

## Traumhafte Verhältnisse in Georgien?

**Vor den Kommunalwahlen zeigt sich: Die Demokratie im Land ist noch nicht vollständig konsolidiert**

Sonja Schiffers / Franziska Smolnik

**Georgien nimmt eine regionale Vorreiterrolle ein, doch die demokratische Stabilität in dem Land ist bislang nicht nachhaltig gesichert. Am 21. Oktober 2017 finden Kommunalwahlen statt. Sie könnten zum Gradmesser für die politische Stimmung und die Machtverhältnisse in Georgien werden. Bei der Parlamentswahl im letzten Jahr wurde die Regierungspartei »Georgischer Traum« nicht nur bestätigt, sondern sogar mit einer verfassungsgebenden Mehrheit ausgestattet. Umfragen deuten darauf hin, dass die Partei auch bei den Kommunalwahlen keine nennenswerte Konkurrenz fürchten muss. Zugleich aber ist in der Bevölkerung die Politiker- und Parteienverdrossenheit groß. Mangelnde Kontrolle der Regierung durch das Parlament, eine fragmentierte Parteienlandschaft und eine abgewandte Wählerschaft prägen die politische Lage – für eine Konsolidierung der Demokratie in Georgien ist diese Konstellation kaum förderlich.**

Bei der Parlamentswahl von Oktober 2016 konnte die Regierungspartei »Georgischer Traum« (*Kartuli otsneba*, KO) einen klaren Sieg für sich verbuchen. Mit 115 von 150 Sitzen im Parlament verfügt sie seither über eine verfassungsgebende Mehrheit. Die Hoffnungen blieben unerfüllt, in Georgien würde sich bald ein gefestigtes Parteiensystem mit mindestens zwei starken Kräften etablieren, nachdem das Land 2013 den Übergang vom präsidentiellen zum parlamentarischen System vollzogen hatte. Erwartet wurde vielfach, dass neben dem KO die Vereinte Nationale Bewegung (*Ertiani Nazionaluri Modsraba*, ENM) des ehemaligen Präsidenten Michail Saakaschwili eine zentrale Rolle spielen würde. Doch die ENM

rutschte bei den Wahlen weiter ab und erlangte, obwohl zweitstärkste Kraft, nur noch 27 Sitze – nicht einmal halb so viele, wie sie in der Legislaturperiode davor hatte. Ausschlaggebend dafür war weniger die Programmatik der ENM, sondern vielmehr die Ablehnung, die Saakaschwili als Führungsperson – in einer stark auf Individuen fixierten Parteienlandschaft – erfuhr.

Auch andere Kräfte mussten herbe Niederlagen hinnehmen, so die kleinen, aber im Westen als liberaler Akteur geschätzten »Freien Demokraten« sowie die »Republikaner«. Beide Parteien schafften es nicht mehr ins Parlament. Noch folgenschwerer für sie könnten die Konsequenzen sein, die viele ihrer prominenten Köpfe aus dem Wahl-

ergebnis zogen – sie verließen die Parteien. Offen ist, ob diese sich von dem Rückschlag erholen werden oder ob neue Gruppierungen, die in Reaktion auf die Wahl entstanden sind, sich als ernstzunehmende Konkurrenz etablieren können. Die Neugründungen sprechen vor allem für eine weitere Fragmentierung der Parteienlandschaft.

### **Schwache Opposition – fehlende Kontrolle?**

Die Regierungspartei dürfte insbesondere von einem Bruch in der ENM profitieren. Im Januar 2017 verließen 21 der 27 ENM-Abgeordneten die Fraktion; sie organisierten sich neu in der Splitterpartei »Freiheitsbewegung – Europäisches Georgien«. Der Spaltung war ein monatelanger Streit in der Partei vorausgegangen, der sich vor allem um den Umgang mit ihrem Gründer, Ex-Präsident Saakaschwili, drehte. Die späteren Abtrünnigen forderten eine Distanzierung vom Übervater der ENM. Dafür war nicht allein machtpolitisches Kalkül verantwortlich. Eine Neuausrichtung galt als nötig, um gesellschaftlichen Zuspruch jenseits der Kernwählerschaft zurückzugewinnen. Die Anhängerinnen und Anhänger der Rumpf-ENM betonen weiter ihre Loyalität zu Saakaschwili. Obwohl dieser außer Landes und ohne georgische Staatsbürgerschaft ist, wird ihm der Parteivorsitz frei gehalten. Der dürfte länger vakant bleiben, drohen Saakaschwili bei einer Rückkehr nach Georgien doch der Prozess wegen Amtsmissbrauchs und womöglich eine Haftstrafe.

Angesichts der Dominanz des »Georgischen Traums« stellt sich die Frage, wie effektiv die (parlamentarische) Kontrolle der Regierung, wie nachhaltig die Gewaltenteilung und wie konsolidiert letztlich die Demokratie in Georgien ist. Kritikerinnen und Kritiker des »Georgischen Traums« sehen die Gefahr einer faktischen Ein-Parteien-Herrschaft, ähnlich wie sie vormals unter Saakaschwilis ENM bestand. Wie tief die Gräben zwischen den Akteuren sind und wie verbreitet Null-Summen-Denken ist, zeigt sich im Vorfeld der Kommunal-

wahlen vor allem an zwei Streitfällen: der Verfassungsreform und dem Konflikt um die Besitzverhältnisse beim Fernsehsender Rustawi 2.

### **Verfassungsreform – dann eben allein**

Die Verfassungsreform gilt als Großprojekt der zweiten Amtszeit des »Georgischen Traums«. Erklärtes Ziel der Reform ist es, den ab 2010 vorbereiteten und 2013 vollzogenen Wechsel vom präsidentiellen zum parlamentarischen System abzuschließen. Die Verfassungsmehrheit der Partei bietet dafür eine komfortable Ausgangslage. Die Reformgegner wiederum werfen KO vor, seine legislative Dominanz auszunutzen und eine Verfassung zu schreiben, die vor allem die eigene Macht absichern soll.

Besonders strittige Punkte sind die Präsidenten- und die Parlamentswahl. Der Präsident soll nicht mehr in allgemeiner Wahl vom Volk gewählt werden, sondern indirekt durch einen mit politischen Repräsentanten besetzten Wahlrat. Zudem soll er eine stärker zeremonielle Rolle erhalten. Laut Regierungspartei entspricht beides dem parlamentarischen System. Die Opposition und der amtierende Staatsoberhaupt hingegen werten die Neuregelung als Versuch, unabhängige Instanzen mit eigener gesellschaftlicher Legitimität zu beseitigen. Die Reform würde zwar den jetzigen Präsidenten Giorgi Margwelaschwili nicht mehr betreffen, doch erscheint sie auch deshalb pikant, weil dieser zu einem lautstarken Kritiker der Regierung geworden ist.

Auch bei den Änderungen zur Parlamentswahl erheben Opposition und diverse NGOs den Vorwurf, der »Georgische Traum« habe die Vorgaben für sich maßgeschneidert. Die neue Verfassung sieht ein reines Verhältniswahlrecht vor. An sich unterstützt dies zwar auch die Opposition, doch ist sie erzürnt darüber, dass die Änderung erst 2024 zum Tragen kommen soll. Die nächste Parlamentswahl würde damit noch über das bisherige Mischmodell aus Verhältnis- und Mehrheitswahl entschieden.

Fast stärker noch als der inhaltliche Dissens über die neue Verfassung zeigt der kontroverse Ausarbeitungsprozess, wie verhärtet die Fronten sind. Der Präsident boykottierte die vom »Georgischen Traum« eingesetzte Reformkommission von Beginn an, und die Partei »Europäisches Georgien« sammelte parallel zu den Verhandlungen 150 000 Unterschriften mit dem Ziel, die Verfassungsänderung an ein Referendum zu koppeln. Die Regierungspartei wiederum peitschte den Verfassungsentwurf im Juni 2017 – unter Boykott der Opposition – in erster und zweiter Lesung durchs Parlament. Vergeblich hatte die Venedig-Kommission des Europarats versucht, zwischen den Lagern zu vermitteln. Wenig beeindruckt zeigte sich der »Georgische Traum« von einem Gegenentwurf, den der Präsident und 20 Oppositionsparteien vorlegten. Am 26. September, nur Tage später, wurde die geringfügig angepasste Verfassungsvorlage in dritter Lesung angenommen – mit den Stimmen der Regierungspartei und unter Protest der Opposition. Präsident Margwelaschwili hat die Entscheidung nicht bestätigt, sondern von seinem Veto-recht Gebrauch gemacht. Der »Georgische Traum« wiederum hat angekündigt, den Einspruch im Parlament zu überstimmen.

## **Der Fall Rustawi 2**

Nicht nur politische Entscheidungsprozesse geben Aufschluss über die demokratische Verfasstheit eines Landes, sondern auch die Zustände in seiner Medienlandschaft. Es scheint kein Zufall, dass alle drei Parteien, die im Oktober 2016 ins georgische Parlament einzogen, über besonderen Zugang zu TV-Sendern verfügen; Fernsehen ist das wichtigste Informationsmedium des Landes. Für umso mehr Aufsehen in der nationalen wie internationalen Öffentlichkeit sorgt der Streit um die Eigentumsverhältnisse des Kanals Rustawi 2. Kibar Chalwaschi, der einstige Eigentümer des Senders, behauptet, diesen 2006 unter Druck für wenig Geld verkauft zu haben. Rustawi 2 fiel so an Sympathisanten des damaligen

Präsidenten Saakaschwili, was sich auf den politischen Kurs des Senders auswirkte. Nach der Machtübernahme des »Georgischen Traums« 2012 und der Abwahl Saakaschwilis 2013 blieb Rustawi 2 bei seiner Ausrichtung, die nicht nur loyal zur ENM, sondern vor allem sehr kritisch gegenüber dem KO ist. Seit einigen Jahren versucht Chalwaschi – dessen Bruder KO-Abgeordneter ist –, den einstigen Verkauf auf gerichtlichem Wege rückgängig zu machen.

Der Streit um Rustawi 2 ist im Kontext von Veränderungen in der georgischen Medienlandschaft seit 2012 zu betrachten. Ein anderer Sender, der beliebte Kanal Imedi TV, war unter der Regierung Saakaschwili 2007 zunächst gewaltsam geschlossen und 2009 unter neuer, loyaler Führung wiedereröffnet worden. Nach der Regierungsübernahme von KO wurde er an die Hinterbliebenen des ehemaligen und mittlerweile verstorbenen Eigentümers zurückgegeben. Imedi TV gilt nun als Sprachrohr der Regierung des »Georgischen Traums«. Damit ist Rustawi 2 in Georgien der letzte regierungskritische TV-Sender mit Einfluss. Viele befürchten, er könnte bei einer Rückgabe an den einstigen Eigentümer – ähnlich wie Imedi TV – seine Distanz zur Staatsführung verlieren.

Der Rechtsstreit um Rustawi 2 ging durch alle Instanzen. Anfang März 2017 entschied schließlich der Oberste Gerichtshof Georgiens, der Sender sei an den ursprünglichen Eigentümer zurückzugeben. Das Urteil löste heftige Proteste im Land aus. Viele namhafte Organisationen der Zivilgesellschaft zweifeln die Unabhängigkeit der Gerichte im Fall Rustawi 2 an. Hinter dem Entscheid sehen sie den Versuch der Regierung, das Hauptmedium der Opposition unter Kontrolle zu bringen. Auch internationale Watchdog-Organisationen wie Amnesty International oder der Menschenrechtskommissar des Europarats kritisieren – nicht nur im Fall Rustawi 2 –, dass es georgischen Gerichten an Unabhängigkeit mangle.

Ähnlich wie die Verfassungsreform rief der Vorgang eine internationale Instanz auf

den Plan. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte suspendierte in einer rechtsverbindlichen Interimsmaßnahme – wie sie nur in Ausnahmefällen erfolgt – das Urteil des georgischen Obersten Gerichtshofs auf unbestimmte Zeit. Die Regierung des Landes forderte er auf, nicht in die Redaktionspolitik von Rustawi 2 einzugreifen. Ob der Oberste Gerichtshof nun politisch beeinflusst wurde oder doch unabhängig entschied: Die Zukunft von Rustawi 2 und des Medienpluralismus in Georgien insgesamt scheint weiterhin unsicher.

daran würde auch ein Erfolg der Regierungspartei bei den Kommunalwahlen nichts ändern. Gesellschaftliche Konfliktlinien sind in Georgien nur schwach ausgeprägt. Parteien werden in der Bevölkerung kaum als Interessenvertretung mit dezidiertem Programm wahrgenommen. Nach einer Umfrage des International Republican Institute von März 2017 trauen selbst dem »Georgischen Traum« nur 13 Prozent zu, die dringendsten Probleme des Landes zu lösen; über 70 Prozent der Befragten standen politischen Parteien generell negativ gegenüber.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen wieder

**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

### **Kommunalwahlen als Gradmesser?**

Die Kommunalwahlen im Oktober 2017 könnten zu einem Gradmesser werden: Wie stehen die Bürgerinnen und Bürger zum resoluten Kurs der georgischen Regierung und des »Georgischen Traums«? Besondere Aufmerksamkeit kommt den Wahlen in der Hauptstadt Tbilissi zu. Mit 1,1 Millionen Einwohnern lebt dort über ein Viertel der georgischen Bevölkerung (3,7 Millionen). Bislang wurden acht Kandidatinnen und Kandidaten für das Bürgermeisteramt aufgestellt, davon allein vier von Oppositionsparteien mit klar pro-westlichem Profil. Das Bewerberfeld verdeutlicht somit einmal mehr die enorme Zersplitterung der Opposition. Sollte sich, wie prognostiziert, der KO-Kandidat durchsetzen, wird diese Fragmentierung dafür mitverantwortlich sein.

Dabei ist der Zuspruch für die Regierungspartei gesunken. In einer Umfrage des National Democratic Institute von Juni 2017 gaben nur noch 23 Prozent der Befragten an, dass der »Georgische Traum« ihnen als Partei am nächsten stehe – während es im November 2016, kurz nach der Parlamentswahl, noch 40 Prozent waren. Konstant hoch ist dagegen noch immer der Anteil jener, die sich nicht auf eine politische Kraft festlegen können. Bislang hat es keine georgische Partei geschafft, sich langfristig die Unterstützung der Wählerinnen und Wähler zu sichern. Darüber sollte die verfassungsgebende Mehrheit des »Georgischen Traums« nicht hinwegtäuschen, und

### **Ausblick**

Die Verfassungsreform und der Streit um Rustawi 2 offenbaren einige zentrale Hindernisse, die einer Konsolidierung der Demokratie in Georgien im Wege stehen. Politik erfolgt weiterhin nach der Maxime »winner takes it all«. Pluralismus und Gewaltenteilung werden so den eigenen Partikular- und Machtinteressen untergeordnet. Weniger als 52 Prozent der Wahlberechtigten beteiligten sich 2016 an der Parlamentswahl. Davon votierten in der Verhältniswahl, die über 77 der 150 Mandate entscheidet, weniger als 50 Prozent für den »Georgischen Traum«. Dieser verdankt seine knappe Verfassungsmehrheit vor allem dem Erfolg in der Mehrheitswahl, über welche die übrigen 73 Sitze vergeben werden. Dennoch ist die Partei nicht bereit, nach parteiübergreifendem Konsens und nach Kompromissen mit der Opposition zu suchen. Mit seiner Mehrheit kann der »Georgische Traum« nicht nur die parlamentarische Opposition überstimmen, sondern auch ein Veto des kritischen Präsidenten. Entsprechende Alleingänge werden aber kaum dazu beitragen, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die parlamentarische Demokratie zu stärken. Gleichzeitig lässt auch die Opposition nur wenig Kompromissbereitschaft erkennen. Blockaden und parteipolitische Unbeständigkeit dürften daher auch weiterhin die georgische (Innen-) Politik bestimmen.