

### Bilanz einer "Farbrevolution": Georgien im politischen Wandel 2003-2013

Halbach, Uwe

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Halbach, U. (2013). *Bilanz einer "Farbrevolution": Georgien im politischen Wandel 2003-2013*. (SWP-Studie, 24/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-368485>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Uwe Halbach*

# **Bilanz einer »Farbrevolution«**

Georgien im politischen Wandel 2003–2013

S 24  
Dezember 2013  
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 Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2013

**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 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Rückblick auf die erste »Farbrevolution«  
im GUS-Raum**
- 8 Mit Rosen bedacht? Ausgangsbedingungen  
der Wende
- 9 Eine demokratische Revolution?
- 11 Überwindung fragiler Staatlichkeit?
- 12 Menschenrechtspolitische Bilanz
- 13 Auf Rosen gebettet? Sozialökonomische Bilanz
- 16 Eine »Kulturrevolution« für Europäisierung?
- 17 Wiederherstellung territorialer Integrität?
- 18 **Erneut im Übergang – Machtkampf nach dem  
Regierungswechsel und Konsolidierung des  
»Georgischen Traums«**
- 18 Der Justizsektor im Blickpunkt
- 20 Sozialökonomische Entwicklung
- 21 Außenpolitik als innenpolitischer Streitpunkt
- 26 **Ausblick**
- 28 **Abkürzungsverzeichnis**

*Dr. Uwe Halbach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der  
Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien*

**Bilanz einer »Farbrevolution«  
Georgien im politischen Wandel 2003–2013**

Was dem Titel dieser Studie nach wie ein Rückblick auf die »Rosenrevolution« vom November 2003 aussieht, hat gegenwartsbezogene Bedeutung. Die Wähler in Georgien haben im Oktober 2012 einen Schlussstrich gezogen und die Regierungspartei ihres Präsidenten, des wichtigsten Protagonisten dieser Wende, abgewählt. Mit diesem Regierungswechsel durch Wählerentscheid setzte Georgien abermals ein historisches Signal im postsowjetischen Raum, wo an die hundert Parlaments- und Präsidentschaftswahlen seit 1991 zumeist die Kontinuität bestehender Machteliten bestätigten und oft unter Fälschungsverdacht standen. Zwischen den Parlamentswahlen vom 1. Oktober 2012 und den Präsidentschaftswahlen vom 27. Oktober 2013 befand sich das Land in einer Übergangsphase. Geprägt war sie vom Machtkampf zwischen den Lagern um den noch amtierenden Präsidenten Micheil Saakaschwili und den neuen Regierungschef Bidsina Iwanischwili, zwischen der in die Opposition verbannten einstigen Regierungspartei *Verēinte Nationale Bewegung* und der neuen Regierungskoalition des *Georgischen Traums*. Der Kandidat Iwanischwilis und des Georgischen Traums, der 44-jährige Giorgi Margwelaschwili, gewann die Präsidentschaftswahlen mit 62 Prozent der Wählerstimmen.

Die Frage nach der Zukunft des Landes unter einem neuen Präsidenten, der fortan mit weniger Macht ausgestattet sein wird, regt dazu an, eine Bilanz der »Rosenrevolution« zu ziehen. Was ist aus den Grundversprechen geworden, die Demokratisierung, Überwindung fragiler Staatlichkeit und Wiederherstellung territorialer Integrität lauteten? Wie wird die Entwicklung der letzten zehn Jahre im Lande selbst und von externen Akteuren eingeschätzt und bewertet? Wie geht die neue Führung mit den Defiziten in der Bilanz um?

Ein Hauptaugenmerk liegt dabei auf dem Spannungsverhältnis zwischen Demokratisierung und Stärkung von Staatlichkeit. Die Wende von 2003 präsentierte sich auf internationaler Bühne als »zweiter Anlauf zu demokratischer Transformation«, nachdem der erste Anlauf in Nachfolgestaaten der Sowjetunion weitgehend gescheitert war. Damit mobilisierte die »Rosenrevolution« Aufmerksamkeit für Georgien und den Südkaukasus im westlichen Ausland. Europäische

Politik, die nun diese Region in ihre östliche Nachbarschaft einbezog, legte Wert auf Partizipation von Zivilgesellschaft, Festigung demokratischer Institutionen und Gewaltenteilung. Zivilgesellschaftliche Kräfte waren wesentlich an der »Rosenrevolution« beteiligt. Aber nach der Wende traten ihre namhaften Repräsentanten in die Regierung ein. Durch Verfassungsänderungen wurde die Gewaltenteilung zugunsten der Exekutive verschoben, die nun auf breiter Front Verwaltungsreformen in Angriff nahm. Dabei bildete sich ein Machtmonopol um Saakaschwili heraus, ein superpräsidentielles System, das sich von der Gesellschaft absetzte. Aus Sicht der Europäischen Union gehörte vor allem die Abhängigkeit der Justiz von der Exekutive zu den Defiziten, die an der Entwicklung nach 2003 bemängelt wurden.

Das Feld, auf dem nach der »Rosenrevolution« am meisten geleistet wurde, betrifft Funktionen von Staatlichkeit, die zuvor weitgehend erodiert waren. Kernstück der Erneuerung war eine Korruptionsbekämpfung, die bis dahin im postsowjetischen Raum immer wieder angekündigt, aber nie in die Tat umgesetzt worden war. Am deutlichsten gescheitert ist die Wiederherstellung der territorialen Integrität. Eine fragwürdige Konfliktpolitik gegenüber den abtrünnigen Landesteilen Abchasien und Südossetien sowie eine sich gleichzeitig verschärfende Konfrontation mit Russland mündeten im August 2008 in einen »Fünftagekrieg«, der die umstrittenen Territorien noch stärker von Georgien trennte und an Russland band als zuvor. Die neue Regierung will nun ihre Russlandpolitik und ihren Umgang mit den »besetzten Gebieten« pragmatischer und weniger konfrontativ gestalten, trifft dabei aber kaum auf Entgegenkommen aus Moskau. Das Verhältnis gegenüber Russland bleibt ein Streitpunkt im politischen Diskurs in Georgien.

Georgiens sozialökonomische Entwicklung nach 2003 wird in Indizes internationaler Organisationen völlig anders bewertet als von einem großen Teil der Bevölkerung des Landes. Eine radikale Wirtschaftsliberalisierung erntete zwar überschwängliches Lob bei internationalen Finanzorganisationen und führte zu einer deutlichen Zunahme ausländischer Investitionen in Georgien, konnte die Armut jedoch nicht spürbar vermindern. Die Reformrückstände vor allem in der Landwirtschaft, in der ein großer Teil der Bevölkerung arbeitet, stellen die neue Regierung und den neuen Präsidenten vor dringliche, aber kurzfristig kaum zu meisternde Herausforderungen.

Nach wie vor – und besonders unter Präsident Saakaschwili – dominierte in der politischen Kultur

des Landes wie in den meisten postsowjetischen Staaten eine Art Personenkult, während die Bildung politischer Institutionen vernachlässigt wurde. Vor der Präsidentschaftswahl vom 27. Oktober 2013 wurde im innenpolitischen Diskurs die Frage laut, wie sich Georgien von der Fixierung auf Personen und von »politischem Messianismus« emanzipieren könnte. Die Hauptdarsteller in der politischen Auseinandersetzung, Präsident Micheil Saakaschwili und Premier Bidsina Iwanischwili, mussten beziehungsweise wollten ihre Ämter nach den Wahlen aufgeben und machten die politische Bühne für eine neue Führung frei. Zudem sollen nach dem Wechsel im Präsidentenamt Verfassungsänderungen umgesetzt werden, die schon im Oktober 2010 beschlossen wurden. Die Machtverteilung innerhalb der Exekutive (zwischen dem Präsidenten und dem Regierungschef) und zwischen Exekutive und Legislative soll neu justiert werden. Ob der angestrebten Festigung von Institutionen ein tiefgreifender Wandel der politischen Kultur folgen wird, bleibt indes fraglich. Auch nach dem Regierungswechsel blieb unter der Führung des Multimilliardärs Iwanischwili das politische Geschäft weitgehend von einer Person abhängig. Iwanischwili legte zwar nach den Präsidentschaftswahlen ebenso wie Saakaschwili sein Amt nieder. Aber die beiden Nachfolger in den Ämtern des Präsidenten und des Premierministers, Giorgi Margwelaschwili und Irakli Garibaschwili, sind Männer seiner persönlichen Wahl. Iwanischwili hat damit dem dritten Anlauf politischer Transformation in Georgien seinen Stempel aufgedrückt.

Für europäische Politik besteht Grund, Bemühungen um Demokratisierung in Georgien weiterhin zu unterstützen. Das Land mit seinen heute knapp 4,5 Millionen Einwohnern gehört seiner demographischen, geographischen und ökonomischen Größenordnung nach zwar in eine Kleinststaaten-Liga, hat sich aber aus der östlichen Nachbarschaft der EU hervorgehoben. Vor allem seit 2003 hat es sich an die europäische Adresse mit der Botschaft gewandt: Ihr sollt uns mit euren Maßstäben messen – wir wollen an ihnen gemessen werden. Die Botschaft aus den meisten anderen nachsowjetischen Staaten lautet anders. Die politische Entwicklung Georgiens hat diesen Maßstäben zwar nicht völlig genügt, aber die auch von der neuen Regierung verkündete Ausrichtung an ihnen verpflichtet Europa zu einer Haltung, die als »kritische Solidarität« beschrieben werden könnte.

## Rückblick auf die erste »Farbrevolution« im GUS-Raum

Im November 2003 führten Parlamentswahlen in Georgien, die unter dem Verdacht der Wahlfälschung standen, zu einem Machtwechsel, der die Schewardnadse-Ära (1992–2003) in der nachsowjetischen Entwicklung des Landes beendete und unter dem Namen »Rosenrevolution« historische Bedeutung erlangte. Diese erste »Farbrevolution« im GUS-Raum präsentierte sich auf internationaler Bühne als zweiter Anlauf zu demokratischer Transformation. Im Jahr 2002 stellte der amerikanische Politikwissenschaftler Thomas Carothers die Annahme in Frage, die nachsowjetischen Staaten befänden sich im Übergang von totalitären politischen Systemen zu demokratischen Staatswesen. Er hielt der Demokratisierungspolitik westlicher Geber vor, historisch gewachsene politische, soziale und kulturelle Bedingungen und Pfadabhängigkeiten in den betreffenden Ländern nicht genügend in Betracht zu ziehen.<sup>1</sup> Nun signalisierte die Wende in Georgien einen demokratischen Neubeginn und erhöhte in Europa die Aufmerksamkeit für den Südkaukasus. Dort waren unterschiedliche politische Entwicklungen zu besichtigen. So vollzog sich fast gleichzeitig, aber im Kontrast zur georgischen »Rosenrevolution« in Aserbaidschan die erste dynastische Herrschaftsübertragung in einer postsowjetischen Präsidialautokratie.<sup>2</sup> Im Jahr 2004 weitete die Europäische Union ihre Kaukasuspolitik aus. Sie bezog jetzt auch die drei südkaukasischen Staaten in ihre östliche Nachbarschaft ein, nachdem sie diese Region bei ihrer anfänglichen Verständigung über ein »Wider Europe« noch nicht berücksichtigt hatte.<sup>3</sup> Ein Jahr nach der Wende in Georgien nährte die Ukraine, der größte Staat in der östlichen Nachbarschaft, mit der »Orangen Revolution« die Hoffnung auf nachholende Demokratisierung. Georgien und die Ukraine

ordneten sich in eine Reihe friedlicher, aber durch Umsturz erwirkter und durch Wahlfälschung ausgelöster Regimewechsel ein, die in der postkommunistischen Welt Vorläufer in Kroatien und Serbien hatten. In diesen Farbrevolutionen spielte die Frage der nationalen Identität und der Ausrichtung nach Europa eine Rolle. Unter den Trägern der Bewegung ragten prowestliche Jugendorganisationen wie *Kmara* (Es reicht!) in Georgien und *Pora* (Es ist Zeit!) in der Ukraine hervor.

Russland reagierte nun noch stärker als zuvor mit Abneigung gegen westlichen Einfluss auf die politische Entwicklung in seinem »nahen Ausland«. Aus Sicht der Machteliten in Russland, Zentralasien und anderen Teilen des GUS-Raums waren die Farbrevolutionen, auf die sich 2005 dann noch ein als »Tulpenrevolution« plakatiertes Machtwechsel in Kirgistan berief, das Resultat einer von westlichen Einflusszentren genutzten politischen Technologie. Kleine Gruppen professioneller Aktivisten seien von westlichen Agenten trainiert worden, Regimewechsel zu betreiben und dabei den Eindruck zu erwecken, als seien diese Revolten spontan und von breiter Unterstützung der Bevölkerung getragen. In Wirklichkeit gehe es hier um die Expansion geopolitischer Macht in den postsowjetischen Raum.<sup>4</sup> Russland bot sich nun verstärkt als Anlehnungsmacht für Regierungen in seiner Nachbarschaft an, die vom Westen wegen fehlender Demokratie und Menschenrechtsverletzungen kritisiert wurden. Zweifellos wurden die »Farbrevolutionen« von westlichen Regierungen und Nichtregierungsorganisationen wie *Open Society* unterstützt. Aber der in Moskau, Minsk oder Taschkent gängige Hinweis auf Steuerung von außen blendet die inneren Ursachen für die Anfechtung autoritärer Herrschaft und schlechter Regierungsführung völlig aus.

Bald schon klang der Schock für die postsowjetischen Machteliten wieder ab. Nach Wahlen in Aserbaidschan und Kasachstan Ende 2005, die die Kontinuität der alten Machteliten bestätigten, hieß es in

1 Thomas Carothers, »The End of the Transition Paradigm«, in: *Journal of Democracy*, 13 (2002) 1, S. 5–21.

2 Uwe Halbach, *Herbst der Patriarchen. Wahlen, dynastischer Herrschaftswechsel und »Rosenrevolution« im Südkaukasus*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2003 (SWP-Aktuell 49/2003).

3 Uwe Halbach, »The European Union in the South Caucasus. Story of a Hesitant Approximation«, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), *South Caucasus – 20 Years of Independence*, Bonn 2011, S. 300–315.

4 Zu dieser Perzeption siehe Donnacha Ó Beacháin/Abel Polese, »American Boots and Russian Vodka – External Factors in the Colour Revolutions of Georgia, Ukraine and Kyrgyzstan«, in: *Totalitarismus und Demokratie*, 5 (2008) 1, S. 87–113 (89f).

russischen Medien, das Gespenst der »Farbrevolutionen« sei bereits auf dem Rückzug. Dabei zeigte sich eine weitere Gemeinsamkeit: Friedlicher Machtwechsel war offenbar nur in Ländern möglich, in denen auch unter dem gestürzten Regime ein Minimum politischer Freiheitsrechte gewährleistet war wie in Georgien unter Schewardnadse oder in Kirgistan unter Akajew. Mit den Revolten in arabischen Ländern 2011 kehrte von Moskau bis Taschkent die Erinnerung an diese Zäsur in der postsowjetischen Entwicklung zurück.<sup>5</sup>

## Mit Rosen bedacht? Ausgangsbedingungen der Wende

Die Rosensymbolik geht auf ein Zitat des ersten georgischen Präsidenten Swiad Gamsachurdia zurück, der beim Übergang zur staatlichen Unabhängigkeit seines Landes gesagt haben soll: »Wir werden auf unsere Feinde Rosen werfen statt Kugeln feuern.« Dieser Übergang indes war in Georgien alles andere als rosig. Es wurden in dieser Zeit doch eher Kugeln verschossen als Rosen gestreut. Zu Anfang der 1990er Jahre erlebte Georgien bürgerkriegsähnliche Verhältnisse mit Machtkämpfen in der Hauptstadt und Sezessionskriegen in der Peripherie. Mit drei autonomen Gebietskörperschaften innerhalb seiner Staatsgrenzen – den autonomen Republiken Abchasien (Hauptstadt: Suchumi) und Adscharien (Batumi) sowie dem autonomen Gebiet Südossetien (Zchinwali) – wurde es auf dem Weg in die Unabhängigkeit wie kein anderer Gliedstaat der Sowjetunion bei der Wahrung territorialer Integrität herausgefordert und verlor durch Separatismus gut ein Fünftel seines international anerkannten Staatsterritoriums. Eine nationalistische Politik unter Gamsachurdia trug mit Parolen wie »Georgien den Georgiern« dazu bei, ethnische Minderheiten und autonome Gebietskörperschaften zu verprellen. Der Beginn der Schewardnadse-Ära 1992 war von militärischer Gewalt gegenüber abtrünnigen Landesteilen geprägt. Das Land musste Flüchtlingsströme verkraften, die bis heute Integrationsprobleme aufwerfen. Georgien erlitt eine drastische Wirtschafts-

krise. Sein Industriesektor schrumpfte bis 1998 auf unter 10 Prozent des Ausgangsniveaus am Ende der sowjetischen Periode. Laut der Weltbank brach in keinem anderen postsowjetischen Staat die landwirtschaftliche Produktion so stark ein wie in Georgien, das zuvor der Obst- und Gemüsegarten, der Weinstock und eine herausragende Tourismusregion der Sowjetunion gewesen war.<sup>6</sup>

Unter der Regierung Schewardnadses konnte in der Folgezeit zwar ein Mindestmaß politischer und wirtschaftlicher Stabilität wiederhergestellt werden. Georgien erfüllte aber auch weiterhin das Bild fragiler Staatlichkeit, mit mangelnder Kontrolle über sein Staatsterritorium, nichtstaatlichen Gewaltakteuren, systemischer Korruption, der breitesten Schattenwirtschaft unter postkommunistischen Staaten und hohen Kriminalitätsraten. Grundlegende Funktionen von Staatlichkeit waren um die Jahrtausendwende erodiert. Russland, das 1999 in seinen zweiten Krieg in Tschetschenien eingetreten war, forderte zwecks »Terrorismusbekämpfung« ein Recht auf Intervention in Georgien, da die Regierung in Tiflis nicht imstande sei, die Oberhoheit über das Staatsgebiet auszuüben. Aber auch in Berichten des US-Finanzministeriums, des Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Kommission wurden politische und ökonomische Indikatoren für Georgiens Staatsversagen aufgeführt, trotz des hohen Ansehens, das Staatspräsident Schewardnadse international genoss.

Der Machtwechsel von 2003 fällt in die Zeitspanne vom 2. November (Parlamentswahl) bis zum 22. November (erste Sitzung des neuen Parlaments). Eine Oppositionskoalition mit Micheil Saakaschwilis Partei *Vereinte Nationale Bewegung* an der Spitze mobilisierte eine Protestbewegung gegen Wahlfälschung. Unter Führung Saakaschwilis stürmten Opposition Anhänger mit Rosen in den Händen am 22. November das Parlament, unterbrachen Schewardnadses Eröffnungsrede und forderten seinen Rücktritt vom Amt des Präsidenten. Der damals 75-Jährige zog sich in seine Residenz zurück und wollte den Ausnahmezustand verkünden. Er fand jedoch in seinen eigenen Reihen keine Unterstützung mehr. Unter Vermittlung internationaler Diplomatie, insbesondere des russischen Außenministers Iwanow, erklärte er seine Demission. Der Oberste Gerichtshof annullierte die Parlamentswahlen.

<sup>5</sup> So werden zum Beispiel in den staatsgelenkten Medien Usbekistans soziale Netzwerke als Instrument dargestellt, das von externen Mächten genutzt wird, um »Farbrevolutionen« wie in Georgien und der Ukraine und später im Mittleren Osten zu steuern: »Из «цветных» революций в «интернетные»? [Von den Farbrevolutionen zu Internet-Revolutionen?], *Pravda Vostoka*, 9.7.2013.

<sup>6</sup> European Stability Initiative (ESI), *Georgia's Libertarian Revolution, Part Three: Jacobins in Tbilisi*, Berlin/Tiflis/Istanbul, 25.4.2010, S. 4.

## Eine demokratische Revolution?

Bei den Präsidentenwahlen im Januar 2004 erzielte Saakaschwili 96 Prozent der Stimmen. Die Zustimmung zum Machtwechsel war überwältigend. War es eine »Revolution«? Die Protestbewegung vom November 2003 war in Tiflis zwar sichtbar und hielt tagelang an, stand aber hinter dem Massenaufmarsch zurück, der sich einige Monate später in Kiew mit Hunderttausenden Teilnehmern und mehrwöchigen Zeltlagern vollziehen sollte. Besonders Schewardnadse widersprach dem Bild einer revolutionären Wende: »Vierzig, fünfzig Leute, die ein Parlament stürmen – ist das eine Revolution? Das war ein Umsturz. Ich wurde hinausgeworfen, ein anderer kam herein, hat meinen Platz eingenommen.«<sup>7</sup> Die Protagonisten der »Rosenrevolution« kamen aus einem reformorientierten Flügel der gestürzten Regierungspartei. Das Dreigestirn der Wende – Präsident Micheil Saakaschwili, die Parlamentsvorsitzende Nino Burdschanadse und der Premierminister Surab Schwania – hatte schon zuvor Posten in der politischen Führung des Landes als Justizminister (Saakaschwili) und Parlamentsvorsitzende (zuerst Schwania, danach Burdschanadse) besetzt.

Revolutionär muteten die Spannweite und Radikalität der Reformmaßnahmen an, die nach dem Umsturz in kürzester Zeit in Angriff genommen wurden, um die breite Zustimmung zum Machtwechsel zu nutzen. Die Idee war, die staatliche Organisation schlagartig zu verändern. Englischsprachige Kommentare erhoben einen »blitzkrieg approach« zum Kernmerkmal der Reformen, die der »Rosenrevolution« folgten.<sup>8</sup> Vano Merabischwili, der langjährige Innenminister unter Saakaschwili und der prominenteste unter den 2013 verhafteten Amtsträgern der abgewählten Exekutive, kommentierte dieses Vorgehen mit den Worten: »Wir haben nicht auf europäische Geber gehört, die Reformen für uns ausarbeiten wollten und uns den Rat erteilten, Schritt für Schritt vorzugehen.«<sup>9</sup>

Radikal war auch die Personalpolitik. Sie brachte den ersten Generationswechsel in der Regierung eines

postsowjetischen Staates mit einer jungen Führungselite, deren Wurzeln politischer und akademischer Sozialisation nicht mehr in der sowjetischen Periode lagen. Georgien setzte damit einen erfrischenden Kontrast zur politischen Kultur in Staaten, an deren Spitze ewige Präsidenten wie Lukaschenko (Belarus), Karimow (Usbekistan), Nasarbajew (Kasachstan) oder Dynastien wie die Alijew-Familie (Aserbaidschan) stehen. Durch Verfassungsänderungen wurde 2004 die Gewaltenteilung neu justiert – zugunsten der Exekutive, die sich nun anschickte, auf breiter Front zentrale Funktionen einer zuvor geschwächten Staatlichkeit wiederherzustellen. Der Europarat kritisierte bereits Mitte 2004, dass dies ohne Rückkoppelung mit der Gesellschaft durchgepeitscht wurde, noch bevor ein neues Parlament gewählt worden war.

Unter den »Rosenrevolutionären« wurde diskutiert, welche Form des öffentlichen Dienstes das überlebte sowjetbürokratische Modell ersetzen sollte. Ein Flügel unter Premierminister Schwania plädierte für das westeuropäische Muster, das sich an Max Webers Theorem legal-rationaler Bürokratie anlehnt und sich mit Personalpolitik auf der Basis von Qualifikation und Bewährung im Amt ausweist. Stattdessen setzte sich aber eine andere Strömung mit dem Modell eines *New Public Management* durch, das erstmals in den 1980er Jahren in Neuseeland und Teilen der angloamerikanischen Welt erprobt worden war. Sie erhob Flexibilität zum Hauptprinzip des Regierens und installierte ein an neoliberalen Grundsätzen orientiertes System des Heuerns und Feuerns.<sup>10</sup> In einer der weltweit jüngsten Regierungen wechselten Minister im Jahrestakt – mit wenigen Ausnahmen wie der des Innenministers Merabischwili, der bis 2012 das mächtigste Ressort leitete. Einige Gefolgsleute Saakaschwilis hatten im Alter von 35 Jahren schon mehrere Ministerposten hinter sich. Unter solchen Bedingungen konnte (und sollte?) sich so etwas wie Kontinuität in den Ressorts und »institutionelles Gedächtnis« kaum bilden.

<sup>7</sup> Zitiert in: Zurab Karumidze/James V. Wertsch (Hg.), *Enough! The Rose Revolution in the Republic of Georgia*, New York 2005, S. 29.

<sup>8</sup> Johan Engvall, *Against the Grain. How Georgia Fought Corruption and What It Means*, Washington, D.C./Stockholm: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, September 2012 (Silk Road Paper), S. 32, <[www.silkroadstudies.org/new/docs/silkroadpapers/1209Engvall.pdf](http://www.silkroadstudies.org/new/docs/silkroadpapers/1209Engvall.pdf)>.

<sup>9</sup> Ebd., S. 55.

<sup>10</sup> »It is still commonplace for new ministers to demand significant changes in staffing, even among fairly junior staff. The main problem behind this continuing weakness is a conviction within the Georgian government that flexibility in the civil service is more important than independence, security or long-term professional development.« Transparency International Georgia, *European Neighbourhood Policy: Monitoring Georgia's Anti-corruption Commitments*, Tiflis 2010, S. 5, <[http://transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/ENP\\_TI\\_Georgia.pdf](http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/ENP_TI_Georgia.pdf)>.

Die »Rosenrevolution« hob die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Kräfte an der Wende als ihr Markenzeichen hervor. Für den friedlichen Machtwechsel war es von Bedeutung, dass die Protestbewegung gegen Schewardnadsse durch Gruppen wie die Jugendbewegung *Kmara* oder die *Georgian Young Lawyers Association* unterstützt wurden, die wiederum von ausländischen Geldgebern wie George Soros gesponsert wurden. In der ersten Regierung nach dieser Wende befanden sich unter zwanzig Ministern acht junge Leute, die zuvor für solche vom westlichen Ausland finanzierte Nichtregierungsorganisationen gearbeitet hatten.

In der Folgezeit kam dann aber die Rede von der Verstaatlichung von Zivilgesellschaft auf, von ihrer »Enthauptung«. Viele ihrer führenden Vertreter wanderten in die Regierung ab. Aus diesem Grund mussten einige kleinere Organisationen, die sich zuvor für Demokratisierung stark gemacht hatten, ihre Arbeit einstellen. Westliche Geber leiteten ihre finanzielle Unterstützung um – weg von einem hochgradig abhängigen Ensemble von Nichtregierungsorganisationen, hin zu einer neuen Regierung, die als Garant für Demokratie wahrgenommen wurde.<sup>11</sup> Medien wie der Sender Rustavi-2, die der »Rosenrevolution« ihr Gesicht gegeben hatten, wurden regierungsfreundlich. Vergleichende Untersuchungen für den post-sowjetischen Raum nach den »Farbrevolutionen« ergaben, dass die Zivilgesellschaft in den Staaten nur schwach ausgeprägt ist.<sup>12</sup> In Georgien engagiert sich kaum mehr als ein Prozent der Bevölkerung in diesem Bereich, die Mitgliedschaft in politischen Parteien beschränkt sich auf 1,7 Prozent. Parteien, Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften formieren sich weniger als Verbund gesellschaftlicher Interessen denn als Klientel um einflussreiche Persönlichkeiten. Insgesamt ließ die politische Partizipation der Bürger nach der Wende von 2003 zu wünschen übrig. Es bildete sich ein Machtmonopol um Saakaschwili, das sich immer mehr von der Gesellschaft abhob. Stark zentralisierte und intransparente Entscheidungsprozesse führten zu einschneidenden Ereignissen wie dem Krieg mit Russland im August 2008.

11 Brian Grodsky, »Co-optation or Empowerment? The Fate of Pro-Democracy NGOs after the Rose Revolution«, in: *Europe-Asia Studies*, 64 (November 2012) 9, S. 1684–1708 (1693).

12 Jonathan Wheatley, »Civil Society in the Caucasus: Myth and Reality«, in: *Caucasus Analytical Digest*, (22.1.2010) 12, S. 2–6; Orysia Lutsevych, *How to Finish a Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Moldova and Ukraine*, London: Chatham House, Januar 2013 (Chatham House Briefing Paper Nr. 1/2013).

Wie fällt der Vergleich mit der »nachrevolutionären« Entwicklung in der Ukraine aus? Die Präsidenten Saakaschwili und Juschtschenko erlangten enthusiastische Unterstützung in Washington. 2005 schlugen Senator McCain und Hillary Clinton sie gemeinsam für den Friedensnobelpreis vor, da sie überzeugend für die universellen Werte von Demokratie, Freiheit und Bürgerrechten einträten. Aus amerikanischer Sicht hatte die Rosenrevolution Georgien »von einem kleptokratischen, schwachen, halb-demokratischen Regime innerhalb weniger Wochen in eine konsolidierte Demokratie verwandelt«. <sup>13</sup> Präsident George W. Bush erhob bei seinem Staatsbesuch in Tiflis im Mai 2005 Georgien »zum Leuchtturm der Freiheit«. Bald wurden die Hoffnungen in beiden Ländern aber auf unterschiedliche Weise gedämpft. Georgien inszenierte seine »Revolution« vor allem als Kampf gegen systemische Korruption, Vetternwirtschaft und fragile Staatlichkeit und erzielte dabei einige beachtliche Erfolge, auf die noch einzugehen sein wird. Dabei schälten sich aber in der Regierung autoritäre Versuchung und Selbstherrlichkeit heraus. Attribute demokratischer Staatlichkeit wie die Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber der Gesellschaft blieben dabei auf der Strecke. Der Regierungsapparat setzte sich fast ausschließlich aus Gefolgsleuten Saakaschwilis zusammen.<sup>14</sup> Die Reformen, die Georgien von Korruption, Machtmissbrauch und Kriminalität heilen sollten, waren angeblich nur durch eine beträchtliche Stärkung der Exekutive auf Kosten der anderen Gewalten möglich. Sie stellten damit Georgiens »demokratische Transformation« in Frage. Jedenfalls verbesserte sich die Demokratisierungsbilanz des Landes in den Jahren nach 2003 kaum.<sup>15</sup> In der Ukraine machte sich nach der »Orangen Revolution« ebenfalls Ernüchterung breit. Hier wurde zwar im Gegensatz zu Georgien die Gewaltenteilung gefestigt und die Legislative gestärkt,

13 Lincoln A. Mitchell, *Uncertain Democracy. U.S. Foreign Policy and Georgia's Rose Revolution*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2009, S. 6.

14 Laut Davit Usupaschwili, dem gegenwärtigen Parlamentsvorsitzenden aus den Reihen des Georgischen Traums, waren 99 Prozent der Staatsdiener zwischen 2004 und 2012 Mitglieder der Regierungspartei. Davit Usupashvili, *Georgia's New Government: The Record So Far and Challenges Ahead. Russia and Eurasia Summary*, London: Chatham House, 20.6.2013, S. 3.

15 Für das Jahr 2009 bewertete Freedom House diese Bilanz mit 4,93 Punkten sogar etwas schlechter als für 2003, das letzte Jahr unter der Herrschaft Schewardnadses (4,83). Jos Boonstra, *Assessing Democracy Assistance: Georgia*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el diálogo exterior (FRIDE), Mai 2010 (Project Report), S. 1.

aber dringliche Reformen des öffentlichen Dienstes, Korruptionsbekämpfung und andere notwendige Maßnahmen zur Konsolidierung von Staatlichkeit standen dahinter zurück.<sup>16</sup>

Im Bericht *Nations in Transit* firmieren die politischen Systeme in Georgien, der Ukraine und der Republik Moldau unter »hybrid«, während alle übrigen Regierungen im GUS-Raum und in der östlichen Nachbarschaft der EU als »autoritäre« oder »semi-autoritäre Regime« eingestuft wurden.<sup>17</sup> Im analytischen Rückblick auf das politische System unter Saakaschwili wird besonders der Begriff »competitive authoritarianism« bemüht. In diesem System gehen Modernisierung und eine emphatisch bekundete Orientierung an westlichen Werten mit Attributen autoritärer Herrschaft Hand in Hand.<sup>18</sup> Mit Blick auf die Bedeutung von Wahlen im politischen System des Landes figurierte Georgien unter den »elektoral-autoritären Regimen« im postsowjetischen Raum, im Unterschied zum Nachbarn Aserbaidschan, der unter den »geschlossen-autoritären Regimen« verortet wurde.<sup>19</sup> Mit der Parlamentswahl vom Oktober 2012, die erstmals einen Regierungswechsel durch Wählerentscheid einleitete, verbesserte sich die Bewertung Georgiens. Im Bericht *Freedom in the World 2013* wurde sein politisches System zur »electoral democracy« aufgewertet. Im Bericht wurden allerdings Bedenken wegen politisch motivierter Verfolgung von Amtsträgern der abgewählten Regierung angemeldet.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Vgl. Salome Asatiani, »Colored Revolutions: High Hopes and Broken Promises«, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 21.11.2007; Maria Spirova, »Corruption and Democracy. The »Color Revolutions« in Georgia and Ukraine«, in: *Taiwan Journal of Democracy*, 4 (Dezember 2008) 2, S. 75–90.

<sup>17</sup> Freedom House, *Nations in Transit 2012. Map of Regime Classifications*, Washington, D.C./New York 2012, <[www.freedomhouse.org/sites/default/files/Map%20of%20Regime%20Classifications%20NIT%202012.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Map%20of%20Regime%20Classifications%20NIT%202012.pdf)>.

<sup>18</sup> »In Georgia, modernization programs and emphatically pro-Western rhetoric notwithstanding, competitive authoritarianism took the form of the regime's flagrant misuse of administrative resources, a largely government-dominated media, and even instances of voter intimidation.« Michael Cecire, »Georgia's Lessons for Democratic Development«, in: *The American Interest*, 22.3.2013.

<sup>19</sup> Vgl. Petra Stykow, »Wahlen in autoritären Regimen: Die postsowjetischen Länder im Vergleich«, in: Steffen Kailitz/Patrick Köllner (Hg.), *Autokratien im Vergleich*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2013 (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 47), S. 237–271.

<sup>20</sup> Freedom House, *Freedom in the World 2013 – Georgia*, Washington, D.C./New York 2013, <[www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/georgia](http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/georgia)>.

## Überwindung fragiler Staatlichkeit?

Ein Hauptproblem Georgiens vor 2003 bestand darin, dass die Bevölkerung der Regierung keinerlei Handlungsfähigkeit und -willen mehr zutraute.<sup>21</sup> 2002 zeichnete eine weltweite Umfrage zum Vertrauen der Bürger in ihren Staat und seine Organe ein vernichtendes Bild Georgiens. Das Land stand hier auf einem der letzten Plätze.<sup>22</sup> Drei Viertel der Bevölkerung gaben an, staatlichen Institutionen und Verfassungsorganen kein Vertrauen entgegenzubringen. Am geringsten war das Vertrauen in die Polizei, die von den Bürgern nicht mit Rechtsschutz in Verbindung gebracht, sondern als moderne Raubritter wahrgenommen wurde. Das Bewusstsein, dass Träger öffentlicher Ämter ihre Amtsstellung als Ressource für private Bereicherung betrachteten und missbrauchten, förderte politische Apathie, Zynismus und das Gefühl von Schutzlosigkeit in breiten Teilen der Gesellschaft. Angesichts dramatischer Einkommensungleichheit herrschte die Auffassung vor, dass sich Wohlstand nur durch Korruption erlangen lasse.

Daher wurde die »Rosenrevolution« als »Anti-korruptionsrevolution« inszeniert und der Rückzug des Staates aus der Regelung von Wirtschaftstätigkeiten angekündigt, die zuvor die Hauptressource für die Korruptionseinkommen der »Staatsdiener« gebildet hatte. Die Kampfansage galt dem »big, weak state«, dem fragilen Staat mit aufgeblähter Bürokratie und Regelungswillkür. Im Jahr 2003 – vor der »Rosenrevolution« – rangierte Georgien im Globalen Korruptionsbarometer von Transparency International am unteren Ende aller postsowjetischen Staaten, an 124. Stelle unter damals 133 erfassten Ländern. Heute steht es – so im Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perceptions Index, CPI) von Transparency International vom Dezember 2012 – unter 176 erfassten Staaten an 51. Stelle und schneidet damit weit besser ab als Russland (Rang 133), seine Nachbarn Aserbaidschan (139) und Armenien (105), ganz zu schweigen von zentralasiatischen Staaten, die sich zwischen Platz 154 und 170 finden. Es steht auch

<sup>21</sup> Vgl. Uwe Halbach, »Georgien: Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration«, in: Ulrich Schneckener (Hg.), *Fragile Staatlichkeit. »States at Risk« zwischen Stabilität und Scheitern*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2006 (Internationale Politik und Sicherheit, Bd. 59), S. 229–252.

<sup>22</sup> Vgl. Martina Huber, *State-building in Georgia: Unfinished and at Risk?*, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations »Clingendael«, 2004, S. 48.

besser da als einige EU-Staaten wie Italien (Rang 72), Rumänien (66) oder Slowakei (80).<sup>23</sup> In keinem anderen Nachfolgestaat der Sowjetunion bestätigte die Bevölkerung laut Umfragen einen so deutlich spürbaren Rückgang der Korruption im öffentlichen Dienst. Bei einer Umfrage von 2009 gaben nur noch zwei Prozent der befragten Bürger an, in letzter Zeit Schmiergeld bezahlt zu haben. Weltweit lag das Land an zweiter Stelle in Hinsicht auf die Effektivität von Korruptionsbekämpfung.<sup>24</sup> Als völlig korruptionsfrei sahen die Georgier ihr Land noch nicht an. Nach einer Umfrage unter 1400 Bürgern im ersten Quartal 2009 verdächtigten den öffentlichen Dienst immerhin noch 21 Prozent, das Parlament 16 Prozent und die politischen Parteien 12 Prozent der Befragten, bestechlich zu sein. Am schlechtesten kam bei dieser und früheren Umfragen der Justizapparat weg.<sup>25</sup> Zudem wurde diskutiert, inwieweit Korruption auf höchster politischer Ebene überlebt hatte. Der Mangel an Rechenschaftspflicht in der Regierungsführung nährte solche Mutmaßungen.

Neben der Korruptionsbekämpfung ragte als Leuchtturmprojekt der »Rosenrevolution« eine im GUS-Raum einzigartige Polizeireform hervor. In auswärtigen Analysen erschien das für die Polizei zuständige Innenministerium vor der Wende von 2003 als »self-financing, mafia-type organization«.<sup>26</sup> Der erste Innenminister nach der Wende sagte über das Ressort aus: »Jede einzelne Beziehung innerhalb des Ministeriums und alle Beziehungen zwischen ihm und der Öffentlichkeit basierten auf Korruption ... Das Ministerium war in das Drogengeschäft, den Waffenhandel, die Protektion von Kriminellen, in Erpressung und Entführung involviert.«<sup>27</sup> Die neue politische Führung nahm nun eine Reform des Polizeiparats in Angriff und wurde dabei aus Europa und den USA durch Programme und Missionen wie das *OSCE Police Assistance Programme*, die EU-Rechtsstaatsmission *EJUST Themis* oder das *Police and Human Rights Assistance Programme* des Europarats unterstützt. Radikale Verschlinkung des Personalstabs, deutliche Erhöhung der Gehälter und drakonische Strafen für

Korruption waren die Hauptinstrumente. Der Personalbestand des Innenministeriums wurde von 40 000 auf 17 000 Angestellte reduziert. 16 000 Polizisten wurde gekündigt. Ein Teil davon trat in private Sicherheitsdienste ein. Im Juli 2004 entließ Saakaschwili die gesamte, als besonders korrupt verschriene Verkehrspolizei. An ihre Stelle trat eine 2400-köpfige »Patrol Police« nach amerikanischem Muster. Insgesamt wurde die Personalstärke in den Rechtsschutzorganen von 63 000 auf 27 000 herabgesetzt.

Verstärkt seit 2007 betrieb die Regierung eine Null-Toleranz-Politik gegenüber Kriminellen. Schon für kleine Vergehen wurden nun harte Strafen verhängt. Ein Gesetz vom Juli 2008 senkte die Altersgrenze für die Strafmündigkeit. Jugendliche konnten nun für den Diebstahl eines Mobiltelefons zu Gefängnis verurteilt werden.<sup>28</sup> Mit Erfolg nahm die Regierung den Kampf gegen die »Diebe im Gesetz« (kanuni qurdebi, russ.: vory v zakone) auf, eine kriminelle »Elite« mit Wurzeln in der sowjetischen Vergangenheit. Insgesamt sank die Kriminalitätsrate deutlich – in einem Land, das zuvor als unsicher gegolten und zum Beispiel durch Entführungen ausländischer Einwohner von sich reden gemacht hatte.

## Menschenrechtspolitische Bilanz

Diese Entwicklung zeigte aber auch eine Schattenseite. Die Häftlingszahl stieg von 6654 im Jahr 2004 auf über 24 000 im Jahr 2011. Georgien hatte damit weltweit einen der höchsten Anteile von Strafgefangenen an der Bevölkerung (2008: 415 pro 100 000 Einwohner) – nach USA (756), Russland (629) und Belarus (468).<sup>29</sup> Die Regierung verkündete zwar Reformen im Strafvollzug und investierte 2007 38 Millionen US-Dollar in die Modernisierung der Gefängnisse. In den Berichten des georgischen Ombudsmannes und in internationalen Dokumenten zur Menschenrechtssituation des Landes rangierte die Klage über den Zustand der Gefängnisse aber weiterhin an vorderster Stelle. Überbelegung, unzureichender Gesundheitsschutz und Fälle von Misshandlung im Strafvollzug erfüllten danach den Tatbestand der Menschenrechtsverletzung. Kurz vor der Parlamentswahl vom Oktober 2012 erschütterte die Veröffentlichung eines Videos mit Folterszenen in einem Tifliser Gefängnis die georgi-

<sup>23</sup> Antoine Blua, »Transparency: Two-Thirds of Countries Perceived to be »Highly Corrupt«, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 5.12.2012.

<sup>24</sup> Engvall, *Against the Grain* [wie Fn. 8].

<sup>25</sup> *Civil Georgia*, 3.3.2009.

<sup>26</sup> Jonathan Wheatley, *Georgia from National Awakening to Rose Revolution*, Aldershot/Burlington, VT, 2005, S. 105.

<sup>27</sup> Ken Stier, »Behind a Desk, Georgian Official Promises War on Corruption«, *Eurasianet.org*, 18.12.2003.

<sup>28</sup> Vgl. ESI, *Georgia's Libertarian Revolution, Part Three: Jacobins in Tbilisi* [wie Fn. 6], S. 16.

<sup>29</sup> Ebd.

sche Öffentlichkeit und trug zu dem für die amtierende Regierung fatalen Wahlergebnis bei. Der letzte Bericht des georgischen Ombudsmannes für das Jahr 2012 schreibt der Misshandlung von Häftlingen »systemischen Charakter« zu und stellt Reformen im Strafvollzug als dringlichste Aufgabe für die neue Exekutive dar.<sup>30</sup>

Eine strikte Orientierung an westlichen Werten wurde von Präsident Saakaschwili als *das* ideologische Unterscheidungsmerkmal Georgiens gegenüber Russland hochgehalten. Was den Umgang mit Opposition sowie Meinungs- und Versammlungsfreiheit betrifft, waren es aber besonders die massiven Übergriffe gegen Demonstranten bei Massenprotesten im November 2007 und die Erstürmung und zeitweilige Ausschaltung des oppositionellen Senders Imedi, die das menschenrechtspolitische Image der »Rosenrevolution« nachhaltig schädigten.<sup>31</sup> 2009 hielten sich die Sicherheitskräfte bei einer Serie öffentlicher Proteste mit Gewaltmaßnahmen zurück. 2010 klang die Protestwelle ab, doch im Mai 2011 wurden erneut Demonstrationen mit Gewalt niedergeworfen. Der georgische Ombudsmann und internationale Menschenrechtsorganisationen monierten Übergriffe durch Rechtsschutzorgane und willkürliche Verhaftungen, den Druck der Regierung auf die Gerichte, Einschränkungen der Medienfreiheit sowie die Verletzung von Eigentumsrechten. Bei der Meinungsfreiheit konstatierten auswärtige Beobachter eine Verschlechterung gegenüber der Ära Schewardnadse. Bei der Pressefreiheit lag Georgien im Index der Nichtregierungsorganisation *Reporter ohne Grenzen* 2010 auf dem 99. Platz unter 178 Staaten, allerdings noch weit vor Russland (140), Aserbaidschan (152) und anderen GUS-Staaten. Vor allem die meinungsprägenden Fernsehsender standen der Regierung nahe.

Wie schon dargestellt, war der politische Umbruch mit einer Stärkung der Exekutive verbunden, die zu Lasten der Legislative und der Judikative ging. Die Regierung und ihre Partei übernahmen mehr und mehr die Kontrolle über die Gerichte. In Hinsicht auf Erscheinungen wie die »Telefon-Justiz«, die auf Anweisungen aus der Exekutive wartet, unterschied sich Georgien nicht deutlich genug von Russland, von dem es sich doch in puncto Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit möglichst weit absetzen wollte.

<sup>30</sup> *Civil Georgia*, 30.7.2013.

<sup>31</sup> International Crisis Group (ICG), *Georgia: Sliding Towards Authoritarianism?*, Tiflis/Brüssel, 19.12.2007 (Europe Report Nr. 189).

Die Entmachtung des Schewardnadse-Regimes war von fragwürdigen Maßnahmen begleitet. Zahlreiche Vertreter der alten Machtelite wurden verhaftet, einige gegen Zahlung von Lösegeld wieder auf freien Fuß gesetzt. Dabei griffen im georgischen Justizwesen Absprachen zwischen Anklagebehörden und Angeklagten (»plea bargaining«) um sich und spülten Geld in die Staatskasse.<sup>32</sup> Internationale Beobachter registrierten Fehlentwicklungen im Justizsektor lange vor der Wende vom Oktober 2012.<sup>33</sup> In ihrem Aktionsplan mit Georgien im Rahmen ihrer östlichen Nachbarschaftspolitik maß die Europäische Union diesem Sektor besondere Bedeutung zu und beklagte in ihren Fortschrittsberichten die mangelnde Unabhängigkeit der Justiz.<sup>34</sup> Besonders die Strafjustiz stand in der Kritik. Die Freispruchrate in georgischen Gerichten lag unter zwei Prozent. Angeklagte und ihre Anwälte waren so gut wie chancenlos.

### Auf Rosen gebettet? Sozialökonomische Bilanz

Was Georgiens soziale und wirtschaftliche Entwicklung betraf, lagen die Einschätzung internationaler Organisationen und die Auffassung in der Bevölkerung weit auseinander. Eine radikale Wirtschaftsliberalisierung wurde von internationalen Finanzorganisationen überschwänglich gelobt, besonders in den Geschäftsklima-Indizes. Die Weltbank erhob Georgien 2006 und 2008 zum »Top-Reformer des Jahres«. Die amerikanische Entwicklungshilfebehörde (United States Agency for International Development, USAID) pries Georgien 2009 für die weitreichendsten, tiefgreifendsten und schnellsten Reformen zur Verbesserung des Geschäftsklimas, die je ein Land in den letzten fünfzig Jahren vollbracht habe. Die britische Wochenzeitung *The Economist* urteilte 2010: »Georgien hat sich neu erfunden und steht heute als der Star des Kaukasus da. Es ist weniger korrupt als die meisten Nachfolgestaaten der Sowjetunion und nimmt weltweit einen der besten Plätze beim Geschäftsklima ein. Seine liberalisierte Wirtschaft hat russische Embargos

<sup>32</sup> *Plea Bargaining in Georgia. Negotiated Justice*, Tiflis: Transparency International Georgia, 15.12.2010, <<http://transparency.ge/en/post/report/plea-bargaining-georgia-negotiated-justice>>.

<sup>33</sup> ICG, *Georgia: Sliding Towards Authoritarianism?* [wie Fn. 31].

<sup>34</sup> European Commission, *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia. Progress in 2011 and Recommendations for Action*, SWD(2012) 114 final, Brüssel, 15.5.2012.

überstanden, und sein Staat hat im Krieg mit Russland zusammengehalten. Seine Polizei kassiert keine Bestechungsgelder mehr und Elektrizität ist nicht mehr Luxus. Am bemerkenswertesten ist, dass die Bevölkerung durch solchen Erfolg schon nicht mehr überrascht wird. Die größte Transformation hat in ihren Köpfen stattgefunden.«<sup>35</sup>

Dass diese Transformation dann doch nicht so weit reichte, zeigte sich in der Abwahl der Regierung bei den Parlamentswahlen vom Oktober 2012. Hier brachte ein Großteil der Bevölkerung seine Frustration wegen der sozialökonomischen Realität zum Ausdruck. Im Vorfeld der Wahlen hatten Meinungsumfragen ergeben, dass die am häufigsten genannten Probleme der Wähler die hohe Arbeitslosigkeit, Preissteigerungen und die Tatsache waren, dass sich die meisten von ihnen die Dienste eines privatisierten Gesundheitswesens nicht mehr leisten konnten.

Protagonist der Wirtschaftspolitik seit 2004 war Kacha Bendukidse, ein georgischer Oligarch, der in Russland ein stattliches Vermögen erwirtschaftet hatte, nach der »Rosenrevolution« in sein Heimatland zurückkehrte und dort das Wirtschaftsministerium leitete. Sein wirtschaftspolitisches Bekenntnis lautete: »Jegliche Wirtschaftspolitik sollte ein Maximum an Deregulierung als Priorität haben. In Georgien muss dies die Form von Ultra-Liberalismus annehmen, denn wenn Georgien zu einem normalen Land werden will, muss es enorme Wachstumsraten generieren.«<sup>36</sup> Im Geschäftsklimaindex (Ease of Doing Business Report) machte das Land einen in der Weltbankstatistik einmaligen Sprung von Platz 112 vor den Reformen auf den neunten Platz im Bericht für 2012. Diese Bewertung verschleierte aber gravierende Probleme in der sozialökonomischen Entwicklung. Auch im Falle des Nachbarlandes Armenien ist einer solchen Bewertung mit Vorsicht zu begegnen, da sie sich auf die Rahmenbedingungen für eine rasche Firmengründung beschränkt.<sup>37</sup> Die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* stellte im Januar 2013 am Beispiel Griechenlands und Georgiens

<sup>35</sup> Zitiert in: Philippe Rudaz, »Entrepreneurship in Georgia«, in: *Caucasus Analytical Digest*, (15.12.2012) 45, S. 2-5 (2).

<sup>36</sup> Zitiert in: ESI, *Georgia's Libertarian Revolution, Part Three: Jacobins in Tbilisi* [wie Fn. 6], S. 20.

<sup>37</sup> »Das Barometer »Ease of Doing Business« der Weltbank sieht Armenien auf Rang 32 von 185, vor Luxemburg, Belgien und Frankreich. Aber das ist nicht die ganze Wahrheit: Die Armenier leiden unter einer Vielzahl von Oligopolen, die das Leben absurd verteuern, die Entwicklung des Landes enorm behindern und zur verbreiteten Armut beisteuern.« Benjamin Triebe, »Armenien ächzt unter Oligopolen«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 20.2.2013, S. 25.

die »verkehrte Welt der Weltbank« bei ihrer Einschätzung des Geschäftsklimas heraus.<sup>38</sup>

Seit 2004 nahm die Regierung Maßnahmen zur Deregulierung der Wirtschaft in Angriff. Die Reformen wurden durch ein beträchtliches BIP-Wachstum bestätigt, das im Jahr 2007 mit 12,3 Prozent seinen Höhepunkt erreichte. Ausländische Investitionen legten erheblich zu, erlitten durch den Krieg Georgiens mit Russland im August 2008 allerdings einen Dämpfer und erreichten das Vorkriegsniveau nicht wieder. Die Maßnahmen gegen Korruption und Schattenwirtschaft führten zu einer Haushaltskonsolidierung, mit der sich Georgien von der Periode vor 2003 deutlich unterschied. Innerhalb von fünf Jahren hatte sich das Staatsbudget bis zum Augustkrieg 2008 nahezu verdreifacht. Allerdings schlug der Militäretat mit gut 25 Prozent im Staatshaushalt zu Buche. Zusammen mit Aserbaidschan gehörte Georgien vor dem Krieg weltweit zu den Staaten, die sich die höchsten Militärausgaben, gemessen am Gesamtetat, leisteten.

Das Steuersystem wurde radikal vereinfacht, die Zahl der Steuern von 22 auf sechs reduziert. Georgien verzeichnete weltweit die niedrigste Steuerlast nach Katar, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Hongkong. Nach dem »Business Environment«-Bericht der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) und der Weltbank hatten 2002 noch 70 Prozent der georgischen Firmen über Probleme mit den Steuerbehörden geklagt. 2008 dagegen gaben nur noch drei Prozent der Befragten an, im Zusammenhang mit der Steuererhebung Schmiergeld gezahlt zu haben.<sup>39</sup>

Laut Präsident Saakaschwili sollte Georgien in eine »Schweiz des Kaukasus mit Elementen Singapurs« verwandelt werden und als Flaggschiff des Wirtschaftsliberalismus auftreten. Den euphorischen Befunden des »Ease of Doing Business Report« der Weltbank stand die Einschätzung des breiter gefassten »Global Competitiveness Index« des Weltwirtschaftsforums (World Economic Forum, WEF) gegenüber. Dort schnitt Georgien vor allem bei den Kriterien Sicherung von Eigentumsrechten und Unabhängigkeit der Justiz deutlich schlechter ab.

Schon bevor der Milliardär Bidsina Iwanischwili nach seinem Eintritt in die Politik im Oktober 2011 die Öffentlichkeit Georgiens gegen Saakaschwili und

<sup>38</sup> Michael Martens, »Reformen in Griechenland. Die verkehrte Welt der Weltbank«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26.1.2013.

<sup>39</sup> Zitiert ebd.

die Regierungspartei mobilisierte, war klar geworden, dass die »Rosenrevolution« die große Mehrheit der Georgier nicht auf Rosen gebettet hatte. Die Wirtschaftsliberalisierung war nicht mit spürbarer Armutsreduktion einhergegangen. Wie eine landesweite Umfrage des Caucasus Barometer 2011 ergab, verfügten 27 Prozent der Haushalte nicht über genügend Einkommen für Nahrungsmittel, bei 38 Prozent der Haushalte reichte es gerade für Nahrung, 29 Prozent konnten sich Nahrung und Kleidung, aber keine größeren Anschaffungen leisten. 61 Prozent der Befragten gaben Arbeitsplatzmangel und 39 Prozent steigende Preise als Hauptprobleme an. Die offizielle Arbeitslosenrate lag 2012 bei 16 Prozent. Doch die statistischen Daten erfassen nicht die große Zahl der Menschen in Georgien, die von prekärer Selbständigkeit und Subsistenzlandwirtschaft leben. Bei Meinungsumfragen gaben nur 27 Prozent der Befragten an, über einen ausreichenden Vollzeitjob zu verfügen.<sup>40</sup>

Steuerpolitik, Korruptionsbekämpfung und Wirtschaftsliberalisierung nach der »Rosenrevolution« sollten günstige Bedingungen für die Entfaltung eines kleinen und mittleren Unternehmertums erzeugen. Doch in der »Schweiz des Kaukasus mit Elementen Singapurs« entstand ein Sektor wirtschaftlicher Selbständigkeit, von dem der größere Teil eher für armselige Selbständigkeit (entrepreneurship for survival) und ländliche Subsistenzwirtschaft als für Mittelstand steht.<sup>41</sup> Dabei lag Georgien mit der EU bei Themen wie Sozialpolitik und Arbeitsgesetzgebung über Kreuz. 2009 initiierte Saakaschwili ein Gesetz über Wirtschaftsfreiheit, das staatliche Eingriffe selbst in Bereichen untersagt, in denen unabwendbarer Regulierungsbedarf besteht – so bei der Nahrungsmittelsicherheit, für die Brüssel Standards verlangte, die in Tiflis als Bevormundung abgetan wurden. Nur allmählich kam die georgische Regierung Forderungen der EU auf diesem Gebiet entgegen. Im Hinblick auf den Arbeitsmarkt wurde beklagt, die Regierung habe ein arbeitnehmerfeindliches Arbeitsgesetz auf den Weg gebracht, das im Widerspruch zu Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) und zu EU-Standards stehe.

Die liberale Wirtschaftspolitik war zudem nicht in der Lage, grundlegende ökonomische Strukturprobleme zu überwinden. Dazu gehören das für arme Länder

typische Übergewicht des Imports gegenüber dem Export und ein unterentwickelter Produktionssektor. In Georgien überwiegt der Import den Export um das Dreifache. Dabei steht auf der Exportliste mit 22 Prozent ein Posten an oberster Stelle, der nichts mit Produktion im Lande selbst zu tun hat: die Ausfuhr von Gebrauchtwagen.

Die Situation in den ländlichen Regionen Georgiens ragt aus dem Spektrum der sozialökonomischen Reformrückstände heraus. In und von der Landwirtschaft leben 54 Prozent der Bevölkerung, aber dieser Sektor trägt nur noch mit 8 Prozent zur Wirtschaftsleistung des Landes bei.<sup>42</sup> Die landwirtschaftlichen Anbauflächen schrumpfen weiter, nachdem schon im ersten nachsowjetischen Jahrzehnt ein drastischer Rückgang zu verzeichnen war. Die Infrastruktur ist veraltet, die Transportkosten sind hoch, die Finanzierungs- und Kreditbedingungen sind schlecht. Wegen der niedrigen Produktivität müssen viele Lebensmittel importiert werden. In sowjetischer Zeit führte Georgien seine Agrarprodukte nach Russland und in andere Teile des Vielvölkerreichs aus. Heute importiert es mehr als 80 Prozent seiner Nahrungsmittel. Für diese Entwicklung trägt gewiss nicht allein die Politik nach der »Rosenrevolution« die Verantwortung. Die Strukturprobleme postsowjetischer Landwirtschaft begannen bereits 1992 mit der Privatisierung von Grund und Boden, die zur Folge hatte, dass eine Million Kleinbauern mit Wirtschaftseinheiten von weniger als einem Hektar auskommen mussten. Zwanzig Jahre später war die landwirtschaftliche Produktion bereits um mehr als die Hälfte gefallen.<sup>43</sup> 2006 trugen politisch motivierte Importverbote Russlands für georgische Agrarprodukte zur Krise in diesem Produktionssektor bei. Insgesamt sank die landwirtschaftliche Produktion zwischen 2003 und 2012 nochmals um rund 30 Prozent. Die Wirtschaftspolitik unter Saakaschwili muss sich den Vorwurf gefallen lassen, den Notstand in diesem für die Bevölkerung zentralen Wirtschafts- und Gesellschaftssektor nicht genügend berücksichtigt zu haben. In seinem hochtrabenden Projekt der »Schweiz des Kaukasus mit Elementen Singapurs« hatte eine rückständige ländliche Bevölkerung kaum Platz. Erst in den letzten Jahren seiner

<sup>40</sup> Natia Mestvirishvili, »Social Exclusion in Georgia: Perceived Poverty, Participation and Psycho-Social Well-being«, in: *Caucasus Analytical Digest*, (11.7.2012) 40, S. 2–6.

<sup>41</sup> Vgl. Rudaz, »Entrepreneurship in Georgia« [wie Fn. 35].

<sup>42</sup> Vladimer Papava, *The Main Challenges of Georgia's »Post-Rosy« Economic Development*, Tiflis: Georgian Foundation for Strategic and International Studies (GFSIS), 2013 (Expert Opinion, Nr. 4), S. 5f.

<sup>43</sup> International Fund for Agricultural Development (IFAD), *Rural Poverty in Georgia, 2010*, <[www.ruralpovertyportal.org/country/home/tags/georgia](http://www.ruralpovertyportal.org/country/home/tags/georgia)>.

Regierung wurde dem Thema mehr Aufmerksamkeit gewidmet, weil es von Oppositionspolitikern aufgegriffen wurde.

Die vorherrschende Auffassung vom »schlanken Staat«, der zufolge sich der Staat jeglicher Regulierung der Wirtschaftstätigkeit seiner Bürger zu enthalten habe, stand im Kontrast zu einer Realität, in der staatliche Akteure sehr wohl in das Geschäftsleben eingriffen. Während internationale Finanzorganisationen die Entbürokratisierung des Landes lobten, beschwerten sich einheimische Geschäftsleute über Aktionen staatlicher Stellen gegen Wirtschaftsakteure, die sich mit der herrschenden Machtelite überworfen hatten. Es entwickelte sich ein »autoritärer Liberalismus«. Darin verbanden sich radikale marktwirtschaftliche Reformen mit Übergriffen des Justiz- und des Innenministeriums auf unliebsame politische und wirtschaftliche Akteure, mit intransparenter Durchführung hochrangiger Wirtschaftsprojekte und mit einem Mangel an sozialen Rechten.<sup>44</sup>

### Eine »Kulturrevolution« für Europäisierung?

Die jungen Mitstreiter Saakaschwilis sahen sich als Protagonisten einer Kulturrevolution.<sup>45</sup> Sie engagierten sich für ein weltoffenes, modernisierungsfähiges, pluralistisches Georgien. In Tiflis wehte die Flagge der Europäischen Union neben der Staatsflagge Georgiens mit christlich-orthodoxer und nationaler Symbolik. Die Ausrichtung auf und die Verbindung mit Europa wurde als urtümlich präsentiert. So wies Präsident Saakaschwili auf einem Nato-Gipfel in Bukarest im April 2008 darauf hin, dass Georgiens Entschluss für Europa bis in die vor-antike Kolchiskultur, bis in die Zeit der »georgischen Königin« Medea zurückreiche. »Unsere Vorfahren haben sich schon in ältester Zeit für Europa entschieden und uns diesen Kompass hinterlassen. Die europäische und die georgische Kultur sind so miteinander verknüpft, dass es schwierig ist zu entscheiden, ob Europa unsere Wurzel ist oder umgekehrt.«<sup>46</sup> Bei der Wahl ihrer wirtschafts- und verwaltungspolitischen Reformen orientierten sich die

»Rosenrevolutionäre« aber eher an Washington als an Brüssel. Bis zum »Augustkrieg« 2008 waren die USA der bevorzugte sicherheitspolitische Partner und die Nato diejenige euro-atlantische Institution, um deren Mitgliedschaft sich Georgien am eifrigsten bewarb. Mit Blick auf diese sicherheitspolitische Partnerschaft war Georgien bemüht, sich überproportional an internationalen Truppeneinsätzen zu beteiligen. In Afghanistan stellte es mit 1600 Soldaten das größte Truppenkontingent eines Staates, gemessen an der Bevölkerungszahl.

Der gerade erwähnte Flaggen-Dualismus symbolisierte ein Spannungsverhältnis zwischen Modernisierung und Traditionalismus, zwischen Öffnung nach außen und Nationalismus. Was die Werteorientierung der Bevölkerung anbelangt, offenbarten Meinungsumfragen einen Widerspruch: Mehr als 70 Prozent der Befragten befürworteten die Ausrichtung ihrer politischen Führung nach Westen, im Unterschied etwa zur Ukraine, in der die Bevölkerung bei dieser Frage gespalten ist. Zugleich bekennen sich über 80 Prozent der Georgier mit Nachdruck zu ihrer orthodoxen Landeskirche und deren Führung, die sich von »Verwestlichung« nicht weniger distanziert als der orthodoxe Klerus in Russland. Georgische Intellektuelle äußerten sich in den letzten Jahren besorgt darüber, dass die Kirche in den Nations- und Staatsbildungsprozess ihres Landes eingriff. Sie warnten vor einem religiösen Nationalismus und vor politischen Kräften, die das Land als ethnisch und konfessionell einheitlich auffassen.<sup>47</sup> Die politische Führung der »Rosenrevolutionäre« setzte sich bei einigen Themen hart mit dem konservativen Klerus auseinander. Dies betraf beispielsweise Verhandlungen mit der Türkei über die Restaurierung georgischer Kulturdenkmäler, für die Ankara die Restaurierung einiger Moscheen auf georgischem Territorium als Gegenleistung verlangte, oder ein Gesetz, das Minderheitenkonfessionen zu juristischen Körperschaften erhebt und im Patriarchat auf Widerstand stieß.

Die Führung unter Saakaschwili bekannte sich zu einem »zivilen Nationalismus«, in den alle Bevölkerungsteile einbezogen werden sollten. Aber die Integration ethnischer Minderheiten in die politischen Strukturen ließ ebenso zu wünschen übrig wie die Repräsentation von Frauen in der Regierung und im

<sup>44</sup> Matthias Jobelius, »Georgia's Authoritarian Liberalism«, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), *South Caucasus* [wie Fn. 3], S. 77–91.

<sup>45</sup> ESI, *Georgia's Libertarian Revolution, Part One: Georgia as a Model*, Berlin/Tiflis/Istanbul, April 2010, S. 5.

<sup>46</sup> Zitiert in: Thomas de Waal, *Georgia's Choices. Charting a Future in Uncertain Times*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2011, S. 31.

<sup>47</sup> Giga Zedania, »Nationalismus und Religion in Georgien«, in: *G2W*, (2011) 6, S. 16–19; »Religious »Provocations« Acquiring Systemic Character« in Georgia – Philosopher«, *BBC Monitoring Global Newslines – Former Soviet Union Political File*, 28.8.2013.

Parlament. Wie keine andere politische Elite im GUS-Raum setzte sich die georgische von der sowjetischen Vergangenheit ab. Gleichzeitig wird der Georgier Stalin in kaum einem anderen Nachfolgestaat der Sowjetunion nach wie vor so verehrt wie in seinem ethnischen Mutterland, wo sich laut neuesten Meinungsumfragen 45 Prozent positiv über ihn äußern, auch wenn seine Statuen wie die in seiner Geburtsstadt Gori unter der alten Regierung aus dem Stadtzentrum entfernt wurden. Nach dem Regierungswechsel vom Oktober 2012 wurden einige Stalin-Denkmäler wieder an alter Stelle errichtet.

### Wiederherstellung territorialer Integrität?

Die »Rosenrevolution« hatte drei Grundversprechen abgegeben: Demokratisierung, Stärkung von Staatlichkeit und Wiederherstellung territorialer Integrität. Das Versprechen auf Reintegration abtrünniger Landesteile leistete Präsident Saakaschwili nach seinem Amtsantritt im Januar 2004 in besonders feierlicher Form am Grabe des bedeutendsten georgischen Königs David der Erbauer (1089–1125). Ein erster Erfolg in dieser Hinsicht war zu verbuchen, als der südwestliche Landesteil Adscharien der Zentralregierung unterstellt wurde. Die Region mit der Hafenstadt Batumi hatte sich unter ihrem lokalen Despoten Aslan Abaschidse der Kontrolle durch Tiflis weitgehend entzogen und eine Art fiskalischer Sezession durchgesetzt. Mit einer »zweiten Rosenrevolution« in Batumi 2004 erlangte die neue georgische Regierung die Herrschaft über diese Region zurück. Sie wollte diesen Erfolg nun in Abchasien und Südossetien wiederholen, mit denen Georgien in einem tiefer greifenden, von ethnischer Differenz und Gewalterfahrungen gekennzeichneten Sezessionskonflikt stand, was bei Adscharien nicht der Fall war. Doch auf diesem Handlungsfeld, das in engem Zusammenhang mit dem Verhältnis gegenüber Russland stand, scheiterte die politische Führung unter Saakaschwili am deutlichsten. Heute sind Abchasien und Südossetien als teil- anerkannte De-facto-Staaten und Militärprotektorate Russlands noch stärker von Georgien getrennt als vor der Wende von 2003 und vor dem russisch-georgischen Augustkrieg von 2008.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Die Entwicklung, die über eine fragwürdige Konfliktpolitik zu dem »Fünftagekrieg« geführt hat, soll hier nicht analysiert werden. Sie wird ausführlich im 2009 veröffentlichten EU-Bericht (Tagliavini-Report) über die Kriegsursachen behandelt: Independent International Fact Finding Mission

Die Beurteilung des Fünftagekriegs bildet heute einen der Streitpunkte zwischen den Lagern um den bis November 2013 amtierenden Präsidenten Saakaschwili und um Premier Iwanischwili. Im August 2013, am fünften Jahrestag des Kriegsbeginns, nahmen der Präsident und der Regierungschef an separaten Gedenkveranstaltungen teil und demonstrierten damit ihre Meinungsverschiedenheiten bei der Bewertung der Kriegsursachen. Iwanischwili hält seinem politischen Gegner vor, diesen Krieg durch die militärische Offensive am 7. August 2008 gegen Zchinwali, das Zentrum Südossetiens, provoziert und Russland eine Steilvorlage für seine schon geplanten militärischen Maßnahmen gegen Georgien geliefert zu haben. Auch die neue Regierung bezeichnet die militärische Präsenz Russlands in Abchasien und Südossetien als »Okkupation« und Verletzung der im August und September 2008 geschlossenen Waffenstillstandsabkommen. Sie setzt in ihrer Politik gegenüber Russland und den »abtrünnigen Landesteilen« aber andere Akzente als ihre Vorgängerin.<sup>49</sup>

on the Conflict in Georgia, *Report*, 3 Bde., September 2009, <[www.ceiig.ch/Report.html](http://www.ceiig.ch/Report.html)>.

<sup>49</sup> Siehe das Kapitel »Außenpolitik als innenpolitischer Streitpunkt«.

## Erneut im Übergang – Machtkampf nach dem Regierungswechsel und Konsolidierung des »Georgischen Traums«

Nach dem Regierungswechsel, den die Parlamentswahlen im Oktober 2012 eingeleitet hatten, war die Mannschaft um Premierminister Iwanischwili aufgerufen, eine Fülle von Wahlversprechen in die Tat umzusetzen. Sie wurde aber in der Übergangsperiode zwischen den Parlaments- und den Präsidentenwahlen so stark vom Machtkampf mit der abgewählten Regierungspartei und dem noch amtierenden und mit hoher Machtfülle ausgestatteten Präsidenten Saakaschwili beansprucht, dass kaum Energie für die Regierungsgeschäfte und die Erfüllung der Versprechen übrig blieb. Der Wechsel ging zunächst mit einer Verschlechterung der Wirtschaftsdaten einher. Bei Meinungsumfragen des amerikanischen *National Democratic Institute* im Juni 2013 zeigten sich erste, allerdings noch leichte Einbrüche bei der Popularität des *Georgischen Traums* und seiner Regierung.<sup>50</sup> Die Präsidentenwahl vom 27. Oktober ging eindeutig für den von Iwanischwili favorisierten Kandidaten Margwelaschwili aus, der in der politischen Öffentlichkeit des Landes bis vor Kurzem kaum eine Rolle gespielt hatte. Er erlangte 62 Prozent der Wählerstimmen, während sein Konkurrent von der alten Regierungspartei, Davit Bakradse, auf 21 Prozent kam. Zur Wahl gestellt hatten sich 23 Kandidaten, die bisher höchste Zahl bei Präsidentschaftswahlen. Die Wahlbeteiligung war mit knapp über 46 Prozent extrem niedrig. Die Bevölkerung zeigte Anzeichen politischer Ermüdung nach Monaten hitziger innenpolitischer Kontroversen.

**50** 52% der Befragten nannten den Georgischen Traum als die ihnen am nächsten stehende Partei (60% bei einer Umfrage im März 2013), 55% bezeichneten die Leistung der Regierung als gut oder sehr gut (63% im März 2013, 69% im November 2012). Die Popularitätsquote Iwanischwilis lag bei 69% (75% im März 2013, 80% im November 2012). An zweiter Stelle kam der Parlamentsvorsitzende Davit Usupaschwili mit 61% (66% im März 2013). 45% der Befragten meinten, Georgien befinde sich auf dem richtigen Weg (58% im März 2013). 46% meinten aber auch, Georgien sei immer noch keine Demokratie (38% im März 2013). Der politische Gegner konnte von diesem leichten Popularitätsverlust nicht profitieren. Nur 10% der Befragten votierten für die abgewählte Regierungspartei, 47% identifizierten sie aber als die »stärkste Oppositionskraft«. Vladimir Socor, »Ivanishvili, Georgian Dream Approval Ratings Slipping Away«, *Eurasia Daily Monitor*, 10 (24.7.2013) 136.

Mit dem Wahlergebnis scheint die Machtstellung des *Georgischen Traums* konsolidiert zu sein. Der aus dem Amt scheidende Präsident Saakaschwili räumte wie schon bei den Parlamentswahlen den Wahlsieg des politischen Gegners unumwunden ein, kündigte aber an, die harte Auseinandersetzung mit ihm fortzusetzen.

### Der Justizsektor im Blickpunkt

Seit November 2012 warfen vor allem Entwicklungen im Justizsektor die Frage auf, ob der von den Wählern veranlasste Regierungswechsel zu einem Machtkampf führen werde, der auch noch über den bevorstehenden Präsidentenwechsel hinausreichen werde. Umstritten auf diesem Feld waren einerseits eine Welle von Verhaftungen früherer Regierungsmitglieder, andererseits eine Generalamnestie für mehr als 12 000 Häftlinge, mit der die Zahl der Strafgefangenen um rund 70 Prozent reduziert wurde. Unter ihnen wurden 190 »politische Gefangene« hervorgehoben, die angeblich unrechtmäßige Verfolgung durch die abgewählte Regierung erlitten hatten. Damit würde Georgien die in Europa offiziell anerkannte Zahl »politischer Gefangener« in Ländern wie Belarus und Aserbaidschan übertreffen, die als menschenrechtspolitische Problemfälle in der östlichen Nachbarschaft der EU gelten. Die Gründe für die Einschätzung der betreffenden Häftlinge als »politische Gefangene« wurden von der neuen Regierung nicht bekanntgegeben. Zu ihnen gehörten einige recht fragwürdige Fälle. Unter den Amnestierten befanden sich Gewalttäter wie der orthodoxe Priester »Vater Basilius« (Mkalawischwili), der wegen tätlicher Angriffe zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden war und nach seiner Amnestierung nun gegen Aktivisten der Nichtregierungsorganisation »Identoba« (Identität) tätlich wurde, die am 17. Mai 2013 gegen die Diskriminierung von Homosexuellen demonstrierten.<sup>51</sup>

**51** Ilia Zviadauri, *Anti-Gay Rampage in Tbilisi: Is Impunity Returning to Georgia?*, Washington, D.C.: Jamestown Foundation, 21.5.2013, <[www.refworld.org/docid/519c7b664.html](http://www.refworld.org/docid/519c7b664.html)> (Zugriff 14.10.2013).

Nach dem Regierungswechsel verkündeten die neuen Machthaber des *Georgischen Traums*, sie würden Vertreter der abgewählten Regierung im Falle von Amtsmissbrauch zur Verantwortung ziehen. Die Staatsanwaltschaft ließ eine Reihe von Gefolgsleuten des Präsidenten verhaften, darunter vor allem ehemalige Angehörige des Innenministeriums. Der Vorgang hatte außenpolitische Konsequenzen. Auf internationaler Bühne wurden Stimmen laut, die vor selektiver Justiz, politischer Rache an der besiegten Regierungspartei und dem Bestreben, die Opposition auszuschalten, warnten. Nato-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen zeigte sich »extrem besorgt« über die Verhaftungen. In Washington und Brüssel rieten hochrangige Politiker den neuen georgischen Behörden dringend davon ab, der Versuchung nachzugeben, die ehemalige Partei der Macht und jetzige politische Opposition zu »eliminieren«. Auf europäischer Seite erhob besonders die Europäische Volkspartei (European People's Party, EPP) Vorwürfe gegen die neue Regierung in Tiflis und bezichtigte Iwanischwili und den Georgischen Traum der »Russlandhörigkeit«. Die so Beschuldigten führten diese Vorbehalte auf einen aktiven Saakaschwili-Lobbyismus in Washington und Brüssel zurück.

Die Verhaftungswelle kulminierte im Mai 2013 in der Festnahme des ehemaligen Innenministers Vano Merabischwili, der wie kein anderes Regierungsmitglied unter Saakaschwili Amtskontinuität und Machtfülle verkörpert hatte. Nach dem Machtwechsel hatte er als Generalsekretär der ehemaligen Regierungs- und jetzigen Oppositionspartei *Vereinte Nationale Bewegung* fungiert, so dass seine Verhaftung als Anschlag auf die Opposition dargestellt werden konnte. Ihm wurde zunächst zur Last gelegt, in der Wahlkampagne 2012 staatliche Finanzmittel für Angestellte des öffentlichen Dienstes verwendet zu haben. Es folgte ein Hinweis nach dem anderen auf diverse illegale Übergriffe aus dem von ihm geleiteten Ministerium. Ihm droht eine langjährige Freiheitsstrafe. Präsident Saakaschwili beschwor die Gefahr »ernster internationaler Isolation« Georgiens herauf, sollte Merabischwili schuldig gesprochen werden, und erinnerte an die Situation der Ukraine nach der Verurteilung Julia Timoschenkos.<sup>52</sup>

Zu den größten Herausforderungen der neuen Regierung gehört es, das Vertrauen in den Justiz-

sektor, die Rechtsschutzorgane und das Innenministerium wiederherzustellen.<sup>53</sup> Die neue Justizministerin Tea Tsulukiani, die mehrere Jahre am Europäischen Gerichtshof tätig war, sieht ihre Aufgabe darin, Justiz und Rechtsschutzorgane zu »entpolitisieren«. Aus Sicht der internationalen Gemeinschaft bestände das größte Hindernis auf diesem Weg in einem begründeten Verdacht, die Regierung nutze »selektive Justiz«, um die jetzige, auch nach ihrem Popularitätsverlust noch gewichtige Oppositionspartei mundtot zu machen. Solchen Bedenken versuchte die Regierung zu begegnen, indem sie internationale Beobachter für die anstehenden Gerichtsverfahren einlud. Zudem sollen in alle Prozesse mit hohem öffentlichem Interesse Geschworene einbezogen werden.

Die Unterlassung der juristischen Aufarbeitung von Machtmissbrauch wäre wiederum aus Sicht der georgischen Bevölkerung das größte Hindernis auf dem Weg zur Erneuerung der Justiz. Laut der Generalstaatsanwaltschaft lagen allein bis Februar 2013 mehrere Tausend Anträge vor, die aus der Bevölkerung gegen Vertreter der alten Exekutive wegen Amtsmissbrauchs eingereicht worden waren. Eine landesweite Meinungsumfrage ergab, dass 88 Prozent der Befragten die strafrechtliche Verfolgung von Amtsträgern begrüßten, falls diese sich illegaler Überwachungs- und Abhörmaßnahmen und anderer Vergehen schuldig gemacht hatten.<sup>54</sup> Das Büro des Generalstaatsanwalts teilte mit, der Geheimdienst unter der abgewählten Regierung sei in zahlreiche Fälle von Erpressung und widerrechtlicher Überwachung verstrickt gewesen.<sup>55</sup>

Die neue Leitung des Innenministeriums enthüllte, in welchem Maße sich in diesem Ressort Praktiken zur Überwachung und Erpressung von Bürgern etabliert hatten. Eine Untersuchung durch das Parlament brachte ans Licht, wie gefällig die Justiz dabei der Exekutive gewesen war. Allein 2012 wurden georgischen Gerichten 5951 Überwachungsanträge vorgelegt, von denen nur zwölf zurückgewiesen wurden. Allerdings hat auch die neue Regierung bereits in den ersten vier Monaten des Jahres 2013 bei Gericht mehr als tausend Anträge auf Überwachung gestellt.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> ICG, *Georgia: Making Cohabitation Work*, Tiflis/Istanbul/Brüssel, 18.12.2012 (Europe Briefing Nr. 69), S. 1, 11–17.

<sup>54</sup> Anna Dolidze, *Justice or Injustice in Georgia? The First 100 Days after the Power Transfer*, Washington, D.C.: Transatlantic Academy, März 2013, S. 2.

<sup>55</sup> Ebd., S. 4. »Interior Minister Found His Own Phone Had Been Tapped«, *Democracy & Freedom Watch*, 6.2.2013.

<sup>56</sup> Nona Mchedlishvili, »After Years of Secret Tapes, Georgia

<sup>52</sup> »President Says Ex-PM's Arrest Threatens Georgia with »International Isolation«, *BBC Monitoring Global Newline – Former Soviet Union Political File*, 21.5.2013.

Die Kontrolle über die Gerichtsverwaltung liegt bei einem Hohen Justizrat aus fünfzehn Mitgliedern, die vor dem Machtwechsel überwiegend aus dem Partei- und Regierungspersonal der *Vereinten Nationalen Bewegung* rekrutiert wurden. Die Zusammensetzung dieses Gremiums wird von der neuen Regierung verändert, wobei sie Empfehlungen der Venedig-Kommission des Europarats berücksichtigt. Eine »juristische Komponente« soll aus acht Richtern bestehen, die von einer autonomen Richterkonferenz gewählt werden. Dazu kommt eine »parlamentarische Komponente«. <sup>57</sup> Viele Gerichtsurteile, die zwischen 2004 und 2012 gefällt wurden, stehen laut dem Justizministerium zur Überprüfung durch den Hohen Justizrat an.

Ein erstes aufsehenerregendes Gerichtsurteil sorgte für Irritation. Am 1. August 2013 sprach das Stadtgericht von Tiflis einen besonders umstrittenen Amtsträger der alten Regierung, den ehemaligen Verteidigungs- und Innenminister Bacho Achalaja, von der Anklage des Machtmissbrauchs und der Menschenrechtsverletzung frei. Einige Stimmen begrüßten das Urteil als Beweis für eine unabhängigere Justiz. Andere werteten es als schmerzliche Niederlage des *Georgischen Traums* bei seinem Bemühen, Gerechtigkeit wiederherzustellen. <sup>58</sup> In einem weiteren Gerichtsverfahren wurde Achalaja schuldig gesprochen und zu einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren verurteilt. Es ging dabei um seine Amtszeit als Oberaufseher des Strafvollzugs und seine Verwicklung in die Niederwerfung einer Gefängnisrevolte im März 2006, wobei sieben Menschen ums Leben gekommen waren. Kurz vor den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2013 wurde ein weiterer hoher Amtsträger der gestürzten Regierung verhaftet – Davit Ketseraschwili, der während des Augustkriegs von 2008 als Verteidigungsminister amtiert hatte. Ihm wird schwere Korruption vorgeworfen. Besonders spektakulär und politisch brisant sind Bemerkungen Iwanischwilis über eine mögliche Verhaftung seines politischen Gegners Saakaschwili nach dessen Ausscheiden aus dem Amt des Präsidenten. Zudem soll ein Fall juristisch aufgegriffen werden, der schon jahrelang für politische Gerüchte gesorgt hatte – der bis heute nicht völlig aufgeklärte Tod des damaligen Premierministers Surab Schwania im Februar 2005. Schwania war

seinerzeit die herausragende politische Figur neben Saakaschwili.

Für die europäische Politik gegenüber Georgien besteht die Herausforderung darin, der Entwicklung im Justizsektor in der Zusammenarbeit mit dem Land weiterhin oberste Priorität einzuräumen. Dies kommt bereits dadurch zum Ausdruck, dass Thomas Hammarberg, ehemaliger Menschenrechtskommissar des Europarats, zum EU-Berater für Justizreformen in Georgien bestellt wurde. In dem Land ertönte gegen Ende 2013 bereits die Klage, die Justizreform und die »Wiederherstellung von Gerechtigkeit« seien bislang noch kaum fortgeschritten. <sup>59</sup> Der Generalstaatsanwalt, Iwanischwilis langjähriger Rechtsberater Archil Kbilaschwili, legte sein Amt im November 2013 demonstrativ nieder.

## Sozialökonomische Entwicklung

Insgesamt sind sozialökonomische Reformmaßnahmen das wohl dringlichste Problem, das die neue Regierung angehen muss, noch vor den Themen, die sich in den Monaten nach dem Machtwechsel vom Oktober 2012 in den Vordergrund geschoben haben. In seiner Wahlkampagne stellte der *Georgische Traum* einen Wechsel der Wirtschaftspolitik in Aussicht. Die sozialökonomischen Prioritäten der neuen Regierung kamen in der Vorlage für den Haushalt 2013 zum Ausdruck: Landwirtschaft, Gesundheitswesen, soziale Sicherheit und Bildung sind die wichtigsten Handlungsfelder. Der Etat für das Verteidigungs- und das Innenministerium wird gekürzt – zugunsten eines Zuwachses für die Ministerien für Arbeit, Gesundheit und Soziales, für Bildung und Wissenschaft und am meisten für das Landwirtschaftsministerium. Premier Iwanischwili sieht für die Entwicklung der Landwirtschaft einen Fonds von 311 Millionen Euro vor, der mehr als 640 000 registrierte »arme Landbesitzer« unterstützen soll. <sup>60</sup> Ab Januar 2014 sollen landwirt-

Mulls How to Destroy Them«, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 17.6.2013.

<sup>57</sup> *Civil Georgia*, 5.4.2013.

<sup>58</sup> Vasili Rukhadze, »Akhalaja Acquittal Causes Mini Political Earthquake in Georgia«, *Eurasia Daily Monitor*, 10 (9.8.2013) 148.

<sup>59</sup> Vgl. Lia Mukhashavria, »Legislative Amendments«, in: Soso Tsiskarishvili (Hg.), *Pulse of Georgia. From October to October, 2012–2013*, Tiflis: Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2013, S. 27–34.

<sup>60</sup> Bauern mit Grundstücken bis zu 5 ha sollen »Landwirtschaftskarten« im Wert von 100 bis 640 georgischen Lari (GEL; 1 Euro = 2,20 GEL) für Feldbau, Düngemittel und Pflug erhalten. Weiterhin sollen ihnen günstige Kredite zwischen 5000 und 100 000 GEL gewährt werden, deren Zinssätze durch einen Landwirtschaftsfonds finanziert werden. Deutsche Wirtschaftsvereinigung Georgien (DWVG), *Newsletter: Wirtschaftsmeldungen Georgien*, Tiflis, Februar 2013.

schaftliche Betriebe unterhalb eines Jahresumsatzes von 90 000 Euro steuerlich entlastet werden. Die rigideste und umstrittenste Maßnahme in der Agrarpolitik ist das Verbot des Erwerbs landwirtschaftlicher Nutzfläche durch Ausländer.

Zur Förderung der georgischen Wirtschaft plant die neue Regierung drei staatliche Investitionsfonds – den Georgian Sovereign Fund, den Youth/Innovations Fund und den Private Investments Fund. In den Fonds für privatwirtschaftliche Investitionen will Iwanschwili einen beträchtlichen Teil seines eigenen Vermögens einbringen. Die Regierung will verstärkt in das Gesundheits- und das Bildungswesen investieren und das Land nach einem »sozial orientierten Wirtschaftsmodell« umgestalten.<sup>61</sup> Die Umorientierung auf den Sozialstaat blieb im Lager des *Georgischen Traums* selbst aber nicht unumstritten. Das Justizministerium nahm Änderungen der arbeitsrechtlichen Standards zugunsten der Arbeitnehmer in Angriff und legte dem Parlament Ergänzungen zum bestehenden Arbeitsgesetz vor. Ausgerechnet der damalige Präsidentschaftskandidat der regierenden Koalition, Bildungsminister und stellvertretender Premierminister Giorgi Margwelaschwili, kritisierte die Änderungsvorlagen in einer Diskussion mit Studenten als »einen Wunschtraum Rosa Luxemburgs«. Die Gesetzesänderung erfolge »unter dem Diktat der Gewerkschaften«. Das Justizministerium hielt dagegen, die Änderungsvorlagen folgten den Versprechungen, die der *Georgische Traum* in seiner Kampagne zur Parlamentswahl gemacht habe. Sie stünden in voller Übereinstimmung mit internationalen Verpflichtungen, die Georgien eingegangen sei.<sup>62</sup>

Die Übergangszeit bis zu den Präsidentenwahlen war von sinkenden Wachstumsraten begleitet. Viele sahen darin die wirtschaftlichen Konsequenzen der erneuten politischen Spannungen in Georgien.<sup>63</sup> Präsident Saakaschwili warnte Ende Juni 2013 vor einer wirtschaftlichen Katastrophe. Das vom *Georgischen Traum* initiierte neue Arbeitsgesetz reflektiere nicht die ökonomische Wirklichkeit des Landes.<sup>64</sup> Die neue

Regierung habe Leuchtturmprojekte in der Infrastruktur gestoppt, die für ausländische Investitionen ausschlaggebend gewesen seien. Die Zusammenarbeit mit Aserbaidschan und der Türkei im Bereich des von der EU unterstützten Transitkorridors über den Südkaukasus sei in Frage gestellt worden, indem die neue Regierung ein strategisch relevantes Projekt wie den Bau der Eisenbahnlinie von Baku über Tiflis nach Kars nicht vorantreibe, sondern behindere. Auf diese Weise untergrabe sie die geopolitische Attraktivität Georgiens.<sup>65</sup> Internationale Finanzorganisationen stellen Georgien unter seiner neuen Führung mit Berücksichtigung der von der abgewählten Regierung initiierten Reformen eine relativ gute Wirtschaftsentwicklung in Aussicht. Laut einer von der Asiatischen Entwicklungsbank in Auftrag gegebenen Studie wird sich Georgien zu einer Wirtschaft mit mittlerem Einkommen entwickeln.

## Außenpolitik als innenpolitischer Streitpunkt

Trotz allen innenpolitischen Streits verabschiedete das Parlament am 7. März 2013 eine von beiden Lagern getragene »Resolution über Außenpolitik«, die Georgiens Ausrichtung nach Westen ebenso bekräftigt wie einen Gewaltverzicht bei der Wiederherstellung territorialer Integrität. Gleichwohl funktionierte in der außenpolitischen Praxis die »Kohabitation« zwischen den beiden politischen Lagern kaum. So blieben bis November 2013 wichtige Botschaftsposten – unter anderem in Deutschland, Großbritannien und China – unbesetzt.

Während Präsident Saakaschwili und die *Vereinte Nationale Bewegung* bemüht waren, Georgien als eine Art Schicksalsknoten in einem neuen Ost-West-Verhältnis zu präsentieren, ist die neue Regierung bestrebt, pragmatischere Töne in den außenpolitischen Diskurs einzuführen und geopolitisches Getöse zu dämpfen. Dabei bestätigt sie den bis heute wichtigsten Schwerpunkt georgischer Außenpolitik: die engen Beziehungen zu euro-atlantischen Mächten und Institutionen. Der *Georgische Traum* legte dem Parlament ein 14-Punkte-Programm zur Außenpolitik vor, in dem unter Punkt 7 etwas mehr geopolitische Bescheiden-

<sup>61</sup> »Georgia: Prime Minister Bidzina Ivanishvili Says 2013 Budget Is Socially Oriented in Line with Pre-election Promises«, *Reuters*, 24.12.2012, <[www.itnsource.com/en/shotlist/RTV/2012/12/24/RTV241212066/](http://www.itnsource.com/en/shotlist/RTV/2012/12/24/RTV241212066/)>.

<sup>62</sup> *Civil Georgia*, 3.5.2013.

<sup>63</sup> Jana Kobzova, *Georgia's Bumpy Transition: How the EU Can Help*, London: European Council on Foreign Relations, April 2013 (Policy Memo), S. 3.

<sup>64</sup> »Georgian President Says Country's Economic Growth »Fallen to Zero«, *BBC Monitoring Global Newsline – Former Soviet*

*Union Political File*, 29.6.2013.

<sup>65</sup> Giorgi Menabde, »The Future of the Railway Link between Azerbaijan, Georgia and Turkey Is Still Vague«, *Eurasia Daily Monitor*, 10 (17.10.2013) 185.

heit gefordert wurde.<sup>66</sup> Verteidigungsminister Irakli Alasania demonstrierte bei einem Besuch in Washington, was darunter zu verstehen ist. Als Frederick Starr, Gründer des Central Asia-Caucasus Institute, ihn fragte, wie sich Georgien in einem Kaukasus verorte, der als »Land-Suezkanal zwischen Europa und Asien« fungiere, und ob seine Außenpolitik bis nach Indien reiche, antwortete Alasania: »Wir müssen erst einmal unsere Straßen im Kaukasus reparieren. Dann können wir vielleicht einmal nach Indien ausgreifen.«<sup>67</sup> Allerdings ist nach dem Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft der EU in Vilnius Ende November 2013 die neue Führung in Georgien mit »geopolitischen« Herausforderungen konfrontiert. Nachdem Russland die Ukraine und Armenien dazu gebracht hat, ihre Assoziationsabkommen mit der EU bis auf Weiteres nicht zu unterzeichnen, sind nun Georgien und Moldova nach der Paraphierung dieser Abkommen die Vorreiter im Assoziationsprozess. Das könnte den Druck Russlands auf beide Länder verstärken.

Im Mittelpunkt innenpolitischer Auseinandersetzung mit außenpolitischen Fragen steht der Umgang mit Russland. Der Wahlkampf vor den Parlamentswahlen vom Oktober 2012 war von diesem Thema maßgeblich bestimmt. Als ein Hauptargument gegen den Herausforderer Iwanischwili benutzte die noch amtierende Regierungspartei dessen angebliche Abhängigkeit vom »Feindesland«. In einer Diffamierungskampagne gegen die »Kreml-Marionette« wurde auf Iwanischwilis russische Staatsbürgerschaft und sein in Russland erwirtschaftetes Vermögen verwiesen. Dabei sah man geflissentlich darüber hinweg, dass auch einer der prominentesten Mitstreiter Saakaschwili, Wirtschaftsminister Kacha Bendukidse, in Russland Karriere als milliardenschwerer Oligarch gemacht hatte.

Der *Georgische Traum* setzte neue Akzente in der Politik gegenüber Russland und dem mit ihr eng verbundenen Umgang mit Abchasien und Südossetien. Iwanischwili ernannte Surab Abaschidse, einen ehemaligen georgischen Botschafter in Moskau, zu seinem Sonderrepräsentanten für Russlandpolitik. Dieser verhandelt mit dem stellvertretendem Außenminister Russlands, Grigorij Karasin, über die Verbesserung der

bilateralen Beziehungen – getrennt von den nach dem Augustkrieg 2008 in Genf auf hoher internationaler Ebene geführten Gesprächen über die ungelösten Konflikte um Abchasien und Südossetien. Einen deutlichen personalpolitischen Akzent setzte Iwanischwili vor allem mit der Ernennung Paata Sakareischwili zum neuen Staatsminister für Reintegration. Zuvor einer der prominentesten und schärfsten Kritiker der Politik Saakaschwilis in den Konflikten mit den beiden abtrünnigen Landesteilen, war Sakareischwili als zivilgesellschaftlicher Akteur in Dialogprozesse eingebunden, die von westlichen Nichtregierungsorganisationen koordiniert wurden, darunter die Heinrich Böll Stiftung und das Berghof Zentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung.<sup>68</sup>

Der heftigste Rückschlag für den neuen Kurs der georgischen Regierung gegenüber Russland und den Konflikten mit Abchasien und Südossetien kam Ende Mai 2013. An der administrativen Grenzlinie zwischen Georgien und Südossetien errichteten russische Soldaten neue Stacheldrahtzäune und rückten die Grenze in georgisches Gebiet. Im September und November folgten weitere Stacheldraht-Vorstöße in Gebietsteile, die zuvor unter georgischer Kontrolle gestanden hatten. Inzwischen verläuft ein rund 30 Kilometer langer Zaun im Zickzack zwischen 15 georgischen Dörfern, trennt Familien voneinander und Landwirte von ihren Feldern, Gärten und Bewässerungsanlagen.<sup>69</sup> Auf russischer und südossetischer Seite wurde das Vorgehen damit begründet, die Grenzlinie müsse befestigt werden. Georgien wurde aufgefordert, offiziell in einen Abgrenzungsprozess mit Südossetien einzutreten.

Diese Entwicklung warf in Georgien die Frage auf, wie nachhaltig die neue Politik gegenüber Russland sein könne. Die abgewählte Regierungs- und neue Oppositionspartei hielt Iwanischwili und seiner Mannschaft vor, sie betrieben eine von Wunschdenken geprägte Außenpolitik gegenüber Russland. Iwanischwili selbst schien ratlos angesichts der Provokation an der administrativen Grenze zu Südossetien.<sup>70</sup> Die Kernfrage der Kritiker lautet: Wie geht die Verbesserung

<sup>66</sup> »Georgia's policy should not be directed towards performing a role of a strategic player in the process of ongoing confrontation on a global and regional scale. Georgia should be politically attractive by its peacekeeping nature.« Zitiert in: *Civil Georgia*, 11.2.2013.

<sup>67</sup> Joshua Kucera, »Alasania, in Washington, Lays Out More Modest Agenda for Georgia«, *Eurasianet.org*, 22.8.2013.

<sup>68</sup> Sabine Fischer/Uwe Halbach, *Regierungswechsel in Georgien. Innen- und außenpolitische Akzente*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2012 (SWP-Aktuell 72/2012).

<sup>69</sup> Molly Corso, »Georgia: Is Moscow Building Another Berlin Wall?«, *Eurasianet.org*, 8.8.2013, <[www.eurasianet.org/node/67352](http://www.eurasianet.org/node/67352)>.

<sup>70</sup> »Commentary: Georgia Cannot Afford Premier's »Infantile Policy« Regarding Russia«, *BBC Monitoring Global Newslines – Former Soviet Union Political File*, 7.6.2013;

der Beziehungen zu Russland mit einer unveränderten euro-atlantischen Ausrichtung in der georgischen Außen- und Sicherheitspolitik zusammen, wo doch die Georgienpolitik des Kreml seit Jahren darauf abzielt, das Land von einem Beitritt zur Nato abzuschrecken? Abchasien und Südossetien waren in dieser Strategie die Hauptinstrumente russischer Politik. Vertreter georgischer Think Tanks wie Kacha Gogolashvili vom *Zentrum für Europäische Studien* appellierten nun an Georgiens westliche Partner, die modifizierte Russlandpolitik seines Landes entschlossener gegenüber Moskau zu unterstützen. Dabei müsse sich die internationale Politik vor allem auf das Waffenstillstandsabkommen berufen, mit dem unter EU-Vermittlung in Person des französischen Präsidenten Sarkozy der Fünftagekrieg zwischen georgischen und russischen Streitkräften im August 2008 beendet wurde. Der Westen müsse Moskau deutlich energischer als bisher auf die dort getroffenen Vereinbarungen verpflichten.<sup>71</sup>

Diese Vereinbarungen wurden von Anfang an verletzt, denn die russische Militärpräsenz in den beiden umstrittenen Territorien wurde erweitert und der Zugang zu ihnen für internationales Monitoring wurde beschränkt. Der Grenzvorfall in Südossetien rief internationale Proteste hervor. Der Kreml war zunächst offenbar auf Schadensbegrenzung bedacht. Präsident Putin betonte im englischsprachigen Fernsehkanal *Russia Today*, Moskau wolle die Beziehungen zu Georgien »in vollem Umfang« wiederherstellen, und rief zur Kooperation der Sicherheitskräfte beider Länder bei der Bekämpfung von Terrorismus und anderen grenzüberschreitenden Risiken auf. Man sei bereit, mit Georgien bei der Sicherung der Winterolympiade 2014 in Sotschi zusammenzuarbeiten, und begrüße die georgische Entscheidung, an den Olympischen Spielen nun doch teilzunehmen. Es gebe zwar »rote Linien«, die beide Seiten voneinander trennen, aber jenseits dieser Linien doch auch Raum, auf dem man sich aufeinander zubewegen könnte.<sup>72</sup>

Tatsächlich hatten sich beide Seiten nach Aufnahme der Gespräche zwischen Abaschidse und Karasin in

einigen Punkten einander angenähert. Der russische Markt hatte sich wieder für georgische Produkte geöffnet, deren Einfuhr 2006 verboten worden war, neue Transportrouten entstanden, die russische Seite war bereit, über Visa-Erleichterungen für georgische Bürger zu verhandeln, ab Juni 2013 war der Hauptgrenzübergang bei der Stadt Kasbegi wieder rund um die Uhr geöffnet.<sup>73</sup> Georgien sagte seine Teilnahme an der Winterolympiade in Sotschi für Februar 2014 zu, nachdem es zuvor zum Boykott dieses russischen Prestigeprojekts aufgerufen hatte, und nahm in seiner Politik gegenüber dem Nordkaukasus Abstand von konfrontativen Handlungen. Nach dem verlorenen Krieg von 2008 hatte es seine Politik gegenüber der nördlichen Nachbarschaft im Kaukasus intensiviert.<sup>74</sup> Auf einer Generalversammlung der Vereinten Nationen stellte Präsident Saakaschwili im September 2010 ein Projekt namens »United Caucasus« vor. Dabei hob er die historischen Beziehungen Georgiens zu den Völkern und Kulturen jenseits der Hochgebirgskämme des Großen Kaukasus hervor. Die meisten Maßnahmen in diesem Rahmen waren jedoch zweideutig. Zwar schlugen sie Brücken zwischen den beiden kaukasischen Regionshälften, indem sie Bewohnern der nordkaukasischen Republiken Russlands zum Beispiel Möglichkeiten zum Studium oder zur medizinischen Behandlung in Georgien boten. Offensichtlich waren sie aber auch darauf angelegt, Russland als Kolonialmacht in der Region abzustempeln, seine Position im

73 Interview mit Abaschidse, »Est' optimism po povodu togo, čto my najdem vychod iz tupika« [Es gibt Optimismus, dass wir einen Ausweg aus der Sackgasse finden], in: *Kommersant'*, 14.6.2013.

74 Im Dezember 2009 rief das georgische Parlament eine »Gruppe der Freundschaft mit den Parlamenten des Nordkaukasus« ins Leben. Im Januar 2010 wurde ein georgischer Fernsehsender (PIK) in Betrieb genommen, der sich in russischer Sprache an die Bewohner des Nordkaukasus richtete und Informationen präsentierte, die im staatsgeleiteten russischen Fernsehen unterdrückt wurden. Im Oktober 2010 hob Tiflis die Visapflicht für die Bewohner der kaukasischen Teilrepubliken Russlands auf. 2011 wurde dem Minister für Diasporafragen ein Sonderkomitee für kaukasische Angelegenheiten unterstellt. Im Mai 2012 diskutierte das Parlament eine »staatliche Strategie der Beziehungen mit den Völkern des Nordkaukasus«. Einen Höhepunkt erreichte diese Politik, als das georgische Parlament im Mai 2011 anerkannte, dass im Zuge russischer Kolonialpolitik ein »Genozid« an den Tscherkessen begangen worden war. Vgl. Ivlian Haindrava, »Georgia's North Caucasus Policy in the Context of the Post-August 'New Realities'«, in: *The North Caucasus Factor in the Georgian-Abkhaz Conflict Context*, London: International Alert, Juli 2012, S. 77–85, besonders S. 78.

71 »It is our aim to use the West to ensure that [Russia] complies with these provisions. We definitely do not have any other levers or resources. The situation has shown that consultations with Russia on the matter have not actually yielded any results.« Zitiert in: »Experts Say Close Ties with West Key to Ending Russian Occupation of Georgia«, *BBC Monitoring Global Newslines – Former Soviet Union Political File*, 4.6.2013.

72 *Civil Georgia*, 12.6.2013.

Nordkavkasus zu schwächen und einen Keil zwischen Abchasien und seine ethnischen Verwandten im westlichen Nordkavkasus zu treiben.<sup>75</sup> Auch die neue Regierung bekennt sich in ihrem außenpolitischen Programm dazu, enge Beziehungen zur Bevölkerung des Nordkavkasus zu unterhalten. Diese sollen aber keinen konfrontativen Zwecken dienen. So wird die Unterstützung der tscherkessischen Volksgruppe und die Anerkennung der Tatsache, dass ihr in Form massenhafter Vertreibung und Vernichtung durch russische Kolonialpolitik im 19. Jahrhundert Gewalt widerfahren ist, nicht mehr mit einem Boykottaufruf gegen die Winterolympiade in Sotschi 2014 verbunden, die auf ehemaligem tscherkessischem Siedlungsgebiet stattfinden wird. Die neue Regierung leitete Untersuchungen ein, die den in Russland erhobenen Vorwurf prüfen sollen, georgische Geheimdienste hätten mit Aufständischen im Nordkavkasus kooperiert. Zudem arbeiteten nun tatsächlich georgische und russische Behörden in einigen Fällen von Terrorismusbekämpfung zusammen, zum Beispiel nach der Ermordung eines russischen Diplomaten in Abchasien im September 2013.<sup>76</sup>

Beim fünften Jahrestag des Beginns des Augustkriegs von 2008 waren erstmals versöhnliche Töne zwischen den ehemaligen Kriegsparteien zu vernehmen, nachdem in den vier Jahren zuvor bei diesem Anlass stets laute Schuldzuweisungen ausgeteilt worden waren. Premierminister Medwedew, der während des Waffengangs um Südossetien Präsident und Oberbefehlshaber auf russischer Seite war, attestierte der Gegenseite eine pragmatischere Russlandpolitik, die Aussichten auf Wiederaufnahme der durch den Krieg unterbrochenen diplomatischen Beziehungen eröffne. Auch die Gesellschaft in beiden Staaten bekundet Interesse an einer Entspannung der Beziehungen.<sup>77</sup>

<sup>75</sup> Vgl. Uwe Halbach, *Trennlinien und Schnittstellen zwischen Nord- und Südkavkasus*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2012 (SWP-Aktuell 31/2012).

<sup>76</sup> Mairbek Vatchagaev, »Russian Diplomat's Murder in Abkhazia Has Powerful Implications for Russian-Georgian Relations«, *Eurasia Daily Monitor*, 10 (27.9.2013) 172.

<sup>77</sup> Bei einer im Juli 2013 in 45 Regionen Russlands durchgeführten Umfrage des *Levada-Zentrums* bekundeten 48% von 1601 Teilnehmern ein positives Verhältnis gegenüber Georgien. Ein Jahr zuvor waren es nur 32% gewesen. 40% äußerten sich noch negativ über das südliche Nachbarland, gegenüber 51% kurz nach dem Augustkrieg. Nur noch 20% der Befragten meinten, Russland habe einen Vorteil von der diplomatischen Anerkennung Abchasiens und Südossetiens, doppelt so viele waren es kurz nach dem Krieg gewesen.

»Otnošenie rossijan k Gruzii, statusu Južnoj Osetii i Abchazii«

Nach wie vor aber treten die roten Linien, die einer Verbesserung der Beziehungen Grenzen setzen, deutlich hervor. Sie verlaufen vor allem entlang der administrativen Grenze Georgiens zu Abchasien und Südossetien. Russland denkt nicht daran, die diplomatische Anerkennung der beiden Entitäten zurückzunehmen oder seine auf gut 8000 Mann angeschwollenen Truppen aus diesen Gebieten abzuziehen. Im September 2013 ernannte Präsident Putin Wladimir Surkow, der als »graue Eminenz« im Kreml gilt, zu seinem Assistenten im Umgang mit Abchasien und Südossetien. In Georgien wurde diese Personalie als Signal für eine verschärfte Kontrolle Russlands über diese Territorien gewertet. Auf georgischer Seite wiederum könnte keine politische Partei überleben, die eine Politik des Verzichts auf die »besetzten Gebiete« praktiziert.

Eine weitere Trennlinie bildet immer noch die euro-atlantische Orientierung Georgiens. Premier Iwanischwili stellte klar, dass dieser Pfeiler georgischer Außen- und Sicherheitspolitik nicht in Frage stehe, möge Russland das georgische Bestreben nach Integration in die Nato auch missbilligen. »Was zählt, ist, dass das georgische Volk es billigt. Es ist seine Wahl. Der europäische und euro-atlantische Raum ist unsere strategische Wahl und wir werden uns strikt in diese Richtung bewegen.«<sup>78</sup> Allerdings versah er dann im September 2013 diese »strategische Wahl« mit einem Fragezeichen. In einem Interview schloss er einen künftigen Beitritt Georgiens zu der von Russland dominierten Zollunion nicht aus und provozierte damit einen Aufschrei im Oppositionslager, das Iwanischwilis »Russlandhörigkeit« bestätigt sah.

Sein russischer Amtskollege Medwedew wiederum betonte, Georgiens Nato-Politik könne für Russland nicht akzeptabel sein. »Georgien wird als ein souveränes und sich entwickelndes Land nichts dabei gewinnen. Vielmehr würde [sein Nato-Beitritt] eine jahre-

[Das Verhältnis der Bürger Russlands gegenüber Georgien und dem Status Südossetiens und Abchasiens], *Levada-Centr*, 7.8.2013. Eine im Auftrag des *National Democratic Institute* im November 2012 in Georgien durchgeführte Umfrage ergab, dass nur noch 26% der Befragten Russland als reale Bedrohung für ihr Land sahen. Vgl. David Sichinava, »The 2012 Parliamentary Elections in Georgia and Changing Attitudes toward Russia«, in: *Caucasus Analytical Digest*, (3.3.2013) 48, S. 9–11.

<sup>78</sup> Zitiert in: »Russia Trying to Restore Presence in South Caucasus »at Least Partially«, *BBC Monitoring Global Newslines – Former Soviet Union Political File*, 29.6.2013.

lange Periode der Spannungen zwischen unseren Ländern schaffen.«<sup>79</sup>

Die modifizierte Russlandpolitik der neuen georgischen Regierung hat das Problem, in Wladimir Putins dritte Amtszeit als Präsident zu fallen, während der sich der außenpolitische Diskurs in Russland verhärtet – mit verstärkter Abgrenzung vom Westen, gesteigerten Ambitionen, als Integrationsmotor im postsowjetischen Raum aufzutreten, und erhöhter Bereitschaft, dabei politischen und ökonomischen Druck auf Nachbarstaaten auszuüben. Das Thema Russlandpolitik bestimmte auch im Herbst 2013 wie im Vorjahr den Wahlkampf in Georgien. Hier positionierten sich Oppositionskräfte inner- und außerhalb der ehemaligen Regierungspartei mit erneuten Aufrufen zum Boykott der Winterolympiade in Sotschi und anderen Vorstößen, dem mächtigen Nachbarn im Norden nicht zu nachgiebig zu begegnen. Der scheidende Präsident Saakaschwili verabschiedete sich am 25. September 2013 von der internationalen Bühne. In seiner Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen griff er Russland und seinen Präsidenten Putin auf das heftigste an. Immerhin räumte er auch Fehler und Versäumnisse in seiner eigenen Politik als Präsident Georgiens ein.<sup>80</sup>

**79** »Russia Cannot Leave Georgia's NATO Aspirations without Attention«, *BBC Monitoring Global Newslines – Former Soviet Union Political File*, 6.8.2013.

**80** »We went sometimes too far and other times not far enough. I acknowledge fully my responsibility in all these shortcomings and I sincerely care for all those who have felt that they did not benefit enough from our work or even that they were victims of our radical methods.« Zitiert in: *Civil Georgia*, 26.9.2013.

## Ausblick

Bisherige Machtwechsel hatten gezeigt, wie nahe in Georgien Begeisterung und Enttäuschung, »Halleluja!« und »Kreuziget ihn!« beieinander liegen. Vom ersten Präsidenten Swiad Gamsachurdia über Eduard Schewardnadse bis Micheil Saakaschwili hatte der Amtsantritt eines politischen Führers stets messianischen Charakter. Ernüchterung und Enttäuschung waren dabei programmiert. Als Saakaschwili im Januar 2004 mit 96 Prozent der Wählerstimmen zum Präsidenten gekürt wurde, kommentierte er diesen Triumph mit der realistischen Einschätzung, seine Popularitätsquote könne von nun an nur noch fallen. Als neuer Messias betrat im Oktober 2011 der Multimilliardär Bidsina Iwanischwili die politische Bühne und verkündete das »Ende der Ära Saakaschwili«. Seine mysteriöse Präsenz in Georgien als in strikter Zurückgezogenheit lebender Wohltäter vor diesem Eintritt in die Politik enthielt erst recht Potential für Messianismus.

Der Machtwechsel und die Politik des *Georgischen Traums* hingen wesentlich von Iwanischwilis Person ab. Da stand schnell die Frage im Raum, ob die von ihm geschaffene Regierungskoalition auch nach seinem Ausscheiden aus dem Amt des Premierministers halten würde. In der Koalition befinden sich Parteien mit unterschiedlichen Programmen. Politische Kommentatoren wie Ghia Nodia stellen hier ideologische Differenzen fest, die den Zusammenhalt der neuen Führung untergraben könnten.<sup>81</sup> Drei der Traum-Parteien haben politisches Gewicht: Iwanischwilis eigene Partei Georgischer Traum-Demokratisches Georgien, die Republikanische Partei unter Führung des Parlamentsvorsitzenden Davit Usupaschwili und die Freien Demokraten mit Verteidigungsminister Irakli Alasania an ihrer Spitze. Ob die Koalition fort-dauert, wird davon abhängen, wie sich die Politiker dieser Parteien vertragen. Hinzu kommen Parteien, deren ideologisches und programmatisches Spektrum von Unternehmerinteressen (Partei »Industrie rettet Georgien«) bis zu nationalistischen Positionen (Nationales Forum) reicht und aus deren Reihen bereits irritierende Äußerungen kamen – zum Beispiel Klagen

über zu viel türkischen Einfluss im Landesteil Adscharien. Aus Sicht einiger Mitglieder der Koalition stehen die Republikanische Partei und die Freien Demokraten mit ihrer nach Westen orientierten Außen- und Innenpolitik der abgewählten Regierung zu nahe.

Die beiden Hauptkontrahenten im politischen Machtkampf von 2013, Präsident Saakaschwili und Premier Iwanischwili, räumten ihre Posten. Saakaschwili konnte laut Verfassung nicht zum dritten Mal als Präsident kandidieren und will sich in die Parteipolitik zurückziehen. Die Rücktrittsankündigung Iwanischwilis sorgte für Verunsicherung, zumal der scheidende Premierminister vor den Präsidentschaftswahlen ein großes Geheimnis aus der Nominierung seines Nachfolgers machte. Seine Amtsniederlegung wurde teils als überzeugende politische Geste gedeutet, teils als Kapitulation vor den bislang unzureichend erfüllten Wahlversprechungen und Regierungsaufgaben und als Rückzug in die Rolle eines Strippenziehers im Hintergrund.

Jenseits der politischen Lager haben gesellschaftliche und ideologische Kräfte ein gewichtiges Wort darüber mitzureden, wie sich Georgien nach dem Wechsel im Präsidentenamt entwickeln wird. An oberster Stelle ist hier die Kirche zu nennen. Sie ist die am meisten respektierte nationale Institution und ihr Oberhaupt, Patriarch Ilia II., die populärste Persönlichkeit des öffentlichen Lebens. 2013 wurde mehrfach die Frage aufgeworfen, wie es mit der Toleranz dieser Kirche gegenüber Minderheiten bestellt sei. In den konfessionellen Bereich fällt vor allem das Verhältnis Georgiens zu seinen muslimischen Minderheiten (knapp 440 000 Muslime, 10 Prozent der Bevölkerung) in Landesteilen wie Adscharien und den aserbaidischen Siedlungsgebieten in Niederkartlien (Kvemo Kartli). In Georgien selbst und im Nachbarland Aserbaidshan ertönten Klagen, dass sich die zuvor weitgehend spannungsfreien Beziehungen zwischen Christen und Muslimen 2013 verschlechtert hätten.<sup>82</sup>

<sup>81</sup> »Georgia: MPs, Pundits Mull Possible Confrontation with Ruling Coalition«, *BBC Monitoring Global Newslite – Former Soviet Union Political File*, 27.7.2013.

<sup>82</sup> »Caucasus Islamic Body Condemns Minaret Removal in Georgia«, *BBC Monitoring Global Newslite – Former Soviet Union Political File*, 29.8.2013; Marek Matusiak, *Is Conservative-nationalist Sentiment Growing?*, Warschau: Centre for Eastern Studies, 4.9.2013; Paata Gachechiladze, *The State and the Church*, in: Tsiskarishvili (Hg.), *Pulse of Georgia* [wie Fn. 59], S. 86–94.

Das Bild eines gewalttätigen Mobs, der am 17. Mai 2013 Demonstranten attackierte, die für Toleranz gegenüber sexuellen Minderheiten plädierten, war auffällig von Männern in orthodoxer Priesterkluft bestimmt. Die Opposition warf der neuen Regierung vor, sich nicht entschieden genug gegen solche Tendenzen auszusprechen. Auch dem neuen Präsidenten wurde vorgehalten, er vermeide »Kritik an der mächtigen Orthodoxen Kirche, die es an Toleranz gegenüber religiösen, ethnischen und vor allem sexuellen Minderheiten im Land fehlen lässt«.<sup>83</sup>

Nach den Präsidentschaftswahlen vom Oktober 2013 wird nun die Gewaltenteilung neu justiert. Der Präsident verliert einige Machtbefugnisse an den Premierminister und das Parlament. Schon im März 2013 wurde dem amtierenden, formell noch machtvollen Präsidenten Saakaschwili das Recht entzogen, das Parlament aufzulösen und das letzte Wort bei der Zusammensetzung der Regierung zu sprechen. In der Außenpolitik wird fortan stärker die Regierung und weniger der Präsident den Ton angeben. Der Präsident bleibt zwar Oberbefehlshaber der Streitkräfte, muss sich aber bei der Besetzung höherer Militärposten mit der Regierung ins Benehmen setzen. Er hat nicht mehr das Recht, Gesetzesinitiativen einzuleiten, Notstandssitzungen des Parlaments einzuberufen oder Referenden anzuordnen. Auch die Hoheit über den Haushalt verliert er.

Die Präsidentschaftswahl wurde als Lackmustest für die künftige Entwicklung des Landes hervorgehoben. Im Lande selbst verlangten die beiden politischen Lager »exemplarisch saubere, freie und faire Wahlen« und betonten, nicht allein der Wahlvorgang, sondern auch die Gestaltung des Wahlkampfes entscheide darüber, ob das Land diesen Test besteht. Im Vorjahr war der Wahlkampf vor den Parlamentswahlen noch von Hasstiraden gegen den jeweiligen politischen Gegner und administrativen Übergriffen aus dem Regierungslager geprägt gewesen. Nach den Wahlen vom 27. Oktober 2013 bestätigten ausländische Beobachter indes, dass Georgien den Test weitgehend erfolgreich absolviert habe.

Im Wahlkampf konkurrierten die Parteien Saakaschwilis und Iwanischwilis um ihr demokratisches Image. So wies Davit Bakradse, der in sechs Vorwahlen ermittelte Präsidentschaftskandidat der *Vereinten Nationalen Bewegung*, darauf hin, seine Kandidatur sei

auf demokratische Weise auf den Weg gebracht worden, während der Kandidat des *Georgischen Traums* wegen seiner persönlichen Nähe zu Iwanischwili von diesem ausgewählt und in der Koalition durchgesetzt worden sei.<sup>84</sup> Tatsächlich erschien der Bildungs- und stellvertretende Premierminister Giorgi Margwelaschwili bei seiner Ernennung zum Präsidentschaftskandidaten der Regierungskoalition eher als persönliche Option Iwanischwilis denn als aus dem *Georgischen Traum* herausragender Politiker, der sich für die Kandidatur durch seine Popularität empfahl. Offenbar kam es Iwanischwili darauf an, keine charismatische Persönlichkeit ins Amt des Präsidenten zu bringen. In einem Zeitungsinterview vom August 2013 präsentierte sich der Kandidat ausdrücklich als »Staatsdiener« und bezeichnete die Befreiung der politischen Kultur Georgiens vom Messianismus als einen entscheidenden Schritt zu ihrer Europäisierung.<sup>85</sup> Mit ostentativer Bescheidenheit setzte er sich in Kontrast zur exzentrischen und selbtherrlichen Persönlichkeit des noch amtierenden Präsidenten Saakaschwili.

Die Frage ist, ob sich Iwanischwili nach den Präsidentschaftswahlen wirklich aus der Politik zurückziehen oder aber als graue Eminenz ohne Amt im Hintergrund die Fäden ziehen wird. Im letzteren Fall würde die politische Kultur in dem Land weiterhin von Personen statt von Institutionen bestimmt. Iwanischwili selbst legte am 2. September 2013 in einem achtseitigen »Offenen Brief« seine Gründe für den Rückzug aus dem Amt des Premierministers dar. Sein Hauptargument lautete, Georgien müsse sich emanzipieren und auf die eigenen Beine stellen. Er selbst wolle nicht ein weiterer »politischer Messias« sein. Stattdessen wolle er sich nunmehr außerhalb der Regierung für eine starke Zivilgesellschaft einsetzen und damit zur Herausbildung eines bürgerorientierten demokratischen Staates europäischen Typs beitragen.<sup>86</sup>

Zuvor aber drückte er dem politischen Neubeginn seinen persönlichen Stempel auf – zuletzt mit der Ernennung Irakli Garibaschwilis zu seinem Nachfolger im Amt des Regierungschefs, das durch die Verfassungsänderungen zur mächtigsten Position in der politischen Struktur des Landes wurde. Der heute 31-jährige diente Iwanischwili 2005 bis 2008 als persönlicher Assistent, danach als Leiter seiner Stiftung

<sup>84</sup> *Civil Georgia*, 27.7.2013.

<sup>85</sup> »Georgia Needs ›Servant‹ as President, Not ›Messiah‹ – Ruling Team's Candidate«, *BBC Monitoring Global Newline – Former Soviet Union Political File*, 19.8.2013.

<sup>86</sup> *Civil Georgia*, 2.9.2013.

<sup>83</sup> Silvia Stöber, *Georgien vor der Präsidentschaftswahl: Welche Zukunft hat der Liberalismus?*, Tiflis: Friedrich Naumann Stiftung, 22.10.2013 (Bericht aus aktuellem Anlass Nr. 37/2013).

Cartu-Bank, bevor er nach dem Regierungswechsel vom Oktober 2012 zum neuen Innenminister aufstieg. Mit Margwelaschwili und Garibaschwili stehen nun zwei Männer an der Spitze des georgischen Staates, denen zwar persönliche Integrität, aber noch nicht viel politische Erfahrung bescheinigt wird.

Europäische Politik sollte im Sinne »kritischer Solidarität« mit Georgien Bemühungen einer neuen politischen Führung unterstützen, mit denen die Demokratisierung vorangetrieben und gleichzeitig die erwähnten Herausforderungen in sozialökonomischen und außenpolitischen Bereichen bewältigt werden sollen. Was die kritische Begleitung betrifft, steht der Justizsektor im Vordergrund. Es geht um die angekündigte »Entpolitisierung« dieses Sektors, die mit politischer Rache an Mitgliedern der ehemaligen Regierungspartei nicht vereinbar wäre. Einige politische Kräfte in Brüssel wie die Europäische Volkspartei (EPP) machten im Vorfeld des Gipfeltreffens der Östlichen Partnerschaft in Vilnius die Initiierung eines Assoziationsabkommens mit Georgien davon abhängig, dass grundlegende Justizreformen in die Wege geleitet werden und Racheakten an der abgewählten Machtelite eine klare Absage erteilt wird. Andererseits gehört nachweisbarer Amtsmissbrauch vor Gericht. Anstehende Gerichtsverfahren sollten erst einmal sorgsam beobachtet werden, statt voreilig politische Justiz zu unterstellen. Bei seinem ersten großen Auftritt auf internationaler Bühne am 29. November 2013 während des Gipfels in Vilnius distanzierte sich der neue Präsident Margwelaschwili von »politischer Rache« und forderte dazu auf, Georgiens Kurs nach Europa und seine »Abkehr vom postsowjetischen Paradigma« nun umso mehr zu unterstützen, da möglicherweise verstärkter Druck von Seiten Russlands zu erwarten sei.

## Abkürzungsverzeichnis

BBC	British Broadcasting Corporation
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CPI	Corruption Perceptions Index
DWVG	Deutsche Wirtschaftsvereinigung Georgien
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EPP	European People's Party (Europäische Volkspartei)
ESI	European Stability Initiative
EU	Europäische Union
GFSIS	Georgian Foundation for Strategic and International Studies (Tiflis)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
ICG	International Crisis Group
IFAD	International Fund for Agricultural Development
ILO	International Labour Organization
Nato	North Atlantic Treaty Organization
USAID	United States Agency for International Development
WEF	World Economic Forum

## Lektüreempfehlung

*Sabine Fischer / Uwe Halbach*

### **Regierungswechsel in Georgien.**

#### **Innen- und außenpolitische Akzente**

SWP-Aktuell 72/2012, Dezember 2012,  
<[www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A72\\_fhs\\_hlb.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A72_fhs_hlb.pdf)>