

Kirgisistan

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 1,8 / Marktwirtschaft: 2,7)		4,5	Ergebnis Management-Index		3,4
Politisches System	Autokratie		Bevölkerungsgröße		5 Mio.
Wahlbeteiligung	78,4%		BIP p. c. (\$, PPP)		2750
	(Präsidentschaftswahlen)		Arbeitslosenquote		3,7% ^b
Frauenanteil im Parlament	4,7%		HDI		0,727
Bevölkerungswachstum^a	1,6%		UN-Education Index		0,91
Größte ethnische Minderheit	18%		Gini-Index		29,0
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. ^{b)} offizielle Angabe. Quelle: UNDP: Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Der das Gutachten umfassende Beobachtungszeitraum ist von zwei wichtigen politischen Ereignissen eingerahmt. Im Sommer 1998 bestimmte der Oberste Gerichtshof, dass der amtierende Präsident Kirgisistans, Askar Akaev, für eine weitere Wahlperiode kandidieren dürfte. So stellte sich Akaev im Oktober 2000 erneut Wahlen, die er mit überwältigender Mehrheit gewann. Im Februar 2003 wurde per Referendum eine umfangreiche Verfassungsreform beschlossen, unter anderem eine Reduktion des Parlaments von zwei auf eine Kammer. Es wird erwartet, dass das im Frühjahr 2000 gewählte Parlament noch vor Beendigung der regulären Wahlperiode im Jahr 2005 aufgelöst und neu gewählt wird. Der Untersuchungszeitraum des Gutachtens fällt also in eine schwierige politische Zeit, die innenpolitisch bestimmt ist von Wahlen und Verfassungsänderungen und außenpolitisch von geopolitischen Veränderungen.

1999 und 2000 wurde Kirgisistans territoriale Immunität durch paramilitärische Invasionen nachhaltig in Frage gestellt; jedoch bereits Ende 2001 durch die Stationierung von Truppen der Anti-Terror-Koalition wieder gefestigt.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Mit Erlangung der Unabhängigkeit wurde Kirgisistan vor die Aufgabe einer doppelten – politischen und wirtschaftlichen – Transformation gestellt. In den ersten Jahren erzielte das Land beachtliche Erfolge bei der politischen Transformation. Das fünf Millionen Einwohner zählende Kirgisistan galt als „Insel der Demokratie“ in Zentralasien. Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen waren meist frei und fair, gleich und transparent. Die Bevölkerung hatte vielfältige Möglichkeiten, ihre Interessen offen und legal zu äußern, ihren Unmut kund zu tun und Alternativvorschläge zu unterbreiten. Meinungs- und Versammlungsfreiheit bestanden. Glaubens- und Gewissensfreiheit waren gewährleistet.

Spätestens seit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, die im Jahr 2000 unter internationaler Beobachtung der OSZE abgehalten wurden, gilt Kirgisistan als ein autoritäres Präsidialregime. Durch zahlreiche Verfassungsreformen (1994, 1996, 1998, 2003) ließ der Präsident seine Macht stärken, seine legislativen Kompetenzen erweitern und seine Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungen ausdehnen. Das Parlament hingegen wurde entmachtet. Seine Aufgaben wurden beschränkt, seine legislativen Rechte beschnitten und seine Kontrollfunktionen auf ein Minimum reduziert. Vom Prozess der Regierungsbildung wurde es ausgeschlossen.

Gegen diese Einschränkung der demokratischen Partizipationsrechte regte sich im Parlament wie auch außerhalb des Parlaments Widerstand. Eine breite, wenn auch stark fragmentierte Opposition bildete sich. Anfang 2002 verschärfte sich der Konflikt zwischen Regierung und Opposition. Regierungskritische Parteien, Menschenrechtsorganisationen und Nichtregierungsorganisationen hielten Kundgebungen ab, organisierten Protestmärsche und führten Hungerstreiks durch. Die Regierung suchte zunächst durch restriktive Maßnahmen (z. B. Demonstrationsverbot, Masseninhaftierungen) den Protestaktionen Einhalt zu gebieten. Diese Maßnahmen provozierten jedoch die Demonstranten. Im März 2002 kam es zu gewaltsamen Zusammenstößen zwischen Demonstranten und Polizeikräften in Aksy in Südkirgisistan, bei denen sechs Zivilisten starben.

Unmittelbarer Auslöser für die Protestaktionen war die Inhaftierung des Abgeordneten Beknazarov im Januar 2002, der die Regierung wegen außenpolitischer Konzessionen wiederholt kritisiert hatte. Im Laufe des Jahres 2002 traten jedoch außenpolitische Aspekte in den Hintergrund. Innenpolitische Fragen gewannen an Bedeutung. Die Demonstranten artikulierten nun ihre Unzufriedenheit über die

Regierung, deren administrative Untätigkeit, Korruption und mangelnde sozialpolitische Kompetenz.

Die Regierung hatte Anfang der 90er Jahre mit entschiedenen wirtschaftlichen Reformen begonnen. Sie führte nachhaltige Reformen der Wirtschaftsordnung durch. Die Privatisierung der klein- und mittelständischen Unternehmen wurde forciert, die Preise liberalisiert, der Wechselkurs freigegeben und die Konvertierbarkeit durchgesetzt. Als erster Staat in Zentralasien trat Kirgisistan der WTO bei, was eine umfassende Außenhandelsliberalisierung nach sich zog.

Maßgeblich unterstützt wurde der wirtschaftliche Transformationsprozess durch internationale Organisationen – Kirgisistan erhielt die höchste internationale Hilfe pro Kopf der Bevölkerung in Zentralasien. Die von außen getragene Transformation führte jedoch nicht zu nachhaltigen Wachstumseffekten. Kirgisistan geriet wegen geringer Ressourcenausstattung, mangelnder Auslandsinvestitionen, nachhaltiger Deindustrialisierung und hoher Außenverschuldung in eine schwierige wirtschaftliche Situation, die es dem Staat nicht ermöglicht, die von den Demonstranten geforderten sozialen Distributionsmaßnahmen umzusetzen.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Kirgisistan zeichnete sich zunächst durch beachtliche Fortschritte bei der Transformation der politischen Ordnung aus. Diese Fortschritte werden nun zurückgenommen. Kirgisistan weist nun erhebliche Defizite in den Bereichen der politischen Repräsentation und der Rechtsstaatlichkeit auf. Seit Anfang 2002 befindet sich das Land in einer politischen Krise, die teilweise systembedrohende Ausmaße trug. Mit der Annahme des Referendums im Februar 2003 ist eine vorläufige Stabilisierung der politischen Situation eingetreten.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Das staatliche Gewaltmonopol ist partiell durchgesetzt. Es funktioniert nur mit Beeinträchtigungen. Der Staat ist auf dem gesamten Staatsgebiet mit grundlegender Infrastruktur präsent (Verwaltungseinrichtungen, Amtsträger, grundlegende Rechtsprechung, Aus- und Durchführung politischer Entscheidungen).

gen). Das Verwaltungssystem ist jedoch nicht leistungsfähig. Es funktioniert teilweise nur mangelhaft. Die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk sind keine politisch relevanten Fragen. Alle Bürger besitzen das gleiche Staatsbürgerrecht. Die überwiegende Zahl erkennt grundsätzlich die Staatsverfassung an. Staat und Religion sind der Verfassung nach getrennt. Der politische Prozess ist säkularisiert.

(2) *Politische Partizipation*: Die Bevölkerung wählt direkt den Präsidenten und das Parlament. Das aktive Wahlrecht ist allen uneingeschränkt gegeben. Das passive Wahlrecht wird jedoch immer wieder politischen Opponenten vorenthalten. Freie, faire und transparente Wahlen sind nicht durchgängig gesichert. Wahlbetrug ist an der Tagesordnung. Der Präsident besitzt die faktische Regierungsgewalt. Herrschaftsrelevant erscheinende Oppositionsparteien werden systematisch behindert. Versammlungsfreiheit ist nicht durchweg staatlich zugesichert. Zivilgesellschaftliche Organisationen können agieren, so lange sie nicht dezidiert regimiekritisch auftreten. Es gibt vielfältige, nicht durch demokratische Grundsätze gedeckte Eingriffe in die Meinungs- und Pressefreiheit, aber nur in wenigen Einzelfällen Presseverbote.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Transformationsdefizite bestehen im Bereich der Kontrolle und Kompetenzabgrenzung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative. Der Präsident hat eine dauerhafte, formell wie informell abgesicherte Monopolstellung inne. Die übrigen Gewalten, die institutionell ausdifferenziert sind, sind durch ihn kolonialisiert. Das Parlament ist kaum an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt. Die Justiz ist institutionell ausdifferenziert – es gibt ein Verfassungsgericht –, doch in der faktischen Entscheidungskompetenz dem Präsidenten nachgeordnet. Grundsätzlich ist die Justiz in ihrer Funktionsweise durch Mängel (Korruption, mangelndes Know-how der Richter, geringe Ausstattung) stark eingeschränkt. Richterliche Entscheidungen sind oftmals politisch motiviert.

Politische und bürokratische Korruption werden in Kirgisistan als sehr hoch wahrgenommen. Ihre Bekämpfung gilt den Bürgern als eines der drängendsten Probleme. De jure können alle politischen Mandatsträger wegen Korruption belangt werden. De facto werden jedoch nur politische Opponenten angeklagt und verurteilt. All dies ist Beispiel dafür, dass in Kirgisistan generell bürgerliche Freiheiten durch die mangelnde Bindung staatlichen Handelns an gesetzliche Normen sowie mitunter selektive Anwendung des geltenden Rechts durch die Verwaltung eingeschränkt werden.

3.1.2. Politische Einstellungen und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die demokratischen Institutionen arbeiten im Kern ihrer Funktionsbestimmung gemäß, doch kommt es zu starken Reibungsverlusten im Zusammenspiel der Institutionen. Insbesondere die Minderheitsopposition im Parlament sucht sich immer wieder gegenüber dem Präsidenten Kompetenzen anzueignen. Wechselseitig initiierte Politikblockaden, Verzögerung von Gesetzesverfahren und Behinderung von notwendigen politischen Entscheidungen sind die Folge. Im Untersuchungszeitraum deutete sich ein Akzeptanz- und Legitimitätsschwund der demokratischen Institutionen an. Teile der parlamentarischen wie die außerparlamentarische Opposition stellten die Handlungskompetenz des Präsidenten in Frage.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Das Parteiensystem ist bei weitem nicht konsolidiert. Auch während der Untersuchungsperiode konnte sich kein organisatorisch stabiles, politisch ausdifferenziertes Parteiensystem etablieren. Das hochgradig fragmentierte Parteiensystem ist durch einen niedrigen Grad an organisatorischer Stabilität, geringe programmatische Kapazitäten, kaum vorhandene gesellschaftliche Verankerung sowie stark personalistische und klientelistische Tendenzen charakterisiert. Nach wie vor ist die Wählervolatilität hoch.

Die Topographie der Interessengruppen ist ausgedünnt. Die zu Sowjetzeiten starken Gewerkschaften haben infolge mangelnder finanzieller und personeller Kapazitäten faktisch aufgehört zu existieren. Starke Unternehmerverbände konnten sich bisher noch nicht etablieren. Angesichts der offensichtlichen Schwäche der Parteien und des fortgesetzten Fehlens gesellschaftlicher Interessengruppen übernehmen handlungsstarke Nichtregierungsorganisationen deren Funktionen. Zivilgesellschaftliche Vereinigungen konnten sich in Kirgisistan aufgrund einer relativ liberalen Gesetzgebung sowie massiver ausländischer Unterstützung rasch entwickeln.

Heute existiert eine Vielzahl selbst organisierter Gruppierungen, von denen gut ein Drittel professionell arbeitet. Sie halten Seminare und Konferenzen zu politisch relevanten Themen ab, richten Appelle an Regierung und Parlament oder führen Informationskampagnen durch, erstellen, analysieren und kommentieren Gesetzesentwürfe. Sie treten also dort auf, wo Parteien versagen und Interessengruppen fehlen. Während Nichtregierungsorganisationen auf politischer Ebene zuweilen konfliktive Strategien verfolgen, tragen sie auf gesamtgesellschaftlicher

Ebene durch ihre integrative, soziale *cleavages* überbrückende Tätigkeit zur De-eskalation des vorhandenen gesellschaftlichen Konfliktpotenzials bei.

Da der Staat sich zunehmend als unwillig und unfähig erweist, anstehende soziale Probleme zu lösen, nehmen hier zivilgesellschaftliche Gruppen mit ihrem Engagement auf sozialer Ebene eine wichtige Funktion wahr. Sie spiegeln somit den Vertrauensschwund der Bürger in die staatlichen Institutionen und ihre Funktionsträger wider. Generell ist die Zustimmung zum herrschenden politischen System rückläufig, was sich weniger bei der Wählerpartizipation als vielmehr bei den seit Anfang 2001 anhaltenden Dauerdemonstrationen zeigt.

3.2. Marktwirtschaft

Kirgisistan hat – bereits vor dem Beobachtungszeitraum – bei der Transformation der Wirtschaftsordnung beachtliche Fortschritte gemacht. Transformationsdefizite bestehen noch in den Bereichen Armuts- und Korruptionsbekämpfung, Gesundung des Banken- und Kapitalmarktes sowie Abbau der Auslandsverschuldung.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die zentralen Indikatoren zeigen ein niedriges Entwicklungsniveau an. Der Entwicklungsstand des Landes, gemessen am HDI, ermöglicht nur sehr wenigen Bürgern eine hinreichende „freedom of choice“. Soziale Exklusion durch Armut, Bildung und geschlechterspezifische Diskriminierung sind zu verzeichnen. Trotz nachhaltiger Anstrengungen der Regierungen, die Armut in Kirgisistan zu reduzieren, sank im Beobachtungszeitraum der Anteil der unterhalb der nationalen Armutslinie lebenden Bevölkerung nur leicht von 55 auf 52 Prozent. Die regionalen und sektoralen Einkommensunterschiede nahmen deutlich zu. Experten-Schätzungen zufolge sind bis zu 25 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung ohne feste Anstellung. Von Arbeitslosigkeit besonders betroffen ist die Bevölkerung auf dem Land und hier besonders Frauen und Jugendliche.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die wichtigsten Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind gewährleistet. Die aus Sowjetzeiten stammende hohe Regulierungsdichte der Volkswirt-

schaft wurde durch umfassende Privatisierungen verringert. Allerdings behielt sich der Staat Monopolrechte in den Bereichen Telekommunikation, Energie, Gas und Luftfahrt vor. Ein November 2000 verabschiedetes Gesetz sah deren Privatisierung vor, wurde bis zum Ende des Untersuchungszeitraums jedoch nicht umgesetzt. Die Privatisierung setzte keineswegs einen Prozess der allgemeinen Umverteilung von Vermögen in Gang, sondern führte vielmehr zur Bereicherung einer kleinen Oberschicht, die bereits zu Sowjetzeiten Schlüsselpositionen innehatten und heute noch in enger Beziehung zur politischen Macht steht.

In punkto Außenhandelsliberalisierung spielte Kirgisistan eine Vorreiterrolle. 1998 war es im regionalen Alleingang der WTO beigetreten, was zu einer massiven Konkurrenz ausländischer Waren auf dem Binnenmarkt und zu einem nachhaltigen Abbau nationaler Produktionsstrukturen führte. Der Bankensektor ist in seine neue Rolle, wie sie im Rahmen einer Marktwirtschaft notwendig ist, noch nicht hineingewachsen. Bisher ist er wenig ausdifferenziert. Aufgrund fehlenden Eigenkapitals und geringer privater Einlagen ist er weitgehend unterkapitalisiert. Korruption und Missmanagement führen immer wieder zur Insolvenz von Banken.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Kirgisistan hat – im Gegensatz zu seinen Nachbarn Usbekistan und Turkmenistan – staatliche Preiskontrollen weitgehend abgebaut und das Wechselkurssystem liberalisiert. Die Zentralbank verfolgt das Ziel, die Inflationsrate und somit die Abwertungstendenz der Kirgisistanischen¹ Währung durch eine konsequente Geldpolitik auf niedrigem Niveau zu stabilisieren. Prekär ist die hohe Außenverschuldung. Die etwa dem BIP entsprechende Schuldenquote ist für das export-schwache Kirgisistan nicht tragbar. Das Land ist hochgradig auf Kreditprogramme internationaler Organisationen sowie auf Schuldenrestrukturierungen des Pariser Clubs angewiesen.

¹ Im Gutachten wird zwischen Kirgisistanisch/Kirgisistaner und Kirgisisch/Kirgise unterschieden. Ersteres bezeichnet die Gesamtbevölkerung Kirgisistans, Letzteres lediglich die Titularnation.

3.2.4. Privateigentum

Nach offiziellen kirgisistanischen Quellen wurden seit 1991 mehr als zwei Drittel der staatlichen Betriebe privatisiert. Privateigentum an Grund und Boden ist nur sehr begrenzt möglich. Eigentumsrechte und die Regulierung des Eigentumserwerbs sind formal gesetzlich definiert, doch nicht konsistent verkörpert und nicht hinreichend rechtlich vor allem gegen staatliche Eingriffe gesichert. Privatwirtschaftliche Unternehmen können im Prinzip frei agieren, finden jedoch ökonomische, politische oder soziale Barrieren für ihre Entfaltung vor. Staatsunternehmen oder Monopole dominieren die strategischen Wirtschaftssektoren.

3.2.5. Welfare Regime

Das zu Sowjetzeiten aufgebaute, staatliche Netz zur Kompensation sozialer Risiken wurde in den 90er Jahren infolge von Budgetkürzungen massiv abgebaut. Erst 2001 gebot die Regierung dieser Tendenz Einhalt. Mit Hilfe internationaler Finanzinstitutionen legte sie ein Programm zur nachhaltigen Armutsbekämpfung mit dem Ziel auf, die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung zu verbessern und den Anteil der armen und sehr armen Bevölkerungsschichten zu reduzieren. Zwischenzeitlich haben Familien-, Clan- oder Dorfstrukturen das staatliche soziale Netz partiell ersetzt. Über subsistenzwirtschaftliche Aktivitäten (landwirtschaftlicher Anbau, Viehhaltung, Kleinhandel) sichern sich weite Teile der Bevölkerung ihr Überleben. Keine ausreichende staatliche wie nicht-staatliche soziale Absicherung haben Bürgerkriegsflüchtlinge, Pensionäre europäischer Ethnizität, allein stehende Frauen und kinderreiche Familien.

3.2.6. Leistungsstärke

Nach einer allgemein krisenbedingten Verschlechterung der makroökonomischen Fundamentaldaten zu Beginn der Untersuchungsperiode erholte sich die kirgisistanische Wirtschaft merklich. Die jährlich verzeichneten Wachstumsraten von vier bis fünf Prozent des BIP sollten jedoch nicht in ihrer Wirkung auf die gesamtwirtschaftliche Lage überbewertet werden. Denn das Wachstum beruht primär auf dem Rohstoff- und Agrarsektor. Die zur Sowjetzeit entstandenen Produktionsstrukturen, besonders in der Verarbeitungsindustrie, existieren nur noch rudimentär. Insgesamt liegt das BIP immer noch deutlich unter dem Niveau von 1990. Um die Investitionskraft zu stärken, das Beschäftigungsniveau zu heben,

die soziale Lage der Bevölkerung zu verbessern sowie den kirgisistanischen Staatshaushalt zu konsolidieren und die hohe Außenverschuldung zu reduzieren, wären weit höhere Wachstumsraten (7-10 Prozent) vonnöten.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Obgleich gesetzlich und institutionell verankert, ist der Faktor ökologische Verträglichkeit dem Wachstumsstreben völlig nachgeordnet. Ökologische Risiken (z. B. Verseuchung von Trink- und Bewässerungswasser in der Nähe von Uranlagerstätten) werden zwar erkannt, jedoch aufgrund mangelnder Finanzen nicht angegangen. Einrichtungen für Bildung, Ausbildung, Forschung und Entwicklung sind in bedeutenden Segmenten vorhanden, insgesamt jedoch sehr heterogen mit deutlichen Defiziten in Forschung und Entwicklung. Seit der Unabhängigkeit sind die staatlichen Investitionen deutlich zurückgegangen. Neue Formen kostenpflichtiger schulischer und universitärer Ausbildung sind entstanden. Dies hat zur Folge, dass heute nicht mehr alle Kirgisistaner Zugang zu Bildung und Ausbildung haben. Experten gehen daher von einem Anstieg der Analphabetenrate von unter zwei Prozent im Jahre 1990 auf über 20 Prozent im Jahr 2010 aus.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Insgesamt hat sich im Untersuchungszeitraum der Konsolidierungsgrad der Demokratie sowohl im Hinblick auf institutionelle Stabilität als auch auf politisch-gesellschaftliche Integration stark verringert. Bereits vor 1998 waren in Kirgisistan die Kriterien staatliches Gewaltmonopol, leistungsfähiges Verwaltungssystem, Arbeitsfähigkeit der Gerichte sowie öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht voll gewährleistet. Dies verschlechterte sich nach 1998 deutlich.

Ursächlich hierfür sind die ausgeprägte Clanwirtschaft und der hohe Grad an politischer und bürokratischer Korruption. Der Präsident rückte von seiner Demokratisierungsstrategie ab und wandte sich autoritären Herrschaftsmethoden zu. Hierfür stehen folgende Indikatoren: Wahlen wurden von Unregelmäßigkeiten und Fälschungen begleitet. Sie waren weder frei noch fair, weder gleich noch transparent. Die Organisationsmöglichkeiten der Bürger wurden reduziert; zivilgesellschaftliche Organisationen in ihrer Tätigkeit behindert, Meinungs- und Versammlungsfreiheit eingeschränkt, die Medien in ihrer Berichterstattung beschnitten.

Aus Protest gegen autoritäre Herrschaftstendenzen erstarkten in Kirgisistan die parlamentarische und außerparlamentarische Opposition. Obgleich deren Organisations- und Durchsetzungskraft aufgrund innerer Differenzen gering ist, spiegeln ihre Aktionen eine „civic culture“ wider, die in Zentralasien einmalig ist. Diese „civic culture“ entstand aus einer wachsenden Unterstützungs- und Zufriedenheitskrise heraus, trägt meist friedliche Züge, kann jedoch – wie im März 2002 – auch zu blutigen Zusammenstößen führen. Es ist nicht auszuschließen, dass die Bürger Kirgisistans auch in Zukunft aufgrund der Beschneidung konventioneller Partizipationsmöglichkeiten auf unkonventionelle Maßnahmen zurückgreifen.

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode keine Veränderung des niedrigen Entwicklungsstandes. Verschlechtert hat sich lediglich das BIP pro Kopf nach Kaufkraftparität.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP-Index	UN-Education Index	Politische Repräsentation von Frauen^a	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,701	0,698	0,52	0,88	k.A.	350
2000	0,712	k.A.	0,55	0,87	4,7	286

^a Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in % nach den Parlamentswahlen 2000.

Quellen: UNDP: Human Development Report 2002. UNDP: Kirgizstan. National Human Development Report 2000, <<http://www.undp.kg/>>

Im Untersuchungszeitraum haben sich die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns nicht wesentlich verändert. Bereits vor 1998 waren die Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung maßgeblich reformiert worden. Nach Einbrüchen durch die Finanzkrise des Jahres 1998 verbesserte sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung quantitativ und qualitativ stark. Gemessen an den makroökonomischen Daten hat die kirgisistanische Wirtschaft an Dynamik gewonnen. Diese Dynamik wird insbesondere getragen durch umfassende ausländische Investitionen, die bi- und multilaterale Geber für Kirgisistan besonders seit Ende 2001 (Stationierung von Truppen der Anti-Terror-Koalition) getätigt haben. Ein gravierendes Problem ist nach wie vor die hohe Außenverschuldung, die das Land von Umschuldungsprogrammen internationaler Finanzinstitutionen abhängig sein lässt.

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002*
Wachstum des BIP in %	2,1	3,7	5,4	5,3	4,0
Außenhandel					
Exportwachstum in %	-13,1	-13,6	9,1	-5,5	k.A.
Importwachstum in %	16,9	-27,5	1,5	-15,7	k.A.
Inflation in % (CPI)	12,0	35,8	18,7	6,9	6,0
Offizielle Arbeitslosigkeit in %	4,3	5,4	5,6	3,7	2,9
Haushaltsdefizit in % des BIP (kons.)	-3,1	-2,5	-10,2	-6,2	0,6
Leistungsbilanz in Mrd. \$	-364	-180	-76,5	-50,6	k.A.

* Prognose. Quellen: bfai (Hrsg.): Osteuropa im Integrationsprozess. Transformation und Wirtschaftslage in Ostmitteleuropa und der GUS 2001/02, München 2002. ifo-Institut (Hrsg.): Wirtschaftslage und Reformprozess in den Ländern Zentralasiens unter dem Einfluss des Afghanistankrieges, München 2002.

5. Bewertung des Transformationsmanagements**5.1. Schwierigkeitsgrad**

Wirtschaftliches und gesellschaftliches Entwicklungsniveau waren zu Beginn des Untersuchungszeitraums höchst unterschiedlich ausgeprägt. Kirgisistan wies ein geringes wirtschaftliches Entwicklungsniveau auf, hatte jedoch bereits weitgehend reformierte Wirtschaftsstrukturen. Gesellschaftlicher Bildungs- und Gesundheitsstand waren außerordentlich hoch, wurden jedoch konterkariert durch wachsende Einkommensdifferenzen und Verteilungskonflikte. Ein Basiskonsens über Demokratie und demokratische Spielregeln bestand, obgleich zivilgesellschaftliche, demokratische und rechtsstaatliche Vorerfahrungen fehlten.

Die kirgisistanische Gesellschaft erwies sich trotz ethnisch-kultureller Fragmentierung noch als relativ homogen, wies aber schon vertiefte Spaltungslinien auf. Die Ausgangsbedingungen für die Transformation im Beobachtungszeitraum waren äußerst heterogen – und somit schwierig. Vertiefung und Stabilisierung der wirtschaftlichen Transformation wurden zunächst durch die allgemeinen konjunkturellen und weltwirtschaftlichen Bedingungen erschwert. Nach der Stationierung der Truppen der Anti-Terror-Koalition konsolidierte sich Kirgisistans Wirtschaft. Deutliche Rückschritte machte Kirgisistan bei der demokratischen Transformation. Angesichts der wirtschaftlichen Krise wurden bereits erzielte politische Reformenergebnisse (z. B. Medien-, Versammlungs- und Assoziationsfreiheit; freie, faire und transparente Wahlen) zurückgenommen. Das staatliche Gewaltmonopol erodierte, rechtsstaatliche Verfahren wurden ignoriert.

5.2. Zielsicherheit

In dem Untersuchungszeitraum erwies sich die Regierung immer weniger zu langfristig orientiertem und im perspektivischen Interesse des Landes liegendem Handeln in der Lage. Ihre Tätigkeit war immer mehr durch Ad-hoc-Maßnahmen, Konzeptionslosigkeit und kurzfristige politische Nutzenmaximierung gekennzeichnet, ohne dass eine eindeutige Prioritätensetzung erkennbar wäre. Die Regierung setzte Reformankündigungen nur teilweise in konkrete Maßnahmen um. Teile der Regierung arbeiteten gegeneinander, und einzelne Politiken wirkten kontraproduktiv auf andere Politiken. Die Regierung gewährleistete zwar eine grundsätzliche Erwartungssicherheit für das Leben ihrer Bürger, jedoch keine Rechtssicherheit und keine stabilen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure gingen bei ihren Entscheidungen jederzeit hohe, politisch bedingte Risiken ein.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung nutzt die zur Verfügung stehenden geringen Haushaltsmittel nicht effektiv. Das Defizit des Staatshaushalts im Verhältnis zum BIP ist stark schwankend. Die Staatsverschuldung ist seit der Unabhängigkeit auf ein für Kirgisistan nicht mehr zu bewältigendes Niveau angestiegen. Über 40 Prozent der Staatsausgaben gehen in den Schuldendienst. Es existiert weder eine wirksame Rechnungsprüfung noch eine transparente Planung und ein Vollzug des Staatshaushaltes – neben dem konsolidierten Haushalt existieren mehrere Neben- und Schattenhaushalte. Ad-hoc-Ausgaben (z. B. erhöhte Militärausgaben) belasten den ohnehin schon defizitären Staatshaushalt. Internationale Organisationen bemühen sich seit Jahren um Verwaltungsreform und -modernisierung, jedoch mit bisher geringem Erfolg.

Die noch aus der Sowjetzeit stammende Verwaltung arbeitet immer noch ineffizient. Die von ihr erbrachte Leistung ist gering. Zwischen den einzelnen Verwaltungszweigen und Ministerien erfolgt keine problemorientierte, politikzielbezogene Koordinierung. Entscheidungen werden durch sich gegenseitig obstruierende und als inkompatibel erweisende Zuständigkeiten und Kompetenzstreitigkeiten blockiert. Während des Untersuchungszeitraums wurden auf lokaler Ebene Selbstverwaltungsorgane eingeführt. Diese wurden jedoch nur ungenügend mit

rechtlicher und finanzieller Autonomie ausgestattet, sind daher kaum leistungsfähig. Nach wie vor reichen die von der Regierung bereitgestellten Dienstleistungen (Schutz der Eigentumsrechte, die Gewährleistung funktionsfähiger Märkte, die Bereitstellung von Infrastruktur und die Entwicklung von Humanressourcen) nicht aus und verhindern Entwicklungs- oder Transformationsfortschritte.

Große Teile des Staates werden von privaten Interessengruppen kontrolliert (state capture); staatliche Ressourcen werden auf der Basis klientelistischer Netzwerke verteilt. Korruption ist ein Wesensmerkmal der Staats- und Verwaltungskultur. Diese wird nur selektiv bekämpft. Obgleich unabhängige Medien immer wieder Korruptionsfälle aufdecken, werden diese nur in den seltensten Fällen strafrechtlich verfolgt, nämlich nur dann, wenn es gilt, einen politischen Gegner auszuschalten. Vorhandene kulturelle und soziale Ressourcen werden von den herrschenden Eliten genutzt, um wirtschaftlich-politische Reformblockaden zu legitimieren. Mit Verweis auf fehlende demokratische und marktwirtschaftliche Traditionen rechtfertigen sie mit der Persistenz von vermeintlich „kirgisischen“ Traditionen (Hierarchiedenken, Oppositionsfeindlichkeit, Personalismus, Nepotismus und Rechtsinstrumentalisierung). Damit diskreditieren sie sowohl kulturelle Erbschaften als auch Reformpolitiken.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die führenden politischen Akteure reagieren auf Fehlschläge und Politikversagen zwar mit Veränderungen, diese fallen aber so marginal aus, dass ihre Politik den eingefahrenen Routinen verhaftet bleibt. Von jüngeren Generationen initiierte innovative Politik stößt auf Blockaden von Seiten älterer, noch zu Sowjetzeiten geschulter Politiker. Diese politischen Stakeholder erweisen sich kaum zu komplexen Lernvorgängen in der Lage. Im Gegenteil, sie blockieren Reformen, da sie diese als Infragestellung ihrer Politiken und Interessen erachten. Dabei wären entscheidene Reformfortschritte gerade im wirtschaftlichen Bereich vonnöten, um die notwendigen Bedingungen für eine effiziente Allokation von Produktionsfaktoren zu schaffen und eine Fehlsteuerung ökonomischer Ressourcen zu vermeiden. Da dies jedoch erfolgt, erleiden die Stakeholder zusehends einen Autoritätsverlust in der Bevölkerung, die ihnen immer weniger die Fähigkeit zur Verwirklichung von Reformen zutraut. Allerdings zeigen sich auch kaum Alternativen. Große Teile der Bevölkerung meinen keine relevanten politischen Akteure erkennen zu können, die dringend notwendige Reformen vorantreiben könnten.

5.5. Konsensbildung

Formal stimmen alle wichtigen politischen Akteure im Hinblick auf das Ziel der Entwicklung (Demokratie und Marktwirtschaft) überein, wobei bei einzelnen Akteuren Zweifel über deren Verständnis von Demokratie und Marktwirtschaft angebracht sind. Antidemokratische Akteure, die bisher durchgeführte wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Reformen rückgängig machen wollen, sind vorhanden, haben jedoch bisher noch keine Blockademöglichkeiten.

Allerdings ist nicht auszuschließen, dass diese Akteure (Mitglieder der islamischen Hizb-ut Tahrir al-islami) mittelfristig als mächtige Veto-Akteure auftreten und mit der Forderung nach Etablierung eines Kalifats den säkularen Staatsaufbau grundsätzlich in Frage stellen. Diese Veto-Akteure besitzen insbesondere Rückhalt im Süden Kirgisistans, dessen Bewohner sich infolge einseitiger Personal- und Wirtschaftspolitik der Regierung isoliert fühlen.

Im Berichtszeitraum vertieften sich diese immer schon bestehenden *cleavages* zwischen Süd- und Nordkirgisistan, insofern die Regierung es versäumte, einen konfliktlinienübergreifenden Konsens herzustellen. Die Regierung versucht Solidaritätsbereitschaft zu fördern, kann diese jedoch aufgrund ihrer inkohärenten und inkonsistenten Politik stärken.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die politischen Akteure arbeiten eng mit bi- oder internationalen Gebern zusammen, nutzen die internationale Hilfe jedoch nicht zur Verbesserung ihrer Politik. Angewiesen auf breite und nachhaltige internationale Unterstützung zur Finanzierung des maroden Staatshaushaltes, versucht die Regierung möglichst viele ausländische Geber anzuziehen. Hierbei nutzt sie geschickt die geostrategische Bedeutung aus, die Kirgisistan nach dem 11. September erhalten hat. Mit der Stationierung von Truppen der Anti-Terror-Koalition sowie von Truppen des GUS-Sicherheitsvertrages hat sie einen für das hoch verschuldete Land wichtigen Mittelzustrom gesichert, der kurz- bis mittelfristig zur Stabilisierung des Landes beiträgt, jedoch wichtige politische und wirtschaftliche Reformen behindert.

Die Investitionen der Anti-Terror-Koalition sowie die Hilfen multi- und bilateraler Kreditgeber (u. a. IWF, Weltbank, Asiatische Entwicklungsbank) stützen

maßgeblich die sich immer reformunwilliger erweisenden politischen Eliten. Es ist zu bezweifeln, ob die Stakeholder die erhaltenen Gelder für eine Ursachentherapie der aufgelaufenen Probleme nutzen, indem sie den Reformprozess vorantreiben, Restrukturierungen von Infrastruktur und Unternehmen durchführen sowie soziale Härten der wirtschaftlichen Transformation abfedern. Es ist vielmehr anzunehmen, dass sie mit den Mitteln die durch die Stagnation des Reformprozesses eingetretenen Fehlentwicklungen und Zahlungseingänge zu übertünchen suchen.

6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen*: Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren insgesamt positiv zu bewerten. Bereits vor der Beobachtungsperiode hatte Kirgisistan – trotz fehlender demokratischer Traditionen und marktwirtschaftlicher Erfahrungen – beachtliche Erfolge in der demokratischen und wirtschaftlichen Entwicklung erzielt. Aus dem Wissen um die Ressourcenarmut des Landes setzten die politischen Eliten westliche Entwicklungsziele auf die Agenda, um ausländische Investitionen anzuziehen, was ihnen auch gelang. Ein plurales, wenn auch nicht stabiles Parteiensystem entstand; vielzählige, teilweise sehr leistungsstarke zivilgesellschaftliche Organisationen gründeten sich; eine kritisch berichtende Presselandschaft bildete sich. Wahlen entsprachen mehr oder minder internationalen Standards. Grundlegende Menschenrechte waren gewährleistet. Umfassende wirtschaftliche Reformen wurden durchgeführt; Preise und Wechselkurse freigegeben. Der Außenhandel wurde im Zuge des WTO-Beitritts liberalisiert, sogar der Erwerb von Grund und Boden gestattet.

(2) *Stand und Wegstrecke*: Kirgisistan hat bei der *politischen Transformation* Rückschritte gemacht. Autoritäre Strukturen und Praktiken haben sich während der Untersuchungsperiode verhärtet. Bereits erreichte Reformergebnisse wurden zurückgenommen. Dies betrifft insbesondere die Bereiche der politischen Repräsentation und Integration, der institutionellen Effizienz des Regierungssystems, der Rechtsstaatlichkeit sowie der Unterstützung des politischen Systems durch die Bürger. Die zurückgelegte Wegstrecke der *wirtschaftlichen Transformation* ist kurz. Es ist den politischen Entscheidungsträgern nicht gelungen, die wirtschaftli-

che Transformation qualitativ zu vertiefen. Die Rahmenstrukturen der marktwirtschaftlichen Ordnung wurden nicht wesentlich verändert. Immer noch ausstehend sind grundlegende Reformen in folgenden Bereichen: Etablierung eines gesunden Kapital- und Bankenmarktes, Dekonzentration der Unternehmensverhältnisse, nachhaltige Bekämpfung der Korruption sowie sozialstaatlicher Ausbau der Marktwirtschaft.

(3) *Management*: Die Gestaltungsleistung der Akteure fällt ambivalent aus. Während der ökonomische Transformationsprozess – trotz konjunktureller und weltwirtschaftlicher Krise – auf dem erreichten Niveau gehalten werden konnte, war der politische Transformationsprozess rückläufig. In dem Bestreben, ihre Position zu sichern, legten die Stakeholder einen Zick-Zack-Kurs an den Tag, der durch Ad-hoc-Maßnahmen, Konzeptionslosigkeit und kurzfristige politische Nutzenmaximierung gekennzeichnet war. Im Zuge dessen wurden wesentliche demokratische Reformleistungen zurückgenommen und eigentlich anstehende Reformen (Verwaltungsreform, Korruptionsbekämpfung) nicht durchgeführt.

7. Ausblick

Das ambivalente Transformationsbild unterstreicht die Einschätzung zahlreicher Beobachter, dass Kirgisistan – trotz aller bereits erzielten Transformationserfolge – noch einen weiten Weg zu gehen hat. Die bisherigen Transformationserfolge sind weniger der Transformationsleistung „interner“ Akteure denn der nachhaltigen und von den Stakeholdern zugelassenen Einmischung bi- und internationaler Geber zu verdanken. Die mittelfristig zu lösenden strategischen Schlüsselaufgaben der demokratischen Reformen liegen in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, institutionelle Effizienz des Regierungssystems, Stabilisierung der demokratischen Repräsentations- und Einstellungsmuster und Aufbau eines effektiv arbeitenden Verwaltungssystems.

Schlüsselaufgaben der wirtschaftlichen Reformen sind der sozialstaatliche Ausbau der Marktwirtschaft, die Fortführung der Reformen der vorhandenen Markt- und Wettbewerbsordnung sowie die Sicherung der Nachhaltigkeit der ökonomischen Entwicklung. Die Umsetzung dieser dringend notwendigen Reformen scheint allerdings nur unter zwei Bedingungen möglich: erstens, wenn die derzeit in Kirgisistan massiv engagierten bi- und internationalen Geber auf nachhaltige und fortgesetzte Reformen beharren; zweitens, wenn ein Politikwechsel erfolgt – möglicherweise infolge eines Regierungswechsels, der 2005 ansteht. Die Bereitschaft der kirgisistanischen Eliten zur Umsetzung von Reformen wird

der kirgisistanischen Eliten zur Umsetzung von Reformen wird entscheidend dafür sein, ob die anhaltende politische Krise beendet werden kann. Hierfür ist aber eine ungeheure Integrationsleistung notwendig, um die konfligierenden, radikalisierten Akteure in der kirgisistanischen Gesellschaft von ihrem derzeitigen Weg der Konfrontation mit den staatlichen Eliten abzubringen. Gelingt es der Regierung, politische Partizipationschancen zu verbessern und eine Umverteilung der vorhandenen Ressourcen vorzunehmen, so könnte Kirgisistan sein verloren gegangenes Image als „Insel der Demokratie“ und als Vorreiter der Marktwirtschaft zurückzugewinnen.