnerships link friends or potential friends; some link actual or putative rivals.«<sup>b</sup> Eine einheitliche Definition von Strategischer Partnerschaft gibt es weder in praktizierter Außenpolitik noch in der wissenschaftlichen Debatte zum Thema. Der kleinste gemeinsame Nenner scheint darin zu bestehen, dass es sich um eine »spezifische Form bilateralen diplomatischen Engagements« handelt.<sup>c</sup> Verfasserinnen und Verfasser jüngerer Analysen verorten Strategische Partnerschaften unter dem Oberbegriff »Alignment«, also Koordinierung oder Ausrichtung. Anders als der Begriff »Allianz« mit einem klaren Sicherheitsbezug sei dieser wert- und inhaltsneutral und darum geeignet, solch neuere, mehrdimensionale und flexible Formate der internationalen Beziehungen zu fassen.<sup>d</sup>

Die empirische Vielfalt Strategischer Partnerschaften sowie der Mangel an einer gängigen Definition haben aber auch die Frage aufkommen lassen, inwiefern sie überhaupt eine konkrete Form der außenpolitischen Kooperation oder Koordinierung darstellen oder ob sie nicht eher ein rhetorisches Stilmittel oder reines Lippenbekenntnis sind.<sup>e</sup> Bei diesen Überlegungen kommt jedoch zu kurz, dass Strategische Partnerschaften nicht statisch sind und ihr Inhalt nicht unveränderlich ist. Es ist zu beachten, dass sie soziale Konstrukte sind, die sich über Zeit im Prozess der diskursiven Interaktion bzw. der »Konversation« zwischen den involvierten Parteien wandeln und fortentwickeln, von diesen politisch imaginiert und mitgestaltet werden. Die Antwort auf die Frage »Was ist eine Strategische Partnerschaft?«<sup>f</sup> lautet daher: »Strategic partnerships are what states make of them.«<sup>g</sup>

### Strategische Partnerschaft als »Demokratisierungsimperativ«

Wohl nicht zuletzt als Reaktion auf den Vorwurf, Washington habe es lange Zeit versäumt, die Demokratiedefizite unter Micheil Saakaschwilis Führung zu benennen, wurde bereits zu Beginn der Strategischen Partnerschaft ein Schwerpunkt auf Demokratie und Regierungsführung gelegt. Schon in der Präambel und den Kernprinzipien der United States-Georgia Charter on Strategic Partnership heißt es einerseits,

**a** Die Politikwissenschaftler Pan und Michalski beispielsweise versuchen die Varianz durch eine Typologie Strategischer Partnerschaften deutlich zu machen. Dazu unterscheiden sie zwischen a) homogenen, b) nützlichen (»come-in-handy«), c) Zweckecken- und d) heterogenen Strategischen Partnerschaften. Zhongqi Pan/Anna Michalski, »Contending Logics of Strategic Partnership in International Politics«, in: *Asia Europe Journal*, (2019) 17, S. 265–280 (275–278). Zu den unterschiedlichen Motivationen siehe auch Sean Kay, »What Is a Strategic Partnership?«, in: *Problems of Post-Communism*, 47 (2000) 3, S. 15–24.

**b** H. D. P. Envall/Ian Hall, »Asian Strategic Partnerships: New Practices and Regional Security Governance«, in: *Asian Politics & Policy*, 8 (2016) 1, S. 87–105 (88).

**c** Pan/Michalski, »Contending Logics of Strategic Partnership« [wie **a**], S. 267.

**d** Colleen Chidley, »Towards a Framework of Alignment in International Relations«, in: *Politikon*, 41 (2014) 1, S. 141–157 (143, 146); Thomas S. Wilkins, »Alignment«, Not »Alliance« – The Shifting Paradigm of International Security Cooperation: Toward a Conceptual Taxonomy of Alignment«, in: *Review of International Studies*, 38 (2012) 1, S. 53–76. Chidley geht insofern über Wilkins hinaus, als aus ihrer Sicht der Begriff »Alignment« vollkommen von einem Sicherheitsbezug befreit werden muss. Wilkins hingegen sieht den Unterschied zwischen »Alliance« und »Alignment« in der vertraglich geregelten Gewährung militärischer Hilfe, welche die »Alliance« prägt, beim »Alignment« indes nicht stattfindet.

**e** Wilkins, »Alignment«, Not »Alliance« [wie **d**], S. 67.

**f** Kay, »What Is a Strategic Partnership?« [wie **a**].

**g** Andriy Tyushka/Lucyna Czechowska, »Strategic Partnerships, International Politics and IR Theory«, in: Lucyna Czechowska u.a. (Hg.), *States, International Organizations and Strategic Partnerships*, Cheltenham 2019, S. 8–43 (36).

dass die Kooperation auf gemeinsamen Werten wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit basiert, andererseits aber, dass die Kooperation gerade Georgiens Demokratie stärken soll.<sup>35</sup> Beobachter und Beobachtenden betrachteten denn auch die zweite Komponente als eines der Hauptinteressen der amerikani-

<sup>35</sup> U.S. Department of State, »United States-Georgia Charter on Strategic Partnership«, Pressemitteilung, 9.1.2009, <<https://www.state.gov/UNITED-STATES-GEORGIA-CHARTER-ON-STRATEGIC-PARTNERSHIP/>> (eingesehen am 17.3.2020).

schen Seite. Gleichzeitig sahen sie darin eine starke Asymmetrie der Partnerschaft begründet, die sich einseitig auf innenpolitische Defizite und deren Überwindung auf der georgischen Seite richte.<sup>36</sup> Dass diese Schwerpunktsetzung nach wie vor aktuell ist, zeigt die Gemeinsame US-amerikanisch-georgische Erklärung zum zehnjährigen Bestehen der Strategischen Partnerschaft vom Juni 2019. Wie bereits im Dokument von 2009 werden auch in der Erklärung zehn Jahre später unter anderem die Zusammenarbeit zur Sicherstellung einer unabhängigen Justiz, demokratischer Wahlen, des Medienpluralismus sowie effektiver demokratischer Kontrollinstanzen in Georgien als Ziele aufgeführt. Ausdrücklich wird darauf verwiesen, dass die USA hierfür mit allen wichtigen Beteiligten und nicht nur der Regierung in Tbilisi kooperieren wollen.<sup>37</sup> Gerade die Entwicklung des Jahres 2020 hat deutlich gemacht, dass die Strategische Partnerschaft aus Sicht der Amerikaner weiterhin einen Demokratisierungsimperativ beinhaltet – trotz davon abweichender, transaktionaler außenpolitischer Rhetorik aus dem Weißen Haus unter Trump.

### Kritische Briefe aus Washington

Im Winter 2019/20 sandten mehrere Vertreterinnen und Vertreter des US-Repräsentantenhauses sowie des Senats kritische Briefe an die georgische Regierung. Anlass hierfür war in erster Linie die Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition in Georgien über die Modalitäten der Parlamentswahlen, die für den 31. Oktober 2020 geplant sind. Im Zusammenhang mit Protesten gegen die Regierung im Sommer 2019 hatte diese zunächst unter anderem eine Wahlrechtsreform in Aussicht gestellt. Damit nahm sie die Forderung der Protestierenden auf, die nächste Parlamentswahl als Verhältniswahl abzuhalten. In der Washingtoner Zeitschrift *The Hill*, die sich vor allem an die amerikanischen Abgeordneten richtet, stellte der damalige georgische Premierminister

Mamuka Bachtadse die Änderung des Wahlsystems als bereits vollzogen dar.<sup>38</sup> Die Abstimmung im Herbst 2019 über eine solche Reform im georgischen Parlament scheiterte aber an fehlenden Stimmen der Regierungspartei. Am 8. März 2020 einigten sich Regierung und Opposition nach mehreren, von westlichen Botschaften begleiteten Gesprächsrunden auf einen (weiteren) Kompromiss. Im Juni 2020 wurde dieser aus Sicht der Regierung umgesetzt, als das Parlament die Änderungen zur Wahlgesetzgebung annahm. Wichtigste Neuerung ist, dass in den Parlamentswahlen im Oktober 2020 nunmehr 120 statt vorher nur 77 der insgesamt 150 Sitze per Verhältniswahl ermittelt werden sollen.<sup>39</sup>

Die in den Briefen zum Ausdruck gebrachte Kritik geht allerdings über den konkreten Anlass hinaus. So schrieben die beiden Co-Vorsitzenden des Georgia Caucus im US-Repräsentantenhaus,<sup>40</sup> der Republikaner Adam Kinzinger und der Demokrat Gerald Connolly, am 13. Dezember 2019 an den georgischen Premierminister Giorgi Gacharia, sie seien »schockiert über das Scheitern der versprochenen politischen Reformen« und das Vorgehen gegen Demonstrierende.<sup>41</sup> Am 21. Januar 2020 legten Connolly und Kinzinger nach, zusammen mit dem Demokraten Eliot Engel, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Reprä-

38 »Most recently, our younger generation requested that we expedite our existing plans to make our parliament more representative through a fully proportional electoral system. We made that change quickly, and we are excited that this change in the 2020 elections will empower greater political participation and a more open political playing field.« Mamuka Bakhtadze, »Support Act Will Bolster Georgia's Trade and Security Partnership with America«, in: *The Hill* (online), 9.8.2019, <<https://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/456886-support-act-will-bolster-georgias-trade-and-security>> (eingesehen am 19.5.2020).

39 Aus den Oppositionsparteien kam indes Widerspruch, was den Inhalt der Kompromissvereinbarung betrifft. Oppositionsabgeordnete der Parteien Vereinte Nationale Bewegung und Europäisches Georgien beteiligten sich aus Protest nicht an der Abstimmung. »Georgia Transforms Electoral System ahead of October Parliamentary Elections«, *OC Media* (online), 29.6.2020, <<https://oc-media.org/georgia-transforms-electoral-system-ahead-of-october-parliamentary-elections/>> (eingesehen am 12.8.2020).

40 Der U.S. Congressional Georgia Caucus ist ein parteiübergreifender Zusammenschluss von Abgeordneten mit besonderem Interesse an der Entwicklung der georgisch-amerikanischen Beziehungen.

41 Adam Kinzinger, *Twitter*, 16.12.2019, <<https://twitter.com/RepKinzinger/status/1206611365894524929>>.

36 Mitchell/Cooley, *After the August War* [wie Fn. 15], S. 18; Welt, *How Strategic Is the US-Georgia Strategic Partnership?* [wie Fn. 34], S. 2, 10. Ähnlich ist auch die nach dem Augustkrieg geschaffene NATO-Georgia Commission auf demokratische und institutionelle Reformen ausgerichtet.

37 U.S. Department of State, »10th Anniversary Joint Declaration on the U.S.-Georgia Strategic Partnership«, Pressemitteilung, 11.6.2019, <<https://www.state.gov/10TH-ANNIVERSARY-JOINT-DECLARATION-ON-THE-U-S-GEORGIA-STRATEGIC-PARTNERSHIP/>> (eingesehen am 17.3.2020).

sentantenhaus, und dem Republikaner Michael McCaul, rangältestes Mitglied im Auswärtigen Ausschuss: Sie betonten gegenüber Gacharia, die Legitimität der kommenden Parlamentswahl müsse sichergestellt werden, kritisierten Anzeichen einer Politisierung der Justiz sowie das Verbreiten antiwestlicher Stimmungen über regierungnahe Facebook-Konten und stellten fest, dass »sich jüngste demokratische und wirtschaftliche Trends negativ auf das Image Georgiens in den Vereinigten Staaten auswirken«. Es sei nötig, die demokratischen Institutionen zu stärken, damit »Georgien weiterhin ein Strategischer Partner der Vereinigten Staaten sein kann«. <sup>42</sup> Eine Woche später, am 29. Januar 2020, folgte ein Brief des Republikaners Jim Risch, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses des Senats, und der Demokratin Jeanne Shaheen, rangältestes Mitglied des Unterausschusses für Europa und regionale Sicherheitskooperation des Senats. Die Unterzeichner wandten sich an den georgischen Premier, um ihre »ernste Besorgnis« angesichts der politischen Entwicklungen zum Ausdruck zu bringen. Sie sahen Anzeichen für einen »demokratischen Rückschritt« und sorgten sich vor allem um die Unabhängigkeit des georgischen Justizwesens. Risch und Shaheen konstatierten, dass die Vorgänge Fragen hinsichtlich »Georgiens Bekenntnis zu unseren gemeinsamen Werten« aufwerfen. Sie stellten klar, dass sie »gegebenenfalls gezwungen sein werden, unsere Partnerschaft neu zu bewerten«. <sup>43</sup>

Auf die Stichhaltigkeit der einzelnen Kritikpunkte kann hier nicht eingegangen werden. Dennoch hilft ein Blick auf einschlägige Indizes bei deren Einordnung. In der Kategorie Democracy Status des Bertelsmann-Transformationsatlas etwa wird ein Rückschritt von 2018 zu 2020 (6,8 zu 6,6 Punkten) angegeben, doch der Wert ist immer noch deutlich besser als jener für das Jahr 2010 (6,05). Greift man den Unteraspekt Rechtsstaatlichkeit heraus, ist eine Verbesserung von 5,5 Punkten (2010) auf 6,3 Punkte (2020)

zu verzeichnen, allerdings hier ebenfalls mit negativem Trend (2016 und 2018: 6,5 Punkte). <sup>44</sup> Ein ähnliches Bild ergeben der Liberal Democracy Index des Projekts Varieties of Democracy (V-Dem) sowie der Democracy Index des *Economist*. Ersterer registriert von 2010 zu 2019 eine Verbesserung (von 0,33 auf 0,5), jedoch fallend ab 2015 (0,61). <sup>45</sup> Was den Zustand der Rechtsstaatlichkeit betrifft, sind die Werte für 2010 und 2019 gleich (0,81), indes gab es eine Verschlechterung gegenüber 2018 (0,85). <sup>46</sup> Der Democracy Index des *Economist* weist ebenfalls eine Verbesserung von 2010 bis 2019 aus (4,59 vs. 5,42), der Wert für 2019 liegt damit aber niedriger als 2013 (5,95) sowie 2017 und 2016 (jeweils 5,93). <sup>47</sup> Zweifellos sind solche Erhebungen in stark aggregierter Form nur begrenzt aussagekräftig. Trotzdem lässt sich aus diesen Daten eine gewisse Tendenz herauslesen: Zwar hat es in Georgien während der zweiten Amtszeit des Georgischen Traums Rückschritte bei Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gegeben. So gravierend, dass die positiven Entwicklungen seit Amtsübernahme umgekehrt würden, sind sie bislang aber nicht.

Die kritischen Briefe aus Washington sind aus verschiedenen Gründen bedeutsam. Zum einen verweisen sie auf eine zumindest zeitweilige Abweichung im Narrativ des US-Kongresses über und gegenüber Georgien. Dass das südkaukasische Land parteiübergreifendes Wohlwollen im Kongress genießt, war bisher ein zentraler Topos, was die georgisch-amerikanischen Beziehungen anbelangt, und damit eine wichtige Konstante bei wechselnden Administrationen. Dieser Konsens, der sich gerade auch aus Georgiens demokratischer Entwicklung gespeist hat, scheint allerdings fragiler als gedacht. Wie nachhaltig diese Abweichung ist, muss sich freilich erst erweisen. Schon an den Positionen und Funktionen der Kritiker und Kritikerinnen aber lässt sich ablesen, dass es sich nicht bloß um wenig einflussreiche Hinterbänkler

<sup>42</sup> Brief von Adam Kinzinger, Gerald E. Connolly, Eliot L. Engel und Michael T. McCaul an Giorgi Gacharia, Premierminister Georgiens, 21.1.2020, <<https://freebeacon.com/wp-content/uploads/2020/01/Kinzinger-Jan-2020-letter.pdf>> (eingesehen am 15.9.2020).

<sup>43</sup> United States Senate Committee on Foreign Relations, »Risch, Shaheen Express Concern for Potential Backsliding of Georgian Democracy and Governance«, Pressemitteilung, 29.1.2020, <<https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/risch-shaheen-express-concern-for-potential-backsliding-of-georgian-democracy-and-governance>> (eingesehen am 12.8.2020).

<sup>44</sup> Bertelsmann Transformation Atlas, »Democracy Status. Georgia. 2010 – 2020«, 2020, <[https://atlas.bti-project.org/share.php?1\\*2020\\*CV:CTC:SELAFG\\*CAT\\*AFG\\*REG:TAB](https://atlas.bti-project.org/share.php?1*2020*CV:CTC:SELAFG*CAT*AFG*REG:TAB)>.

<sup>45</sup> Von 2017 auf 2018 gab es eine kleine Verbesserung von 0,53 auf 0,56 Punkte. Der Trend ab 2015 wird dadurch insgesamt aber nicht verändert.

<sup>46</sup> Varieties of Democracy, »Country Graph. Georgia«, 6.9.2020, <<https://www.v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/>>.

<sup>47</sup> The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2019. A Year of Democratic Setbacks and Popular Protest*, London u.a. 2020, S. 18.

handelt.<sup>48</sup> Gerade Connolly und Kinzinger standen eigentlich für eine weitere Vertiefung der amerikanisch-georgischen Beziehungen. So sind beide, besonders Connolly, maßgeblich verantwortlich für den Georgia Support Act, der am 22. Oktober 2019, also nur Wochen zuvor, im Repräsentantenhaus angenommen wurde. Das Gesetz soll die Unabhängigkeit, Souveränität und territoriale Integrität des Landes unterstützen, unter anderem durch verstärkte Zusammenarbeit zwischen Georgien und den USA im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich. Die georgische Botschaft in Washington stufte das Gesetz als »historisch« ein.<sup>49</sup>

Hinzu kommt, dass die Reichweite des Kongresses in außenpolitischen Fragen gewachsen ist. Das liegt unter anderem an der wenig kohärenten Politik des Weißen Hauses unter Trump und einem Bedeutungsverlust des Außenministeriums, der in gewissem Maße auch ein Ergebnis der Trumpschen Politik ist. Das außenpolitische Repertoire des Kongresses beinhaltet beispielsweise, Sanktionen zu beschließen oder Haushaltsmittel bestimmten Ländern zuzuweisen. Für Georgien kann sich das positiv oder negativ auswirken. Nach Donald Trumps Amtsübernahme wollte das Weiße Haus die Zuwendungen der USA an Georgien zunächst kürzen, doch der Kongress verhinderte dies. Derzeit wird dort über eine Gesetzesvorlage des Haushaltsausschusses zu Auslandsunterstützungen für das Jahr 2021 verhandelt. Bislang enthält sie die Klausel, dass die Auszahlung von 15% der für Georgien veranschlagten finanziellen Unterstützung in Höhe von 132 Millionen US-Dollar an Fortschritte bei demokratischen Institutionen, Korruptionsbekämpfung und Rechtsstaatlichkeit geknüpft ist.<sup>50</sup> Es wird sich zeigen, wie ernst es die Vertreterin-

nen und Vertreter des Kongresses meinen, wenn sie die Strategische Partnerschaft aufgrund einer wahrgenommenen Kluft zwischen Erwartungen und Praxis nun selbst zur Disposition stellen, oder ob das eher ein rhetorisches Mittel ist, um dem Aufruf zu demokratischen Reformen mehr Nachdruck zu verleihen.<sup>51</sup>

## Imagefragen: Projektion vs. Rezeption

Zumindest für den Bereich Demokratie und Regierungsführung lässt sich eine gewisse »Image-Dissonanz«<sup>52</sup> feststellen: Das Bild, das die georgische Seite vermittelt oder vermitteln möchte, überzeugt in Washington nicht völlig. Auch früher gab es solche Divergenzen. Dass die USA die Strategische Partnerschaft ins Leben riefen, wird selbst auf Demokratie-defizite unter der Präsidentschaft Saakaschwilis zurückgeführt oder als Reaktion darauf gesehen. Insofern ist es nur bedingt glaubwürdig, wenn Vertreterinnen und Vertreter der ENM und der parlamentarischen Opposition die aktuelle Kritik politisch instrumentalisieren.<sup>53</sup> Die aus den USA geäußerte Skepsis und der Umgang des Georgischen Traums damit legen allerdings nahe, dass es der derzeitigen Regierung schwer oder zumindest schwerer als

*ture, Rural Development, Interior, Environment, Military Construction, and Veterans Affairs Appropriations Act, 2021*, Washington, D.C., 30.7.2020, S. 239f, <<https://www.congress.gov/116/bills/hr7608/BILLS-116hr7608rfs.pdf>> (eingesehen am 9.10.2020).

<sup>51</sup> Die im Winter 2019/20 öffentlich vorgebrachte Kritik aus Washington dürfte in Tbilisi weder vollkommen überraschend gekommen sein, noch beschränkt sie sich auf die Institution des Kongresses. Bereits beim Treffen zwischen Premierminister Bachtadse und US-Außenminister Pompeo im Sommer 2019 sowie beim Besuch des georgischen Verteidigungsministers Irakli Gharibaschwili in Washington im Herbst 2019 soll Georgiens demokratische Entwicklung Thema gewesen sein. Auch in seinem Menschenrechtsbericht 2019 für Georgien, den das US-Außenministerium im März 2020 veröffentlichte, nennt es Defizite bei der Unabhängigkeit der Justiz und konstatiert Eingriffe in das Versammlungsrecht. U.S. Department of State, *Georgia 2019 Human Rights Report*, Washington, D.C., März 2020, <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/03/GEORGIA-2019-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>>.

<sup>52</sup> Ben D. Mor, »Credibility Talk in Public Diplomacy«, in: *Review of International Studies*, 38 (2012) 2, S. 393–422 (394). Wobei hier erwähnt werden sollte, dass unter Donald Trump Amerikas eigenes Image in dieser Hinsicht gelitten hat.

<sup>53</sup> Anfang 2017 spaltete sich die Vereinte Nationale Bewegung. Abtrünnige Abgeordnete gründeten die Partei Bewegung für Freiheit – Europäisches Georgien.

<sup>48</sup> Neben den genannten Parlamentarierinnen und Parlamentariern äußerten sich in kritischen Briefen weitere Abgeordnete, die aber mitunter eher Partikularinteressen zu verfolgen scheinen. Siehe dazu das Unterkapitel »Strategische Partnerschaft als Amerikas Tor nach Eurasien« in dieser Studie.

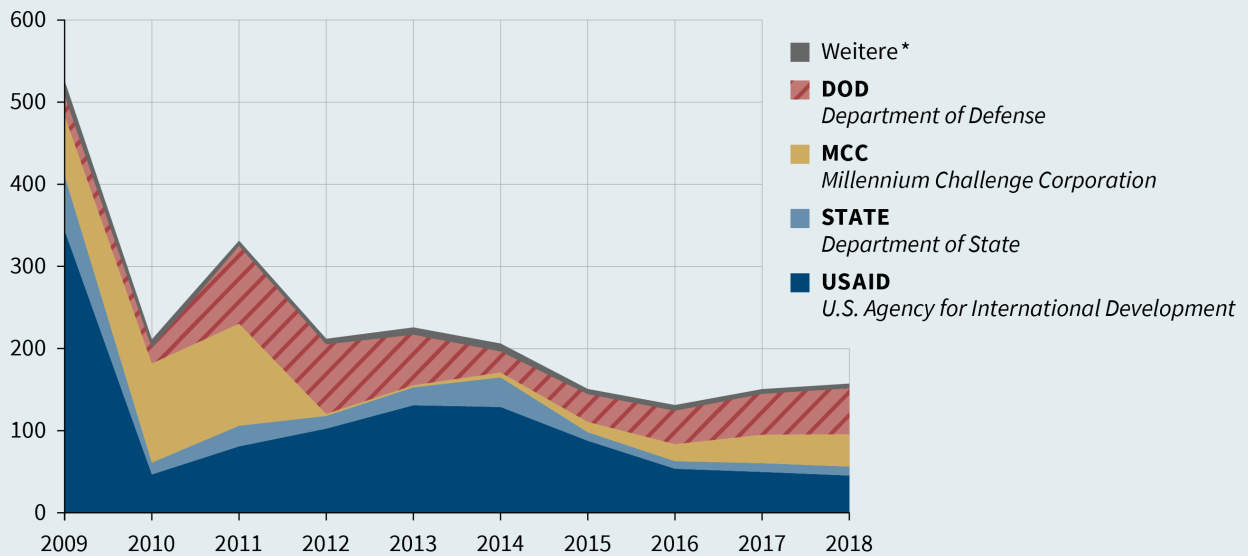
<sup>49</sup> The Embassy of Georgia to the United States of America, »US House of Representatives Passes Georgia Support Act«, Pressemitteilung, 22.10.2019, <<http://georgiaembassyusa.org/2019/10/22/us-house-of-representatives-passes-georgia-support-act/>> (eingesehen am 12.8.2020). Die Annahme im Senat stand im Oktober 2020 noch aus.

<sup>50</sup> Joshua Kucera, »Georgia: Trump Administration Boosting Military Aid«, *Eurasianet*, 14.11.2017, <<https://eurasianet.org/georgia-trump-administration-boosting-military-aid/>> (eingesehen am 13.8.2020); *State, Foreign Operations, Agricul-*

Grafik 1

### US-Auslandshilfe an Georgien nach Sektoren (Auszahlungen)

Angaben in Mio. US-Dollar



\* Department of the Treasury, Department of Agriculture, Department of Health and Human Services, Department of the Army, Department of the Interior, Department of Justice, Department of Labor, Department of Commerce, Department of Energy, Department of Homeland Security, Peace Corps, Trade and Development Agency, Open World Leadership Center, Department of the Navy, Department of the Air Force.

Quelle: USAID, Foreign Aid Explorer (Stand: 19.10.2020)

© 2020 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

ihren Vorgängern fällt, in Washington ihre eigene Lesart bestimmter Ereignisse und Entwicklungen zu verankern.<sup>54</sup>

### Das Bild, das die georgische Seite vermittelt oder vermitteln möchte, überzeugt in Washington nicht völlig.

Ein Grund für die abweichenden Wahrnehmungen in Repräsentantenhaus und Senat, so argumentieren Vertreterinnen und Vertreter der georgischen Regierungspartei, sei ein Mangel an adäquaten Informatio-

54 Die Reaktionen belegen aber ebenso, dass die georgische Führung durchaus empfänglich für die Stimmen aus Washington ist. Frank Schimmelfennig, »Goffman Meets IR: Dramaturgical Action in International Community«, in: *International Review of Sociology*, 12 (2002) 3, S. 417 – 437. »Impression Management« bedeutet hier das Vermögen von Akteuren, erfolgreich eigene Definitionen von Situationen zu platzieren.

nen, der vor allem auf Aktivitäten der georgischen politischen Opposition in Washington zurückzuführen sei.<sup>55</sup> Tatsächlich dürfte diese weiterhin über gute Kontakte in Amerikas politische Kreise verfügen und sie auch in ihrem Sinne zu nutzen wissen, spricht gegen die Regierung des Georgischen Traums. Auch kritische Nichtregierungsorganisationen mit Kontakten zu Institutionen in den USA dürften dort zur Meinungsbildung beitragen. Dennoch lässt sich festhalten, dass der Georgische Traum weniger erfolgreich darin ist, vertrauensvolle gegenseitige Verbindungen in Washington aufzubauen. Zwischen Dezember 2019 und Februar 2020, also bis zu den durch Covid-19 bedingten internationalen Reisebeschränkungen, flogen der stellvertretende Parlamentspräsident sowie

55 Zaal Anjaparidze, »Impact of Western Support and Reprimand on Georgian Politics«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 17 (24.2.2020) 25, <<https://jamestown.org/program/impact-of-western-support-and-reprimand-on-georgian-politics/>> (eingesehen am 12.8.2020).

der Generalsekretär des Georgischen Traums (im Dezember 2019), der Parlamentspräsident (im Februar 2020) sowie der georgische Außenminister (im Februar 2020) nach Washington, um besagtes angebliches Informationsdefizit zu beheben. Dabei hatte der Georgische Traum, ebenso wie die Vereinte Nationale Bewegung zuvor, für das »Impression Management« in Washington eine Reihe von PR-Firmen engagiert.<sup>56</sup> Im Frühjahr 2020 wurden derlei Maßnahmen noch einmal verstärkt, indem die Regierungspartei die Unternehmen Hogan Lovells und DCI Group beauftragte. Ziel der Zusammenarbeit mit DCI Group etwa ist es, »[t]o promote Georgian Dream as a reliable and pragmatic partner for democracy, peace and stability with unwavering commitment to Western democratic liberal ideals and the special Georgia-U.S. relationship«.<sup>57</sup> Zusammen kosten die Lobbydienste die Partei rund 1,2 Millionen US-Dollar. Der Vertrag mit Hogan Lovells läuft bis Ende Januar 2021, der mit DCI Group endet vorerst am 31. Oktober 2020 und läuft damit bis zu den georgischen Parlamentswahlen, die für dieses Datum geplant sind.

Diese Maßnahmen konnten aber nicht verhindern, dass der Parteigründer und derzeitige Parteivorsitzende Bidsina Iwanischwili in der National Security Strategy negativ erwähnt wird. Veröffentlicht wurde sie am 10. Juni 2020 vom Republican Studies Committee, einem Ausschuss im US-Repräsentantenhaus, der konservative Republikaner und Republikanerinnen vereint. Zwar wird Georgien hier in einem ihm gewidmeten Abschnitt als demokratischer Bündnispartner (»democratic U.S. ally«) bezeichnet, und es

wird empfohlen, die Sicherheits- und Verteidigungskooperation weiter auszubauen sowie den Georgia Support Act in Kraft zu setzen. An anderer Stelle allerdings wird im Kontext einer möglichen Ausweitung amerikanischer Sanktionen gegenüber Russland auf Gefolgsleute Wladimir Putins auch Bidsina Iwanischwili als dessen enger Vertrauter eingeordnet. Iwanischwili sei daran beteiligt, so heißt es in der Strategie, Georgien im Dienste Russlands zu destabilisieren.<sup>58</sup> Die Erwähnung Iwanischwilis ist in erster Linie ein Indiz dafür, dass ihm auch acht Jahre nach der Wahl des Georgischen Traums 2012 in Washingtoner Kreisen ein undurchsichtiges Image anhaftet, das neben einem Wirken aus dem Hintergrund oft mit seiner früheren unternehmerischen Karriere in Russland verknüpft wird. Gesprächspartner in Washington weisen darauf hin, dass Iwanischwili selbst noch nie auf offiziellem Besuch in den USA war. Das liegt allerdings auch daran, dass er nur gut ein Jahr, von Oktober 2012 bis November 2013, ein offizielles Regierungsamt bekleidete, das des Premierministers. Es fügt sich in die Irritationen, dass Iwanischwili sich in einem Fernsehinterview Ende November 2019 kritisch über die Arbeit US-finanzierter Demokratieförderer in Georgien äußerte, namentlich die des International Republican Institute und des National Democratic Institute.

Eine zusätzliche Herausforderung für den Georgischen Traum besteht darin, dass über die Zeit viele explizit transatlantisch ausgerichtete Vertreterinnen und Vertreter mit guten Kontakten nach Washington aus den Reihen der Partei oder des Regierungsbündnisses schieden. Schon zum Ende der ersten Amtszeit 2016 hatten etliche prowestliche Kräfte die politische Bühne verlassen, vor allem weil die Freiheitlichen Demokraten und die Republikanische Partei aus dem Regierungsbündnis in Tbilisi ausgesichert waren. Als Protest gegen die gescheiterte Wahlgesetzänderung kehrten im Herbst 2019 erneut mehrere Abgeordnete der Partei den Rücken, die für ihre außenpolitische und euroatlantische Ausrichtung bekannt waren.

<sup>56</sup> Die georgische Regierung hat 2019 Verträge über wohl annähernd 3 Millionen US-Dollar mit den PR-Firmen Chartwell Strategy Group, StrateVarious LLC und Hill+Knowlton Strategies geschlossen oder erneuert, die unter anderem bei Kongress und Weißem Haus für georgische Positionen werben sollen. »Government Hires New Company for U.S. Lobbying«, *Civil.ge* (online), 8.4.2019, <<https://civil.ge/archives/301452>> (eingesehen am 12.8.2020); Thomas Moore, »Two Public Affairs Firms Hired by Country of Georgia«, *prweek.com* (online), 11.2.2019, <<https://www.prweek.com/article/1525455/two-public-affairs-firms-hired-country-georgia>> (eingesehen am 12.8.2020).

<sup>57</sup> U.S. Department of Justice, *Exhibit A to Registration Statement*, Washington, D.C., 12.2.2020, <<https://efile.fara.gov/docs/6278-Exhibit-AB-20200212-16.pdf>> (eingesehen am 12.8.2020). Für den Auftrag an Hogan Lovells siehe dass., *Exhibit A to Registration Statement*, Washington, D.C., 8.2.2020, <<https://efile.fara.gov/docs/2244-Exhibit-AB-20200208-90.pdf>> (eingesehen am 12.8.2020).

<sup>58</sup> Republican Study Committee's Task Force on National Security and Foreign Affairs, *Strengthening America & Countering Global Threats. The RSC National Security Strategy*, Washington, D.C., 10.6.2020, S. 34, 36, <<https://rsc-johnson.house.gov/sites/republicanstudycommittee.house.gov/files/%5BFINAL%5D%20NSTF%20Report.pdf>> (eingesehen am 13.8.2020). Zur Diskussion über die Bedeutung des Dokuments in und für Georgien siehe auch »RSC Report Receives Mixed Reaction in Georgia«, in: *Netgazeti*, 12.6.2020 (über *BBC Monitoring Caucasus*, 16.6.2020).



## Widerstreitende Rollenkonzeptionen

Im regionalen Vergleich weist Georgien eine immer noch beachtliche Demokratisierungsbilanz auf. Doch die oben skizzierten Entwicklungen deuten darauf hin, dass wie schon für die Regierung Saakaschwili die Themen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung auch für die aktuelle georgische Führung ihre Tücken haben, wenn es darum geht, Georgiens »strategische Bedeutung« für Washington zu begründen und die Strategische Partnerschaft zu vertiefen.

### Tbilisi ist bestrebt, die Strategische Partnerschaft mit weiteren Inhalten jenseits der Fragen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu füllen.

Das liegt daran, dass in diesen Bereichen innenpolitische und außenpolitische Rollen und Rollenerwartungen sowie Verhaltensnormen sich nicht immer decken. In erster Linie ist es die nationale Ebene, auf der politische Akteure sozialisiert werden, Rollen sich ausformen, wichtige politische Ämter vergeben werden und daher die Handlungsmotivationen primär zu verorten sind.<sup>59</sup> Schon die Regierung Saakaschwili musste mit den Rollenkonflikten umgehen, die aufgrund ihres zunehmend autoritären Kurses entstanden waren.<sup>60</sup> Auch die derzeitige georgische Führung unter dem Georgischen Traum versucht, Rollenkonflikte zu vermeiden oder zu managen. So ist sie bestrebt, die Strategische Partnerschaft mit weiteren Inhalten jenseits der Fragen von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu füllen, die gemeinsame georgisch-amerikanische Agenda mit »ihren« Themen anzureichern oder bestimmte Inhalte stärker in den Vordergrund zu rücken. Ein geeignetes und zentrales Feld hierfür ist aus georgischer Sicht auch unter dem Georgischen Traum der Bereich Verteidigung und Sicherheit.

59 Schimmelfennig, »Goffman Meets IR« [wie Fn. 54], S. 420.

60 Nilsson, »Role Conceptions, Crises, and Georgia's Foreign Policy« [wie Fn. 9]. Saakaschwili hatte angesichts der zunehmenden Risse im demokratischen Image versucht, stärker auf antirussische Einstellungen bei den US-Republikanern als Basis der bilateralen Beziehungen zu setzen. Lincoln Mitchell, *Neutrality for Georgia. A Possible View from Washington*, Wien: Institut für Sicherheitspolitik, 7.12.2019, <<https://www.institutfuersicherheit.at/neutrality-of-georgia-a-possible-view-from-washington/>> (eingesehen am 15.9.2020).

## Strategische Partnerschaft als Vergemeinschaftung von Risiken

Die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit spielt in den georgisch-amerikanischen Beziehungen weiterhin eine herausgehobene Rolle. Eingebettet ist sie bis heute in den größeren Kontext der Nato-Georgien-Beziehungen, geht allerdings über die bilaterale Kooperation mit anderen Nato-Mitgliedern deutlich hinaus. Schon unter Saakaschwili war es keinesfalls allein die Demokratisierungsagenda der Bush-Regierung, an der sich das außenpolitische Rollenverständnis Georgiens vis-à-vis den USA orientierte. Die georgische Führung bemühte sich darüber hinaus, das Land als verlässlichen Partner im sicherheitspolitischen Bereich zu positionieren. Ein wesentlicher Baustein hierfür war die Beteiligung georgischer Soldaten an US-geführten Militärmissionen. Vor allem nach dem Augustkrieg von 2008 sollte damit kommuniziert werden, dass Georgien keineswegs reiner »Sicherheitskonsument« ist, sondern im Gegenteil selbst einen positiven Beitrag zu internationaler Sicherheit leistet.<sup>61</sup> Der Georgische Traum führt diese Praxis fort. So äußerte der damalige Premier Bachtadse während einer gemeinsamen Presseerklärung mit Außenminister Pompeo im Sommer 2019: »Georgia is America's loyal partner in the global stage. Our friendship is time-tested and our bonds are forged in combat.«<sup>62</sup>

Einerseits ist die Agenda der Trump-Administration weniger ideologisch unterfüttert und damit auch weniger kohärent als die Politik der Bush-Regierung. Daher sendet sie externen Partnern auch keine ähnlich klaren Signale zu Rollenerwartungen, an die jene anknüpfen könnten. Andererseits liegt in Donald Trumps transaktionalem Politikstil eine gewisse Chance für Georgien, die Kooperation weiter zu vertiefen, gerade im sicherheitspolitischen Bereich.

61 Auf amerikanischer Seite, so Gesprächspartnerinnen und -partner in Washington, wurde Georgiens Unterstützungsangebot als Partner in Afghanistan durchaus gewürdigt. Allerdings habe die Offerte unter Obama im Weißen Haus auch skeptische Fragen nach damit verknüpften georgischen Erwartungen an eine Gegenleistung aufgeworfen.

62 U.S. Department of State, »Statements to the Press with Georgian Prime Minister Mamuka Bakhtadze As Part of the U.S.-Georgia Strategic Partnership Commission«, Pressemitteilung, Washington, D.C., 11.6.2019, <<https://www.state.gov/statements-to-the-press-with-georgian-prime-minister-mamuka-bakhtadze-as-part-of-the-u-s-georgia-strategic-partnership-commission/>> (eingesehen am 13.8.2020).

Offizielle Stellungnahmen zur Strategischen Partnerschaft oder zu den Beziehungen mit den USA zeigen denn auch, wie Tbilisi versucht, den transaktionalen Ansatz für sich zu nutzen. Ein in den letzten Jahren hinzugekommener Topos im georgischen Narrativ ist der Verweis auf Georgiens Verteidigungsausgaben, mit denen Tbilisi zur Lastenverteilung beitrage. Wie Trump regelmäßig von den anderen Nato-Mitgliedstaaten fordert, gebe Georgien bereits als Nato-Aspirant 2% seines Bruttoinlandsprodukts für die Verteidigung aus: »Georgia honors its part of the partnership bargain by fighting alongside America and its NATO allies in hotspots like Iraq and Afghanistan, where Georgia has suffered more casualties per capita than any NATO country except the United States. Georgia's spending on defense well exceeds NATO's two percent standard, as President Trump has rightly insisted on. We are proud to do so, and to support our common security agenda.«<sup>63</sup> Diese Äußerung des damaligen Premierministers Giorgi Kvirikashvili vom Mai 2018 zeigt beispielhaft, wie der Topos »Erfüllung des 2%-Ziels bei den Verteidigungsausgaben« bereits etablierte Elemente des georgischen Narrativs ergänzt, etwa den Einsatz georgischer Soldaten in Konfliktgebieten, die gemeinsame Leidenserfahrung mit den USA im Rahmen der Einsätze oder die zahlenmäßig ungleich höhere Beteiligung georgischer Soldaten an den Missionen. Die amerikanische Seite hat ihrerseits rasch die Sprachregelung zu Georgiens sicherheitspolitischem Engagement und zur Zusammenarbeit im Rahmen der Strategischen Partnerschaft erweitert.<sup>64</sup>

## Weitere Intensivierung und strategische Neuausrichtung

Es wäre verkürzt, die Fortentwicklung der amerikanisch-georgischen Kooperation in Sicherheits- und Verteidigungspolitik unmittelbar an den Ausbau des georgischen Narrativs zu knüpfen. Dennoch kann

<sup>63</sup> Government of Georgia, »Remarks by Prime Minister Giorgi Kvirikashvili at the USIP Second Annual U.S.-Georgia Strategic Partnership Conference«, 23.5.2018, <[http://gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=497&info\\_id=65821](http://gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=497&info_id=65821)> (eingesehen am 14.8.2020).

<sup>64</sup> Als Beispiel siehe U.S. Department of Defense, »Remarks at Bilateral Meeting with Georgian Minister of Defense Izoria. Remarks as Delivered by Secretary of Defense James Mattis«, Washington, D.C., 13.11.2017, <<https://www.defense.gov/Newsroom/Speeches/Speech/Article/1370696/remarks-a%20meeting-with-georgian-minister-of-defense-izoria/>> (eingesehen am 12.8.2020).

man daran durchaus ablesen, dass sich die Beziehungen weiter intensiviert haben. Der oben dargestellte performative Aufbau Georgiens zum verlässlichen sicherheitspolitischen Partner der USA dürfte aber nur ein Aspekt in der Fortentwicklung der Kooperation sein. Wichtig dafür sind besonders die gewachsenen personellen Netzwerke, die gemeinsame Erfahrung in Kampfeinsätzen in Afghanistan und eine tradierte progeorgische Haltung im Pentagon, erst recht unter einer republikanischen Administration.<sup>65</sup>

Ein aus georgischer Sicht wesentlicher Schritt hin zu vertiefter Zusammenarbeit ist der Kauf von Panzerabwehrraketen des Typs Javelin, der unter der Regierung Trump zustande kam. Bereits unter Obama hatte es entsprechende Anfragen aus Tbilisi gegeben, denen Washington damals aber nicht nachkam. Nach dem Augustkrieg setzten die USA Waffenverkäufe vielmehr aus.<sup>66</sup> Das Geschäft unter Trump wird ergänzt durch eine Richtungsentscheidung zur Kooperation bei Sicherheit und Verteidigung. Frühere US-Unterstützung im militärischen Bereich konzentrierte sich vor allem auf die Ausbildung georgischer Soldaten für ihren Einsatz in Auslandsmissionen, die Aufstands- und Terrorismusbekämpfung, die Interoperabilität mit Nato-Standards sowie die Reform des Verteidigungssektors. Nun soll ausdrücklich auch der Ausbau der Kapazitäten für die Territorialverteidigung unterstützt werden. Das Georgian Defense Readiness Program (GDRP) enthält einen solchen Schwerpunkt.<sup>67</sup> Ab Mai 2018 wurden im Rahmen des GDRP georgische Soldaten für das Szenario einer Invasion auf eigenem Staatsgebiet trainiert. Bereits 2016, also noch unter Obama, wurde das Programm auf den Weg gebracht. Es reflektiert eine durch die

<sup>65</sup> Cooley/Nexon, »Interpersonal Networks and International Security« [wie Fn. 21].

<sup>66</sup> Michael Cecire, »U.S.-Georgia Defense Talks Leave Tbilisi Smiling«, in: *World Politics Review*, 27.2.2012; Welt, *How Strategic Is the US-Georgia Strategic Partnership?* [wie Fn. 34], S. 7–9; Michael Cecire, »The Rewards and Risks of the U.S. Providing Georgia with Advanced Anti-Tank Arms«, in: *World Politics Review*, 12.1.2018.

<sup>67</sup> Robert E. Hamilton, *August 2008 and Everything After. A Ten-Year Retrospective on the Russia-Georgia War*, Philadelphia: Foreign Policy Research Institute (FPRI), Oktober 2018 (Black Sea Strategy Papers), S. 13; Welt, *How Strategic Is the US-Georgia Strategic Partnership?* [wie Fn. 34], S. 16–18. Dzebisashvili legt dar, wie sowohl programmatisch als auch in Bezug auf die finanzielle Unterstützung Ausbildung und Training zuvor im Vordergrund standen; Dzebisashvili, *Transforming Defence* [wie Fn. 18], S. 259.

Ereignisse in und um die Ukraine beeinflusste neue Perspektive der Obama-Administration in ihrer zweiten Amtszeit auf die Region und Russland. In den USA galt Russland damals vielen nun wieder als größte strategische Herausforderung.<sup>68</sup> Die Grundlage für eine derart intensiviertere Kooperation zwischen Georgien und den USA bildete ein Memorandum zur Vertiefung der Verteidigungs- und Sicherheitspartnerschaft, das vom damaligen georgischen Premier Kwirikashvili und vom damaligen amerikanischen Außenminister Kerry unterzeichnet worden war. Fahrt aufgenommen hat diese Form der Zusammenarbeit aber vor allem unter der Trump-Administration.<sup>69</sup> Auch der Austausch nachrichtendienstlicher Informationen zwischen Tbilisi und Washington wurde seit Trumps Amtsantritt ausgebaut. 2017 wurde dazu das U.S.-Georgia General Security of Information Agreement unterzeichnet, das auch die Kooperation bei der Terrorismusbekämpfung stärken soll.<sup>70</sup> Ebenfalls fortentwickelt haben sich die beiden US-geführten Militärübungen in Georgien, Agile Spirit (seit 2011) und Noble Partner (seit 2015), an denen zudem andere Nato- und weitere Partner teilnehmen.

### **Für Tbilisi demonstriert die Zusammenarbeit bei Sicherheit und Verteidigung die Partnerschaft zu den USA und Verankerung im »Westen«.**

Es scheint für beide Seiten einen Mehrwert zu bieten, die Kooperation weiter zu intensivieren: Aus georgischer Sicht demonstriert nach wie vor gerade die Zusammenarbeit in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen die enge Partnerschaft mit den USA und damit Georgiens Verankerung im »Westen«. Analog zu Tbilisis Slogan »Mehr EU in Georgien« hat »Mehr USA in Georgien« neben der

<sup>68</sup> Hamilton, *August 2008 and Everything After* [wie Fn. 67], S. 25, 31; Toal, *Near Abroad* [wie Fn. 4], S. 275.

<sup>69</sup> Kucera, »Georgia: Trump Administration Boosting Military Aid« [wie Fn. 50]; Joshua Kucera, »U.S. Shifting Military Aid to Georgia to Help It Fight at Home«, *Eurasianet*, 7.7.2016, <<https://eurasianet.org/us-shifting-military-aid-georgia-help-it-fight-home>> (eingesehen am 1.10.2020); Gegeshidze, *Contemporary Georgian-American Relations* [wie Fn. 6], S. 16. Das GDRP beinhaltet zwei Komponenten. Eine konzentriert sich auf die Ausbildung (GDRP-Training), die andere auf Institutionen (GDRP-Institutional).

<sup>70</sup> »United States, Georgia Sign General Security of Information Agreement«, *Civil.ge* (online), 9.5.2017, <<https://civil.ge/archives/126384>> (eingesehen am 12.8.2020).

praktischen Komponente verbesserter (Verteidigungs-)kapazitäten auch symbolischen Wert.<sup>71</sup> Aus Sicht Washingtons und besonders des Pentagons bedeutet die intensiviertere Kooperation einen Beitrag zur Einhegung russischer geopolitischer Ambitionen. Zudem erlaubt sie es, mit vergleichsweise geringen Ressourcen kontinuierlichen amerikanischen Einfluss zu signalisieren. Indem Partnerländer beim Ausbau eigener Kapazitäten unterstützt werden, wird darüber hinaus dem Credo der Lastenteilung Rechnung getragen. Es gehe darum, Georgien zu einem Land zu machen, mit dem die USA zusammen trainieren können, nicht eines, das sie trainieren, so Regierungsbeamte in Washington.<sup>72</sup>

Die intensiviertere bilaterale Kooperation im Bereich Sicherheit und Verteidigung ist zwar mit der in den letzten Jahren weiter ausgebauten Zusammenarbeit zwischen Georgien und der Nato verknüpft und zu großen Teilen in sie eingebettet. Sie bringt Georgien aber nicht automatisch einem Nato-Beitritt näher und läuft auch nicht zwingend auf einen Membership Action Plan hinaus. Auch wenn es im entsprechenden Abschnitt der Strategischen Partnerschaft heißt, dass die verstärkte bilaterale sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit Georgiens Kandidatur für die Nato-Mitgliedschaft stärken solle, steht ein Beitritt des Landes zur Nato derzeit nicht auf der Agenda. Darüber herrscht auf beiden Seiten Klarheit.<sup>73</sup> Vielmehr kann in einer intensiveren bilateralen sicherheitspolitischen Kooperation bis auf

<sup>71</sup> Siehe auch Ministry of Defence of Georgia, *National Security Concept of Georgia*, Tbilisi 2018, <<https://mod.gov.ge/uploads/2018/pdf/NSC-ENG.pdf>> (eingesehen am 13.8.2020); dass., *National Military Strategy*, Tbilisi 2014, <<https://mod.gov.ge/uploads/2018/pdf/NMS-ENG.pdf>> (eingesehen am 14.8.2020).

<sup>72</sup> Tim Kreuttner u.a., »A Joint and Operational Approach for Security Assistance to Georgia and Ukraine«, in: *Military Review*, (März – April 2018), S. 118 – 128. Siehe auch U.S. Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America. Sharpening the American Military's Competitive Edge*, Washington, D.C., <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>> (eingesehen am 12.8.2020); The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., Dezember 2017, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>> (eingesehen am 12.8.2020).

<sup>73</sup> Vladimir Socor, »Georgia Plans Its »To Do« Agenda for NATO«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 15 (9.8.2018) 120, <<https://jamestown.org/program/georgia-plans-its-to-do-agenda-for-nato>> (eingesehen am 14.8.2020).

## Georgien und die Nato: Entwicklungen bis heute

Die USA sind eine treibende Kraft der sich in den letzten Jahren intensivierenden Kooperation zwischen Georgien und der Nato. Hochrangige US-Regierungsvertreter und -vertreterinnen unter Trump haben verschiedentlich Georgiens potentielle Option eines Beitritts zur Nato bekräftigt, so etwa Vizepräsident Mike Pence bei seinem Staatsbesuch in Georgien im Sommer 2017. Ein Membership Action Plan und ein konkreter Beitrittstermin stehen allerdings nach wie vor aus. Georgien muss sich in dieser Hinsicht weiterhin in »strategischer Geduld« üben.<sup>a</sup>

Eine wichtige Wegmarke in den Nato-Georgien-Beziehungen, obgleich ebenfalls unterhalb der Schwelle eines MAP, war der Nato-Gipfel 2014 in Wales, der im Kontext des Konflikts in und um die Ukraine sowie Russlands Annexion der Krim stattfand. Der Gipfel brachte Georgien die Anerkennung als Enhanced Opportunities Partner, einen Status, den außer dem südkaukasischen Land nur Schweden, Finnland, Australien, Jordanien und seit Juni 2020 auch die Ukraine genießen. Er räumt diesen Ländern Optionen bevorzugter Kooperation mit der Nato ein. Zudem wurde in Wales das Substantial NATO-Georgia Package (SNGP) beschlossen. Ziel der darin enthaltenen strategischen, taktischen und operativen Maßnahmen in mittlerweile vierzehn verschiedenen Bereichen ist es, Georgiens Verteidigungskapazitäten und die Interfunktionsfähigkeit mit der Nato zu stärken. Teil des SNGP ist der Aufbau zweier neuer Institutionen in Georgien, des Joint Training and Evaluation Centre (JTEC) sowie der Defence Institution Building School. Darüber hinaus sieht das SNGP Unterstützung in Feldern wie

Cyberabwehr, strategische Planung oder strategische Kommunikation vor.<sup>b</sup> Nach 2016 fand im März 2019 im Rahmen des SNGP zum zweiten Mal die Nato-Georgien-Übung statt. Das SNGP wird fortlaufend implementiert. Im Oktober 2019 vereinbarten die Nato-Mitglieder und Georgien seine umfassende Aktualisierung. Sie war eigentlich für 2020 ins Auge gefasst, aber dieser Zeitplan dürfte aufgrund der Covid-19-Pandemie durcheinandergeraten sein.

**a** The White House, »Remarks by the Vice President and Georgian Prime Minister in a Joint Press Conference«, Pressemitteilung, Washington, D.C., 1.8.2017, <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-georgian-prime-minister-joint-press-conference/>> (eingesehen am 12.8.2020).

**b** North Atlantic Treaty Organization, »Substantial NATO-Georgia Package (SNGP). Factsheet«, 13.8.2020, <[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_02/20160303\\_160209-factsheet-sngp-full-eng.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_02/20160303_160209-factsheet-sngp-full-eng.pdf)>. Skeptische Stimmen merken jedoch an, dass das SNGP nicht mit den notwendigen Ressourcen der Nato ausgestattet sei. Das schwäche die Glaubwürdigkeit der Absichten, die mit dem Programm verfolgt werden sollen. Tracey German, »NATO and the Enlargement Debate: Enhancing Euro-Atlantic Security or Inciting Confrontation?«, in: *International Affairs*, 93 (2017) 2, S. 291 – 308 (302).

weitere eine Alternative zur Nato-Mitgliedschaft gesehen werden. Bei der Territorialverteidigung etwa geht die beidseitige Zusammenarbeit über die multilaterale Kooperation zwischen der Nato und Georgien hinaus.<sup>74</sup>

### Sicherheitspolitische Janusköpfigkeit

Die Kooperation im sicherheitspolitischen Bereich und die Ausrichtung auf Georgiens Territorialverteidigung in den letzten Jahren bezeugen und akzentuieren eine spezifische Einseitigkeit des sicherheitspolitischen US-Engagements in der Region. Zwar sind die USA bis heute Teilnehmerin der Genfer Diskussionen. Dieses Gesprächsformat wurde infolge des Augustkriegs ins Leben gerufen und ermöglicht einen regelmäßigen Austausch zwischen Vertreterinnen

und Vertretern Georgiens, Abchasiens und Südossetiens. Auch Russland ist beteiligt. Aber während in der Strategischen Partnerschaft vertrauensbildende und humanitäre Maßnahmen zwischen den Konfliktparteien durchaus unterstützt werden, so im Kernbereich (zivil-)gesellschaftliche Kontakte und kultureller Austausch,<sup>75</sup> werden im Bereich Sicherheit und Verteidigung die Konflikte und Sezessionsgebiete vor allem im Zusammenhang mit russischen Übergriffen thematisiert. Die Fortentwicklung der verteidigungspolitischen Zusammenarbeit hin zur Territorialverteidigung erschwert Washingtons Bestreben noch mehr, das Engagement in den Genfer Diskussionen von den bilateralen Beziehungen abzutrennen.

<sup>74</sup> Vladimir Socor, »The United States Does the Heavy Lifting for NATO in Georgia«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 15 (8.8.2018) 119, <<https://jamestown.org/program/the-united-states-does-the-heavy-lifting-for-nato-in-georgia/>> (eingesehen am 13.8.2020).

<sup>75</sup> Siehe z.B. U.S. Department of State, »Joint Statement of the 2017 U.S.-Georgia Strategic Partnership Commission Working Group on People-to-People and Cultural Exchanges«, Pressemitteilung, Washington, D.C., 22.12.2017, <<https://www.state.gov/joint-statement-of-the-2017-u-s-georgia-strategic-partnership-commission-working-group-on-people-to-people-and-cultural-exchanges/>> (eingesehen am 14.8.2020).

Gerade vor dem Hintergrund der Ukraine-Krise veränderten die USA ihre Terminologie: Zuvor hatte man sowohl die eher neutrale Formulierung »andauernde Konflikte« (»protracted conflicts«) als auch die stärker wertende Bezeichnung »besetzte Gebiete« (»occupied territories«) verwendet. Mittlerweile scheint sich aber der zweite Begriff durchgesetzt zu haben.<sup>76</sup> Nicht allein und nicht erst damit freilich haben sich die USA von einer Position des »ehrlichen Maklers« distanziert. Die westlichen Bekundungen, man wolle Georgiens territoriale Integrität und Souveränität unterstützen, wie es bereits zu Saakaschwilis Regierungszeit hieß, waren kaum mit einer Rolle als neutral vermittelnder Akteur der Konfliktbearbeitung zu vereinbaren.<sup>77</sup> In den Anfangsjahren der Strategischen Partnerschaft empfahlen die amerikanischen Georgien-Experten Lincoln Mitchell und Alexander Cooley sowie ihre Kollegen Samuel Charap und Cory Welt, die amerikanische Regierung möge eine eigene Strategie zu Abchasien und Südossetien entwickeln, unabhängig von Tbilisis Politik gegenüber den abtrünnigen Gebieten.<sup>78</sup> Davon ist zehn Jahre später praktisch nichts zu sehen. Vielmehr zeigen die einschlägigen Beschlüsse der letzten Jahre, dass gerade in Bezug auf Abchasien und Südossetien amerikanische und georgische Positionen zusammenfließen.<sup>79</sup>

## Strategische Partnerschaft als Amerikas Tor nach Eurasien

Neben dem sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich ist es zunehmend die Kooperation bei Wirtschaft und Handel, welche die georgische Seite in der Strategischen Partnerschaft zu stärken sucht. Zu diesem Zweck wirbt die georgische Führung für einen

Wirtschaftskorridor zwischen Asien und Europa, in dem Georgien aus Sicht Tbilisis eine Schlüsselrolle zukommt. Die Idee, das südkaukasische Land könne als wirtschaftlicher Knotenpunkt (»hub«) auf einer Ost-West-Achse europäische und asiatische Märkte miteinander verbinden, hat damit Eingang in die Strategische Partnerschaft gefunden. Georgiens Führung versucht deren Agenda entsprechend zu justieren, indem sie die wirtschaftliche Dimension aufwertet. Die Vorstellung vom wirtschaftlichen Knotenpunkt beschränkt sich freilich bei weitem nicht auf die bilaterale amerikanisch-georgische Kooperation in der Strategischen Partnerschaft und hat dort auch nicht ihren Ursprung.<sup>80</sup> Vielmehr, so legen es offizielle Bekundungen der georgischen Seite nahe, trägt Tbilisi jene schon seit einigen Jahren bestehende Politikausrichtung verstärkt in dieses Forum hinein. Als Beispiel für solch ein Bestreben können die Ausführungen des damaligen Premiers Mamuka Bachtadse beim Treffen der Kommission der Strategischen Partnerschaft im Juni 2019 dienen: »Georgia provides a unique gateway where American companies can conveniently and quickly reach European and Asian growing markets. We hope that our strategic partnership with the United States will lead us to a unique model of trade cooperation. This will be a next logical step that will open enormous opportunities for the American business interests in our region.« Es geht darum, die Kooperation auch auf der wirtschaftlichen Ebene auszubauen und amerikanische Unternehmen anzuziehen: »Georgia is open for business and we welcome our American friends to see the opportunities that are existing in Georgia. We want more investment, more trade, and more of the U.S. in Georgia.«<sup>81</sup>

Im Vergleich mit dem wichtigsten Handelspartner EU allerdings, mit der Georgien über das Assoziierungsabkommen sowie die Vertiefte und umfassende Freihandelszone (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA) verbunden ist, fällt der Warenaustausch mit den USA eher gering aus. 2019 importierte Georgien Waren im Wert von knapp 680 Millionen US-Dollar aus den USA, während sich die georgischen Exporte in die USA auf gut 130 Millionen US-Dollar belaufen. Die Exporte nach Georgien machen damit nicht einmal 0,05% der amerikanischen Gesamt-

<sup>76</sup> Der Begriff »besetzte Gebiete« wurde allerdings auch schon vor 2014 verwendet.

<sup>77</sup> Cooley/Mitchell, »No Way to Treat Our Friends« [wie Fn. 15], S. 31; Mitchell/Cooley, *After the August War* [wie Fn. 15], S. 25.

<sup>78</sup> Mitchell/Cooley, *After the August War* [wie Fn. 15], S. 32; Samuel Charap/Cory Welt, *A New Approach to the Russia-Georgia Conflict. The United States Needs a Comprehensive Conflict Policy*, Washington D.C.: Center for American Progress, 18.10.2010, <<https://www.americanprogress.org/issues/security/news/2010/10/18/8501/a-new-approach-to-the-russia-georgia-conflict/>> (eingesehen am 10.10.2020).

<sup>79</sup> Urban Jaksa, *Interpreting Non-Recognition in De Facto States Engagement: The Case of Abkhazia's Foreign Relations*, PhD Thesis, York: University of York, Mai 2019, S. 220.

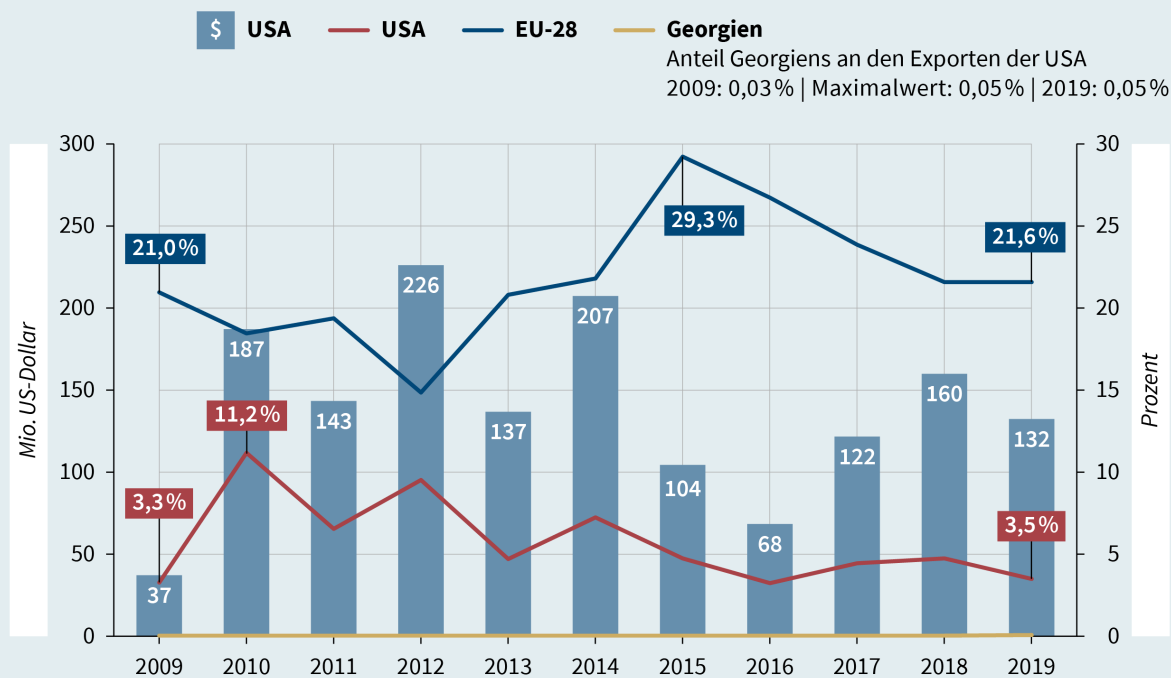
<sup>80</sup> Siehe z.B. Franziska Smolnik, *Georgien positioniert sich auf Chinas neuer Seidenstraße*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2018 (SWP-Aktuell 8/2018).

<sup>81</sup> U.S. Department of State, »Statements to the Press with Georgian Prime Minister Mamuka Bachtadze« [wie Fn. 62].

Grafik 2

## Georgiens Exporte in die USA und die EU-28

Warenexport in Mio. US-Dollar und Anteile in Prozent



Quelle: IWF, Direction of Trade Statistics (Stand: 5.10.2020)

© 2020 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

exporte und die Importe von dort verschwindend geringe 0,006% an den Gesamtimporten aus. Aus georgischer Sicht haben die Ausfuhren in die USA einen Anteil von 3,5% an den Gesamtexporten, 7,1% aller Einfuhren kommen von dort. Der Handel ist wenig diversifiziert: 2018 machten Eisen und Stahl über 90% der georgischen Exporte in die USA aus; 85% der Importe von dort waren Maschinen und Fahrzeuge.<sup>82</sup> Der georgisch-amerikanische Warenverkehr fügt sich damit in das generelle Bild des georgischen Außenhandels ein: eine defizitäre Handelsbilanz und die Ausfuhr mehrheitlich unverarbeiteter Güter.

Aus Sicht der georgischen Regierung ließen sich die Handelsbeziehungen noch besser intensivieren, wenn man die seit langem kursierende Idee eines Freihandelsabkommens zwischen den USA und Georgien konkretisierte.<sup>83</sup> Die Diskussion über ein sol-

ches Abkommen reicht zurück bis ins Jahr 2012, also noch in die Saakaschwili-Zeit. Sie wird auch im U.S.-Georgia High-Level Dialogue on Trade and Investment geführt. Nun wird sie zudem im Kontext der Knotenpunkt-Idee fortgesetzt, die in einem Netz aus Freihandelsabkommen Gestalt annimmt. Solche Abkommen hat Georgien unter anderen mit China, der EU und den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten geschlossen. Allerdings scheint es im Hinblick auf den amerikanisch-georgischen Freihandel bei Absichtserklärungen zu bleiben. Daran ändert auch nichts, dass im Georgia Support Act Fortschritte verlangt werden und Washington und Tbilisi im Sommer 2019 ein Memorandum of Understanding zur Verstärkung der gemeinsamen Handelsbeziehungen unterzeichneten. Ein Durchbruch ist weiterhin fern.

US-Georgia Trade Deal Would Create US Jobs, Improve Energy Security«, *Fox News* (online), 23.5.2018, <<https://www.foxnews.com/opinion/georgia-prime-minister-us-georgia-trade-deal-would-create-us-jobs-improve-energy-security>> (eingesehen am 14.8.2020).

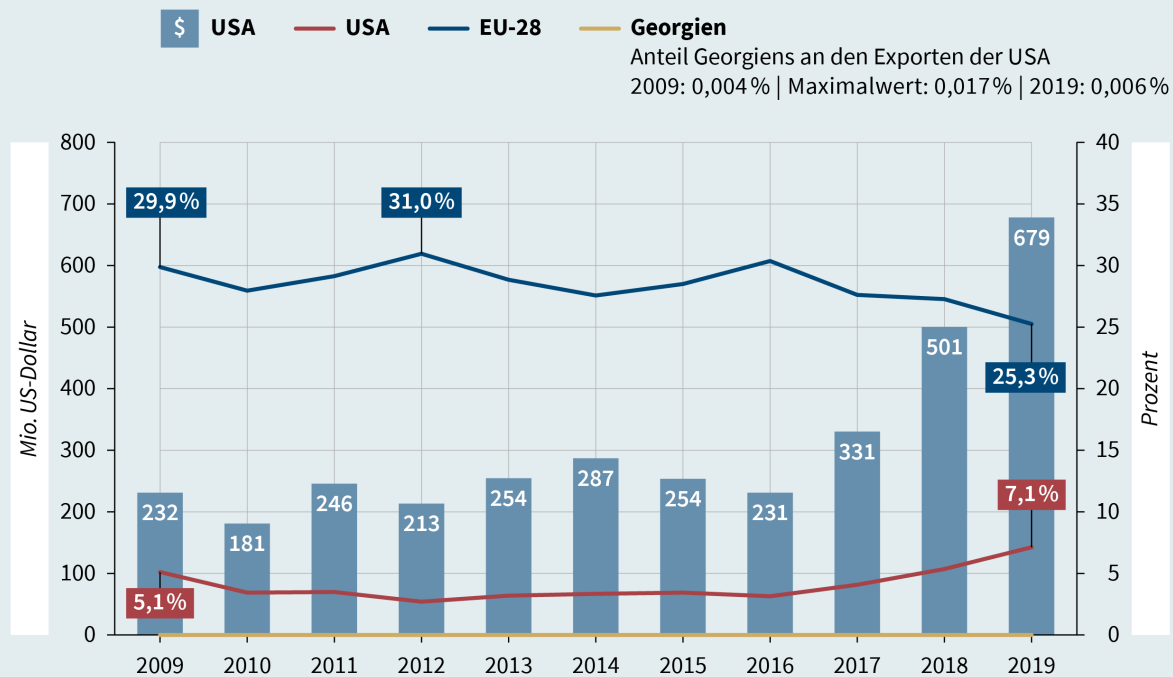
<sup>82</sup> UNCTADSTAT, <<http://unctadstat.unctad.org/EN/>>.

<sup>83</sup> So z.B. der damalige Premier in einem Meinungsbeitrag für *Fox News*: Giorgi Kvirikashvili, »Georgia Prime Minister:

Grafik 3

### Georgiens Importe aus den USA und der EU-28

Warenimport in Mio. US-Dollar und Anteile in Prozent



Quelle: IWF, Direction of Trade Statistics (Stand: 5.10.2020)

© 2020 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Die georgische Führung unterfüttert die angestrebte Intensivierung der wirtschaftlichen Beziehungen rhetorisch, indem sie auch in diesem Bereich der Strategischen Partnerschaft auf narrative Elemente zurückgreift, die schon seit der Ära Saakaschwili genutzt werden. Dazu zählen beispielsweise Georgiens offenes Investitionsklima und Unternehmensumfeld, belegt durch einschlägige Indizes wie Ease of Doing Business der Weltbank, die niedrigen georgischen Steuersätze oder ein geringer Verwaltungsaufwand.<sup>84</sup> Doch gerade das einstige Prestigeprojekt der georgischen Regierung im Kontext der Knotenpunkt-Idee, der Tiefseehafen Anaklia, lässt diese Argumente in amerikanischen Ohren weniger überzeugend klingen.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Siehe etwa The Embassy of Georgia to the United States, »Georgia-US Strategic Partnership 2018 – All-Time-High«, Pressemitteilung, 2.3.2019, <<https://georgiaembassyusa.org/2019/03/02/georgia-us-strategic-partnership-2018%E2%80%8A-%E2%80%8Aall-time-high/>> (eingesehen am 14.8.2020).

<sup>85</sup> Um die bilateralen Handelsbeziehungen zu stärken und amerikanische Auslandsdirektinvestitionen nach Georgien zu lenken, engagierte die georgische Regierung Anfang 2020

### Der Casus Anaklia

Der geplante Tiefseehafen Anaklia spielte lange eine zentrale Rolle in Tbilisis Konstruktion des Landes als Transit- und Logistikknotenpunkt. Das gewaltige Infrastrukturprojekt sollte die bestehenden, aber weniger tiefen georgischen Schwarzmeerhäfen ergänzen und galt aus Sicht Tbilisis als wesentliche Komponente beim Ausbau des Ost-West-Korridors, der chinesische und europäische Märkte via Georgien verbinden soll.<sup>86</sup> Die erste Bauphase begann im Dezem-

ebenfalls ein amerikanisches Lobbyunternehmen, Chartwell Strategy Group. Mit dieser Firma hat die Regierung schon seit 2018 zusammengearbeitet, um die beidseitige Kooperation weiter zu intensivieren. U.S. Department of Justice, <[https://efile.fara.gov/orders/f?p=181:200:0::NO:RP,200:P200\\_RE G\\_NUMBER,P200\\_DOC\\_TYPE,P200\\_COUNTRY:6518,Exhibit+AB,GEORGIA](https://efile.fara.gov/orders/f?p=181:200:0::NO:RP,200:P200_RE G_NUMBER,P200_DOC_TYPE,P200_COUNTRY:6518,Exhibit+AB,GEORGIA)> (eingesehen am 14.8.2020).

<sup>86</sup> Ein exzellenter Überblick über das Projekt und seine Entwicklung findet sich in Tekla Aslanishvili/Orit Halpern, »Scenes from a Reclamation, New Silk Roads«, *e-flux*, 10.2.2020, <[https://www.e-flux.com/architecture/new-silk-](https://www.e-flux.com/architecture/new-silk-roads)

ber 2017, eine Inbetriebnahme nach der ersten Phase war ursprünglich für Ende 2020 geplant. Den Zuschlag für das »Jahrhundertprojekt« hatte 2016 ein georgisch-amerikanisches Joint Venture erhalten, das Anaklia Development Consortium (ADC). Dass sich ein US-amerikanisches Unternehmen an dem Vorhaben beteiligte, präsidierte die georgische Regierung als Beleg für Georgiens Westausrichtung. Auch in der Strategischen Partnerschaft hatte Anaklia einen hohen Stellenwert. Daran hat sich nichts geändert, doch seit 2019 hat sich die Konnotation dramatisch verändert, nachdem es zu politischen und persönlichen Kontroversen über das Projekt gekommen war. Unter anderem sahen sich die Gründer der TBC Bank, dem georgischen Partner im ADC,<sup>87</sup> Geldwäschevorwürfen ausgesetzt. Zudem stritt man über die Weigerung der georgischen Regierung, Kreditbürgschaften für das Projekt zu übernehmen. Die Unstimmigkeiten hatten wohl zur Folge, dass sich das amerikanische Unternehmen Conti Group im Sommer 2019 aus dem Vorhaben zurückzog. Im Januar 2020 beendete schließlich die georgische Regierung den Vertrag mit dem Anaklia Development Consortium, dessen Bemühungen, bis Ende 2019 ausreichend Kapital für das Projekt zu akquirieren, fehlgeschlagen waren.<sup>88</sup> Die Zukunft des Projekts ist ungewiss, auch wenn die georgische Regierung zumindest offiziell daran festhält.

Die Verhandlungen über und die Querelen um den Tiefseehafen wurden von Interventionen aus Washington begleitet. Aufmerksamkeit erhielt das Projekt auch durch Außenminister Mike Pompeo, als er sich im Sommer 2019 in Washington mit dem damaligen Premier Bachtadse traf. Beim gemeinsamen Pressetermin drückte Pompeo seine Hoffnung aus, dass das Projekt verwirklicht werde, und warnte

mit Blick auf Russlands und Chinas wachsenden ökonomischen Einfluss vor falschen Freunden.<sup>89</sup> Auch in den Briefen, die amerikanische Kongressabgeordnete um den Jahreswechsel 2019/20 an Georgiens Regierung richteten, fand Anaklia kritische Erwähnung.

Anaklia ist nicht der einzige Fall, in dem amerikanische Unternehmen in Kontroversen mit der georgischen Regierung oder georgischen Wettbewerbern gerieten oder von diesen Streitigkeiten mitbetroffen sind.<sup>90</sup> Ohne den Einzelfall zu prüfen, führen US-amerikanische Akteure solche Auseinandersetzungen allerdings häufig pauschal auf einen Mangel an fairen Wettbewerbsbedingungen oder angeblich vorherrschende prorussische Positionen zurück, die es US-Unternehmen schwer machten, auf dem georgischen Markt Fuß zu fassen. Zwischen den verschiedenen Fällen gilt es jedoch zu differenzieren, denn teils verbergen sich hinter der Kritik auch US-amerikanische Partikularinteressen privater Akteure. Indem manche US-Unternehmer lokale Abgeordnete veranlassen, diese Interessen auf internationalem Parkett zu vertreten, wird ihre Kritik an etablierte geopolitische Positionen geknüpft, wohl in der Hoffnung, ihren Forderungen dadurch mehr Nachdruck zu verleihen.<sup>91</sup> Insgesamt aber lautet das Resümee: Während Tbilisi versucht, sich im Sinne einer imaginierten Geographie als wirtschaftlicher Knotenpunkt anzubieten, räumt Washington fairen Wettbewerbsbedingungen und Rechtsstaatlichkeit zumindest in seiner Rhetorik auch im Bereich der Wirtschaftskooperation Vorrang ein.

## Leerstelle »strategische Vision«

Georgiens Versuche, die Strategische Partnerschaft auch im eigenen Interesse fortzuentwickeln, stoßen jedoch vor allem deshalb an Grenzen, weil auf ameri-

roads/313102/scenes-from-a-reclamation/> (eingesehen am 14.8.2020).

**87** TBC-Gründer Mamuka Chasaradse rief infolge der Auseinandersetzung mit der Regierung eine eigene politische Partei, Lelo, ins Leben. Sie wird bei den für Oktober 2020 geplanten Parlamentswahlen antreten.

**88** Giorgi Lomsadze, »Georgia Cancels Contract for Black Sea Megaport«, *Eurasianet*, 9.1.2020, <<https://eurasianet.org/georgia-cancels-contract-for-black-sea-mega-port>> (eingesehen am 14.8.2020); »Georgian Government to Announce New Bidding for Anaklia Port after Pulling Contract with Investor«, *OC Media* (online), 23.1.2020, <<https://oc-media.org/georgian-government-to-announce-new-bidding-for-anaklia-port-after-pulling-contract-with-investor/>> (eingesehen am 14.8.2020).

**89** U.S. Department of State, »Statements to the Press with Georgian Prime Minister Mamuka Bakhtadze« [wie Fn. 62].

**90** Ken Stier, »Georgia: Backsliding on Rule of Law Is Damaging Investment Climate«, *Eurasianet*, 12.7.2020, <<https://eurasianet.org/georgia-backsliding-on-rule-of-law-is-damaging-investment-climate>> (eingesehen am 20.7.2020).

**91** So etwa scheint es im Fall Frontera Resources zu sein. Siehe dazu Sopiko Japaridze, »An Investor Standoff in Georgia Brings Workers, US Congressmen into Conflict«, *OpenDemocracy* (online), 29.1.2020, <<https://www.opendemocracy.net/en/odr/investor-standoff-georgia-brings-workers-us-congressmen-conflict/>> (eingesehen am 14.8.2020).



kanischer Seite eine strategische Vision für das Land und die Region fehlt. Die Partnerschaft wird somit ihrem Attribut – nämlich »strategisch« zu sein – nur bedingt gerecht. Die Dokumente und offiziellen Bekundungen von Seiten der USA lassen zwar erkennen, dass amerikanisches Engagement in der Region den russischen und zunehmend auch den chinesischen Einfluss einhegen soll, ähnlich wie es etwa in der Nationalen Verteidigungsstrategie der USA dargelegt wird. Der strategische Wettbewerb mit China und Russland ist zudem im derzeit verhandelten National Defense Authorization Act für das Jahr 2021 als Priorität genannt.<sup>92</sup> Auch in Gesetzen und Gesetzesentwürfen der letzten Jahre mit Bezug auf Georgien kommt diese Orientierung zum Ausdruck. Neben dem Georgia Support Act wird Georgien etwa im Countering America's Adversaries Through Sanctions Act von 2017 erwähnt, der Sanktionen gegen Russland, Iran und Nordkorea verfügt.<sup>93</sup> Im John McCain National Defense Authorization Act aus dem Jahr 2018 wird die Notwendigkeit genannt, die Kapazitäten europäischer Partner und darunter ausdrücklich Georgiens für die Abschreckung gegenüber russischen Aggressionen zu stärken.<sup>94</sup>

### Es gibt keine längerfristige Strategie, in die das amerikanische Engagement eingebettet wäre.

Dennoch gibt es keine längerfristige Strategie, in die das amerikanische Engagement eingebettet wäre. Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner in Tbilisi beklagen, Georgien sei derzeit auf Seiten der USA »nicht Teil des Bildes«. Zutreffender scheint indes, dass es ein solches umfassendes strategisches Bild dort gar nicht gibt und bereits mit Abgang der Regierung Bush für die Region nicht mehr gegeben hat. Zuvor hatten einige wichtige Anliegen die US-Politik gegenüber dem Südkaukasus markiert, etwa

<sup>92</sup> Senate Armed Services Committee, *National Defense Authorization Act. Fiscal Year 2021*, Washington, D.C., 2020, <<https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/FY%2021%20NDAA%20Summary.pdf>> (eingesehen am 17.8.2020).

<sup>93</sup> Joseph Larsen, *What Has The United States Done for Georgia Lately?*, Tbilisi: Georgian Institute of Politics, 29.8.2017, <<http://gip.ge/united-states-done-georgia-lately/>> (eingesehen am 11.3.2020).

<sup>94</sup> Congress of the United States of America, *John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*, Washington, D.C., 3.1.2018.

das Interesse am Transport kaspischer Energieressourcen, der US-Einsatz in Afghanistan und die Terrorismusbekämpfung sowie die Förderung demokratischer Institutionen und Praktiken. Derzeit aber fehlen klare Leitlinien. Unter der Regierung Trump kommt hinzu, dass sich die einzelnen Washingtoner Behörden nicht nur unzureichend koordinieren, sondern mitunter gegenseitig beargwöhnen. Das ist der Politikkohärenz nicht nur gegenüber dem Südkaukasus ebenfalls abträglich.

Offizielle Verlautbarungen aus Tbilisi im Zusammenhang mit der Strategischen Partnerschaft legen nahe, dass die georgische Führung aktiv versucht, das Land wieder stärker strategisch auf dem »Radar« der USA erscheinen zu lassen und damit eine eigene imaginierte Geographie festzuschreiben sowie in Washington populär zu machen. So wird Georgien als konstruktives Element für die Sicherheit in der Schwarzmeerregion (Black Sea Security) beworben. Tatsächlich haben zuletzt vermehrt amerikanische Schiffe die georgischen Schwarzmerhäfen angefahren und so Unterstützung demonstriert. Auch im Rahmen der Nato wurde Georgiens Einbettung in Diskussionen und Maßnahmen zur Schwarzmeeresicherheit verstärkt thematisiert. Letzteren soll wohl auch im SNGP im Zuge von dessen Anpassung eine größere Bedeutung zukommen.<sup>95</sup> Fraglich bleibt aber,

<sup>95</sup> Siehe etwa Government of Georgia, »US-Georgia Relations Are at All Time High and We Are Very Proud of It«, States Prime Minister of Georgia«, Tbilisi, 23.4.2019, <[http://gov.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=526&info\\_id=71302](http://gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=526&info_id=71302)> (eingesehen am 14.8.2020); Alexandra Kuimova/Siemon T. Wezeman, *Georgia and Black Sea Security*, Solna: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Dezember 2018 (SIPRI Background Paper), S. 6, <[https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-12/bp\\_1812\\_black\\_sea\\_georgia\\_0.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-12/bp_1812_black_sea_georgia_0.pdf)> (eingesehen am 14.8.2020); oder bei der Nato-Außenministerkonferenz im April 2020: »NATO Ministers of Foreign Affairs Agree on New Measures to Support Georgia and Ukraine in the Context of Black Sea Security«, *Georgian Journal* (online), 2.4.2020, <<https://www.georgianjournal.ge/politics/36473-nato-ministers-of-foreign-affairs-agree-on-new-measures-to-support-georgia-and-ukraine-in-the-context-of-black-sea-security.html>> (eingesehen am 14.8.2020). Bereits jetzt enthält das SNGP eine maritime Komponente. Allerdings geben Beobachterinnen und Beobachter zu bedenken, dass es bislang seitens der Nato selbst keine klare Strategie für das Schwarze Meer gibt. Das ist auch darauf zurückzuführen, dass unter den Nato-Mitgliedern durchaus unterschiedliche Auffassungen über die Bedrohungslagen in dieser Region existieren. Ben Hodges/Janusz Bugajski/Ray Wojcik/Carsten Schmiedl, »One Flank, One Threat, One Presence. A Strategy

wie erfolgreich solche sicherheitspolitisch-strategische Positionierungsversuche der georgischen Seite im Kontext der Strategischen Partnerschaft sein können, solange eine amerikanische Vision für die Region fehlt.<sup>96</sup>

Neben dem Schwarzen Meer ließe sich das amerikanische Engagement gegenüber Georgien auch mit weiteren strategisch bedeutsamen Nachbarländern oder -regionen verknüpfen, etwa amerikanischen Positionen gegenüber Iran, dem Nahen Osten oder der Türkei. Ein Beispiel war der Südkaukasusbesuch des damaligen Nationalen Sicherheitsberaters John Bolton im Oktober 2018, der für Gefolgschaft bei den amerikanischen Iran-Sanktionen warb. Solche einzelnen Versuche sind allerdings noch weit von einer regionalspezifischen, holistischen Strategie entfernt, mit der die USA eine mehrdimensionale Verknüpfung oder Einbettung Georgiens herstellen und an die georgische Politik ihrerseits anknüpfen könnte.<sup>97</sup>

Die Schwarzmeerorientierung wird von der georgischen Seite nicht nur sicherheitspolitisch-strategisch, sondern auch wirtschaftspolitisch gedacht. Hier figuriert das Schwarze Meer als Streckenabschnitt eines Wirtschaftskorridors zwischen Asien und Europa. Anstelle der Wahrnehmung, Georgien sei ein Land in der Peripherie, soll dessen geographische Schnittstellenfunktion hervorgehoben werden. Aber auch die Bestrebungen der Führung in Tbilisi, die Bedeutung des eigenen Landes als zentraler Akteur auf einer Ost-West-Achse für den Warenverkehr in Washington zu verankern, treffen dort auf ein strategisches Vakuum. Zwar bezeugen Äußerungen des amerikanischen Außenministers Pompeo vom Juni 2019, dass

die USA Russlands und auch Chinas Einfluss in der Region im wirtschaftlichen Bereich ebenfalls kritisch registrieren.<sup>98</sup> Aber auch im wirtschaftspolitischen Bereich fehlt den USA ein strategisches Konzept, wie dem chinesischen und russischen Einfluss in Georgien und der Region wirkungsvoll begegnet werden kann oder soll. Die Europäische Union etwa hat mit ihrer Konnektivitätsstrategie ein Konzept vorgelegt, das als europäische Alternative zur chinesischen Belt and Road Initiative (BRI) für den eurasischen Raum gelesen werden kann. Nur noch auf dem Papier zu existieren scheint die New Silk Road Initiative, die 2011 von der damaligen amerikanischen Außenministerin Hillary Clinton ins Leben gerufen wurde, aber geographisch begrenzter als die BRI und überwiegend auf Afghanistan bezogen war.<sup>99</sup> Die Drei-Meere-Initiative, die Länder vom Baltikum über das Schwarze Meer bis zur Adria verbindet und von der US-Regierung unterstützt wird, hat zwar einen Schwerpunkt auf dem Ausbau von Transport-, Energie- und digitaler Infrastruktur.<sup>100</sup> Doch auch wenn Georgien gelegentlich in diesem Kontext genannt wird, beschränkt sich die Initiative derzeit auf Mitgliedstaaten der EU.

## Partnerschaft in der Pandemie

Angesichts der fehlenden strategischen Weitsicht in Bezug auf die Region sowie des wenig vorteilhaften Bildes, das die US-Administration im Kampf gegen die Covid-19-Pandemie im eigenen Land abgibt, ist es schon beinahe erstaunlich, dass im Kontext der Pandemiebekämpfung in Georgien das Ansehen der USA nicht gelitten, sondern Washington in diesem Bereich

for NATO's Eastern Flank«, Washington D.C.: Center for European Policy Analysis, Mai 2020; Stephen J. Flanagan u.a., *Russia, NATO, and Black Sea Security*, Santa Monica: RAND Corporation, 2020.

**96** Auch auf georgischer Seite gibt es Hindernisse für eine solche Verankerung. So ist Georgiens Schwarzmeerküste vergleichsweise kurz. Außerdem besitzt das Land keine Marine mehr, seit deren Bestände 2008 in der georgischen Küstenwache aufgingen. Siehe auch Deborah Sanders, *Maritime Power in the Black Sea*, New York: Routledge, 2014, S. 115ff.

**97** Siehe dazu auch Iulia-Sabina Joja, *US Engagement in the Black Sea and Middle East. What More Can Be Done?*, Washington, D.C.: Middle East Institute, 8.4.2020, <<https://www.mei.edu/publications/us-engagement-black-sea-and-middle-east-what-more-can-be-done>> (eingesehen am 14.8.2020). Der Fall Iran zeigt aber auch, dass eine solche Verknüpfung Tbilisi vor unliebsame Entscheidungen stellen könnte.

**98** Das war in Bezug auf China nicht immer der Fall, denn als Beijing begann, sein eurasisches Engagement zu verstärken, sah man dies in Washington zunächst eher positiv als mögliche Option der Diversifizierung gegenüber Russland.

**99** Die Initiative hatte vor allem Zentralasien im Blick. Der Südkaukasus, der seit 2005 in der Struktur des US-Außenministeriums separat von Zentralasien behandelt wird, wurde nicht explizit genannt. Marlene Laruelle, »The US Silk Road: Geopolitical Imaginary or the Repackaging of Strategic Interests?«, in: *Eurasian Geography and Economics*, 56 (2015) 4, S. 360 – 375.

**100** Congressional Research Service (Hg.), *The Three Seas Initiative*, 12.5.2020 (In Focus), <<https://fas.org/sgp/crs/row/IF11547.pdf>> (eingesehen am 14.8.2020). Im Frühjahr 2020 stellte der amerikanische Außenminister Pompeo in Aussicht, Projekte der Initiative mit bis zu einer Milliarde US-Dollar zu unterstützen.

sogar an Statur gewonnen hat. Das liegt vor allem an der Bedeutung des 2011 in Tbilisi eröffneten Richard G. Lugar Center for Public Health Research, das heute zwar von Georgien betrieben wird, aber mit finanzieller Unterstützung sowie Expertise der USA eingerichtet wurde.<sup>101</sup>

Das »Lugar Lab« und weitere Labore in den Regionen Georgiens ist ein Produkt des U.S. Cooperative Threat Reduction Program. Dieses unterstützte Länder im postsowjetischen Raum dabei, gefährliche Krankheitserreger zu bekämpfen, die Laborinfrastruktur zu verbessern und Kapazitäten im Bereich Biosicherheit aufzubauen.<sup>102</sup> Das Center trägt den Namen des verstorbenen republikanischen US-Senators Richard Lugar, der zusammen mit seinem demokratischen Kollegen Sam Nunn die Initiative vorantrieb. Im Kampf gegen Covid-19 hat das Lugar Lab Testkapazitäten bereitgestellt und damit eine georgienweit außerordentlich wichtige Rolle eingenommen. Der Chef der Einrichtung, Paata Imnadse, gehört zu den vier bedeutendsten Experten und Expertinnen, die gemeinsam für die georgische Strategie der zumindest bis zum Herbst 2019 vergleichsweise erfolgreichen Pandemieeindämmung im Land maßgeblich verantwortlich zeichnen. Laut einer repräsentativen Umfrage des amerikanischen National Democratic Institute vom Juni 2020 sind 66% der Befragten der Meinung, das Lugar Lab verhindere die Ausbreitung von Covid-19. 46% der Befragten attestieren den USA die größte externe Unterstützungsleistung für Georgien im Kampf gegen das Virus. Damit liegen die USA laut Umfrage knapp vor der EU (45%) und mit einigem Abstand vor China (32%).<sup>103</sup>

**101** Bis heute beherbergt das Center zudem das U.S. Army Medical Research Directorate-Georgia, eine Auslandszweigstelle des amerikanischen Walter Reed Army Institute of Research.

**102** James C. Bartholomew u.a., »Building Infectious Disease Research Programs to Promote Security and Enhance Collaborations with Countries of the Former Soviet Union«, in: *Frontiers in Public Health*, 3 (2015) 271.

**103** National Democratic Institute (NDI), *Public Attitudes in Georgia. Results of June 2020 Survey*, Washington, D.C., Juni 2020, <[https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20Georgia%20Poll%20Results\\_June\\_2020\\_Final%20Version\\_ENG.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20Georgia%20Poll%20Results_June_2020_Final%20Version_ENG.pdf)> (eingesehen am 14.8.2020). In einer Umfrage des International Republican Institute (IRI) vom August 2020 waren es sogar 47%, welche die USA als wichtigsten Unterstützer von außen betrachteten. Lediglich 6% dagegen sahen China in dieser Rolle. IRI, *Public Opinion Survey. Residents of Georgia. June–July 2020*, Washington, D.C., 12.8.2020, S. 10, <[https://www.iri.org/sites/default/files/iri\\_poll\\_presentation-georgia\\_june\\_2020\\_general-aug\\_4\\_corrections\\_1.pdf](https://www.iri.org/sites/default/files/iri_poll_presentation-georgia_june_2020_general-aug_4_corrections_1.pdf)> (eingesehen am 6.9.2020).

Schon bald nach der Eröffnung indes sah sich das Lugar Lab Angriffen vor allem prorussischer Akteure in Georgien und aus Russland selbst ausgesetzt. So hieß es, die Forschungstätigkeit gefährde die Bevölkerung, und dem Labor wurde sogar vorgeworfen, es stelle biologische Waffen her.<sup>104</sup> Als sich die Covid-19-Pandemie im Frühjahr 2020 ausweitete, wurden die Attacken noch verschärft. Nun schlossen sich chinesische Stellen der russischen Desinformationskampagne an, das Lugar Lab sei wie die anderen Einrichtungen in postsowjetischen Ländern Teil eines US-amerikanischen Netzes für Entwicklung und Einsatz biologischer Waffen und in die derzeitige Krise verstrickt. Dabei ist das Labor ein Beispiel dafür, wie die Zusammenarbeit mit den USA großen Teilen der Bevölkerung direkt zugute kommen kann.<sup>105</sup>

Die Kooperation zwischen Washington und Tbilisi im Gesundheitsbereich ist gleichfalls Teil der Strategischen Partnerschaft, auch wenn sie weit weniger Aufmerksamkeit genießt als deren oben behandelte Dimensionen. In der gemeinsamen Stellungnahme der bilateralen Arbeitsgruppe zu zivilgesellschaftlichen Kontakten und kulturellem Austausch von 2017 etwa wird die Kooperation mit den amerikanischen Centers for Disease Control genannt. Sie soll dazu dienen, die Behandlungsraten zu erhöhen und die Infektionsraten zu senken.<sup>106</sup> Gerade auch die amerikanische Entwicklungsbehörde (United States Agency for International Development, USAID) engagiert sich,

**104** Zaal Anjaparidze, »Russia Dusts off Conspiracy Theories about Georgia's Lugar Center Laboratory in Midst of COVID-19 Crisis«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 17 (5.5.2020) 62, <<https://jamestown.org/program/russia-dusts-off-conspiracy-theories-about-georgias-lugar-center-laboratory-in-midst-of-covid-19-crisis/>>; »Foreign Experts: Lugar Lab Is Transparent in Its Activities«, *Civil.ge* (online), 18.11.2018, <<https://civil.ge/archives/266268>> (eingesehen am 1.10.2020).

**105** Paul Stronski, »Ex-Soviet Bioweapons Labs Are Fighting COVID-19. Moscow Doesn't Like It«, in: *Foreign Policy* (online), 25.6.2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/06/25/soviet-bioweapons-labs-georgia-armenia-kazakhstan-coronavirus-russia-disinformation/>> (eingesehen am 14.8.2020).

**106** U.S. Department of State, »Joint Statement of the 2017 U.S.-Georgia Strategic Partnership Commission Working Group on People-to-People and Cultural Exchanges« [wie Fn. 75].

um Kapazitäten im georgischen Gesundheitssystem auszubauen und es weiter zu verbessern.<sup>107</sup>

Zeitlich fällt der Beginn der Covid-19-Krise mit der Tatsache zusammen, dass es in Gestalt von Kelly Degnan seit Ende Januar 2020 und damit nach fast zwei Jahren Vakanz wieder eine US-amerikanische Botschafterin im Land gibt. Auch dies wird aller Voraussicht nach den Stellenwert der USA in Georgien erhöhen. Die erfahrene und sicherheitspolitisch versierte Karrierediplomatin dürfte künftig vor Ort die Position der USA noch sichtbarer machen und stärker mitgestalten. Dabei hat sie auch die georgische Reformpolitik im Blick. In den Monaten seit ihrem Antritt hat Degnan gezeigt, dass sie für sich in Anspruch nimmt, auch politische Entwicklungen in Georgien zu kommentieren.

**107** Irakli Sirbiladze, »How the Partnership with the West Shaped Georgia's COVID-19 Response«, *New Eastern Europe*, 22.4.2020, <<https://neweasterneurope.eu/2020/04/22/how-the-partnership-with-the-west-shaped-georgias-covid-19-response/>> (eingesehen am 14.8.2020).

# Fazit: Zwischen Beharrungskräften und der Suche nach neuen Impulsen

Über die mittlerweile mehr als zehn Jahre ihres Bestehens hat die Strategische Partnerschaft die Beziehungen zwischen den USA und Georgien geprägt. Sie ist keineswegs statisch, denn beide Seiten haben ihre Prioritäten für und Erwartungen an das bilaterale Verhältnis in der Partnerschaft und durch sie zu verankern gesucht. Diese jeweiligen Erwartungen, Funktionszuschreibungen und daraus abgeleiteten Rechte und Pflichten überschneiden sich, sind indes nicht vollständig kongruent.

Für die USA ist die Strategische Partnerschaft nicht nur eine »billige« Möglichkeit, kontinuierliche Verbundenheit zu Georgien zu signalisieren und einer amerikanischen Führungsrolle Ausdruck zu verleihen. Washington sieht das Format wie schon seit dessen Anfangszeit auch als Instrument, Georgiens innenpolitische Entwicklung aktiv zu begleiten, damit eigene Prioritäten umzusetzen und Werte wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Land weiter zu festigen. Zwar bestätigen die regelmäßig veröffentlichten gemeinsamen Stellungnahmen, dass die Strategische Partnerschaft bereits auf gemeinsamen Werten fußt. Sie bietet den USA aber auch eine Art Hebelwirkung bei innenpolitischen Reformen in Georgien oder dabei zumindest die Möglichkeit eines Monitorings.<sup>108</sup> Beispiele dafür sind die öffentlichen kritischen Äußerungen, die mehrere Abgeordnete des amerikanischen Kongresses im Winter 2019 und Früh-

jahr 2020 an Tbilisi richteten, was allerdings gleichzeitig die Rolle Georgiens in Washington als »Demokratie-Showcase« unterstreicht.

Auch aus georgischer Perspektive ist der Bezug auf die gemeinsamen Werte wichtig. Er bildet ein zentrales verbindendes Element in der bilateralen »Konversation«, offenbart aber auch stetig die fortbestehende Distanz und Asymmetrie zwischen den beiden Partnern. Die georgische Führung mag auf die demokratischen Errungenschaften verweisen, um zu untermauern, wie wichtig Georgien für die USA – und die EU – ist, und um das Land im »Westen« zu verankern. Aber Washington – und Brüssel – registrieren nicht allein Demokratisierungserfolge, sondern auch Diskrepanzen zwischen Rhetorik und Praxis. Auf diese Weise wird Georgiens geopolitischer Zwischenstatus, seine Liminalität, ebenso wie die Asymmetrie der Beziehungen eher akzentuiert und fortwährend reproduziert statt überwunden.<sup>109</sup>

Ähnlich wie seine Vorgänger versucht daher der Georgische Traum, proaktiv die strategische Bedeutung Georgiens für und die Partnerschaft mit Washington zu stärken. Zu diesem Zweck legt er einen

**108** Damit fügt sich die amerikanisch-georgische Strategische Partnerschaft in das vorherrschende Muster, das Washingtons Partnerschaften aufweisen. Zhongqi Pan/Anna Michalski, »Contending Logics of Strategic Partnership in International Politics«, in: *Asia Europe Journal*, (2019) 17, S. 265–280 (274); Sean Kay, »What Is a Strategic Partnership?«, in: *Problems of Post-Communism*, 47 (2000) 3, S. 15–24 (18).

**109** Nutsa Batiashvili, *The Bivocal Nation. Memory and Identity on the Edge of Empire*, Cham: Palgrave Macmillan, 2018, S. xi; Shota Kakabadze, »The East in the West: South Caucasus between Russia and the European Union«, in: *Polity*, 52 (2020) 2, S. 273–287; Bahar Rumelili, »Liminal Identities and Processes of Domestication and Subversion in International Relations«, in: *Review of International Studies*, 38 (2012) 2, S. 495–508 (502f). Während Liminalität per se auch im Sinne eines produktiven Möglichkeitsraums verstanden werden kann, der Akteuren neue Handlungsoptionen eröffnet, werden besonders bei anhaltender Liminalität diese positiven Attribute eher in Frage gestellt. Maria Mälksoo, »The Challenge of Liminality for International Relations Theory«, in: *Review of International Studies*, 38 (2012) 2, S. 481–494 (489).

Schwerpunkt auf Sicherheit und Verteidigung («Schwarzmeersicherheit») sowie jüngst auch auf Wirtschaft und Handel («Georgien als Knotenpunkt»). Es sei dahingestellt, ob Washington weiterhin, wie für die Saakaschwili/Bush-Ära dargelegt, die »second arena of Georgian politics«<sup>110</sup> ist. Allerdings bleiben enge Beziehungen zu den USA für Georgien nach wie vor wesentlich. Zudem bilden sie eine wichtige »Währung« im innenpolitischen und zwischenparteilichen Wettbewerb des Landes. Beobachten lässt sich das im Vorfeld der Parlamentswahlen, die für Ende Oktober 2020 geplant sind. Verglichen mit ihren Vorgängern muss die derzeitige Regierung mit dieser Konstruktion von Relevanz indes eine zusätzliche Herausforderung meistern. Sie besteht darin, dass es auf amerikanischer Seite seit der Bush-Administration keine klare strategische Regionalpolitik gibt, an die Tbilisi andocken könnte. Vielmehr scheint die amerikanische Politik gegenüber Georgien und der Region unter der Präsidentschaft Donald Trumps vor allem von Beharrungskräften geprägt. Diese helfen zwar, die Spannungen zwischen den Institutionen in Washington und den Mangel einer behördenübergreifenden, koordinierten Strategie zu kompensieren und so Amerikas Einfluss auch weiterhin geltend zu machen. Sie geben aber wenig neue Impulse für die gemeinsamen Beziehungen.<sup>111</sup> Eine Ausnahme gibt es im sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich, nämlich die Rejustierung der militärischen Kooperation in dem Sinne, dass die USA nun ausdrücklich Georgiens Territorialverteidigung unterstützen. Dies belegt, dass Neuerungen in der bilateralen Kooperation möglich sind, wenn ein institutionelles Interesse daran besteht.

Es muss Tbilisi jedoch nicht nur zum Nachteil gereichen, dass die amerikanische Georgienpolitik in den letzten Jahren weniger strategisch war und die Region gerade im Vergleich zur Bush-Administration geringe Aufmerksamkeit bindet. Denkbar ist etwa, dass die wachsenden Spannungen zwischen den USA und China auch Washingtons Blick auf Georgien und den Südkaukasus stärker beeinflussen. Dies dürfte das Entwicklungsprojekt der georgischen Führung nicht unberührt lassen: Sie will das Land als Logistik-

Knotenpunkt auf einer Ost-West-Achse positionieren, die China und Europa verbindet.

Noch aber gibt es für die Region keine amerikanische Antwort auf Chinas Belt and Road Initiative. Schon heute birgt indes der Faktor Russland mögliche Unwägbarkeiten oder gar Störpotential für die georgisch-amerikanischen Beziehungen, sollte sich die Geopolitisierung amerikanischer Politik weiter verstärken. Das antirussische Sentiment im US-Kongress, auf das sich Georgien neben seinen demokratischen Referenzen in seiner Beziehungspflege mit den Abgeordneten lange stützen konnte, wirkt sich nicht nur positiv für den Georgischen Traum aus. Vor allem Parteichef Bidsina Iwanischwili wird von Kongressmitgliedern unter anderem wegen seiner früheren geschäftlichen Kontakte nach Russland argwöhnisch beäugt.<sup>112</sup>

Was bedeutet nun das amerikanisch-georgische Verhältnis für die Politik Deutschlands und der EU vis-à-vis Georgien? Die USA befürworten Georgiens weitere Annäherung an die Europäische Union. Das passt auch in den Trumpschen Ansatz, die europäischen Partner im Sinne einer Lastenteilung mehr in die Pflicht zu nehmen. Zwar wird die EU, mit der das Land im Südkaukasus seit 2016 assoziiert ist<sup>113</sup> und eine Vertiefte und umfassende Freihandelszone (DCFTA) bildet, in gemeinsamen Stellungnahmen zur Strategischen Partnerschaft kaum erwähnt. Auf der praktischen Ebene, etwa in US-geförderten Entwicklungsprojekten, trägt man der europäisch-georgischen Assoziierung aber sehr wohl Rechnung. Dass vor Ort zumindest situativ zusammengewirkt wird, bezeugen außerdem gemeinsame Stellungnahmen der Vertretungen von EU-Staaten und der US-Botschaft in Tbilisi in Reaktion auf politische Entwicklungen.

Allerdings – und Trumpscher Rhetorik nach der Devise »America First« zum Trotz – sind die USA aus georgischer Sicht nach wie vor der entscheidende Ansprechpartner, was die sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit betrifft. Das gilt ungeachtet der sicherheitspolitischen Ernüchterung auf beiden Seiten infolge des Augustkriegs oder der Meinung einiger Beobachter und Beobachterinnen,

**110** De Waal, *Mrs. Clinton Goes to Georgia* [wie Fn. 25].

**111** Die Strategieentwicklung zusätzlich erschweren dürfte die Tatsache, dass die Ukraine, die auf amerikanischer Seite in ähnlichen Kontexten wie Georgien diskutiert wird, 2019 in das Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident Trump verwickelt war.

**112** Das simplistische Schema prorussisch – antirussisch allerdings nutzen einige US-Abgeordnete auch dafür, um die Partikularinteressen privater Akteure aus ihren Wahlkreisen zu verfolgen: Indem diese Anliegen in eine solche außenpolitische Schablone gepresst werden, soll ihnen geopolitisches Gewicht verliehen werden.

**113** Der Assoziierungsvertrag wurde 2014 unterzeichnet und trat 2016 in Kraft.

beim viel diskutierten Verkauf von Panzerabwehr- raketen des Typs Javelin an Georgien habe das Land davon profitiert, dass die georgische Führung im Kielwasser amerikanischer Ukraine-Politik segelte. Gerade die jüngere Kooperation zwischen Washington und Tbilisi zur Unterstützung der georgischen Territorialverteidigung bekräftigt die herausragende Rolle der USA in diesem Bereich. In gewisser Weise entlasten diese damit die Europäische Union, indem sie eines der Hauptanliegen Tbilisis bedienen, denn das sicherheitspolitische Profil der EU in der Region ist nur gering ausgeprägt oder wie im Fall der EU Monitoring Mission auf die Konfliktbearbeitung oder Konflikteinhegung ausgerichtet.<sup>114</sup>

Was die wirtschaftliche Dimension anbelangt, stellt die EU jedoch die USA klar in den Schatten. Daran wird, sollte es denn irgendwann kommen, auch ein Freihandelsabkommen zwischen Tbilisi und Washington nichts ändern. In gewisser Hinsicht lässt sich daran eine De-facto-Arbeitsteilung zwischen den USA und der EU ablesen, freilich ohne dass sie sich darauf ausdrücklich verständigt hätten. Brüssel jedoch kann sich nicht darauf verlassen, dass die USA die Arbeitsteilung in ihrer jetzigen Form fortführen werden, zumal Washington die EU gerade in deren eigener Nachbarschaft stärker in der Pflicht sieht. Darüber hinaus fehlt es an einer entscheidenden Komponente. Zwar verfügen die USA mit der Strategischen Partnerschaft und die EU mit dem Assoziierungsabkommen jeweils über Formate für die bilaterale Kooperation. Weder die USA noch die EU aber können eine strategische Zielvorstellung gegenüber Georgien vorweisen. Bis auf weiteres steht der Beitritt des Landes zur Nato ebenso wenig an wie die Mitgliedschaft in der EU. Das wiederum setzt der Kooperation Grenzen. Die Strategische Partnerschaft mit den USA und auch der Assoziierungsstatus mit der EU schreiben daher Georgiens liminalen Status, seine Position im Dazwischen fort. Die derzeitige politische Führung in Tbilisi hält zwar bislang am euroatlantischen Kurs fest; die in Umfragen ermittelten Zustimmungsraten zur euroatlantischen Integration in Georgien sind weiterhin vergleichsweise hoch – trotz Schwankungen und mancher Ressentiments gegen

**114** Dass die USA als Sicherheitspartner aus georgischer Sicht weiterhin eine bedeutende Rolle spielen, heißt aber nicht, dass in Tbilisi die Zerwürfnisse im transatlantischen Verhältnis und die Diskussion über die Zukunft der Nato nicht registriert würden.

einen solchen Kurs.<sup>115</sup> Doch die westlichen Partner können sich wegen der teils divergierenden Erwartungen an die gemeinsamen Beziehungen nicht sicher sein, dass das ohne strategische Vision für Georgien und die Region auch zukünftig so bleibt. Deswegen stellt sich die Frage nach neuen Impulsen und der strategischen Zielvorstellung nicht nur für die amerikanisch-georgischen Beziehungen. Eine ernsthafte Auseinandersetzung darüber sollte auch in Brüssel geführt werden.

## Abkürzungsverzeichnis

ADC	Anaklia Development Consortium
BRI	Belt and Road Initiative
CRS	Congressional Research Service
DCFTA	Deep and Comprehensive Free Trade Area
DIIS	Danish Institute for International Studies (Kopenhagen)
ENM	Ertiani Nationaluri Modkraoba
EU	Europäische Union
GDRP	Georgian Defense Readiness Program
GTEP	Georgia Train and Equip Program
ID	Intensivierter Dialog
IPAP	Individueller Partnerschaftsaktionsplan
IRI	International Republican Institute (Washington, D.C.)
ISAF	International Security Assistance Force
IWF	Internationaler Währungsfonds
JTEC	Joint Training and Evaluation Centre
KFOR	NATO Kosovo Force
MAP	Membership Action Plan
NDI	National Democratic Institute (Washington, D.C.)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute (Solna)
SNGP	Substantial NATO-Georgia Package
USAID	United States Agency for International Development

**115** In der repräsentativen NDI-Umfrage vom Juni 2020 befürworteten 76% der Befragten eine EU-Mitgliedschaft, 69% eine Mitgliedschaft in der Nato. In der IRI-Umfrage vom August 2020 unterstützten 87% der Befragten (64% voll, 23% eher) einen Beitritt zur EU, während 78% sich für einen Nato-Beitritt (56% voll, 22% eher) aussprachen. NDI, *Public Attitudes in Georgia* [wie Fn. 103]; IRI, *Public Opinion Survey. Residents of Georgia* [wie Fn. 103], S. 58, 62; Batiashvili, *Bivocal Nation* [wie Fn. 109], S. 16ff.





