



Dr. Canan Atilgan leitet das Regionalprogramm Politischer Dialog Südkaukasus der Konrad-Adenauer-Stiftung in Tiflis.



Dr. David Aprasidze ist Koordinator für EU-kofinanzierte Projekte im Büro des Regionalprogramms Politischer Dialog Südkaukasus und Professor der Politikwissenschaft an der Ilia Staatlichen Universität.

ABSCHIED VON EINER ÄRA

MACHTWECHSEL IN GEORGIEN

Canan Atilgan / David Aprasidze

Die Präsidentschaftswahlen in Georgien im Oktober 2013 markieren gemeinsam mit den Parlamentswahlen im Jahr zuvor eine Zäsur in der politischen Geschichte des jungen Staates. Mit der Abhaltung von zwei freien und fairen Wahlen innerhalb eines Jahres hat das Land den Demokratietest zweimal bestanden. Dabei beeindruckte nicht nur die Einhaltung der demokratischen Prinzipien, sondern vor allem die Tatsache, dass zum ersten Mal seit der Unabhängigkeit vor 22 Jahren eine reguläre und friedliche Machtübergabe stattfand. Damit festigte Georgien auch seine besondere Stellung als ein demokratisches Land in einer Region, deren politische Systeme keinesfalls als gefestigte Demokratien gelten können. So umstritten der Präsident der Rosenrevolution, Micheil Saakaschwili, auch ist, die friedliche Machtübergabe ist sein Verdienst und Vermächtnis.

In den Wahlergebnissen manifestiert sich jedoch auch der politische Scheideweg, an dem das kleine Kaukasusland angelangt ist. Mit dem Abschied Präsident Saakaschwilis und der Vereidigung Giorgi Margwelaschwilis am 17. November 2013 ist die Ära der Rosenrevolution zu Ende gegangen. Die junge, moderne, westlich orientierte politische Elite, die sich um Saakaschwili herausgebildet hatte, musste nach zehn Jahren die Macht übergeben. Welche innen- und außenpolitische Konsequenzen mit dem Abgang dieser politischen Führung verbunden sind, ist noch nicht abzuschätzen. Parallel findet eine Machtverschiebung im politischen System Georgiens statt. Die bereits 2010 beschlossenen Verfassungsänderungen sind nun vollständig in Kraft getreten und markieren die Transformation der politischen Ordnung von einer super-präsidentiellen in eine semi-parlamentarische. Zeitgleich mit dem Wechsel im Amt des Staatsoberhauptes ist Premierminister Bidsina

Iwanischwili, der nur ein Jahr den Posten des Regierungschefs innehatte, zurückgetreten. Damit wird zum ersten Mal in der Geschichte Georgiens keine charismatische Figur höchste öffentliche Staatsämter bekleiden. Offen bleibt, ob sich Iwanischwili in der Tat von der Politik distanzieren will oder zur grauen Eminenz der georgischen Politik wird.

ZWEI WAHLEN, DIE GEORGIEN VERÄNDERN

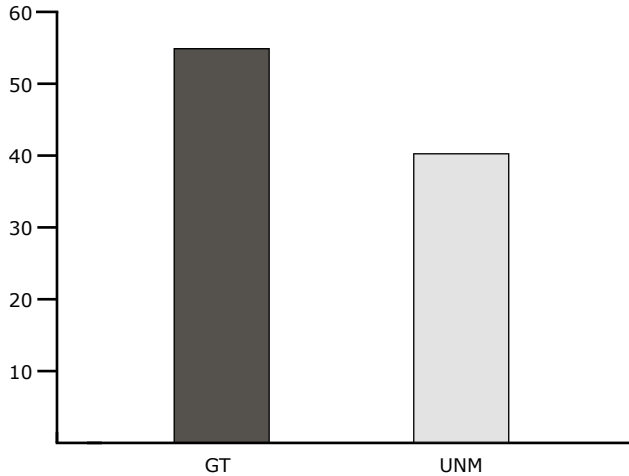
Zum ersten Mal seit der Rosenrevolution im Jahre 2003 hatte die Regierungspartei von Präsident Saakaschwili in den Parlamentswahlen im Oktober 2012 einen ernst zu nehmenden Konkurrenten um die Mehrheit im georgischen Parlament. Der Herausforderer, die Oppositionskoalition Georgischer Traum (GT) um den georgischen Milliardär Iwanischwili, gewann zur Überraschung der Regierungselite die Wahlen und damit die parlamentarische Mehrheit. Die Saakaschwili-Partei Vereinte Nationalbewegung (UNM) konnte nur noch 40 Prozent der Stimmen und 65 Sitze auf sich vereinen, während das GT-Bündnis 54 Prozent der Stimmen und 85 Sitze gewann.¹ Die extreme politische Polarisierung im Vorfeld der Parlamentswahlen, gezielte Provokationen sowie ein mit rauer und aggressiver Rhetorik geführter Wahlkampf vermittelten nicht unbedingt den Eindruck, dass der „Verlierer“ der Wahl bereit sein würde, den Wahlausgang zu akzeptieren und seiner politischen Verantwortung in der Opposition gerecht zu werden. Diese unter den nationalen und internationalen Beobachtern weit verbreitete Sorge wurde gegenstandslos, als Präsident Saakaschwili die Wahlniederlage seiner Partei eingestand. Damit bestätigte er sein Bekenntnis zu demokratischen Normen. Saakaschwili, dem bei der Regierungsbildung noch die Ernennung des Premierministers oblag, schlug die Kandidatur Iwanischwilis zum Premier vor und ebnete damit den Weg zur politischen Kohabitation der beiden großen Parteien.

Gezielte Provokationen sowie ein mit aggressiver Rhetorik geführter Wahlkampf vermittelten nicht den Eindruck, dass der „Verlierer“ der Wahl bereit sein würde, den Wahlausgang zu akzeptieren.

1 | Zu den Parlamentswahlen vgl. Canan Atilgan und Christina Schmitz, „Kann Iwanischwili den ‚Traum‘ erfüllen?“, *KAS-Länderbericht*, 04.10.2012, http://kas.de/wf/doc/kas_32328-1522-1-30.pdf [29.10.2013].

Abb. 1

**Amtliches Endergebnis der Parlamentswahlen 2012
(Verhältniswahl, in Prozent)**



Quelle: Georgian Central Election Commission (CEC).

Nach den Parlamentswahlen war der Ausgang der Präsidentschaftswahlen im Wesentlichen voraussehbar. Die neue Regierungskoalition und vor allem Premier Iwanischwili haben sich erfolgreich als „Sieger über das autoritäre Regime“ und „Retter der Nation“ dargestellt. Umfragen zeigten deutlich, dass die UNM dramatisch an Popularität verloren hatte. Im Sommer 2013 stand die Unterstützungsquote für die UNM nur noch bei zehn Prozent.² Dazu hat gewiss auch die Politik der neuen Regierung beigetragen, deren Ziel es war, mit einer „Wiederherstellung der Gerechtigkeit“ die „Machenschaften“ der UNM-Regierung aufzudecken und rechtlich zu verfolgen. Eine selektive Justiz, die sich in politisch motivierten Verhaftungen von Personen aus dem Umfeld der UNM manifestiert, war die Folge und gab Anlass zu internationaler Kritik. Der prominenteste Fall ist Iwane Merabischwili, ehemaliger Premier und Generalsekretär der UNM. Merabischwili war als Präsidentschaftskandidat der UNM vorgesehen. Er wurde allerdings im Mai 2013 verhaftet und so politisch aus dem Verkehr gezogen. Seitdem sitzt er wegen des Vorwurfs des Amtsmissbrauchs in Untersuchungshaft. Ein Einzelfall ist dies nicht. Mehrere

2 | Luis Navarro, „Public attitudes in Georgia: Results of a June 2013 survey carried out for NDI by CRRC“, National Democratic Institute (NDI), <http://civil.ge/files/files/2013/NDI-Georgia-June2013-survey-political.pdf> [29.10.2013].

Funktionäre der UNM befinden sich in Haft. Die Zahl der vorgeladenen Personen gibt die Partei mit 2.500 an.³ Insgesamt stand die UNM seit ihrer Abwahl unter einem enormen Druck. 13 Abgeordnete verließen seitdem, teilweise auf Druck des GT, teilweise freiwillig, die Reihen der UNM, so dass die Partei heute im Parlament nur mit 52 Abgeordneten vertreten ist. Ebenfalls betroffen waren die nach wie vor von der UNM kontrollierten lokalen Verwaltungen. So hat beispielsweise die UNM allein in Tiflis zwölf ihrer Stadtratsmitglieder an den GT verloren, der inzwischen 25 Sitze im 47-köpfigen Stadtrat innehat. Graduell erfolgt somit ein vorgezogener Machtwechsel auf kommunaler Ebene noch vor den für 2014 angesetzten Kommunalwahlen. Vor diesem Hintergrund war es eine große Herausforderung für die UNM, sich als Oppositionspartei zu etablieren und auf die Präsidentschaftswahlen vorzubereiten.



Iwano Merabishvili vor Gericht: Seit Mai 2013 sitzt der UNM-Politiker wegen des Vorwurfs des Amtsmissbrauchs in Untersuchungshaft. | Quelle: © Irakli Gedenidse, picture alliance, dpa.

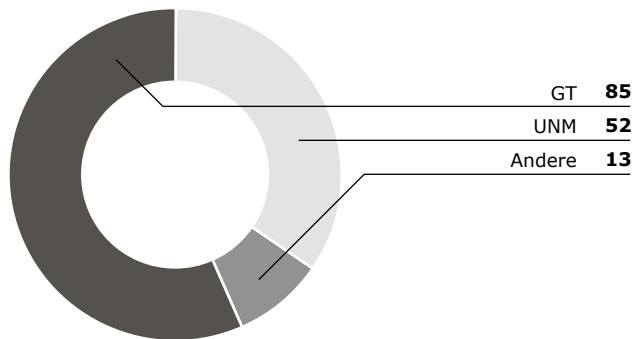
Trotz der angespannten Beziehungen zwischen Regierungs- und Oppositionspartei hat die Kohabitation jedoch nicht zu einer politischen Blockade geführt. Die georgische Politik nutzte die Gelegenheit, sich im Schließen von Kompromissen zu üben. Saakaschwili und Iwanischwili waren zu dieser Kohabitation gezwungen, eine Situation, die auch in bewährten Demokratien eine Herausforderung darstellt

3 | Vgl. Canan Atilgan und Moritz Esken, „Ein politischer Neubeginn?“, *KAS-Länderbericht*, 28.10.2013, http://kas.de/wf/doc/kas_35870-1522-1-30.pdf [27.11.2013].

und eine ganz neue Erfahrung für die georgische Politik war. Selbstverständlich versuchte die Saakaschwili-Partei im Parlament, der Regierungskoalition zuzusetzen. Der Präsident selbst stimmte zwar mehreren Gesetzen der Regierung zu, machte aber des Öfteren auch Gebrauch von seinem Vetorecht. Beispielsweise blockierte er die Ernennung von Botschaftern, die vom Außenministerium nominiert wurden, darunter auch den für Deutschland.⁴ Seit Februar 2013 werden die Geschäfte in Berlin vom ständigen Vertreter geführt. Saakaschwili hat bei mehreren Gesetzen seine Unterschrift verweigert.⁵ Die Regierungsmehrheit im Parlament hat das Veto des Präsidenten jedoch immerzu erfolgreich überwinden können.⁶ Andererseits war die GT-Mehrheit auf die Stimmen der Opposition angewiesen, um Verfassungsänderungen verabschieden zu können. Trotz heftiger Diskussionen waren die Kontrahenten in der Lage, eine Einigung sogar in einer so kontroversen Frage wie der vorzeitigen Beschneidung der Befugnisse des Präsidenten zu finden.⁷

Abb. 2

Sitzverteilung im georgischen Parlament (Stand 10/2013)



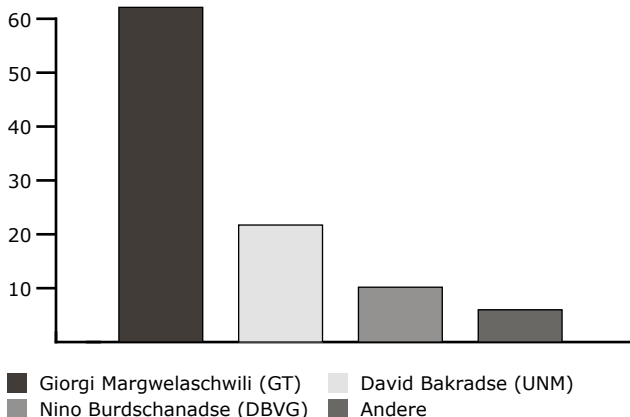
Quelle: Parlament Georgiens.

- 4 | „FM Says President Drags Out Appointing New Ambassadors“, Civil Georgia, 16.03.2013, <http://civil.ge/eng/article.php?id=25852> [05.11.2013].
- 5 | „Saakashvili Vetoes Bill Setting 3-Year Trial Period for Judges“, Civil Georgia, 30.10.2013, <http://civil.ge/eng/article.php?id=26639> [05.11.2013].
- 6 | Gesetze, die die Präsident mit einem Veto belegt, können laut georgischer Verfassung erneut ins Parlament eingebracht und dann verabschiedet werden.
- 7 | „Constitutional Amendment Passed Unanimously“, Civil Georgia, 21.03.2013, <http://civil.ge/eng/article.php?id=25873> [05.11.2013].

Die Präsidentschaftswahl hat nun diese schwierige, aber auch erkenntnisreiche Übergangsphase beendet. Giorgi Margwelaschwili, unbekannter Schützling des Premiers Iwanischwili, wurde mit 62 Prozent der Stimmen zum vierten Präsidenten Georgiens gewählt. Der Kandidat der UNM, David Bakradse, hat 22 Prozent der Stimmen erhalten. Das drittbeste Ergebnis mit zehn Prozent erreichte Nino Burdschanadse von der Partei Demokratische Bewegung – Vereintes Georgien. 20 restliche Kandidaten konnten weniger als sechs Prozent auf sich vereinen.⁸

Abb. 3

Amtliches Endergebnis der Präsidentschaftswahlen 2013 (in Prozent)



Quelle: CEC.

Die UNM war sich im Klaren darüber, dass sie mit einem Wahlsieg ihres Kandidaten nicht rechnen konnte, und versuchte, sich als demokratische und konsolidierte Partei zu präsentieren. Hierzu diente vor allem die Bestimmung des Präsidentschaftskandidaten durch Vorwahlen in den verschiedenen Regionen des Landes, die die Transparenz und die innerparteiliche Demokratie festigen sollten. David Bakradse konnte sich darin gegen drei Kandidaten aus der eigenen Partei durchsetzen. Der ehemalige Außenminister, der bis 2012 Parlamentspräsident war, ist der georgischen Öffentlichkeit als besonnener und pragmatischer Politiker bekannt. Den Wahlkampf führte er mit dem Slogan „Lasst uns gemeinsam die Regierung kontrollieren“. Mit dem

Experiment der Vorwahl grenzte sich die UNM öffentlichkeitswirksam vom GT ab, dessen Kandidat vom Premierminister persönlich ohne weitere Konsultationen ausgewählt wurde.

Bis die Parlamentswahlen im Jahre 2008 zu einem Zerwürfnis mit Saakaschwili führten, gehörte Nino Burdschanadse zu seinen engsten Vertrauten. Später gründete sie eine eigene politische Bewegung.

Mit ihrem dritten Platz in den Präsidentschaftswahlen gelang Nino Burdschanadse möglicherweise ein Comeback auf die politische Bühne Georgiens. Die Vorsitzende der Partei Demokratische Bewegung ist in Georgien eine bekannte politische Figur. Sie amtierte zwischen 2001 und 2008 bereits als Übergangspräsidentin und als Parlamentspräsidentin. Bis die Parlamentswahlen im Jahre 2008 zu einem Zerwürfnis mit Saakaschwili führten, gehörte sie zu seinen engsten Vertrauten. Später gründete sie eine eigene politische Bewegung. Ihr Versuch, die Opposition gegen Saakaschwili zu vereinen, blieb aber erfolglos. Nino Burdschanadse fiel in den letzten Jahren in der Öffentlichkeit vor allem aufgrund ihrer engen Beziehungen zu Putin und zu Russland in Ungnade. Der Zuspruch für Burdschanadse ist im letzten Jahr jedoch gewachsen, da viele Georgier ihre radikale Abrechnung mit Saakaschwili und seinen Mitstreitern unterstützten. Hier handelte es sich offenbar um ehemalige Wähler des GT, die einen härteren Umgang mit der Vorgängerregierung befürworteten oder dem GT-Kandidaten Margwelaschwili politisch nicht viel zutrauten. Damit füllt Burdschanadse ein Vakuum in der georgischen Politik.

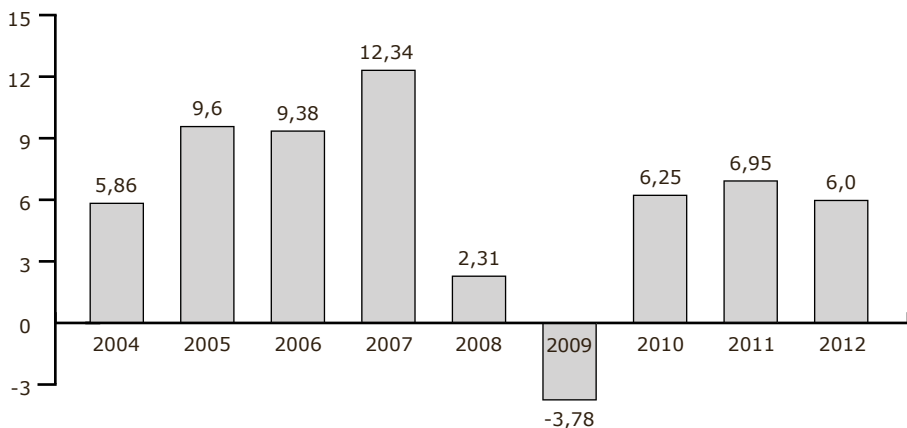
Mit den Präsidentschaftswahlen hat der GT seine Macht konsolidiert, während sich die UNM als Opposition weitgehend etablieren konnte. Mit diesem Machtwechsel ist die Ära der Rosenrevolution formell zu Ende gegangen.

EINE BILANZ DER ROSENREVOLUTION

Die Rosenrevolution im Jahre 2003 war der Versuch eines radikalen Bruchs mit der sowjetischen Vergangenheit. Die sowjetische Nomenklatura musste den Weg für eine neue politische Führung von überwiegend im Westen ausgebildeten jungen Eliten räumen. Die vielseitige Modernisierung Georgiens war das Motto der energischen Regierung Saakaschwili. In der Tat setzte Georgien in wenigen Monaten umfangreiche Reformen um. Die von Saakaschwili

vorangetriebene radikale Verwaltungsreform wurde international als Vorbild gepriesen. Im Korruptionsindex von Transparency International belegt Georgien heute Rang 51 und steht damit besser da als viele Mitgliedstaaten der EU wie Tschechien, Lettland, die Slowakei oder Rumänien. 2004 war Georgien noch auf Rang 99. Die Regierung schaffte obsolet gewordene Regularien ab, die investitions-hindernd wirkten, und initiierte neue Infrastrukturprojekte. Als Folge erreichte Georgiens Wirtschaft bemerkenswerte Wachstumsraten. Außenpolitisch war Priorität, Georgien in die Europäische Union und in die NATO zu führen.

Abb. 4

BIP-Wachstum 2004 bis 2012 (in Prozent)

Quelle: Weltbank.

Es steht außer Frage, dass Georgien heute ohne den radikalen Modernisierungskurs kaum über Entwicklungsperspektiven verfügen würde. Allerdings öffnete sich im Verlauf der Jahre die Schere zwischen Demokratisierung und Modernisierung immer weiter. Der inkonsistente Demokratisierungsprozess und ein Führungsstil, der stärker autoritäre Züge annahm, kennzeichneten den politischen Transformationsprozess. Zwar erklärte die Regierung den Aufbau einer liberalen Demokratie und die Mitgliedschaft in europäischen und euroatlantischen Strukturen zu ihren politischen Zielen, allerdings mehrten sich die Zeichen für Einschränkung von politischen Freiheiten, Manipulation während der Wahlen und Verfolgung der Opposition. Georgien musste daher der Gruppe der hybriden Regime zugeordnet werden. Einen Image-Schaden nahm die Regierung

wegen ihres Vorgehens in der Kriminalitätsbekämpfung. Das harte Durchgreifen ließ die hohen Kriminalitätsraten zwar zurückgehen, es war aber mit gravierenden Menschenrechtsverletzungen verbunden. Innerhalb kurzer Zeit stieg die Zahl der Gefängnisinsassen auf das Vierfache.⁹

Außenpolitisch scheiterte die Regierung Saakaschwili mit ihrem Vorhaben, in die Sezessionskonflikte von Abchasien und Südossetien eine positive Dynamik einzubringen. Zwar brachte der Präsident die autonome Teilrepublik Adschara an der Schwarzmeerküste, die vom autoritären Führer Aslan Abaschidse regiert wurde, zurück unter die Kontrolle der Zentralmacht. Die weiteren, teils aggressiven Versuche, in Abchasien und Südossetien den Status quo zu ändern, haben allerdings nur zur Eskalierung der seit Anfang der 1990er Jahren eingefrorenen Konflikte

Die Kluft zu Abchasien und Südossetien ist noch größer geworden. Das Thema Russland wurde weitgehend tabuisiert. Ebenso wenig willkommen waren Diskussionen über Georgiens außenpolitische Orientierung.

und letztendlich zum Ausbruch des kurzen Krieges zwischen Georgien und Russland im Jahr 2008 geführt. Die Kluft zu Abchasien und Südossetien ist seitdem noch größer geworden. Das Thema Russland wurde weitgehend tabuisiert. Ebenso wenig willkommen waren Diskussionen über Georgiens außenpolitische Orientierung. Zur Bekräftigung seiner Position berief sich Saakaschwili immer wieder auf die Volksabstimmung vom Januar 2008, bei der sich 72,5 Prozent der Bevölkerung für eine NATO-Mitgliedschaft des Landes ausgesprochen hatten.¹⁰


Nach zehn Jahren der Rosenregierung muss nichtsdestotrotz eine eher positive Bilanz gezogen werden: Als Saakaschwili die Macht übernahm, galt Georgien als „gescheiterter Staat“. Heute gilt das Land in der Region sogar als Vorbild für Modernisierung. Der Unterschied wird im regionalen Vergleich klarer: Nach 20 Jahren der Unabhängigkeit herrschen in den Nachbarrepubliken Georgiens immer noch alte Familien- und Patronagenetzwerke und eine weit

9 | Mariam „Gabedava, Zero Tolerance and (near) Zero Acquittal“, Transparency International Georgia, 30.11.2010, <http://transparency.ge/en/blog/pzero-tolerance-and-near-zero-acquittalp> [05.11.2013]; „Criminal Justice Statistics“, National Statistics Office of Georgia (GEOSTAT), http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=602&lang=eng [05.11.2013].

10 | „CEC Announces Plebiscite Results“, Civil Georgia, 11.01.2008, <http://civil.ge/eng/article.php?id=16868> [05.11.2013].

verbreitete sowjetische politische Kultur individueller Indifferenz. Obwohl der Führungsstil Saakaschwilis zu Recht kritisiert wurde, haben er und seine Regierung einen Bruch mit der sowjetischen Vergangenheit in vieler Hinsicht geschafft und die institutionellen Grundlagen für einen friedlichen Wandel und Machttransfer vorbereitet. Die Ziele der Mitgliedschaft in NATO und EU sowie der Gründung moderner politischer Institutionen sind heute politischer Konsens in Georgien.



Ehemaliger Präsident mit eher positiver Bilanz: Als Saakaschwili die Macht übernahm, galt Georgien als „gescheiterter Staat“. | Quelle: David Plas, Europäische Volkspartei (EVP), flickr 

ENDE DES SUPER-PRÄSIDENTIALISMUS

Am 17. November, als der neue Präsident offiziell seinen Eid leistete, sind Verfassungsänderungen in Kraft getreten. Dabei geht es um eine Transformation der politischen Ordnung von einer präsidentiellen zu einer stärker durch das Parlament und den Premierminister geprägten Demokratie. Parlament und Regierung werden gestärkt. Der neue Präsident wird weiterhin Kernkompetenzen in der Außen- und Sicherheitspolitik behalten sowie durch direkte Wahlen gewählt werden. Ansonsten wird er eher symbolische und repräsentative Funktionen erfüllen. Der mit weit reichenden Befugnissen ausgestattete Premier wird der mächtigste Akteur im georgischen Regierungssystem sein. Er wird nicht mehr vom Staatspräsidenten ernannt, sondern vom Parlament gewählt.

Die Verfassungsänderungen hat eine Staatskommission erarbeitet, die 2009 unter der Saakaschwili-Regierung einberufen wurde, um die Verfassung des Landes zu prüfen. Diese war 1995 verabschiedet und seitdem mehrmals geändert worden. Wesentliche Änderungen wurden 2004, nach der Rosenrevolution, vorgenommen. Der Präsident wurde mit weit reichenden Kompetenzen ausgestattet, was sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene Anlass zur Kritik bot. Die Verfassungskommission sollte die gestörte Balance zwischen Exekutive und Legislative wiederherstellen. Von Kritikern wurde oft moniert, dass die Regierung mit der Verschiebung des Machtzentrums vom Präsidenten zum Premier eine Verlängerung von Saakaschwilis Herrschaft beabsichtigte, also ein Putin-Modell im Sinn hatte. Saakaschwili durfte laut Verfassung nicht mehr bei den Präsidentschaftswahlen kandidieren, hätte aber den Posten des Premiers bekleiden können.

Im Jahr 2010 hat die Kommission einen Plan vorgelegt, der vom georgischen Parlament verabschiedet wurde. Die neue politische Ordnung stärkt den Premier, wobei auch der Präsident, vor allem durch sein Direktmandat, nach wie vor eine wichtige politische Position innehat. Die

Der Verlust der Parlamentsmehrheit hat Saakaschwili politisch gelähmt, obwohl er gemäß der Verfassung noch die mächtigste Figur im politischen System Georgiens war.

einjährige Kohabitation hat hingegen verdeutlicht, dass die institutionellen Rahmenbedingungen zwar wichtig sind, aber erst in einem spezifischen politischen Kontext zum

Tragen kommen. Der Verlust der Parlamentsmehrheit hat Saakaschwili politisch gelähmt, obwohl er gemäß der Verfassung noch die mächtigste Figur im politischen System Georgiens war. Er konnte zwar einige Prozesse durch sein Vetorecht verzögern, aber kaum mehr das politische Geschehen bestimmen.

Die Mehrheitsverhältnisse im Parlament werden also eine bedeutendere Rolle spielen als bisher. Die UNM konnte mit 52 Abgeordneten bislang knapp Verfassungsänderungen verhindern. Mit dem Inkrafttreten der Verfassungsänderung wurden die Stimmenverhältnisse dahingehend geändert, dass für künftige Beschlüsse die Zustimmung von 113 Parlamentariern nötig sein wird. Für größere Vorhaben wird somit eine parteienübergreifende Kooperation zwingend.

ABGANG DER POLITISCHEN CHARISMATIKER

Die neue politische Ordnung stärkt zwar die Rolle des Premiers gegenüber dem Präsidenten, macht ihn zugleich jedoch abhängig von parlamentarischen Mehrheiten und zwingt ihn zur Kooperation und möglicherweise auch zu Koalitionen. Gekoppelt mit den Wahlergebnissen wird die Bedeutung charismatischer Anführer relativiert, die die georgische Politik seit der Unabhängigkeit maßgeblich bestimmt haben.

Alle drei Präsidenten – Swiad Gamsachurdia, Eduard Schewardnadse und Micheil Saakaschwili – hatten bereits vor der Amtsübernahme Erfahrung auf nationaler Ebene sowie internationale Reputation und eine breite Anhängerschaft. Sie hatten alle eine klare Vorstellung über die außen- und innenpolitische Ausrichtung des Landes, und alle haben ein Vermächtnis hinterlassen. Das Erbe Gamsachurdias, der sich vor allem nationalistisch gab, war ein zerrüttetes Georgien mit zwei Sezessionskonflikten und einem Bürgerkrieg. Als Schewardnadses Erbe müssen wohl die korrupten Strukturen des Landes bezeichnet werden. Zu seinen Verdiensten zählen dagegen zweifelsohne die Verabschiedung der Verfassung von 1995 und die strategische Entscheidung zugunsten einer prowestlichen außenpolitischen Ausrichtung. Saakaschwili wird als radikaler Modernisierer und Herausforderer Russlands in die Geschichte eingehen.

Im Vergleich zu diesen dreien sind Präsident Margwelaschwili und Premier Gharibaschwili weder politisch erfahren noch verfügen sie über besondere politische Ausstrahlungskraft. Margwelaschwili hat Philosophie studiert und für verschiedene in Tiflis tätige internationale Organisationen gearbeitet. Er war als Rektor der privaten Hochschule Georgian Institute of Public Affairs und Kommentator politischer Themen bekannt. Seine politische Karriere startete, als Iwanischwili ihn nach den Parlamentswahlen 2012 als Bildungsminister ins Kabinett holte. Auch der neue Premier Gharibaschwili ist ein enger Vertrauter seines schwerreichen Vorgängers Iwanischwili, dessen politische Karriere ebenfalls vor gerade einmal einem Jahr begann – als Wahlkämpfer Iwanischwilis. Inzwischen hat er seinen Lehrmeister nicht nur

Auch der neue Premier Gharibaschwili ist ein enger Vertrauter seines schwerreichen Vorgängers Iwanischwili, dessen politische Karriere ebenfalls vor gerade einmal einem Jahr begann – als Wahlkämpfer Iwanischwilis.

als Premier, sondern auch als Vorsitzender des GT abgelöst. Der 31-jährige Gharibaschwili arbeitete vorher als Manager für Iwanischwilis Firmen sowie für dessen Stiftung.¹¹

Somit sind sowohl Premier als auch Präsident vollkommen abhängig von ihrem Schutzherrn Iwanischwili. Dieser sieht denn auch seine vor zwei Jahren verkündete Mission, Saakaschwili von der politischen Bühne zu drängen, als erfüllt an. In seiner Amtszeit als Premier sorgte

Dass sich Iwanischwili bei seinen Personalentscheidungen nicht in erster Linie von politischer Erfahrung und Kompetenz, sondern von Loyalität und persönlichem Vertrauen leiten ließ, ist offensichtlich.

Iwanischwilis Führungsstil vielfach für Kritik. Alle wichtigen Personalentscheidungen hatte er im Alleingang gefällt. Dass er sich dabei nicht in erster Linie von politischer Erfahrung und Kompetenz, sondern von Loyalität und persönlichem Vertrauen leiten ließ, ist offensichtlich. Gesundheitsminister wurde sein Hausarzt, seinen Anwalt kürte er zum Generalstaatsanwalt – der nun zusammen mit Iwanischwili seinen Posten niedergelegt hat. Ähnlich lagen die Kriterien bei der Nominierung Margwelaschwilis und der Ernennung Gharibaschwilis. Zwar hat die Koalition die Personalentscheidungen als Ergebnis interner und demokratischer Konsultationen präsentiert, es war aber von Anfang an ein offenes Geheimnis, dass Iwanischwilis Vorschläge nicht diskutabel waren. Verteidigungsminister Irakli Alasania, Vorsitzender des Bündnispartners Freie Demokraten, wurde der Posten des ersten Vizepremiers entzogen, weil er parteiintern die Möglichkeiten seiner Kandidatur für die Präsidentschaftswahl diskutiert hatte.¹²

Iwanischwili hat verkündet, dass er sich in Zukunft zivilgesellschaftlich engagieren wird, ohne diese neue Rolle genau zu spezifizieren. Es ist nicht klar, ob und wie Iwanischwili informell Macht ausüben wird. Davon wird größtenteils abhängen, inwieweit sich der neue Präsident und der neue Premier als unabhängige Akteure etablieren oder ob sie zu „georgischen Medwedews“ degradiert werden.

11 | Offizielle Biografie: „Irakli Garibashvili“, Government of Georgia, http://government.gov.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=124&info_id=200 [06.11.2013].

12 | „PM Ivanishvili Demotes Alasania“, Civil Georgia, 23.01.2013, <http://civil.ge/eng/article.php?id=25670> [07.11.2013].



„Retter der Nation“? Präsident Margvelashvili (rechts) und Premier Iwanischwili auf einer Pressekonferenz am 28. Oktober. | Quelle: © Zurab Kurtsikidse, picture alliance, dpa.

NEUER ANFANG ODER ALTE AUTORITÄTEN?

Die parteipolitische Landschaft in Georgien ordnet sich neu. Der GT als die Koalition setzt sich aus Gruppen zusammen, die das gesamte ideologische Spektrum von sozialistisch über liberal bis ultranationalistisch abdecken. Unter seinen Abgeordneten sind sowohl Funktionäre der neuen Regierung als auch verhältnismäßig viele ehemalige Bürokraten und Geschäftsleute aus der Schewardnadse-Ära, die den Machtwechsel als Möglichkeit für eine Rückkehr an die Macht gesehen haben. In dieser Zusammensetzung wirkt der GT nicht wie eine Koalition neuer politischer Strategen und Visionäre, sondern eher wie eine Allianz ausgewiesener Saakaschwili-Gegner, die über diese Abneigung hinaus wenig gemeinsam haben. Die liberale Partei von Verteidigungsminister Alasania oder die Republikaner, die als Sammelbecken für Intellektuelle gelten, müssen sich mit Erzkonservativen arrangieren. Was diese heterogene Gruppe verbindet, ist zweifelsohne die Person Iwanischwilis. Ohne diese Bindekraft wird es der Koalition schwerfallen, das Bündnis aufrechtzuerhalten und regierungsfähig zu bleiben. Vieles wird davon abhängen, ob sich Iwanischwili in der Tat von der Politik distanzieren wird. Ohne die Zusammenarbeit mit dem GT könnten dessen Bündnispartner politisch nichts ausrichten.¹³ Die Partei GT als führende Kraft

13 | Der Koalition gehören die Partei Georgischer Traum – Demokratisches Georgien, die Republikanische Partei, die Freien Demokraten, das Nationale Forum, die Industrielle Partei und die Konservative Partei an.

der Koalition ist zwar formal von ihren Koalitionspartnern abhängig, um die parlamentarische Mehrheit zu bilden, allerdings würde sich im Falle der Auflösung der Koalition eine Reihe von Parlamentariern der Bündnispartner der GT-Partei anschließen.¹⁴

Die UNM hat die erste Welle von Angriffen seitens der neuen Machthaber überstanden und den Zuspruch in ihrer Stammwählerschaft stabilisiert. Intern wird von einer stabilen Unterstützung zwischen 20 und 25 Prozent ausgegangen.

Ungewiss ist die Zukunft der UNM, wobei es zum ersten Mal in der Geschichte der jungen Republik vorkommt, dass eine Regierungspartei nach ihrer Abwahl nicht sofort in der Bedeutungslosigkeit versinkt. Die Partei hat die erste Welle von Angriffen seitens der

neuen Machthaber überstanden und den Zuspruch in ihrer Stammwählerschaft stabilisiert. Intern wird von einer derzeit stabilen Unterstützung für die Partei zwischen 20 und 25 Prozent ausgegangen. Der Stimmanteil von 22 Prozent für den UNM-Präsidentschaftskandidaten David Bakradse bestätigt diese Vermutung. Andererseits hat die UNM nach den Präsidentschaftswahlen ihren Zugang zu administrativen Ressourcen verloren, was in Schwellenländern wie Georgien für Parteien von großer Bedeutung ist. Provinzgouverneure, die von Saakaschwili ernannt wurden, sind nach den Präsidentschaftswahlen zurückgetreten. Ihre Nachfolger werden gemäß der Verfassungsänderung von der Regierung bestimmt. Vor diesem Hintergrund ist noch unklar, ob die regierende Koalition der UNM-Opposition politische Freiräume lässt oder doch die Marginalisierung der politischen Opposition anstrebt. Schließlich hat Georgien seit der Unabhängigkeit nichts anderes gekannt als die Macht einer Partei auf allen Ebenen. Entscheidend wird in diesem Zusammenhang der Umgang mit Saakaschwili sein, der von der UNM auf dem jüngsten Parteikongress als Vorsitzender bestätigt wurde. Es gibt verschiedene Andeutungen unter anderem des Premiers Iwanischwili, die vermuten lassen, dass ein Strafverfahren gegen Saakaschwili eröffnet werden wird. Von dessen Ausgang werden die politischen Überlebenschancen der UNM ebenso abhängen wie von ihrer Fähigkeit, sich zu erneuern, aus Fehlern zu lernen und dies glaubwürdig an die Bürger zu kommunizieren.

14 | Kurz nach den Parlamentwahlen hat das Nationale Forum eine Fusion mit der Partei Iwanischwilis angekündigt. Später hat die Parteiführung diese Idee aufgegeben. Vgl. „National Forum' joins 'Georgian Dream'“, Prime news, <http://prime-news.ge/?p=87865&lang=en> [06.11.2013].

Die Wahlen haben mehrere strukturelle Probleme in der georgischen Politik offenbart. Politische Ideen haben kaum eine Rolle gespielt, im Wesentlichen ging es um die Personen Iwanischwili und Saakaschwili. Der GT gewann die Wahlen nicht, weil er mit einem überzeugenden Programm aufwartete, sondern vor allem, weil breite Teile der Bevölkerung in Iwanischwili den neuen Retter sahen. Die Orientierung an Personen stellt somit eine wichtige Herausforderung für die Konsolidierung einer demokratischen politischen Kultur dar. Nach dem Abgang der charismatischen Führer Saakaschwili und Iwanischwili kann ein Machtvakuum entstehen, das die schwach entwickelte Parteienlandschaft nicht auszufüllen imstande ist. Entweder werden politische Parteien lernen, ihre Programme und Überzeugungen in den Vordergrund zu rücken, parteiübergreifende Kooperationen einzugehen und Koalitionen zu bilden, oder dieses Vakuum wird durch eine neue charismatische Führung gefüllt werden. Dabei besteht die Gefahr, dass vor allem erzkonservative Kräfte mit ihren radikalen Ideen stärkeren Zuspruch erhalten. Diese wiederum schwimmen im Fahrwasser der mächtigen orthodoxen Kirche Georgiens, die mit ihren intoleranten Positionen zunehmend einen Keil in die heterogene georgische Gesellschaft treibt.

Der GT gewann die Wahlen nicht, weil er mit einem überzeugenden Programm aufwartete, sondern vor allem, weil breite Teile der Bevölkerung in Iwanischwili den neuen Retter sahen.

Die orthodoxe Kirche hat eine besondere Stellung in der georgischen Gesellschaft. Während die Autorität formaler politischer Institutionen schwindet, ist die Kirche die populärste soziale Institution im Land.¹⁵ Auch formell genießt sie eine besondere Stellung gegenüber dem Staat, aus dessen Haushalt sie finanziert wird. Nach Einschätzung georgischer Experten hat die Kirche maßgeblich den politischen Stimmungswandel während der Parlamentswahlen 2012 forciert.¹⁶ Die Kirche und ihr Oberhaupt Ilia II. scheuen sich nicht vor politischen Stellungnahmen. Dabei lassen sich die politischen Vorstellungen der Kirche nicht immer logisch

15 | Nach Sympathie und beruflicher Leistung befragt wurde bei einer aktuellen Umfrage Patriarch Ilia II von 92 Prozent, Iwanischwili jedoch nur von 69 Prozent der Befragten positiv bewertet. Navarro, Fn. 2.

16 | Interview mit Prof. Gigi Tevzadse: Maja Chalaganidse, „ოცნების გამარჯვების მნიშვნელოვანი ფაქტორი იყო ეკლესია“ (Kirche war ein wichtiger Faktor für den Sieg des Georgischen Traums), 24 Saati, 14.10.2012, <http://24saati.ge/index.php/category/news/interview/2012-10-14/32683> [06.11.2013].

nachvollziehen. Die Idee von der Wiederherstellung der georgischen Monarchie mag absurd erscheinen, die Kirche sieht das anders. 2007 hat sich der Patriarch öffentlich für die Wiedereinführung der Monarchie eingesetzt. Vor einigen Jahren hat er die Lieerung zwischen zwei georgischen königlichen Häusern maßgeblich mitgesteuert und vor Kurzem taufte er den neugeborenen Sohn aus dieser Ehe. Eine Zeremonie fand nach allen Regeln der Taufe eines Thronfolgers statt.¹⁷

Der weitreichende Einfluss der Kirche lässt sich heute auf allen politischen Ebenen spüren. Nationaler Radikalismus, antiwestliche Einstellungen und Intoleranz gegenüber Minderheiten werden in der Kirche toleriert und teilweise auch unterstützt. Ein eindrucksvolles Beispiel ist der Gewaltausbruch gegen Teilnehmer einer Kundgebung gegen Homophobie im Mai 2013, an dem Vertreter der Kirche aktiv teilnahmen.¹⁸ Die Werte, für die die Kirche wirbt, stehen nicht immer im Einklang mit den Prinzipien einer liberalen, demokratischen und freien Gesellschaft. Wenn der Patriarch in höchsten Tönen über Stalin als großen Georgier und gläubige Person spricht,¹⁹ verwundert es wenig, dass im Land wieder Stalindenkmäler aufgestellt werden. Thomas De Waal, ein Kenner Georgiens, stellt zu Recht fest: „In den vergangenen Jahren wurde Georgien, in Ermangelung eines besseren Wortes, georgischer. Es ist zugleich demokratischer, offener, nationalistischer und christlich-orthodoxer geworden. Heute scheint Saakaschwili ‚geistige Revolution‘ wie eine Illusion.“²⁰ In der Tat setzte die Saakaschwili-Regierung liberale Prinzipien zuweilen mit undemokratischen Methoden durch. Nun stellt sich die Frage, wie ein Kompromiss mit Traditionen gefunden werden kann, ohne liberale Errungenschaften aufzugeben.

- 17 | „ბაგრატიონების შთამომავლის ნათლობას პატრიარქმა ისტორიული უწოდა“ (Patriarch bezeichnete Taufe des Nachfolgers der Bagrationi-Dynastie als historisch), Netgazeti.ge, 03.11.2013, <http://netgazeti.ge/GE/105/News/25112> [06.11.2013].
- 18 | Silvia Stöber, „Georgien: Zwischen Moderne und Mittelalter“, Heinrich-Böll-Stiftung, 31.05.2013, <http://boell.de/de/node/277339> [06.11.2013].
- 19 | Maja Metskhvarischwili, „ილია მეორე: რუსეთი ძალიან მიყვარს, სტალინი მორწმუნე იყო“ (Ilia II: Ich liebe Russland, Stalin war gläubig), Netgazeti.ge, 31.07.2013, <http://netgazeti.ge/GE/105/News/22214> [05.11.2013].
- 20 | Thomas de Waal, „So Long, Saakashvili“, *Foreign Affairs*, 29.10.2013, <http://carnegieendowment.org/2013/10/09/so-long-saakashvili/grk6> [05.11.2013]. Übers. d. Red.

KONSOLIDIERTE DEMOKRATIE ODER FASSADEN- DEMOKRATIE: IWANISCHWILIS BUSINESSPLAN

Bereits 2011, als Iwanischwili seinen Eintritt in die Politik verkündete, versprach er den Aufbau eines demokratischen Systems, das sogar Europäer bewundern würden.²¹ Er habe vor, seine Regierung aus der Zivilgesellschaft heraus zu kontrollieren. Bildung und Stärkung der Zivilgesellschaft seien als verantwortungsvoller Bürger seine neuen Prinzipien.²² Wie Gewaltenteilung, Transparenz und Rechenschaftspflicht in einem solchen System zu garantieren seien, blieb offen. Iwanischwili verfügt über ein für georgische Verhältnisse immenses Vermögen. 2012 wurde es auf 5,3 Milliarden US-Dollar geschätzt,²³ ein Drittel des georgischen Bruttoinlandprodukts.²⁴ Nachdem er sich nun offiziell aus der Politik zurückgezogen hat, wird er keine Rechenschaft mehr gegenüber der georgischen Wählerschaft ablegen müssen. Er könnte somit eine vom Staat unabhängige „autonome Macht“ aufbauen. Ohne Bekleidung eines offiziellen Postens würde er keinen formellen Einschränkungen unterliegen. Er würde sich nicht mit täglichen Aufgaben des Regierens befassen müssen und könnte auch nicht für Misserfolge der Regierung zur Rechenschaft gezogen werden. Im Gegenteil, er hat freie Hand, die Regierung informell unter Kontrolle zu halten. Kurz vor seinem Rücktritt sagte Iwanischwili, er überlasse es seinem Nachfolger, die Zusammensetzung der neuen Regierung zu bestimmen, sei aber bereit, sowohl dem Premier als auch dem Präsidenten als Berater zur Verfügung zu stehen. Seine engsten Vertrauten in den besagten Ämtern werden das Angebot schlecht ausschlagen können.

Nachdem sich der vermögende Iwanischwili nun offiziell aus der Politik zurückgezogen hat, wird er keine Rechenschaft mehr gegenüber der georgischen Wählerschaft ablegen müssen.

21 | „Ivanishvili's First-Ever TV Interview“, Civil Georgia, 17.10.2011, <http://civil.ge/eng/article.php?id=24039> [05.11.2013].

22 | Iwanischwilis offener Brief (inoffizielle Übersetzung): „PM on His Intended Pre-Term Resignation“, Civil Georgia, 02.09.2013, <http://civil.ge/eng/article.php?id=26408> [06.11.2013].

23 | „Bidzina Ivanishvili“, Forbes, 03/2013, <http://forbes.com/profile/bidzina-ivanishvili> [07.11.2013].

24 | „Gross Domestic Product (GDP)“, GEOSTAT, http://geostat.ge/index.php?action=page&p_id=119&lang=eng [07.11.2013].

Iwanischwilis Konzept ähnelt einem Managementplan zur Führung eines Unternehmens. Dieses Konzept einer politisch farblosen und technokratischen Regierung kann eine gewisse Effizienz aufweisen. Von der Festigung demokratischer Institutionen ist allerdings nicht auszugehen. Vielmehr wird die Macht auf die informelle Ebene ausgelagert und ihre Kontrolle erschwert.

KONTINUITÄT ODER KURSWECHSEL?

Eine weitere Herausforderung ist mit der außenpolitischen Orientierung des Landes verbunden. Die neue Regierung hat seit ihrem Amtsantritt im In- und Ausland für Irritationen gesorgt. Nach einem Jahr bleibt die Frage offen, wie die GT-Regierung die strategischen Interessen des Landes definiert. Die Westorientierung wurde unter Präsident Schewardnadse zur Hauptrichtung der georgischen Außenpolitik. Georgien nahm an verschiedenen regionalen wirtschaftlichen Projekten teil, die teils geopolitische Implikationen hatten, unter anderem am Bau von Erdöl- und Erdgaspipelines. Unter Saakaschwili wurde die westliche Ausrichtung in Sicherheits- und außenpolitischen Konzepten formalisiert. Georgien setzte sich unter anderem die Mitgliedschaft in der NATO zum Ziel und beteiligte sich an Friedensoperationen der Allianz. Der westliche Kurs wurde klar formuliert und ebenso eindeutig gegenüber dem Ausland kommuniziert.

Im März 2013 hat das Parlament eine parteiübergreifende Resolution zur Außenpolitik verabschiedet und den euro-atlantischen Kurs Georgiens bekräftigt.

Auf den ersten Blick bleibt die GT-Regierung dem Kurs ihres Vorgängers treu. Der neue Präsident Margwelaschwili nannte die Außenpolitik das einzige Politikfeld, in dem er sich eine Zusammenarbeit mit der UNM vorstellen kann.²⁵ Im März 2013 hat das Parlament eine parteiübergreifende Resolution zur Außenpolitik verabschiedet und den euro-atlantischen Kurs Georgiens bekräftigt. Das Land wird laut der Resolution keine Mitgliedschaft in regionalen Organisationen anstreben, deren Mitglieder nicht seine territoriale Integrität anerkennen. Im Wesentlichen geht es hier

25 | „გიორგი მარგველაშვილის ‚ნაციონალუბთან‘ თანამშრომლობა მხოლოდ საგარეო საკითხებში წარმოუდგენია“ (Giorgi Margwelaschwili kann sich eine Zusammenarbeit mit der UNM nur im Bereich der Außenpolitik vorstellen), InterPressNews, 28.10.2013, <http://interpressnews.ge/geo/politika/258046> [29.10.2013].

um die GUS und die Eurasische Union, in denen Russland das Sagen hat.²⁶ Im November wurde das Assoziierungsabkommen mit der EU paraphiert, die Aussichten auf eine Unterzeichnung im nächsten Jahr stehen gut.

Zugleich strebt der GT eine Annäherung an Russland an, um das seit dem Krieg im August 2008 völlig gestörte Verhältnis zu verbessern. Iwanischwili ernannte kurz nach der Amtsübernahme als Premier den ehemaligen Botschafter Georgiens in Moskau, Zurab Abaschidse, zu seinem Sonderbeauftragten bei den Verhandlungen mit Russland. Es ist kein Geheimnis, dass Iwanischwili, der in den 1990er Jahren in Russland lebte und dort sein Vermögen aufbaute, dem großen Nachbarn deutlich offener gegenübersteht als sein Vorgänger Saakaschwili. Er hat sich bisher auffällig mit Kritik an Russland und der Person Wladimir Putins zurückgehalten. Der neue rhetorische Stil stellt ohne Zweifel eine nicht unbedeutende Voraussetzung für die Normalisierung der Beziehungen dar. Die Einflussmöglichkeiten der georgischen Regierung auf den Kreml bleiben auch mit Iwanischwili eingeschränkt. Die Regierung hat zwar erreicht, dass Russland das 2006 erlassene Embargo auf Wein und Mineralwasser aufgehoben hat, weitere Durchbrüche in den russisch-georgischen Beziehungen sind jedoch nicht zu erwarten. Im Gegenteil: Russland hat für eine weitere Eskalation gesorgt. Russische Truppen haben die Grenzen zur abtrünnigen Republik Südossetien mit Stacheldrahtzaun verstärkt, der teilweise mitten durch georgische Dörfer verläuft.

Es ist kein Geheimnis, dass Iwanischwili, der in den 1990er Jahren in Russland lebte und dort sein Vermögen aufbaute, dem großen Nachbarn deutlich offener gegenübersteht als sein Vorgänger Saakaschwili.

Auf georgischer Seite fehlt es an einer klaren Strategie. Es wäre naiv zu glauben, dass die georgische Politik das Verhältnis zu Russland verbessern kann, ohne politische Zugeständnisse an Moskau zu machen. Das gleiche gilt auch mit Blick auf die euro-atlantische Integration. Die Normalisierung der Beziehungen zu Russland und die Integration in die NATO sind Ziele, die sich mittelfristig gegenseitig ausschließen. Es ist schwer vorstellbar, dass der neuen Regierung ein solcher Spagat gelingt.

26 | „Parliament Adopts Bipartisan Resolution on Foreign Policy“, Civil Georgia, <http://civil.ge/eng/article.php?id=25828> [29.10.2013].

Georgien hat mit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen einen entscheidenden Demokratietest bestanden. Dies sollte von der internationalen Gemeinschaft anerkannt und im Prozess der weiteren Annäherung Georgiens an die europäischen Strukturen berücksichtigt werden. Gleichzeitig sollte die Gemeinschaft darauf achten, dass die erworbenen demokratischen Standards nicht rückgängig gemacht werden. Dies erfordert eine konstruktive und enge Zusammenarbeit mit der neuen Regierung, aber auch die Stärkung politischer Eliten innerhalb derselben, sofern sich diese klar zu den westlichen Werten bekennen. Georgien stellt einen Sonderfall in der Region dar. Zwar weist sein politisches System nach wie vor Strukturprobleme auf, doch sind wichtige Voraussetzungen für eine demokratische Konsolidierung gegeben. Die weitere Stärkung der Parteienlandschaft, die Etablierung einer politischen Kultur der Zusammenarbeit und die Konsolidierung der westlichen Ausrichtung können das Land zu einem Entwicklungsmodell im postsowjetischen Raum machen.