

Georgien am Scheideweg

Georgien steht am Scheideweg. Einst Vorreiter demokratischer Reformen im postsowjetischen Raum, hat sich das Land unter der gegenwärtigen Regierung zunehmend autoritär entwickelt und sich vom Westen abgewandt. Die Parlamentswahlen am 26. Oktober 2024 werden zur Schicksalswahl.

Von Jeronim Perović

Im Frühjahr 2024 kam es in der georgischen Hauptstadt Tbilissi und in anderen Städten des Landes zu wochenlangen friedlichen Protesten. Zehntausende überwiegend junge Menschen gingen gegen einen Gesetzesentwurf auf die Strasse, der vorsah, dass Organisationen, die mehr als 20 Prozent ihrer Mittel aus dem Ausland erhalten, sich als Agenten ausländischer Einflussnahme registrieren lassen müssen. Die Regierungspartei «Georgischer Traum», die das Gesetz ausgearbeitet und dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt hatte, argumentierte, es orientiere sich am US-amerikanischen Gesetz zur Registrierung ausländischer Agenten. Kritiker dagegen sahen darin ein Gesetz nach russischem Vorbild, das dem Kreml dazu dient, politische Gegner zu bekämpfen und abweichende Meinungen zu unterdrücken.

Trotz massiver Proteste wurde das «Gesetz über die Transparenz ausländischer Einflussnahme» am 14. Mai 2024 im georgischen Parlament mit grosser Mehrheit verabschiedet, wobei sich die Oppositionsparteien der Stimme enthielten. Obwohl die georgische Präsidentin Salome Zurbichidze danach ihr Veto einlegte und damit öffentlich die Anliegen der Protestierenden unterstützte, trat das Gesetz in Kraft. Damit ignorierte das Parlament auch die dringenden Empfehlungen der Venedig-Kommission des Europarates vom 21. Mai und des OSZE-Büros für de-



Demonstration am 24. Mai 2024 in der georgischen Hauptstadt Tbilissi gegen das neue «Transparenzgesetz». *Irakli Gedenidze / Reuters*

mokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) vom 30. Mai, das Gesetz wieder aufzuheben.

In Reaktion auf die Verabschiedung des Gesetzes ordnete Washington eine umfassende Neubewertung der bilateralen Beziehungen zu Georgien an und liess Finanzhilfen einfrieren. Die EU zog nach und kündigte für den Fall einer Fortsetzung der gegenwärtigen Politik die Verhängung von

Sanktionen gegen Einzelpersonen, eine Reduzierung der Wirtschaftshilfe und möglicherweise sogar die Wiedereinführung der Visumpflicht für georgische Staatsangehörige an. Die NATO erwähnte Georgien in einer Erklärung erstmals seit 2008 nicht mehr als potenzielles Mitglied.

In diesem angespannten Klima richtet sich die Aufmerksamkeit auf die Parlamentswahlen am 26. Oktober 2024. Während die

Regierungspartei auf eine Bestätigung ihrer Mehrheit hofft, will die Opposition die Wahlen als pro-europäisches Votum nutzen. Denn die überwiegende Mehrheit der Georgierinnen und Georgier befürwortet eine Mitgliedschaft in der EU und NATO. Formell hält zwar auch die Regierung an der Westorientierung fest. Trotzdem hat Georgien in den letzten Jahren einen markanten aussenpolitischen Kurswechsel vollzogen. Während sich das Verhältnis zu Russland im Bereich der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen verbessert hat, kooperiert Georgien verstärkt auch mit China, Türkei, den Golfstaaten und dem Iran.

«Illiberale» Wende

Die ersten Jahre der Unabhängigkeit waren für Georgien schwierig. Nach dem Zerfall der Sowjetunion 1991 sah sich das Land mit Sezessionskriegen und einem Bürgerkrieg konfrontiert. Gleichzeitig suchte Tbilissi die Annäherung an den Westen, ohne die Beziehungen zu Russland unnötig zu strapazieren. Ein Wendepunkt war die «Rosenrevolution» im Jahr 2003, als die Menschen gegen Wahlbetrug, Korruption und wirtschaftliche Misere auf die Strasse gingen und den Rücktritt der Regierung von Eduard Schewardnadse erzwangen. Neuer Präsident wurde Micheil Saakaschwili, einer der Anführer der oppositionellen Bewegung «Vereinte Nationale Bewegung» (United National Movement

Die überwiegende Mehrheit der Georgierinnen und Georgier befürwortet eine Mitgliedschaft in der EU und NATO.

– UNM), die eine zentrale Rolle bei den Protesten spielte. Unter der Führung Saakaschwilis wurden Reformen zur Korruptionsbekämpfung, Wirtschaftsliberalisierung und Stärkung der Demokratie eingeleitet.

In den folgenden Jahren entwickelte sich Georgien zu einem demokratischen Vorbild für andere postsowjetische Staaten. Im Zentrum der Aussenpolitik stand die Integration in westliche Strukturen, insbesondere in die EU und die NATO. Dies führte jedoch zu Spannungen mit Russland, das Georgien noch immer als Teil seiner Einflussphäre betrachtete. Nachdem die georgische Regierung im August 2008 versucht hatte, die Kontrolle über das abtrünnige Gebiet Südossetien militärisch wiederherzustellen, marschierten russische Truppen in Georgien ein. Der darauffolgende Fünf-



tagekrieg endete mit einem Sieg Russlands. Moskau zog seine Truppen zwar wieder aus dem georgischen Kernland zurück, erhöhte jedoch die Truppenpräsenz in Abchasien und Südossetien, die es kurz darauf als unabhängige Staaten anerkannte.

Die Niederlage gegen Russland und zunehmend autoritäre Tendenzen Saakaschwilis führten bei den Parlamentswahlen 2012 zur Machtübernahme des vom Oligarchen Bidsina Iwanischwili gegründeten Bündnisses «Georgischer Traum». Die neue Regierung, der Iwanischwili bis November 2013 als Premierminister vorstand, verfolgte zunächst einen liberalen Reformkurs und suchte die Annäherung an den Westen, was dem Bündnis bei den Parlamentswahlen 2020 erneut einen Erfolg einbrachte.

Meilensteine Georgiens Richtung Westen seit der Machtübernahme durch «Georgischer Traum» waren der Abschluss eines Assoziierungsabkommens mit der EU im Jahr 2014, das die Schaffung einer Freihandelszone ermöglichte, und die Visafreiheit für Georgier im Schengen-Raum im darauffolgenden Jahr. 2018 verankerte Georgien die Integration in die EU und NATO als aussenpolitische Priorität in seiner Verfassung. Infolge der russischen Vollinvasion der Ukraine reichte Georgien, genau wie die Ukraine und die Republik Moldau, im März 2022 einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft ein.

Angesichts wachsender Besorgnis über autoritäre Tendenzen gewährte die EU Ge-

orgien zwar im Dezember 2023 den Kandidatenstatus, jedoch nur unter der Bedingung, dass das Land neun Massnahmen umsetzt, bevor Beitrittsgespräche aufgenommen werden können: Bekämpfung von Desinformation, Angleichung der Aussenpolitik an die EU, Abbau der politischen Polarisierung, Gewährleistung fairer Wahlen, Stärkung der parlamentarischen Kontrolle, Reform des Justizwesens, Korruptionsbekämpfung, Abkehr von der Oligarchie und Schutz der Menschenrechte.

Tatsächlich hat die Regierungspartei in den letzten Jahren eine zunehmend illiberale und populistische Haltung eingenommen. Sie betont nun «nationale Souveränität», georgische Traditionen und konservative Werte, die vor westlichem Einfluss geschützt werden sollen. In ihren Narrativen unterscheiden sich die Abgeordneten der georgischen Regierungspartei kaum von denen anderer populistischer und autoritärer Regierungen wie der des ungarischen Premierministers Viktor Orban oder gar Wladimir Putins.

Das am 14. Mai 2024 verabschiedete «Transparenzgesetz» dürfte demnach weitreichende Folgen haben: Ausländisch finanzierte Organisationen müssen sich als «Organisationen, die die Interessen einer ausländischen Macht verfolgen» registrieren lassen und jährliche Finanzberichte einreichen. Darüber hinaus ermächtigt das Gesetz das Justizministerium zu umfassenden Untersuchungen der registrierten Organisationen. Das Gesetz gibt den Behörden ausserdem das Recht, persönliche Daten von Bürgerinnen und Bürger anzufordern, einschliesslich vertraulicher

Informationen wie sexuelle Orientierung, politische Ansichten oder Mitgliedschaften in einer Gewerkschaft.

Das Gesetz ist eingebettet in einen zunehmend illiberalen Kurs: So hat die Regierung Massnahmen ergriffen, um ihre Kontrolle über die Wahlkommission zu verstärken und die Medien stärker zu kontrollieren. Am 17. September 2024 verabschiedete das georgische Parlament in dritter Lesung ein Gesetz, das weitreichende Einschränkungen der LGBT-Rechte vorsieht, darunter ein Verbot der «Propaganda» für gleichgeschlechtliche Beziehungen, geschlechtsangleichende Operationen und die Zensur entsprechender Bücher und Filme.

Die Rolle Iwanischwilis

Dass sich Georgien zunehmend vom Westen abwendet, liegt nicht zuletzt an Bidsina Iwanischwili. Mit einem geschätzten Vermögen von rund fünf Milliarden US-Dollar, was etwa einem Sechstel des georgischen BIP entspricht, ist Iwanischwili der mit Abstand reichste Georgier. Sein Vermögen erwarb er grösstenteils in den 1990er Jahren mit Geschäftstätigkeiten in Russland. Nach seiner Rückkehr nach Georgien gründete er 2011 das Bündnis «Georgischer Traum», welches 2012 die Parlamentswahlen gewann und Iwanischwili für kurze Zeit zum Premierminister machte. Obwohl er danach kein offizielles Amt mehr innehatte, behielt er erheblichen Einfluss und wirkt seither aus dem Hintergrund auf die Ausgestaltung der georgischen Politik ein.

Beobachter interpretieren den autoritären Kurs Iwanischwilis als eine Massnahme, die vor allem der Sicherung eigener finanzieller Interessen dient. Nach dem russischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 rückten neben russischen Oligarchen auch Personen mit mutmasslichen Verbindungen zu diesen ins Visier westlicher Sanktionen. Auch Iwanischwili geriet wegen möglicher Geschäftsbeziehungen zu Russland und seines im Ausland angelegten Vermögens, darunter ein Milliardenbetrag bei der Schweizer Bank Credit Suisse (CS), in den Fokus. Die US-Regierung verhängte Sanktionen gegen Personen aus seinem Umfeld. Zwar wurde sein Vermögen in der Folge nicht offiziell eingefroren, doch es kam zu Verzögerungen bei Finanztransaktionen und -zugängen, die von Iwanischwili als politisch motiviert angesehen wurden. Iwanischwili gewann 2022 und 2023 erfolgreich Prozesse gegen die

heute zur UBS gehörende Bank, weil ein Teil seiner Gelder in einer früheren Periode von einem Vermögensverwalter der CS veruntreut worden war.

All diese Ereignisse dürften Iwanischwili in seiner Überzeugung bestärkt haben, vom Westen gesteuerte Kräfte hätten es auf ihn abgesehen, und ihn dazu veranlasst haben, seinen autoritären Kurs auszubauen. Sein Führungsstil ähnelt dabei immer mehr dem anderer autokratischer Staatsoberhäupter, die sich autoritärer Praktiken bedienen, um ihre Machtposition und damit auch wirtschaftliche Interessen zu sichern. Um sich vom Westen unabhängiger zu machen, strebt Iwanischwili eine Neuausrichtung auf alternative Handels- und Wirtschaftspartner an, weg von der bisherigen euro-atlantischen Orientierung.

Die neuen Schwerpunktsetzungen seiner Partei wurden am 29. April 2024 deutlich, als der öffentlichkeitsscheue Iwanischwili auf einer Grosskundgebung in Tbilissi eine seiner seltenen, aber wegweisenden Reden

«Georgischer Traum» hat eine zunehmend illiberale und populistische Haltung eingenommen – «nationale Souveränität» und konservative Werte werden betont.

hielt. Darin verteidigte er das damals im Parlament diskutierte «Transparenzgesetz» als Mittel gegen äussere Einflüsse. Er warf einer nicht näher bezeichneten «globalen Kriegspartei» vor, Georgien durch «Agenten» unter ihre Kontrolle bringen zu wollen und behauptete, diese Kräfte hätten den georgisch-russischen Krieg 2008 sowie die Krisen in der Ukraine 2014 und 2022 verursacht. Als Hauptinstrument der Manipulation von aussen bezeichnete Iwanischwili die undurchsichtige Finanzierung von NGOs.

Im Wissen um die grosse gesellschaftliche Unterstützung für eine Annäherung an den Westen erklärte Iwanischwili zwar, er wolle am Ziel festhalten, Georgien bis 2030 in die EU zu führen, und schloss sich damit den Positionen an, die auch heute von der georgischen Regierungspartei vertreten werden. Tatsächlich wendet sich Georgien jedoch zusehends vom Westen ab und sucht stattdessen die Annäherung an andere autoritär regierte Staaten, darunter auch an Russland.

Die Bedeutung Russlands

Die inhaltliche Übereinstimmung des georgischen «Transparenzgesetzes» mit dem 2012 in Russland verabschiedeten «Gesetz über nichtkommerzielle Organisationen, die als ausländische Agenten fungieren» liess vermuten, dass der Kreml hinter der Ausarbeitung der georgischen Variante steckte. Die Menschen, die im Frühjahr 2024 in Georgien gegen die Einführung des Gesetzes auf die Strasse gingen, bezeichneten das Gesetz als «russisches Gesetz» und warfen der Regierungspartei vor, das Land politisch wieder an Russland anbinden zu wollen. Doch die Situation ist komplizierter. Zwar hat sich die Regierung sicherlich vom russischen Gesetzestext inspirieren lassen, der inzwischen in Ländern wie Ungarn, Aserbaidschan, Kirgisistan und Kasachstan Nachahmer gefunden hat; doch dürfte das georgische Gesetz kaum direkt von Moskau diktiert worden sein.

Zwischen Georgien und Russland bestehen nach wie vor tiefe Spannungen, die keine georgische Regierung ignorieren kann. Nach der russischen Militärintervention im August 2008 und der Anerkennung Abchasiens und Südossetiens durch Moskau brach Tbilissi die diplomatischen Beziehungen ab. Bis heute unterhält Russland in Abchasien und Südossetien grosse Militärbasen. Jeder georgische Politiker, der den europäischen Kurs infrage stellt und offiziell eine Annäherung an Russland proklamiert, dürfte seine politische Zukunft verspielt haben. Iwanischwili agiert daher vorsichtig. Seine Politik liesse sich angesichts der immer offeneren antiwestlichen Rhetorik und der neuen gesetzlichen Massnahmen als «Appeasement» gegenüber Russland bezeichnen, wobei nicht die politische Annäherung, sondern wirtschaftliche Zusammenarbeit und Handel im Vordergrund stehen.

Georgiens Reaktion auf die russische Vollinvasion der Ukraine im Februar 2022 spiegelt diese Haltung wider: Obwohl Georgien die UN-Resolution zur Verurteilung der russischen Invasion in der Ukraine im März 2022 unterstützt hatte, weigerte sich Tbilissi danach, sich den Sanktionen gegen Russland anzuschliessen. Dies führte zu Vorwürfen, Georgien wolle sich als Drehscheibe zur Umgehung westlicher Sanktionen anbieten. Tatsächlich hat Georgien in der Folge seine Wirtschaftsbeziehungen zu Russland erheblich ausgebaut. Das zeigt sich im Handelsvolumen, das zwischen 2021 und 2023 um 47 Prozent zugenommen hat. Inzwischen machen die Gasimporte aus Russland wieder

mehr als 20 Prozent der gesamten Gasimporte Georgiens aus, was einer Steigerung von 16,5 Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht – wobei der grösste Teil der Ga-

Iwanischwilis Führungsstil ähnelt dem anderer autokratischer Staatschefs, die sich autoritärer Praktiken bedienen, um ihre Machtposition und damit wirtschaftliche Interessen zu sichern.

simporte nach wie vor aus Aserbaidschan stammt. Zwei Drittel der für die georgische Wirtschaft wichtigen Weinexporte gehen heute wieder nach Russland – eine wichtige Entwicklung, denn Russland hatte 2006 ein totales Importverbot verhängt, das erst 2013 wieder aufgehoben wurde.

Auch die massenhafte Zuwanderung mehrheitlich junger, gut ausgebildeter Russinnen und Russen, die nach Beginn des russisch-ukrainischen Krieges nach Georgien geflohen sind, hat ungewollt zu einer Intensivierung des Austauschs und der wirtschaftlichen Aktivitäten beigetragen. Laut einer Untersuchung des unabhängigen russischen Nachrichtenportals The Bell, die sich auf verschiedene Datenquellen stützt, haben seit Februar 2022 bis Ende desselben Jahres rund eine halbe Million Russinnen und Russen ihr Land verlassen, von denen sich 112 000 in Georgien niedergelassen haben. Seither sind Zehntausende nachgezogen, aber auch weitergereist oder nach Russland zurückgekehrt. Gemäss Transparency International Georgia haben russische Bürgerinnen und Bürger 2022 und 2023 über 26 000 Unternehmen in Georgien registrieren lassen. Im Frühjahr 2023, inmitten massiver regierungskritischer Proteste, nahmen Russland und Georgien wieder Direktflüge zwischen den beiden Hauptstädten auf.

Dennoch ist Georgien bemüht, zu grosse wirtschaftliche Abhängigkeiten von Russland zu vermeiden. Wichtigster Handelspartner ist nach wie vor die EU mit 20,9

Prozent des Handelsvolumens, gefolgt von Türkiye (13,8 Prozent) und Russland (11,1 Prozent). Gleichzeitig hat China seine Präsenz durch Partnerschaftsabkommen und Investitionen, insbesondere in Infrastrukturprojekte, deutlich verstärkt. Im Juni 2024 gab die georgische Regierung bekannt, dass ein chinesisches Unternehmen den Zuschlag für den Bau eines Tiefseehafens an der georgischen Schwarzmeerküste bei Anaklia erhalten hat. Damit hofft Georgien, seine Rolle als Transportroute durch

den Südkaukasus und als Handelsdrehscheibe zwischen China und Europa zu stärken. Auch der Iran hat jüngst seine Handelsbeziehungen mit Georgien ausgebaut, namentlich im Energiesektor.

Wegweisende Parlamentswahlen

Trotz des Festhaltens am Ziel einer EU-Mitgliedschaft distanziert sich Georgien zunehmend vom Westen. Vor diesem Hintergrund könnten die Parlamentswahlen am 26. Oktober 2024 zu einem politischen Richtungsentscheid für das Land werden. Prognosen gehen von einem äusserst knappen Rennen zwischen der Regierungspartei und den Oppositionsparteien aus. Dabei hat die Regierungspartei insofern einen Vorteil, als die verschiedenen Oppositionsparteien, darunter auch die nach dem «Georgischen Traum» stärkste Partei, die UNM, nicht als geeinte Kraft auftreten, wobei es in den letzten Monaten Bemühungen um Vereinigung gegeben hat.

Die grösste Unsicherheit in Bezug auf den Wahlausgang besteht jedoch im hohen Anteil der Unentschlossenen. In diesem Zusammenhang ist das neue «Transparenzgesetz» von grosser Bedeutung. Zwar haben die Proteste gegen dieses Gesetz die Gesellschaft gegen die Regierung und ihren illiberalen Kurs mobilisiert. Das neue Gesetz kann nun aber von der Regierung genutzt werden, um den Einfluss von NGOs und unabhängigen Medien, die eine wichtige Rolle bei der Mobilisierung gerade der noch unentschlossenen Wähler spielen, erheblich zu schwächen.

Die politische Situation ist äusserst angespannt. Die Regierungspartei sieht sich einer entschlossenen Protestbewegung gegenüber und hat ihre Rhetorik verschärft. Premierminister Irakli Kobachidse erklärte die nahenden Parlamentswahlen zur Schicksalswahl schlechthin und will sie als Kampf zwischen Staatenlosigkeit und Vaterlandsliebe, militantem Atheismus und Respekt vor der Kirche, Sklaverei und Souveränität verstanden wissen.

Es ist zu befürchten, dass die Regierungspartei ihre administrativen und finanziellen Ressourcen zur Manipulation der Wahlen oder gar zum Stimmenkauf nutzen könnte. Das würde die Aussichten auf einen friedlichen und fairen Wahlausgang verringern und das Risiko von gewaltsamen Protesten oder gar einer Revolution erhöhen – was für die jüngere georgische Geschichte durchaus nicht untypisch wäre.

In dieser Situation steht insbesondere die EU vor einer heiklen Herausforderung: Einerseits muss Brüssel die Probleme klar benennen und gegebenenfalls Sanktionen verhängen, wenn Menschenrechtsverletzungen oder Verstösse gegen die Meinungs- und Wahlfreiheit festgestellt werden. Andererseits könnte ein Eingreifen der EU das derzeitige Narrativ der Regierungspartei von einer äusseren Einmischung und westlichem «kolonialem» Gebaren verstärken und ihr damit ungewollt in die Hände spielen.

Für mehr zu Perspektiven Euro-Atlantischer Sicherheit, siehe [CSS Themenseite](#).

Jerolim Perović ist Professor an der Universität Zürich und Leiter des Center for Eastern European Studies (CEES).

Diese Analyse entstand im Rahmen der strategischen Zusammenarbeit zwischen dem CSS und dem CEES.

Die **CSS Analysen zur Sicherheitspolitik** werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch.

Herausgeber: Lucas Renaud
Lektorat: Lucas Renaud
Layout und Grafiken: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback und Kommentare: css.info@sipo.gess.ethz.ch
Weitere Ausgaben und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Japans Ansatz zur Friedensförderung Nr. 347
Mediation als Staatsaufgabe in Türkiye Nr. 346
Chip-Lieferkette: Aufspaltung und Lokalisierung Nr. 345
Herausforderung Nachrüstung: Beispiel Schiesspulver Nr. 344
Cybersicherheit im Weltraum verstehen Nr. 343
Beziehungen Pjöngjangs zu Moskau und Peking Nr. 342

© 2024 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000695955