

Georgien

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 2,2 / Marktwirtschaft: 1,9)		4,1	Ergebnis Management-Index		2,3
Politisches System	Präsidentiell-Parlamentarische Demokratie		Bevölkerungsgröße	5 Mio.	
Wahlbeteiligung	75,86 %		BIP p. c. (\$, PPP)	2.680	
Frauenanteil im Parlament	7,2 %		Arbeitslosenquote	10,4 %	
Bevölkerungswachstum^a	0,2 %		HDI	0,748	
Größte ethnische Minderheit	8 %		UN-Education Index	0,89	
			Gini-Index	38,9 (2000)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u. a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Ohne Zweifel gehört die postsowjetische Kaukasusrepublik Georgien zu denjenigen Transformationsgesellschaften, die vor besonders komplizierten Herausforderungen stehen. Geographisch und kulturell im geopolitisch traditionell instabilen Grenzgebiet zwischen Europa und Asien angesiedelt, konfrontiert mit einer ethnisch heterogenen Bevölkerung, zwei aktuellen sowie mehreren latenten Sezessionskonflikten und ohne die Möglichkeit des Rekurses auf historische Traditionen einer effektiven Staatlichkeit, ist der politische und ökonomische Umgestaltungsprozess hier mit einer extrem schwierigen Hypothek belastet.

Das Gutachten ist stets bemüht, diesem Umstand in angemessener Weise Rechnung zu tragen, kommt aber gleichwohl zu dem Schluss, dass der vorhandene politische Gestaltungsspielraum, der potenziell vor allem in einer massiven Unterstützung seitens der westlichen Gebergemeinschaft besteht, von den politischen Eliten im Untersuchungszeitraum weitgehend verspielt wurde. In Reaktion auf einen rasanten Legitimationsschwund, der sich seit 1998 in vier aufeinander folgenden Wahlen deutlich abgezeichnet hat, hat die politische Führung durch eine machtpolitischen Kalkülen folgende Manipulation und Außerkraftsetzung von Regeln die Herausbildung handlungs- und steuerungsfähiger Institutionen entscheidend behindert.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Der politische Transformationsprozess war in Georgien von Anfang an geprägt von gewaltsamen Turbulenzen und auffälligen Widersprüchen. Die politischen Akteurskonstellationen orientierten sich zu keinem Zeitpunkt an den Erwartungen und Prognosen konventioneller Transitionstheorie. Das übliche Bündnis zwischen reformbereiten Vertretern des Regimes und moderaten Oppositionellen kam hier nie zustande. Zwar lässt sich dies unter Hinweis auf das sozialistische Erbe der Einbindung in vertikale Verteilungskonstellationen und die daraus resultierenden Schwierigkeiten bei der horizontalen Interessenaggregation einigermaßen befriedigend erklären.

Die Tatsache aber, dass auch der Gegensatz zwischen Befürwortern der Unabhängigkeit und Gegnern der Eigenstaatlichkeit oder programmatische Differenzen in Bezug auf die jeweils präferierten Strategien für die Lösung von Sezessionskonflikten kaum je ein relevantes Kriterium der politischen Blockbildung darstellten, ist auch im postsowjetischen Kontext ein Kuriosum, das eher an afrikanische Zustände erinnert. Eine weitere auffällige Eigentümlichkeit besteht darin, dass die Vertreter der Exekutive aus allen Wahlen bis zum Jahr 2000 als eindeutige Gewinner hervorgegangen sind, ohne dass dies je zu authentischer Stabilität geführt hätte.

Der Kollaps der Sowjetherrschaft ereignete sich in Georgien als Ergebnis einer Kombination von interner Erosion der kommunistischen Machtstrukturen und Eroberung des politischen Raums durch eine stark fragmentierte, aber von einer hoch politisierten Bevölkerung durch Aktionen zivilen Ungehorsams massiv unterstützte Nationalbewegung. Enorme Beschleunigung erfuhr dieser Prozess durch den rasanten Legitimations- und Kontrollverlust der kommunistischen Partei nach der gewaltsamen Auflösung einer nationalistischen Demonstration im April 1989.

In der Zeit danach schwenkte die Partei unvermittelt von einer harten Linie gegenüber der nationalistischen Opposition auf Unterstützung der radikalen Kräfte um. Formal eingeleitet wurde der Machtwechsel mit den Parlamentswahlen im Oktober 1990, bei denen ein heterogenes Parteienbündnis um den ehemaligen Dissidenten Zviad Gamsachurdia einen überwältigenden Wahlsieg errang; dessen Bedeutung allerdings durch den Wahlboykott vieler Parteien relativiert werden muss. Trotz aller eingefleischten anti-sowjetischen Rhetorik ernannte der wenig später zum Präsidenten gewählte Gamsachurdia von Anfang an kommunistische Kader auf Schlüsselpositionen. Eine Konsolidierung seiner Machtposition gelang

ihm gleichwohl nicht. Bereits nach knapp einem Jahr ist das Lager seiner Anhänger in sich bewaffnet gegenüberstehende Fraktionen zerfallen.

Anfang 1992 wurde die erste nicht-kommunistische Regierung in einem bürgerkriegsähnlichen Putsch gestürzt, der zunächst in Auflösung der öffentlichen Ordnung mündete, begleitet von einer Kriminalisierung der staatlichen Strukturen, die von rivalisierenden Paramilitärs dominiert wurden. Hoffnungen auf Stabilisierung verbanden sich dann mit der Rückkehr des ehemaligen Parteisekretärs Schewardnadse im April 1992, die allerdings erst nach einem dreijährigen Prozess des gegeneinander Ausspielens konkurrierender Gewaltunternehmer mit der Verabschiedung einer Verfassung und Parlamentswahlen 1995 erste fragile Wurzeln schlug.

Seitdem ist es Schewardnadse allerdings trotz unbestreitbarer Erfolge bei der Demilitarisierung der politischen Konfliktaustragung nicht gelungen, seine auf flexibler Allianzbildung beruhende Herrschaft auf eine stabile institutionelle Grundlage zu stellen. Der Staat ist in Georgien nach wie vor nicht in der Lage, die Anerkennung der von ihm gesetzten Regeln durchzusetzen. Schewardnadses Macht resultiert nach wie vor aus seiner Virtuosität in der Manipulation von hochgradig flexiblen und instabilen klientelistischen Netzwerkstrukturen.

Im Schatten des politischen Chaos begann die ökonomische Transformation mit großer Verzögerung. Gamsachurdia verzichtete zunächst auf Privatisierung, öffnete aber damit Tür und Tor für Prozesse der spontanen und kriminellen Aneignung von Staatseigentum. 1992 konnte Schewardnadse zunächst nur sehr zögerlich wirtschaftliche Reformen initiieren, da er nur über die formale Regierungsgewalt verfügte, faktisch war die Wirtschaft in den Händen der Warlords. Erst nach 1995, nachdem Schewardnadse seine Position stärken konnte, gewannen die Wirtschaftsreformen an Tempo. Sie werden bis heute durch einen in den Dimensionen infrastruktureller Macht extrem schwachen Staat deutlich behindert.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Georgien hat bei der Transformation der politischen Ordnung insbesondere in der Dimension der formalrechtlichen Verankerung demokratischer Strukturen unbestreitbare Fortschritte vorzuweisen. Gleichzeitig bestehen aber auf mehreren Ebenen nach wie vor eklatante Defizite: Zum einen eröffnen widersprüchliche Gesetzesvorschriften in vielen Bereichen noch Spielräume für Willkürhandeln und informelle Aushandlungsprozesse. Zum anderen scheitert die Etablierung eines homogenen Rechtsraumes und die Stärkung staatlicher Monitoring-Kapazitäten an fehlender Entschlossenheit bei der Übersetzung formaler demokratischer Spielregeln in eine kohärente und effiziente institutionelle Ordnung. Im Ergebnis der mangelhaften Konfliktschlichtungskapazitäten formaler Institutionen ist das innergesellschaftliche Gewaltniveau immer noch relativ hoch.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Die Ausdehnung der staatlichen Hoheitsgewalt über das gesamte Territorium ist auch zwölf Jahre nach der Unabhängigkeit immer noch nicht abgeschlossen. Seit Anfang der 90er Jahre hat der Zentralstaat die faktische Kontrolle über die Sezessionsgebiete Abchasien und Süd-Ossetien verloren. Die Beziehungen zwischen dem Zentrum und der mehrheitlich muslimischen Region Adscharien, der im April 2000 durch Verfassungsänderung der Status einer autonomen Republik zugewiesen wurde, bleiben ungeachtet des auf formalrechtlicher Ebene erreichten Fortschrittes weiter angespannt.

Konflikte resultieren vor allem aus der ungeklärten Frage der Aufteilung des Steueraufkommens und aus gegensätzlichen Haltungen in Bezug auf die Präsenz russischer Truppen in Batumi. In den an Armenien und Aserbaidschan angrenzenden Minderheitengebieten ist die Zugehörigkeit zu Georgien noch keine akzeptierte Selbstverständlichkeit. Armenier und Azeris orientieren sich bei der Wahrnehmung von Arbeits- und Bildungschancen massiv an ihren jeweiligen Heimatländern. Die administrative Blockade der Registrierung von Kandidaten der Minderheiten bei den Kommunalwahlen im Sommer 2002 hat insbesondere in den aserbaidchanischen Siedlungsgebieten in Südostgeorgien teilweise gewaltsam ausgetragene Auseinandersetzungen provoziert.

Seit dem zweiten Tschetschenien-Krieg von 1999 ist das an die Nordkaukasus-Republik angrenzende Pankisi-Tal zum Rückzugsgebiet von Rebellen und damit zu einem zusätzlichen Destabilisierungsherd geworden. Besonders gravierend wirkt sich die Unfähigkeit der Zentralregierung zur Etablierung einer effektiven

Grenzkontrolle aus, die immer wieder zum Eindringen von bewaffneten Gruppen und zum Aufblühen gewaltsamer Konflikte führt. Im Ergebnis hat sich insbesondere in den Grenzregionen ein Machtvakuum herausgebildet, in dem geradezu ideale Bedingungen für die Ausbreitung von Schmuggel und Gewaltkriminalität herrschen.

Die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols bleibt damit lückenhaft. Verschärft wird das Problem zusätzlich durch die willkürliche Handhabung staatlicher Gewaltmittel durch korrupte Agenten des Staatsapparates. Die Trennung von Staat und Kirche ist in der Verfassung von 1995 verankert. Glaubens- und Bekenntnisfreiheit sind gewährleistet. Durch sein Bekenntnis zur besonderen historischen Rolle der autokephalen georgischen orthodoxen Kirche erklärt der Staat allerdings gleichzeitig seine Affinität zur Orthodoxie. Politisch brisant sind in diesem Zusammenhang vor allem die seitens staatlicher Organe kaum angemessen geahndeten gewaltsamen Übergriffe durch radikale Orthodoxe auf Anhänger anderer Glaubensrichtungen (v. a. Zeugen Jehovas).

(2) *Politische Partizipation*: Auf der formalrechtlichen Ebene sind die Prinzipien demokratischer Wahlen hinreichend verankert. Probleme bestehen allerdings bei der Implementierung dieser Grundsätze. Die Wahlgesetze wurden vor jeder Wahl verändert und waren regelmäßig Gegenstand harter innenpolitischer Auseinandersetzungen. Nationale und internationale Beobachter kritisierten wiederholt die Dominanz von Vertretern der Exekutive in den Wahlkommissionen und mangelnde Transparenz bei der Erstellung der Wählerregister sowie bei der Aggregation der Stimmen in den regionalen Wahlkommissionen.

Eine Einschränkung erfährt das demokratische Prinzip in Georgien zusätzlich durch die Existenz einer von der Verfassung nicht legitimierten Präsidentenvertikale in den Regionen, die auch durch die auf Druck des Europarates durchgesetzte Revision des Gesetzes über kommunale Selbstverwaltung nicht abgeschafft wurde und nach wie vor ein starkes Übergewicht gegenüber den finanziell schlecht ausgestatteten demokratisch gewählten Lokalverwaltungen hat. Es gibt ein relativ dichtes Netz von politischen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die jedoch punktuell immer wieder zu Opfern gewaltsamer Übergriffe werden. Dem Staat kann dabei zwar keine direkte Beteiligung nachgewiesen, aber doch eine mangelnde Entschlossenheit bei der Aufklärung attestiert werden.

Meinungsvielfalt besteht insbesondere im Bereich der Printmedien, die jedoch auf Grund der angespannten ökonomischen Situation der Bevölkerung nur eine gerin-

ge Verbreitung aufweisen. Auch bei den für den Meinungsbildungsprozess sehr viel relevanteren Fernsehsendern gibt es ein konkurrierendes Angebot. Allerdings werden insbesondere auf der lokalen Ebene loyale Sender durch Gewährung finanzieller Vorteile zum Teil massiv privilegiert. Kritische Beiträge werden teilweise gewaltsam sanktioniert.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Gewaltenteilung ist in Georgien grundsätzlich garantiert. Gravierende Probleme bestehen allerdings auf zwei Ebenen. Zum einen sind die Kompetenzen zwischen den beiden Strukturen der dualen Exekutive, also zwischen Ministerien und Staatskanzlei nicht hinreichend voneinander abgegrenzt. Zum anderen ist die ganz auf den Präsidenten fixierte Regierung dem Parlament gegenüber nur begrenzt rechenschaftspflichtig. Das führt ansatzweise zur Institutionalisierung einer Kultur der Verantwortungslosigkeit. Das Parlament fungiert insbesondere im Bereich der Steuer- und Zollgesetze als Lobby für eng umgrenzte Partikularinteressen. Ohne für die zum Teil katastrophalen Folgen für den Staatshaushalt haftbar gemacht werden zu können, werden umfangreiche Sonder- und Ausnahmeregeln für bestimmte Personenkreise verabschiedet.

Die einzelnen Minister können sich ohne Furcht vor dem Verlust parlamentarischer Unterstützung als Verfechter von Ressortinteressen gerieren, die zum Teil einen erbitterten und von gegenseitigen Verleumdungen charakterisierten Konkurrenzkampf gegeneinander austragen. Das Handeln der Regierung, deren personelle Zusammensetzung häufig wechselt und die zudem nicht über die Position eines mit Leitlinienkompetenz ausgestatteten Ministerpräsidenten verfügt, ist somit von fehlender Kohärenz gekennzeichnet. In der Gestaltung des Verhältnisses zwischen Zentrum und Regionen rangieren informelle Aushandlungsprozesse vor klaren rechtlichen Regeln. Die Justiz ist grundsätzlich unabhängig, zeichnet sich aber bei Entscheidungen in Konflikten, die auf der lokalen Ebene durch lückenhafte Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutive und Legislative ausgebrochen sind, durch die Neigung aus, eine klare Stellungnahme zu vermeiden.

Nicht-konklusive Prozeduren wirken sich als empfindliche Schwächung des Rechtsstaates aus. Richterliche Entscheidungen in Prozessen gegen politisch motivierte Gewalttäter sind zudem oft von kurzfristigen Stabilitätsinteressen geprägt. Korruption ist ein zentrales Problem in Georgien, deren Bekämpfung zumindest verbal von allen Amtsträgern immer wieder eingefordert wird. Problematisch ist dabei die Gleichzeitigkeit von allgegenwärtiger Stigmatisierung der Korruption und ihrer Folgenlosigkeit. Ungeachtet dessen, dass eine Reihe von Korruptions-

skandalen aufgedeckt werden konnte, ist noch kein hoher Funktionsträger zur strafrechtlichen Verantwortung gezogen worden.

Der Präsident hat die Verabschiedung eines Gesetzes, das Politiker zur Offenlegung ihrer Einkünfte zwingt, verhindert. Die dramatisch inszenierte Anti-Korruptionsrhetorik diskreditiert sich damit in den Augen einer zunehmend fatalistischen Bevölkerung als an sowjetische Zeiten erinnernde Begleitmusik für regelmäßig stattfindende Kaderrotationen. Bürgerliche Freiheiten werden punktuell durch ein vom Gesetz nicht gedecktes Handeln der Verwaltung verletzt.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die institutionelle Stabilität ist in Georgien relativ niedrig zu bewerten. In Reaktion auf ökonomische und politische Krisen kam es im Untersuchungszeitraum in Parlament und Regierung mehrfach zu einschneidenden Umgruppierungen, die kaum programmatische oder konzeptionelle Konsistenz erkennen lassen. Die Akzeptanz demokratischer Institutionen wird erheblich eingeschränkt durch die Dominanz informeller Entscheidungsfindungsprozesse jenseits formaler Prozeduren und durch das Nebeneinander von Entscheidungsträgern mit sich überlappenden Kompetenzen.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Die Instabilität und Ineffizienz demokratischer Institutionen ist auch eine Folge dessen, dass sich in Georgien noch kein klar strukturiertes Parteiensystem als Instrument rationaler Interessenaggregation herausgebildet hat. Der Fragmentierungsgrad der Parteienlandschaft ist trotz gewisser Konsolidierungserfolge seit den Parlamentswahlen 1999 relativ hoch. Die Parteien unterliegen auch weiterhin einem permanenten Zerfalls- und Umbildungsprozess. Selbst die Demarkationslinie zwischen Regierungslager und Opposition ist verschwommen und verschiebt sich im Ergebnis von taktisch motivierten Abspaltungen und kurzfristigen Allianzbildungen ständig.

Die wenig stabilen Konturen politischer Grabenkämpfe orientieren sich an den Strukturen personenzentrierter Klientelnetzwerke. Interessenverbände üben im stark an Personen orientierten politischen System Georgiens kaum nennenswerten Einfluss aus und weisen dieselbe Tendenz zur Zersplitterung auf wie die Parteien. In einer Ökonomie, die den nahezu vollständigen Zusammenbruch des produktiven Sektors zu verkraften hatte und in der wirtschaftlicher Erfolg in erheblichem Maße von der Fähigkeit zur Mobilisierung von politischem Beziehungskapital

abhängt, ist das Gewicht von Unternehmerverbänden sehr gering. Arbeitnehmerorganisationen fällt in einer Situation, die von hoher Arbeitslosigkeit, ständigem Lohnausfall und der herausragenden Rolle von informellen Beschäftigungsstrukturen geprägt wird, eine verschwindend kleine Rolle zu.

Das Fehlen verlässlicher Institutionen des Interessenausgleichs führt einerseits zur gewaltsamen Entladung von Konflikten, andererseits zur Präferenzierung von informellen, am Einzelfall orientierten Lösungen, die zwar manchmal eine Eskalationsdynamik verhindern, jedoch gleichzeitig den Keim zukünftiger Verteilungskonflikte in sich tragen und potenziell gewaltsames Handeln honorieren. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind oft zur Einwerbung internationaler Gelder geschaffene und fassadenhafte Kunstprodukte. Sie verfügen kaum über nennenswerte Verankerung in einer Bevölkerung, die bei der Verfolgung ihrer Interessen auf Einbindung in informelle Klientelnetze setzt.

3.2. Marktwirtschaft

Georgien hat die aus dem Zusammenbruch der UdSSR und den kriegerischen Konflikten Anfang der 90er Jahre resultierenden dramatischen Einbrüche seiner Wirtschaftsleistung immer noch nicht überwinden können. Die entscheidenden Ursachen der Wachstumsschwäche sind dabei struktureller Natur. Aufgrund mangelhaft durchgesetzter fiskalischer Disziplin fehlen dem Staat die notwendigen Ressourcen zur Finanzierung einer wachstumsfördernden Infrastruktur. Als veritable Blockade industriellen Wachstums erweisen sich permanente Zusammenbrüche der Energieversorgung.

Die Expansion der mittlerweile zum wichtigsten Arbeitgeber gewordenen Landwirtschaft wird durch den unterentwickelten Landmarkt und den vollständigen Zusammenbruch des maroden Bewässerungssystems behindert. Ein unterentwickeltes Bankensystem steht dem Aufbau eines leistungsfähigen KMU-Sektors im Weg. Branchenübergreifend dürften die tieferen Wurzeln der anhaltenden Konjunkturschwäche jedoch in dem Willkürhandeln eines unterfinanzierten und deshalb korruptionsanfälligen Verwaltungsapparats zu suchen sein, der durch die Schaffung eines Klimas der permanenten Verhaltens- und Erwartungsunsicherheit unternehmerische Initiative blockiert und einen entscheidenden Beitrag zur Herausbildung einer parasitären, von externen Ressourcenströmen abhängigen Rentenökonomie geleistet hat.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Das sozioökonomische Entwicklungsniveau Georgiens weist unverkennbar die Merkmale eines klassischen Dritte-Welt-Landes auf. Der Durchschnittslohn liegt bei lediglich 74 Prozent des offiziellen Lebensminimums. Mehr als 51 Prozent der Bevölkerung lebt unterhalb der Armutsgrenze. 70 Prozent aller Haushalte bewerten ihre Ernährungssituation als unsicher. In einer Situation, in der die meisten Menschen in einem täglichen Kampf um ihr physisches Überleben stehen, kann von „freedom of choice“ keine Rede sein. Gleichzeitig ist eine fortschreitende Verschärfung sozialer Ungleichheit zu beobachten. Der Gini-Koeffizient bewegt sich mit 38,9 auf lateinamerikanischem Niveau. Stark ausgeprägt sind auch regionale Unterschiede.

Auffällig ist dabei, dass soziale Exklusion nicht unbedingt einer eindeutigen Logik folgt. Armut korreliert in verlässlicher Weise weder mit Gendermerkmalen, noch mit ethnischer Herkunft oder Bildungsniveau. Der Faktor, der am eindeutigsten über Lebenschancen entscheidet, ist die Einbindung in informelle Beziehungsnetzwerke. Auch dies zeigt noch einmal deutlich, dass die Regierung offenbar über keinerlei gestalterischen Spielraum bei der Armutsbekämpfung oder bei der Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit verfügt. In dem Maße, in dem ein korrupter Verwaltungsapparat Pensionen teilweise nur gegen Bestechungsgeld auszahlt, ist staatliches Handeln hier im Gegenteil sogar eher kontraproduktiv.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Auf der formalrechtlichen Ebene sind die Grundlagen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs gewährleistet. Zu geringe Entschlossenheit bei der Implementierung gesetzlicher Vorgaben und vor allem die hohe Korruptionsanfälligkeit des Verwaltungsapparates sorgen aber immer wieder für Wettbewerbsverzerrungen. Unternehmerischer Erfolg hängt in ganz entscheidendem Maße von der Fähigkeit zur Mobilisierung von formellem oder informellem politischen Beziehungskapital ab. Auch die Tatsache, dass viele bedeutende Unternehmer entweder ein politisches Amt innehaben oder anstreben, unterstreicht dies.

Noch bedenklicher muss die Tatsache stimmen, dass viele Minister ausgerechnet in der Branche wirtschaftlich tätig wurden, die ihrer Verantwortung unterstand. Außenseiter haben in diesem System kaum eine Chance. Offiziell werden Kredite nur zu horrenden monatlichen Zinssätzen und mit einer sehr geringen Laufzeit

vergeben. Fehlende „corporate governance“ macht Investitionen in Unternehmen bei fehlender politischer Absicherung zu einem unzumutbaren Risiko. Selbst auf der untersten Ebene von Kleinhandel greift die Verwaltung durch Entfaltung von Blockademacht regulativ ein. Potenzielle Kleinunternehmer können durch zum Teil aus sowjetischen Zeiten stammende Vorschriften zu Fall gebracht oder zur Unterordnung unter politische Unternehmer gezwungen werden.

Das Bild einer Vielzahl von formal unabhängigen, miteinander konkurrierenden Unternehmern, das sich dem naiven Beobachter vor allem im Handelssektor bietet, ist dementsprechend trügerisch. Sie sind in der Regel Glieder informeller Handelsnetzwerke, die bis in Behörden und Ministerien hineinreichen.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Die Inflations- und Wechselkurspolitik gehört zu den wenigen Politikbereichen, in denen Georgien im Untersuchungszeitraum eindeutige Erfolge vorweisen kann. Nachdem die Inflationsrate Anfang der 90er Jahre eine vierstellige Höhe erreicht hatte, setzte seit 1995 ein kontinuierlicher Rückgang ein, der 1998 durch die Abwertung des Lari im Schatten der russischen Krise nur kurzfristig unterbrochen wurde.

Die nachhaltige Stärkung der Unabhängigkeit der Nationalbank und eine vor allem auf internationalen Druck durchgesetzte Reduzierung der staatlichen Neuverschuldung haben zu einer makroökonomischen Stabilisierung beigetragen. Die Auslandsverschuldung erreicht zwar mit mehr als 1,6 Mrd. \$ einen Anteil von 53 Prozent am BSP. Der Löwenanteil davon sind allerdings Altlasten, die auf die Zeit vor 1994 zurückgehen. Eklatante Defizite bestehen allerdings immer noch in der Fiskalpolitik. Der Anteil der Steuern am BSP bewegt sich mit ca. 15 Prozent auf einem sehr niedrigen Niveau.

3.2.4. Privateigentum

Eigentumsrechte sind formalrechtlich ausreichend definiert. Seit 1995 hat es bei der Privatisierung eindeutige Fortschritte gegeben. Mittlerweile ist der Reformprozess jedoch nachhaltig ins Stocken geraten. Einerseits fehlt es an potenziellen Käufern für die maroden und oft stark verschuldeten Staatsbetriebe, die nur formal in Aktiengesellschaften umgewandelt sind. Andererseits behindern Defizite

im Bereich der „corporate governance“ und das Fehlen eines Wertpapiermarktes weitere Fortschritte.

Zudem schafft eine intransparente und teilweise regelwidrige Praxis der Privatisierungsbehörde fatale Anreizstrukturen. Es kommt immer wieder vor, dass lukratives Staatseigentum auf Nullauktionen an Insider verschleudert wird. Gleichzeitig werden die wenigen internationalen Investoren durch eine Politik der bürokratischen Gängelung zunehmend abgeschreckt. Eine amerikanische Firma, die 1998 75 Prozent des Stromversorgungsbetriebes der Hauptstadt Tbilisi (Tiflis) gekauft hatte, konnte 2002 nur nach harten Auseinandersetzungen mit der Regulierungsbehörde eine annähernd kostendeckende Erhöhung der Stromtarife durchsetzen.

3.2.5. Welfare Regime

Faktisch verfügt Georgien über kein funktionierendes staatliches Sozialsystem. Die Kosten einer minimalen sozialen Absicherung werden einerseits von familiären Solidaritätsnetzwerken, andererseits von internationalen humanitären Organisationen getragen. Letztere klagen jedoch seit einiger Zeit vermehrt über staatliche Behinderung und Korruption. Dem nur rudimentären Angebot steht ein massiver Bedarf an Sozialleistungen gegenüber. Die Arbeitslosigkeit liegt in den Städten offiziell bei circa 25 Prozent, auf dem Land bei 6 Prozent.

Die reale Situation ist aber weitaus dramatischer. Zum einen besteht bei faktisch nicht existierender Zahlung von Arbeitslosengeld kein Anreiz zur Registrierung. Zum anderen werden alle Personen, die 1992 an der Landverteilung teilgenommen haben, in der offiziellen Statistik als „self-employed“ geführt. Dementsprechend ist die Landwirtschaft mit 56 Prozent aller Beschäftigten der wichtigste Arbeitgeber, trägt aber nur mit 21 Prozent zum BSP bei. Außerdem garantiert Beschäftigung in Georgien keine soziale Sicherheit. Der Durchschnittslohn fällt mit ca. 50 US-Dollar extrem niedrig aus, während die Lebensmittelpreise sich annähernd auf Weltmarktniveau bewegen.

Die rasante soziale Verelendung, die sich in Mangelernährung und einer extrem lückenhaften medizinischen Versorgung niederschlägt, die wahrscheinlich nicht mehr als 15 Prozent der Bevölkerung erreicht, birgt ein enormes politisches Destabilisierungspotenzial. Die Situation droht sich mittelfristig zu verschärfen: Zum einen sind die noch aus dem Sozialismus stammenden Wohlstandsreserven der Bevölkerung aufgebraucht, zum anderen wird die Regierung angesichts der nun-

mehr anstehenden Schuldendienste künftig noch schärfere Einsparungen bei den ohnehin schon mageren Sozialausgaben vornehmen müssen.

3.2.6. Leistungsstärke

Die Leistungsstärke der georgischen Volkswirtschaft bewegt sich auf einem sehr niedrigen Niveau. Trotz kurzfristiger Stabilisierungserfolge, die Mitte der 90er Jahre vor allem dank internationaler Großprojekte beim Ausbau des Pipelinesystems zu zweistelligen Wachstumsraten führten, ist eine Überwindung der durch den Zusammenbruch der UdSSR und das Kriegschaos ausgelösten tief greifenden Krise nicht in Sicht.

Vom Milliardenprojekt der Pipeline Baku-Tbilisi-Ceyhan (im Bau seit 2002) erhofft sich Georgien einen deutlichen Wirtschaftsaufschwung. Ende der 90er Jahre sank das Wirtschaftswachstum wieder auf unter zwei Prozent, ab 2000 konnten Wachstumsraten von über vier Prozent erzielt werden, allerdings ausgehend von einem äußerst niedrigen Niveau. Die Wirtschaftsstruktur war von einem rasanten Deindustrialisierungstrend gekennzeichnet. Die Industrieproduktion, deren Anteil am BSP auf ca. 14 Prozent gesunken ist, ist nahezu vollständig zusammengebrochen.

Der industrielle Niedergang wird in der Regel mit dem Wegfall des sowjetischen Marktes erklärt. Für Georgien wiegt diese Erklärung doppelt schwer, ist doch durch die Abtrennung der separatistischen Region Abchasien sogar der verkehrstechnische Zugang zu diesen Märkten weggefallen. Von ebenso starkem Gewicht dürften jedoch einige andere Faktoren sein. Dazu zählen fatale institutionelle Anreizstrukturen, bürokratische Gängelung und die gezielte Begünstigung von Mitgliedern der eigenen Klientel. Viele neue Eigentümer ziehen den schnellen Profit, der sich durch den Verkauf des zu Spottpreisen erworbenen Eigentums erzielen lässt, dem Risiko langfristiger Investitionen in einer von Rechtsunsicherheit geprägten Situation vor.

Behindert wird die Wiederbelebung der Produktion des Weiteren durch eine in Regierung und Parlament vertretene „Importmafia“, die den einheimischen Markt mit zoll- und steuerfrei in das Land geschmuggelten Billigwaren überschwemmt. Davon gehen auch negative Impulse für die Landwirtschaft aus, deren Leistungsfähigkeit auf ca. 70 Prozent des Standes von 1990 gefallen ist, obwohl sich der Anteil der dort Beschäftigten mittlerweile verdoppelt hat.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Von Nachhaltigkeit kann im georgischen Entwicklungsmodell in keiner einzigen Dimension die Rede sein. Das noch aus sowjetischen Zeiten stammende und relativ hoch entwickelte öffentliche Bildungs- und Gesundheitssystem steht nach mehr als einem Jahrzehnt der totalen Unterfinanzierung kurz vor dem Zusammenbruch und wird zunehmend von nur für wenige Privilegierte zugänglichen privaten Einrichtungen verdrängt. Nur zwei Prozent aller Georgier leisten 50 Prozent aller privaten Bildungsausgaben. Dasselbe gilt für weite Bereiche der öffentlichen Infrastruktur wie Wasserversorgung und Abfallentsorgung.

Das Drängen auf Einhaltung von Umweltstandards ist von einer korrupten und in weiten Bereichen kaum handlungsfähigen Verwaltung nicht zu erwarten. Ökologische Bedenken gegen den Bau der Öl-Pipeline Baku-Ceyhan durch den georgischen Nationalpark Borjomi-Karagauli konnten von offiziellen Stellen auf Grund der totalen Abhängigkeit des georgischen Staates von den Transitgebühren kaum artikuliert werden. Proteste und ein Gerichtsverfahren wurden jedoch von einer Anzahl von NGOs initiiert.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Nachdem Georgien zwischen 1993 und 1996 bei der Bekämpfung der Folgen von Sezessionskonflikten und Bürgerkrieg eindeutige Stabilisierungserfolge vorweisen konnte, muss die Entwicklungstendenz im Untersuchungszeitraum eindeutig als regressiv beschrieben werden. Trotz personeller Kontinuität in den dominanten politischen Führungspositionen – Schewardnadse wurde im Jahr 2000 zum zweiten Mal zum Präsidenten gewählt, die Präsidentenpartei ging als Siegerin aus den Parlamentswahlen des Jahres 1999 hervor – dominiert seit 1998 eindeutig ein Trend zu fortschreitender Desintegration und Destabilisierung.

Dieselben Mechanismen und Strategien, die sich zuvor bei der Überwindung von Chaos und Gewalt als integrativ erwiesen haben – eine klug taktierende Politik des *divide et impera* und eine ausgefeilte Technik der präventiven Kooptation von Opposition – wirkten sich bei der Konsolidierung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als schwere Hypothek aus. Das von Rückschlägen und Niederlagen unbeirrte Festhalten Schewardnades an vermeintlich bewährten Machttechniken folgt jetzt nur noch einem immer verzweifelteren Imperativ des Machterhalts. Im

Ergebnis wurde die Legitimation und Handlungsfähigkeit staatlicher Strukturen weiter geschwächt.

Grundsätzlich ist die Politik von Richtungslosigkeit geprägt. Auf massive Proteste der Bevölkerung gegen die immer dramatischere Versorgungskrise im Energiesektor reagiert der Präsident mit einem immer schnelleren Auswechseln der zu Sündenböcken abgestempelten Minister. Nach den Parlamentswahlen 1999, bei denen eine höchst heterogene Allianz aus Oppositionsparteien erstmals gewaltig an Stimmen zulegen konnte, berief er junge Reformpolitiker in hohe Ministerämter, nur um ihnen dann in der Auseinandersetzung mit den alten korrupten Machteliten in den Rücken zu fallen.

Unmittelbar nach den Präsidentschaftswahlen im April 2000, an denen Schewardnadse nur nach einer auf ihn zugeschnittenen Verfassungsänderung teilnehmen konnte, setzte eine erbitterte Auseinandersetzung um seine Nachfolge ein, die sehr bald zu einem Zerfall der Präsidentenpartei und zur Abspaltung der Reformer führte. Im Ergebnis bleiben wichtige Reformprojekte wie die Einführung des Amtes eines Ministerpräsidenten oder die Revision des durch starke Zentralisierungstendenzen gekennzeichneten Gesetzes über kommunale Selbstverwaltung auf der Strecke oder werden durch übermäßiges Taktieren verwässert. Angeheizt durch eine hysterische aber politisch folgenlose Anti-Korruptionsrhetorik spitzt sich die innenpolitische Polarisierung immer mehr zu.

Parallel ist ein signifikanter Anstieg des innergesellschaftlichen Gewaltniveaus zu beobachten. Politisch motivierte Gewalttaten nehmen ebenso zu wie eine wesentlich von Mitarbeitern des Staatsapparates mitgetragene Gewaltkriminalität.

2) *Marktwirtschaft*: Sowohl in Bezug auf quantitative Indikatoren der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als auch im Hinblick auf die Festigung der institutionellen Grundlagen einer Marktwirtschaft ist bei einem insgesamt sehr niedrigen Entwicklungsstand in den letzten fünf Jahren von leicht negativen Tendenzen auszugehen. Das Problem beschränkt sich dabei nicht nur auf rückläufige Wachstumswahlen, sondern auch auf dessen Struktur. So sind 75 Prozent des realen Wachstums zwischen 1997 und 2000 in den drei Sektoren Kommunikation, Transport und Bankwesen erzielt worden, in denen weniger als fünf Prozent der Beschäftigten tätig sind. Trotz geringen Wachstums ist deshalb der private Konsum zurückgegangen.

Punktuelle Erfolge bei der Reduzierung des Handelsbilanzdefizits verweisen noch nicht auf eine strukturelle Wende, sondern sind eher das Ergebnis von Ad-hoc Maßnahmen wie der Eliminierung von Steuern auf Metallschrottexporte und drastischer Einsparungen. Im Jahr 2000 haben die Staatsausgaben den niedrigsten Stand seit 1995 erreicht. Die einseitige Fokussierung auf makroökonomische Stabilisierung bei gleichzeitiger Verlangsamung von Strukturreformen und fehlender politischer Aufmerksamkeit für die Herstellung von fairem Wettbewerb auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen droht zu einer Perpetuierung des Teufelskreises aus sinkenden Staatseinnahmen, Verschärfung der Korruption und Vertiefung der ökonomischen Dauerkrise durch den Zusammenbruch der staatlichen Infrastruktur zu führen.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Der Schwierigkeitsgrad der Transformation muss in Georgien als extrem hoch veranschlagt werden. Gründe dafür liegen in den gewaltsam ausgetragenen und von Russland manipulierten ethno-territorialen Konflikten in Süd-Ossetien und Abchasien, der stark ausgeprägten ethnischen und religiösen Heterogenität, der geographischen Nähe zu aktuellen Kriegs- und Konfliktgebieten im Nord- und Transkaukasus sowie in der nahezu vollständigen Zerstörung von Verkehrs- und Produktionsinfrastruktur durch Krieg und Bürgerkrieg. Darüber hinaus mangelt es weitgehend an historischen Traditionen der Eigenstaatlichkeit bei gleichzeitig stark ausgeprägter Kultur des gewaltsamen Konfliktaustragens an der Peripherie von konkurrierenden Imperien.

Das Überleben des georgischen Staates in einer derartig konfliktiven Umwelt kann deshalb bereits als kleiner Erfolg gewertet werden. Wie in allen postsozialistischen Staaten war die Einführung der Marktwirtschaft mit der Hypothek einer auf den administrativen sowjetischen Markt ausgerichteten und kaum weltmarktfähigen Wirtschaftsstruktur belastet – ein Erbe, das in Georgien allerdings auf Grund der im sowjetischen Vergleichsmaßstab wesentlich weniger forciert entwickelten Schwerindustrie und in Folge der kriegsbedingten Deindustrialisierung weniger stark zu Buche schlägt.

Marktwirtschaftliche Reformen werden dementsprechend kaum von den Blockadeinteressen einer roten Direktorenlobby behindert. Der Aufbau einer leistungsfä-

higen, international wettbewerbsfähigen ökonomischen Struktur wird jedoch nachhaltig durch das problematische ökonomische Umfeld beeinträchtigt, das weder attraktive Absatzmärkte noch potenzielle Investoren in geographischer Nähe bietet. Im Berichtszeitraum wurde die Konjunkturentwicklung zudem negativ durch die russische Krise von 1998 und zwei Dürrekatastrophen beeinflusst. Das noch aus sowjetischen Zeiten stammende hohe Bildungskapital droht wegen einer permanenten Unterfinanzierung von Bildungseinrichtungen bald aufgebraucht zu sein.

5.2. Zielsicherheit

Die Implementierung einer konsistenten Reformpolitik scheitert in den Dimensionen Demokratisierung und Marktwirtschaft zusehends an der defizitären Handlungsfähigkeit und mangelnden Entschlossenheit staatlicher Strukturen. Zwar werden auf der formalrechtlichen Ebene nicht zuletzt unter dem Druck internationaler Geberorganisationen immer wieder ehrgeizige Reformprojekte in die Wege geleitet, wie die Restrukturierung der Steuer- und Finanzverwaltung oder die mit hohem finanziellen Aufwand betriebene Evaluierung der Mitarbeiter des Justizsystems. Der aus dem Primat des Machterhalts resultierende Zwang zur Einbindung artikulations- und handlungsmächtiger Partikularinteressen führt auf der Ebene der verwaltungstechnischen Umsetzung jedoch regelmäßig zur Aushöhlung der kodifizierten Regeln durch Sonderbestimmungen.

Ungeachtet einer sich sukzessive verschärfenden Budgetkrise feilt das Parlament auch weiterhin durch die Verabschiedung von Ausnahmeregelungen an einer zu Umgehungsstrategien einladenden Verkomplizierung des Steuerrechtes. Beschlüsse zu personellen Einsparungen im aufgeblähten Verwaltungsapparat werden durch Anstellung von freien Mitarbeitern auf Vertragsbasis und durch die permanente Bildung neuer Abteilungen und Unterabteilungen unterlaufen. Im Ergebnis erzielt das System durch die gezielte Berücksichtigung der Interessen von privilegierten Insidern eine ebenso fragile wie kurzfristige Stabilität – allerdings um den Preis des langfristig drohenden Verlustes jeder Legitimität durch permanente Verletzung des von keinem handlungsfähigen politischen Akteur repräsentierten Allgemeininteresses.

Im Bereich der ökonomischen Transformation produziert die Intransparenz von Regeln Freiräume für bürokratisches Willkürhandeln, das sich durch die Zementierung von Erwartungsunsicherheit insbesondere dort zu einer veritablen Blocka-

de unternehmerischen Handels auswächst, wo potenzielle ökonomische Akteure über keinen politischen Schutzschirm verfügen.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Wenn der Staat in Georgien an der zentralen transformationspolitischen Aufgabe, nämlich an der Bereitstellung einer stabilen und effizienten institutionellen Infrastruktur für die Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft nach wie vor scheitert, so ist dies nicht nur eine Folge der bereits mehrfach beschriebenen Ressourcenknappheit, sondern auch Ergebnis eines katastrophalen Missmanagements knapper Ressourcen. Der Einsatz knapp bemessener finanzieller Mittel folgt kaum klar formulierten strategischen Prioritäten, sondern ist eher an taktisch motivierten Ad-hoc-Entscheidungen beziehungsweise dem Interesse an der Pazifizierung verhandlungsstarker Partikularinteressen orientiert.

Im gesamten Untersuchungszeitraum wurde der Staatshaushalt aufgrund heftiger Verteilungskämpfe zwischen einzelnen Ministerien mit großer Verspätung verabschiedet und musste zudem auf Grund politisch motivierter und unrealistischer Einnahmeerwartungen regelmäßig nachgebessert werden. Das eklatante Versagen der politischen Entscheidungsträger in der Haushaltspolitik bleibt dabei regelmäßig politisch folgenlos. Im Jahr 2002 hat Staatsminister Djorbenadze mehrfach seinen Rücktritt angekündigt – ohne dass dem je Taten gefolgt wären.

Zusätzlich verschärft wird das Problem durch eine hochgradig unterentwickelte Kontrolle öffentlicher Ausgaben. Zwischen 1997 und 1999 sind nur zwölf Prozent der für Schulen und Kindergärten angewiesenen Budgetmittel zielgerecht verwendet worden. Schätzungen zufolge verschwanden in Tbilisi 1999 30 Prozent der für Krankenhäuser angewiesenen Budgetmittel. In Bezug auf den Umgang mit personellen und organisatorischen Ressourcen fällt die Bilanz ähnlich negativ aus. Die Effizienz der ohnehin schon wenig handlungsfähigen politischen Institutionen ist durch beschleunigte Rotation des Führungspersonals und behördliche Umstrukturierungen, die keine klare politische Linie erkennen lassen, weiter geschwächt worden.

Die Leistungsfähigkeit der Verwaltung, die infolge von meritokratischen Prinzipien klar widersprechenden und offen klientelistischen Rekrutierungsprinzipien seit langem sehr beschränkt ist, konnte nicht gesteigert werden.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die Fähigkeit der Regierung zur bewussten Gestaltung politischer und wirtschaftlicher Entwicklungen hat im Untersuchungszeitraum eindeutig abgenommen. Politisches Handeln folgt immer weniger klaren programmatischen Zielsetzungen. Entscheidungen stehen vielmehr unter dem Primat des Machterhalts und werden von den Erfordernissen eines kurzfristigen Katastrophenmanagements diktiert. Auf die stetigen Stimmengewinne der heterogenen Oppositionsallianz unter dem Vorsitzenden des Obersten Sowjets der Autonomen Republik Adjara, Aslan Abashidze bei den Kommunalwahlen 1998, den Parlamentswahlen 1999, den Präsidentschaftswahlen 2000 und den mehrfach vertagten Kommunalwahlen 2002, reagierte das unter galoppierendem Legitimationsschwund leidende Lager der Anhänger von Präsident Schewardnadse zunehmend konfus.

Das Ergebnis widersprüchlicher Ad-hoc-Maßnahmen war zunächst die Desintegration und später die politische Isolierung der rasant an politischer Kontrolle verlierenden Präsidentenpartei. Entscheidender Auslöser dieser Entwicklung war ein von opportunistischen Interessen an der Neutralisierung von politischen Konkurrenten motivierter, aber letztlich erfolgloser Zick-Zack-Kurs in der Personalpolitik, der sich extrem negativ auf die politische Handlungsfähigkeit auswirkte. Symptomatisch sind in dieser Hinsicht die Versuche zur Einbindung des mehr und mehr als Bedrohung wahrgenommenen Oppositionsführers Abashidze. Dieser lehnte das wiederholte Angebot, sich durch Ernennung in das erst zu schaffende und mit erweiterten Kompetenzen ausgestattete Amt des Ministerpräsidenten politisch kaufen zu lassen, zwar hartnäckig ab, ließ sich im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen allerdings durch die informelle Zusicherung von wirtschaftlichen Privilegien für seine Republik zum Rückzug seiner Kandidatur bewegen.

Die Ausschaltung des politischen Gegners wurde dabei nicht nur um den Preis empfindlicher staatlicher Einnahmeeinbußen erkaufte. Das Ergebnis war vielmehr auch eine weitere Durchlöcherung des ohnehin schon hochgradig heterogenen nationalen Rechts- und Regelraumes. Trotz ausbleibender Erfolge dieser Politik – Stimmenverluste ließen sich auch bei den nächsten Wahlen nicht aufhalten, bei den Kommunalwahlen 2002 sank der Stimmenanteil der Präsidentenpartei in Tbilisi auf magere 2,25 Prozent – hielt der Präsident an diesem Handlungsmuster fest.

5.5. Konsensbildung

Die immer deutlicher hervortretende Diskrepanz zwischen den Lippenbekenntnissen der politischen Elite zu Demokratie und Marktwirtschaft einerseits und einem von nackten Bereicherungsinteressen und permanenten Regelverletzungen geprägten machtpolitischen Taktieren andererseits hat den unmittelbar nach Beendigung des Bürgerkriegs bestehenden gesellschaftlichen Konsens über die Notwendigkeit von Reformen nachhaltig untergraben. Systematisch hat die politische Führung unter Präsident Schewardnadse ihr politisches Kapital verspielt.

Die von einer gezielt inszenierten Rhetorik der eigenen Schwäche nur notdürftig verhüllte Unwilligkeit der Regierung zur wirksamen Sanktionierung von allgegenwärtiger Korruption, die ständige Konfrontation mit einer auf die Bereitstellung von öffentlichen Gütern fast vollständig verzichtenden und einer nackten Ausplünderungslogik verpflichteten Verwaltung sowie das Fehlen jeder Verteilungsgerechtigkeit hat die Bevölkerung in ihrer Vorstellung vom Staat als Gegner bestätigt.

Katastrophale Auswirkungen hat dies insofern, als sich diese Erfahrung in die Reaktualisierung eines historisch tradierten Verhaltensmusters übersetzt, das in dem Bemühen gründet, sich dem Zugriff des Staates so weit wie möglich zu entziehen. Dass diese Situation noch nicht zu einer Entmachtung der politischen Führung geführt hat, ist in erster Linie auf die Schwäche der Opposition zurückzuführen, die sich durch Einbindung in korrupte Verteilungsmechanismen bislang immer wieder fragmentieren und neutralisieren ließ und dementsprechend auch nicht über eine authentische Verankerung in der Bevölkerung verfügt.

Neuerdings häufen sich aber die Anzeichen dafür, dass die lange Zeit eine gewisse Stabilität garantierende politische Apathie zunehmend in Gewaltbereitschaft umschlägt. Der rasante Anstieg der Kriminalität nährt Befürchtungen eines Rückfalls in die Zeiten der offenen Anarchie Mitte der 1990er Jahre. In dieser Situation sendete die politische Führung im vergangenen Jahr mit ihrer als Bereitschaft zur Versöhnung ausgegebenen und ohne Abstimmung mit den entsprechenden parlamentarischen Gremien durchgesetzten Begnadigung von Paramilitärs, die wegen Mordes und terroristischer Anschläge zu langjährigen Haftstrafen verurteilt worden waren, gefährliche Signale aus. Von einigen Beobachtern ist dieser Schritt als

fataler Versuch der Machthaber gewertet worden, ihre angeschlagene Position künftig auf deren Gewaltbereitschaft zu stützen.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Seit 1995 wird der georgische Transformationsprozess massiv von multilateralen und bilateralen Gebern unterstützt. Das anfängliche Vertrauen externer Akteure in die Reformbereitschaft der politischen Führung ist allerdings im Untersuchungszeitraum merklich erschüttert worden. Insbesondere der IWF und die in der bilateralen Zusammenarbeit dominante amerikanische Entwicklungshilfeagentur USAID üben seit den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2000, die nicht zu der erhofften Auflösung des Reformstaus geführt haben, zum Teil scharfe Kritik an der mangelnden Entschlossenheit bei der Bekämpfung von Korruption, an der Verwendung von Krediten für konsumptive Zwecke und an wenig effektiven Maßnahmen zur Erhöhung der Steuereintreibungskapazitäten.

Im Jahr 2000 verzichtete der IWF deshalb ganz auf die Gewährung von Krediten. Die Auszahlung von Tranchen eines im Januar 2001 bewilligten und auf drei Jahre angelegten Kredites im Rahmen des PRGF-Programmes („Poverty Reduction and Growth Facility“) ist mehrfach verzögert worden. Massive Zweifel an der Fähigkeit Georgiens zur Rückzahlung seiner Schulden – bei einem Staatshaushalt von weniger als 350 Mio. US \$ sind im Jahr 2004 eigentlich 460 Mio. US-Dollar fällig – haben bereits zu einer erheblichen Reduzierung des Kreditvolumens geführt. Während des Untersuchungszeitraums kam es mehrfach zu krisenhaften Zuspitzungen im Verhältnis zu Russland, ausgelöst durch bewaffnete Zusammenstöße zwischen georgischen Partisanen und den Streitkräften der sezessionistischen Republik Abchasien sowie durch das Eindringen tschetschenischer Rebellen in das Pankisi-Tal.

Zwar ist die Kaukasusrepublik hier auch eindeutig als Opfer einer hegemonialen russischen Außenpolitik zu betrachten: Seit Jahren setzt Moskau auf eine gezielte Destabilisierung Georgiens durch Manipulation von ethnischen Konflikten; nach dem 11. September hat die Putin-Administration wiederholt versucht, den an Tbilisi adressierten Vorwurf der Unterstützung von Terroristen für eine Ausdehnung ihrer Einflussphäre im Süd-Kaukasus zu instrumentalisieren. Gleichwohl bleibt kritisch anzumerken, dass die georgische Regierung durch inkonsequentes und widersprüchliches Agieren, das teilweise in mangelnder Koordinationsfähigkeit wurzelte, teilweise aber auch durch das Interesse an der Ablenkung von innenpolitischen Krisen und an der Einbindung von in der Abchasienfrage auf

litischen Krisen und an der Einbindung von in der Abchasienfrage auf eine Gewaltoption setzenden politischen Akteuren motiviert war, einen eigenen Beitrag zur Anheizung der Eskalationsspirale geleistet hat.

Die Unfähigkeit zur Errichtung eines effektiven Gewaltmonopols im Pankisi-Tal scheint darüber hinaus aus der primär ökonomisch motivierten Kooperation von Mitarbeitern der georgischen Gewaltministerien mit bewaffneten Gruppierungen zu resultieren.

6. Gesamtbewertung

In Zusammenfassung der bislang referierten Ergebnisse kommt das Gutachten zu folgender abschließender Bewertung:

Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren in Georgien extrem schwierig. Die Kaukasusrepublik zeichnete sich bereits im sowjetischen Kontext durch eine massive Aushöhlung formaler Institutionen durch informelle Klientelstrukturen, ein überdurchschnittlich hohes Niveau der Routinisierung von korrupten Praktiken und eine von in Abweichung von den gängigen Standards der post-stalinistischen UdSSR relativ hohe Gewaltbereitschaft geprägte politische Kultur aus. Diese Erblasten setzten im Zuge der Implosion des sowjetischen Herrschaftsystems eine gefährliche Dynamik in Gang, die zunächst in der Auflösung des Gewaltmonopols als der elementaren Voraussetzung von Staatlichkeit überhaupt mündete.

An eine Inangriffnahme von im eigentlichen Sinne transformationspolitischen Aufgaben war im Schatten von Sezessions- und Bürgerkriegen bis in die Mitte der 90er Jahre deshalb kaum zu denken. Der erreichte Stand der Transformation bleibt deshalb erwartungsgemäß teilweise hinter einigen anderen postsozialistischen Gesellschaften zurück. In Bezug auf die im Untersuchungszeitraum zurückgelegte Wegstrecke ist festzustellen, dass ungeachtet gewisser Stabilisierungserfolge die Einleitung einer strukturellen Wende und die Überwindung der extremen Handlungs- und Steuerungsunfähigkeit formaler Institutionen nicht gelang.

Die Beurteilung der Leistungen im Transformationsmanagement muss vor diesem Hintergrund negativ ausfallen. Die politische Führung hat die Aufgabe der Stärkung staatlicher Regelsetzungskapazitäten zugunsten der Bedienung von Partikularinteressen und der Sicherung der eigenen Machtposition sträflich vernachlässigt.

sigt. Im Ergebnis ist in den letzten fünf Jahren nicht nur wertvolle Zeit, sondern auch das für den Aufbau leistungsfähiger staatlicher Institutionen besonders relevante und in Transformationsgesellschaften ohnehin defizitäre Vertrauenskapital der Bevölkerung weitgehend verspielt worden.

7. Ausblick

Vor Ablauf der Amtszeit des lange Zeit als Garant einer minimalen politischen Stabilität gehandelten Präsidenten Schewardnadse waren die Chancen auf Herausbildung einer elementare Verhaltens- und Erwartungssicherheit versprechenden Ordnung mehr als zweifelhaft. Die Stabilisierung einer parastaatlichen Machtstruktur, die durch gewaltoffene Räume geprägt und von kriminellen Akkumulationsinteressen dominiert ist, bei gleichzeitiger Verelendung einer von politischen und ökonomischen Partizipationsmöglichkeiten ausgeschlossenen Bevölkerungsmehrheit zeichnet sich als die wahrscheinlichere Option ab.