

Fischer, Sabine; Halbach, Uwe

Research Report

Regierungswechsel in Georgien: Innen- und außenpolitische Akzente

SWP-Aktuell, No. 72/2012

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Fischer, Sabine; Halbach, Uwe (2012) : Regierungswechsel in Georgien: Innen- und außenpolitische Akzente, SWP-Aktuell, No. 72/2012, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255092>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

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

Regierungswechsel in Georgien

Innen- und außenpolitische Akzente

Sabine Fischer / Uwe Halbach

Georgien erlebte im Herbst 2012 eine Entwicklung, die heute schon als historisch bezeichnet wird. Nach einem emotionalen, ja feindselig geführten Wahlkampf bewirkten die Parlamentswahlen am 1. Oktober einen Regierungswechsel, den das Land für sich als Beweis demokratischer Reife verbucht. Die seit neun Jahren regierende Vereinigte Nationale Bewegung von Präsident Micheil Saakaschwili, die im Parlament zuletzt über eine Zweidrittelmehrheit verfügt hatte, erlitt eine klare Niederlage gegen eine Koalition aus Oppositionskräften, die im auslaufenden Parlament noch nicht vertreten waren. Saakaschwili selbst wird noch bis 2013 im Amt bleiben. Welche Akzente wird nun die neue Koalitionsregierung unter Premierminister Bidsina Iwanischwili in der Innen- und Außenpolitik setzen? Werden der noch amtierende, mit hoher Machtfülle ausgestattete Präsident und die neue Regierung bis zur Präsidentschaftswahl 2013 zusammenarbeiten oder sich in konfliktreicher Konkurrenz verschleifen?

Sollte es den gegnerischen politischen Lagern des amtierenden Präsidenten Micheil Saakaschwili und des neuen Regierungschefs Bidsina Iwanischwili gelingen, in der Übergangsphase bis zur Präsidentschaftswahl (voraussichtlich im Oktober 2013) friedlich zusammenzuarbeiten, wäre der Regierungswechsel mit Fug und Recht als außergewöhnlich zu bewerten. Im Raum der ehemaligen Sowjetunion (ohne die baltischen Republiken) gab es seit 1991 rund 120 Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, die zumeist die Kontinuität der amtierenden Staatsführung bestätigten und oft unter Fälschungsverdacht standen. Ein friedlicher Regierungswechsel durch Wählerentscheid ist hier die Ausnahme.

In Georgien selbst ist dieser Wechsel der erste, der nicht durch einen Umsturz herbeigeführt wurde. Kurz nach den Wahlen vom 1. Oktober 2012 und der Bildung einer neuen Regierung allerdings wurden militärische und politische Amtsträger aus der abgewählten Regierung wegen Amtsmissbrauchs verhaftet. Die darauf folgenden Streitigkeiten zwischen den beiden politischen Lagern lassen erahnen, dass die politische Entwicklung Schwankungen unterliegen wird.

Vor den Wahlen waren in Georgien und im Ausland Warnungen vor einer Polarisierung der Gesellschaft laut geworden. Die höchste moralische Autorität des Landes, das Kirchenoberhaupt Patriarch Ilia II.,

mahnnte, den Frieden zu wahren. Auch das westliche Ausland blickte mit Sorge auf die Wahlen. Die Regierung diffamierte die Opposition als politische Kraft, die Georgien in die Vergangenheit und in den Machtorbit Russlands zurückführen wolle. Die Gegenseite wiederum titulierte die Machthaber als »faschistisch«. Für den Zeitraum von Oktober 2011 (dem Eintritt des Multimilliardärs Iwanischwili in die Politik) bis August 2012 dokumentierte Transparency International Georgia die Einschüchterung von Oppositionsaktivisten, Verhaftungen aus politischen Gründen, Ungleichbehandlung der Regierungs- und Oppositionsparteien bei Verstößen gegen das Gesetz über Parteienfinanzierung und Fälle der Verhinderung oppositioneller Parteitaktivitäten durch die Polizei. Stellungnahmen aus dem Oppositionslager ließen befürchten, dass nach den Wahlen Konflikte ausbrechen würden. Das Wahlbündnis Georgischer Traum, in dessen Zentrum Iwanischwilis Partei (Georgischer Traum – Demokratisches Georgien) stand, beklagte den autoritären Führungsstil des Präsidenten und schrieb sich das »Ende der Ära Saakaschwili« auf die Fahnen. Im Herbst 2011 war Iwanischwili überraschend in die Politik eingetreten. Bis dahin hatte er sehr zurückgezogen gelebt, obwohl sein Name aufgrund diverser Wohltätigkeitsprojekte weithin bekannt war. Sein Vermögen hatte er als Unternehmer in Russland erworben, bevor er 2002 nach Georgien zurückgekehrt war. Dies nutzte Saakaschwilis Partei, um ihn als kremlhörig abzustempeln. Der Präsident versuchte seinen Kontrahenten kaltzustellen, indem er ihm die georgische Staatsbürgerschaft entzog.

Neue politische Kräfteverhältnisse

Bis kurz vor den Wahlen sahen Meinungsumfragen die bisherige Regierungspartei als kommenden Sieger. Allerdings gab es sehr viele unentschlossene Wähler. Zudem brachte ein zwei Wochen vor den Wahlen veröffentlichtes Video mit Folterszenen in

einem Gefängnis die Bevölkerung gegen die Regierung auf.

Die Wahlen vom 1. Oktober sorgten überraschend für neue Kräfteverhältnisse im Parlament und brachten die bisherige Opposition an die Regierung. 85 von 150 Parlamentssitzen gingen an die Koalition Georgischer Traum. Von den sechs Parteien dieses Bündnisses fallen neben Iwanischwilis Partei zwei weitere ins Gewicht: Unser Georgien – Freie Demokraten unter der Leitung des neuen Verteidigungsministers und stellvertretenden Premierministers Irakli Alasania und die Republikanische Partei des neuen Parlamentsvorsitzenden Davit Usupaschwili. Beide gelten als Verfechter demokratischer Entwicklung und Reform. Hinzu kommen drei Parteien, deren ideologisches und programmatisches Spektrum von Unternehmerinteressen (Industrie rettet Georgien) bis zu nationalistischen Positionen (Nationales Forum) reicht. Die Parteien des Georgischen Traums sind aber nur schwach in der Gesellschaft verankert und kaum institutionalisiert, was die Koalition und eine Konsolidierung des Parteiensystems gefährdet. In erster Linie verdankt der Georgische Traum seinen Wahlsieg wohl der Bekanntheit des Koalitionsführers und dem Unmut in der Gesellschaft über Missstände in der alten Regierungselite.

Auf der regionalen Ebene unterschieden sich die Wahlergebnisse teilweise erheblich. Dabei erwies sich die Hauptstadt Tiflis als Hochburg der Opposition. Mit Ausnahme einiger Regionen wie Iwanischwilis Heimat, wo 93 Prozent für den Georgischen Traum stimmten, entschieden sich die Wähler in ländlichen Gebieten und in den armenischen und aserbaidischen Minderheitenklaven jedoch eher für die bisherige Regierungspartei, wenn auch nicht mehr so deutlich wie bei früheren Wahlen. Das überrascht insofern, als der Georgische Traum der alten Regierung vor allem vorgeworfen hatte, die Entwicklung ländlicher Regionen zu vernachlässigen.

Georgien in der Übergangsphase

Mit solider Mehrheit im neuen Parlament, das fortan in der zweitgrößten Stadt Kutaisi und nicht mehr in Tiflis tagen wird, sicherte sich Iwanischwili das Amt des Premierministers und bildete eine Regierung. Dabei oblag die Ernennung des Premierministers nach wie vor dem Präsidenten, der aber bekundete, das Wählervotum für den Regierungswechsel zu respektieren. Eine 2010 beschlossene Verfassungsänderung, die Machtbefugnisse vom Präsidenten auf Premierminister und Parlament verlagert, tritt erst nach der Präsidentschaftswahl 2013 in Kraft, zu der Saakaschwili nach zwei Amtsperioden nicht mehr antreten kann. Bis dahin steht er noch an der Spitze der Exekutive in einem System mit großer präsidentieller Machtfülle. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Zusammenarbeit mit seinem Rivalen an der Regierungsspitze in der Übergangsphase gestalten wird.

Der Beginn dieser Phase stimmte zuversichtlich. Präsident Saakaschwili erkannte die Niederlage seiner Partei noch am Wahltag an. Zwar gebe es fundamentale Unterschiede zwischen der scheidenden und der neuen Regierung; er als Präsident und Garant der Verfassung werde sich aber dafür verbürgen, dass sich die Machtübertragung auf eine so zivilisierte Weise vollziehen werde »wie nie zuvor in der Geschichte Georgiens«. Die entscheidende Frage bleibt jedoch, ob der amtierende Präsident sich wirklich darauf einstellt, 2013 die politische Führung seines Landes abzugeben. Damit würde er im postsowjetischen Raum einen bemerkenswerten Unterschied zu den Putins, Lukaschenkos, Karimows und Nasarbajews markieren. Sein Rivale Iwanischwili kündigte zunächst an, er werde seinen politischen Posten als Regierungschef nur für eine Zwischenphase von anderthalb Jahren besetzen. Später schränkte er diese Ankündigung mit der Bemerkung ein, erst wenn der Regierungswechsel konsolidiert und seine Wahlversprechen erfüllt seien, wolle er sich wieder aus der Politik verabschieden.

Kohabitation oder Machtkampf?

Die neue duale Machtkonstellation in Georgien wurde als Kohabitation bezeichnet – in Anlehnung an die Interaktion zwischen machtvollen Staatspräsidenten und Regierungschefs aus konträren politischen Lagern in Staaten wie Frankreich und Polen.

Dass der Führungswechsel nicht so konfliktfrei wie erhofft verläuft, zeigte sich darin, dass einige Mitglieder der alten Regierung fluchtartig ihre Posten räumten oder gar das Land verließen. Der Wahlsieger verkündete, es werde eine parlamentarische Ermittlungskommission für Fälle von Amtsmissbrauch durch die alte Regierungselite eingerichtet. Bacho Achalaia, zwischen 2005 und 2008 Oberaufseher über die Gefängnisse des Landes, dann Verteidigungs- und zuletzt für kurze Zeit Innenminister, Georgi Kalandadse, Generalstabschef der georgischen Streitkräfte, sowie ein hoher Offizier wurden wegen Misshandlung von Soldaten verhaftet. Wegen Amtsmissbrauchs belangt wurden auch hohe Beamte des Innenministeriums. Sie sollen während des Wahlkampfs »extralegale Überwachungsmaßnahmen« gegenüber Iwanischwili getroffen haben.

Diese Entwicklung zwingt den amtierenden Präsidenten in die Defensive, auch wenn er neben seiner (noch) verfassungsgemäßen Machtfülle über ein Heer an Gefolgsleuten in den regionalen und lokalen Verwaltungsstrukturen verfügt. Der neue Premierminister gab bekannt, die Verfassungsänderungen zur Beschneidung der Machtbefugnisse des Präsidenten zu beschleunigen und noch vor der Präsidentschaftswahl in Kraft treten zu lassen. Zum neunten Jahrestag der sogenannten Rosenrevolution am 23. November 2012 äußerte Saakaschwili sein Missfallen über die Maßnahmen der neuen Regierung und merkte an: »Mehr und mehr Menschen in Georgien sehen nun, dass unser Land in Gefahr ist.«

Eine neue Personalpolitik?

Die Personalpolitik unter Präsident Saakaschwili war in hohem Maße darauf ausgerichtet, die Regierungsmannschaft möglichst jung und flexibel zu halten. In den Regierungsämtern entfaltete sich eine rasante Rotation, eine Praxis des Heuerns und Feuerns. So wurde 2008 vor dem Hintergrund der Entwicklung, die zum Krieg mit Russland führte, viermal ein neuer Außenminister ernannt. Seit 2003 wechselte die Führung des Verteidigungsministeriums und des Generalstabs achtmal. Manche Gefolgsleute Saakaschwilis hatten im Alter von Mitte Dreißig oft schon mehrere Ministerposten hinter sich.

Die Personalpolitik des neuen Premiers Iwanischwili signalisiert eine stärkere Orientierung an Kontinuität und Professionalität. Dazu gehört die Einbeziehung von Funktionären, die bereits vor der Rosenrevolution Regierungsämter bekleidet hatten. Zu den erfahrenen, wenn auch noch relativ jungen Amtsträgern in der neuen Regierung zählt Verteidigungsminister Irakli Alasania, der schon vor 2003 in den Strukturen des Sicherheitsdienstes gearbeitet hatte. Unter Saakaschwili war er zunächst in der Konfliktvermittlung mit Abchasien tätig und wurde dann als georgischer UN-Botschafter nach New York entsandt. 2008 distanzierte er sich von der Machtelite und kritisierte Saakaschwili wegen seiner Politik gegenüber den abtrünnigen Landesteilen. Als Justizministerin soll die 37-jährige Juristin Tea Tsulukiani fungieren, zuvor fast zehn Jahre am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Gesundheitsminister soll ein Arzt werden. Doch auch in Iwanischwilis Regierungsmannschaft tauchen Newcomer auf. Gerade einmal 30 Jahre alt ist ein treuer Gefolgsmann Iwanischwilis, der Jurist Irakli Garibaschwili, der acht Jahre lang mit dem Milliardär in dessen Bank und Wohltätigkeitsstiftung Cartu eng zusammengearbeitet hat. Er soll nun das Innenministerium leiten. Ein anderer Mitarbeiter der Cartu-Bank wurde zum Wirtschaftsminister ernannt. Zu den spektakulären politischen

Neulingen gehört der Fußballstar Kacha Kaladse, der zuerst als Minister für Regionales und Infrastruktur vorgesehen war und später Energieminister wurde.

Akzente in der Innenpolitik

Die neue Regierungskoalition will weitere Verfassungsänderungen in Richtung auf ein parlamentarisches System einleiten. Für eine verfassungsändernde Mehrheit fehlen ihr 15 Parlamentssitze. Übertritte von der alten zur neuen Regierungspartei könnten für die nötige Mehrheit sorgen. Die in die Opposition verwiesene alte Regierungspartei und Präsident Saakaschwili stehen für Reformen, die seit 2004 in der Verwaltung, im zuvor kaum existenten öffentlichen Dienst, in der Polizei sowie der Kriminalitäts- und Korruptionsbekämpfung durchgesetzt wurden und die selbst ihre Kritiker anerkennen. Vorwürfe gegen die alte Regierung zielten auf Repressionsmaßnahmen gegen politisch unliebsame Personen, Übergriffe auf Geschäftsleute, den prekären Zustand des Gefängniswesens und andere Übel, für die neben dem Präsidenten vor allem das Innen- und das Justizministerium verantwortlich gemacht werden. In den Reihen der jetzigen Parlamentsmehrheit und der neuen Regierung befinden sich ehemalige Mitstreiter Saakaschwilis, die sich aus Enttäuschung über diese Entwicklung in die Opposition begeben haben.

Das mächtige Innenministerium kontrollierte bislang verschiedene Sicherheitsdienste. An seiner Spitze stand seit 2004 Vano Merabischwili, die zentrale Figur in Saakaschwilis Machtapparat. Im rasch wechselnden Regierungspersonal verkörperte er Kontinuität, aber auch eine Atmosphäre, in der das Machtmonopol des Präsidenten und seiner Partei durch Kontrolle gesichert wurde. Der neue Innenminister Garibaschwili versprach, das Ministerium zu »entpolitisieren«: Es gehe vor allem darum, die Rechtsschutzorgane vor politischer Einmischung zu schützen. Das Innenministerium soll grundlegend umstrukturiert werden und in Zukunft nur

noch aus zwei Hauptabteilungen bestehen, der Polizei und dem Grenzschutz. Beständigkeit sagte der neue Innenminister auf dem Gebiet der Kriminalitätsbekämpfung an, auf dem die alte Regierung erfolgreich Flagge gezeigt hatte. Dieser Erfolg hatte allerdings eine gravierende Nebenwirkung: Die Zahl der Inhaftierten stieg von über 6000 im Jahr 2003 auf 24 000 heute. Die Haftbedingungen lieferten einen Hauptgrund für die Klage über Menschenrechtsverletzungen, die vom georgischen Ombudsmann und von internationalen Organisationen erhoben wurde. Ein Video mit Folterszenen aus dem Gldani-Gefängnis Nr. 8 in Tiflis mobilisierte Teile der Bevölkerung in der Hauptstadt gegen die Behörden. Präsident Saakaschwili räumte nach der wahlkampfaktischen Veröffentlichung des Videos grundlegende Missstände in diesem Bereich ein. Zum Minister für das Strafvollzugswesen ernannte der neue Premier Iwanischwili den ehemaligen Ombudsmann Sozar Subari, der wiederholt auf diese Auswüchse hingewiesen hatte.

Die Europäische Union setzte 2006 Justizreformen und die Unabhängigkeit der Judikative an die oberste Stelle ihres Aktionsplans mit Georgien. In Fortschrittsberichten der folgenden Jahre wurden zwar Reformen bei der Ausbildung von Richtern gelobt, doch bemängelt wurde, dass die Unabhängigkeit der Gerichte von der Exekutive nicht gewährleistet sei. In dieser Hinsicht unterschied sich Georgien bislang nicht deutlich genug von einem Nachbarn wie Russland, von dem es sich doch durch demokratische und rechtsstaatliche Entwicklung abheben möchte. Die Ernennung Tea Tsulukianis zur Justizministerin setzt einen menschenrechtspolitischen Akzent. Die Verhaftungen ehemaliger Regierungsmitglieder wegen Amtsmissbrauchs stehen derzeit im Mittelpunkt der Betrachtung über neue Entwicklungen im Justizwesen des Landes. Die Justizministerin und der Regierungschef heben in ihren Aussagen zu den Verhaftungen die »Priorität des Gesetzes« hervor und bestreiten den von der neuen Opposition erhobenen Vorwurf,

Rache am politischen Gegner üben zu wollen. Externe Stimmen wie der Nato-Generalsekretär betonten, wie sehr es bei den eingeleiteten Strafverfahren nun auf Transparenz und Rechtsstaatlichkeit ankomme, und warnten vor einer von politischen Motiven geleiteten »selektiven Justiz«.

In der Wirtschaftspolitik hatte der Hauptvorwurf der damaligen Opposition und weiter Teile der Bevölkerung an die einstige Regierung gelautet, sie habe bei ihren von internationalen Finanzorganisationen gepriesenen Reformen die soziale Dimension weitgehend missachtet. In Meinungsumfragen vor den Wahlen hatten drei Themen an oberster Stelle gestanden: die hohe Arbeitslosigkeit, die für die meisten Georgier untragbaren Kosten im Gesundheitswesen und die in der Reformagenda der »Rosenrevolutionäre« vernachlässigte Landwirtschaft. In diesem Sektor, der nur mit knapp acht Prozent zur Wirtschaftsleistung Georgiens beiträgt, arbeitet mehr als die Hälfte der Bevölkerung, überwiegend auf der Basis von Subsistenzwirtschaft. Den Großteil der Georgier hat die Rosenrevolution also keineswegs auf Rosen gebettet. Erst 2012 entschloss sich die alte Regierung, mehr Ressourcen für soziale Programme zu verwenden und in eine Krankenversicherung sowie in die Entwicklung ländlicher Regionen zu investieren. Angesichts einer auf der Strecke gebliebenen Armutsreduktion weckt der seit langem als Wohltäter aktive Multimilliardär Iwanischwili hohe Erwartungen. Hier taucht ein Phänomen auf, das Georgien seit seiner Unabhängigkeit kennt. Der Amtsantritt politischer Führer wie der Präsidenten Gamsachurdia, Schewardnadse und Saakaschwili war von Messianismus und großen Hoffnungen angesichts rauer Realitäten begleitet. Der neue Messias heißt Iwanischwili und verfügt über ein Privatvermögen, das der Hälfte des georgischen Bruttoinlandsprodukts entspricht und rechnerisch den gesamten Staatshaushalt aufwiegt. Bei den Wahlversprechen des Georgischen Traums wurde nicht klar,

inwieweit zu ihrer Erfüllung auf den Staatshaushalt oder die Privatschatulle des Koalitionsführers zurückgegriffen werden soll. Die ehemalige Regierungspartei und neue Opposition kritisierte, die Finanzierung der in Aussicht gestellten sozialen Dienstleistungen sei nicht präzisiert worden.

Konflikte und Außenpolitik – ein neuer Anfang?

Auch in den Konflikten mit Abchasien und Südossetien sowie in der Außenpolitik setzt sich die neue Koalition Ziele, die sich merklich von denen der Vorgängerregierung abheben. Auch hier treten die Akzentverschiebungen in Personalentscheidungen zutage. Gleichzeitig wurde sofort der tiefe Spalt offenbar, der nicht nur Regierung und Opposition trennt, sondern sich auch quer durch das Regierungslager zieht. Der innen- und außenpolitische Handlungsspielraum der Regierung ist in diesen beiden Politikfeldern daher eng bemessen.

Die vielleicht revolutionärste Neubesetzung in der Regierung war die Ernennung Paata Sakareischwilis (Republikanische Partei) zum Staatsminister für Reintegration. Sakareischwili gehörte zu den prominentesten und schärfsten Gegnern der Politik der Vereinigten Nationalen Bewegung Saakaschwilis in den Konflikten mit Abchasien und Südossetien. Als Vertreter der Zivilgesellschaft war er über die vergangenen anderthalb Jahrzehnte in zahlreiche zivilgesellschaftliche Dialogprozesse eingebunden, die von westlichen Nichtregierungsorganisationen, unter anderem der Heinrich-Böll-Stiftung und dem Berghof-Zentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung, koordiniert wurden. Er verfügt über ausgezeichnete Kontakte und ungewöhnlich hohes Ansehen in den umstrittenen Gebieten.

Deshalb und weil Sakareischwilis Positionen sich so grundlegend von der offiziellen Politik während Saakaschwilis Amtszeit unterschieden, deutete seine Ernennung zunächst auf einen radikalen Politikwechsel hin. Dies löste sowohl in

Tiflis als auch in Suchumi und Zchinwali, den Hauptstädten der abtrünnigen Gebiete, große Erwartungen aus.

Die Saakaschwili-Administration hatte bereits sehr früh auf die doppelte Internationalisierung der Konflikte gesetzt. Zum einen bemühte sie sich um stärkeres Engagement der USA und der EU in den Konfliktlösungsmechanismen, um die georgische Position gegenüber Russland zu untermauern. Zum anderen wurde Russland als Hauptgegner identifiziert. Deshalb konnte der Konflikt nur mit Russland ausgetragen werden und auch Konfliktlösung war nur zusammen mit Russland möglich. Suchumi und Zchinwali sollten politisch dabei keine Rolle spielen, galten vielmehr als von Moskau gesteuerte Marionettenregime. Dieser Ansatz wurde spätestens mit dem russisch-georgischen Krieg 2008 offizielle Politik und 2009/10 im Gesetz über die Besetzten Gebiete und in der Staatlichen Strategie für die Besetzten Gebiete (Engagement durch Kooperation) festgeschrieben.

Die in den letzten Jahren weitgehend marginalisierten und diffamierten Vertreter der Gegenposition warben für Vertrauensbildung und direkten Umgang mit gesellschaftlichen Akteuren, aber auch mit den De-facto-Regierungen in Abchasien und Südossetien. Sakareischwili und seine (wenigen) Mitstreiter prangerten die aus ihrer Sicht nationalistische und konfrontative Politik der Regierung vor dem Krieg 2008 sowie die restriktiven Maßnahmen danach an. Die Staatliche Strategie für die Besetzten Gebiete war aus ihrer Perspektive eine Beruhigungsspielle für die westlichen Partner, zeugte aber nicht von ernsthaftem Willen, das Problem gemeinsam mit der Gegenseite zu lösen.

Die ersten Äußerungen des neuen Staatsministers wiesen denn auch in eine ganz andere politische Richtung. Er kündigte eine Strategie der De-Isolation an, mit der gesellschaftliche, wirtschaftliche und auch politische Kontakte mit Abchasien und Südossetien ermöglicht werden sollen. Die ersten konkreten Ideen in diesem Kontext

waren die Umbenennung des Ministeriums (die Tilgung des von abchasischer und süd-ossetischer Seite heftig kritisierten Begriffs der Reintegration), die Wiedereröffnung der russisch-georgischen Eisenbahnlinie durch Abchasien sowie die Anerkennung abchasischer und süd-ossetischer Ausweisdokumente für den innergeorgischen Verkehr. Sakareischwili unterstrich, dass es sich dabei um unilaterale Schritte der georgischen Seite handle. Damit solle ein Gegengewicht zu Rhetorik und Politik der Saakaschwili-Ära gesetzt und auf diese Weise eine neue Basis für die Vertrauensbildung geschaffen werden.

Schnell wurde jedoch klar, wie schwierig die Umsetzung dieser Ideen ist. Die Regierung präsentiert sich uneinig. Während Sakareischwilis erste Äußerungen eine Abkehr von Saakaschwilis Politik vermuten ließen, verharren andere Regierungsvertreter in deren Rhetorik. Der Staatsminister war gezwungen, sich öffentlich zu den bestehenden Dokumenten (Gesetz und Strategie) zu bekennen. Änderungen sollten erst nach einer gründlichen Überprüfung vorgenommen werden. Auch die Debatte um den Namen des Ministeriums erweist sich als heikel und kontrovers. In anderen zentralen Fragen wie des von Abchasien und Südossetien geforderten Abkommens über Gewaltverzicht tut sich die Regierung schwer, eine gemeinsame Position zu finden. All dies beschädigt die Glaubwürdigkeit des Staatsministers. Die verhaltene Reaktion in Abchasien und Südossetien auf Sakareischwilis Ernennung ist in der Zwischenzeit in bittere Kritik umgeschlagen.

Diese Widersprüche, verschärft durch Angriffe der Opposition, zeigen, welchen begrenzten innenpolitischen Spielraum Sakareischwili für die Verwirklichung seiner Ziele hat. Sollte es ihm nicht gelingen, zügig einen regierungsübergreifenden Konsens herzustellen, wird er nicht in der Lage sein, Abchasien und Südossetien ernstzunehmende Angebote zu unterbreiten. Die ohnehin nur schwache Chance für eine konstruktivere Konfliktpolitik könnte sehr rasch wieder dahin sein.

In der Außenpolitik verbindet die neue Regierung den Kurs der euroatlantischen Integration mit dem Ziel, die Beziehungen zu Moskau zu verbessern. Die Konzentration auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Normalisierung mit Russland könnte sich als geschickter Schachzug erweisen – ebenso wie die Ernennung eines Sonderbeauftragten für die Beziehungen zu Russland. Es könnte sich eine Arbeitsteilung ergeben, in der das Außenministerium die Partnerschaft mit USA, Nato und EU vorantreibt, während der Sonderbeauftragte Surab Abaschidse pragmatisch an den Beziehungen mit Russland arbeitet. Aber auch hier sprechen nicht alle Repräsentanten des georgischen Staates die gleiche Sprache. Formal ist die Außenpolitik nach wie vor Domäne des Präsidenten. In den vergangenen Wochen hat er sie genutzt, um seine Position inner- und außerhalb Georgiens zu stärken. Viele Botschaften vertreten weiterhin eher die Positionen der alten als die der neuen Regierung. Die Ernennung der Botschafter fällt ebenfalls in die Kompetenz des Präsidenten. Daraus könnten in den kommenden Monaten neue Konflikte erwachsen, etwa bei der Neubesetzung der so wichtigen Botschaft in Washington.

Die russische Seite hat Verhalten auf den politischen Wechsel in Georgien reagiert. Einzelne Vorschläge, vor allem die Öffnung der Eisenbahnverbindung, an der in Moskau strategisches Interesse besteht, könnten tatsächlich Bewegung in die russisch-georgischen Beziehungen bringen. Doch lauern hier schwer zu überwindende Widersprüche, da nicht absehbar ist, dass Moskau und Tiflis sich über ihren größten Streitpunkt einigen werden: die russische Anerkennung Abchasiens und Südossetiens und die Präsenz russischer Truppen dort. Die enge Verknüpfung dieser beiden Felder und der Argwohn von Abchasen und Südossetien gegenüber einer möglichen Annäherung zwischen Russland und Georgien bergen darüber hinaus das Risiko einer Destabilisierung entlang der Konfliktlinien,

sollte die neue Regierung mit ihrer Konfliktpolitik scheitern.

Schlussfolgerungen

Die georgische Bevölkerung hat in demokratischen Wahlen einen Regierungswechsel herbeigeführt. Sollte die Übergangphase friedlich verlaufen, wäre dies eine im postsowjetischen Raum einzigartige Entwicklung. Auch die Präsenz einer starken Opposition im Parlament lässt hoffen, dass der demokratische Prozess voranschreitet. Doch um dieses Potential auszuschöpfen, müssen sich alle politischen Akteure an die Spielregeln halten. Wenn nicht, könnte die Situation bald außer Kontrolle geraten, wie es in den letzten Jahren der Saakaschwili-Administration der Fall war.

In einigen Bereichen wie Korruptionsbekämpfung und euroatlantische Integration schließt die neue Regierung an die Arbeit ihrer Vorgängerin an. Auf anderen Gebieten, wie beispielsweise Agrarpolitik, Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Konflikte sowie Beziehungen zu Russland, schlägt sie einen neuen Kurs ein, mit dem sich möglicherweise Fehler vergangener Jahre korrigieren lassen. Allerdings mangelt es der Regierung noch an innerer Geschlossenheit und die genaue Machtverteilung wird bis zur Präsidentschaftswahl 2013 offen bleiben. Das erzeugt Unsicherheit und könnte beide Seiten dazu verführen, die ungewisse Situation zu ihren Gunsten zu manipulieren.

Deutschland und die EU sollten sich in dieser komplexen Phase als kritische, aber solidarische Partner Georgiens zeigen. Im Rahmen der bilateralen Beziehungen und der Kooperation in der Östlichen Nachbarschaft gilt es, Reformprozesse anzukurbeln und auf problematische Tendenzen hinzuweisen. Ein klares Bekenntnis zur demokratisch gewählten neuen Regierung würde dieser bei der internen Konsolidierung helfen. Dies trifft insbesondere auf ihre Konfliktpolitik zu, die nun deutlich näher an das europäische Konzept des Engage-

ments (ohne Anerkennung) mit Abchasien und Südossetien heranrücken könnte. Gelingt es, die Beziehungen zwischen Georgien und Russland zu verbessern, wäre ein großer Schritt zur Stabilisierung dieser unbeständigen Region getan. Deutschland kann hier eine wichtige Unterstützerrolle übernehmen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364