

## Hintergrundpapier

Nr. 13 / August 2011

### Wandel und Kontinuität Acht Jahre nach der Rosenrevolution in Georgien

Yasemin Pamuk, Projektleiterin Südkaukasus

*Dies sind die ehrwürdigsten unter den Bürgern einer künftigen Georgischen Schweiz, eines künftigen Georgischen Singapurs, eines künftigen Georgischen Dubai, des Georgischen Hong Kong und des größten Georgiens aller Zeiten.*

Mikhail Saakashvili in Gegenwart georgischer Schulkinder<sup>1</sup>

Am 22. November 2003 besetzten Demonstranten friedlich das georgische Parlament und zwangen den damaligen Präsidenten Eduard Schewardnadse am folgenden Tag zum Rücktritt. Die Rosenrevolution brachte in Gestalt der „Vereinigten Nationalen Bewegung“ eine junge Elite an die Macht, die unter der Führung des 2004 gewählten Präsidenten Mikhail Saakashvili umfassende Reformen durchführte und sich zum Vorreiter liberaler Wirtschaftsreformen auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion erklärte.

In den folgenden drei Jahren brachten Reformen in den Bereichen Staat und Wirtschaft dem Land bald den Ruf eines südkaukasischen Musterschülers sowie zweistellige Wirtschaftswachstumsraten ein. Das harte Vorgehen gegen Bestechungsdelikte in Polizeiwesen und Verwaltung, die Liberalisierung der Wirtschaft sowie die Einführung niedriger Pauschalsteuern zeitigten bald sichtbare Erfolge in Form hoher Investitionszuwächse aus dem Ausland. Auf ihrem Höhepunkt im Frühjahr 2007 betragen die Direktinvestitionen in Georgien 2,01 Milliarden US-Dollar.<sup>2</sup>

Acht Jahre nach der Rosenrevolution ist die Euphorie des demokratischen Aufbruchs längst verloren und Enttäuschung macht sich breit. Kritiker bemängeln, dass die Reformen im politischen Bereich weit weniger überzeugend gerieten und die Staatsführung die Stärkung des politischen Plu-

<sup>1</sup> The Financial (10.03.2010) „Saakashvili: 'Georgia Switzerland with Elements of Singapore'“, <http://www.finchannel.com>.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu Civil Georgia (11.03.2011) „2010 FDI Down 16% to USD 553“, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=23232>.

ralismus und rechtsstaatlicher Reformen mit weit weniger Enthusiasmus verfolgt. Auch profitierten von der wirtschaftlichen Liberalisierung des Landes nur wenige ausgewählte Wirtschaftsbereiche und Marktakteure.

Im Zuge des Augustkriegs 2008 und der globalen Wirtschaftskrise drohen nun auch die bisherigen Erfolge zunichte gemacht zu werden. Unzufriedenheit herrscht vor allem über rasante Preissteigerungen für Lebensmittel und Alltagskosten, anwachsende soziale Probleme verstärkt durch die Perspektivlosigkeit vieler georgischer Binnenflüchtlinge aus Abchasien und Südossetien, die Entwicklung Georgiens zu einem unkontrollierten Polizeistaat<sup>3</sup>, Verletzungen der Menschen- und Bürgerrechte sowie den zunehmend autoritären Führungsstil der georgischen Führung.<sup>4</sup>

So stehen auch die Ereignisse vom Mai 2011 im Zeichen der wachsenden Unzufriedenheit innerhalb der Bevölkerung. Ende Mai 2011 versammelten sich Anhänger eines Zusammenschlusses mehrerer Parteien unter der Führung der ehemaligen Parlamentspräsidentin und Oppositionspolitikerin Nino Burdjanadze mehrfach vor dem Parlament und forderten den Rücktritt des Präsidenten.

Während die Organisatoren von ca. 10.000 Demonstranten sprechen, verweisen die georgischen Behörden auf wenige Hundert Anhänger. Zunächst verliefen die Demonstrationen friedlich. Am 26. Mai 2011 jedoch kommt es zu blutigen Auseinandersetzungen zwischen den Demonstranten und den Sicherheitskräften, in deren Verlauf nach offiziellen Angaben zwei Personen getötet und 37 Personen verhaftet werden.<sup>5</sup>

Objektiven Beobachtern zufolge sind diese Demonstrationen nicht Ausdruck der Mehrheit, sondern vor allem Inszenierungen einer Gegenelite, die zu den Reformverlierern unter der jetzigen Führung gehört. Die Mehrheit der Bevölkerung lehnt die Oppositionspolitikerin Burdjanadze ab, da sie als radikal und russlandfreundlich gilt.<sup>6</sup>

Nichtsdestoweniger verurteilen Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch oder die Georgian Young Lawyers' Association (GYLA) das unverhältnismäßig brutale Vorgehen der Sicherheitskräfte sowie die massiven Verletzungen der Menschen- und Bürgerrechte im Anschluss an die Demonstrationen auf das Schärfste und fordern eine lückenlose Aufklärung der Ereignisse.<sup>7</sup>

Trotz der Tatsache, dass es sich bei den vergangenen Demonstrationen in keiner Weise um die Neuaufgabe einer Rosenrevolution handelt und sie von der Mehrheit der Bevölkerung wie auch der demokratischen Opposition abgelehnt werden, macht die unverhältnismäßige Härte der georgischen Führung und insbesondere die Verschleppung von Demonstranten folgendes deutlich: politischer Protest und Demonstrationen werden auch nach der Rosenrevolution nicht als legitimes Mittel der Versammlungs- und Meinungsfreiheit verstanden.

---

<sup>3</sup> Auf die Frage, ob Georgien sich zu einem Polizeistaat entwickelt habe, antwortet der georgische Innenminister in einem Interview: „Nobody has ordered to kill a person for the last 5-6 years in Georgia. If you call it a police state, I am proud of it“ <http://www.humanrights.ge/index.php?a=main&pid=12371&lang=eng>.

<sup>4</sup> <http://www.state.gov/g/drl/hr/index.htm>.

<sup>5</sup> Vgl. NZZ-Online (26.05.2011) „Demonstration in Georgien gewaltsam aufgelöst“ [http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/georgien\\_tote\\_protecte\\_regierung\\_kritisch\\_1.10707356.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/georgien_tote_protecte_regierung_kritisch_1.10707356.html). Die Berichtslage ist äußerst kontrovers. Am folgenden Tag werden auf dem Freiheitsplatz zwei weitere Leichen gefunden, die laut Untersuchungen durch massive Elektroschocks zu Tode gekommen sind. Bekannte Menschenrechtsorganisationen wie die Georgian Young Lawyers' Association verweisen auf zeitweilig bis zu 90 verhaftete Personen, die teilweise widerrechtlich in Polizeistationen anderer Regionen verschleppt und dort gefoltert worden seien.

<sup>6</sup> Vgl. <http://www.tagesschau.de/ausland/georgien784.html>.

<sup>7</sup> Vgl. GYLA Report „General Analysis of Violations of Human Rights during and following the Dispersal of May 26, 2011 Protest Rally“ vom 06. Juni 2011, [http://www.gyla.ge/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=103&lang=en&limitstart=20](http://www.gyla.ge/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=45&Itemid=103&lang=en&limitstart=20).

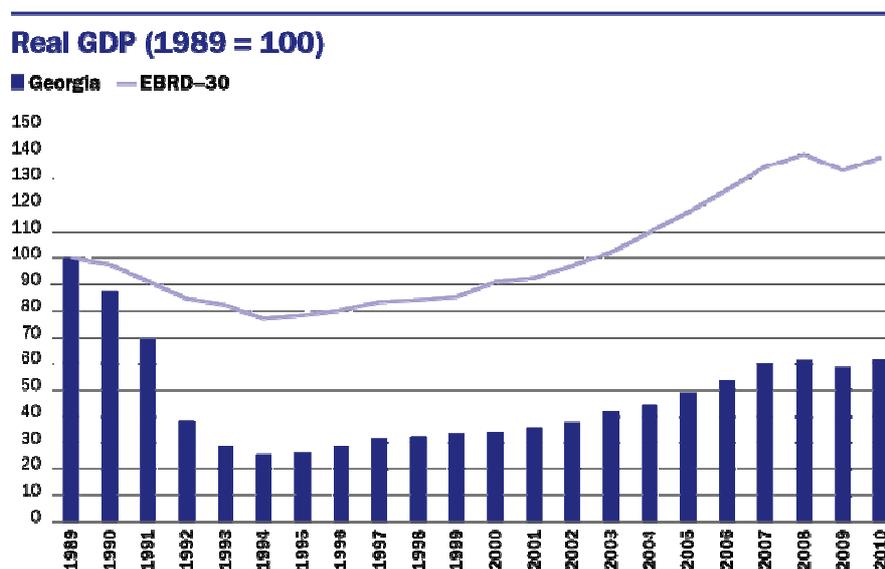
Auch der Verweis, dass es sich bei den Demonstranten um Unruhestifter und bezahlte Schläger Russlands gehandelt habe, vermag diesen Vorwurf nur teilweise zu entkräften. Insgesamt wird deutlich, dass die georgische Regierung die Sprengkraft des ausbleibenden Wirtschaftserfolgs und der zunehmenden sozialen Probleme fürchtet und entsprechend nervöser reagiert.<sup>8</sup>

### Die liberale Revolution Georgiens...

Anlässlich eines Treffens der Gemeinschaft in New York lebender Georgier ließ Präsident Saakashvili verlautbaren, dass die erfolgreichen und kontinuierlichen Reformen unter seiner Regierung Georgien in ein Vorbild für viele post-sowjetische Staaten verwandelt und eine „neue Ordnung in der Region“ hervorgebracht habe.<sup>9</sup>

Georgiens Wirtschaft hatte besonders unter dem Zusammenbruch der Sowjetunion zu leiden. Gebeutelt durch Bürgerkriege, eine ineffiziente Staatlichkeit und systemische Korruption entwickelt sich das Land bald von einer der wirtschaftlich aktivsten Sowjetrepubliken beinahe zum Armenhaus des postsowjetischen Raums. So erreicht 1994, bedingt durch die Bürgerkriege um Abchasien und Südossetien, das Bruttoinlandsprodukt seinen bisherigen Tiefpunkt von unter 30% der wirtschaftlichen Leistung von 1989.

Grafik 1 Bruttoinlandsprodukt Georgiens im Verhältnis zum Niveau 1989



<sup>8</sup> Ein weiteres Indiz für diese Entwicklung ist die völlig überraschende Verhaftung von drei georgischen Fotojournalisten, darunter der Leibfotograf des Präsidenten, im Juli 2011. Nach Überzeugung der georgischen Ermittler spionierten die Fotografen für den russischen Geheimdienst und gaben georgische Regierungsgeheimnisse preis. Auf internationalen Druck sind die Journalisten inzwischen auf Bewährung freigelassen worden. Laut Staatsanwaltschaft hätten die Angeklagten ein Geständnis abgelegt und wertvolle Hinweise für Ermittlungen gegen russische Spione gegeben. Im Gegenzug wurden zwei- bzw. dreijährige Haftstrafen auf Bewahrungen verhängt. Vgl. NZZ-Online (22.07.2011) „Georgische Fotoreporter wieder frei“, [http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/georgien\\_fotoreporter\\_1.11570698.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/international/georgien_fotoreporter_1.11570698.html).

<sup>9</sup> The Financial (14.03.2011) „Saakashvili: With Reforms Georgia Created 'New Order' in Region“, <http://politics.finchannel.com>.

Obwohl sich die Wirtschaft bereits unter Präsident Schewardnadse wieder zu fangen beginnt, sind Unternehmer in Georgien beständig politischen Konjunkturen ausgesetzt. Vetternwirtschaft und die Nähe zum „Präsidentenklan“ bestimmen Wohl und Weh von Unternehmern und Firmen. 2004 tritt die neue Regierung mit dem Versprechen an, diese Verhältnisse zu beseitigen und ein für alle mal das Trauma eines wirtschaftlich rückständigen Georgiens zu überwinden.

Das ehrgeizige Ziel der georgischen Führung ist, das Land in ein Paradies für ausländische Direktinvestitionen und Unternehmer aus aller Welt zu verwandeln, die alle Freiheit genießen, solange sie Finanzmittel und Know-how in das Land bringen. Georgien soll durch eine radikale Roskur zu einer dynamischen und prosperierenden Volkswirtschaft werden, die führend in der Region ist.

Die kompromisslose Deregulierung des Staates und Liberalisierung der Wirtschaft erfolgt unter der Ägide des georgisch-stämmigen Tycoons Kakha Bendukidze, der Ende der 90er Jahre in Russland ein Milliardenvermögen gemacht hat. Bendukidze, der sich bis dato politisch in Russland engagierte, nimmt 2004 überraschend die georgische Staatsbürgerschaft an und wird vom damaligen Premier zum Wirtschaftsminister ernannt. Er bezeichnet sich als Libertären, der am Prinzip der maximalen Deregulierung und des minimalen Staates festhält.<sup>10</sup>

In den folgenden Jahren bekleidet Bendukidze wechselnde Ämter in der Regierung Saakashvili. Auf sein Konto gehen 2004 – 2009 die Privatisierung eines Großteils der Staatsbetriebe, Bürokratieabbau und die Abschaffung bzw. Vereinfachung des Lizenzwesens. Bendukidze verwendet besondere Sorgfalt auf die Abschaffung staatlicher Behörden, insbesondere im Bereich Wettbewerbspolitik und Marktaufsicht, da er diese als eine Hauptursache für Korruption und Vetternwirtschaft betrachtete.

Diese Maßnahmen sind angetan, Unternehmern größtmögliche Freiheit zu verschaffen und Investitionen in das Land zu holen. In den ersten Jahren nach der Rosenrevolution gelingt dies auch und die Rechnung der georgischen Führung geht auf. Die zunehmende Attraktivität Georgiens für ausländische Unternehmer führt zu einem Anschwellen der Investitionen in 2007 und Anfang 2008 auf ein Rekordniveau und beschert der georgischen Regierung satte Staatseinnahmen, die umgehend für den weiteren Ausbau des Sicherheits- und Verteidigungssektors verwendet werden. Zudem erhält Georgien Bestnoten in internationalen Wirtschaftsindizes wie des Ease of Doing Business<sup>11</sup> der Weltbankgruppe oder des vom Fraser-Institut publizierten Economic Freedom Index<sup>12</sup>.

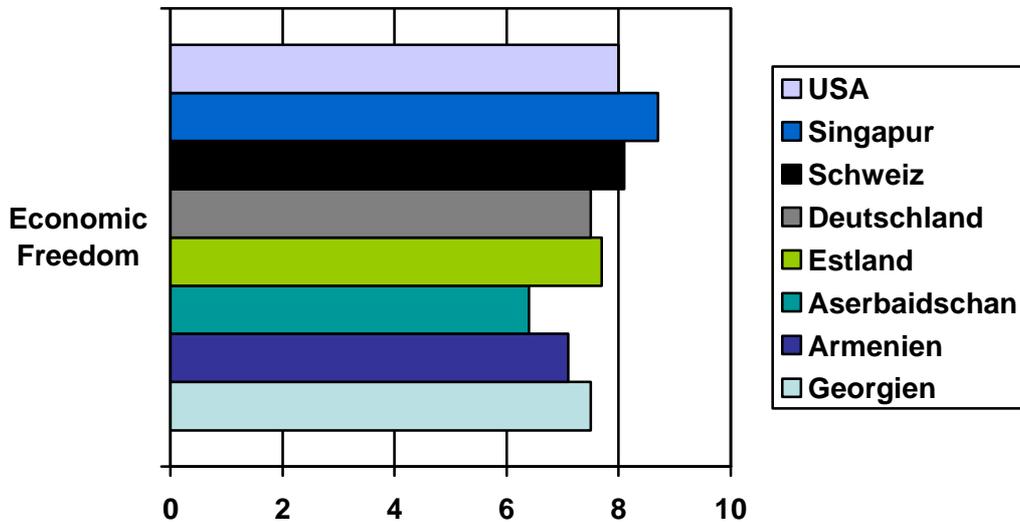
---

<sup>10</sup> Bei Amtsantritt soll Bendukidze gesagt haben: „Wir verkaufen alles außer unser Gewissen.“

<sup>11</sup> Vgl. <http://data.worldbank.org/country/georgia>. Laut dem "Ease of Doing Business" Report der Weltbankgruppe hat Georgien 2010 die Bedingungen für Investorenschutz, Zugang zu Krediten, Durchsetzung von Verträgen sowie für das Insolvenzrecht verbessert.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu Fraser Institute Free the World, Economic Freedom Index, <http://www.freetheworld.com/>.

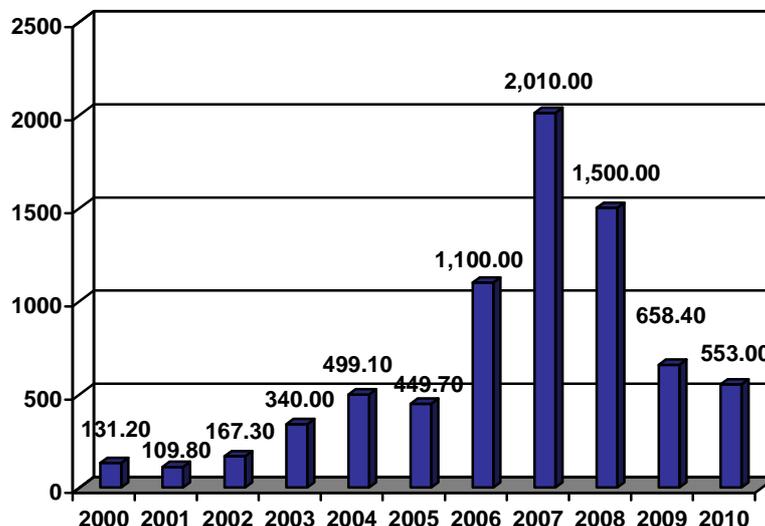
Grafik 2 Georgien im Vergleich: Economic Freedom Index



Der Zusammenbruch kommt mit dem so genannten Fünf-Tage Krieg im August 2008. Das Land muss innerhalb kürzester Zeit zwei Schocks bewältigen: die finanziellen und psychologischen Folgen des Krieges mit dem Nachbarn Russland sowie die Auswirkungen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Regelmäßige Vergleiche Georgiens mit wirtschaftlichen Erfolgsstaaten wie Singapur oder Hongkong hatten die Erwartungen in der georgischen Bevölkerung in die Höhe schnellen lassen.

Mit dem russischen Embargo für georgische Produkte und dem damit verbundenen Wegbrechen traditioneller Absatzmärkte sowie dem massiven Rückgang der Auslandsinvestitionen in der Zeit nach dem Augustkrieg, ist das Erwachen hart. So sind die Investitionen 2010 auf ein Viertel des Vorkriegsniveaus gefallen.

Grafik 3 Ausländische Direktinvestitionen 2000 – 2010 (in 1000 US-Dollar)



Hinzu kommt, dass Georgiens Ruf einer liberalen und unternehmerfreundlichen Wirtschaftsregierung zunehmend unter Druck gerät. Kritische Beobachter bemängeln, dass die Probleme mit der Ansiedlung von Firmen und Bindung der Investitionen beginnen. So berichten insbesondere lokale Firmen, aber vereinzelt auch ausländische Unternehmer von unangekündigten Razzien durch die Steuerbehörden und „parallelen“ Besteuerungspraktiken. Diese Praxis ist deshalb besonders kritisch zu sehen, da aufgrund der hohen Anzahl ambivalenter Formulierungen in der georgischen Steuergesetzgebung ein völlig gesetzestreu Verhalten nahezu unmöglich ist. Trotz dieser Problematik werden Steuerdelikte mit drakonischen Strafen geahndet. So drohen Unternehmen langjährige Haft- oder Geldstrafen, die das Unternehmen in den Bankrott treiben können.<sup>13</sup>

Des Weiteren berichten georgische Bürgerrechtsorganisationen von Enteignungen und Verletzungen des Eigentums in solchen Fällen, in denen die wirtschaftlichen Interessen führender Regierungskreise betroffen sind.<sup>14</sup> In seinem Menschenrechtsbericht von 2010 kritisierte das US Department of State, dass trotz großer Erfolge bei der Bekämpfung von Kleinkorruption im Polizeiwesen und in der Administration die politische Korruption auf höchster Ebene nach wie vor ein Problem darstelle.

Mit dem Begriff „Elitekorruption“ wird insbesondere auf die enge Verflechtung von Politik und Wirtschaft in Georgien verwiesen, die laut Kritikern noch stark verankert ist, jedoch im Gegensatz zu den beiden Nachbarländern „diskreter“ gehandhabt wird.<sup>15</sup>

Diese Entwicklung ist beispielhaft für das Dilemma, in dem sich die georgische Regierung befindet. Einerseits ist man bemüht, eine unternehmerfreundliche Atmosphäre zu wahren, die dem Land hohe Zuwachsraten im Bereich Investitionen sichert. Andererseits verschlingt der Staatsaufbau, insbesondere der Sicherheits- und Verteidigungsapparat große Summen des Staatshaushaltes.<sup>16</sup>

Auch ist der georgische Markt zu klein und kann aufgrund der regionalen Konflikte sein volles Potential noch nicht entfalten. Auf diese Weise ist die Regierung gewissermaßen gezwungen bei der Verteilung des Kuchens ein Auskommen zwischen ihren Anhängern und Unterstützern sowie ausländischen Investoren zu finden, die sich auf dem Markt etablieren wollen.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> In einem Bericht zum georgischen Steuerwesen bezeichnet Transparency International Georgia diese Praxis als ‚Steuerterrorismus‘ vgl. „The Georgian Taxation System – An Overview,“ Transparency International Georgia, [www.transparency.ge](http://www.transparency.ge).

<sup>14</sup> In diesem Zusammenhang wird besonders auf Vorfälle von Enteignungen in den Touristenzentren Batumi, Anaklia und Svaneti verwiesen.

<sup>15</sup> Vgl. Thomas de Waal (2011) „Georgia’s Choices: Charting a Future in Uncertain Times,“ Carnegie Endowment for International Peace, p. 25, [www.carnegieendowment.org](http://www.carnegieendowment.org); vgl. auch US Department of State Human Rights Report on Georgia 2010.

<sup>16</sup> Zwischen 2000 und 2007 ist der Anteil der Militärausgaben am georgischen BIP von 1 auf 9.2% gestiegen (15-fache). Damit betrug 2007 das georgische Militärbudget das Dreifache des Nachbarlandes Armenien. Mit dem Rückgang der Staatseinnahmen und der Wirtschaftskrise sind die Ausgaben zwar gedrosselt worden, im Vergleich allerdings immer noch überdurchschnittlich hoch: 2008 betrug der Anteil 8.5% und 2009 5.6%. Vgl. <http://milexdata.sipri.org/result.php4> und <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2007-05-09/georgia-doubles-its-military-budget>.

<sup>17</sup> Großes internationales Echo fand der Fall des über 60-jährigen israelischen Geschäftsmannes Rony Fuchs, der im April 2011 zu einer mehrjährigen Haftstrafe verurteilt wurde. Fuchs befand sich in einem langjährigen Rechtsstreit mit der georgischen Regierung und verlangte Schadenersatz in Millionenhöhe. Ihm wurde vorgeworfen, er habe versucht hohe georgische Beamte zu bestechen. Die Hintergründe des Falles sind sehr undurchsichtig. Allerdings haben die Umstände seiner Verhaftung und insbesondere die persönliche Verwicklung eines führenden georgischen Ministers dem Ruf Georgiens geschadet. Auch ist noch nicht abzusehen, inwieweit Israel Sanktionsmaßnahmen ergreifen wird. In jedem Fall wurde zwischenzeitlich der Staatsbesuch des georgischen Parlamentssprechers in Israel auf unbestimmte Zeit vertagt.

In der Zwischenzeit sind die meisten der Hilfspakete internationaler Geberorganisationen, die nach dem Augustkrieg 2008 aufgelegt wurden, aufgebraucht. Trotz der langsamen Erholung der Wirtschaftsdaten in 2010 bleibt die georgische Wirtschaft fragil und verwundbar.

Das Land verfügt über keine eigenen Ressourcen und ist angewiesen auf Investoren oder Hilfgelder. Die Herausforderung liegt in der Generierung zuverlässiger Steuereinnahmen bei gleichzeitigem Abbau des immensen Außenhandelsdefizits.<sup>18</sup>

### ...oder aber „Viel Freiheit für wenige Auserwählte?“

Obwohl Georgien weiterhin die Ranglisten internationaler Wirtschaftsindizes wie den Ease of Doing Business oder den Economic Freedom Index anführt, blieb das allgemein erwartete georgische Wirtschaftswunder bislang aus. Die Gründe werden bei näherer Betrachtung deutlich.

Schnell wird klar, dass sich die liberalen Reformen unter der neuen Führung vor allem auf die Bereiche Deregulierung und Abbau von Hemmnissen für Unternehmer konzentrieren, institutionelle Rahmenbedingungen aber fast völlig außer Acht lassen. Die anfänglich mutige Liberalisierung geht nicht Hand in Hand mit der Konsolidierung einer effizienten Wirtschaftsordnung auf Basis zuverlässiger Institutionen, die die Rahmenbedingungen für freien Wettbewerb und Marktzugang für eine breite Schicht der Bevölkerung garantieren.

So profitierten Marktakteure nur sehr selektiv von der Deregulierungspolitik der Regierung. Beobachtern zufolge fehlt es vor allem an einer substantiellen Transformation des Landes, die wirtschaftliche Liberalisierung mit institutionellen Reformen verknüpft. Hauptsächlich genannte Defizite sind: mangelnde Unabhängigkeit der Gerichte, Monismus in Gestalt von Oligopolen in Wirtschaft und Politik, sowie das Fehlen glaubwürdiger Mechanismen des friedlichen und demokratischen Interessenausgleichs.

Diese Erkenntnisse werden in der jährlich publizierten Studie des World Economic Forum *Global Competitiveness Index* (GCI) unterstützt.<sup>19</sup> Im Vergleich zu den Studien der Weltbank oder des Fraser-Instituts führt die GCI-Studie eine weit umfassendere Analyse vor allem der institutionellen Faktoren wirtschaftlicher Entwicklung durch. Die Studie misst die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft anhand der drei Komponenten *basic requirements*<sup>20</sup>, *efficiency enhancers*<sup>21</sup> sowie *innovation and sophistication*<sup>22</sup>. Im Gegensatz zu den äußerst positiven Platzierung der Weltbankgruppe (Platz 12 in der Ease of Doing Business Rangliste) und des Fraser Instituts (7.5 von 10 im Economic Freedom Index) belegt Georgien im Global Competitiveness Index lediglich den 93ten Rang von 139 Volkswirtschaften.

Laut GCI hat sich die Position Georgiens zwischen dem Berichtszeitraum 2006–2007 und 2010–2011 in allen drei Komponenten um bis zu 13 Positionen verschlechtert.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu The Economist (18.10.2010) „Georgia cannot live on frog exports alone“, [http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2010/11/georgias\\_economy](http://www.economist.com/blogs/easternapproaches/2010/11/georgias_economy).

<sup>19</sup> Vgl. World Economic Forum, Global Competitiveness Index, <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>.

<sup>20</sup> Diese Komponente untersucht die folgenden Faktoren: Qualität und Existenz öffentlicher und privater Institutionen, Infrastruktur, Makroökonomische Bedingungen, Grundbildung und Gesundheit.

<sup>21</sup> Diese Komponente untersucht die folgenden Faktoren: Höhere Bildung und Ausbildung, Qualität des Güter- und Arbeitsmarktes, Kapazität des Finanzmarktes, technologische Entwicklung sowie Marktgröße.

<sup>22</sup> Diese Komponente untersucht die folgenden Faktoren: Unternehmensentwicklung sowie Innovationskraft.

Der Index identifiziert folgende Faktoren als wettbewerbsförderlich<sup>23</sup>:

1. Institutionen: Geringe Anzahl von Regulierungen, niedrige Staatsquote, Schutz von Investoren, effiziente Bekämpfung der Kleinkorruption;
2. Effizienz des Gütermarktes: Ausmaß der Steuerformalitäten, niedrige Gesamtbesteuerung, geringe Zeitbelastung und regulative Hürden bei Unternehmensgründung;
3. Effizienz des Arbeitsmarktes: Geringe Regulierung des Arbeitsmarktes, Flexibilität bei Gehaltsverhandlungen, schnelle Hiring&Firing Praktiken.

Den Wettbewerbsvorteilen stehen laut Studie wettbewerbs hinderliche Faktoren in folgenden Bereichen gegenüber:

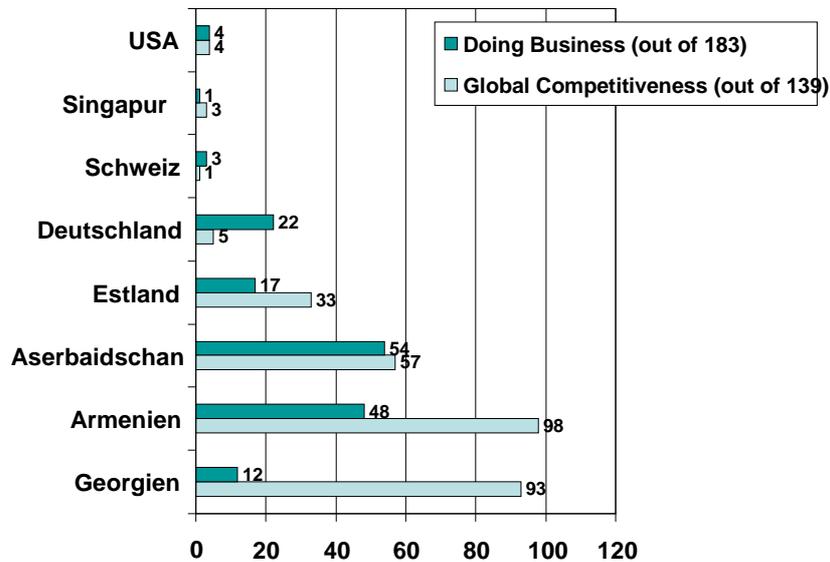
1. Institutionen: Mängel im Bereich Schutz von Eigentumsrechten und geistigen Eigentums, Unabhängigkeit der Gerichte<sup>24</sup>, geringes Vertrauen in Politiker, geringe Effizienz der rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Beilegung von Rechtsstreitigkeiten, schwache Ausbildung von Institutionen der Marktordnung und Marktaufsicht (Wettbewerbs- bzw. Antimonopolbehörde), schwache Ausbildung von Standards im Bereich Wirtschaftsprüfung und Finanzbuchhaltung;
2. Höhere Bildung und Berufsausbildung: Geringe Qualität des Bildungssystems (insbesondere im Bereich Mathematik, Naturwissenschaften und Management);
3. Effizienz des Gütermarktes: Geringe Wettbewerbsfähigkeit, Ineffizienz der Antimonopolbehörde;
4. Unternehmensentwicklung: Geringe Qualität und Anzahl lokaler Anbieter;
5. Innovationsfähigkeit: Geringe Kapazität für Innovationen, Geringe Anzahl der Patente pro Millionen Bevölkerung, Qualität der Forschungseinrichtungen.

---

<sup>23</sup> In den Bereichen höhere Bildung, Unternehmensentwicklung und Innovationsfähigkeit nennt GCI keinerlei Wettbewerbsfördernde Faktoren.

<sup>24</sup> Vgl. World Economic Forum, Global Competitiveness Index, <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>. Schwächen im Bereich Rechtsstaatlichkeit und Unabhängigkeit der Justiz werden auch von anderen internationalen Forschungsinstituten bestätigt. Freedom House urteilt 2011 über die Verfassung der Gerichte in Georgien: „Georgia’s judiciary remains plagued by inconsistencies in interpretation and enforcement of legislation, weak institutional organization, and lack of judicial independence,“ vgl. David Aprasidze (2011), Country Report Georgia, Freedom House Nations in Transit Report, p. 218, [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).

Grafik 4 Ranglistenplätze im Vergleich



### Monismus und gesellschaftliche Apathie – das Dilemma der Oppositionsparteien

Wie der Politikwissenschaftler Thomas Carothers in seinem Buch *Confronting the Weakest Link* zu Recht bemerkt hat, stellen Parteien häufig die Achillesferse der demokratischen Transformation in Entwicklungsländern dar. Während seiner Aufenthalte in verschiedenen Ländern stellte der Forscher unabhängig von den jeweiligen kulturellen Gegebenheiten und politischen Kontexten eine nahezu durchgängig kritische Haltung gegenüber politischen Parteien fest<sup>25</sup>:

- Parteien sind korrupte, selbstzentrierte und machthungrige Organisationen, bestehend aus Opportunisten, die sich nicht um das Volk scheren.
- Parteien stehen nicht für Inhalte; Ideologien sind im besten Fall symbolisch und wenig substantiell.
- Parteien verlieren zu viel Zeit und Energie mit kleingeistigen Streitigkeiten über bedeutungslose politische Fragen anstatt sich konstruktiv und kooperativ um die Probleme des Landes zu kümmern.
- Parteien werden nur aktiv während der Wahlen, wenn Sie die Stimmen der Wähler einfangen wollen, die restliche Zeit interessieren sie sich nicht für den Wähler.
- Parteien sind meist schlecht vorbereitet für die Führungsaufgaben des Landes und versagen häufig, wenn es ihnen endlich gelingt an die Regierung zu kommen.

Zu diesem grundlegenden Misstrauen gegenüber politischen Parteien und der geringen Unterstützung seitens der Bevölkerung kommt erschwerend hinzu, dass die Dominanz der Regierungsparteien in der Regel in einer weitgehenden Marginalisierung und damit Schwächung der politischen Opposition resultiert. All diese Eigenschaften der Parteienlandschaft in Transformationsgesellschaften treffen im Großen und Ganzen auch im Falle Georgiens zu.

<sup>25</sup> Für die folgende Aufzählung vgl. Thomas Carothers (2006), „Confronting the Weakest Link“, Carnegie Endowment Publication, p. 14.

Obwohl in Georgien Parteigründungen ohne größere formale Hindernisse möglich sind und es eine vergleichsweise große Zahl von Parteien gibt, sind sie wie in fast allen Transformationsgesellschaften organisatorisch und programmatisch schwach ausgebildet. In der Regel handelt es sich um personalisierte Gefolgschaften oder so genannte „Klanparteien“, die sich um einen starken und charismatischen Parteiführer gruppieren und den Zugang zu Ressourcen und Staatsämtern kontrollieren. Mit dem Regierungsantritt schwellen die Mitgliederzahlen einer Partei rasch an.

Im Gegenteil bedeutet ein Führungswechsel in der Regierung oft den gleichzeitigen Niedergang der bis dato Regierungspartei. Scharen von Anhängern schließen sich den neuen Machthabern und Gegebenheiten an, um ihren Zugang zu Ressourcen und Ämtern zu sichern. Auf diese Weise sind ständig wechselnde Koalitionen, Parteiaufösungen und Parteiabspaltungen fast an der Tagesordnung. Dieses Schicksal ereilte in Georgien die ehemaligen mitgliederstarken Regierungsparteien der ersten beiden Präsidenten Gamsachurdia und Schewardnadse.

Die Situation der Oppositionsparteien ist in der Regel noch schwieriger, da geringe Mitgliederzahlen und der Mangel an Finanzierungsmöglichkeiten besonders virulent sind. Hinzu kommt, dass Geschäftsleute und Organisationen, die Oppositionsparteien finanziell unterstützen, selbst unter einem vergleichsweise pluralistischen Regime häufig mit Repressalien seitens der Machthaber rechnen müssen.

Nicht selten begleitet wird die politische Asymmetrie im Parteienspektrum durch ein ausgeprägtes exekutives politisches System, das dem Präsidenten weitreichende Kompetenzen zubilligt (hyperpresidentialism). Auch Georgien wies bis 2010 eine solche Form der Präsidialherrschaft auf.

2010 verabschiedete das georgische Parlament jedoch eine Verfassungsänderung, die das politische Gleichgewicht hin zu einem stärker parlamentarischen Modell verschiebt. Diese Verfassungsänderung stellt nach 2004 die zweite grundlegende Verfassungsreform seit der Verabschiedung im Jahre 1995 dar. Die parlamentarische Opposition und einige Nichtregierungsorganisationen wurden am Reformprozess beteiligt.

Demgegenüber steht ein Entwurf der außerparlamentarischen Oppositionsparteien und Nichtregierungsorganisationen, die sich in einer öffentlichen Verfassungskommission zusammengeschlossen haben. Ihre Kritik bezieht sich vor allem auf die inkonsequente und schwache Hinwendung zu einem parlamentarischen System. So wird der Präsident weiterhin direkt vom Volk gewählt und behält zahlreiche Prärogativen gegenüber dem Parlament: u.a. in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik, im Ausnahmezustand, sowie das Recht das Parlament aufzulösen und unter bestimmten Bedingungen eine zentrale Rolle beim Misstrauensvotum gegen den Premierminister.

Der Premierminister wird neben dem Präsidenten zur zweiten zentralen Figur der Exekutive. Dieser Umstand sowie die Tatsache, dass die Reformen erst 2013 im Anschluss an die Präsidentschaftswahlen in Kraft treten und der jetzige Amtsinhaber laut Verfassung nicht mehr kandidieren darf legen nahe, dass das Amt des Ministerpräsidenten auf die Bedürfnisse des jetzigen Amtsinhabers abgestimmt sind und ein Führungswechsel nach dem Muster des nördlichen Nachbarn Russland vorgesehen ist.

Die fast reibungslose Umsetzung und das Ausmaß der Verfassungsreformen verdeutlicht allerdings noch einen weiteren Umstand: die vorherrschende Dominanz der Regierungspartei in allen Verfassungsorganen.

Dieser politische Monismus setzt sich auch innerhalb der Regierungspartei fort. Der Georgienexperte und ehemalige Direktor des National Democratic Institutes in Georgien Thomas de Waal führt hierzu aus:

"[T]o a large degree the governing elite have remained in revolutionary mode - a small dynamic group of individuals who show little interest in consulting with Georgian experts or the public at large. Although Georgia is still a pluralist country by nature, this small group now runs a system that lacks domestic checks and balances."<sup>26</sup>

Oppositionsparteien leiden notorisch an geringen Mitgliederzahlen und begrenzten finanziellen Ressourcen, die sich im Vorfeld der Wahlen besonders bemerkbar machen.<sup>27</sup> So betrug beispielsweise das Wahlkampfbudget des Regierungskandidaten während der Bürgermeisterwahlen für Tiflis im Mai 2010 mehr als das 100-fache im Vergleich zum zweitplazierten Oppositionskandidaten. Erschwerend kommt hinzu, dass die landesweiten visuellen Medien unter der effektiven Kontrolle des amtierenden Präsidenten stehen.

Die Kommunalwahlen 2010 sind von internationalen Beobachtern als größtenteils frei und fair bewertet wurden. Zwar konnten die Oppositionsparteien ihre Vertretung in den kommunalen Räten von 11% auf 14% steigern, die restlichen 86% werden allerdings von der Regierungspartei gestellt. Die Dominanz der Regierungsparteien auf nationaler und kommunaler Ebene zeigt, dass die Bewertung der Wahlbeobachter lediglich die formalen Aspekte des Wahlprozesses betrachtet. Die Ausprägung bzw. das Fehlen eines politischen Pluralismus ist ein ernsthaftes Hindernis für den politischen Wettbewerb. Insbesondere wirkt sich jedoch auf regionaler Ebene aus, dass dieser Bereich nicht im Zentrum der Aufmerksamkeit lokaler und internationaler Organisationen und Medien steht.

## Optionen für die Zukunft: Singapur, Schweiz oder Estland?

In seinen Reden betont der amtierende Präsident immer wieder, dass Georgien viele Gemeinsamkeiten mit dem wirtschaftlich erfolgreichen Stadtstaat Singapur habe. Beides seien kleine Länder mit nahezu der gleichen Bevölkerungszahl und wenigen Bodenschätzen. Der Verweis auf Singapur soll die Priorität der Regierungsführung verdeutlichen. Nämlich das Land durch eine rigide Deregulierungspolitik an die Spitze der am schnellsten wachsenden Volkswirtschaften Europas zu katalysieren. Grundlage bildet ein effizientes Regime mit autoritärem Charakter, gepaart mit wirtschaftlicher Freiheit<sup>28</sup>.

Allerdings geriet dieser häufig verwendete Vergleich angesichts des kläglichen Zustandes demokratischer Institutionen und der mehr als fünfzigjährigen Einparteiensherrschaft in Singapur zunehmend in die Kritik europäischer Beobachter. Um die teilweise irritierten europäischen Reaktionen zu beschwichtigen, beschreibt der Präsident deshalb in letzter Zeit das Beispiel eines europäischen und demokratischen Singapurs und führt aus:

"When we say that Georgian should become like Singapore, we do not mean eliminating political freedoms... Our economic model should be as liberal as it is in Singapore and we should use our geographical location like Singapore uses its

<sup>26</sup> Vgl. Thomas de Waal (2011) „Georgia's Choices: Charting a Future in Uncertain Times," Carnegie Endowment for International Peace, p. 3, [www.carnegieendowment.org](http://www.carnegieendowment.org).

<sup>27</sup> Vgl. Civil Georgia (15.06.2010) „Election Campaign Funds", <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22420>.

<sup>28</sup> In der Regel wird dieser hybride Regimetypus als autoritärer Kapitalismus bezeichnet. Allerdings wird im Zusammenhang mit dem Libertarismus in Georgien, der teilweise offen anti-demokratisch auftritt, inzwischen von politischen Beobachtern (so auch de Waal) immer häufiger vom autoritären Liberalismus gesprochen. Beide Konnotationen sind M.E. ein Oxymoron, dem die Stiftung entschlossen entgegneten muss.

[geographical location]; but it is based on an agreement of citizens, lasting political process and stability, which is only possible when citizens follow us."<sup>29</sup>

Diese Aussage verdeutlicht, in welchen Zwiespalt sich die Diskussion um Georgiens Zukunft bewegt. Eine Diskussion, die ideologisch aufgeladen ist und die politische Elite des Landes spaltet.

### Georgiens Jakobiner gegen Europas Girondisten

Trotz aller Beteuerungen fest entschlossen, den Weg der europäischen Annäherung beschreiten zu wollen, verfolgt die georgische Führung bewusst ein ambivalentes Spiel in ihren Beziehungen mit der Europäischen Kommission, die teilweise an das *bad cop, good cop* Spiel einschlägiger Hollywood-Filme erinnert. Einerseits bietet sich das Land als zivilisatorischer Vorposten europäischer Kultur im Südkaukasus an. Andererseits äußern sich einflussreiche Gruppen in und außerhalb der Regierung EU-skeptisch.

Die Annäherung an Europa ist komplex und erfordert ein weit reichendes Bekenntnis zu institutionellen Reformen, zu denen sich Georgien im Rahmen der vertraglichen Beziehungen mit der Europäischen Union verpflichtet hat. Ein wesentlicher Bestandteil dieses Vertragswerks ist die Einführung so genannter *Deep and Comprehensive Free Trade Agreements* (DCFTA), die neben der wirtschaftlichen auch eine institutionelle Integration sowie politische Kooperation zwischen der EU und Georgien zum Ziel hat.

Elemente der DCFTA-Verhandlungen sind institutionelle Reformen im Bereich Wettbewerbspolitik, die Stärkung der Antimonopolbehörde, der Schutz geistigen Eigentums sowie die Einführung einer Reihe von Standards und Regulierungen in den Bereichen Arbeitsrecht, Nahrungsmittel- und Flugsicherheit.

Die Annäherung Georgiens an den regulativen Ansatz der EU stößt insbesondere in den libertären Kreisen um den ehemaligen Wirtschaftsminister Kakha Bendukidze auf strikte Ablehnung, der die EU auch gerne abfällig als „sklerotische Zivilisation“ bezeichnet.

Zusammengeschlossen hat sich die Gruppe von EU-Gegnern unter der Führung zweier libertärer Denkfabriken, die öffentlichkeitswirksam versuchen, den EU-kritischen Diskurs zu stärken und zunehmend auch in Europa um Verbündete werben.

Teilweise begünstigt durch eine schlechte Informationspolitik der EU und wohlmeinende europäische Akteure, die dadurch ihre eigenen Vorbehalte ausleben und einen lebendigen Diskussion fördern wollten, hat der Diskurs in Georgien im vergangenen Jahre an Schärfe gewonnen. Dies wird unter anderem daran deutlich, dass georgische Kritiker dieser rigiden Haltung als Vaterlandsverräter diffamiert werden.

Andere Vertreter der libertären Denkschule bezeichnen die EU als das neue hässliche Gesicht der Sowjetunion oder vergleichen die Annäherung an die EU mit einem Ticket auf der Titanic. So warnt das Magazin Tabula des Liberty Instituts:

---

<sup>29</sup> Vgl. hierzu Civil Georgia Online (27.08.2010) „Saakashvili on New Constitutional Model“, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22625> und Civil Georgia Online (12.05.2011) „15-20 Years Needed to Make Development Irreversible“, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=23432>.

"The European Union today is nothing more than institutionalized developed socialism. Moreover the ideology of socialism, in the opinion of the modern European bureaucracy, is obligatory not only for members of the European Union but for all the neighbors, including us."<sup>30</sup>

Innerhalb der georgischen Führung gibt es allerdings auch Vertreter, die einen konstruktiveren Kurs anmahnen und auf das positive Beispiel Estlands verweisen, dessen Führung es trotz der Umsetzung des 75.000 Seiten starken *Acquis Communautaire* vermocht hat, seinen liberalen Kurs beizubehalten.

Im Gegensatz zu ihren georgischen Kollegen, verfolgten Estlands liberale Kreise eine dezidiert pro-demokratische Politik und verfochten einen pro-aktiven Kurs mit Blick auf eine EU-Mitgliedschaft Estlands. Diesem eindeutigen Bekenntnis lagen insbesondere zwei Erwägungen zugrunde: Einerseits die sicherheitspolitische Einbindung Estlands in den euro-atlantischen Kontext, andererseits die Bilanz, dass Estland unter dem Strich größere Vorteile als Nachteile vom Zugang zum EU-Binnenmarkt erwachsen würden.

### Ausblicke für die Stärkung eines demokratischen Liberalismus

Mit Blick auf ihre Arbeit in Georgien sieht sich die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit drei Herausforderungen gegenüber:

1. Die Arbeit mit politischen Parteien im Transformationskontext verbunden mit den oben geschilderten Schwierigkeiten.
2. Eine klare Haltung zu Europa und der EU, ohne dabei die georgischen Befindlichkeiten oder Bedenken bevormunden zu wollen.
3. Ein klares Bekenntnis zum Liberalismus als Prinzip individueller und wirtschaftlicher Freiheit, aber auch Liberalismus als politische Philosophie, die untrennbar verbunden ist mit den Prinzipien Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, sowie Menschen- und Bürgerrechte.

Georgien stehen 2012 Parlamentswahlen bevor. Gerade in Zeiten der Krise benötigt ein Land jeden klugen Kopf, über das es verfügt. Es ist deshalb wichtig, dass die heutige Führung versteht, dass politischer Wettbewerb ein wichtiges Element für die Innovationskraft des Landes, aber auch der Regierungspartei ist. Die Führung eines Landes wächst und verbessert sich mit ihrer politischen Konkurrenz und nicht mit Monismus. Eine Pluralisierung der politischen Landschaft, wie auch des wirtschaftsliberalen Diskurses in Georgien würde dem Land gut tun und den notwendigen Grad an Pragmatismus in eine ansonsten hochgradig ideologisierte Diskussion zurückbringen.

An dieser Stelle kann die Stiftung für die Freiheit insbesondere ihre Stärken als Vertreterin eines europäischen Ordoliberalismus zur Geltung bringen, um die Gemeinsamkeiten und Unterschiede liberaler Denkschulen in ausgeglichener Weise zu präsentieren und anstelle gebetsmühlenartiger Vorträge den liberalen Diskurs im Land zu stärken.

Die politischen und wirtschaftlichen Kosten der Annäherung an die EU bleiben ein schwieriges Thema in Georgien. Trotzdem muss bei aller Kritik, die man aus liberaler Sicht an den Forderungen der Europäischen Kommission hat, die Annäherung an die EU ein Kernthema der Stiftungsaktivitäten im Südkaukasus bleiben. Schon deshalb, weil die Haltung gegenüber der EU auch ein Indikator

---

<sup>30</sup> Zitiert in Thomas de Waal 2011.

dafür ist, inwieweit die Akteure europäische und liberale (sic!) Werte wie Pluralismus, Toleranz und Gleichheit vor dem Gesetz als Teil ihrer politischen Kultur akzeptieren oder nicht.

Der Instrumentalisierung der Stiftungsaktivitäten für jedwede Kampagnen muss deshalb unbedingt entgegen getreten werden. Eine einseitige Haltung in dieser Sache wäre angesichts der Vielschichtigkeit und Komplexität der Beziehungen zwischen der EU und Georgien weder angemessen noch sinnvoll.

Die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit Südkaukasus wird in Zukunft ihre Bemühungen verstärken, ihre Partner in einen fruchtbaren Dialog mit europäischen Vertretern zu bringen und die politische Bildungsarbeit im Bereich Institutionen und Politiken der EU stärken, um ein größeres Verständnis für die Chancen und Restriktionen der EU zu erreichen.

Dabei steht die Stiftung für die Freiheit im Südkaukasus für das Credo, dass wirtschaftliche und politische Freiheit miteinander in Zusammenhang stehen und die zwei Seiten ein und derselben Medaille bilden. Auch soll stärker die Einsicht vermittelt werden, dass zuverlässige Institutionen wichtige (wenn nicht gar die wichtigsten) Determinanten für die Glaubwürdigkeit und damit den Erfolg einer Marktwirtschaft sind. Institutionelle Stabilität bezeichnet in erster Linie Zuverlässigkeit und Erwartungssicherheit für Marktakteure, wie sie sich durch klare und eindeutige Rahmenbedingungen sowie nachvollziehbares und transparentes (Regierungs-) Handeln einstellt. Zuverlässige Institutionen schaffen so Vertrauen und damit überhaupt erst die Grundlage für unternehmerische Freiheit. Für ein Entwicklungsland wie Georgien sind zuverlässige Institutionen eine Grundvoraussetzung für langfristige und stabile Investitionen, die das Land dringend benötigt.

Der Wahlslogan „It's the Economy, Stupid!“ wurde 1992 im Präsidentschaftswahlkampf Bill Clintons zu Recht weltberühmt. In Anlehnung sollte es im südkaukasischen Kontext deshalb viel stärker heißen: It's the Institutions, Stupid!

#### Impressum

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit  
Bereich Internationale Politik  
Referat für Querschnittsaufgaben  
Karl-Marx-Straße 2  
D-14482 Potsdam

Aktuelle Informationen zur Projektarbeit der Stiftung finden Sie unter [www.freiheit.org](http://www.freiheit.org)