

David Aprasidze\*

## Georgien: Konsolidierung der Demokratie oder der Macht?

### Einführung

Dank seiner Erfolge bei der Demokratisierung und Modernisierung gilt Georgien als Musterland in der Region des südlichen Kaukasus. Gleichzeitig ging das Land mit seinen 3,7 Millionen Einwohnern seit seiner Unabhängigkeit im Jahr 1991 einen schweren Weg: wirtschaftlicher Zusammenbruch, gewaltsame Konflikte zwischen politischen Fraktionen, Sezessionskriege in zwei Gebieten (Abchasien und Südossetien) sowie ein Krieg mit Russland im Jahr 2008. Nach 25 Jahren Unabhängigkeit ist Georgien noch immer ein Transformationsland.<sup>1</sup> Georgien entspricht in vieler Hinsicht dem Modell eines *Dominant-Power-Systems*, einem Systemtyp, mit dem Thomas Carothers das politische System von Staaten beschreibt, deren Transformation unvollendet ist.<sup>2</sup> Georgien hat sich während des letzten Jahrzehnts stark verändert und die erste friedliche Machtübergabe nach den Parlamentswahlen des Jahres 2012 war eine historische Errungenschaft. Gleichzeitig ist das Land jedoch mit zahlreichen strukturellen Hindernissen auf dem Weg zur Konsolidierung der Demokratie konfrontiert. Dazu gehören u.a. die Sezessionskonflikte, Sicherheitsprobleme mit Russland und die wirtschaftliche Entwicklung Georgiens. Der vorliegende Beitrag befasst sich ausschließlich mit der internen Dynamik der politischen Machtkonstellation. Er geht der Frage nach, welche Bedeutung die Wahlen der Jahre 2012 bis 2014 (Parlamentswahlen 2012, Präsidentschaftswahlen 2013 sowie die Kommunalwahlen 2014) für die weitere Demokratisierung Georgiens haben, und gibt einen Ausblick auf

---

\* Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis Dezember 2015.

1 Freedom House ordnet Georgien der Gruppe der „teilweise freien“ Staaten zu, vgl. Freedom House, Georgia, unter: <https://freedomhouse.org/country/georgia>.

2 Vgl. Thomas Carothers, The End of the Transition Paradigm, in: Journal of Democracy 13/2002, S. 5-21. Laut Carothers sind viele Transformationsländer weder autoritär noch demokratisch; sie sind vielmehr in einer Grauzone steckengeblieben. Den *Dominant-Power-Systemtypus* beschreibt er folgendermaßen: „Staaten dieses Typus weisen einen begrenzten, aber dennoch real vorhandenen politischen Raum, einen wenn auch schwachen politischen Wettbewerb durch oppositionelle Gruppierungen und zumindest die meisten der grundlegenden demokratischen Institutionen auf. Jedoch dominiert eine politische Gruppe – sei es eine Bewegung, eine Partei, ein Clan oder ein einzelner Herrscher – das System auf eine Art und Weise, die nur wenig Aussichten auf einen Machtwechsel in absehbarer Zukunft wahrscheinlich erscheinen lässt.“ Ebenda, S. 11-12 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen). Carothers nennt Georgien als Beispiel für ein solches System; vgl. ebenda, S. 13. Die betroffenen Staaten werden u.a. auch als „defekte Demokratien“ bezeichnet; vgl. Aurel Croissant/Peter Thiery, Von defekten und anderen Demokratien, in: WeltTrends 29/2001, S. 9-33; Speziell zu Georgien siehe: Christofer Berglund, Georgia between Dominant-Power Politics, Feckless Pluralism, and Democracy, in: Demokratizacija 3/2014, S. 445-470.

die Wahlen im Jahr 2016. Die strukturellen Probleme und Einschränkungen, die aus dem Modell des *Dominant-Power-Systems* abgeleitet werden, müssen ernst genommen werden. Georgien ist seit 2012 darüber hinaus mit dem Problem autonomer Machtzentren konfrontiert, d.h. mit einer Situation, in der nichtstaatliche Akteure über von Staat und Gesellschaft unabhängige Ressourcen verfügen und so die politischen Prozesse beeinflussen können. Georgien hat dennoch gute Chancen, die demokratische Transformation fortzusetzen: Die politische Landschaft wird zwar von einer Partei dominiert, gleichzeitig nimmt der Handlungsspielraum der Opposition jedoch zu. Im vorliegenden Beitrag werden die politischen Implikationen der Wahlen zwischen 2012 und 2014 hinsichtlich dieser Herausforderungen analysiert.

### *Georgien nach drei Wahlen: Wechsel oder Kontinuität?*

Was bedeuten Wahlen in Staaten, deren Transformation unvollendet ist? Sind sie wirklich eine Manifestation des Willens der Wähler oder dienen sie lediglich der Legitimation alter oder neuer Machthaber? 2003 mündete der Versuch von Präsident Eduard Schewardnadse, die Wahlergebnisse zu seinen Gunsten zu fälschen, in die friedliche „Rosenrevolution“. Schewardnadse musste zurücktreten. Die darauf folgenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen legitimierten lediglich die bereits erfolgte Machtübergabe an Micheil Saakaschwili.<sup>3</sup>

Die Serie von Wahlen in Georgien zwischen 2012 und 2014 – die Parlamentswahlen von 2012, die Präsidentschaftswahlen von 2013 und die Kommunalwahlen von 2014 – wurde hingegen als frei und fair und daher als Durchbruch im Demokratisierungsprozess Georgiens gefeiert. Die Parlamentswahlen von 2012 waren in der Tat ein historisches Ereignis für Georgien: Zum ersten Mal seit Erlangung der Unabhängigkeit wurde ein Regierungswechsel durch Wahlen herbeigeführt. Präsident Saakaschwilis Vereinte Nationale Bewegung (VNB), die das Land seit der Rosenrevolution regiert hatte, musste ihren Platz für das Oppositionsbündnis Georgischer Traum (GT) räumen. Nach offiziellen Angaben der Zentralen Wahlkommission hatte die VNB 40 Prozent der Stimmen auf sich vereint, was 33 Sitzen im Parlament entsprach. Hinzu kamen 32 Direktmandate. Insgesamt hatte die VNB 65 Sitze im Parlament, während das GT-Bündnis 54 Prozent der Stimmen und damit 44 Sitze über die Parteiliste und 41 Direktmandate, insgesamt also 85 Sitze, erhielt (siehe Tabelle 1).

---

3 Die Rosenrevolution wird daher häufig nicht als Regimewechsel, sondern als eine Phase im Regimezyklus gesehen. Saakaschwili habe lediglich Schewardnadses pyramidenförmiges Einparteiensystem durch sein eigenes ersetzt. Vgl. Henry E. Hale, *Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia*, in: *World Politics* 1/2005, S. 133-165; ders., *Two Decades of Post-Soviet Regime Dynamics*, in: *Demokratizacija* 2/2012, S. 71-78.

Für Georgiens Einkammerparlament mit 150 Sitzen bedeutete die Niederlage der VNB auch den Verlust der Kontrolle über die Regierungsbildung, obwohl Präsident Saakaschwili Amtszeit erst im November 2013 endete. Saakaschwili akzeptierte die Niederlage und ernannte den Vorsitzenden des Bündnisses, den georgischen Milliardär Bidsina Iwanischwili, zum Ministerpräsidenten. Das Parlament bestätigte die neue Regierung.

Die Parlamentswahlen wurden zwar als frei und fair anerkannt, jedoch dürfen die Ereignisse im Vorfeld der Wahlen nicht außer Acht gelassen werden. Die Polarisierung zwischen VNB und GT erreichte in einigen Fällen extreme Ausmaße. Bereits kurz nachdem Iwanischwili öffentlich erklärt hatte, er beabsichtige in die Politik zu gehen und bei den Parlamentswahlen für den Posten des Ministerpräsidenten zu kandidieren, wurde ihm die georgische Staatsbürgerschaft entzogen.<sup>4</sup> Darüber hinaus verschärfte die Saakaschwili-Regierung die Regelungen zur Parteienfinanzierung und ergriff Maßnahmen, die die Finanzierung der pro-Iwanischwili-Opposition erschweren sollten.<sup>5</sup>

2012 wurde die Cartu-Bank, eine Privatbank im Besitz von Iwanischwili, der Geldwäsche beschuldigt und der Kontrolle der Nationalbank unterstellt.<sup>6</sup>

Die starke Polarisierung des Wahlkampfes spiegelte sich auch in der Zusammensetzung des Parlaments nach den Wahlen wider: Die beiden Haupttrivalen konnten alle Parlamentssitze unter sich aufteilen. Dies erhöhte die Wahrscheinlichkeit einer Konfrontation und vermittelte den Eindruck, dass eine Zusammenarbeit zwischen VNB und GT ausgeschlossen war. Die neue regierende Mehrheit setzte sich dann auch die „Wiederherstellung der Gerechtigkeit“ als Antwort auf die „Machenschaften“ der VNB-Regierung zum Ziel. Hochrangige VNB-Mitglieder wurden verhaftet und strafrechtlich verfolgt.<sup>7</sup>

Die Parlamentsabgeordneten der VNB im Parlament gerieten unter enormen Druck. Insgesamt 18 Abgeordnete haben die VNB seit den Wahlen teilweise auf Druck des GT verlassen. 13 von ihnen haben sich der Mehrheit angeschlossen, einige sitzen als unabhängige Abgeordnete im Parlament oder bezeichnen sich als alternative Opposition. Auch die GT-Koalition verlor mit dem Wechsel der Partei Unser Georgien – Freie Demokraten des ehemaligen Verteidigungsministers Irakli Alassania in die Opposition mehrere Sitze im Parlament. Ein Jahr vor den neuen Parlamentswahlen ist die Mehrheit der

---

4 Vgl. President's Spokesperson: Stripping Ivanishvili of Citizenship „Fully in Line with Law“, Civil Georgia, 18. Oktober 2011, unter: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=24045>.

5 Vgl. Berglund, a.a.O. (Anm. 2), S. 455-456.

6 Vgl. State to Take Over Ivanishvili's Cartu Bank, Civil Georgia, 11. Juli 2012, unter: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=24990>.

7 Die prominentesten Personen, die von der neuen Regierung verhaftet wurden, sind Iwane (Wano) Merabischwili, ehemaliger Premierminister und bei seiner Festnahme Generalsekretär der VNB, Gigi Ugulawa, ehemaliger Bürgermeister von Tiflis, und Bacho Achalaia, ehemaliger Verteidigungs- und Innenminister. Der ehemalige Präsident Saakaschwili und der ehemalige Justizminister Surab Adeischwili werden per Haftbefehl gesucht. Beide halten sich in der Ukraine auf und haben die ukrainische Staatsbürgerschaft erhalten. Saakaschwili ist seit 2015 Gouverneur der Oblast Odessa, Adeischwili leitet die Generalstaatsanwaltschaft des Gebiets.

GT-Koalition nun von der Unterstützung der ehemals der VNB angehörenden Abgeordneten abhängig.

*Tabelle 1: Sitzverteilung im georgischen Parlament*

	Sitze nach den Wahlen von 2012	Derzeitige Sitze (Stand: 1. August 2015)	Differenz
GT-Mehrheitskoalition	85	86*	+1
VNB-Minderheit	65	46	-19**
Abgeordnete in anderen Fraktionen	-	8	+8
Unabhängige Abgeordnete	-	8	+8
Gesamt	150	148	-2

\* einschließlich 13 ehemaliger VNB-Parlamentarier.

\*\* 18 Abgeordnete haben die Partei verlassen, ein Abgeordneter ist verstorben.

*Quellen:* Zentrale Wahlkommission Georgiens, Wahlen 2012, Endergebnisse, unter: <http://results2012.cec.gov.ge> (auf Georgisch); Parliament of Georgia, Parliamentary Activities, Factions, unter: <http://www.parliament.ge/en/saparlamento-saqmianoba/fraqciebi-6>.

Vom Druck besonders betroffen waren die von der VNB kontrollierten lokalen Verwaltungen. Obwohl die Kommunalwahlen erst 2014 stattfinden sollten, begann die GT-Koalition unmittelbar nach den Parlamentswahlen von 2012 auch in den Lokalverwaltungen die Macht zu übernehmen. So verlor die VNB beispielsweise allein in der Hauptstadt Tiflis zwölf ihrer Stadtratsmitglieder an das Bündnis. Damit sicherte sich dieses 25 Sitze in dem 47-köpfigen Gremium und vollzog damit noch vor den Wahlen einen Machtwechsel.<sup>8</sup>

Mit den Lokalwahlen von 2014 sowie mit den Präsidentschaftswahlen von 2013 wurde der Machtwechsel gefestigt. Die Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen waren nicht schwer vorherzusagen. Mit 62 Prozent der Stimmen wurde der Kandidat des GT Giorgi Margwelaschwili zum Präsidenten gewählt. Bemerkenswert ist dabei, dass Margwelaschwili weder politisch besonders bekannt war, noch eine politische Partei hinter sich hatte; sein Amt verdankte er vielmehr der persönlichen Entscheidung Iwanischwilis, die dieser ohne Konsultationen mit seinen Koalitionspartnern getroffen hatte.<sup>9</sup>

Der Wettbewerb wurde im Wahlkampf vor den Lokalwahlen noch deutlicher; zum ersten Mal seit der Unabhängigkeit fanden in 21 Wahlbezirken Stichwahlen statt. Auch in Tiflis musste der neue Bürgermeister durch eine Stich-

8 Vgl. Canan Atilgan/David Aprasidze, Abschied von einer Ära: Machtwechsel in Georgien, in: KAS Auslandsinformationen 12/2013, S. 76-96, hier: S. 79.

9 Vgl. ebenda, S. 81-82.

wahl bestimmt werden. Sieger war der Kandidat des GT, der den Kandidaten der VNB auf den zweiten Platz verwies. Erwähnenswert ist außerdem, dass Bürgermeister und andere Gemeinderatsmitglieder direkt gewählt wurden, was in der Tat eine fortschrittliche institutionelle Änderung darstellte. Dennoch hatten die Kommunalwahlen kaum größere Auswirkungen auf die Machtkonstellation: Hatte die VNB vor 2012 die uneingeschränkte Kontrolle über die Lokalverwaltungen, so wurde diese Einparteienkontrolle nun ebenso uneingeschränkt durch die GT-Koalition ausgeübt.

Alle drei Wahlen zwischen 2012 und 2014 wurden als frei und fair anerkannt. 2012 fand die erste friedliche Machtübergabe in Georgien statt. Damit hat Georgien einen wichtigen Schritt in Richtung einer Konsolidierung der Demokratie gemacht. Auf der anderen Seite wurde durch die Wahlen jedoch lediglich eine dominante Partei – die Vereinte Nationale Bewegung – durch eine andere dominante Macht – das Bündnis Georgischer Traum – ersetzt. Das *Dominant-Power-System* in Georgien blieb damit im Wesentlichen erhalten.

### *Autonome Machtzentren – eine neue Form der Herausforderung für Georgien?*

Die neue dominante Macht, das Bündnis Georgischer Traum, besteht aus ziemlich unterschiedlichen Koalitionspartnern. Die führende Partei in der Koalition, Georgischer Traum – Demokratisches Georgien, definiert sich selbst als Mitte-links Partei, das weltanschauliche Spektrum ihrer Partner reicht von liberalen (Republikanische Partei) über wirtschaftlich-merkantilistische (Industrie Rettet Georgien) bis hin zu nationalistischen (Konservative Partei Georgiens, Nationales Forum) Positionen. Die liberale Partei von Verteidigungsminister Alassania Unser Georgien – Freie Demokraten hat die Koalition in November 2014 verlassen.<sup>10</sup> Die Republikaner werden häufig als „unnatürliche“ Verbündete in der Koalition gesehen, was die Führung der Partei jedoch vehement zurückweist.<sup>11</sup> Die Person Iwanischwilis ist zweifelsohne der „Kitt“, der die Koalition zusammenhält. Ohne ihn würde es den Gruppen in der Koalition schwerfallen, das Bündnis aufrechtzuerhalten.

Iwanischwili verdankt sein Vermögen dem Russland der 1990er Jahre. Er lebte seit Mitte der 1980er Jahre in Russland und kehrte erst 2004 nach Georgien zurück. Zu seinen Geschäftsinteressen zählen Finanzen, Investitionen und Immobilien. Er führte lange Zeit ein zurückgezogenes Leben und zeigte sich kaum in der Öffentlichkeit. Nach seiner Rückkehr nach Georgien wid-

---

10 Vgl. Lincoln Mitchell, The Beginning of the End of the Georgian Dream Coalition, 5. November 2014, unter: <http://lincolnmitchell.com/georgia-analysis/2014/11/5/the-beginning-of-the-end-of-the-georgian-dream-coalition>.

11 Vgl. Parliament of Georgia, David Usupashvili on Republican Party, 29. Oktober 2014, unter: <http://www.parliament.ge/en/parlamentarebi/tavmdjdomare-1125/tavmdjdomaris-axali-ambebi/david-usupashvili-on-republican-party.page>.

mete sich Iwanischwili hauptsächlich der Philanthropie und unterstützte in den ersten Jahren nach der Rosenrevolution sogar die Regierung Saakaschwili. 2011 gab er bekannt, in die Politik gehen und Saakaschwili in den Parlamentswahlen von 2012 herausfordern zu wollen.

Iwanischwili ist mit einem Vermögen, das auf 5,2 Milliarden US-Dollar geschätzt wird,<sup>12</sup> der reichste Mann Georgiens. Die Summe entspricht beinahe einem Drittel des georgischen BIP, das 2014 bei 16,53 Milliarden US-Dollar lag,<sup>13</sup> und übersteigt die für 2015 geplanten Staatsausgaben in Höhe von rund 3,6 Milliarden US-Dollar.<sup>14</sup> Auf der Liste derjenigen Staaten, in denen die reichsten Leute über ein Vermögen verfügen, das einem bedeutenden Anteil des nationalen BIP entspricht, steht Georgien an erster Stelle.<sup>15</sup> Dabei ist anzumerken, dass Iwanischwili in Georgien als Einzelperson über dieses Vermögen verfügt, während sich in Russland (der Nummer zwei auf der Liste) 20 Prozent des BIP auf 111 Milliardäre verteilen.<sup>16</sup>

Im Unterschied zu den russischen Oligarchen liegen Iwanischwilis Geschäftsinteressen überwiegend außerhalb des eigenen Landes. Damit sind die politischen Auswirkungen seiner wirtschaftlichen Macht jedoch nicht weniger problematisch. Genau darin besteht das strukturelle Problem „autonomer Machtzentren“ bzw. der „Unabhängigkeit von den Bürgern“.<sup>17</sup> Kurz nach den Präsidentschaftswahlen von 2013 legte Iwanischwili sein Amt als Premierminister nieder und zog sich offiziell aus der Politik zurück. Er kündigte jedoch an, seine Regierung aus den Reihen der Zivilgesellschaft heraus kontrollieren zu wollen, und gründete für diesen Zweck eine eigene NGO.

Heute ist Iwanischwili gegenüber den georgischen Wählern offiziell nicht mehr rechenschaftspflichtig. Sein Vermögen erlaubt es ihm jedoch, autonome Kapazitäten gegenüber dem Staat und der Gesellschaft aufzubauen und diese für die informelle Kontrolle der Regierung zu nutzen. Die informelle Macht Iwanischwilis manifestiert sich auf unterschiedliche Weise, am markantesten jedoch in seiner Einstellung gegenüber dem amtierenden Präsidenten. Präsident Margwelaschwili hat einige Entscheidungen der Regierung kritisiert und

---

12 Vgl. Forbes, The World's Billionaires, Bidzina Ivanishvili, unter: <http://www.forbes.com/profile/bidzina-ivanishvili>.

13 Vgl. World Bank, Georgia, unter: <http://data.worldbank.org/country/Georgia>.

14 Vgl. Parliament Approves 2015 State Budget, Civil Georgia, 12. Dezember 2014, unter: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27906>

15 Vgl. Dan Alexander, Ex-Soviet States Dominate List Of Countries Where Billionaires Have Most Control, Forbes, 14. März 2014, unter <http://www.forbes.com/sites/danalexander/2014/03/14/ex-soviet-states-dominate-list-of-countries-where-billionaires-have-most-control>.

16 Vgl. ebenda.

17 Das Konzept der „Unabhängigkeit von den Bürgern“ („*autonomy from citizens*“) bezieht sich ursprünglich auf Rentierstaaten. Es beschreibt eine Situation, in der „der Staatsapparat und diejenigen, die ihn kontrollieren, über eine ‚garantierte‘ Einnahmequelle verfügen, die sie von ihren Bürgern (potenziellen Steuerzahlern) unabhängig macht“. Mick Moore, Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries, in: International Political Science Review 3/2004, S. 297-319, hier: S. 306. Zur Anwendung des Konzepts auf Georgien siehe David Aprasidze, Democratization's Vicious Circle or How Georgia Failed to Change, in: Connections 4/2014, S. 65-72.

sogar sein Vetorecht wahrgenommen, was von Iwanischwili harsch kritisiert wurde. Iwanischwili räumt ein, nach seinem Rücktritt aus der Politik informelle Kontakte mit dem neugewählten Präsidenten gepflegt zu haben, dann jedoch von ihm enttäuscht worden zu sein.<sup>18</sup> Regierungsvertreter machen keinen Hehl daraus, dass sie sich häufig von dem ehemaligen Ministerpräsidenten beraten lassen.<sup>19</sup>

Iwanischwilis Unabhängigkeit sowohl vom Staat als auch von den Bürgern stellt eine Herausforderung für die demokratische Konsolidierung in Georgien dar. Diese Autonomie ist durch folgende Faktoren gekennzeichnet: Erstens verfügt Iwanischwili über Ressourcen, die einem Drittel des georgischen BIP entsprechen und die jährlichen Staatsausgaben sogar überschreiten. Zweitens befindet sich die Quelle dieser Ressourcen außerhalb Georgiens und ist damit sowohl staatlicher als auch gesellschaftlicher Kontrolle entzogen. Das wiederum ermöglicht es Iwanischwili, seine Ressourcen relativ uneingeschränkt zur Beeinflussung der georgischen Politik einzusetzen und sowohl die aktuelle Regierung als auch potenzielle Alternativen zu finanzieren.<sup>20</sup> Dies unterminiert die relative Unabhängigkeit des Staates gegenüber nichtstaatlichen Akteuren und erhöht die Gefahr, dass die staatlichen Institutionen informeller Kontrolle unterworfen werden.

### *Aussichten für eine Konsolidierung der Demokratie in Georgien*

Die nächsten Parlamentswahlen in Georgien werden 2016 stattfinden. Es stellt sich die Frage, ob das Land den Huntington'schen „*Two-turnover-Test*“ – zwei aufeinanderfolgende friedliche Machtübergaben – bestehen kann.<sup>21</sup> Trotz der oben ausgeführten Einschränkungen sprechen andere interne Faktoren für eine weitere Konsolidierung der Demokratie in Georgien.

Erstens hatten die Parlamentswahlen von 2012 in Georgien zu grundlegenden Veränderungen geführt. Zum ersten Mal waren die politischen Eliten des Landes zur Zusammenarbeit gezwungen. Die neue Koalition hatte die absolute Mehrheit im Parlament und konnte die Regierung bilden. Gleichzeitig hatte Präsident Saakaschwili entsprechend der Verfassung noch immer weitgehende, auch exekutive Befugnisse. Die Kohabitation zwischen der GT-Regierung und dem Parlament auf der einen sowie dem VNB-Präsidenten auf der

---

18 Vgl. Ex-PM Ivanishvili „Disappointed“ in Margvelashvili, Civil Georgia, 18. März 2014, unter: <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27048>.

19 Vgl. PM: I ask Ivanishvili for Advice on Important Strategic Issues, in: Tabula, 24. Juli 2014, unter: <http://www.tabula.ge/en/story/86095-pm-i-ask-ivanishvili-for-advice-on-important-strategic-issues>.

20 So wird häufig Iwanischwilis NGO „2030“ in Anspruch genommen. Der Organisation gehören zahlreiche Experten an. Einige Mitglieder haben mittlerweile Regierungsposten inne.

21 Vgl. Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Oklahoma, 1991, S. 266-267; vgl. ebenso Stephen F. Jones, *Democracy in Georgia: Da Capo? Cicero Foundation Great Debate Paper No. 13/02*, April 2013, unter: [http://www.cicerofoundation.org/lectures/Stephen\\_Jones\\_Georgia.pdf](http://www.cicerofoundation.org/lectures/Stephen_Jones_Georgia.pdf).

anderen Seite führte nicht zu einer politischen Blockade. Beide Seiten gingen Kompromisse ein und konnten trotz heftiger Diskussionen in Einzelfragen eine Einigung finden.

Zweitens verfügt die GT-Koalition nicht über eine Verfassungsmehrheit im georgischen Parlament und kann somit auch Verfassungsänderungen nicht nach Belieben durchsetzen. Zwar versuchte die Koalition ihre Mehrheit mit Hilfe einiger ehemaliger VNB-Mitglieder auszubauen, verfehlte jedoch die für eine Änderung der Verfassung notwendige Mehrheit. Sie hatte auch selber einige herbe Verluste einzustecken, so vor allem mit dem Ausstieg der Partei des ehemaligen Verteidigungsministers Alassania, Unser Georgien – Freie Demokraten, aus der Regierungskoalition. Die Koalition ist derzeit auf die Zusammenarbeit mit der Opposition angewiesen. So blieb das Parlament trotz der Versuche der Koalition, es wieder nach Tiflis umzusiedeln, in Kutaisi, der zweitgrößten Stadt Georgiens, da die Opposition die entsprechende Verfassungsänderung nicht unterstützt.

Drittens hat die VNB trotz des enormen Drucks, dem sie nach 2012 ausgesetzt war, als Partei überlebt und konnte sich sogar als wichtigste Oppositionspartei etablieren. Im *Dominant-Power-System* Georgiens hatte zuvor noch keine Regierungspartei eine Niederlage überlebt. Das Bündnis Runder Tisch – Freies Georgien von Präsidenten Swiad Gamsachurdia zerfiel unmittelbar nachdem Gamsachurdia nach dem Putsch 1992 sein Amt verloren hatte. Eduard Schewardnadses Bürgerunion verschwand nach der Rosenrevolution 2004 von der politischen Bühne. Die VNB ist hingegen weiterhin aktiv und erweist sich als anpassungsfähig.<sup>22</sup>

Und nicht zuletzt hat Georgien heute ein parlamentarisches System. Mit dem Amtsantritt des neuen Präsidenten im Jahr 2012 traten Verfassungsänderungen in Kraft, die noch während der Amtszeit Saakaschwilis von einer staatlichen Kommission ausgearbeitet worden waren. Sie führten zu einer Transformation des politischen Systems von einer superpräsidentiellen in eine stärker durch das Parlament und den Premierminister geprägte Regierungsform. Der Premierminister ist in diesem neuen System der mächtigste Akteur. Er wird vom Parlament gewählt und ist dem Präsidenten gegenüber nicht rechenschaftspflichtig. Gleichzeitig wird der Präsident nach wie vor direkt gewählt und hat damit weiterhin eine wichtige politische Position inne. Zu seinen noch immer zahlreichen Befugnissen gehört u.a. die Ernennung hochrangiger, für die Außen- und Sicherheitspolitik verantwortlicher Beamter. Die Exekutivgewalt ist damit in Georgien institutionell aufgeteilt und liegt nicht in der Hand eines einzigen Akteurs.

Mit der Verfassungsreform wurde außerdem die für eine Verfassungsänderung erforderliche Stimmenmehrheit geändert. Künftige Verfassungsände-

---

22 Laut einer Umfrage würden 16 Prozent der Wähler die VNB unterstützen. Damit steht die Oppositionspartei an zweiter Stelle hinter der GT-Koalition mit 24 Prozent. Vgl. National Democratic Institute (NDI), Public Attitudes in Georgia, Results of a April 2015 survey carried out for NDI by CRRC Georgia, April 2015, unter: [https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia\\_April%202015%20Poll\\_Public%20Political\\_ENG.pdf](https://www.ndi.org/files/NDI%20Georgia_April%202015%20Poll_Public%20Political_ENG.pdf).



rungen können nun nur mit Zustimmung von mindestens 113 von 150 und nicht mehr wie zuvor von 100 Abgeordneten verabschiedet werden. Angesichts der heutigen Aufteilung der politischen Landschaft ist eine verfassungsändernde Mehrheit im Parlament nur noch sehr schwer vorstellbar. Das sollte in Zukunft für größere Vorhaben eine parteienübergreifende Kooperation fördern.

### *Zusammenfassung*

Georgien befindet sich seit 2012 an einem Scheideweg. Der zweite Versuch eines demokratischen Durchbruchs (der erste war die Rosenrevolution im Jahr 2003) vermittelt den Eindruck, dass das Land sich in einem semiautoritären Zyklus bewegt und in einer demokratischen Grauzone stecken geblieben ist. Dafür spricht die Tatsache, dass das System trotz freier und fairer Wahlen nach wie vor von einer Partei dominiert wird. So wie die VNB Georgien von 2004 bis 2012 uneingeschränkt regiert hat, ist heute das Bündnis Georgischer Traum landesweit die einzige regierende Partei. Georgien ist nach wie vor mit dem Problem autonomer Machtzentren konfrontiert. Der reichste Mann des Landes, der ehemalige Ministerpräsident Iwanischwili, bleibt die mächtigste politische Figur in Georgien und regiert trotz seines Rücktritts aus dem Hintergrund. Für georgische Verhältnisse ist Iwanischwilis Vermögen immens. Es ermöglicht ihm, unabhängig vom georgischen Staat und der Wählerschaft zu handeln und, wenn nötig, die Loyalität der staatlichen und anderer Akteure zu kaufen.

Gleichzeitig hat Georgien in einigen Bereichen Fortschritte zu verzeichnen. 2012 fand die erste friedliche Machtübergabe durch Wahlen statt. Die abgewählte ehemalige Regierungspartei VNB befindet sich zwar noch immer unter starkem Druck, ist jedoch in den drei Jahren seit ihrer Niederlage nicht zerfallen, sondern konnte sich sogar als führende Oppositionspartei etablieren. Die neue Verfassung legt eine Dreiviertelmehrheit der Stimmen im Parlament als Voraussetzung für eine Verfassungsänderung fest. Dies weckt Hoffnungen, dass die politischen Parteien in Zukunft auf eine stärkere Zusammenarbeit als zuvor angewiesen sind. Seit dem Amtsantritt des neuen Präsidenten im Jahr 2013 hat Georgien mit dem Premierminister als zentralem Akteur und dem mit einem Direktmandat ausgestatteten Präsidenten als Staatsoberhaupt eine geteilte Exekutive. Diese institutionelle Kontrolle wird eine Konzentration der Macht in den Händen der Regierung weiterhin erschweren. 2016 finden in Georgien die nächsten Parlamentswahlen statt. Sie werden zeigen, welchen Weg Georgien tatsächlich gehen wird – ob es den Pfad der Transformation weiter beschreiten oder lediglich in die nächste Phase im Regimezyklus eintreten wird.