



**Bekämpfung und Prävention
von Korruption in Armenien,
Aserbaidschan und Georgien**
Bedeutung für Demokratie und Rechtsstaat

Autorin der Länderberichte

Silvia Stöber ist seit mehr als zehn Jahren auf Osteuropa und vor allem den Südkaukasus spezialisiert. Sie arbeitet als freie Autorin für Medien wie "Die Zeit", "Neue Zürcher Zeitung" sowie den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Sie liefert Beiträge zu Buchveröffentlichungen und Fachpublikationen und erstellt Gutachten. Im Jahr 2019 war sie drei Monate zu Gast am Institut für Osteuropa- und internationale Studien (ZOiS) in Berlin. Seit 2006 ist Stöber freie Redakteurin bei der ARD-Tagesschau, wo sie sich derzeit vor allem mit Fact-Finding und investigativen Recherchen befasst.

Die in den Länderberichten enthaltene Analyse gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder.

Strategische Empfehlungen

Miriam Kosmehl hat neun Jahre in Russland und fünf in der Ukraine gearbeitet: in der Wirtschaft, der staatlichen und der nichtstaatlichen internationalen Zusammenarbeit. In dieser Zeit hat sie immer wieder erlebt, zu welchen negativen Auswirkungen Korruption führen kann – auf wirtschaftlicher, sozialer und politischer Ebene.

Bekämpfung und Prävention von Korruption in Armenien, Aserbaidtschan und Georgien

Bedeutung für Demokratie und Rechtsstaat

Silvia Stöber

Inhalt

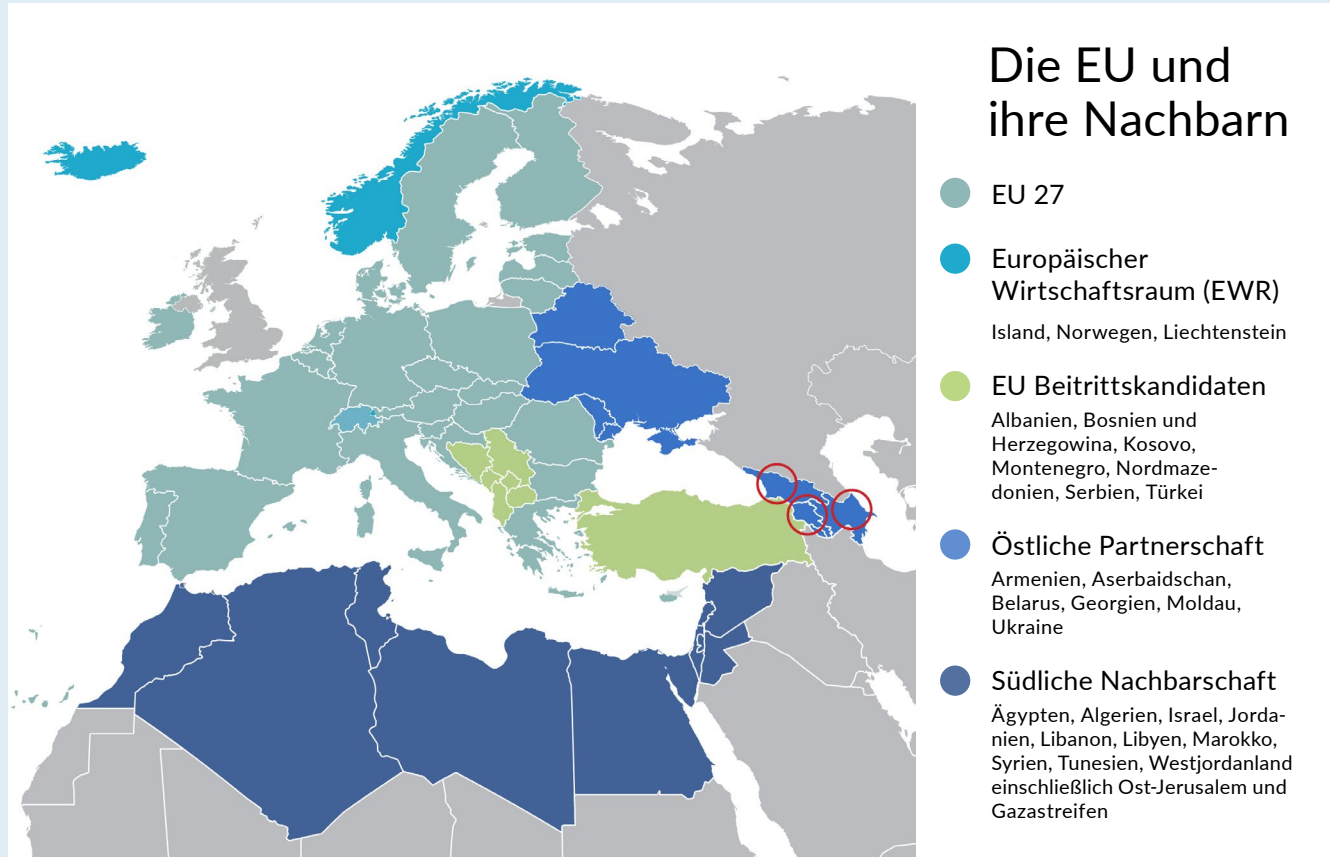
| | |
|---|----|
| 1. Statt eines Vorworts: Warum diese Studie (lesen)? | 8 |
| 2. Einführung | 11 |
| 2.1 Methodik | 11 |
| 2.2 Korruption | 11 |
| 2.2.1 Folgen von Korruption | 12 |
| 2.2.2 Formen von Korruption | 13 |
| 2.3 Korruptionsbekämpfung | 13 |
| 2.4 Referenzen | 14 |
| 3. Executive Summaries | 15 |
| 3.1 Armenien - Machtwechsel als Chance | 15 |
| 3.2 Aserbaidshan – Macht erhalten und Alltagskorruption vorbeugen | 16 |
| 3.3 Georgien - Antikorruptionsvorbild mit Rissen | 18 |
| 4. Armenien | 20 |
| 4.1 Einführung in die aktuelle Situation | 22 |
| 4.2 Historischer Hintergrund | 23 |
| 4.2.1 Verfestigung des oligarchischen Systems | 25 |
| 4.2.2 Fehlendes Vertrauen in die Regierung | 25 |
| 4.3 Antikorruptionsmaßnahmen der Regierung unter Nikol Paschinjan | 27 |
| 4.3.1 Ausgangsbedingungen | 27 |
| 4.3.2 Maßnahmen gegen Elitenkorruption | 28 |
| 4.3.3 Justizwesen | 30 |
| 4.3.4 Monopolstrukturen in der Wirtschaft | 31 |

| | | |
|-------|---|----|
| 4.4 | Alltagskorruption | 33 |
| 4.4.1 | Höhere Bildung | 33 |
| 4.4.2 | Gesundheitssektor | 34 |
| 4.4.3 | Polizei | 35 |
| 4.5 | Internationale Implikationen | 36 |
| 4.5.1 | Organisierte Kriminalität und Geldwäsche | 36 |
| 4.5.2 | Migration und Asyl | 37 |
| 4.6 | Referenzen | 38 |
| 5. | Aserbaidshjan | 42 |
| 5.1 | Einführung in die aktuelle Situation | 44 |
| 5.2 | Historischer Hintergrund | 45 |
| 5.3 | Forcierte Reformpolitik ab 2012 und nach der Krise 2015 | 47 |
| 5.4 | Alltagskorruption | 47 |
| 5.4.1 | Der Bürgerservice ASAN | 48 |
| 5.4.2 | DOST – Staatsagentur für soziale Sicherheit | 49 |
| 5.4.3 | Bildungssystem | 50 |
| 5.4.4 | Gesundheitssektor | 52 |
| 5.4.5 | Immobiliensektor | 53 |
| 5.4.6 | Polizei | 54 |
| 5.5 | Investitionsbedingungen | 54 |
| 5.6 | Elitenkorruption | 56 |
| 5.7 | Politische Korruption | 57 |
| 5.8 | Justizsystem | 58 |
| 5.9 | Organisierte Kriminalität | 58 |
| 5.10 | Internationale Implikationen | 59 |
| 5.11 | Referenzen | 60 |

Inhalt

| | |
|--|-----------|
| 6. Georgien | 64 |
| 6.1 Einführung in die aktuelle Situation | 66 |
| 6.2 Historischer Hintergrund | 67 |
| 6.3 Folgen des Machtwechsels 2012 | 69 |
| 6.4 Zustand der Staatlichkeit | 70 |
| 6.4.1 Strafverfolgung und Kampf gegen Organisierte Kriminalität | 70 |
| 6.4.2 Steuereinnahmen | 71 |
| 6.4.3 Privatisierung und Deregulierung im Kampf gegen Korruption | 71 |
| 6.5 Alltagskorruption | 72 |
| 6.5.1 Polizei | 72 |
| 6.5.2 Gesundheitssystem | 73 |
| 6.5.3 Höhere Bildung | 74 |
| 6.6 Elitenkorruption und politische Korruption | 75 |
| 6.6.1 Öffentliche Auftragsvergabe | 76 |
| 6.6.2 Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik | 77 |
| 6.6.3 Eigentumsrechte | 77 |
| 6.6.4 Justiz | 77 |
| 6.7 Internationale Implikationen | 79 |
| 6.7.1 Migration | 79 |
| 6.7.2 Organisierte Kriminalität | 79 |
| 6.7.3 Offshore-Aktivitäten | 80 |
| 6.8 Referenzen | 80 |
| 7. Vergleich der drei Südkaukasusstaaten | 83 |
| 7.1 Voraussetzungen für Korruption | 83 |
| 7.2 Folgen von Korruption | 84 |
| 7.3 Bereitschaft zu Korruptionsbekämpfung – Krisen als Chance | 85 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 7.4 | Antikorruptionsmaßnahmen | 86 |
| 7.5 | Internationale Wechselwirkungen | 88 |
| 7.6 | Schlussfolgerungen | 89 |
| 8. | Empfehlungen | 92 |
| 8.1 | Strategische Empfehlungen zu Prävention und Bekämpfung von Korruption als Bedingung für Demokratie und Rechtsstaat | 92 |
| 8.2 | Empfehlungen an internationale Partner in Abstimmung mit der Zivilgesellschaft | 93 |
| 8.2.1 | Für alle drei Länder des Südkaukasus | 93 |
| 8.2.2 | Für Armenien | 93 |
| 8.2.3 | Für Aserbaidshan | 94 |
| 8.2.4 | Für Georgien | 94 |
| 8.3 | Empfehlungen für die internationale staatliche Zusammenarbeit | 94 |
| 8.4 | Empfehlungen an die Zivilgesellschaften in den drei Südkaukasus-Staaten | 95 |
| 8.4.1 | Armenien | 95 |
| 8.4.2 | Aserbaidshan | 95 |
| 8.4.3 | Georgien | 95 |
| 9. | Die Länder in Zahlen | 96 |
| 9.1 | Allgemeine Daten zu Armenien, Aserbaidshan, Georgien | 96 |
| 9.2 | Spezifische Daten | 96 |
| | Abkürzungsverzeichnis | 98 |
| | Impressum | 100 |



Im Mittelpunkt des Projekts „Strategien für die EU-Nachbarschaft“ der Bertelsmann Stiftung stehen die östlichen und südlichen Nachbarländer der Europäischen Union

1. Statt eines Vorworts: Warum diese Studie (lesen)?

... weil Demokratie und Stabilität im Südkaukasus und Frieden in Europa zusammenhängen

Armenien, Aserbaidzhan und Georgien gehören (mit Belarus, der Republik Moldau und der Ukraine) zur „Östlichen Partnerschaft“, die mit der multilateralen Initiative „Union für das Mittelmeer“ die Europäische Nachbarschaftspolitik bestimmt.

Die Europäische Union und vor allem Deutschland begleiten die Transformationen zu Demokratie, Rechtsstaat und einer zukunftsfähigen Marktwirtschaft seit den 1990er Jahren.

Aber Rechtsstaatlichkeit als fundamentale Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie, für soziale Gerechtigkeit, Freiheit und stabilen Frieden ist für viele Bürgerinnen und Bürger in Osteuropa noch immer ein Wunschtraum.

Transformationsberichte führen regelmäßig den entscheidenden Störfaktor an, der die Entwicklung nachhaltiger Reformen behindert, ob es um gute Regierungsführung, Verwaltung, Justiz oder Wettbewerb geht, um Entrepreneurship, Eigentumsrechte, politische Teilhabe, Gesundheit oder Bildung: Korruption.

Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Korruptionskontrolle bedingen einander

Nur eine funktionsfähige, unabhängige Justiz kann Korruption unterbinden; nur zuverlässige Korruptionskontrolle und Gewaltenteilung bieten Gewähr für unbestechliche Richter und Staatsanwälte. Nur demokratisch-rechtsstaatliche Verhältnisse gewähren Transparenz, Kontrolle und unabhängige staatliche Institutionen und Medien.

In seinen *Schlussfolgerungen zur Politik der Östlichen Partnerschaft nach 2020* bekräftigt der Rat der Europäischen Union die „strategische Bedeutung“ der Region und das „vereinte Engagement für die Schaffung eines gemeinsamen Raums der Demokratie, des Wohlstands und der Stabilität“. Die Grundlagen seien unter anderem Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, gute Regierungsführung und eine erfolgreiche Antikorruptionspolitik (Rat 11.5.2020: Ziff 2 u. 9).

Viel Hilfe – große Wirkung? Die widerlegte Gleichung

Obwohl die EU und andere internationale Geber seit mehr als zwei Jahrzehnten Milliarden Euro an Außenhilfe für Rechtsstaatsförderung einsetzen, ist Korruption noch immer verbreitet.

Für den Osteuropahistoriker Karl Schlögel erfasst ein Begriff wie „Transformation“ die Prozesse nach dem Sozialismus nur unzureichend. Die sprengen den analytischen Rahmen gewohnter westlicher Standardkonzeptionen: „Es kam (...) zu den phantastischsten Kombinationen und Allianzen in der riesigen *social fabric* des zerfallenden Imperiums, aus alten Funktionsseilschaften, Newcomern und Selfmademen, mit Korruption als einer historisch gewachsenen Form des Lebens; es kam zur Herausbildung neuer ‚moderner‘ Strukturen, dem Zusammenwachsen von kleptokratischem Kapital und Geheimdienst- und Machtstrukturen, der Verschmelzung von Macht, Kirche und medialer Ästhetik à la Hollywood.“ (Schlögel 2019. „Denken ohne Geländer“. Osteuropa 69. Jg. 12/2019: 6-7).

Das Resultat: ein „Kräftespiel ohne Regeln (...) Für die Sturzbildung dieser neuen Klasse und dieser Gesellschaft gab es kein Vorbild, keine Sprache, und das gilt bis auf den heutigen Tag, wenn man sich das Hantieren mit Hilfsbegriffen – wie etwa ‚die Oligarchen‘ oder ‚die Mafia‘ ansieht.“ (ebd.)

Gleichwohl ist Europa in der Verantwortung, sich dort zu engagieren, wo Korruption systemisch ist und Rechtsstaatlichkeit nur auf dem Papier steht. Denn Rechtsstaatsförderung ist nicht zuletzt ein wesentlicher Aspekt von Konfliktminderung und Friedenssicherung.

Im vitalen Interesse Deutschlands und der EU: gut regierte Nachbarschaften

Erstens wird dauerhafte Stabilität innerhalb der Europäischen Union nur möglich sein, wenn es auch den Menschen in der unmittelbaren Nachbarschaft gut geht. Zweitens hängen Frieden und Wohlstand von demokratisch-rechtsstaatlichen Verhältnissen ab. Nur auf den Grundlagen von (Rechts-)Sicherheit und guter Regierungsführung fassen Menschen Vertrauen in die Zukunft. Und drittens ist Globalisierung keine Einbahnstraße mit nur positiven Folgen. Ohne Rechtsstaatlichkeit und ökonomische Perspektiven ist der Emigrationsdruck hoch. Einkünfte aus Korruption werden international gewaschen und teilweise für politische Ziele eingesetzt.

Immer mehr Bürger wehren sich gegen Korruption und Willkür

Von Georgien, der Ukraine, Moldau und Armenien bis nach Tunesien, Ägypten, Algerien, Libyen, Marokko, Jordanien und Syrien verlangen Menschen ein Ende von Vetternwirtschaft und Rechtsbeugung. Die georgische Rosenrevolution 2003 war nur der erste große Protest in einer Reihe von Bürgerbewegungen, ausgelöst durch Korruption und beschränkte Teilhabe.

Warum also verändern sich unpopuläre Machtkonstellationen nur so mühsam, selbst in dem günstigen Fall, dass internationale Partner und reformorientierte Bürgerinnen und Bürger eines Landes zusammenwirken?

Vom „closed club“ zur Staatsform, die Teilhabe gewährleistet

Der Übergang von Strukturen, in denen nur einige wenige den Staat kontrollieren (sog. *limited access orders*; s. 2.2) zu unabhängigen staatlichen Institutionen, die Teilhabechancen bieten, gestaltet sich wie ein Minenfeld, wenn es alte Eliten gibt, die ihren privilegierten Zugang zu öffentlichen Gütern mit allen Mitteln gegen Reformen verteidigen.

Antikorruptionspolitik kann nur erfolgreich sein, wenn Machtstrukturen umgebaut werden. Korruption wird es immer geben – doch ein Staat mit einem regelbasierten Machtgefüge, das auf Teilhabe beruht, gewährleistet die überwiegend korruptionsfreie Verteilung öffentlicher Güter, weil Korruption als Abweichung von der Norm transparent gemacht und geahndet werden kann.

Die Entwicklung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit bedarf starker Zivilgesellschaften

Die vorliegenden Länderberichte beschreiben und analysieren die Antikorruptionsreformen in den drei Südkaukasus-Staaten und deren vielfältige Auswirkungen. Im Mittelpunkt der Untersuchungen vor Ort standen die (Zivil-)Gesellschaften. Ohne sie ist kein Fortschritt möglich. Sie legen dar, wie komplex Korruption ist und wie direkt die Menschen in nahezu allen Lebensbereichen davon betroffen sind.

Kein Land lässt Korruption hinter sich wie ein menschlicher Organismus die Zeit der Kinderkrankheiten – Es besteht Handlungsbedarf!

Epochale Krisen, wie die durch die Corona-Epidemie ausgelöste, verschärfen oft vorhandene Missstände und Fehlentwicklungen. Doch bieten Krisen auch Chancen, dysfunktionale Strukturen schneller als geplant zu verändern. Sie sind daher nur ein Grund mehr unseren Blick auf gute Regierungsführung und Antikorruption in der Nachbarschaft zu richten.

Ein herzlicher Dank geht an die Mitglieder des Beirats, die die Projektinitiative begleitet und mit unterschiedlicher beruflicher Expertise und Erfahrung bereichert haben:

- Dr. Tsypylma Darieva, Sozialanthropologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien ZOiS in Berlin sowie assoziiertes Mitglied des Instituts für Slawistik und Kaukasusstudien an der Friedrich-Schiller-Universität Jena
- Dr. Jens Deppe, Seniorfachplaner für Verwaltungsreformen im Fach- und Methodenbereich der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Eschborn
- Daniel Hegedus, Fellow for Central Europe für den German Marshall Fund in Berlin mit den Schwerpunkthemen demokratischer Rückfall, Rechtsstaatlichkeit und Populismus in Ostmitteleuropa
- Dr. Jan Koehler, Research Associate an der SOAS (School of Oriental and African Studies) University of London im Fachbereich Development Studies (Drugs and (Dis)Order Research Programme).

Mit den besten Wünschen für eine aufschlussreiche Lektüre

Miriam Kosmehl
Senior Expert Osteuropa
Programm Europas Zukunft
Projekt Strategien für die EU-Nachbarschaft

2. Einführung

2.1 Methodik

Ziel dieser Studie ist es, Akteuren der internationalen Zusammenarbeit, der Zivilgesellschaft und politischen Entscheidungsträgern Strategie-Empfehlungen zur Korruptionsbekämpfung im jeweiligen länderspezifischen Kontext zu geben.

Ausgangspunkt ist eine Analyse der Verbreitung von Korruption und zum Stand ihrer Bekämpfung in Armenien, Aserbaidschan und Georgien sowie ihrer internationalen Auswirkungen. Mit der Analyse und einem Vergleich der drei Südkaukasusstaaten werden einerseits Faktoren beleuchtet, die für das Fortbestehen von korrupten Strukturen und deren Auswirkungen über die Ursprungsländer hinaus wesentlich sind; andererseits geht es um Faktoren, die maßgeblich sind für den Erfolg von Korruptionsbekämpfung im Rahmen rechtsstaatlicher Entwicklung.

Die drei Staaten sind als Untersuchungsgegenstand aufschlussreich, da sie sich nach Rückerklangung ihrer Unabhängigkeit von der Sowjetunion zu Beginn der 1990er-Jahre unterschiedlich entwickelt und zwischen den westlichen Staatenszusammenschlüssen EU/NATO und Russland unterschiedlich ausgerichtet haben. Zudem hat jedes der drei Länder einen anderen Umgang mit Korruption. Dies spiegelt sich in internationalen Indizes wie dem „Corruption Perception Index“ von Transparency International. Georgien steht dort seit Jahren im ersten, Armenien im zweiten und Aserbaidschan im dritten Drittel.

Dazu stellen sich Fragen, inwieweit die Unterschiede historisch bedingt sind, welches Verständnis von Korruption in den drei Ländern jeweils herrscht und wie stark und in welcher Form Korruption dort verwurzelt ist – also Fragen zur Art und Weise von Machtverteilung, zu Nepotismus, Kartellen und Monopolen sowie zu Akteuren, die am Status quo festhalten, und anderen, die reformorientiert sind. Bezogen auf die drei Staaten lautet die

Frage, inwieweit Clans, Oligarchen, kleinteiligere Familienverbände und Freundesnetzwerke die Gesellschaft noch bestimmen.

Die weiteren Fragen richten sich darauf, welche politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen zu umfangreichen Reformbemühungen geführt haben, welche Maßnahmen ergriffen wurden, um Korruption zu bekämpfen, ob und wie die Bevölkerung einbezogen wurde und welche Wirkung festzustellen ist. Dies ist bei Georgien besonders gut möglich, da Reformen dort bereits 2004 begonnen haben und umfangreiches Material vorliegt. Weniger Material, Daten und Umfragen gibt es zu den Reformen in Armenien und Aserbaidschan.

Der Studie zugrunde liegt eine Auswertung von Literatur zu Korruption und Korruptionsbekämpfung sowie zu den politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen in den drei Südkaukasusstaaten. Die Autorin führte Interviews vor Ort während je einwöchiger Aufenthalte in Georgien und Armenien im September 2019, in Aserbaidschan im Dezember 2019. Vorbereitet und unterstützt wurden diese in Georgien vom „Institute for Development of Freedom of Information“ (IDFI), in Armenien von dem Sozialwissenschaftler Tigran Matosyan und von Elnura Jivazada durch die Bearbeitung aserbaidischsprachiger Quellen. Darüber hinaus wurde die Medienberichterstattung in und zu den drei Ländern berücksichtigt. Eingeflossen in die Auswertung sind Erkenntnisse und Publikationen der Autorin aus Interviews und regelmäßigen, auch mehrwöchigen Aufenthalten vor Ort seit 2007.

Ein Beirat aus fünf Wissenschaftlern und Experten bewertete bei vier Treffen die Ergebnisse und gab Ratschläge für Verbesserungen. Die Autorin dankt den Mitgliedern des Beirats für ihre wertvollen Kommentare.

2.2 Korruption

Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Korruption bedingen einander. Wo Korruption stark verbreitet ist, fehlt das Vertrauen in die öffentlichen Institutionen. Gewaltenteilung und die Gleichheit vor dem Gesetz für alle Bürgerinnen und Bürger sind dann nicht garantiert. Damit ist die Integrität des Staates und seiner Organe infrage gestellt. Demokratische und rechtsstaatliche Prinzipien werden nicht eingehalten, soziale Stabilität ist gefährdet oder existiert nicht.

Korruption ist vielfältig, undurchsichtig, kaum präzise einzugrenzen und damit schwer zu fassen. Transparency International definiert sie als „Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil“ (Transparency International, o.J.).

Korruption verschafft einer Person oder einer Personengruppe privilegierten Zugang zu Ressourcen, die der Allgemeinheit bereitstehen sollen. Dabei kann es sich um Rohstoffe, das Staatsbudget oder Lizenzen etwa für Mobilfunk handeln. Der Zugang wird durch persönlichen Kontakt in Form von Nepotismus,

Klientelismus oder Patronage geschaffen, statt durch transparente, faire und an Kompetenz ausgerichteten Verfahren. Bürgerinnen und Bürger können zu Bestechung genötigt werden, um Zugang zu Dienstleistungen, Ausbildung oder Arbeit zu erhalten. Zwischen verschiedenen Akteuren können komplexe Loyalitätsnetzwerke entstehen, die auf gegenseitiger Abhängigkeit und Erpressbarkeit beruhen.

Korruption im politischen Bereich dient dem Erhalt oder Ausbau von Macht. Dies kann durch Wahlbetrug geschehen, durch Ausnutzung der Immunität politischer Ämter, die Gestaltung von Gesetzen im eigenen Sinne oder auch die Verdrängung politischer Konkurrenten mittels Nutzung staatlicher Ressourcen.

In den Sozialwissenschaften wird für Gesellschaften mit weitverbreiteter Korruption der Begriff *limited access orders* verwendet: Koalitionen einflussreicher Akteure sind politisch und sozio-ökonomisch dominant und kontrollieren den Zugang zu wertvollen Ressourcen wie Land und Kapital sowie zu Aktivitäten wie Handel und Bildung. Mitglieder solcher Koalitionen sind in der Lage, organisiert Gewalt auszuüben oder anzudrohen, um andere in gewünschten Schranken zu halten. Im Gegensatz dazu stehen *open access orders*, in denen alle Bürgerinnen und Bürger Zugang zu den politischen und wirtschaftlichen Systemen haben und Organisationen gründen können. Dies ermöglicht unpersönlichen Austausch und erlaubt Bürgerinnen und Bürgern Wettstreit um politische Kontrolle und wirtschaftliche Einkommen. In diesen Ordnungen übt der Staat das Monopol über legitimierte Anwendung von Gewalt aus; militärische und polizeiliche Organisationen stehen unter Kontrolle der Politik (North et al. 2009).

Zur Beschreibung von Korruption vor allem in Transformationsgesellschaften bzw. post-sozialistischen Staaten wird auch der Begriff *state capture* verwendet: Er beschreibt, wie Einzelpersonen, Gruppen oder Betriebe aus dem privaten oder

öffentlichen Sektor die Gestaltung von Gesetzen, Regulierungen, Verfügungen und andere Verfahren – also die grundlegenden Spielregeln – zu ihrem eigenen Vorteil und zum Nachteil der Allgemeinheit beeinflussen, und zwar durch unzulässiges und intransparentes Vorgehen. Die Akteure handeln dabei zu ihrem eigenen oder dem Vorteil einer Gruppe von Personen (World Bank 2000: 1ff.). Zumeist ist es nicht leicht auszumachen, ob die Handlungen von Akteuren innerhalb oder außerhalb des Staatsapparates ausgehen und ob damit der Einfluss der Politik auf die Wirtschaft oder umgekehrt stärker ist. Denn in vielen Fällen gibt es zwischen hochrangigen Mitgliedern des Staatsapparates oder auch Parlamentsabgeordneten und Unternehmen mit großer Marktmacht enge verwandtschaftliche oder andere Verbindungen.

Ein Merkmal von Staaten mit stark verbreiteter Korruption sind informelle Strukturen, die neben formalen Strukturen existieren oder diese dominieren. Eine wesentliche Rolle spielt dabei Vertrauen, definiert als die Annahme, dass andere Akteure eingegangene Zusagen und Verpflichtungen einhalten. Informelle Strukturen basieren auf interpersonellem Vertrauen zwischen Mitgliedern von Gruppen in der Gesellschaft, während institutionelles Vertrauen in Organisationen, Regeln und Mechanismen zu deren Anwendung geringer ist.

Vertrauen zwischen Individuen wird in den Sozialwissenschaften auch mit *bonding social capital* und *bridging social capital* beschrieben, wobei *bonding* horizontale Bindungen innerhalb von Gemeinschaften und Organisationen beschreibt, die Identität und soziale Verbundenheit schaffen. *Bridging* findet über soziale Trennlinien zwischen Gruppen verschiedener Herkunft, unterschiedlicher Ethnien, Religionen usw. hinweg statt. Starkes *bonding* bei schwachem *bridging* kann sich gegen kollektive Interessen der Gesellschaft wenden und die Entwicklung von Staaten behindern.

2.2.1 Folgen von Korruption

Korruptes Handeln benachteiligt das Gemeinwohl. So können talentierten Menschen Ausbildungsmöglichkeiten, Berufstätigen Arbeitschancen und Unternehmern Aufträge vorenthalten werden. Die Infrastruktur eines Landes kann beeinträchtigt und in Krisen- und Kriegssituationen die nationale Sicherheit gefährdet werden. Dysfunktionale staatliche Institutionen erschweren das Leben der Bürgerinnen und Bürger. Dies erhöht den Emigrationsdruck für Menschen ohne Perspektiven und Einkommenschancen im eigenen Land.

Am verständlichsten werden Wesen und Ausmaß von Korruption und mangelnder Rechtsstaatlichkeit dort, wo sie einen Staat und dessen Institutionen an den Rand der Funktions-

fähigkeit bringen. Dies kann zu Massenprotesten, damit zu Instabilität und letztlich – wie im Fall Syriens – zu Krieg führen.

Korruption begünstigt Organisierte Kriminalität. Diese hat sich in den vergangenen Jahren als so flexibel erwiesen, dass sie über ihre Ursprungsländer hinaus expandierte. Mittels Kriminalität oder Korruption gewonnene Einnahmen können den Ursprungsländern mithilfe von Finanzmarktinstrumenten wie Offshore-Konten und -Firmen entzogen und gewaschen werden. Korruption dient auch als Mittel von Außenpolitik, indem Entscheidungsträger im Ausland bestochen werden und somit erpressbar sind.

Die Pandemie des neuartigen Corona-Virus zeigt zudem, dass es weltweite Auswirkungen haben kann, wenn einzelne Staaten mit unzureichenden Gesundheitssystemen auch aufgrund

systemischer Korruption nicht in der Lage sind, die Ausbreitung einer Krankheit in der Bevölkerung rechtzeitig einzudämmen.

2.2.2. Formen von Korruption

Zur besseren Einordnung wird hier zwischen Alltagskorruption (*petty corruption*) und Elitenkorruption (*grand corruption*) unterschieden. Alltagskorruption spielt sich hauptsächlich zwischen öffentlichen Institutionen und Bürgern ab, meist indem Vorteile gewährt werden mittels Zahlung von Bestechungsgeldern und durch Amtsmissbrauch. Ärzten, Polizisten oder anderen Staatsangestellten kann es darum gehen, mit Bestechungsgeldern das eigene Einkommen aufzubessern. Die Annahme solcher Gelder und deren Weiterleitung an Vorgesetzte kann aber auch Teil eines umfangreicheren Systems zur Einkommensgewinnung bis hin zur Spitze von Staaten sein – und zugleich genutzt werden, um Untergebene unter Druck zu setzen und sie zu zwingen, Gesetze zu brechen. Diesem Zweck dient etwa die ungesetzliche Auszahlung eines Teils des Gehalts in bar, das die Mitarbeiter in Umschlägen erhalten und sie erpressbar macht. In Abgrenzung zur Elitenkorruption werden unter Alltagskorruption Praktiken gerechnet, bei denen Bürgerinnen und Bürger für öffentliche Dienstleistungen, auf die sie Anspruch haben, eine illegale Leistung erbringen müssen, etwa in Form eines Bestechungsgeldes.

Elitenkorruption bezieht sich auf höhere Ebenen der Politik, des Staatsapparates und der Wirtschaft, bei der es meist um größere Geldsummen und weitreichendere Entscheidungen geht – etwa um den Zugang zu Ressourcen wie Rohstoffen und Lizenzen oder um Land zum Vorteil einer Person oder Gruppe. Auch die Einflussnahme auf Steuer- und Zollgesetzgebung zum eigenen Vorteil und zur Verdrängung von Konkurrenten aus dem Markt sowie straflose Steuerhinterziehung fallen in diese Kategorie.

Häufig wird nicht streng zwischen Elitenkorruption und politischer Korruption unterschieden. In dieser Studie soll dem „Basel Institute on Governance“ gefolgt werden, das unter politische Korruption Handlungen und Entscheidungen mit dem Ziel des Machterhalts oder Machtausbaus zusammenfasst. Dazu zählen Praktiken wie Stimmenkauf und Einschüchterung von Wählern sowie Repression unabhängiger Akteure und politischer Gegner, wozu auch Gerichte eingesetzt werden.

Um das Ausmaß und die Tiefe von Korruption in einem Staat näher zu bezeichnen, wird in Anlehnung an Stefes (2006: 27ff.) zwischen gelegentlicher und systemischer Korruption unterschieden. Erstere entsteht aus Gelegenheiten heraus, üblicherweise mit wenigen involvierten Personen; meist handelt es sich um den Austausch von Geld oder anderen Mitteln gegen einen Gefallen durch einen Beamten oder Politiker. Im Gegensatz dazu ist systemische Korruption fest verankert: Sie unterliegt informellen Regeln und kann eine größere Zahl von Beteiligten umfassen, die gegenseitigen Schutz vor Aufdeckung organisieren.

Wo Korruption möglich ist, kann Organisierte Kriminalität sich ausbreiten. Bestechung von Amts- und Entscheidungsträgern ist ein Mittel, das Gruppen der Organisierten Kriminalität nutzen, um die Beschaffung und Verteilung von Gütern oder Dienstleistungen zu organisieren.

2.3 Korruptionsbekämpfung

Rechtsstaatliche Prinzipien schränken Korruption ein, denn sie verhindern den Machtmissbrauch zu persönlichem Nutzen oder Vorteil und damit den privilegierten Zugang zu Ressourcen nur für bestimmte Gruppen der Gesellschaft. Sichergestellt wird dies durch eine breite Beteiligung der Gesellschaft an der politischen Entscheidungsfindung und Gesetzgebung. An diese Gesetze sind Regierung, Verwaltung und Exekutivorgane gebunden, die nicht willkürlich gegen Bürgerinnen und Bürger und die Interessen der Allgemeinheit handeln dürfen. Sichergestellt wird dies durch die Gewaltenteilung und vor allem durch unabhängige Gerichte.

Kontrolle üben Parlamente, zivilgesellschaftliche Organisationen und Medien aus, deren Aufgabe es ist, Transparenz zu gewährleisten. Sind diese Bedingungen erfüllt, vertrauen die Bürgerinnen und Bürger den formalen, staatlichen Strukturen und ihren Vertretern. Sie sind dann nicht auf informelle Strukturen – bestehend auf gegenseitigen Abhängigkeiten – angewiesen.

Die Umsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien war in den vergangenen Jahrzehnten Bedingung für Entwicklungshilfe und wirtschaftliche Unterstützung seitens internationaler Partner.

Daran geknüpft war auch die Aufnahme neuer Mitglieder in die EU – ebenso wie die Annäherung an die EU mittels Vereinbarung von Assoziierungs- und Partnerschaftsabkommen mit Staaten in der europäischen Nachbarschaft.

Daneben gibt es seit Jahrzehnten auf zwischenstaatlicher Ebene Programme, internationale Vereinbarungen und Initiativen, die sich speziell oder in Teilen mit Korruptionsbekämpfung befassen. Dazu zählen die United Nations Convention against Corruption (UNCAC), die Group of States against Corruption of the Council of Europe (GRECO), der Istanbul Anti-Corruption Action Plan der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der G20 Anti-Corruption Action Plan, die Open Government Partnership oder die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) von Rohstoffe exportierenden Staaten. Diese konzentrieren sich auf Empfehlungen und die Beobachtung der Umsetzung von Reformen in Verwaltung und Justiz, den Abbau von Bürokratie etwa durch Digitalisierung, den Aufbau von Antikorruptionsbehörden und Strafverfolgung.

Bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Rechtsstaatsförderung sind jedoch Länderspezifika wie unterschiedliche Rechtstraditionen und Vorstellungen von Rechtsstaatlichkeit zu berücksichtigen. Eine bloße Übertragung von Recht und Institutionen oder das Bestehen auf Prinzipien unabhängig von der Entwicklungslage in einem Land können sich als kontraproduktiv erweisen – ebenso wie ein Überangebot ausländischer Beratung dazu führen kann, dass Berater miteinander konkurrieren statt sinnvoll zusammenzuarbeiten. Damit Maßnahmen erfolgreich und langfristig wirken können, dürfen sie zudem nicht nur als von außen herangetragen wahrgenommen werden, sondern die für die Umsetzung Verantwortlichen und vor allem die Betroffenen sollten sich mit den Maßnahmen identifizieren können.

2.4 Referenzen

Sofern nicht anders verzeichnet, wurden alle Weblinks dieser Publikation, auch die folgenden, zuletzt am 1.6.2020 aufgerufen.

Basel Institute on Governance (o.J.) *Informal Governance*.
<https://www.baselgovernance.org/public-governance/research-projects/informal-governance>

North, Doug C., Wallis, John J., Weingast, Barry R. (2009). *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge.

Putnam, Robert (1994). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton.

Die Einführung rechtsstaatlicher Prinzipien und der Abbau von Korruption erfordern in vielen Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion eine tiefgreifende Umgestaltung der Machtverhältnisse. Notwendig dafür sind Druck von außen und aus der Gesellschaft heraus sowie die Bereitschaft der Machtgruppen, die den Zugang zu den Ressourcen kontrollieren und das Machtmonopol haben, die Spielregeln zu ändern.

Für den Druck aus der Gesellschaft heraus ist das Bewusstsein notwendig, dass Korruption die Ursache für Ungleichheit und Perspektivlosigkeit ist und diese nicht als gegeben hingenommen werden müssen. Gesellschaftlich muss die Bereitschaft entstehen, sich nicht mehr auf persönliche Beziehungen zu verlassen, sondern staatlichen Strukturen zu vertrauen.

Machtgruppen müssen einen Vorteil darin sehen, ihren Staat von einer *limited access order* zu einer *open access order* umzubauen – also den Zugang zu Ressourcen zu öffnen, die enge Verknüpfung von Wirtschaft und Macht zu beenden und Konkurrenten auf Märkten zuzulassen sowie Institutionen zu schaffen, die Eigentumsrechte und den Zugang zu Einkommen sicherstellen, ohne sich auf persönliche Verbindungen verlassen zu müssen. Es müsste für sie attraktiv sein, ihr Einkommen im eigenen Staat zu investieren und dieses nicht in Länder mit rechtsstaatlich abgesicherten Eigentumsrechten zu transferieren.

Diese Studie zeigt, dass zumindest Teilbereiche erfolgreich von Korruption befreit werden können, doch über Jahrzehnte etablierte informelle Machtstrukturen und Institutionen auch mit Reformen in den formalen Strukturen nur schwer zu verändern sind. Hier spielt eine zunehmende Rolle, internationale Finanzströme zu kontrollieren und Investitionen von Einkommen aus Korruption zu erschweren.

Stefes, Christoph H. (2006). *Understanding Post-Soviet Transitions. Corruption, Collusion and Clientelism*. New York.

Transparency International (o.J.): *Was ist Korruption?*
<https://www.transparency.de/ueber-uns/was-ist-korruption/>

World Bank (2000). *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*. Washington D.C.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/825161468029662026/pdf/multi-page.pdf>

3. Executive Summaries

3.1 Armenien - Machtwechsel als Chance

Armenien steht als Beispiel dafür, wie eine über Jahrzehnte gefestigte *limited access order* an ihre Grenzen stoßen kann und wie durch einen friedlichen Machtwechsel Voraussetzungen für eine *open access order* geschaffen werden können.

Die bis 2018 dominierenden Machtgruppen nutzten den Staat auf eine Weise zu ihrem Vorteil, die als *state capture* zu bewerten ist. Sie etablierten sich bereits in den 1990er-Jahren und profitierten dabei von der Mangelwirtschaft und der Isolation Armeniens infolge des Krieges mit seinem Nachbarn Aserbaidschan. Oligarchische Monopole etablierten sich im Umfeld der Sicherheits- und Machtstrukturen und besetzten vor allem den Import und Vertrieb von Lebensmitteln und Alltagsgütern. Geschäftsleute generierten so – neben Bestechungsgeldern im Zuge der Alltagskorruption – Einkommen aus der Bevölkerung, etwa mittels hoher Lebensmittelpreise. Bürgerinnen und Bürger sahen sich zugleich daran gehindert, selbst kleine und mittlere Unternehmen aufzubauen. Der IT-Sektor konnte sich hingegen recht frei entwickeln, denn er war für die Oligarchen schwer durchschaubar und damit wenig interessant. Korruption im Bergbausektor führte nicht nur zu einer ungerechten Verteilung der Einnahmen aus den Ressourcen des Landes, sondern trug auch zur Gesundheitsgefährdung der Bevölkerung und zur Umweltzerstörung bei.

Das Einkommensmodell dieser Machtgruppen im Umkreis der politischen Führung Armeniens war jedoch nicht nachhaltig und flexibel genug, um Krisen zu überleben. Seit 2008 immer wieder aufkeimende Proteste verdeutlichten, dass das Abschöpfungspotenzial bei der Bevölkerung ausgereizt war.

Eine Vielzahl von Ereignissen führte dazu, dass die Regierungspartei der Republikaner bei der Bevölkerung jegliches Vertrauen verlor. Dazu zählte, dass der Widerspruch zwischen den tatsächlichen Machtstrukturen, über die öffentlich gesprochen wurde und über die die Medien berichteten, und der von der Regierungspartei propagierten Demokratisierung und Rechtsstaatsentwicklung zu groß war. Als beim „Vier-Tage-Krieg“ 2016 zudem deutlich wurde, dass Korruption im Umfeld der Streitkräfte auch die Sicherheit des Landes gefährdete, wuchs der Unmut gegen die Regierung noch einmal erheblich.

Angesichts offensichtlicher Manipulationen bei Wahlen und Referenden hatten Parlament und Regierung bei der Bevölkerung keine ausreichende Legitimität mehr. Zugleich war damit der Weg für einen regulären Machtwechsel versperrt. Jedoch formierte sich aus einer Vielzahl junger Akteure und Gruppen eine Protestbewegung, die sich als fern der Politik und damit

frei von korrupten Methoden verstand. Ihr gelang es, die Bevölkerung auch über soziale Grenzen hinweg anzusprechen und mit landesweit organisierten Versammlungen den Druck zu einem friedlichen Machtwechsel aufzubauen.

Aufgrund der hohen Teilnehmerzahlen und zustimmender Signale zum Protest aus der Armee sah die Regierungspartei davon ab, die Oppositionsbewegung um Nikol Paschinjan mit Gewalt niederzuschlagen, sodass ihn das Parlament schließlich zum Premierminister wählte.

Eine als frei und fair wahrgenommene Parlamentswahl im Dezember 2018 verschaffte dem Parlament und der Regierung Legitimität. Der versprochene Kampf gegen Korruption sollte dazu führen, dass Oligarchen den Staat nicht mehr systematisch für sich vereinnahmten.

Der Staat demonstrierte dabei Handlungsfähigkeit, indem die Ermittlungsbehörden gegen eine Reihe von Geschäftsleuten, Politikern und Staatsbediensteten vorgingen und auch Untersuchungen gegen Mitglieder der neuen Regierung initiierten. Allerdings berichteten Medien, dass einige als korrupt geltende Geschäftsleute nicht strafverfolgt wurden. Parlamentarier in der Nationalversammlung wiederum warfen die Frage auf, ob der Fraktionsvorsitzende der Partei „Blühendes Armenien“ als Eigentümer mehrerer Unternehmen gegen die Verfassung verstoße, die Abgeordneten wirtschaftliche Aktivitäten verbietet.

Dass der Machtwechsel nicht vollständig stattgefunden hatte und Fragen der legitimen Besetzung von Staatsämtern offen blieben, zeigte sich auch in der Justiz und besonders bei der Besetzung des Verfassungsgerichts. Hier stand die auch von internationalen Organisationen erhobene Forderung, das Prinzip der Gewaltenteilung zu wahren, gegen die Anschuldigung der neuen Regierungspartei und ihrer Anhänger, dass mehrere Richter ihre Positionen illegitim erlangt hätten, um diese noch auf Jahre zu behalten. Paschinjan versuchte das Problem auf bewährte – populistische – Weise zu lösen, indem erneut das Volk zu Wort kommen sollte, diesmal in einem Referendum. Von Formen der *transitional justice* wie einem Überprüfungsprozess von Richtern nahm die Regierung nach Beratungen mit zivilgesellschaftlichen und internationalen Vertretern Abstand.

In der Wirtschaftspolitik verfolgte das Kabinett Paschinjan einen Ansatz, der einerseits die bislang dominierenden Geschäftsleute nicht aus dem Markt drängen, aber andererseits Chancengleichheit für alle Unternehmer und für Investoren aus dem Ausland herstellen sollte.

Fraglich ist, ob es gelingt, korrupte Verbindungen zwischen Oligarchen und Behördenmitarbeitern nur durch Strafverfolgung zu beenden. Denn in Armenien gingen Reformen in den ersten beiden Regierungsjahren nicht mit einer grundsätzlichen Neugestaltung der Verwaltung einher, wie etwa in Georgien durch die Neugründung von Serviceeinrichtungen oder durch Massenentlassungen von Streifenpolizisten und deren Neueinstellung erst nach einem speziellen Training. Allerdings konnte die Anhebung von Löhnen dazu beitragen, den Anreiz zu verringern, Bestechungsgelder zu fordern.

Dazu waren auch Kampagnen gedacht, die dazu aufriefen, Forderungen nach Bestechungsgeldern zum Beispiel im Gesundheitswesen zu melden. Der Wille, ein korruptionsfreies „neues Armenien“ zu schaffen und damit auch international Ansehen zu erlangen, war in der Bevölkerung groß. Allerdings zeigte sich, dass das Verständnis davon, was als Korruption zählt, in dem Maße abnahm, in dem Beziehungen zum eigenen Vorteil genutzt werden konnten.

Als problematisch für den öffentlichen Diskurs über die Reformpolitik erwies sich, dass Akteure aus dem Umkreis der alten Regierungspartei die Öffentlichkeit mit Desinformation zu beeinflussen suchten, indem sie die in ihrem Besitz befindlichen

Medienunternehmen wie Fernsehsender gegen die neue Regierung einsetzten. Die Regierung versuchte gegenzusteuern, indem sie beispielsweise in der Corona-Krise „Fake News“ verbot. Dies gestaltete sich jedoch schwierig, weil sich die allgemein gehaltenen Formulierungen dazu verwenden ließen, die Medienfreiheit generell einzuschränken.

Trotz allem ist es – laut Umfragen im Jahr 2019 – gelungen, bei der Bevölkerung zumindest ansatzweise Vertrauen in politische und staatliche Institutionen herzustellen. Durch den Machtwechsel 2018 wurden Möglichkeiten für eine *open access order* geschaffen, die sich 2020 in Grundzügen abzeichnet. Eine nach wie vor existierende kritische Zivilgesellschaft – nicht alle Anhänger der Protestbewegung hatten sich der Regierung angeschlossen – und einige unabhängige Medien thematisierten autoritäre Tendenzen und Fehlentwicklungen in der Regierungsarbeit. Armenien steht damit als Beispiel dafür, dass sich ein oligarchisches System erschöpfen kann, wie auch dafür, dass Machtwechsel mit Potenzial für eine *open access order* möglich sind. Zudem soll aufgrund der Entwicklungen nach dem Machtwechsel der Migrationsdruck nachgelassen haben und der Transfer korrupter Einkommen per Geldwäsche ins Ausland weniger wahrscheinlich geworden sein.

3.2 Aserbaidschan – Macht erhalten und Alltagskorruption vorbeugen

In Aserbaidschan zeigt sich, dass sich für Machtgruppen Bedingungen ergeben können, unter denen sie nicht nur Repressionen gegen die Bevölkerung einsetzen, sondern auch zum Abbau von Korruption bereit sein und den Zugang zu Ressourcen zumindest ein Stück öffnen können, wenn ihr Einkommensmodell in Gefahr gerät.

Während der vergangenen Jahrzehnte war das Land durch systemische Korruption auf praktisch allen Ebenen gekennzeichnet. Informelle existierten neben formalen Strukturen und dominierten diese oftmals, auch bedingt durch ein mangelndes Vertrauen in Institutionen, das sich zum Teil historisch erklären lässt: Die formalen, verwaltungstechnischen Strukturen auf dem Gebiet Aserbaidschans waren jahrhundertlang stark durch Fremdherrschaft bestimmt. Lokale Machtgruppen wurden zwar in die Herrschaftsstrukturen eingebunden, doch tatsächlich Einfluss nehmen konnten sie nur auf lokaler und regionaler Ebene.

Um nach dem Ende des russischen Zarenreichs 1917 nationalstaatliche Strukturen mit einer Parlamentsdemokratie und säkularen Gesetzen umfassend aufzubauen, blieb den damaligen intellektuellen und politischen Eliten vor Beginn der sowjetischen Herrschaft 1920 nicht genug Zeit. Der Islam als

herrschende Religion spielte als Unterscheidungsmerkmal zwischen den Nachbarländern im Südkaukasus keine entscheidende Rolle. Die Gesellschaft wurde säkular geprägt und über Russland und westeuropäische Investoren im Ölgeschäft auch durch liberale Ideen beeinflusst.

Interpersonelles Vertrauen als *bonding* aufgrund von Verwandtschaft, einer gemeinsamen regionalen Herkunft oder Nachbarschaft in Städten sowie einer gemeinsamen Ausbildung oder Arbeit blieb zu Sowjetzeiten und danach stark ausgeprägt. Auch die Verwaltungsstrukturen erfuhren nach der Unabhängigkeit der Republik Aserbaidschan 1991 kaum Veränderungen.

Bemerkenswert ist in diesem Fall, auch im Vergleich zu anderen Staaten im postsowjetischen Raum, die über ein halbes Jahrhundert fast durchgängig bestehende Dominanz einiger Machtgruppen in einer *limited access order*. Diese als Machtpyramide beschriebene Struktur etablierte Hejdar Alijew, der 1969 an die Spitze der damaligen Sowjetrepublik rückte. Ihm gelang es, auch nach seiner Rückkehr an die Macht Anfang der 1990er-Jahre, die Interessen verschiedener Machtgruppen im Land auszubalancieren und das Gewaltmonopol im Präsidentenamt zu verankern. Wesentlich war dabei, dass er auf Einkommen aus steigenden Öleinnahmen setzen konnte.

Sein Sohn Ilham übernahm diese Struktur, als er 2003 Präsident wurde. Die Position seiner Familie an der Spitze des Staates sicherte er gegen Konkurrenz innerhalb der Machtpyramide, indem er 2016/17 mittels Verfassungsänderungen die Staatspräsidentschaft stärkte und für seine Ehefrau die Position der Ersten Vizepräsidentin als zweitmächtigste Person im Land schuf. Die überschaubare Zahl an Machtgruppen in Form von Clans und oligarchischen Strukturen sicherte sich den Zugang zu den Ressourcen durch autoritäre Führung.

Eine Bereitschaft, diesen Zugang begrenzt zu erweitern und Korruption abzubauen, zeigte sich erst in den vergangenen Jahren, als das erwartete Ende des durch Öl- und Gaserschließung ausgelösten Wirtschaftswachstums sich abzeichnete. Die durch den Ölpreisverfall 2014 hervorgerufene Währungs-, Finanz- und Wirtschaftskrise stellte die Einkommensmodelle der herrschenden Gruppen infrage. Korrupte Strukturen behinderten in der Krise Lösungen und Auswege. So war der Bankensektor nicht in der Lage, adäquat auf den Währungsverfall zu reagieren. Andere Wirtschaftsbranchen neben dem Ölsektor waren nicht stark genug entwickelt, unter anderem aufgrund von Schwächen in der Infrastruktur, wo Korruptionsfälle bekannt geworden waren. Dazu kam wachsender Druck aus der Bevölkerung angesichts sinkender Einkommen aus offiziellen und informellen Quellen.

Auch international stieg der Druck. Kostspielige Image- und Lobbykampagnen der Führung Aserbaidschans erwiesen sich teils als kontraproduktiv. Auch in internationalen Initiativen, denen Aserbaidschan freiwillig beigetreten war, wie EITI und Open Government Partnership, kam die Führung angesichts der repressiven Maßnahmen gegen die eigene Bevölkerung in Bedrängnis. Ausländische Firmen wiederum schädigten ihren Ruf durch Korruptionsskandale.

Präsident Alijew nutzte die Krise zur Umstrukturierung innerhalb der Machtpyramide. Während er Minister und Mitglieder der alten Nomenklatura entließ, stärkte er zugleich die Position seiner Frau und mit ihr die intellektuelle und progressiver aufgestellte Machtgruppe in ihrem Umkreis sowie vereinzelt darüber hinaus. Damit öffnete er den Zugang zu höheren Machtpositionen zumindest für jüngere Vertreter innerhalb der Elite.

Eine Reform im Bildungssystem, die transparente und faire Gestaltung der Eingangsexamen zu Hochschulen und zu Stellen in der Verwaltung ermöglichen auch nicht privilegierten, aber talentierten Studierenden den Zugang. Diese werden sowohl im Staatsapparat als auch in der Wirtschaft benötigt, wenn neben der Ölindustrie neue Einkommensquellen geschaffen werden sollen. Nach Aussagen von Gesprächspartnern sollen zum einen Oligarchen in wirtschaftliche Probleme geraten sein und zum anderen junge Unternehmer mehr Freiraum erhalten haben.

Auch Reformen der Gesetzgebung für Unternehmen, bei Steuern und Zöllen, die Aussetzung von Inspektionen und die Errichtung von Sonderwirtschaftszonen für ausländische Unternehmen – mit dem Wirtschaftsministerium als einzigem Ansprechpartner – sollen die Wirtschaft für ausländische Investoren und Unternehmer öffnen. Noch ist aber nicht absehbar, wie wirksam diese Maßnahmen sind und ob sie dazu beitragen werden, eine weitere Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage aufgrund des präzedenzlosen Verfalls der Ölpreise im April 2020 abzufedern.

Sichtbar und spürbar für die Bevölkerung waren Maßnahmen zum Abbau der Korruption im Umgang zwischen Bürgern und Behörden. Obwohl mit einem Top-down-Ansatz und ohne Einbeziehung von Interessenvertretern aus der Zivilgesellschaft, gelang es, bei der Bevölkerung Vertrauen in die Institutionen aufzubauen. Möglich war dies durch einen radikal neuen Ansatz mit transparent und effizient arbeitenden Bürgerämtern, modern gestaltet und ausgestattet mit neuem und geschultem Personal.

Dass Kunden in den Bürgerbüros ASAN und DOST keine Korruption erleben, ist wesentlich für Akzeptanz und Zufriedenheit bei der Inanspruchnahme der Dienstleistungen. Die Verantwortlichen werben für dieses Modell im Ausland und setzen auf einen Prestigegewinn auf internationaler Ebene. Möglicherweise hat dieser immaterielle Gewinn zusammen mit den regulär eingenommenen Gebühren mehr Gewicht als Einnahmen aus Bestechung und Korruption.

Darüber hinaus ist anzunehmen, dass Mitarbeiter mit einem transparenten Regelkatalog effektiver arbeiten als Untergebene, deren Loyalität erzwungen wird durch Handlungen, die sie erpressbar machen. Während Bestechungsgelder die Dienste von Beamten erkaufen, erhalten Bürgerinnen und Bürger durch das Zahlen regulärer Gebühren Anspruch auf staatliche Dienstleistungen. Die Bevölkerung fordert, dass ASAN weitere staatliche Dienstleistungen übernimmt. Hier ist die Frage, wie weit sich das Projekt in den Provinzen durchsetzt – ob auch dort die Strategie erfolgreich sein wird, neue Behörden zu schaffen und bestehende durch den Entzug von Aufträgen zu schwächen und dabei einen offenen Machtkampf zu vermeiden.

Digitalisierung und Schulungen allein genügen nicht, um Korruption in Behörden abzubauen. Um bei Mitarbeitern ein neues Bewusstsein zu schaffen und ihnen den Druck zu nehmen, für Verwandte und Bekannte Gefälligkeiten zu erbringen, erweisen sich neue Strukturen in der Verwaltung offenbar als nachhaltiger.

Die vorangetriebene Digitalisierung zum Abbau von Bürokratie und Korruption wird ebenso wenig hinterfragt wie der Einsatz von Kameras auf Straßen und öffentlichen Plätzen – auch nicht

von unabhängigen Akteuren und Vertretern der Opposition, obwohl zum Beispiel bereits Kameraaufnahmen und Daten gegen eine Journalistin und gegen Aktivisten eingesetzt wurden.

Der Ablauf der Parlamentswahl am 9. Februar 2020 mit diversen Unregelmäßigkeiten, das Vorgehen der Anwaltskammer gegen unabhängige Anwälte und der Umgang der Regierung mit dem neuerlichen Ölpreisverfall und der Corona-Pandemie lassen den Schluss zu, dass die Verringerung der Alltagskorruption und die Entmachtung einiger Oligarchen und postsowjetischer Eliten zum Machterhalt beitragen soll. Sie hat demnach nicht das Ziel einer *open access order* sowie von Rechtsstaatlichkeit mit Gewaltenteilung, Rechtsgeltung und Gleichheit aller vor dem Recht.

Die Bemühungen um den Abbau der systemischen Korruption erwiesen sich als ein Mittel im Umgang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise, die bislang keine größeren gesellschaftlichen und politischen Umbrüche aus der Bevölkerung heraus

zur Folge hatte. Der wachsende Bedarf an fähigen Managerinnen und Managern in Regierung, Verwaltung und Wirtschaft zur Anpassung an die „Post-Öl-Zeit“ wird jedoch weiterhin eine zumindest partielle Öffnung erfordern, auch um den jüngeren Generationen eine Perspektive im Land zu geben und diese nicht gegen die Staatsführung aufzubringen.

Hinzu kommt, dass die mehr und mehr in sozialen Medien ausgetragene öffentliche Debatte kaum zu kontrollieren ist – sich jedenfalls nicht durch Schmutzkampagnen gegen Unabhängige und Oppositionelle abwürgen lässt. Druck entsteht auch durch die Aufdeckung und Berichterstattung zu Korruptionsfällen seitens internationaler Netzwerke von Journalisten und NGOs, durch Ermittlungen in solchen Fällen und das Vorgehen gegen Geldwäsche in einigen anderen Ländern. Ansatzpunkte für Einflussnahme von außen ergeben sich dadurch, dass die Führung um Präsident Alijew darauf setzt, sich auch durch Ansehen im Ausland vor der Bevölkerung zu legitimieren.

3.3 Georgien - Antikorruptionsvorbild mit Rissen

An der Entwicklung Georgiens lässt sich nachvollziehen, dass ein als *failed state* geltendes Land innerhalb weniger Jahre von Grund auf neu und nach modernen Standards effizienter Staatsführung gestaltet werden kann. Es zeigt sich aber auch die Langlebigkeit informeller Strukturen, die trotz Entwicklung und Stärkung formaler Strukturen parallel bestehen oder auch weiterhin bzw. erneut dominieren können. Besonders deutlich wird am Beispiel Georgiens, dass die Organisierte Kriminalität angesichts ihrer Flexibilität und Ausweichfähigkeit länderübergreifend bekämpft werden muss. Weiterhin zeigt sich, dass Folgen von Korruption, aber auch Fehlentwicklungen bei Reformen Push-Faktoren für Migration erzeugen können.

Mit seiner Unabhängigkeit 1991 trat Georgien ein schwieriges Erbe an: In der ehemaligen Sowjetrepublik herrschten nicht nur wie in den Nachbarstaaten korrupte Netzwerke – sie wurden auch stärker als anderswo von Akteuren der Organisierten Kriminalität beherrscht, von denen einige in den Transformations- und Kriegsjahren politisch aktiv wurden und paramilitärische Verbände gründeten. Eduard Schewardnadse gelang es nach seiner Rückkehr an die Spitze Georgiens im Jahr 1992 – zunächst als Vorsitzender des georgischen Staatsrates und ab 1995 als gewählter Präsident – nur mühsam, das Gewaltmonopol wieder beim Staat zu konzentrieren.

Eine seiner wenigen Ressourcen war die frühe euro-transatlantische Orientierung Georgiens, verbunden mit finanzieller Unterstützung seitens internationaler Organisationen und der USA. Von einer *limited access order* oder *state capture* kann in

diesem Fall nicht gesprochen werden, denn kennzeichnend für Georgien war zu dieser Zeit keine durchstrukturierte Machtpyramide, sondern eine Vielfalt kleiner Gruppen, die um die wenigen Einkommensquellen konkurrierten. Korruption gefährdete die Sicherheit des Landes und die wirtschaftliche Existenz. Der Staat war dysfunktional.

Insofern war es eine Leistung, dass Micheil Saakaschwili und seine Mitstreiter ab 2004 die Zentralgewalt des Staates wiedererrichten konnten und ihm durch ein funktionierendes Steuersystem, im Wesentlichen mit einer *flat tax*, eine Existenzgrundlage gaben. Es gelang der Regierung zudem, bei den Bürgerinnen und Bürgern, die sich angesichts des bislang schwachen Staates vor allem auf soziale Kontakte (*bonding*) verlassen hatten, Vertrauen zu gewinnen.

Auch mittels Öffentlichkeitskampagnen führte die Regierung einen nachhaltigen Wandel im Denken der Menschen herbei. Am eindrucklichsten gelang dies bei der Polizei. Bürgerzentren oder auch das digitalisierte System der öffentlichen Auftragsvergabe dienen anderen Ländern heutzutage als Vorbild.

Bei aller Vorbildlichkeit ist jedoch infrage zu stellen, wie angemessen der Umgang mit kriminellen Banden und den korrupten Eliten war, da es nicht nur in Einzelfällen zu Menschenrechtsverletzungen kam. Akteure der Organisierten Kriminalität erwiesen sich als flexibel und wichen ins Ausland aus, auch nach Deutschland. Dies belegt die Notwendigkeit, Organisierte Kriminalität grenzübergreifend zu bekämpfen.

Am Beispiel des Gesundheitswesens in Georgien wird deutlich, dass eine radikale Privatisierung und Deregulierung als Mittel der Korruptionsbekämpfung auch zu Fehlentwicklungen mit neuen Formen von Korruption führen kann. Den Gesundheitssektor beherrschen heute einige wenige Unternehmen, die im Besitz von Versicherungsunternehmen, Krankenhäusern und Pharmafirmen sowie Apotheken sind. Nicht nur sind die Medikamentenpreise höher als in anderen Ländern. Folgen waren auch eine mangelnde Versorgung der Bevölkerung und deren Misstrauen in Institutionen. Die Behandlung von Krankheiten und die Suche nach Arbeit zur Abzahlung von Schulden waren häufig Gründe, warum Georgier in EU-Staaten Asyl beantragt haben.

Die Abschaffung von Kontrollen etwa bei Lebensmitteln und Fahrzeugen hatte zudem gesundheitliche Folgen für die Bevölkerung; ihre Wiedereinführung erwies sich als mühsam und war begleitet von der Gefahr neuer Korruption, wie sich bei den Autoinspektionen zeigte. Fehlende Regulierung trug dazu bei, dass Unternehmen in bestimmten Wirtschaftszweigen eine marktbeherrschende Stellung einnehmen konnten. Es wurden neue informelle Methoden verwendet, so die „erzwungene Schenkung“ von Eigentum an den Staat.

Die zwei Amtszeiten Saakaschwilis und seiner Partei „Vereinte Nationale Bewegung“ (UNM) geben ein Beispiel dafür, wie weit eine Regierung von sich aus bereit ist, Reformen zur Rechtsstaatsentwicklung und Korruptionsbekämpfung durchzuführen – und sich dennoch Möglichkeiten der politischen und Elitenkorruption offenhält beziehungsweise im Zuge von Deregulierung neu schafft. Darüber hinaus fehlte es der Führung um Saakaschwili am politischen Willen, die Justiz so zu reformieren, dass sie frei von politischer Einflussnahme agieren konnte.

Von einer *limited access order*, abgesichert durch eine autoritäre Regierungsführung vor allem während der zweiten Amtszeit Saakaschwilis, ist nur in einigen Bereichen zu sprechen. Ein Zugang zu Bildung sowie Positionen in Unternehmen und öffentlichen Institutionen waren beispielsweise auch ohne informelle Kontakte möglich, wenngleich sie eine Rolle spielen konnten. Auch übergaben die Regierungspartei UNM und Saakaschwili ihre Macht nach den verlorenen Wahlen 2012 und 2013 regulär an ihre politischen Kontrahenten.

Versäumnisse bei der Bekämpfung der politischen Korruption und der Elitenkorruption zeigten sich verschärft während der nachfolgenden Regierungszeit des Parteienbündnisses „Georgischer Traum“. Dessen Gründer und Anführer Bidsina Iwanischwili war es – auch dank seines im Land konkurrenzlos hohen Vermögens – mit Versprechen und einer umfangreichen Wahlkampagne gelungen, den Machtwechsel herbeizuführen. Nach fast zwei Amtszeiten besetzten Vertreter des „Georgischen Traums“ Positionen auf allen politischen Ebenen und in wichtigen Institutionen. Von Stimmenkauf sprachen

Opposition und internationale Beobachter, als Iwanischwili Cartu Charity Foundation vor der zweiten Runde der Präsidentschaftswahl 2018 die Kredite überschuldeter Bürgerinnen und Bürger aufkaufte.

Iwanischwili verfügt über eine Macht, die als weitreichender einzuschätzen ist als die von Saakaschwili und seinen Verbündeten während ihrer Regierungszeit. Es gibt zwar eine sehr lebendige Zivilgesellschaft und Opposition, die aber Iwanischwili bis 2020 wenig entgegensetzen konnten. Sie kritisieren, dass er seit 2013 informell die Politik beeinflusst. Dabei war es das vorgegebliche Ziel einer Verfassungsreform von einer präsidentiellen hin zu einer parlamentarischen Republik noch unter Saakaschwili gewesen, die Demokratie zu stärken.

Welche Macht außerdem die orthodoxe Kirche mit ihren nicht gewählten Vertretern über die Exekutive hat, ist während der Corona-Pandemie deutlich geworden, als sich das Patriarchat über Anordnungen wie den Ausnahmezustand und ein nächtliches Ausgehverbot hinwegsetzte. Allerdings konnte die Regierung recht erfolgreich an die Vernunft der Bürgerinnen und Bürger appellieren, die Kontaktbeschränkungen einzuhalten.

Ein weiterer bedeutender informeller Akteur angesichts der polarisierten politischen Landschaft sind Vertreter der internationalen Gemeinschaft wie die EU und diplomatische Vertreter mehrerer Länder, die Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft auch als „Schiedsrichter“ ansehen.

Nach dem Regierungswechsel 2012 behielt der „Georgische Traum“ die euro-transatlantische Ausrichtung bei und setzte die Reformen fort. Im Rahmen des EU-Assoziierungsabkommens und der „vertieften und umfassenden Freihandelszone“ steuerte die Regierung nach, etwa indem sie Anpassungen zur sozialen Abfederung vornahm. Die Umsetzung der EU-Regularien verlief jedoch langsam – auch, weil es in dem Land mit 3,7 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern an personellen Kapazitäten mangelte.

Aus den formalen Gesetzesänderungen resultierten zudem nicht immer ausreichende Wirkungen in der Praxis. Das zeigte sich in der Justiz, wo Richter zwar formal unabhängiger wurden, der Zugang zu den Gerichten aber stark geprägt war durch eine Gruppe von Richtern und durch politischen Einfluss. Ob es angesichts dieser Lage sinnvoll ist, etwa auf der Besetzung bestimmter Richterposten auf Lebenszeit als grundsätzlichem Prinzip zu bestehen, ist fraglich.

Umfragen in der Bevölkerung, die über eine reine Zustimmung zur Mitgliedschaft in der EU und NATO hinausgingen, zeigten Enttäuschung infolge zu stark geschürter Erwartungen. Offensichtlich ist, dass das große finanzielle Engagement der Europäischen Union kaum wahrgenommen wird.



Armenien

Machtwechsel als Chance
für Antikorruption

4. Armenien

4.1 Einführung in die aktuelle Situation

Im Dezember 2018 erklärte das britische Wochenmagazin *The Economist* Armenien zum „Land des Jahres 2018“ (*The Economist* 22.12.2018). Im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International, wo Armenien sich seit Jahren im Mittelfeld befunden hatte, verbesserte es sich 2019 vom 105. auf den 77. Platz von insgesamt 180 Staaten.

Vorgegangen war ein friedlicher Machtwechsel, herbeigeführt von einer Protestbewegung mit breiter Unterstützung der Bevölkerung. Massive Korruption im Land war einer der Hauptkritikpunkte der an den Protesten Beteiligten (Shahnazarian 03.2020: 5). Auf ihren Druck hin wählte das Parlament deren Anführer, Nikol Paschinjan, zum Ministerpräsidenten. Ende 2018 gewann Paschinjans Allianz die Mehrheit in der Nationalversammlung. Verbündete der vorherigen Regierungspartei der Republikaner blieben jedoch weiterhin dominant in der Wirtschaft, der Justiz und den Medien.

Zwar hatten die Republikaner die Entwicklung des Rechtsstaats während ihrer Regierungszeit formal vorangetrieben, doch de facto kontrollierten einige wenige Interessengruppen mit engen Verbindungen zwischen Wirtschaft und Politik den Zugang zu öffentlichen Ressourcen wie Bergbaukonzessionen sowie zu Import- und Absatzmärkten etwa für Lebensmittel und Güter des täglichen Bedarfs. Die hohen Preise infolge der Monopolstrukturen belasteten die Bevölkerung enorm (Giragosian 2009: 3; Shahnazarian 09.2019: 6).

Experten bewerteten diesen Zustand als *state capture*: als Vereinnahmung staatlicher Strukturen zum privaten Vorteil einzelner Gruppen auf Kosten der Allgemeinheit. Die Oligarchen genannten Geschäftsleute trugen zum Machterhalt der Republikaner bei, indem sie Wahlen durch Stimmenkäufe manipulierten und Druck auf Angestellte ausübten (Policy Forum Armenia 2013: 7; Shahnazarian 03.2020: 3ff.). Bodyguards der Oligarchen konnten Gewalt gegen Bürger anwenden, ohne dass ihnen angemessene Strafen drohten (Stefes 2006: 130; IWPR 6.7.2012).

Richard Giragosian, Direktor des Think Tanks „Regional Studies Center“ in Jerewan im September 2019: „Im Gegensatz zur Ukraine oder Russland sind die so genannten Oligarchen in Armenien viel weniger raffiniert. Sie sind daher viel leichter zu kontrollieren und zu korrigieren. Was wir jedoch sehen, ist erst der Anfang der Öffnung wichtiger warenbasierter Sektoren.“

Die staatlichen Institutionen waren von systemischer Korruption geprägt. Diese hatte sich seit Jahrzehnten verfestigt, denn der Übergang von der Sowjetrepublik in die Unabhängigkeit war mit wenigen personellen und strukturellen Änderungen vonstattengegangen, begleitet von überdauernden korrupten Praktiken. Der Konflikt mit dem östlichen Nachbarn Aserbaidschan um das Gebiet Berg-Karabach und die daraus folgende Isolation Armeniens in der Region begünstigte die Entstehung des Oligarchensystems während der Transformationsphase der 1990er-Jahre.

Angesichts schwacher und von Willkür dominierten formalen Institutionen waren informelle Strukturen über Verwandtschaften und Freundschaften wesentlich für das tägliche Überleben (Shahnazarian 03.2020: 3); daher war das interpersonelle Vertrauen in Form von *bonding* stark, das Vertrauen in Institutionen jedoch schwach ausgeprägt (Bertelsmann Stiftung 2020: 14). Verbindungen über soziale Grenzen hinweg (*bridging*) ergaben sich mit der Entwicklung der Protestbewegung seit 2010. Zumindest das Parlament genießt inzwischen ein höheres Vertrauen der Bevölkerung als unter der alten Regierung (International Republican Institute 9.12.2019).

Lena Nasarjan, Vize-Parlamentspräsidentin und eine der führenden Aktivistinnen der Protestbewegung über den Machtwechsel 2018: „Bei dieser Revolution ging es um Gerechtigkeit. Ich würde nicht sagen, dass die Menschen in Armenien gegen die Demokratie sind. Natürlich sind sie für die Demokratie. Sie wollen demokratische Systeme haben. Aber bei dieser Bewegung protestierten die Menschen gegen soziale Ungerechtigkeit.“

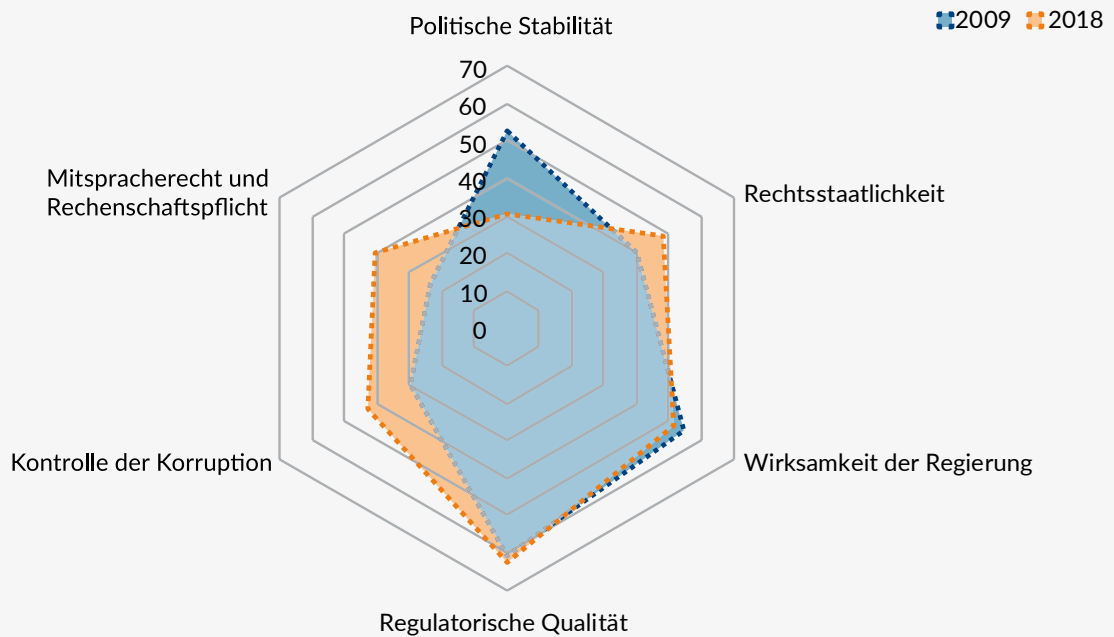
Eine wesentliche Rolle spielen bis heute Russland als militärische Schutzmacht sowie russische Unternehmen im Infrastrukturbereich, vor allem im Energiesektor, im Schienenverkehr und in der Telekommunikation (Bertelsmann Stiftung 2020: 5). Dies schränkt die Handlungsfreiheit Armeniens außen- und innenpolitisch ein. Das zeigte sich beispielsweise im Ausstieg Armeniens aus dem unterschrittsreif verhandelten EU-Assoziierungsabkommen im September 2013. Dass die Regierung nach dem Beitritt Armeniens zur Eurasischen Wirtschaftsunion aber ein den neuen Bedingungen angepasstes Abkommen mit der Europäischen Union aushandelte, zeigt wiederum, dass sie die EU als Gegengewicht zum Einfluss Russlands in der Region sieht.

Die soziale Lage des Landes ist von einer Armutsquote in Höhe von 24 Prozent und einer Arbeitslosenquote von 19

Prozent gekennzeichnet. Die durchschnittlichen Bruttomonatslöhne lagen 2019 bei etwa 340 Euro. Der Internationale Währungsfonds (IWF) schätzte die Schattenwirtschaft im Jahr 2015 auf 36 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Darüber hinaus ist die Bevölkerung in hohem Maße abhängig von Zahlungen Angehöriger, die in Russland und anderen Ländern arbeiten. Rücküberweisungen betragen im Jahr 2019 rund 1,8 Milliarden

Euro, der Anteil aus Russland lag bei 1,4 Milliarden Euro (commonsplace.eu 7.4.2020). So wirken sich Rezessionen wie 2014 und 2020 in Russland unmittelbar auf die Einkommenssituation der Menschen in Armenien aus. Emigration hat dazu beigetragen, dass die Bevölkerungszahl von 3,45 Millionen im Jahr 1992 auf offiziell 2,97 Millionen im Jahr 2019 zurückging.

ABBILDUNG 1: Institutionelle Rahmenbedingungen Armenien – Vergleich 2009 zu 2018



Während die politische Stabilität abgenommen hat, haben sich Mitspracherecht und Rechenschaftspflicht, Kontrolle von Korruption und Rechtsstaatlichkeit deutlich verbessert.

Quelle: World Bank „World Governance Indicators“ 2019,
<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>, Eigene Darstellung
 Skala: 0 - 100, wobei 100 = höchster Wert

| BertelsmannStiftung

4.2 Historischer Hintergrund

Die während der Sowjetunion vorhandenen korrupten Strukturen, die sich bereits zu Zarenzeiten herausgebildet hatten, blieben in Armenien auch nach der Unabhängigkeit 1991 weitgehend erhalten. Dies betraf die Verwaltungsstrukturen und personelle Kontinuitäten.

Zwar musste der langjährige Chef der Kommunistischen Partei Armeniens, Karen Demirtschjan, während der Perestroika

1988 seinen Posten aufgeben. Doch dank seiner Verbindungen und des Vermögens, das er sich zu Sowjetzeiten angeeignet hatte, wurde Demirtschjan nach der Unabhängigkeit ein wohlhabender Geschäftsmann und kehrte Mitte der 1990er-Jahre in die Politik zurück. 1999 wurde er mit anderen Politikern bei einem Attentat im Parlament erschossen. Sein Sohn ging ebenfalls in die Politik (Stefes 2006: 77; Suny 1993: 128).

Bemühungen, die Korruption zu bekämpfen, wurden schon zum Ende der Sowjetunion unternommen, erreichten aber kaum die informellen Strukturen im lokalen Bereich. Auch während der Transformationsphase blieben viele Mitglieder der Nomenklatura in ihren Positionen: Zehn Jahre nach dem Ende der Sowjetunion besetzten sie noch 60 bis 70 Prozent des Staatsapparates; 65 Prozent der damaligen Entscheidungsträger hatten bereits der sowjetischen Elite angehört und 80 Prozent von 50 armenischen Unternehmen waren ebenfalls in den Händen von Mitgliedern der vormaligen Nomenklatura (Stefes 2006: 93).

Stefes beschrieb 2006 eine stark zentralisierte und durchorganisierte Korruption innerhalb der staatlichen Institutionen: Polizisten und Beamte reichten die eingenommenen Bestechungsgelder an Vorgesetzte weiter, die im Gegenzug loyalen Bediensteten Schutz boten. Posten im Staatsdienst kosteten zwischen 3.000 US-Dollar und – im Fall hoher Ministeriumsposten – bis zu mehrere Millionen US-Dollar. Da nur wenige Bürger über solche Summen verfügten, hätten sie sich das Geld geborgt und so dem Druck ausgesetzt, ihre Schulden nach Übernahme eines Postens zurückzahlen zu müssen. Angesichts niedriger Gehälter konnten nur Bestechungsgelder helfen (ebd.: 100f.).

Den personellen Wechsel an der Staatsspitze im Zuge der Auflösung der Sowjetunion beeinflussten Bestrebungen um die Trennung Berg-Karabachs von Aserbaidschan. Ohne Widerstand der Kommunistischen Partei wählte das Volk 1991 den populären Intellektuellen und Anführer des Karabach-Komitees, Lewon Ter-Petrosjan, zum ersten Präsidenten des unabhängigen Armeniens. Ter-Petrosjan gelang es innerhalb weniger Monate, mehr als 20 Milizen aufzulösen, die sich angesichts des Konflikts um Berg-Karabach gebildet hatten und teils von Kriminellen geführt wurden. Gegen die Organisierte Kriminalität ging Innenminister Wano Siradegjan mit umstrittenen Methoden vor (ebd.: 44f.).

Die Armee war von Gewaltunternehmern – militärischen Anführern außerhalb der Staatsmacht – gegründet worden und finanzierte sich neben Steuern aus rechtswidrig eingetriebenen Spenden und umgeleiteten Finanzhilfen, die Diaspora-Armenier zum Aufbau des Staates und der Infrastruktur leisteten. Stark beeinflusst wurde die Armee vom halbkriminellen Verein der Karabach-Veteranen, Jerkrpah. Dessen Chef Wasgen Sarkisjan war zugleich Verteidigungsminister und später Premierminister, bis er 1999 bei dem Attentat im Parlament ebenfalls getötet wurde (Koehler und Zürcher 2004: 87).

Unter Ter-Petrosjan entwickelte sich zudem ein oligarchisches System, in das seine eigene Familie und politische Mitstreiter involviert waren. Die Mangelwirtschaft, verschärft infolge des Krieges und der damit verbundenen Schließung der Grenzen zu Aserbaidschan und zur Türkei, begünstigte die Entstehung eines solchen Systems: Die Regierung vergab Export- und Importaufträge an wenige Firmen, und aus diesen Verbindungen entwickelten sich Monopolstrukturen. Diese verhinderten, dass sich kleine und mittlere Unternehmen sowie Produzenten von Lebensmitteln und Alltagsprodukten entwickeln konnten (Petrosyan 07.2013: 14).

Profiteure waren unter anderem Innenminister Siradegjan und Verteidigungsminister Sarkisjan, die den Import und die Verteilung von Lebensmitteln und Ölprodukten kontrollierten. Andere Minister sollen sich auch an humanitärer Hilfe bereichert haben (Shahnazarian 03.2020: 4; Stefes 2006: 97).

Der äußere Druck durch die Konfrontation mit dem Nachbarn Aserbaidschan erleichterte es Ter-Petrosjan und seinen Nachfolgern, oppositionelle und unabhängige Kräfte als Vaterlandsverräter und Bedrohung für die Sicherheit des Staates zu beschuldigen. Spenden aus der offiziellen und informellen Wirtschaft wurden auch mit Gewalt eingetrieben, angedroht und ausgeübt von Kräften des Innen- und Verteidigungsministeriums (Koehler und Zürcher 2004: 86).

Ende der 1990er-Jahre verdrängte ein Netzwerk aus Berg-Karabach um Robert Kotscharjan – der Ter-Petrosjan als Präsident ablöste – und Sersch Sargsjan die alte Elite in Politik und Wirtschaft. Sargsjan und sein Bruder Alexander bauten ihre Geschäfte in Armenien aus, unter anderem im Gas- und Ölsektor. Beide waren hochrangige Mitglieder der Partei der Republikaner. An Einfluss gewann damals auch schon der Geschäftsmann Gagik Tsarukian, der 2006 die Partei „Blühendes Armenien“ gründete. Diese spielte später im Parlament mit wechselnden Loyalitäten zwischen Opposition und Regierung eine wichtige Rolle.

Beobachter charakterisierten die meisten Oligarchen in Armenien als lediglich an kurzfristigen Erfolgen interessiert, ohne langfristige Marktstrategien zu verfolgen. Vorteile erlangten sie demnach vor allem aus mündlichen Vereinbarungen und einer engen Anbindung an die höheren Ebenen des politischen Systems. Den oligarchischen Strukturen habe es an finanzieller und wirtschaftlicher Stabilität gefehlt (Petrosyan 07.2013: 12). Mit Spitznamen in der Tradition des sowjetischen Gefängnis- und Diebesmilieus wie „Dodi“, „Grzo“, „Tzaghik“, „Lyfik“ oder „Nemets“ forderten die Oligarchen zwar Respekt ein, stellten aber ihre Seriosität als Geschäftsleute oder Parlamentsabgeordnete infrage (Shahnazarian 03.2020: 4).

4.2.1 Verfestigung des oligarchischen Systems

Im Jahr 2008 folgte Sersch Sargsjan seinem Mitsstreiter Kotscharjan im Amt nach. Das Ergebnis der Präsidentschaftswahl war jedoch umstritten, der unterlegene Kandidat Ter-Petrosjan führte mehrtägige Proteste an, die Sicherheitskräfte mit brutaler Gewalt beendeten – acht Demonstranten und zwei Polizisten wurden getötet. Nach dem Machtwechsel 2018 klagte die Ermittlungsbehörde SIS Kotscharjan wegen Verfassungsbruchs an. In dem politisch und juristisch umstrittenen Prozess lag bis Frühjahr 2020 kein Ergebnis vor.

Unter Sargsjan als Präsident verfestigte sich das System der Oligarchen. Experten wie Bürger kritisierten, dass Oligarchen mit ihren Angehörigen und Verbündeten einen höheren politischen Stellenwert hatten als politische Parteien (Petrosyan 07.2013: 12). Über Abgeordnetenmandate, die entweder sie selbst oder Vertraute wahrnahmen, sicherten sich die Oligarchen Immunität und Zugang zu staatlichen Ressourcen. Sie beeinflussten die Gesetzgebung zu ihrem Vorteil und handelten mit Staatsangestellten Vorrechte aus (Giragosian 2009: 3).

4.2.2 Fehlendes Vertrauen in die Regierung

Unter Kotscharjan und Sargsjan als Präsidenten legte die Regierung drei Strategien und entsprechende Aktionspläne zur Korruptionsbekämpfung für die Zeiträume von 2003 bis 2006, 2009 bis 2012 und 2015 bis 2018 vor. Erst der zweite Plan enthielt Richtwerte für die Umsetzung der Strategie, die jedoch nicht erreicht wurden. Mit Festlegung auf die dritte Strategie erhöhte die Regierung die Zahl der Antikorruptionsinstitutionen auf drei: Zu einer Expertengruppe und einer Monitoringabteilung für entsprechende Programme kam ein vom Premierminister geführter Antikorruptionsrat hinzu mit mehreren Ministern, Vertretern der parlamentarischen Opposition, dem Generalstaatsanwalt und dem Chef des Ethikrats für hochrangige Staatsangestellte sowie zwei NGO-Vertretern. Doch Oppositionsabgeordneten und NGO-Vertretern fehlte das Vertrauen in den politischen Willen zur Korruptionsbekämpfung, sodass sie ihre Beteiligung verweigerten. Transparency International Armenia erklärte sich lediglich bereit, eine Beobachterrolle einzunehmen. Im Ergebnis änderten die Strategien und die Einsetzung der Gremien nicht die Wahrnehmung der Bevölkerung (Bertelsmann Stiftung 2018: 34). Generelles Misstrauen gegenüber dem Präsidenten und den politischen Parteien spiegelte sich zum Beispiel in einer Umfrage des Caucasus Resource Research Center von 2013: Im Hinblick auf

Richard Giragosian in Jerewan im September 2019: „So genannte Oligarchen hatten einen übermäßigen Marktzugang mit 75 bis 90 Prozent Kontrolle über einzelne Bereiche, wenn auch nicht 100 Prozent. Dies spiegelt die auf Waren basierende Kartellstruktur wider. Sie wurde vom Staat geschaffen und später durch den staatlichen Beschaffungsprozess gestärkt. Die so genannten Oligarchen aber wurden zu Staatsfeinden, indem sie dem Staat im Zuge der Vorzugsbehandlung durch Steuerhinterziehung Einnahmen vorenthielten.“

2013 bewertete die Weltbank Armeniens Wirtschaft als am stärksten monopolisiert unter den GUS-Staaten. So gelang es zum Beispiel erst nach langen Bemühungen und einem Besuch von Frankreichs damaligem Präsident François Hollande, im Jahr 2015 Filialen der französischen Supermarktkette Carrefour in Armenien zu eröffnen. Sie trat in Konkurrenz zum Unternehmen „Alex Holding“, das den Markt in Armeniens Hauptstadt Jerewan dominierte und mit einem damaligen republikanischen Abgeordneten in Verbindung gebracht wurde (Eurasianet 25.3.2015).

eine ernsthafte Korruptionsbekämpfung war die Bevölkerung wenig zuversichtlich (Harutyunyan 5.10.2015: 2; Transparency International Anticorruption Center 2015).

In ihrem Misstrauen bestätigt fühlen konnten sich die Bürgerinnen und Bürger angesichts der Veröffentlichung der „Panama Papers“ im April 2016. Dort hieß es, ein hochrangiger Justizbeamter und zwei seiner Onkel hätten Offshore-Unternehmen in Panama besessen, um die Annahme von Regierungsaufträgen zu verdecken (OCCRP 8.4.2016). 2017 zog der Beschuldigte mit einem Abgeordnetenmandat der Republikanischen Partei ins Parlament ein. Im Jahr 2016 begonnene Ermittlungen wurden 2018 ohne Ergebnis eingestellt, die Investigativplattform Hetq machte dafür politische Gründe aus (Hetq 19.11.2018).

Als Korruption im Bergbausektor bekannt wurde, führte das zu Protesten – auch, weil investigativen Recherchen zufolge ebenfalls ein ehemaliger Minister auf unzulässige Weise von den Ressourcen profitierte. Dieser soll lukrative Bergbaulizenzen an Familienmitglieder vermittelt haben (Policy Forum Armenia 2013: 8). Zudem ging es um massive Umweltverschmutzung und gesundheitsschädliche Folgen für die Bevölkerung in der Umgebung der Abbaubereiche.

Zu diesem Themenkomplex entwickelten sich Protestbewegungen, deren Protagonisten es zunehmend gelang, Menschen aus verschiedenen sozialen Gruppen zur Teilnahme an Aktionen gegen Maßnahmen der Regierung zu motivieren. Diese musste mehrfach auf die Forderungen der Protestierenden eingehen und zum Beispiel Preiserhöhungen im öffentlichen Nahverkehr zurücknehmen (Tagesschau.de 8.5.2018).

Der Regierung gelang es nicht, Vertrauen und Unterstützung für ihre Reformen zu erhalten. Dazu zählte auch eine Rentenreform mit einer privaten Rentenversicherung. Oppositionspolitiker klagten 2013 erfolgreich gegen Teile des geplanten Gesetzes, und es formierte sich eine Protestbewegung vor allem aus Angestellten im IT-Bereich. Laut einer Umfrage des Caucasus Resource Research Centers von 2015 war eine Mehrheit der Bevölkerung aller Alters- und Einkommensschichten gegen die Reform, sodass die Regierung sich zu Zugeständnissen gezwungen sah (Shakhmuradyan 01.2020: 5). Auch eine Gebietsreform, mit der die administrativen Strukturen an die Bevölkerungsentwicklung angepasst werden sollten, kritisierten die Menschen in den Regionen, weil sie Nachteile befürchteten.

Hoffnungen liberaler Aktivisten und Politiker auf ernsthafte Veränderungen mithilfe der EU zerstoßen am 3. September 2013, als Präsident Sersch Sargsjan nach einem Besuch bei seinem russischen Amtskollegen Wladimir Putin in Moskau überraschend verkündete, Armenien werde der Eurasischen Union beitreten. Dadurch wurde das über fast vier Jahre ausgearbeitete Assoziierungsabkommen mit einer „vertieften und umfassenden Freihandelszone“ (Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA) zwischen Armenien und der EU hinfällig.

Beobachter schrieben diese Entscheidung dem massiven Druck seitens der russischen Führung zu. Drei Mitglieder der damaligen armenischen Regierung gaben an, dass andernfalls der staatlich kontrollierte russische Erdgaskonzern Gazprom die Preise für Gas deutlich erhöht hätte. Gazprom hat de facto ein Monopol über die Gaslieferungen nach Armenien (Transparency International 18.11.2019: 6). Der Oppositionspolitiker und Politikexperte Stjopa Safarjan wies aber auch darauf hin, dass der Inhalt der Abkommen mit der EU öffentlich nicht zugänglich und Desinformation daher leicht zu verbreiten war. Dies habe es erschwert, für das Abkommen mit der EU zu werben.

Nach einer Verhandlungspause begannen die EU und Armenien, auf Bitten der Regierung in Jerewan, ein „Umfassendes und Erweitertes Partnerschaftsabkommen“ zu verhandeln (Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement – CEPA), das die Mitgliedschaft Armeniens in der Eurasischen Union berücksichtigte. Beide Seiten unterzeichneten das Abkommen nach zweijähriger Verhandlungszeit am 24. November 2017 in Brüssel.

Nikol Paschinjan, Ministerpräsident Armeniens, im Februar 2019 in Berlin: „Unsere europäischen Partner haben uns erklärt, dass wir keine Wahl zwischen der EU und der Eurasischen Wirtschaftsunion treffen müssen. Wir setzen auf die Unterstützung der EU bei unserem Reformprozess. Unsere russischen Kollegen wissen das.“

Zu einem weiteren massiven Vertrauensverlust gegenüber der armenischen Regierung führte der „Vier-Tage-Krieg“ mit dem Nachbarland Aserbaidschan im Frühjahr 2016, bei dem die armenische Seite Territorium verlor. Es wurden Schwächen der armenischen Armee deutlich, deren Ursachen in der Öffentlichkeit auch mit Korruption in Verbindung gebracht wurden.

So stieß Präsident Sersch Sargsjan auf Unverständnis in der breiten Bevölkerung, als er Anfang April 2018 ankündigte, er wolle nach dem Ende seiner zweiten und letzten Amtszeit auf den Posten des Ministerpräsidenten wechseln – zumal er dies vor einer Verfassungsreform noch ausgeschlossen hatte. Das Ergebnis eines Referendums zu der Verfassungsreform vom 6. Dezember 2015 war angesichts von Berichten über Stimmenkäufe und andere Manipulationen umstritten gewesen.

Die Verfassungsreform führte Armenien von einer semi-präsidentiellen in eine parlamentarische Republik, die den Abgeordneten, aber auch dem Premierminister mehr Macht übertrug. Formal eine Demokratisierung, sollten die Verfassungsänderungen dennoch Präsident Sargsjan helfen, als Premierminister an der Macht zu bleiben, wie er mit seiner Ankündigung im April 2018 offenlegte.

Zwar wählte am 17. April 2018 eine Parlamentsmehrheit unter Beteiligung seiner Partei der Republikaner Sargsjan zum Premierminister. Doch diese Wahl traf auf massiven Protest in der Bevölkerung. Die seit Jahren gärende Unzufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger bündelten der Oppositionspolitiker Nikol Paschinjan und erfahrene Aktivisten aus der Zivilgesellschaft zu einer landesweiten Protestwelle, die Paschinjan „Samtene Revolution“ taufte. Nach einem erfolglosen Versuch, die Proteste mit Gewalt niederzuschlagen, trat Sargsjan als Premierminister zurück. Unter dem Druck der Straße wählten die Parlamentsabgeordneten Paschinjan am 8. Mai 2018 zum Premierminister. Er bildete ein neues Kabinett, sah sich im Parlament aber noch der Mehrheit der bisherigen Regierungspartei der Republikaner gegenüber.

Lena Nasarjan, Vize-Parlamentspräsidentin seit 2019 und ehemalige Aktivistin: „Wir hatten keine Unterstützung von außerhalb Armeniens und wir wollten keine. Es war eine ganz und gar lokale Bewegung. Das war eine der Garantien für unseren Erfolg.“

Dies änderte sich nach einer vorgezogenen Neuwahl im Dezember 2018. Diese verlief nach Einschätzung der OSZE-Wahlbeobachterorganisation Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) erstmals seit Jahren frei und fair. Die Republikaner verloren alle Mandate im Parlament, während Paschinjans Allianz die absolute Mehrheit erzielte.

Allerdings haben von den Republikanern ausgewählte Richter ihre Posten behalten, bislang einflussreiche Unternehmer dominieren weiter die Wirtschaft und die Medien sind überwiegend in der Hand von Geschäftsleuten geblieben, die den Republikanern nahestehen (EVN Report 1.10.2019).

Neben diesen Machtgruppen bleibt Russland ein Faktor bei der Einlösung der von Paschinjan versprochenen Reformen zur Rechtsstaatsentwicklung und Korruptionsbekämpfung. Anders als vor seiner Wahl stellt Paschinjan die seit 2014 bestehende Mitgliedschaft Armeniens in der Eurasischen Wirtschaftsunion (hervorgegangen aus der Eurasischen Union) nicht mehr infrage. Jedoch bat er um Unterstützung der EU bei Rechtsstaatsreformen im Rahmen der Umsetzung des CEPA, das seit 1. Juni 2018 in Teilen in Kraft ist. Außerdem berücksichtigt die neue Regierung Empfehlungen anderer internationaler Organisationen wie des Europarats und der OSZE bzw. des ODIHR.

4.3 Antikorruptionsmaßnahmen der Regierung unter Nikol Paschinjan

4.3.1 Ausgangsbedingungen

Die Korruptionsbekämpfung und das Ende des oligarchischen Systems zählten mit der Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Lage zu den Hauptversprechen Paschinjans. Zudem hoffte die Regierung auf Hilfe aus dem Ausland, neben der EU vor allem auf internationale Investoren etwa aus der armenischen Diaspora (Intellinews 15.10.2020). Doch potenzielle Investoren zeigten sich zunächst zögerlich. Denn es war keineswegs sicher, dass der Machtwechsel von Dauer sein würde und alte Netzwerke nicht weiter das Parlament und das ganze Land dominieren würden.

In der Bevölkerung war der Enthusiasmus für Reformen und auch der Wille zur Korruptionsbekämpfung groß. Überall wurde von einem „neuen Armenien“ gesprochen, das nun in der gesamten Region als Vorbild wahrgenommen würde, so die Aussage vieler Bürgerinnen und Bürger. Diese waren nicht mehr bereit, in Schulen oder Ämtern Bestechungsgelder zu zahlen. Derartige Aufforderungen zu illegalen Zahlungen konnten der Regierung per Telefon und über Facebook gemeldet werden.

Allerdings stieß die Korruptionsbekämpfung im Verständnis der Bevölkerung an Grenzen, wo Arbeitsplätze gefährdet waren, etwa bei der Räumung illegal errichteter Cafés im Zentrum der Hauptstadt Jerewan oder bei Ermittlungen gegen Arbeitgeber, die der Steuerhinterziehung verdächtigt wurden (News. am 8.4.2019).

Bei Interviews im September 2019 zeigte sich ein unterschiedliches Verständnis dessen, was als Korruption wahrgenom-

men wird. So wurde die Bestechung einer Schuldirektorin für einen Platz an einer bestimmten Schule abgelehnt, es aber als legitim angesehen, Kontakte im zuständigen Ministerium zum gleichen Zweck zu nutzen. Dass im Dezember 2018 nach dem Sieg von Paschinjans Partei „Mein Schritt“ bei der Parlamentswahl etwa 20.000 Anträge auf Parteimitgliedschaft eingingen, lässt zudem darauf schließen, dass insbesondere Staatsangestellte wohl hofften, über diesen Weg ihre Arbeitsstellen zu sichern. Paschinjan erklärte daraufhin, die Personalpolitik werde sich künftig an Kompetenzen ausrichten und nicht an einer Parteimitgliedschaft.

Auch Zahlungen an medizinisches Personal in den offiziell kostenlosen staatlichen Kliniken nahmen Bürgerinnen und Bürger nicht durchgängig als Bestechung wahr, trotz dort neu angebrachter Aushänge mit entsprechenden Warnungen. Angesichts der seit Jahrzehnten durchweg schlechten Bezahlung des medizinischen Personals werden Geschenke an Ärzte und Krankenschwestern teils noch als Anerkennung verstanden.

Hier gibt es offenbar die Auffassung, solche Handlungen angesichts bislang schwacher Institutionen und Sozialsysteme in gewissem Maße als legitim anzusehen. Verwandtschaft und persönliche Netzwerke waren von wesentlicher Bedeutung für das tägliche Überleben, während die Bürger den Staat als Gegner wahrnahmen und Engagement in der Politik als Mittel zum persönlichen Fortkommen sahen und nicht zur Verbesserung der Gesellschaft als Ganzes (Shahnazarian 03.2020: 3). Allerdings handelte es sich in Armenien nicht um ein anonymes

Staatsgebilde, sondern um ein Netzwerk, dessen Mitglieder und Methoden bekannt waren. Öffentlich wurde über hohe Lebensmittelpreise als Folge der Monopolstrukturen gesprochen; notorisch überhöhte Bananenpreise thematisierte zum Beispiel 2015 der damalige Abgeordnete Paschinjan im Parlament (Hetq 26.3.2015).

Aus den hohen Erwartungen und der heterogenen Zusammensetzung der Unterstützer Paschinjans ergaben sich zudem sehr unterschiedliche Vorstellungen und Forderungen zur Umsetzung von Reformen, die sich teilweise widersprachen. Am deutlichsten wurde dies beim Umgang mit Bergbaufirmen und bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen, wozu eine unter Aktivisten umstrittene *flat tax* zählte.

Die Unterstützung der Bevölkerung versuchte Paschinjan aufrechtzuerhalten, indem er mit den Bürgerinnen und Bürgern in Kontakt blieb, etwa über die sozialen Medien Facebook und Instagram sowie durch Reisen in die Regionen. Zudem erhöhte die Regierung die Löhne in vielen Bereichen, wie für Lehrkräfte und medizinisches Personal. Auch der Mindestlohn und die Renten wurden angehoben (EVN Report 9.4.2020).

4.3.2 Maßnahmen gegen Elitenkorruption

Ein Schritt zur Bekämpfung des oligarchischen Systems war durch den Machtwechsel insoweit getan, als viele Geschäftsleute ihre Verbindungen zum Parlament und in die Regierung verloren. Paschinjan erklärte die Oligarchen im Februar 2018 zu einfachen Unternehmern (Die Zeit 13.2.2019). Auch Vertreter ausländischer Investoren kamen Anfang 2020 zu der Einschätzung, dass es der Regierung gelungen sei, den Einfluss marktbestimmender Oligarchen auf die Wirtschaftspolitik zurückzudrängen (GTAI 17.1.2020).

Nikol Paschinjan im Februar 2019 in Berlin: „Ich habe den Wählern erklärt, dass wir keine Oligarchen mehr in Armenien haben. Das hat viele überrascht, denn diese Leute sind ja noch da, und sie sollen auch nicht gehen. Aber was ist ein Oligarch? Ein Oligarch genießt Privilegien. Für ihn gelten andere Gesetze, er hat Zugang zur und Einfluss auf die Regierung. Jetzt sind die Bedingungen für alle gleich.“

Hinzu kamen umfassende Korruptionsermittlungen: Die für die meisten Verfahren zuständige Kommission teilte im April 2019 mit, sie habe im Jahr zuvor in 1.077 Fällen Ermittlungen aufgenommen, überwiegend zur Unterschlagung und zum Missbrauch öffentlicher Mittel. 2017 habe die Zahl lediglich 403 betragen. In prominenten Fällen ging es meist um Angehörige

Bei der Reform der staatlichen Institutionen und den Maßnahmen zur Bekämpfung und Prävention von Korruption verfolgte die Regierung in der zweiten Hälfte 2019 einen konsequenten Kurs (Transparency International 9.12.2019). Als Grundlage diente eine Anordnung Paschinjans vom 24. Juni 2019. Eine Antikorruptionsstrategie und einen Aktionsplan für die Jahre 2019 bis 2023 verabschiedete die Regierung am 3. Oktober 2019. Kurz darauf stimmte sie einer Strategie zur Umsetzung von Reformen im Gerichtswesen während dieses Zeitraums zu, die die Effizienz von Gerichten, der Staatsanwaltschaft und der Ermittlungsbehörden verbessern sollte und Methoden für eine Übergangsjustiz festlegte. Im November 2019 veranlasste das Parlament, eine Kommission zur Korruptionsverhinderung einzurichten. Darüber hinaus legten die Parlamentarier im Laufe des Jahres Entwürfe für entsprechende Rechtsakte vor, darunter zur Beschlagnahme von Vermögen illegaler Herkunft, zu politischen Parteien und zu Änderungen am Gesetz über den öffentlichen Dienst.

und Mitstreiter des ehemaligen Präsidenten (Azatutyun – Radio Liberty Armenia 23.4.2019; EVN Report 29.12.2019).

Dazu zählte der Bruder des früheren Präsidenten, Alexander Sargsjan. Der wies jedoch den Vorwurf Paschinjans zurück, er habe sein Vermögen illegal erworben (Hetq 26.12.2019). Im Februar 2019 teilte der Nationale Sicherheitsservice (NSS) allerdings mit, Alexander Sargsjan habe nach einer Steuerprüfung 3,16 Milliarden Dram (etwa sechs Millionen Euro) an den Staat gezahlt. Zusätzlich habe er umgerechnet 17,7 Millionen Euro für den Kauf von Waffen an das Verteidigungsministerium gespendet. Ex-Präsident Sargsjan selbst wurde im Dezember 2019 wegen „Diebstahls von Staatsgeldern“ angeklagt. Konkret ging es um den Abschluss eines Vertrags der Regierung mit einem Unternehmen, das den Staat fast eine Million Euro an Zuschüssen gekostet hatte. Inwieweit Sargsjan persönlich profitiert hatte, ging aus der Anklage nicht hervor (Eurasianet 4.12.2019). Der Gerichtsprozess begann im Februar 2020 und wurde Mitte April aufgrund der Corona-Pandemie auf einen späteren Termin verschoben.

Im Juni 2018 wurden unter anderem Wohnungen des Bürgermeisters von Jerewan durchsucht. Für besonderes öffentliches Aufsehen sorgten Videomitschnitte von Durchsuchungen auf dem Grundstück eines früheren Parlamentsabgeordneten und Ex-Generals, der dort für die Armee bestimmte Waffen und

Versorgungsmittel sowie Luxusgüter lagerte (Radio Free Europe Radio Liberty 29.6.2018).

Der Nationale Sicherheitsservice deckte zudem ein kriminelles Steuerhinterziehungsschema mit 461 Scheinfirmen innerhalb der „Alex Holding“ auf, zu der Supermärkte vor allem in Jerewan gehörten (Jam News 1.6.2018). Gegen ein Speditionsunternehmen mit monopolartiger Marktposition, dem informelle Vereinbarungen mit Zoll- und Steuerbehörden vorgeworfen wurden, gab es Ermittlungen wegen Steuerhinterziehung und nicht gezahlter Zollgebühren in Millionenhöhe.

Der staatliche Einkommensausschuss berichtete für 2019 von einem Anstieg der Steuereinnahmen von 16 Prozent, der auch auf mehr Steuerinspektionen und Nachzahlungen aufgrund von Ermittlungen zurückging. Bereits kurz nach der Amtsübernahme Paschinjans teilte der Ausschuss im Juli 2018 mit, er habe umgerechnet 42,5 Millionen Euro sicherstellen und an den Staat zurückführen können (Jam-News 11.7.2018). Den 2019 veröffentlichten Daten zufolge wurden dem Staat aufgrund der Antikorruptionsmaßnahmen 30 Milliarden Dram (etwa 60 Millionen Euro) gutgeschrieben, was allerdings hinter den von Paschinjan geweckten Erwartungen zurückblieb.

Im April 2020 hat das Parlament ein Gesetz verabschiedet, das es Staatsanwälten erlaubt, gegen Personen zu ermitteln, die ausreichend Grund zu der Annahme geben, dass der Marktwert ihres Eigentums ihr legales Einkommen um 50 Millionen Dram (etwa 95.000 Euro) übersteigt. In solchen Fällen können die Staatsanwälte die Gerichte auffordern, den Besitz zu verstaatlichen, selbst wenn die Eigentümer nicht der Korruption oder anderer Gesetzesverstöße für schuldig befunden werden. Diese müssen nachweisen, dass sie ihr Eigentum legal erworben haben. Die Regierung argumentierte bei der Vorlage der Gesetzesänderungen, dass der Antikorruptionskampf auf diese Weise effizienter würde. Kritiker sahen darin jedoch die Gefahr der Ausnutzung für politische Zwecke (IWPR 27.11.2019).

Allerdings blieben Ermittlungen gegen einige Geschäftsleute zunächst aus, die als bedeutende Profiteure des alten Regimes galten – was zu Spekulationen über eine selektive Justiz führte. Einige dieser Fälle sind von besonderer Bedeutung, weil es sich um Unternehmer handelt, denen einflussreiche Medien gehören.

Darüber hinaus gab es Interessenkonflikte von Abgeordneten mit Geschäftsinteressen im 2018 gewählten Parlament. Der Chef der Oppositionspartei „Blühendes Armenien“ besaß Recherchen armenischer Journalisten zufolge 66 Prozent der Anteile an einer Goldmine in der nördlich gelegenen Lori-Provinz (Hetq 19.6.2019). Er selbst erklärte, keine Interessenkonflikte zu haben. Interessenkonflikte standen jedoch im April 2019 im Fokus, als die Nationalversammlung über Zölle für den Import von Zement debattierte. Der Parteichef argumentierte,

die Bestimmungen gingen nicht weit genug, um einheimische Zementproduzenten zu schützen. Selbst Besitzer des größten Zement produzierenden Unternehmens Armeniens, drohte er damit, 1.100 Mitarbeiter zu entlassen, und verglich sich dabei mit US-Präsident Donald Trump und Italiens früherem Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi – überall auf der Welt seien erfolgreiche Politiker Geschäftsleute. Auch verwies er darauf, dass er die zahlreichen Firmen nur besitze, nicht aber manage. Die armenische Verfassung verbietet Parlamentsmitgliedern, als Unternehmer tätig zu sein (Azatutyun – Radio Liberty Armenia 24.4.2019). Angesichts von Rücktrittsforderungen verhandelte der Parlamentarier persönlich mit Paschinjan. Seiner Kritik an dessen Wirtschaftspolitik folgten wiederum Durchsuchungen bei ihm und einem italienischen Geschäftspartner. Mitglieder der Regierungspartei „Mein Schritt“ und der Steuerbehörde erklärten jedoch, es gebe keine politischen Gründe für die Kontrollen (Vestnik Kavkaza 17.12.2019).

Gegen den häufig erhobenen Vorwurf politisch motivierter Justiz seitens ehemaliger Regierungsmitglieder und ihnen verbundener Medien führte Paschinjans Seite an, dass auch gegen Personen aus den eigenen Reihen ermittelt werde. Dazu zählte der prominente Fall des Chefs des Staatskontrollservice, eines Mitstreiters Paschinjans in dessen ehemaliger Partei „Zivilvertrag“ und der Protestbewegung „Lehnt Sersch ab“. Der Nationale Sicherheitsservice warf ihm im April 2019 Machtmissbrauch zur Unterstützung der Wirtschaftsinteressen eines Angestellten vor. Der Investigativplattform Hetq zufolge stand dieser Vorwurf in Zusammenhang mit einer Ausschreibung für Dialysegeräte für ein staatliches Krankenhaus. Der Beschuldigte wies die Vorwürfe zurück und erklärte, sie würden gezielt eingesetzt, um seinen Kampf gegen Korruption zu stoppen. Paschinjan stellte ihn von seinem Amt frei (Eurasianet 19.4.2019).

Die im Parlament vertretene Oppositionspartei „Leuchtendes Armenien“ warf dem mit Paschinjan verbündeten Bürgermeister Jerewans vor, er habe im Gegenzug für Baugenehmigungen von Unternehmen Müllwagen für die Stadt gespendet bekommen – was der Bürgermeister zurückwies. Die Regierungspartei „Mein Schritt“ lehnte einen Untersuchungsausschuss dazu ab mit der Begründung, die Nationalversammlung dürfe sich nicht in lokale Angelegenheiten einmischen (Azatutyun – Radio Liberty Armenia 24.1.2020). Die Stadtregierung bestätigte allerdings, eine Spende eines Unternehmens angenommen zu haben, das einem unter Ermittlungen stehenden Geschäftsmann und ehemaligen hochrangigen Regierungsmitarbeiter gehöre. Schließlich wurde bekannt, dass die „Alex Holding“ der Stadt Müllwagen gespendet hatte (Eurasianet 17.12.2019).

Im Oktober 2019 wurde bekannt, dass die Regierung die Gehälter hochrangiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verdoppelt hatte, ohne dies öffentlich zu machen. Dabei hatte sie Transparenz zu einem ihrer wichtigsten Vorhaben erklärt.

Paschinjan verteidigte die Gehaltserhöhungen als Bonuszahlungen zum Jahresende 2019, denen das Parlament zugestimmt habe. Transparency International wies darauf hin, dass es wegen der erhöhten Zahlungen an Regierungsmitglieder und Vereinbarungen mit Geschäftsleuten Bedenken gebe.

Zusammenfassend stellte die Organisation aber Ende 2019 fest, dass die administrativen und politischen Einflussmöglichkeiten von Oligarchen- und Monopolstrukturen zurückgegangen seien. Ernst zu nehmende und glaubwürdige Fakten gebe es weder über Unternehmer in der regierenden politischen Elite noch über eine Korruptionspyramide im Staatssystem oder eine koordinierte Steuerhinterziehung (Transparency International 9.12.2019).

Paschinjans Ehefrau wiederum wies Nachfragen von Journalisten zurück, wonach Personen aus dem Umfeld der ehemaligen Regierungspartei an ihre Stiftungen „Mein Schritt“ und „Stadt des Lächelns“ im Gegenzug für Privilegien gespendet hätten. Dies sei ein Phänomen der Vergangenheit, erklärte sie, jeder könne an die Stiftungen spenden (Armenpress 27.5.2019).

4.3.3 Justizwesen

Die Justiz hat in den vergangenen Jahren zu den Bereichen gezählt, in die die Bürgerinnen und Bürger das geringste Vertrauen hatten. Bei einer landesweiten Umfrage sprachen sich 2019 rund 82 Prozent der Befragten dafür aus, dass die Justizreform zu den obersten Prioritäten der Regierung zählen solle (International Republican Institute 9.12.2019).

Zur Machtprobe zwischen der Regierungspartei Paschinjans und den alten Eliten im Justizwesen geriet das juristische Vorgehen gegen den ehemaligen Präsidenten Robert Kotscharjan. Zwar begrüßte ein Großteil der Bevölkerung den im Mai 2019 begonnenen Prozess gegen ihn wegen der erwähnten Niederschlagung der Proteste nach der Präsidentschaftswahl 2008. Doch werfen Gegner Paschinjan vor, persönlich Rache üben zu wollen. Hinzu kam eine außenpolitische Komponente, da Russlands Präsident Wladimir Putin Unterstützung für Kotscharjan signalisierte.

Die Sonderermittlungsbehörde SIS warf Kotscharjan Verfassungsbruch vor, da er die Armee gegen die Proteste eingesetzt haben soll, bei denen zehn Menschen getötet worden waren. Paschinjan stand damals auf der Seite von Oppositionsführer Lewon Ter-Petrosjan, wurde von den Ermittlungsbehörden gesucht und saß einige Monate im Gefängnis. Nachdem im Mai 2019 ein Gericht Kotscharjan zwischenzeitlich gegen Kautionsfreilassung hatte, rief Paschinjan die Bürgerinnen und Bürger per Facebook auf, aus Protest die Eingänge von Gerichten zu blockieren. Seinem Aufruf folgten einige Tausend Menschen.

Dass die Ehefrau des Premierministers nach dem Machtwechsel Chefredakteurin der Zeitung Armenian Times blieb, sorgte für Irritation. Auch deshalb, weil die Medienlandschaft in Armenien stark polarisiert ist zwischen den liberalen und progressiven Kräften im Umfeld der neuen Regierung und der alten Regierungspartei, die die Medienlandschaft weiterhin dominiert. Dies geht einher mit Desinformation und „Hate Speech“. Auch die Berichterstattung über angebliche oder tatsächliche Korruption führte zu Unsicherheit in der Bevölkerung (Eurasianet 30.10.2019). Im Kampf gegen Desinformation in der Coronapandemie verschärfte die Regierung die während des verhängten Ausnahmezustands geltenden Gesetze. Demnach darf jede Organisation, die journalistisch aktiv ist, nur Informationen offizieller Quellen zum Thema veröffentlichen, um Panik und Aggressivität gegen Infizierte zu verhindern. Sowohl Journalisten als auch der OSZE-Beauftragte für Medienfreiheit, Harlem Désir, äußerten Bedenken. Lediglich Informationen der Behörden veröffentlichen zu dürfen schränke die Medienfreiheit unverhältnismäßig ein (OSZE 24.3.2020).

Doch kritisierten auch viele seiner Anhänger, dass er in der Position des Premierministers weiter auf Protestmethoden setze.

Berichterstatter der Parlamentarischen Versammlung des Europarats warnten davor, Druck auf die Justiz auszuüben. Sie nahmen jedoch auch das geringe Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Gerichte wahr und bestärkten die Regierung darin, tiefgreifende Reformen zur Korruptionsbekämpfung zu unternehmen (Euractiv 22.5.2019).

Der Konflikt zwischen neuer Regierung und alten Eliten konzentrierte sich schließlich auf die Besetzung des Verfassungsgerichts. Paschinjan und Abgeordnete seiner Partei „Mein Schritt“ zweifelten die Legitimität insbesondere des Vorsitzenden Richters an, der sich seine Position 2018 durch eine Absprache mit dem damaligen Präsidenten Sargsjan bis zum Jahr 2035 gesichert habe. Als früherer Justizminister und ehemaliges Mitglied der Republikaner sei der Vorsitzende Richter maßgeblich an den Verfassungsänderungen 2015 beteiligt gewesen, die dem ehemaligen Präsidenten Sargsjan den Verbleib an der Macht sichern sollten. Transparency International Armenia weist zudem darauf hin, dass das Verfassungsgericht über Jahre die Ergebnisse manipulierter Wahlen gerechtfertigt habe (Transparency International 9.12.2019).

Im Oktober 2019 forderte eine Mehrheit des Parlaments das Verfassungsgericht auf, den Vorsitzenden Richter abzuberufen,

unter anderem, weil er aufgrund früherer Positionen in der vorherigen Regierung nicht unparteiisch entscheiden könne. Am Gerichtsprozess gegen den ehemaligen Präsidenten Kotcharjan monierten die Parlamentarier, dass einer der Anwälte des Angeklagten Patenkind des Vorsitzenden Verfassungsrichters sei. Die Forderung des Parlaments, den Vorsitzenden Richter abzuverufen, lehnte das Richterremium ab.

Zwei Tage später nahm die Sonderermittlungsbehörde Ermittlungen gegen den Verfassungsrichter auf. Grundlage war die Anzeige eines unabhängigen Parlamentsabgeordneten beim Generalstaatsanwalt, wonach der Richter mit der vormaligen Regierung konspirierte, um im März 2018 Vorsitzender des Verfassungsgerichts zu werden. Der Nationale Sicherheitsdienst wiederum nahm Ermittlungen gegen den Richter im Zusammenhang mit einer möglichen Veruntreuung von Staatsgeldern während seiner Zeit als Justizminister 2012 bis 2014 auf. Es gab Durchsuchungen auch bei der Familie des Richters, teils begleitet von Protesten, angeführt von Mitgliedern der ehemaligen Regierungspartei (OC-Media 21.10.2019).

Ein neu von der Regierung ernannter Verfassungsrichter – ein bei Anhängern der früheren Opposition angesehener Jurist, Anwalt für Opfer der Proteste von 2008 – bemühte sich zudem innerhalb des Gremiums um die Abwahl des Vorsitzenden Verfassungsrichters unter Verweis auf unterschiedliche Formulierungen in der alten und neuen Verfassung. Die Venedig-Kommission des Europarats kritisierte diesen Versuch und die Unterstützung für den von der Regierung neu ernannten Verfassungsrichter durch das Parlament (Eurasianet 22.10.2019).

Im Januar 2020 legte die Regierungsfraktion im Parlament einen Vorschlag vor, die Amtszeit des Vorsitzenden des Verfassungsgerichts und weiterer sechs von neun Richtern zu beenden. Das Ministerkabinett, der Präsident und die Generalversammlung der Richter sollten neue Richter nominieren. Als Grund für diesen Schritt gab die Regierungspartei an, dass die Krise um das Verfassungsgericht schwere Herausforderungen für die Demokratie, die Souveränität und Rechtsstaatlichkeit in Armenien bedeuteten (Armenpress 5.2.2020). Paschinjan schlug dem Parlament ein Referendum vor, bei dem die Wählerinnen und Wähler über die Absetzung von sieben der neun Richter entscheiden sollten. Da die Regierung aber wegen der

Corona-Pandemie den Ausnahmezustand ausrief, wurde das Referendum mehrfach verschoben.

Andere Pläne der Regierungspartei „Mein Schritt“ vom Frühjahr 2019, Richter einem Überprüfungsprozess zu unterziehen, lobte die Venedig-Kommission, weil sich die Regierungspartei in einen transparenten Beratungsprozess mit der armenischen Gesellschaft und den internationalen Partnern, darunter den Europarat, begeben und ihre radikalsten Vorschläge aufgegeben habe (Venice Commission 14.10.2019).

Ein Aktionsplan für die Jahre 2021 bis 2023 sieht zahlreiche Maßnahmen vor, um das Gerichtswesen transparenter, effektiver und unabhängiger von der Exekutive zu gestalten. Geplant sind zudem Trainingsmaßnahmen für Richter zur Gestaltung von Urteilen bei Korruptionsfällen, Wirtschaftskriminalität und bei Klagen gegen Regierungsmitarbeiter (Regierung der Republik Armenien 10.10.2019 – 03).

Eine im Oktober 2019 per Dekret von Premierminister Paschinjan eingesetzte Kommission mit 15 Mitgliedern aus Regierung, Justiz, Parlament und Zivilgesellschaft sowie dem Ombudsmann für Menschenrechte und sechs Juristen sollte Vorschläge zu erneuten Verfassungsänderungen vorlegen, das Justiz- und das Wahlsystem betreffend. In diesem Zusammenhang gab es eine Debatte in den Medien, ob Armenien wieder zu einem präsidentiellen System zurückkehren sollte (Azatutyun – Radio Liberty Armenia 14.1.2020).

Einen Entwurf mit Änderungen zum Wahlrecht sollte das Justizministerium dem Parlament 2020 vorlegen (Regierung der Republik Armenien 10.10.2019 – 02). Ein erster Versuch einer Reform noch vor der Parlamentswahl Ende 2018 war an fehlenden Stimmen sowie der Mehrheit der damals noch im Parlament vertretenen Republikaner gescheitert (EVN Report 1.8.2019). Im März 2019 nahm ein Parlamentsausschuss erneut die Arbeit an der Reform auf; er lud zudem internationale Organisationen wie ODIHR und die International Foundation for Electoral Systems (IFES) zu Beratungen ein. Wichtige Aspekte sind die Teilnahmebedingungen für Parteien, die Herabsetzung der Hürde für den Einzug ins Parlament, die Überprüfung von Wählerlisten und die Verhinderung von Wählerbestechung (EVN Report 4.2.2020).

4.3.4 Monopolstrukturen in der Wirtschaft

Um das Oligarchensystem zu zerstören, versprach Paschinjan neben der Strafverfolgung derjenigen, die unrechtmäßig von staatlichen Ressourcen profitierten, die Schaffung von Chancengleichheit. Aus der politischen sollte eine „ökonomische Revolution“ werden (Die Zeit 13.2.2019). Er betonte dabei,

Aufgabe der Regierung sei nicht das Bereitstellen von Arbeit, sondern das Schaffen von Bedingungen für Bürgerinnen und Bürger, selbst etwa als Unternehmer aktiv werden und Verantwortung übernehmen zu können. Das Aufblühen kleinerer Geschäfte wie Cafés und von „Food Trucks“ (Imbisswagen) in

Jerewan zeigte 2019, dass junge Armenier den Machtwechsel als Chance sahen, selbst unternehmerisch tätig zu werden.

Nikol Paschinjan im Februar 2019 in Berlin: „Wir wollen Chancengleichheit für alle schaffen. Wir reformieren die Steuergesetze, wir vereinfachen die Bürokratie, wir wollen günstige Kredite ermöglichen. Wir haben die Monopole zerstört. Es gibt keine Hürden mehr für den Zugang zum freien Markt. Aber auch die Bürger müssen sich anstrengen.“

Einen vom Parlament im Februar 2019 verabschiedeten Fünfjahresplan unter dem Motto der „ökonomischen Revolution“ kritisierten allerdings auch Anhänger Paschinjans als zu wenig detailliert und ambitioniert. Bei den oppositionellen Abgeordneten fand er gar keine Zustimmung. Zudem traten unterschiedliche Vorstellungen der Unterstützer des Machtwechsels zutage: Mit Verweis auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung Georgiens kritisierte ein Teil von ihnen, dass Paschinjan in klassischer Weise auf die Märkte setze, von einer progressiven Besteuerung zu einer *flat tax* wechseln ließ und die Einkommenssteuer für alle Armenier auf 23 Prozent reduzierte. Während die einen Experten hervorhoben, dass so der Anreiz zur Steuerhinterziehung gesenkt werde, warnten andere Fachleute, dass die soziale Ungleichheit, ein wesentlicher Grund für die Proteste, so nicht verringert werde (Eurasianet 27.3.2019).

Um Chancengleichheit für kleinere Unternehmen vor allem im Agrarbereich zu schaffen, wurden diese bei einem Umsatz von weniger als 50.000 Euro von Steuerzahlungen befreit (Business Support Office 01.2020). Zudem legte die Regierung Programme auf, mit denen Landwirte Baukosten erstattet bekommen können (Panorama.am 7.11.2019).

Die Weltbank verzeichnete 2019 in Armenien ein Wachstum von 6,9 Prozent, für 2020 sagte sie vor der Corona-Pandemie 5,1 Prozent voraus. Paschinjan hatte jährlich fünf Prozent als Ziel ausgegeben. Mit Bezug auf Daten des IWF hob er hervor, dass Armenien 2019 beim BIP Georgien überholt habe und 2020 auch Aserbaidschan einholen werde. Wirtschaftsexperten verwiesen jedoch darauf, dass der Aufschwung vor allem auf einen Anstieg des privaten Konsums um 14 Prozent und im Servicebereich zurückzuführen sei.

Nach Angaben von Vertretern internationaler Investoren stiegen 2019 vor allem die Investitionen aus dem Ausland und der öffentlichen Hand. In den ersten drei Quartalen sei der Zufluss aus dem Ausland im Vergleich zur Vorjahresperiode um 27 Prozent auf zwei Milliarden Euro gestiegen. Aus dem Staatshaushalt flossen umgerechnet 685 Millionen Euro hauptsächlich in Straßenbau, Bewässerung, Energiewirtschaft sowie in die Förderung von Landwirtschaft, Tourismus und einigen Industriesektoren (GTAI 17.1.2020).

Der Straßenbau war einer der Bereiche, in denen schnell Veränderungen sichtbar wurden: Bereits 2012 war ein Verkehrsprojekt initiiert worden; die Rekonstruktion der den Norden mit dem Süden verbindenden Straßen hätte 2019 abgeschlossen sein sollen. Doch unter der alten Regierung wurden lediglich 31 von geplanten 550 Kilometern instandgesetzt. Im September 2018 nahm die Generalstaatsanwaltschaft Ermittlungen wegen Missmanagement und Korruption auf – laut Schätzungen gingen zwischen 2009 und 2018 etwa 44 Millionen Euro verloren (Hetq 5.9.2018). Am 31. Mai 2019 wurde die Wohnung eines ehemaligen Abgeordneten und Bruders des damaligen Ministers für Transport und Kommunikation durchsucht (Hetq 31.5.2019). Im August 2019 wurde Klage wegen Betrugs und Veruntreuung gegen einen hochrangigen Manager einer spanischen Baufirma erhoben; das Unternehmen hatte einen Auftrag zur Instandsetzung von Autobahnen über rund 250 Millionen Euro erhalten. Die spanische Firma hätte 90 Kilometer bauen sollen, stellte den Auftrag aber nicht fertig (Azatutyun – Radio Liberty Armenia 14.8.2020). Unter der neuen Regierung wurden die Bauarbeiten zügig aufgenommen. Im Februar 2020 teilte das Infrastrukturministerium mit, dass im Jahr zuvor 335 Kilometer für einen Betrag von 55 Millionen Euro fertiggestellt worden seien. Für 2020 plant das Ministerium eine weitere Strecke von 500 Kilometern (Eurasianet 5.2.2020).

Der Tourismus und die IT-Branche sind nach Aussagen von Wirtschaftsexperten in Armenien zwei Bereiche, an denen Oligarchen wenig interessiert waren. Im IT-Bereich sind viele junge Armenier aktiv, die zuvor im Ausland studiert und gearbeitet haben. Nach wie vor wird die mathematische Ausbildung in Armenien als gut angesehen. Zudem spielt die politisch-geografische Isolation des Landes in diesem Sektor keine Rolle. Die Regierung legte Förderprogramme auf. So soll ein Projekt namens Digitown in Jerewan 100 Start-ups ab 2021 Platz bieten (Digitown 2019). Seit Mai 2019 sind Gesetzesänderungen in Kraft, wonach Start-ups mit weniger als 30 Angestellten keine Ertragssteuer und nur zehn Prozent Einkommenssteuer zahlen – allerdings darf das Start-up nicht Resultat einer Umorganisation einer anderen Firma sein (EBRD 2019: 3). 2019 galt Jerewan als eine der international angesagten Städte für Start-ups (Valuer 5.3.2019). Doch die Konkurrenz anderer Länder in Osteuropa und Asien ist groß. Im Tourismus profitierte Armenien 2019 vom Boom in Georgien und von der internationalen Bekanntheit, die das Land bei jungen Leuten durch die „Samtene Revolution“ erlangt hatte. Jedoch brachte die Corona-Pandemie den Tourismus vor Beginn der Saison 2020 komplett zum Erliegen.

Umstritten ist der Umgang mit den Bergbauunternehmen im Land. Die Aktiengesellschaft Zangezour Copper Molybdenum Combine mit dem deutschen Bergbauunternehmen Cronimet als Haupteigner (Cronimet 2020) zählte in den vergangenen Jahren zu den größten Steuerzahlern und beschäftigte 4.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Armenische Medienberichte über

Verbindungen zum Umkreis von Ex-Präsident Sargsjan (News am 6.11.2019) sowie die nach Ansicht von Aktivisten unzureichenden Umweltgesetze trugen dazu bei, dass die Bevölkerung gegenüber dieser und anderen Bergbaufirmen mit internationaler Beteiligung ein starkes Misstrauen hegt.

Nach ihrem Amtsantritt versprach die neue Regierung eine Prüfung aller Bergbaufirmen und erlebte im Herbst 2019 die ersten gegen sie gerichteten Proteste von früheren Unterstützern. Dabei ging es um die Goldmine Amulsar, die das anglo-kanadische Unternehmen Lydian International mit Sitz auf der britischen Insel Jersey betrieb (Hetq 19.6.2019). Auch in diesem Fall sollen unter den Aktionären ehemalige Regierungsmitglieder gewesen sein, wie eine armenische Umweltorganisation erklärte (Deutsche Welle 11.9.2019). Lydian International selbst machte keine Angaben über die Personen hinter den Eignerfirmen.

Die Proteste richteten sich gegen mögliche schwere Umweltschäden bei Aufnahme des Bergbaubetriebs und gegen Vereinbarungen, die unter der alten Regierung ausgehandelt worden waren. Paschinjan stand zugleich unter internationalem Druck, da er die Investorenfreundlichkeit der Regierung unter Beweis stellen sollte. Im Raum stand zudem die Regelung des Konflikts vor einem internationalen Schiedsgericht.

4.4 Alltagskorruption

4.4.1 Höhere Bildung

44 Prozent der Bevölkerung im Alter von 34 Jahren oder jünger verfügten laut einem Zensus von 2011 über einen Abschluss einer höheren Ausbildungseinrichtung. Das ist nach OECD-Angaben im internationalen Vergleich ein hoher Anteil, vor allem für ein Land wie Armenien mit geringem Durchschnittseinkommen, das lediglich 2,5 Prozent des BIP für Bildung ausgab (OECD 2018: 152).

Auch wenn Bildung ein sehr wichtiges Thema für die Bevölkerung ist (Bertelsmann Stiftung 2018: 28), war der Bereich der höheren Bildung ebenfalls von systemischer Korruption gekennzeichnet. Dies betraf das Management der Universitäten, die Rekrutierung von Lehrkräften, die Auswahl von Studierenden, die Finanzierung und Auftragsvergabe. Laut Umfrage des International Republican Institute vom Herbst 2019 nahmen 46 Prozent der Befragten viel oder etwas Korruption im Bereich der höheren Bildung bzw. an Universitäten wahr (IRI 9.12.2019).

Im Jahr 2018 verabschiedete die Regierung ein umfangreiches Programm mit Antikorruptionsmaßnahmen für den höheren Bildungssektor, das in Zusammenarbeit mit Organisationen der

Paschinjan nahm keine eindeutige Haltung ein und warnte die Umweltaktivisten zwischenzeitlich davor, die Bergbauindustrie zu „dämonisieren“. Lokale Protestgruppen setzten die Blockade bis in das Jahr 2020 fort. Anfang 2020 wurde Lydian International von der Aktienbörse in Toronto ausgelistet (The Armenian Weekly 5.2.2020).

Bereits seit dem Jahr 2017 ist Armenien Mitglied der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), eines freiwilligen Zusammenschlusses rohstoffproduzierender Länder. Seitdem müssen Informationen über Produktion und Export von Rohstoffen veröffentlicht werden, die bis dahin als „Handelsgeheimnisse“ zurückgehalten wurden. Im April 2019 verabschiedete das Parlament Gesetzesänderungen zur Offenlegung der wirtschaftlichen Eigentümer – *beneficial owners* – von Bergbauunternehmen (EITI 23.4.2019). Nach EITI-Anforderungen sollen diese Eigentümer ab 2020 bekanntgemacht werden, sofern sie Anteile von mehr als zehn Prozent halten. Kritisiert wurde daran, dass Eigentümer ihre Anteile durch Verteilung an Angehörige auf unter zehn Prozent reduzieren können und dass es keine Strafen bei Nichteinhaltung der Regeln gibt. Seit dem Machtwechsel stellten die Behörden laut der Investigativplattform Hetq keine neuen Bergbaulizenzen aus, aber es seien auch keine Veränderungen in dem Sektor vorgenommen worden.

Zivilgesellschaft ausgearbeitet worden war. Die Autoren des vierten OECD-Monitoringberichts zum „Istanbul Anti-corruption Action Plan“ von 2018 halten jedoch fest, dass das Programm die systemischen Probleme des Sektors nicht berücksichtigt habe. Es fehlten zudem Budget- und Pflichtvorgaben; die Umsetzungsfristen seien zu kurz und unrealistisch (OECD 2018: 14).

Ein im Herbst 2019 vorgestellter Gesetzentwurf für Universitäten und Hochschulen wurde in der Öffentlichkeit heftig kritisiert. Es ging unter anderem darum, wie viel Einfluss die Regierung künftig bei der Besetzung von Gremien staatlicher Universitäten ausüben darf und wie sehr die akademische Freiheit eingeschränkt werden könnte. Im Mittelpunkt der Debatten und Proteste stand aber der Passus, dass die armenische Sprache, Literatur und Geschichte künftig nicht mehr verpflichtend für alle Studiengänge zu unterrichten seien (OC-Media 8.11.2019).

Innerhalb der Universitäten gelang es laut Gesprächspartnern in den ersten beiden Jahren nach dem Machtwechsel kaum,

Veränderungen herbeizuführen. Öffentlich bekannt wurde der Fall des neuen Rektors der Staatlichen Wirtschaftsuniversität, der Antikorruptionsmaßnahmen durchsetzen wollte. Dazu zählte auch, die Unterrichtsstunden auf der Basis von Leistungen zu verteilen. Das stieß auf heftigen Widerstand vieler angestellter Universitätsmitarbeiter. Nachdem diese dem Rektor Plagiate in seiner Doktorarbeit vorgeworfen hatten, trat er zurück. Eine Interviewpartnerin beschrieb die Konkurrenz bei der Verteilung von Unterrichtsstunden als einen Generationenkonflikt zwischen lang gedienten und jungen Lehrkräften.

Der Vorsitzende einer studentischen Organisation berichtete über einen massiven Fall von Korruption unter Universitätsmitarbeitern. Bei der Renovierung eines Gasthauses der Universität sei Geld abgezweigt worden, von dem der Verantwortliche ein eigenes Hotel gebaut habe. Obwohl die Fakten bekannt gewesen seien, habe keine Behörde interveniert.

Ein kleiner Schritt zur Korruptionsbekämpfung im höheren Bildungssektor war die Verabschiedung eines Gesetzes 2018, das Werbung für Service-Agenturen verbot, die Seminar- und Abschlussarbeiten gegen Bezahlung anboten. Offenbar waren auch Lehrkräfte in solche „Dienstleistungen“ verwickelt. Die Examina zur Aufnahme an den Universitäten und zur Stipendienvergabe beschrieben Gesprächspartner im September 2019 hingegen als relativ problemlos und transparent.

4.4.2 Gesundheitssektor

Ein Hinweis auf weitverbreitete Korruption im Gesundheitswesen waren in den vergangenen Jahren Berichte einheimischer Patienten und ausländischer Besucher, dass jede Form von Behandlung in den eigentlich kostenlosen staatlichen Krankenhäusern bezahlt werden musste. Eine Behandlung bei einem Arzt konnte 10.000 Dram (20 Euro) kosten, ein verschreibungspflichtiges Medikament ohne Rezept in einer Apotheke 5.000 Dram (10 Euro). Auch für medizinische Hilfsmittel wie etwa Gehhilfen mussten Bestechungsgelder gezahlt werden. Die Summen sind erheblich angesichts des durchschnittlichen Bruttomonatslohns in Höhe von umgerechnet 340 Euro.

Dazu kam die Gepflogenheit Ärzten nach der Genesung Geschenke zu machen. Dies wurde als angemessen bzw. als Verpflichtung gesehen, da Ärztinnen und Ärzte seit Sowjetzeiten trotz langer Ausbildungsdauer und hoher Verantwortung niedrige Gehälter erhielten. Auch aus Sorge um eine gute medizinische Behandlung sei die Bereitschaft zur Zahlung von Bestechungsgeldern größer als in anderen Sektoren gewesen, berichteten Gesprächspartner. Laut einer Umfrage vom Herbst 2019 nahmen 63 Prozent der Befragten im Gesundheitssektor

Erfolge gab es bei der Korruptionsbekämpfung im Bereich Schule. Bestechungspraktiken und deren Verweigerung durch Schüler und Eltern waren bereits ein wichtiges Thema während der Protestwelle vor dem Machtwechsel gewesen. Danach begann das Bildungsministerium mit der Polizei zu kooperieren, um Verdachtsfällen sofort nachgehen zu können. Geldsammelungen bei den Eltern für Schulreparaturen, Geschenke an Lehrkräfte und Bestechungsgelder etwa für Sprechstundenzeiten wurden nach Medienberichten weitgehend abgeschafft. Dies ging einher mit Lohnerhöhungen für das Lehrpersonal. So wurden am 1. September 2019 die Löhne von 38.000 Lehrerinnen und Lehrern um zehn Prozent erhöht, die von Kunst- und Musiklehrkräften um 25 Prozent. Das Mindestgehalt für Lehrkräfte soll netto pro Monat umgerechnet 200 Euro betragen.

Ähnlich wie in anderen postsowjetischen Staaten werden Lehrer traditionell als Wahlhelfer eingesetzt. Schuldirektoren fungieren jeweils als Vorsitzende der Wahlkommissionen der Abstimmungslokale, die meist in Schulen eingerichtet werden. Sie waren üblicherweise Mitglied der Republikanischen Partei. Da sie sicherzustellen hatten, dass diese die Stimmenmehrheit in den Wahlkreisen erhielt, setzten sie die Lehrkräfte auch unter Druck, indem sie ihnen beispielsweise weniger Stunden zuteilten, was wiederum deren Gehalt verringerte. Dies änderte sich erst bei der Parlamentswahl 2018, die einheimische und internationale Wahlbeobachter als frei von Beeinflussungsversuchen beschrieben.

viel oder etwas Korruption wahr – mehr als in jedem anderen Bereich (IRI 9.12.2019).

Dieser Haltung in der Bevölkerung begegnete das Gesundheitsministerium nach dem Machtwechsel mit einer Plakatkampagne in den Krankenhäusern. Per SMS oder Facebook konnten Patienten melden, wenn Bestechungsgelder von ihnen verlangt wurden. Parallel erhöhte die Regierung die Gehälter des medizinischen Personals um zehn bis 30 Prozent (Sputnik Armenien 8.5.2019). Durch Effizienzsteigerung und Bürokratieabbau konnten zudem mehr Gelder in Krankenhäusern für Gehälter des Medizinpersonals aufgewendet werden.

Auf einer Pressekonferenz im September 2019 erklärte Paschinjan, die Schattenwirtschaft im Gesundheitswesen sei signifikant zurückgegangen. Der Umsatz privater und öffentlicher Kliniken habe in den vorherigen sieben Monaten – im Vergleich zum entsprechenden Zeitraum 2018 – um 14 Prozent zugenommen. Die Durchschnittsgehälter seien um 17 Prozent gestiegen. Etwa 400 Medikamente würden kostenfrei an 200.000 Bürgerinnen und Bürger ausgegeben, die am

Sozialschutzprogramm teilnehmen (Ministerpräsident der Republik Armenien 16.9.2019).

In mehreren Fällen wurden Ermittlungen wegen Veruntreuung von Geldern aufgenommen. Zudem wurde gegen einen Krankenhausdirektor und weitere Angestellte im Zusammenhang mit einem schwerwiegenden Skandal um illegale Adoptionen von Neugeborenen durch Ausländer ermittelt, bei dem die leiblichen Eltern über den Gesundheitszustand ihrer Kinder belogen und zur Freigabe gedrängt worden sein sollen (Eurasianet 10.01.2020).

Medien zufolge bestätigte die Aufdeckung des Skandals das jahrelange Misstrauen vieler Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Gesundheitssystem. Dagegen fiel die Einschätzung der Entwicklung im Gesundheitswesen laut Umfrage vom Herbst 2019 gemischt aus: 44 Prozent sahen in den vorherigen sechs Monaten eine Verbesserung, 40 Prozent keine Veränderung und 13 Prozent eine Verschlechterung. Nach Einschätzung von Gesprächspartnern nahm die Korruption in den Krankenhäusern ab, und das Personal verhielt sich gegenüber Patienten freundlicher als früher.

Zur positiven Einschätzung dürfte die Übernahme von Kosten für die Behandlung schwerer Krankheiten wie Krebs ab Februar 2019 beigetragen haben. 2018 führte das Gesundheitsministerium eine Online-Registrierung für Patienten mit Bedarf an staatlich finanzierten Behandlungen ein, sodass Krankenhäuser die Behandlung nicht mehr verzögern oder ablehnen konnten (Armenpress 17.8.2018).

Die Auszahlung von Renten und Sozialhilfe erfolgte bislang durch Beamte. Diese verlangten dafür nach Aussagen von Gesprächspartnern üblicherweise rund 10.000 Dram (20 Euro). Die Regierung will dies unterbinden, indem sie die Auszahlungen in die Postämter auslagerte. Es gilt zu beobachten, ob das eine Verhaltensänderung bewirkt. Im November 2019 legte das

Gesundheitsministerium einen Plan vor, nach dem eine universelle und verpflichtende Krankenversicherung verbunden mit einer Erhöhung der Einkommenssteuer um sechs Prozent für alle Angestellten eingeführt werden sollte. Gesundheitsminister Arsen Tonosjan argumentierte, 85 Prozent der Armenier würden ihre Gesundheitsausgaben bislang aus eigener Tasche bezahlen, was zur Verarmung der Bevölkerung beitrage. Der Vorschlag löste Proteste in den sozialen Medien aus: Ähnlich wie bei den Plänen der Vorgängerregierung für eine Rentenreform äußerten sich vor allem Vertreter des IT-Sektors kritisch dazu, dass Steuerzahler in diesem Fall für die Krankenversicherung aller Bürgerinnen und Bürger aufkommen sollten (Eurasianet 22.10.2019). Einige Kommentatoren wiesen darauf hin, dass Patienten zur Behandlung schwerwiegender Fälle ohnehin nach Russland oder ins westeuropäische Ausland reisten, weil diese in Armenien nicht durchgeführt werden könnten.

Angesichts der Corona-Pandemie reagierte die armenische Regierung mit rigorosen Beschränkungen, um das schwache Gesundheitssystem nicht zu überfordern. Ende Januar wurde der Reiseverkehr mit China massiv eingeschränkt und am 24. Februar 2020 der mit dem Nachbarn Iran. Öffentliche Einrichtungen schloss die Regierung Anfang März; am 15. März verhängte sie den Ausnahmezustand. Dennoch bekam die Regierung die Krankheit nur schwer unter Kontrolle. Zudem begann sie, über eine Smartphone-App persönliche Tracking-Daten von Bürgerinnen und Bürgern zu sammeln, um Infizierte zu finden und unter Quarantäne zu stellen. Alternativ musste ein Bewegungstagebuch über jeden Gang aus der Wohnung geführt werden. Human Rights Watch kritisierte, dass die Bestimmungen das Recht auf Privatsphäre einschränkten und den Behörden Zugang zu vertraulichen gesundheitlichen und persönlichen Daten erlaubten. Unterschiedlichen Angaben zufolge verfügten Krankenhäuser in Armenien im März 2020 über maximal rund 300 Beatmungsgeräte. 120 Geräte sowie Corona-Tests, Masken und andere Schutzausrüstung erhielt Armenien aus China.

4.4.3 Polizei

Um Bestechungsgelder an Polizisten einzuschränken, hatte noch die alte Regierung ein Kamerasystem eingeführt, das Geschwindigkeitsübertretungen und andere Verkehrsverstöße auf wichtigen Straßen erfasste. Das System wurde jedoch als Form der Legalisierung von Korruption angesehen, da laut armenischen Medienberichten Privatfirmen aus dem Umfeld des damaligen Präsidenten einen Anteil der von den Autofahrern gezahlten Gebühren abgezogen haben sollen (Shahnazarian 09.2019: 5).

Unterstützer von Paschinjan in der Hauptstadt Jerewan betonten, dass die Korruption nach dem Machtwechsel generell und

auch die in der Polizei erheblich nachgelassen habe. In einer Umfrage vom Herbst 2019 gaben nur sieben Prozent der Befragten an, sie hätten Bestechungsgelder gezahlt oder korruptes Verhalten von Polizisten erlebt oder gesehen (IRI 5.2019: 36). Taxifahrer berichteten, dass die Straßenpolizei aufgehört habe, Strafen für kleine Vergehen zu verlangen. In abgelegenen Regionen und ohne öffentliche Aufmerksamkeit hätten Polizisten jedoch wieder begonnen, Geld zu fordern.

Nach einem neuen Punktesystem erhält nun jeder Autofahrer neun Punkte „Guthaben“ pro Jahr; bei jedem Verstoß gegen die

Straßenverkehrsordnung werden Punkte abgezogen, bis bei null der Führerschein entzogen wird (Sputnik Armenia 27.12.2019).

Besorgt äußerten sich zivilgesellschaftliche Organisationen darüber, dass nach dem Machtwechsel Polizei und Ermittlungsbehörden bei Kriminalfällen weniger aktiv geworden seien. Sie sprachen das Thema bei einem Treffen mit Paschinjan im Herbst 2019 an und äußerten die Vermutung, dass die früher von den Opfern zu zahlenden Bestechungsgelder als Motivation weggefallen sind. Dazu passt die Beobachtung Richard Giragosians vom Regional Studies Center in Jerewan, wonach eine Reihe von Polizisten angesichts gesunkener Einkommen den Dienst quittiert und stattdessen kleine Firmen eröffnet hätten.

Im Frühjahr 2020 legte die Regierung dem Parlament einen Entwurf für eine Umstrukturierung des Innenministeriums und einiger für die innere Sicherheit zuständigen Behörden vor. Anders als die Regierung Saakaschwilis in Georgien setzte Paschinjan nicht auf Maßnahmen wie neue Uniformen und gläserne Amtsgebäude, um mit starken Symbolen den Wandel zu illustrieren.

Jedoch vergleichbar mit dem Vorgehen der georgischen Regierung nach dem Machtwechsel dort, verabschiedete das armenische Parlament am 22. Januar 2020 ein Gesetz zum Kampf gegen Organisierte Kriminalität und ihre Anführer, die gemeinhin als „Diebe im Gesetz“ bezeichnet werden (siehe Erklärung unter 5.2 zu Georgien). Demnach ist es in Armenien

strafbar, eine kriminelle Vereinigung zu gründen oder anzuführen. Dies kann mit fünf bis zehn Jahren Gefängnis sowie der Konfiszierung von Vermögen geahndet werden, auch ohne dass die Beschuldigten Straftaten begangen haben. Paschinjan begründete dies damit, dass „Diebe im Gesetz“ noch immer als „ehrenwerte Personen“ angesehen würden, selbst wenn sie Mord und Diebstahl begingen und in der Vergangenheit Einfluss auf die Politik genommen hätten. Er gestand ein, dass den armenischen Ermittlungsbehörden die Fähigkeiten zur Bekämpfung dieses Milieus fehlten. Ein Abgeordneter der Partei „Blühendes Armenien“ sagte im November 2019 hingegen, er respektiere die „Diebe“ und man solle sich nicht mit ihnen anlegen (Eurasianet 23.01.2020).

Der Chef der Strafvollzugsbehörde, Artur Gojunjan, erklärte Ende 2019, bereits der Gesetzentwurf habe verhindert, dass Armenien zu einem Rückzugsort für russische Mafiabanden werde. Russland hatte im Februar 2019 ein ähnliches Gesetz verabschiedet (Meduza 19.2.2019), nach Aussage Gojunjans bestand die Gefahr, dass russische Kriminelle armenischer Abstammung nach Armenien auswichen. Zudem habe es im September 2019 in armenischen Gefängnissen Unruhen wegen des Gesetzesentwurfes gegeben. Um die Kultur der „Diebe im Gesetz“ in den Gefängnissen zu bekämpfen, forderte Gojunjan Lohnerhöhungen für Gefängniswärter sowie bessere Bedingungen und Resozialisierungsprogramme für die Häftlinge (Azatutyun – Radio Liberty Armenia (20.1.2019).

4.5 Internationale Implikationen

4.5.1 Organisierte Kriminalität und Geldwäsche

Angesichts des rigorosen Vorgehens gegen bewaffnete und kriminelle Gruppen während der Präsidentschaft von Robert Kotscharjan Mitte der 1990er-Jahre gerieten Mitglieder der Organisierten Kriminalität unter Druck, Armenien zu verlassen. Wegen der Kultur und Sprache war Russland naheliegend, aber auch andere Staaten mit armenischen Diaspora-Gemeinden wie die USA waren das Ziel (Galeotti 2018: 120, 199f.).

In Deutschland etablierten sich ebenfalls Banden. Nach Angaben der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der FDP 2018 werden von armenischen Staatsangehörigen dominierte Strukturen als Teil der russisch-eurasischen Organisierten Kriminalität angesehen. Im Jahr 2017 habe es 29 und 2016 35 Verfahren gegen Gruppierungen aus diesem Bereich gegeben, 2017 zudem drei Verfahren gegen Gruppen, in denen die Staatsangehörigkeit „armenisch“ dominierte. Aktivitäten seien vor allem im norddeutschen und ostdeutschen Raum festgestellt worden. Ein Schwerpunkt war in den vergangenen Jahren Thüringen, wo es auch zu Schießereien auf offener

Straße zwischen rivalisierenden Gruppen kam (MDR 28.11.2019). Recherchen ergaben Hinweise auf eine Vernetzung mit Gruppen auch anderer Nationalitäten (Spiegel 7.11.2018).

Die Bundesregierung teilte 2017 mit, ihr lägen keine Informationen zu Verbindungen armenischer Gruppierungen der Organisierten Kriminalität zwischen Deutschland und Armenien „im Sinne der staatlichen Institutionen“ vor, wie es Medienberichte nahegelegt hätten. Eine Zusammenarbeit mit armenischen Ermittlungsbehörden erfolge über Interpol (Deutscher Bundestag 27.12.2018).

Für Geldwäsche war Armenien Experten zufolge insofern anfällig, als über Supermärkte und andere Verkaufseinrichtungen für den täglichen Bedarf viel Bargeld eingenommen und abgezweigt werden konnte, um ins Ausland transferiert zu werden. Auch die engen Verbindungen in andere Länder über die Millionen Armenier zählende Diaspora und insbesondere

Russland spielten eine Rolle. Ein Geschäftsmann etwa, der wegen seines wohltätigen Engagements in Armenien geschätzt wird, war ehemals Chef der einst größten russischen Investmentbank Troika Dialog, die laut Nachforschungen des internationalen Recherchenetzwerks OCCRP Geldwäsche betrieben haben soll. OCCRP zufolge wurden über die Bank zwischen 2006 und 2013 etwa 4,2 Milliarden Euro gewaschen. Dies gehe aus an die Öffentlichkeit gelangten Unterlagen der litauischen Bank Ukio Bankas hervor. Der Chef der Bank teilte mit, er habe

nichts von kriminellen Aktivitäten seiner Mitarbeiter gewusst und sich an die zu der Zeit geltenden Marktregeln gehalten (OCCRP o.J.). Dem Investigativmedium Hetq zufolge wurden Unterschriften armenischer Arbeiter in Russland für Verträge von Offshore-Firmen verwendet, ohne dass diese Arbeiter nach eigenen Angaben etwas von den Firmen wussten. Laut Hetq gab es Hinweise darauf, dass die Daten der Arbeiter verwendet wurden, nachdem diese mithilfe von Bestechung Aufenthaltsgenehmigungen in Russland erhalten hatten (Hetq 5.3.2019).

4.5.2 Migration und Asyl

Armenien war in den vergangenen 30 Jahren von starker Abwanderung geprägt, vor allem nach Russland. Doch Wirtschafts- und Finanzkrisen sowie die Benachteiligung von Ausländerinnen und Ausländern in Russland, insbesondere derjenigen aus dem Kaukasus und Zentralasien, erschwerten die Arbeitsbedingungen auch für Armenier.

Armenischer Taxifahrer in Jerewan: „Ich möchte in Deutschland Asyl und die Behandlung meiner Herzkrankheit beantragen.“

Ähnlich wie in Georgien herrschte in Armenien die Vorstellung, Asyl in Deutschland sei gleichbedeutend mit der Gewährung von Unterkunft, Schulausbildung und medizinischer Behandlung auch schwerer und chronischer Krankheiten. Der Chef des armenischen Migrationsamtes, Armen Ghasarjan, gab an,

dass armenische Bürger in Europa überwiegend Asyl beantragten, weil sie auf die Behandlung einer Krankheit hofften. Nach dem Machtwechsel habe indes ein Trend zur freiwilligen Rückkehr armenischer Migrantinnen und Migranten eingesetzt. Auch werde der Flüchtlingsstatus von Armeniern aufgrund von Verfolgung seitens der Vorgängerregierung nicht mehr anerkannt. Die Regierung Paschinjan legte im Oktober ein Programm zur Reintegration von Armeniern auf. Diese sollen bei ihrer Rückkehr vorübergehend Unterkunft und Unterstützung erhalten.

Armenien hatte bereits 2013 mit der EU ein Rücknahmeabkommen geschlossen, das 2014 in Kraft trat. Im September 2019 wurde ein Umsetzungsprotokoll mit der Bundesrepublik Deutschland unterzeichnet. Dem Chef des Migrationsamtes zufolge nahm die Zahl der Rücknahmeanfragen aus der EU seit 2015 stetig zu (EVN Report 4.11.2019).

4.6 Referenzen

The Armenian Weekly (5.2.2020). *Lydian Restructuring Amid Ongoing Amulsar Site Blockade*. <https://armenianweekly.com/2020/02/05/lydian-restructuring-amid-ongoing-amulsar-site-blockade/>

Armenpress (17.8.2018). Արսեն Թորոսյանն ամփոփել է պատժողական 100 օրը. <https://armenpress.am/arm/news/944118/arsen-torosyann-ampopel-e-pashtonavarman-100-ory.html>

Armenpress (27.5.2019). *PM's spouse assures they are not constrained to receive donation from anyone for My Step and City of Smile foundations*. <https://armenpress.am/eng/news/976309.html>

Armenpress (5.2.2020). *Parliament majority introduces bill on terminating powers of Constitutional Court Chairman, justices*. <https://armenpress.am/eng/news/1003775.html>

Azatutyun – Radio Liberty Armenia (20.1.2019). *Russian Crime Bosses 'Barred From Armenia'*. www.azatutyun.am/a/30336474.html?fbclid=IwAR2hNrXdpQGUanTNg-xl3tWFSJqe0krWPoQctwS_xBK9LxKR0jMm9EQm3pLM

Azatutyun – Radio Liberty Armenia (23.4.2019). *Armenian Law-Enforcement Body Reports Sharp Rise in Corruption Probes*. www.azatutyun.am/a/29899356.html?fbclid=IwAR1xzg7-l_1It-CdUkBdJTjyDIWKszApuVd20QrJ4DIZLjHC5HoVQdeVco4

Azatutyun – Radio Liberty Armenia (24.4.2019). *Tsarukian Denies Mixing Politics With Business*. www.azatutyun.am/a/29901374.html?fbclid=IwAR2M4XSXKYS2_AYA8ghNR-qKT1Bz8Fx2Z2OT8v495fJ5rWxr18mV14lw6Rxx

Azatutyun – Radio Liberty Armenia (14.8.2019). *Spanish Road Builder Charged With Fraud In Armenia*. www.azatutyun.am/a/30109932.html

Azattyun – Radio Liberty Armenia (14.1.2020). *Armenian Government Pressing Ahead With Constitutional Changes*. www.azattyun.am/a/30376827.html?fbclid=IwAR3Nj_UPammO-WR4irk5ZYx-sNV-10BH9StcVsYAHd91GrENsQk-zRvA57k

Azattyun – Radio Liberty Armenia (24.1.2020). *Opposition Leader Slams Government For Blocking Corruption Probe*. www.azattyun.am/a/30395440.html?fbclid=IwAR1pP40Rz8ks-kXbRpTb4LPOwlnUbc3M6LD-VPkluob9ICAwCHcV9dBI7CQ

Bertelsmann Stiftung (2018). *BTI 2018 Country Report Armenia*. Gütersloh. https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2018_ARM.pdf

Bertelsmann Stiftung (2020). *BTI 2020 Country Report Armenia*. Gütersloh. <https://www.bti-project.org/en/reports/country-report-ARM-2020.html>

Business Support Office (1.2020). *Microbusiness Tax Regime*. www.bso.am/wp-content/uploads/2020/01/Microbusiness-tax-regime.pdf?fbclid=IwAR3WWFOnwGN1eCiWEdGx-FrjYMHjXiAM_rMXanTvevqCBmQFRtFDL440tWY

Commonspace.eu (7.4.2020). *Analysis: Coronavirus presents Armenia with difficult challenges*. https://commonsplace.eu/index.php?m=23&news_id=5492&fbclid=IwAR3L43IJ0Z2yqml-udmyiW0WasqkGfvGA1U_oWw1H95JyKxIUWpIBRD8Xo

Cronimet (2020). *Zangezur Copper Molybdenum Combine*. www.zcmc.am/eng/our-company/our-history/

Deutsche Welle (11.9.2019). *“Unser Wasser ist unser Gold“ – Armenier blockieren umstrittenes Minenprojekt*. www.dw.com/de/unser-wasser-ist-unser-gold-armenier-blockieren-umstrittenes-minenprojekt/a-50326512

Deutscher Bundestag (27.12.2018). *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Anton Friesen und der Fraktion der AfD – Drucksache 19/6349 – Aktivitäten und Strukturen der „armenischen Mafia“ in Deutschland*. <https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/067/1906719.pdf>

Digitown (2019). *Welcome to DigiTown*. <https://digitown.am/?fbclid=IwAR2baVOP2qQd0yk39vj-ca84PeEJ-omaPYW-hOQ81p4o6V0D6-Rc5ssKCdyw>

EBRD (2019). *Transition Report Armenia 2019 - 20*. <https://2019.tr-ebird.com/countries/#>

The Economist (22.12.2018). *The Economist's country of the year 2018. Which country improved the most in the past year?* www.economist.com/leaders/2018/12/22/the-economists-country-of-the-year-2018

Euractiv (22.5.2019). *Council of Europe warns Armenia over plan to block court entrances*. <https://www.euractiv.com/section/armenia/news/council-of-europe-warns-armenia-over-plan-to-block-court-entrances/>

Eurasianet (25.3.2015). *Armenia: Can French Hypermarket Generate Genuine Retail Competition?* <https://eurasianet.org/armenia-can-french-hypermarket-generate-genuine-retail-competition>

Eurasianet (11.9.2018). *Leaked phone calls scandal poses new challenge for Pashinyan*. <https://eurasianet.org/leaked-phone-calls-scandal-poses-new-challenge-for-pashinyan>

Eurasianet (27.3.2019). *New Armenian government bets on the free market*. <https://eurasianet.org/new-armenian-government-bets-on-the-free-market>

Eurasianet (19.4.2019). *Head of Armenian anti-corruption body accused of corruption*. <https://eurasianet.org/head-of-armenian-anti-corruption-body-accused-of-corruption>

Eurasianet (16.9.2019). *Top Armenian security official resigns*. <https://eurasianet.org/top-armenian-security-official-resigns>

Eurasianet (22.10.2019). *Armenian government gathers forces against senior judge*. <https://eurasianet.org/armenian-government-gathers-forces-against-senior-judge>

Eurasianet (30.10.2019). *Media polarization rising in Armenia*. <https://eurasianet.org/media-polarization-rising-in-armenia>

Eurasianet (2.12.2019). *Armenia proposes universal health insurance – and a hefty tax increase*. <https://eurasianet.org/armenia-proposes-universal-health-insurance-and-a-hefty-tax-increase>

Eurasianet (4.12.2019). *Armenian ex-president charged with “theft of state money”*. <https://eurasianet.org/armenian-ex-president-charged-with-theft-of-state-money>

Eurasianet (17.12.2019). *Oligarch's gifts to Yerevan municipality raise concern*. <https://eurasianet.org/oligarchs-gifts-to-yerevan-municipality-raise-concern>

Eurasianet (10.1.2020). *Armenian mothers seek answers in baby-stealing scheme*. <https://eurasianet.org/armenian-mothers-seek-answers-in-baby-stealing-scheme>

Eurasianet (23.1.2020). *Armenia takes on “thieves in law”*. <https://eurasianet.org/armenia-takes-on-thieves-in-law>

- Eurasianet (5.2.2020). *Armenia hopes new roads lead to prosperity*. https://eurasianet.org/armenia-hopes-new-roads-lead-to-prosperity?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook&fbclid=IwAR0JOC6e_rEKGfQMNPUrlbKEyjuHOTlix-WEF_Tywh42GzQC5JvZdneixYU
- EVN Report (1.8.2019). *Armenia and Artsakh: A Tale of Two Electoral Reforms*. www.evnreport.com/politics/armenia-and-artsakh-a-tale-of-two-electoral-reforms
- EVN Report (1.10.2019). *From Protecting the Corrupt to Punishing the Corrupt (or It Seems). How Armenia's Most Feared State Agency Became One of Its Most Celebrated*. www.evnreport.com/opinion/from-protecting-the-corrupt-to-punishing-the-corrupt-or-it-seems
- EVN Report (4.11.2019). *Europe's Migration Policies: Deportation of Armenians on the Rise*. www.evnreport.com/raw-unfiltered/europe-s-migration-policies-deportation-of-armenians-on-the-rise
- EVN Report (29.12.2019). *2019: The Dust Settles*. www.evnreport.com/politics/2019-the-dust-settles
- EVN Report (4.2.2020). *The Armenian Government's Plan to Change the Constitution*. www.evnreport.com/politics/the-armenian-government-s-plan-to-change-the-constitution?fbclid=IwAR14fbs52ZqhClfppz2olUz8bGsKvGSKykJNz-Ymk6mkgXzSr2oVDQhLeNGc
- EVN Report (9.4.2020). *Distributive Justice in Armenia Before and After the Revolution*. www.evnreport.com/economy/distributive-justice-in-armenia-before-and-after-the-revolution-2
- Extractive Industries Transparency Initiative - EITI (23.4.2019). *Hereafter disclosure of beneficial owners of metal mining companies is a mandatory legislative requirement*. www.eiti.am/en/news/2019/04/23/disclosure-of-beneficial-owners-of-metal-mining-companies-will-be-made-on-mandatory-demand-defined/60
- Foreign Policy (14.8.2019). *How Old Courts Derail New Democracies*. <https://foreignpolicy.com/2019/08/14/how-old-courts-derail-new-democracies/?fbclid=IwAR3Ty9djibcUR4sMD-1ZfdiGGL0kNWYz5d4ffOSn971vMPy7mcHo84Wse6pg>
- Giragosian, Richard (2009). *Networks of Crime and Corruption in the South Caucasus*. *Caucasus Analytical Digest* (09): 2 – 5 <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CAD-9-2-5.pdf>
- GTAI – German Trade and Invest (17.1.2020). *Wirtschaftsausblick Armenien*. www.gtai.de/gtai-de/trade/wirtschaftsumfeld/wirtschaftsausblick/armenien/wirtschaftsausblick-armenien-209776
- Harutyunyan, Khachik (5.10.2015). *Overview of the Anti-Corruption Fight in Armenia*. *Caucasus Analytical Digest* (78): 2 – 5 www.files.ethz.ch/isn/194140/CaucasusAnalyticalDigest78.pdf
- Hetq (26.3.2015). *Top Armenian Official Enjoys Banana Monopoly: Imported 12 Tons in 2014*. <https://hetq.am/en/article/59273>
- Hetq (5.9.2018). *Armenia's North-South Highway; Mismanagement/Official Abuse Amounts to \$48.7 Million in Losses*. <https://hetq.am/en/article/92739>
- Hetq (19.11.2018). *How the Criminal Investigation of Mihran Poghosyan's Offshore Business Dealings Was Conveniently Dropped*. <https://hetq.am/en/article/98294>
- Hetq (5.3.2019). *The „Troika Laundromat“: Money Laundering Scheme Used Forged Signatures of Armenian Migrant Workers to Funnel Million*. <https://hetq.am/en/article/101451>
- Hetq (31.5.2019). *Armenia North-South Highway Investigation: Police Raid Home of Former Transportation Minister's Brother*. <https://hetq.am/en/article/104217>
- Hetq (19.6.2019). *Mining Caucasian Gold: Corporate Profits Come at a High Price*. https://hetq.am/en/article/104582?fbclid=IwAR1_o7ueKx7odGIOPllaxcux9kBf14_Jsd6kvCbaKHgqh_vnE2YFLHsA2hg
- Hetq (26.12.2019) *Alexander Sargsyan Sells U.S. Home for \$ 2 Million*. <https://hetq.am/en/article/111581>
- Hetq (3.2.2020). *Violating Armenia's Constitution: Alexander Sargsyan's U.S. Business Operations*. <https://hetq.am/en/article/111795>
- Intellinews (15.10.2020). *Outlook 2020 Armenia*. <https://www.intellinews.com/outlook-2020-armenia-174636/>
- International Republican Institute (5.2019). *Public Opinion Survey: Residents of Armenia. May 6 – 31, 2019*. www.iri.org/sites/default/files/armenia_poll_may_2019_final.pdf
- International Republican Institute (9.12.2019). *Public Opinion Survey: Residents of Armenia. September – October 2019*. www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/iri_poll_armenia_september-october_2019.pdf#page=35

- IWPR (6.7.2012). *Armenia: Restaurant Killings Raises Broader Concerns*. <https://iwpr.net/global-voices/armenia-restaurant-killing-raises-broader-concerns>
- IWPR (27.11.2019). *Armenia: Returning the Loot*. <https://iwpr.net/global-voices/armenia-returning-loot>
- Jam News (1.6.2018). *Large network of Armenian supermarkets dodging taxes for years*. <https://jam-news.net/large-network-of-armenian-supermarkets-dodging-taxes-for-years/>
- Jam News (11.7.2018). *Armenian government recovers millions in fight against corruption*. <https://jam-news.net/armenian-government-recovers-millions-in-fight-against-corruption/>
- Koehler, Jan und Christoph Zürcher (12.2004): *Der Staat und sein Schatten. Zur Institutionalisierung hybrider Staatlichkeit im Süd-Kaukasus*. *WeltTrends* (45): 84–96.
- MDR (28.11.2019). *Mafia in Thüringen: Die Paten im Eichsfeld*. www.mdr.de/thueringen/nord-thueringen/eichsfeld/armenische-mafia-in-thueringen-eichsfeld100.html
- Meduza (19.2.2019). *From Stalin's camps to Putin's laws. How 'the Russian mafia' came to be*. <https://meduza.io/en/feature/2019/02/19/from-stalin-s-camps-to-putin-s-laws>
- Ministerpräsident der Republik Armenien (16.9.2019). 100 լիստա Նոր Հայաստանի մասին-2. ՀՀ վարչապետ Նիկոլ Փաշինյանի ներածական խոսքը սեպտեմբերի 16-ի մամուլի ասուլիսի ժամանակ. <https://www.primeminister.am/hy/interviews-and-press-conferences/item/2019/09/16/Nikol-Pashinyan-Press-Conference/>
- News.am (8.4.2019). *Spayka company workers end protest outside Armenia government building*. <https://news.am/eng/news/505927.html>
- News.am (6.11.2019). *Zangezur Copper Molybdenum Combine refutes CivilNet's news*. <https://news.am/eng/news/543057.html>
- OCCRP (8.4.2016). *The General: An Armenian Master of Offshores*. www.occrp.org/en/panamapapers/armenian-master-of-offshores/
- OCCRP (o. J.). *Ruben Vardanyan. Russia*. www.occrp.org/en/troikalaundromat/profiles/ruben-varpanyan
- OC-Media (21.10.2019). *Armenian security service questions family of constitutional court chair*. <https://oc-media.org/armenian-security-service-questions-family-of-constitutional-court-chair/>
- OC-Media (8.11.2019). *Students go on strike to protest education reforms in Armenia*. <https://oc-media.org/students-go-on-strike-to-protest-education-reforms-in-armenia/>
- OECD (2018). *Anti-corruption reforms in Armenia. 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*. www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Armenia-4th-Round-Monitoring-Report-July-2018-ENG.pdf
- OSZE (24.3.2020). *Coronavirus response should not impede the work of the media in Armenia, says OSCE Media Freedom Representative*. www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/449098
- Panorama.am (8.7.2019). *Armenia's ex-deputy health minister accused of corruption to be released on bail*. www.panorama.am/en/news/2019/07/08/Ex-Armenian-deputy-health-minister-bribery/2137891
- Panorama.am (7.11.2019). Կընդլայնվի ինտենսիվ պաղատաւ ալգիների կիմնման ծրագրից օգտվող շահառուների շքանակը. www.panorama.am/am/news/2019/11/07/պաղատաւ-ալգիներ-շահառուների-շքանակ/2193382
- Petrosyan, David (7.2013). *Oligarchy in Armenia*. *Caucasus Analytical Digest* (53-54): 11 – 18. <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CAD-53-54-11-18.pdf>
- Policy Forum Armenia (2013). *Corruption in Armenia*. www.pf-armenia.org/sites/default/files/documents/files/PFA_Corruption_Report.pdf
- Radio Free Europe Radio Liberty (29.6.2018). *Armenia's Anti-corruption Wave Swells*. www.rferl.org/a/armenia-anticorruption-wave-pashinian-markarian-grigorian-sarkisian/29328349.html
- Regierung der Republik Armenien (10.10.2019 – 02). *Justiz- und Rechtsreformen der Republik Armenien für 2019 – 2023. Aktionsprogramm für 2019–2020. Anhang Nr. 2* www.e-gov.am/u_files/file/decrees/kar/2019/10/1441-2.pdf#page=5
- Regierung der Republik Armenien (10.10.2019 – 03). *Strategie für die Justiz- und Rechtsreformen der Republik Armenien für 2019–2023. Anhang Nr. 3*. www.justice.am/storage/uploads/Mi-jocarumner_2021-2023.pdf
- Shakhmuradyan, Gayane (1.2020): *Economic and Social Aspects of the Pension Reform in Armenia*. *Caucasus Analytical Digest* (113): 3–6. www.laender-analysen.de/cad/pdf/CaucasusAnalyticalDigest113.pdf

- Shahnazarian, Nona (9.2019). *Goodbye “Shashik-Fifty Percent”: Anti-Corruption Trends in the New Armenia*. PONARS Eurasia Policy Memo (611): 1–6. www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepm611_Shahnazarian_Sept2019.pdf
- Shahnazarian, Nona (3.2020). *Post-Velvet Transformations in Armenia: Fighting an Oligarchic Regime*. *Caucasus Analytical Digest* (114): 3–6. www.laender-analysen.de/cad/pdf/CaucasusAnalyticalDigest114.pdf
- Der Spiegel (7.11.2018). *Organisierte Kriminalität in Deutschland: Mafia trifft Mafia*. www.spiegel.de/panorama/justiz/armenische-mafia-in-deutschland-kooperation-mit-der-ndrangheta-a-1237251.html
- Sputnik Armenia (8.5.2019). Ո՞ր ոլորտի աշխատակիցների աշխատավարձերն են բարձրացել և ի՞նչ է խոստանում Փաշինյանը. <https://armeniasputnik.am/armenia/20190508/18474328/vor-volorti-ashxatakicneri-ashxatavarcernen-barcracel-pashinyan.html>
- Sputnik Armenia (27.12.2019). Տուգանքների նոր համակարգ ձև-ից. ի՞նչ պետք է խման վարդիվները. <https://armeniasputnik.am/society/20191227/21560028/nor-tuganayin-hamakarg-jo-i-koxmic-inch-petqe-imanan-varordnery.html>
- Stefes, Christoph H (2006). *Understanding Post-Soviet Transitions. Corruption, Collusion and Clientelism*. New York.
- Suny, Ronald Grigor (1993). *The Revenge of the Past: Nationalism, Revolution, and the Collapse of the Soviet Union*. Stanford: Stanford University Press.
- Tagesschau.de (8.5.2018). *Eine Revolution ohne Gewalt*. www.tagesschau.de/ausland/armenien-reportage-101.html
- Transparency International Anticorruption Center (2015). *National Integrity System Assessment Armenia 2014*. <https://transparency.am/files/publications/1430407572-0-563326.pdf>
- Transparency International (18.11.2019). *Corruption as Statecraft. Using Corrupt Practices as Foreign Policy Tools*. <https://ti-defence.org/publications/corruption-as-statescraft/>
- Transparency International (9.12.2019). *Statement on International Anti-corruption Day*. <https://transparency.am/en/news/view/2943>
- Valuer (5.3.2019). *25 Up-and-coming startup cities to watch*. www.valuer.ai/blog/25-up-and-coming-startup-cities-to-watch
- Venice Commission – European Commission for Democracy through Law (14.10.2019). *Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate of Human Rights (DHR) of the Directorate General of Human Rights, and rule of law (DGI) of the Council of Europe, on the amendments to the Judicial Code and some other laws, adopted at its 120th Plenary Session*. [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)024-e)
- Vestnik Kavkaza (17.12.2019). *Will Pashinyan topple Tsarukyan?* <https://vestnikkavkaza.net/news/Will-Pashinyan-topple-Tsarukyan.html>
- Die Zeit (13.2.2019). Nikol Paschinjan: „Ich bin nicht der Anführer“. www.zeit.de/2019/08/nikol-paschinjan-premierminister-armenien-gewaltfreiheit/komplettansicht



Aserbaidtschan

Macht erhalten und
Alltagskorruption vorbeugen

5. Aserbaidschan

5.1 Einführung in die aktuelle Situation

Aserbaidschan ist der größte und mit etwa zehn Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern bevölkerungsreichste der drei Südkaukasusstaaten. Dank Öl- und Gasvorkommen verfügte das Land am Kaspischen Meer in den vergangenen Jahren über erhebliche Einkommensressourcen.

Zugleich rangiert Aserbaidschan sowohl in weltweiten als auch in regionalen Ländervergleichen zu Korruption meist im letzten Drittel. Im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International 2019 findet sich das Land unter 180 Staaten auf dem 126. Platz. Ähnlich ist die Positionierung in Indizes, die den Stand der Demokratie messen, etwa im „Democracy Index“ des Economist, wo Aserbaidschan 2019 auf dem 146. Platz von 167 untersuchten Staaten lag. Der Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung bezeichnet Aserbaidschan als „voll ausgebildete Autokratie“ (Bertelsmann Stiftung 2020: 3).

Die Gesellschaft des Landes am Kaspischen Meer ist geprägt durch jahrhundertalte informelle Strukturen, die Fremdherrschaft auch im russischen Zarenreich und in der Sowjetunion überdauert haben und noch heute eine wichtige Rolle spielen. Soziales Kapital ist stark vorhanden als *bonding* durch Verwandtschaft, regionale Herkunft bzw. Nachbarschaft in Städten und Freundschaften aufgrund gemeinsamer Ausbildungszeiten. Formale Strukturen wurden über Jahrhunderte geprägt durch Fremdherrscher, was das Vertrauen der aserbaidschanischen Gesellschaft in Institutionen nicht gefördert hat.

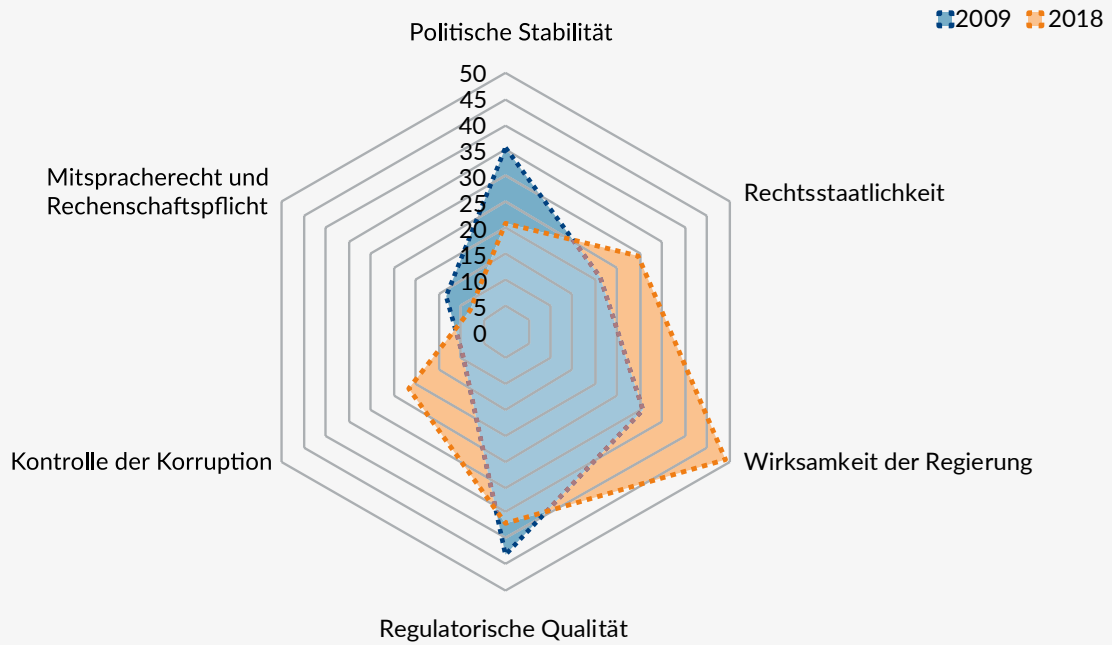
Seit einem halben Jahrhundert spielt die Familie Alijew eine beherrschende Rolle. 1969 übernahm Hejdar Alijew nach einer Geheimdienstkarriere den Posten des Vorsitzenden der Kommunistischen Partei Aserbaidschans. Zwei Jahre nach der Unabhängigkeit 1991, die gekennzeichnet waren von Chaos und Misswirtschaft, kehrte Alijew zurück an die Spitze des Staates, den er bis 2003 regierte. Nach seinem Tod übernahm sein Sohn Ilham den Präsidentenposten.

Zu einem verstärkten Umbau der Machtstrukturen und Reformen, um Korruption zu bekämpfen, sah Ilham Alijew sich veranlasst, weil die Bevölkerung zunehmend ihre Unzufriedenheit zum Ausdruck brachte – trotz aller Repressionen gegen Medien, Opposition und Zivilgesellschaft. Dieser Unmut wuchs angesichts massiv sinkender Öleinnahmen und einer daraus folgenden Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2014. Junge, im Ausland ausgebildete und loyale Technokraten ersetzen zunehmend die Oligarchen und die Elite der 1990er-Jahre. Dies geht einher mit einer machtpolitischen Stärkung der Ehefrau des Präsidenten, Mehriban Alijewa, die seit 2017 als Erste Vizepräsidentin des Landes die zweitmächtigste Position im Staat mit viel Gestaltungsfreiraum innehat.

Akademikerin aus Baku im Dezember 2019 zur Frage der Strafverfolgung wegen Korruption: „Hinter den korrupten Beamten stehen ja ganze Verwandtschaften. Man kann sie nicht einfach alle wegsperren. Das wäre Wasser auf die Mühlen der Reaktionäre.“

Für die Bevölkerung wahrnehmbar ist ein Rückgang der Alltagskorruption im Umgang mit Staatsbediensteten. Junge Leute und unabhängige Akteure hofften, künftig an der politischen Machtausübung zu partizipieren. Doch das Misstrauen gegenüber der Führung und dem Staatsapparat bleibt vorhanden, werden doch die Reformen von oben herab geplant und durchgeführt, ohne dass ein Großteil der Bevölkerung einbezogen würde. Hinzu kam eine Parlamentswahl im Februar 2020, die entgegen der Hoffnung progressiv eingestellter Bürgerinnen und Bürger keine nennenswerte Änderung brachte bei der Besetzung des Parlaments – das seit Jahren von der Regierungspartei „Neues Aserbaidschan“ dominiert wird.

ABBILDUNG 2: Institutionelle Rahmenbedingungen Aserbaidshans – Vergleich 2009 zu 2018



In Aserbaidshans ist vor allem der Wert für die Wirksamkeit der Regierung nach oben gegangen, aber auch Rechtsstaatlichkeit und Kontrolle der Korruption (wenn auch in deutlich niedrigerem Bereich als in Armenien oder Georgien verbleibend).

Quelle: World Bank „World Governance Indicators“ 2019,
<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>, Eigene Darstellung
 Skala: 0 - 100, wobei 100 = höchster Wert

| BertelsmannStiftung

5.2 Historischer Hintergrund

Das Gebiet, auf dem sich das heutige Aserbaidshans befindet, wurde über Jahrhunderte von konkurrierenden Fürstentümern und fremden Mächten beherrscht, unter denen sich informelle Strukturen bis in die Gegenwart behauptet haben (Cornell 2011: 82). Während persischer und türkischer Herrschaft setzten sich im Süden der schiitische und im Norden der sunnitische Glaube sowie die Turk-Sprache durch.

Ab Ende des 18. Jahrhunderts besetzte das russische Zarenreich den gesamten Südkaukasus; schließlich folgte die Sowjet-herrschaft. Nach der Annexion führten die Russen eine neue Administration, Rechtsvorschriften, eine neue Währung und die russische Sprache ein. Lokalen Eliten wurden Ausbildung und eine Karriere im Zivildienst angeboten, sie erhielten Land und Titel.

In den 1870er-Jahren setzte in Baku ein Ölboom ein, der westliche Unternehmer wie die Nobel-Brüder und die Rothschilds nach Aserbaidshans führte. Diese brachten neben Kapital neue Technologien mit und schafften eine moderne Infrastruktur, etwa eine Eisenbahnlinie zwischen Baku und Batumi sowie die erste Ölpipeline weltweit von Baku am Kaspischen nach Georgien am Schwarzen Meer.

Anfang des 20. Jahrhunderts war Baku eine kosmopolitische Stadt, in der sich neben einer Arbeiterschaft eine intellektuelle Oberschicht bildete, in der sich politische Ideen vom Pan-Turkismus und Pan-Islamismus bis hin zu sozialistischen und liberalen Ideen verbreiteten. Ein wichtiges Thema war die Modernisierung der Bildung, die nicht mehr auf sturem Auswendiglernen beruhen sollte. Neben Baku bildete sich in Gandja ein

Zentrum politischer Aktivitäten, wo nationalistische Ideen stärkeren Rückhalt fanden. Im Rest des Landes blieb jedoch das Analphabetentum verbreitet.

Nach dem Zusammenbruch des Zarenreichs und vor der Einnahme des Südkaukasus durch die Rote Armee gelang es den Aserbaidshanern 1918, eine eigene Republik zu gründen. Diese hatte ein parlamentarisches System und gewährte allen Bürgern gleiche Rechte. Nachdem Georgien, Armenien und Aserbaidshan jedoch zu Sowjetrepubliken geworden waren, stärkte Stalin nicht nur den zentralistischen Charakter seiner Herrschaft. Die Stalin-Diktatur zerstörte die Eliten und wertete die aserbaidshanische Kultur ab. Dies änderte sich wie in der gesamten Sowjetunion erst wieder in den 1980er-Jahren.

In der späten Sowjetunion verlor Aserbaidshan seine Rolle als bedeutender Ölförderer, vor allem nach der Entdeckung großer Energiequellen in Sibirien. Dennoch blieb Öl neben Baumwolle der bedeutendste wirtschaftliche Beitrag Aserbaidshans innerhalb der Sowjetunion.

Ein entscheidendes Jahr war 1969, als Hejdar Alijew Vorsitzender der Kommunistischen Partei wurde und damit die Macht in der Republik übernahm. Während seiner Karriere im KGB Aserbaidshans war er als tatkräftig und durchsetzungsstark aufgefallen. Daher wurde ihm die Aufgabe anvertraut, Korruption und Stagnation zu bekämpfen. Tatsächlich löste er alte Seilschaften auf – besetzte wichtige Posten jedoch mit seinen Vertrauten aus dem Sicherheitsapparat sowie aus seiner Heimatregion Nachitschewan. Damit diese ihre Macht nicht zu sehr ausbauen konnten, versetzte er sie immer mal wieder auf neue Posten (Cornell 2011: 43).

Nach einer Pause kehrte Alijew 1993 nach Baku zurück, wo nach der Unabhängigkeit 1991 der Staat vor dem Kollaps stand. Mit bewährten Methoden konzentrierte er als Präsident die Macht in seinen Händen und behauptete sich gegen politische Gegner, die ihn zu stürzen versuchten (Cornell 2011: 83). Neben den zu Sowjetzeiten erlernten Fähigkeiten Macht auszuüben und seiner Popularität in der Bevölkerung halfen ihm vor allem die wachsenden Einnahmen aus den Ölressourcen. Aserbaidshan entwickelte sich so zu einem Rentierstaat, dessen Führung sich politische Loyalität erkaufen konnte (Stefes 2006: 179; Meissner 2011: 6).

Bei seinem Tod 2003 hinterließ Alijew einen gefestigten Machtapparat, den Experten als Pyramide mit dem Präsidenten an der Spitze beschrieben. Die Präsidialadministration mit Ressorts, die die Ministerien spiegelten, zählte zu den stärksten politischen Akteuren und kontrollierte das Parlament sowie den Sicherheitsapparat.

Die politischen und wirtschaftlichen Machtstrukturen orientierten sich an traditionellen Clanstrukturen, die als Patronage-Netzwerke funktionierten. Der Präsident und wichtige Akteure in seinem Umfeld etwa stammten aus dem Nachitschewan-Clan, der mit dem Jeras-Clan konkurrierte, dessen Mitglieder von armenischem Territorium stammten (Meissner 2011: 6). Eine weitere Gruppe konstituiert sich heute aus den Eliten in der Hauptstadt Baku, zu der die Familie Paschaewa von First Lady Mehriban Alijewa zählt, die mit der Pashaev Holding eines der bedeutendsten Firmenimperien des Landes besitzt.

Oligarchen dirigierten Ministerien und Behörden, ihre Familien kontrollierten Wirtschaftsunternehmen. Sie schlugen dem Präsidenten zudem vor, wer in ihren Regionen Exekutivchef (Gouverneur) werden sollte, und trugen Verantwortung für deren Leistung. Diese Exekutivchefs, ein Erbe der Sowjetadministration, verfügen über relativ große Handlungsfreiheit und sind zugleich verantwortlich für das Wohlergehen der Bevölkerung wie für deren Loyalität gegenüber dem Staatsapparat und damit für die politische Stabilität in der Region (Bertelsmann Stiftung 2020: 9).

Sektoren wie Bildung, Gesundheitswesen, Justiz und die Polizei waren von systemischer Korruption geprägt. Vieles erforderte Bestechungsgelder – wie die Ausstellung von Dokumenten, die nur vorgeblich kostenlose Behandlung in den staatlichen Kliniken, Arbeitsplätze in staatlichen Einrichtungen, für die informelle Preislisten existierten. Gelder wurden anteilig von den unteren Rängen nach oben weitergereicht, wobei es in der Bevölkerung verschiedene Interpretationen darüber gab, bis auf welche Ebene sie gelangten und ob sie von dort in Provinzen wie Nachitschewan verteilt wurden (Meissner 2011: 7). Unternehmer benötigten je nach Größe ihrer Firmen informelle Ansprechpersonen in den Zoll- und Steuerämtern sowie in den Ministerien. Es handelte sich also um einen von systemischer Korruption strukturierten Staat, bei dem der Zugang zu Ressourcen davon abhing, welcher Machtgruppe man angehörte und wie viel Bestechungsgeld man zahlen konnte.

Ilham Alijew, Präsident seit 2003, sicherte sich mit Referenden und umstrittenen Wahlen die Möglichkeit, zumindest bis 2025 zu regieren. Seine Position innerhalb der Machtpyramide stärkte er schrittweise und zumeist, indem er parallele administrative Strukturen neben den bestehenden errichten ließ.

Die Staatsführung schränkte in den vergangenen Jahren die Freiheit oppositioneller und unabhängiger Kräfte in Politik, Medien und Zivilgesellschaft zunehmend ein. Bekannte Persönlichkeiten wurden in der Öffentlichkeit diskreditiert, viele erhielten langjährige Gefängnisstrafen. Teils wurden sie von regierungsnahen Akteuren verdrängt, so in den Medien, in Think Tanks und in religiösen Einrichtungen. Eine typische Form sind Government-organized Non-governmental Organizations

(GoNGOs). Viele Regierungsgegner gingen ins Exil. Es gab keine Gewaltenteilung, keine Gleichheit vor dem Gesetz und keine kontrollierenden Instanzen, die als Korrektiv hätten wirksam werden können.

5.3 Forcierte Reformpolitik ab 2012 und nach der Krise 2015

Ansätze für Bemühungen, die Korruption zu bekämpfen, gab es nach Übernahme der Präsidentschaft durch Ilham Alijew mehrfach. Minister legten Vorschläge vor, die allerdings kaum Resultate brachten. Der Druck erhöhte sich am Ende von Alijews zweiter Amtszeit (2008–2013). Zwar hatte er sich schon 2009 per Referendum die Möglichkeit für weitere Amtszeiten gesichert (Reuters 18.3.2009), doch dieses Vorgehen war – ebenso wie der Ablauf der Präsidentschaftswahl 2013, die Alijews dritte Amtszeit begründete – umstritten. In der Bevölkerung kam es zu Protesten, die die Führung mit einer weiteren Einschränkung oppositioneller und unabhängiger Stimmen beantwortete. Hinzu kamen ab 2011 die Unruhen in der arabischen Welt und 2012 in Georgien die Abwahl der dortigen Regierungspartei von Präsident Micheil Saakaschwili.

Angesichts dieser Lage reagierte auch Alijew 2012 und unternahm Anstrengungen, um die Alltagskorruption zu bekämpfen. Einnahmeeinbußen aus wegfallenden Bestechungsgeldern konnten durch höhere Beamtgehälter ausgeglichen werden, während der Staat sich als handlungsfähig gegenüber der frustrierten Bevölkerung demonstrierte und so Legitimität erlangen konnte.

Erkin Gadirli von der Oppositionspartei ReAl, seit Februar 2020 einziger Oppositionsabgeordneter im Parlament im Dezember 2019 in Baku: „Vor der Krise 2014 verdienten Bauarbeiter bis zu 6.000 Manat im Monat [damals 5.600 Euro]. Viele haben so gut verdient, dass sie etwas zu verlieren hatten. Deshalb wünschten sie sich vor allem Stabilität.“

Einen Schub für tiefere Reformen gab es 2015, als sich zeigte, wie berechtigt die langjährigen Warnungen von Experten vor einem Ende des Ölbooms waren. 2014 begannen die Ölpreise massiv zu fallen (Azernews 6.1.2015), Aserbaidshchan erlebte die erste Rezession seit 1995. In der Folge musste die

Zentralbank die Landeswährung Manat 2015 und noch einmal 2016 massiv abwerten (Bertelsmann Stiftung 2018: 26; Neue Zürcher Zeitung 13.5.2017). Die Banken gerieten in Liquiditätsprobleme, viele Kunden konnten ihre in Fremdwährungen aufgenommenen Schulden nicht mehr begleichen. Nach Angaben der Rating-Agentur Fitch machten Kredite in Fremdwährungen etwa die Hälfte aller vergebenen Darlehen aus, weil eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger kein Vertrauen in die eigene Landeswährung hatte. Ende 2016 stieg die Inflation offiziell auf mehr als zwölf Prozent. Während die Bevölkerung vor allem erhöhte Preise für Lebensmittel, Medikamente, Strom und Gas zu tragen hatte, war weniger über die korrupten Kanäle zu verteilen. Erneut kam es zu Protesten, die auch immer weniger Toleranz für Korruption zeigten.

Neben neuen Repressalien reagierte Alijew mit einer Beschleunigung des Modernisierungsprozesses und dem Versuch, die Abhängigkeit vom Öl zu verringern. Beim World Economic Forum in Davos im Januar 2018 beschrieb er dies so: „Als wir einen erheblichen Fall der Ölpreise erlebten, sagte ich, für uns in Aserbaidshchan hat die Post-Öl-Periode bereits begonnen. Wir sollten Öl und Gas vergessen. Die Diversifizierung der Wirtschaft ist unsere Hauptaufgabe und ich denke, wir haben in dieser Hinsicht ein gutes Resultat erreicht. [...] Als Haupteinkommensquellen sollten wir Technologien, Innovation, Industrie, Unternehmertum und Landwirtschaft in Betracht ziehen“ (Turan 24.1.2018). Ähnlich äußerten sich im Dezember 2019 in Baku Gesprächspartner aus regierungsnahen Kreisen.

Ein Politikexperte berichtete, dass die Regierung ab 2015 die Warnungen vor dem Ende des Ölbooms ernstgenommen und sich bei Think Tanks nach Konzepten für eine Diversifizierung der Wirtschaft erkundigt hätte. Zudem sei auf allen Ebenen verstanden worden, dass der zu verteilende Kuchen nun kleiner werde. Oppositionelle und unabhängige Aktivisten zeigten sich erfreut – der Ölreichtum sei auch ein Fluch für das Land gewesen.

5.4 Alltagskorruption

Einen Schritt in Richtung Modernisierung der Verwaltung unternahm Alijew 2012 mit der Gründung der Agentur für Bürgerdienstleistungen und Soziale Innovation beim Präsidenten der Republik Aserbaidshchan (VXSIDA). Sie steht unter

der direkten Kontrolle des Präsidenten. Ziel ist die grundlegende Modernisierung der noch nach sowjetischer Tradition arbeitenden Bürokratie.

Dazu zählt die Digitalisierung der Verwaltung, die inzwischen so weit fortgeschritten ist, dass Bürgerinnen und Bürger ihre vom Staat bereitgestellten Dokumente und Daten auf der Internetseite e-gov.az abrufen können, nachdem sie eine elektronische Signatur beantragt haben. Dort wird auch angezeigt, wenn beispielsweise Arbeitgeber Zeugnisse und Daten einsehen wollen, die auf den Servern der Regierung gespeichert und dort zugänglich sind. Zudem wurde ein Behördentelefon mit der Nummer 108 als Auskunft zu Leistungen der öffentlichen Verwaltung eingerichtet, ähnlich wie in Deutschland die 115.

Die sichtbarste Institution im Rahmen von VXSIDA ist der Bürgerservice ASAN, der staatliche Dienstleistungen in Bürgerbüros

5.4.1 Der Bürgerservice ASAN

Im Jahr 2013 öffnete ASAN Service (Azerbaijani Service and Assessment Network), der staatliche Dienstleistungen unter Nutzung moderner Technologien leichter zugänglich machen soll. Ungewöhnlich ist dabei die Abwicklung von inzwischen 200 Dienstleistungen aus zehn Ministerien unter einem Dach. Diesen Service bietet ASAN in 315 Filialen landesweit sowie mobil in Bussen und Zügen an. Zu den Dienstleistungen zählen die Ausgabe von Geburtsurkunden, Führerscheinen, Reisepässen sowie die Registrierung von Immobilienbesitz und von Firmen. Ein ausländisches Unternehmen registrieren zu lassen kostet beispielsweise umgerechnet rund 165 Euro, ein Ausweis etwa 2,75 Euro bei zehn Tagen und 18 Euro bei drei Tagen Wartezeit.

Während der Bearbeitung gibt es keinen Bargeldaustausch zwischen Mitarbeitern und Kundschaft. Gebühren werden per Banküberweisung gezahlt. Dafür gibt es Bankautomaten in den Servicecentern, ebenso Notariate. Die Namen der Mitarbeiter sind für die Kunden sichtbar an den Schaltern eingeblendet, ebenso die für die Bearbeitung einzelner Fälle angesetzte Zeit. Im Internet einsehbar ist auch die Bearbeitungsstatistik einzelner ASAN-Zentren. Das Zentrum Nr. 3 in Baku beispielsweise bearbeitet pro Tag im Durchschnitt 2.000 Fälle.

Im Oktober 2015 ordnete der Präsident eine Vereinfachung von Lizenzen an sowie die Reduzierung der Zahl lizenzpflichtiger Tätigkeiten und der Gebühren. Waren früher für die Ausstellung eines neuen Führerscheins zehn Dokumente notwendig, sind es jetzt lediglich der Ausweis und der alte Führerschein. Die Lizenz zur Gründung eines privaten Kindergartens beispielsweise kostet statt bisher 2.500 nur noch 125 Manat (66 Euro im April 2020).

Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen werden über das Staatliche Prüfungszentrum DIM rekrutiert, eine Zusammenlegung aus der Kommission für den öffentlichen Dienst und dem seit 1992

bereitstellt. ASAN bedeutet im Aserbaidschanischen „einfach“ und „leicht“. Andere Organisationen tragen die Namen DOST wie „Freund“ und TEBIB, was zugleich „Arzt“ bedeutet. Der vereinfachte Durchlass beim Zoll wird „grüner Korridor“ genannt – im Gegensatz zu Bezeichnungen aus sowjetischer Zeit, die meist aus umständlichen und schwer artikulierbaren Abkürzungen bestanden.

Deutlich anders ist auch die räumliche Gestaltung der ASAN- und DOST-Center, die modern und hell eingerichtet sind, in freundlichen Farben, mit vielen Sitzgelegenheiten, Spielecken für Kinder und teils mit Markierungen für Blinde.

bestehenden Staatlichen Ausschuss für Studienplatzvergabe, der seit langem einen guten Ruf hat. Das Prüfungszentrum soll für die Vergabe von Stellen an staatliche Institutionen sowie für Trainings zuständig sein. Im vierten OECD-Monitoringbericht zum „Istanbul Anti-corruption Action Plan“ von 2016 ist jedoch festgehalten, dass die Zusammenlegung noch nicht vollständig umgesetzt wurde (State Examination Center of the Republic of Azerbaijan 1.4.2019; OECD 2016: 6).

Ein weiterer Weg, Mitarbeiter für ASAN zu gewinnen, ist ein zweimonatiger Freiwilligendienst, bei dem junge Bürgerinnen und Bürger grundlegende Kenntnisse über die Arbeitsweise des Bürgerdienstes erhalten. Dies dient auch dazu, Informationen über den Bürgerservice in der Bevölkerung zu verbreiten und die Akzeptanz staatlicher Angebote zu erhöhen. Auch der Radiosender ASAN Radio wurde zu diesem Zweck eingerichtet.

Der vierte Monitoringbericht der OECD stellt positiv heraus, ASAN habe dazu beigetragen, die Voraussetzungen für Korruption bei staatlichen Dienstleistungen zu beseitigen. Dank der Vereinfachung von Lizenzierungsvorgängen und der Gebührenreduktion habe sich auch das Wirtschaftsklima verbessert (OECD 2016: 8). Im Jahr 2015 wurde ASAN mit dem „United Nations Public Service Award“ in der Kategorie „Delivery of Public Service“ ausgezeichnet (United Nations Department of Economic and Social Affairs 2015).

Ein Mitarbeiter der Agentur für Bürgerdienstleistungen und Soziale Innovationen beim Präsidenten berichtete von der Einrichtung einer internationalen ASAN Association, deren Ziel es sei, den Service im Ausland vorzustellen. So habe man in der afghanischen Hauptstadt Kabul einen Bürgerservice gleichen Namens eingerichtet. Interesse gebe es darüber hinaus in Russland, Bulgarien, Italien, Marokko und in Indonesien, wo bereits Workshops abgehalten worden seien.

Bürger in Baku 2019: „Früher dauerte es bis zu einem Jahr, eine neue Fahrerlaubnis ausgestellt zu bekommen. Heute bekommt man sie in sieben Tagen.“

Bürger und auch Oppositionelle beschreiben den Bürgerservice als erhebliche Erleichterung im Alltag: Habe die Beantragung eines neuen Führerscheins früher Monate gedauert und die mehrfache Zahlung von Bestechungsgeld erfordert, sei heute beides nicht mehr der Fall – so schilderte beispielsweise der unabhängige Aktivist Rasul Jafarow seine Erfahrung. Der Ruf des ASAN Service ist so gut, dass Bürger und Fachleute eine Ausweitung auf weitere Dienstleistungen und administrative Bereiche fordern (Deyerler.org 28.3.2015).

Allerdings bleiben das Misstrauen und die Skepsis groß. Ein Kritikpunkt lautet, dass ASAN noch nicht flächendeckend in den Regionen vertreten ist. Es gibt auch Hinweise darauf, dass die Übernahme der Dienste durch ASAN vor allem in den Provinzen nicht reibungslos läuft, da die bestehenden Behörden ihre Kompetenzen nicht wie vorgesehen abgeben oder ASAN bislang nicht in der Lage ist, alle Aufgaben zu erfüllen. Das betrifft zum Beispiel die für die Verwaltung von Wohnraum zuständigen Ämter, die den lokalen Exekutivbehörden unterstehen. Diese sind zuständig für den Einzug von Mietnebenkosten und stellen bei Zahlung dieser Nebenkosten Wohnmeldebescheinigungen aus; letzteres ist aber auch ASAN erlaubt.

Bedenken gibt es hinsichtlich der Frage, ob sich die Agentur selbst tragen kann, auch angesichts der weiterhin notwendigen Investitionen in den flächendeckenden Ausbau des Service-netzes. Bislang werden dafür Mittel aus dem Reservefonds des Präsidenten bereitgestellt. Weitere Fragen stellen sich zur Nutzung der eingenommenen Gebühren. Nach Angaben eines Mitarbeiters der Staatsagentur für öffentlichen Service und soziale Innovationen fließen die Einnahmen zu 50 Prozent in das Staatsbudget, die anderen 50 Prozent gehen an die ASAN-Beschäftigten. Laut dieses Mitarbeiters erhielt ASAN in den vergangenen sieben Jahren umgerechnet 80 Millionen US-Dollar vom Staat und erwirtschaftete 90 Millionen US-Dollar. Ein Rechenschaftsbericht der Agentur über Ausgaben und Einnahmen nennt für das Jahr 2018 einen Umsatz von 10.752.609 Manat – etwa 5,7 Millionen Euro (VXSIDA 2019: 18)

Aserbaidsschanischer Politikexperte im Dezember 2019 in Baku zur Korruptionsbekämpfung in der Verwaltung: „Im Gegenzug für weniger Proteste ist es leicht, auf fünf bis sechs Millionen US-Dollar Einnahmen zu verzichten.“

5.4.2 DOST – Staatsagentur für soziale Sicherheit

In ähnlicher Weise wurde 2019 eine Staatsagentur für Sozialdienste mit dem Namen DOST (Agentur für nachhaltige und operative soziale Sicherheit – Dayanıqlı və Operativ Sosial Təminat Agentliyinin) eingerichtet. Grundlage ist auch in diesem Fall ein Präsidentendekret aus dem Jahr 2018. DOST ist allerdings beim Arbeits- und Sozialministerium angesiedelt und stellt nur dessen Dienste bereit. Dazu zählen Arbeitslosenunterstützung, Jobvermittlung, Sozialhilfe, Sozialversicherung und Renten.

2019 wurden die ersten beiden DOST-Zentren in Baku in Betrieb genommen. Nach Aussage des Vorstandsvorsitzenden Farid Mammadow soll DOST 2020 weiter in Baku und dann zügig in die Regionen expandieren. Jedoch würden Gebäude nur gemietet, nicht gekauft, denn investiert werden solle in das Computersystem und in die Kapazitäten der Mitarbeiter – in absehbarer Zeit seien keine Servicecenter mehr nötig. Künftig sollten alle Dienste im Internet bereitgestellt werden. Rentner oder Empfänger von Sozialhilfe könnten ihre Bezüge dann per Smartphone abrufen. Man beschäftige sich auch mit der Aufgabe, vom Staat ausgestellte Dokumente wie Geburtsurkunden in den staatlichen Archiven zu digitalisieren.

Bei den DOST-Kunden handelt es sich allerdings oft um Ältere oder Menschen mit Beeinträchtigungen, und es ist ungewiss, wie weit diese Gruppen bislang von den Dienstleistungen profitieren. Mammadow berichtete zudem vom Misstrauen der Bürgerinnen und Bürger. Die Arbeit seiner Agentur beschrieb er als „Erziehungsprogramm“, um den neuen Service zu vermitteln und das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen. Er betonte, mit DOST solle die Forderung des Präsidenten umgesetzt werden, die Bürger in den Mittelpunkt zu stellen.

Auch bei DOST gibt es keinen Bargeldaustausch zwischen Mitarbeitern und Kundschaft. Auszahlungen erfolgen über Banken – zwei haben in der DOST-Filiale Geldautomaten installiert. Im Eingangsbereich müssen die Kundinnen und Kunden eine Sicherheitsschranke passieren; Anzeigetafeln geben die Namen der Mitarbeiter und die Bearbeitungszeit an. An allen Serviceplätzen zeichnen Kameras den Ablauf zwischen Mitarbeiter und Kunden auf, was Mammadow damit begründete, dass sich Bürger nicht immer an die Regeln hielten. Auf Anzeigetafeln mit Wartenummern würden zudem Fotos der Kunden eingeblendet, damit diese sich verpflichtet fühlten, sich ihrerseits korrekt zu verhalten.

DOST produziert Audios und Videos mit Beschreibungen des Dienstes sowie ein Talk-Format. Die Kommunikationsabteilung betreibt zudem Kanäle auf YouTube und Facebook. Auch würden Trainings für ältere Menschen angeboten. Derzeit werde im Rahmen eines Programms zur Corporate Social Responsibility nach Unternehmen gesucht, die Autos zur Verfügung stellen, um Menschen mit körperlichen Einschränkungen zu befördern, so Mammadow.

Ilgar Mammadow, Chef der Oppositionspartei ReAl im Dezember 2019 in Baku: „ASAN und DOST erfordern hohe Investitionen. Sie sind nicht auf Nachhaltigkeit angelegt und werden sich deshalb auf lange Sicht nicht tragen.“

5.4.3 Bildungssystem

Der Bildungssektor galt Anfang der 2010er-Jahre angesichts mangelnder Qualität und großer Korruption als sehr schwach – auf allen Ebenen von den Kindergärten bis zu Hochschulen. Ausgenommen davon waren lediglich neue Institutionen wie die ADA University, die Französisch-Aserbaidschanische Universität und die Baku Higher Oil School (Bertelsmann Stiftung 2020: 31). Um 2010 entstanden Protestbewegungen wie „Bildung ohne Korruption“ (Rüşvətsiz Təhsil Hərəkatı), und beispielsweise an der Universität Sumgait wurden entsprechende Skandale aufgedeckt (Dia.az 1.10.2012). In den Jahren 2010 bis 2012 gingen bei der Staatsanwaltschaft 535 Beschwerden über diverse Bildungsreinrichtungen wegen Korruption ein, von denen 72 zu einem Strafverfahren führten.

Im Jahr 2012 startete das Bildungsministerium eine Reform, ab 2013 übernahm der junge Technokrat Michail Jabbarow das Ministerium (der seit Oktober 2019 Wirtschaftsminister ist). Der Leiter der Abteilung des dortigen Bildungsentwicklungsprogramms erläuterte im Gespräch, dass es im Ergebnis gelungen sei, systemische Korruption in dem Sektor zu beseitigen.

Zunächst sei im Rahmen eines umfassenden Programms bei Tests das Bildungsniveau von etwa 140.000 Lehrkräften festgestellt worden, wobei nicht alle Lehrer aufgrund der chaotischen Phase zu Beginn der 1990er-Jahre gültige Diplome vorweisen konnten. Verpflichtend seien Trainings und Tests eingeführt und diese mit Anreizen verbunden worden. Wer bei jährlichen, zentral organisierten Trainings gut abschnide, dürfe mehr Stunden unterrichten und könne damit sein Gehalt erhöhen. 2019 lagen die Gehälter für Lehrerinnen und Lehrer durchschnittlich bei 600 Manat, was rund 300 Euro entspricht (Modern.az 14.6.2018).

Als Vorbild für DOST dienten Mammadow zufolge Modelle in Chile, Kanada, Australien und Norwegen. Interesse an einer solchen Agentur habe nun auch zum Beispiel das bulgarische Arbeitsministerium. Im Frühjahr 2020 würden die Beratungsunternehmen PricewaterhouseCoopers und Ernst & Young einen Monitoringbericht vorlegen. Mammadow selbst hat einen MBA in Prozessmanagement von der Vienna University, hat zuvor für internationale Firmen gearbeitet sowie in Projekten für die Weltbank, die European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) und die Asian Development Bank.

Laut dem Abteilungsleiter im Bildungsministerium werden Stipendien an Lehramtsstudierende vergeben, um mehr junge Menschen als Lehrkräfte zu gewinnen. Es gebe zentralisierte Aufnahmeexamen für Lehrer. Schuldirektoren würden in einem abgestuften Aufnahmeverfahren mit Tests und Interviews festgelegt. Vergleichbares gelte für die Universitäten.

Um Kinder auf die Schule vorzubereiten, wurde ab 2016 ein Vorschuljahr eingeführt, an dem nach Angaben des Abteilungsleiters inzwischen 85 Prozent der Fünfjährigen teilnehmen. Die Vergabe von Plätzen an Grundschulen sei digitalisiert und anonymisiert worden. Beschwerden über Unregelmäßigkeiten seien bei einer Hotline des Ministeriums und über Facebook möglich. Die Untersuchungsabteilung des Ministeriums leite die Fälle gegebenenfalls an die Generalstaatsanwaltschaft weiter.

Im Jahresbericht des Bildungsamtes der Stadt Baku über die Maßnahmen zur Qualitätssteigerung für 2018 wird nicht von Korruption berichtet, sondern von Missbrauch oder Überschreitung der dienstlichen Befugnisse (Azedu 13.9.2018). Von 307 städtischen Schulen wurden wegen „negativer Fälle“ 30 leitende und stellvertretende Direktoren und Direktorinnen, neun Lehrkräfte und ein Mitarbeiter des Amtes entlassen. Wegen entsprechender Vorkommnisse in fünf Schulen wurden Anzeigen erstattet.

Über die Amtszeit von Bildungsminister Jabbarow bis 2017 wird berichtet, dass seine Entscheidungen in den Provinzen nicht immer durchgesetzt werden konnten. So erzählte eine Lehrerin, dass 2015 bei der Einstellung in einer Schule in der Provinz 2.000 Manat (damals etwa 1.700 Euro) an die örtliche Schulbehörde gezahlt werden sollten. 2016 soll ein vom Bildungsminister wegen seiner guten Testergebnisse ernannter

Schuldirektor in der Stadt Länkaran zum Rücktritt gezwungen worden sein, weil er dem Leiter des örtlichen Schulamtes nicht das geforderte Bestechungsgeld zahlen wollte.

Bekannt wurde auch der Versuch eines Schulbehörden-Mitarbeiters, das digitalisierte Aufnahmeverfahren für Grundschulen zu manipulieren und Eltern zur Zahlung von Bestechungsgeldern zu bewegen, damit ihre Kinder an der gewünschten Schule aufgenommen würden. Weitere Bestechungsfälle im Bildungssektor zählt ein Bericht der Organisation Open Azerbaijan für die Jahre 2013 bis 2018 auf (Open Azerbaijan 2019).

Auf Facebook thematisiert ein Politikexperte des Öfteren, dass Eltern von Schülern aufgefordert werden, in „Fonds“ einzuzahlen. Aus Kommentaren dazu geht hervor, dass Klassen üblicherweise zum „Tag des Lehrers“ am ersten Freitag im Oktober und zum Internationalen Frauentag am 8. März zwischen 30 und 50 Manat (derzeit zwischen 16 und 27 Euro) einsammeln. Zahlreiche Eltern beteiligten sich eifrig an den Aktionen und schlugen höhere Summen vor, weil sie im Gegenzug eine bessere Bewertung der Leistungen erwarteten. In der Regel wird nicht unterschieden zwischen Geschenken an Lehrkräfte und Aufforderungen, Beiträge zu Renovierungsarbeiten, Reinigung und Ausstattung zu zahlen. Aufgrund mangelnder Transparenz und fehlenden Vertrauens werden alle Aktionen als Korruption verstanden. Manche Schulen legten allerdings Wert darauf, sich von Korruption zu distanzieren, und forderten die Eltern auf, den Lehrkräften keine Geschenke zu machen, wie ein Elternteil im Oktober 2019 berichtete.

Aufnahmeprüfungen für die Hochschulen finden bereits seit 1992 in einem zentralen, anonymisierten Verfahren statt. Organisiert werden sie vom Staatlichen Prüfungszentrum – früher wie erwähnt Staatlicher Ausschuss für Studienplatzvergabe. Die Aufnahmeprüfungen an den Universitäten gelten seit Jahren als ein Verfahren, das prinzipiell ohne Bestechung zu bewältigen ist.

Der Andrang speziell von jungen Männern auf Studienplätze ist jedoch groß, denn sie sind während der Studienzzeit vom Wehrdienst und damit vom möglichen Dienst an den Fronten mit Berg-Karabach und Armenien befreit. Nur die Abiturientinnen und Abiturienten mit den höchsten Punktzahlen werden an den begehrtesten Universitäten Bakus zugelassen. Dazu zählt die ADA University, die 2014 nach einem Dekret des Präsidenten aus der Diplomatenaakademie ADA und der Universität für Informationstechnologien gebildet wurde. Geleitet wird sie von dem erfahrenen Diplomaten Hafis Paschaew, einem Onkel der Vizepräsidentin Mehriban Alijewa. Die ADA University gilt neben inzwischen vier weiteren Universitäten in Baku als transparent und frei von systemischer Korruption.

An den meisten Hochschulen gibt es eine Reihe von Lehrenden, die wegen ihrer fachlichen Qualifikation benötigt werden

und sich daher korrupten Praktiken entziehen können. Viele von ihnen bestreiten ihren Lebensunterhalt zusätzlich durch Nachhilfe – seit den 1990er-Jahren aufgrund der schlechten Qualität der Schulen üblich – als Vorbereitung auf die Aufnahmeprüfungen. Damit besteht für Lehrkräfte, die Schülerinnen und Schüler auf Aufnahmeprüfungen vorbereiten, ein Anreiz, im regulären Unterricht nicht optimal auf diese Prüfungen hinzuwirken, und somit die Gefahr, in einen Interessenkonflikt zu geraten (OECD 2016: 86).

Zudem fanden Prüflinge und Prüfer in den vergangenen Jahren Wege, die Anonymisierung der Klausuren bei den Aufnahmeprüfungen zu umgehen. Die Abiturienten kennzeichneten ihre Antwortbögen durch zuvor vereinbarte Zeichen und die Prüfer ordneten die Ergebnisse den Bestechungszahlungen entsprechend ein – so berichtete es ein Dozent im August 2019. Ein Bildungsexperte erläuterte, dass in geschlossenen Gruppen der sozialen Netzwerke Preise ausgehandelt würden, die 2016 bei 50 Manat (etwa 43 Euro) pro Prüfung begannen. Allerdings werden seit 2019 die Abitur- und die Aufnahmeprüfung zusammengelegt, sodass die Studienplätze nicht mehr pauschal nach Punktzahl vergeben werden. Anhand der Ergebnisse dieser Gesamtprüfung wird die Eignung für das jeweilige Fach geprüft und die Zulassung zum Wettbewerb um die Studienplätze an allen Universitäten des Landes entschieden. Auch wurden neben Multiple-Choice-Fragen offene Fragen in das Verfahren eingebaut. Bislang gibt es keine Berichte darüber, wie dies aufgenommen wurde. Da in den sozialen Medien keine Beschwerden auftauchten, scheint die Transparenz gewährleistet.

Im November 2018 wurde der Rektor der Staatlichen Universität Baku entlassen. Dies fand in den sozialen Netzwerken mit Hinweis auf korrupte Praktiken an der Hochschule große Zustimmung.

Um Studienplätze an begehrten Universitäten zu bekommen, nutzten Studierende Umwege, indem sie sich nach dem Abitur zunächst für Hochschulen in den Provinzen oder Privatuniversitäten bewarben, die eine geringe Punktzahl erfordern. Im ersten Studienjahr beantragten sie dann einen Wechsel an die begehrte Universität, den das Bildungsministerium und nicht das Staatliche Prüfungszentrum bearbeitet. 2019 wurden 2.646 von 3.510 Anträgen auf Hochschulwechsel genehmigt, was 1,4 Prozent aller Studierenden ausmachte, so der Jahresbericht des Bildungsministeriums (Ministry of Education Republic of Azerbaijan 29.12.2019). Zwar gibt es ein Gesetz, das dieses Verfahren absichert, und seit 2016 soll eine Internetplattform Transparenz herstellen (Ministry of Education Republic of Azerbaijan – Təhsil nazirliyi), doch lassen die Kriterien für den Studienplatzwechsel – nach Angaben eines Hochschuldozenten im Sommer 2019 – viel Interpretationsspielraum. Dies führe zu einem erheblichen Mangel qualifizierter Studierender.

Der vierte OECD-Monitoringbericht zum „Istanbul Anti-corruption Action Plan“ von 2016 spricht von positiven Schritten bei der Korruptionsbekämpfung etwa hinsichtlich der Ausbildung und der Anstellung von Lehrkräften, ruft aber auch zu grundlegenden Nachbesserungen am zweiten Antikorruptionsprogramm (2016–2018) auf. Die Umsetzung des Reformprozesses bedürfe einer besseren Planung inklusive nachvollziehbarer Indikatoren von Zeitplänen und Auswertungen der Ergebnisse. Sie solle transparenter gestaltet werden und mehr zivilgesellschaftliche Akteure einbeziehen sowie den Kontakt zwischen Eltern und Lehrkräften verbessern (OECD 2016: 9, 108).

Die beschriebenen Versäumnisse bieten plausible Erklärungen dafür, dass trotz der Reformanstrengungen weiterhin von Korruptionsfällen die Rede ist: Mangelnde Transparenz und die fehlende Einbeziehung der beteiligten Akteure in die Reformpläne können dazu beitragen, dass den Menschen nicht deutlich wird, wie problematisch korruptes Verhalten ist, und sie stattdessen nach Wegen suchen, auch neu entwickelte Verfahren zu manipulieren. Allerdings zeigen die Beschwerden von Eltern, die Berichte über Korruptionsfälle und deren Ahndung sowie die Aufrufe von Schulen, Lehrkräfte nicht

mehr zu beschenken, dass die Maßnahmen nicht nur *top down* stattfinden, sondern dass auch Druck aus der Gesellschaft heraus gemacht wird.

Eine Reaktion auf die genannten Forderungen erfolgte im Juli 2019: Der neu ernannte Bildungsminister Jeyhun Bayramow gründete einen öffentlichen Rat, an dem elf Vertreter und Vertreterinnen aus staatlichen und unabhängigen Bildungseinrichtungen und Nichtregierungsorganisationen beteiligt sind. Zudem nahm Aserbaidschan 2018 erstmals nach 2009 wieder an der PISA-Studie teil.

Ein Problem besteht im Hinblick auf politische Korruption. Auch in Aserbaidschan sind Lehrkräfte Mitglieder in Wahlkommissionen. Hier stellt sich die Frage, ob und auf welche Weise die Staatsführung die Loyalität der Lehrerinnen und Lehrer auch künftig sicherstellen will. Wenn Lehrkräfte früher durch geringe Gehälter abhängig gehalten werden sollten und sich in der Folge zu korrupten Praktiken genötigt sahen, steht dem heute der Bedarf an guter Ausbildung der jungen Generation entgegen, die in neuen Wirtschaftszweigen gebraucht wird, um dem Land und auch der Führung neue Einkommensmöglichkeiten zu verschaffen.

5.4.4 Gesundheitssektor

Als ein von systemischer Korruption geprägter Bereich galt in den vergangenen Jahren der Gesundheitssektor. Nach Umfragedaten der European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) von 2010 gaben in Aserbaidschan neun von zehn Befragten an, für eigentlich kostenlose medizinische Behandlung in staatlichen Einrichtungen Zahlungen leisten oder Geschenke machen zu müssen. Damit lag Aserbaidschan vor allen Ländern in Europa und dem postsowjetischen Raum (World Bank 2017: 177; EBRD 2010).

Ein Bericht der Organisation Open Azerbaijan von 2016 nennt Beispiele, bei denen Patienten für Ultraschalluntersuchungen oder Chemotherapie zahlen sollten (Open Azerbaijan 2019: 32). Als ein Grund für derartige Korruption wird die geringe Entlohnung des medizinischen Personals genannt. Gelegentlich gibt es Berichte, dass Patienten und ihre Angehörigen Zahlungen verweigern: Der Journalist Tejmur Karimow protestierte im Juni 2019 gegen die kostenpflichtige Behandlung seiner Mutter in einer staatlichen Klinik – wegen seiner Protestaktion „Stopp die Korruption“ vor dem Gesundheitsministerium wurde er vorübergehend festgenommen (Turan 14.6.2019).

Nach den „World Health Statistics“ der Weltgesundheitsorganisation von 2017 war Aserbaidschan unter den 15 Ländern mit dem niedrigsten Anteil öffentlicher Gesundheitsausgaben.

2014 betrug diese demnach 3,9 Prozent der staatlichen Ausgaben (WHO 2017: 21 und 94; auch Daten des Global Health Observatory der WHO). Öffentlich diskutiert werden fehlerhafte Behandlungen, inkompetentes medizinisches Personal und genereller Ärztemangel. Als ein Grund für eine hohe Abwanderungsquote von Ärztinnen und Ärzten aus dem Land gilt Korruption – als Hürde bei der Einstellung und im Approbationsverfahren. Der Bericht des Ombudsmanns von 2012 zählt 41 Fälle von gefälschten Diplomen auf (Ombudsman 2012: 31).

Entsprechend gering ist das Vertrauen in die staatlichen Gesundheitseinrichtungen. Im Sommer 2019 berichtete eine diabetesranke Frau, dass eine Poliklinik sie regelmäßig zu einer Kontrolluntersuchung einlade und ihr ein Messgerät kostenlos zur Verfügung stellte – auch wenn sie die Behandlung dort als gut empfinde und ihr keine teuren Medikamente verschrieben würden, bevorzuge sie die Behandlung in einer privaten Klinik, die ihr die Familie finanzieren könne. Unabhängige Aktivisten äußerten sich zudem misstrauisch hinsichtlich ärztlicher Behandlungen von Kollegen und Verwandten. Es gab auch Vorwürfe unterlassener Hilfeleistung.

Im Jahr 2017 entfielen 70 Prozent der Arztbesuche auf den privaten Sektor (GTAI 24.12.2018). Wer es sich darüber hinaus leisten kann oder muss, geht zur Behandlung ins Ausland – für

günstigere Behandlungen nach Iran oder Georgien, für qualitativ hochwertige Operationen oder Therapien nach Westeuropa.

In einer Umfrage für den Bericht „Life in Transition III“ der EBRD gaben 2016 lediglich 46 Prozent der Befragten an, dass sie ihren Gesundheitszustand als „gut“ oder „sehr gut“ bewerteten; in Deutschland sind dies 68 Prozent und in Italien 54 Prozent (EBRD 2016: 78).

Bereits 2007 wurde eine staatliche Agentur für Krankenversicherung (ITSDA) gegründet. Diese führte 2016 drei Pilotprojekte in den Regionen durch: In der Stadt Mingatschewir und den Landkreisen Jewlach und Agdam wurden lokale medizinische Einrichtungen umstrukturiert, Fachpersonal besser bezahlt, Medizintechnik bereitgestellt und die Versorgung mit Hausärzten organisiert (GTAI 24.12.2018). Ende 2019 gab es elf Regionalbüros. Der Leiter der Agentur, Saur Alijew, hat in Großbritannien Finanzwesen studiert und für Ernst & Young in verschiedenen Ländern gearbeitet. Das Beratungsunternehmen McKinsey & Company war mit der Planung für die landesweite Einführung der Krankenversicherung beauftragt.

Der Agentur ist die Organisation TEBIB (s.o. 5.4) zugeordnet, der Ende 2019 die Verwaltung eines Großteils der staatlichen Kliniken übertragen wurde. Diese unterstanden bisher dem Gesundheitsministerium, das auch die regulierende Behörde ist. Den Stadtverwaltungen und lokalen Behörden unterstehen laut GTAI weitere regionale und lokale Krankenhäuser.

Mit dem Jahresbeginn 2020 wurde eine verpflichtende gesetzliche Krankenversicherung eingeführt, die ein Basispaket

medizinischer Leistungen abdeckt. Gestuft nach Einkommensgruppen werden ein bis zwei Prozent des Arbeitnehmereinkommens an die Krankenkassen gezahlt, wobei der Betrag je zur Hälfte vom Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragen wird. Ein Unterschied in der Beitragshöhe wird zwischen dem Ölsektor und anderen Wirtschaftszweigen gemacht. Die Behandlung von Rentnern, Arbeitslosen und Kindern soll nach Angaben der Staatlichen Agentur für gesetzliche Krankenversicherung ITSDA kostenlos bleiben. Eine Preisliste kann im Internet abgerufen werden.

Außenwirtschaftsvertreter schätzten 2018 die zu erwartenden Veränderungen im Gesundheitsmarkt Aserbaidschans zusammenfassend als „gravierend“ ein (GTAI 24.12.2018).

Auf die Ausbreitung des Corona-Virus im Nachbarstaat Iran reagierte die aserbaidische Regierung im Vergleich zu Armenien und Georgien spät mit einschränkenden Maßnahmen, etwa mit medizinischen Kontrollen von Einreisenden und der Unterbrechung von Verbindungen nach Iran. Den ersten Corona-Infizierten entdeckten georgische Beamte an der aserbaidisch-georgischen Grenze. Auch der erste Fall in Belarus war jemand, der zuvor unbehelligt durch Aserbaidschan gereist war. Offiziellen Angaben über Infizierte, Erkrankte und Verstorbene misstraut die Bevölkerung, teils scharfe Kritik äußern aserbaidische Medien und die Opposition. In einer Ansprache am 19. März unterstellte Präsident Alijew der Opposition Provokationen gegenüber dem Staat und bezeichnete sie als Feinde und „Fünfte Kolonne“, die isoliert werden müssten. In den Tagen darauf ging die Polizei hart gegen oppositionelle Gruppen vor (Eurasianet 19.3.2020).

5.4.5 Immobiliensektor

In Aserbaidschan ist es üblich, Wohnungen und Häuser zu kaufen statt zu mieten. Befördert wurde der Immobilienbesitz durch einen Bauboom infolge der steigenden Öleinnahmen nach 1995. Dieser wiederum war begleitet von Behördenwillkür beim Umgang mit Baugenehmigungen und bei der Registrierung von Wohneigentum.

Neu gebaute Immobilien wurden in der Regel bezogen, bevor die entsprechenden Eigentumsunterlagen ausgestellt waren. Nötig dafür war eine Abnahme der Bauten durch das Katastrophenschutzministerium und weitere Behörden, die wiederum erst nach Einrichtung der Gasversorgung erfolgen konnte.

Angesichts wachsender Unzufriedenheit thematisierte Präsident Alijew im Februar 2019 die Probleme und erließ ein Dekret, um die Verfahren für bis zum Jahresbeginn 2019 fertiggestellte Mehrfamilienhäuser zu beschleunigen. Der Bürgerservice ASAN

erhielt die Zuständigkeit, Grundbuchauszüge auszustellen. Ein Gesprächspartner äußerte im August 2019 sein Erstaunen darüber, wie schnell daraufhin seine Angelegenheit bei ASAN erledigt wurde, nachdem er zuvor jahrelang vergeblich versucht hatte, seinen Immobilienbesitz zu dokumentieren.

Im Januar 2020 wurde ein neuer Leiter des Staatskomitees für Städtebau und Architektur ernannt: Der 1977 geborene Anar Kulijew hatte zuvor bei der staatlichen Wirtschaftsfördergesellschaft gearbeitet, für viele junge Technokraten eine erste wichtige Station. Bei seiner Ernennung wurde er unter anderem damit beauftragt, künftig unlautere Methoden zu unterbinden; dafür erhielt seine Behörde zusätzliche Kompetenzen (President of the Republic of Azerbaijan Ilham Aliyev 8.1.2020).

Die Zuteilung von Sozialwohnungen an die Binnenflüchtlinge aus Berg-Karabach unterliegt der Aufsicht des Staatskomitees

für Flüchtlinge, dessen Vorgehen als intransparent kritisiert wird. Staatliche Fürsorgeleistungen würden nach unklaren Maßstäben verteilt. Bei einem Gespräch in der Flüchtlingsunterkunft in Mingatschewir im Juli 2015 erzählten Anwohner, dass nach Fertigstellung einer neuen Wohnsiedlung für Flüchtlinge dort nicht wie erwartet die Geflüchteten, sondern andere Personen einzogen.

Im April 2018 erhielt die Behörde für Städtebau einen neuen Chef: Rowschan Rsajew steht im Ruf, nicht korrupt zu sein und engen Kontakt zu den Geflüchteten zu halten. Er selbst ist Mitglied des Vorstandes der Aserbaidshanischen Gemeinde Berg-Karabachs und seit 2004 Abgeordneter aus Göy Göl, einer Grenzregion mit vielen Binnenflüchtlingen aus Berg-Karabach.

5.4.6 Polizei

Korruption bei der Verkehrspolizei galt in den vergangenen Jahren als notorisch. Bei einer Umfrage Ende September 2017 gaben 90 Prozent von 6.375 Befragten an, die Verkehrspolizei sei korrupt. In einer YouTube-Serie zeigen Videoaufnahmen unter dem Titel „YPX-Sebebsiz saxlama“ (Anhalten ohne Grund) zehn Beispiele bestechlichen Verhaltens von Verkehrspolizisten. Im Ombudsmann-Bericht von 2012 ist zu lesen, dass 67 Mitarbeiter der Verkehrspolizei wegen Korruption bestraft wurden (Ombudsman Heasabat 2012: 27).

Auf großen Straßen werden jedoch inzwischen Kameras eingesetzt. Bei Verkehrsverstößen erhalten die Fahrer eine Nachricht mit Foto- und Videobeweis sowie die Aufforderung, ihre Strafe zu bezahlen. Dies ist an Automaten möglich. Kameras werden nicht nur für die Verkehrskontrolle eingesetzt, sondern hängen auch auf öffentlichen Plätzen, in Gebäuden und in der U-Bahn. Nach Aussage eines Gesprächspartners sind einige Kameras im Zentrum von Baku mit Gesichtserkennung ausgestattet. Offiziell begründet wird dies mit der Bekämpfung

Doch ist das Staatskomitee für Flüchtlinge etwa bei der Wohnungsvergabe auf die Gouverneure angewiesen und kann damit nicht voll umfängliche Transparenz zusichern.

Am 10. Oktober 2019 protestierten vor dem Staatskomitee Geflüchtete, die in der Nähe von Baku in provisorischen Unterkünften leben und denen neue Wohnungen in Kobu zugesichert worden waren. Nach Aussagen der Protestierenden erhielt nur ein Teil von ihnen Wohnungen, die anderen mussten in ihren Notbehelfen unter unhaltbaren Zuständen bleiben. Nach Angaben eines Flüchtlings sind Zahlungen zwischen 2.000 und 5.000 Manat (derzeit 1.000 bis 2.600 Euro) fällig, um auf einer Warteliste so weit nach vorn zu rücken, dass eine Wohnung zugeteilt wird (Meydan TV 2019).

von Kriminalität. Proteste der Bevölkerung gibt es kaum, auch wenn staatliche Stellen bereits Kameraaufnahmen gegen Oppositionelle und Journalisten verwendet haben.

Berichte gibt es auch darüber, dass Führerscheine bei nicht bestandener Prüfung gekauft werden können. In den sozialen Netzwerken ist von Preisen um 740 Manat im Jahr 2013 (damals 690 Euro) bis 1.500 Manat im Jahr 2019 (770 Euro) die Rede. Das zuständige Innenministerium hat dies jedoch als Gerücht zurückgewiesen. Es konnte auch niemand auffindig gemacht werden, der zugegeben hätte, einen Führerschein gekauft zu haben.

Da es in der Bevölkerung viel Unmut über das Vorgehen der Behörden bei Verlust und Ablauf der Führerscheine gegeben hat, wurde deren Ausstellung ebenfalls an die Agentur ASAN übertragen. Bislang ist es aus technischen und fachlichen Gründen nicht möglich, auch die Führerscheinprüfung bei ASAN anzusiedeln.

5.5 Investitionsbedingungen

Um nach dem Ölboom neue Einnahmen generieren zu können, verfolgt die Führung um Präsident Ilham Alijew eine Politik zur Verbesserung der Investitionsbedingungen. Bereits 2011 verabschiedete sie ein Gesetz, mit dem staatliche Kontrollen geregelt, Überprüfungen desselben Sachverhalts durch verschiedene Behörden verhindert und ein einheitliches Register für Unternehmenskontrollen eingeführt werden sollten. Die Unternehmen wurden in drei Risikogruppen eingeteilt, womit ihnen eine maximal erlaubte Häufigkeit der Prüfungen zugeordnet wurde: Unternehmen mit mittlerem Risiko durften

demnach nur einmal im Jahr, Unternehmen mit geringem Risiko nur einmal in zwei Jahren und die mit geringstem Risiko nur einmal in drei Jahren kontrolliert werden.

Präsident Alijew äußerte bei einer Rede 2015 harsche Kritik an weiterhin willkürlich durchgeführten Kontrollen durch Exekutivbehörden und Rechtsschutzorgane, die die Unternehmer „erstickten“, „sie ausnahmen“ und unter Druck setzten (President of the Republic of Azerbaijan Ilham Alijew 12.10.2015).

Am 20. Oktober 2015 verabschiedete das Parlament dann ein Gesetz „Über die Aussetzung der Prüfungen des Unternehmertums“ (Gesetz № 1410-IVQ, abrufbar beim Justizministerium), das alle staatlichen Kontrollen von Unternehmen für zwei Jahre aussetzte. Dieses Gesetz zielte darauf ab, die Kleinunternehmen vor Behördenwillkür und Korruption zu schützen. 2017 wurde die Frist bis zum 1. Januar 2021 verlängert. Ausgenommen waren in den ersten zwei Jahren die Steuerprüfungen. Nach der Verlängerung des Gesetzes wurden Qualitätsprüfungen von Lebensmitteln und Medikamenten, zur Bausicherheit, zum Feuer- und zum Strahlenschutz ergänzt. Nach Angabe eines Mitarbeiters des Wirtschaftsministeriums soll die zuständige Behörde reorganisiert werden, um „künstliche Barrieren“ für Unternehmen abzubauen.

Nach Ernennung des bisherigen Bildungsministers Jabbarow zum Minister für Steuerwesen Ende 2017 wurden auch „mobile Steuerprüfungen“ stark reduziert. Jabbarows erklärtes Ziel war, Unternehmen dabei zu helfen, „aus dem Schatten herauszutreten“ (Ministry of Taxes 2019).

Zudem gibt es Hinweise darauf, dass kleine und mittlere Unternehmer auch auf informeller Ebene mehr Freiraum erhalten haben. Zumindest berichtete ein Politikexperte, dass Unternehmer nicht mehr unter Druck gesetzt würden, ihre Firma an Personen aus dem Umkreis von Oligarchen zu verkaufen. Früher sei das oft der Fall gewesen, sobald sich Firmen als erfolgreich erwiesen hätten. Sei ein Unternehmer nicht zum Verkauf bereit gewesen, hätten diese Personen versucht, die Firma zu ruinieren, indem sie zum Beispiel Mitarbeiter mit hohen Gehältern abwarben.

Unternehmer aus dem Ausland konnten in ähnlicher Weise unter Druck gesetzt und als Konkurrenten aus dem Markt gedrängt werden. Dem hätten sie mit offiziellen oder informellen Joint Ventures entgehen können, wie es der libanesische Geschäftsmann und Vorsitzende der Internationalen Handelskammer in Georgien, Fady Asly, beschreibt. Um permanenten Ärger mit den Zollbehörden zu beenden, sei er mit einem hohen Beamten der Zollbehörde ein „inoffizielles Joint Venture“ eingegangen. Dieser habe festgelegt, welche der importierten Waren mit Zoll belegt wurden und welche nicht. Zudem habe er versprochen, das Unternehmen vor Konkurrenten zu schützen. Im Gegenzug habe er 50 Prozent der Profite erhalten. Nach Angaben Aslys führte die Zollbehörde doppelte Bücher, eines für offizielle und eines für inoffizielle Abläufe (Asly 2016: 73ff.).

Um Investitionen aus dem Ausland einfacher und sicherer zu machen, unterzeichnete Präsident Alijew im Dezember 2016 ein Dekret: Das Wirtschaftsministerium richtete Industrie- und Landwirtschaftsparks ein, in denen sich internationale Unternehmen niederlassen und das Ministerium als direkten Ansprechpartner nutzen können. Auf dem Gelände des

Hafens Alat, 65 Kilometer südlich von Baku, wird eine Sonderwirtschaftszone nach britischem Recht ohne Steuern und Zölle eingerichtet, was Alijew am 17. März 2016 verfügt hatte.

Die Zahlung von Zöllen erfolgt inzwischen über ein elektronisches System; die Einnahmen fließen direkt in das Staatsbudget (The American Interest 17.10.2019). Den für ausländische Investoren wichtigen Migrationsservice leitet der Harvard-Abgänger Wusal Husejnow.

Im aktuellen „Doing Business“-Report der Weltbank findet sich Aserbaidschan auf dem 34. Platz unter 190 Staaten (World Bank 2020). Positiv wird unter anderem hervorgehoben, dass die Registrierung von Eigentum einfacher und transparenter geworden sei.

Bei einer Umfrage des Baku Research Institute unter 100 Unternehmen im Spätsommer 2018 gaben 50 Prozent an, dass sich das Geschäftsklima verbessert habe; 23 Prozent sahen eine Verschlechterung. Als Gründe für die Verbesserungen sehen 18 Prozent die Steuerreformen und die Aufhebung der Kontrollen. 14 Prozent führen diese Entwicklung auf die Vereinfachung beim Zoll zurück, sieben Prozent auf den Zuwachs der elektronischen Dienstleistungen durch den Staat. Der Rückgang von Korruption wird unter „anderen Gründen“ zusammengefasst, die bei 25 Prozent liegen (Baku Research Institute 2018).

Zum Jahresbeginn 2020 erklärte Michail Jabbarow, im Oktober 2019 schließlich zum Wirtschaftsminister ernannt, die Schattenwirtschaft sei Dank der Steuerreformen deutlich zurückgegangen. Bei einem Wirtschaftswachstum von 2,2 Prozent seien die Steuereinnahmen um 3,4 Prozent gestiegen und hätten mit 7,6 Milliarden Manat (4,03 Milliarden Euro) einen historischen Höchststand erreicht. Die Zahl der Steuerzahler habe um 12,3 Prozent zugenommen, wobei der Zuwachs im Nichtölsektor am höchsten sei – trotz des Wegfalls der Einkommenssteuer für Gehälter unter 8.000 Manat (4.240 Euro). Diese Steuerbegünstigung habe wiederum zu 18,3 Prozent mehr Arbeitsverträgen geführt. Die Steuereinnahmen aus dem Nichtölsektor machten seinen Angaben zufolge 70,8 Prozent der gesamten Steuereinnahmen aus (Ministry of Economy 22.1.2020; Trend News Agency 16.1.2020).

GTAI schrieb in einem Wirtschaftsausblick vom September 2019, dass noch erheblicher Nachholbedarf beim Abbau der Schattenwirtschaft und der Schaffung von fairem Wettbewerb bestehe. Der informelle Wirtschaftssektor mache mehr als 60 Prozent des BIP aus; Konsequenz sei eine schwache Investitionsneigung der Unternehmen. Der Ausbau neuer Branchen neben dem Ölsektor komme „nicht im gewünschten Tempo voran“.

Die Kaufkraft der Bürgerinnen und Bürger werde beeinträchtigt durch eine hohe Arbeitslosigkeit und Armutsquote, durch

geringe Löhne und die Folgen der Abwertung des Manat. Im ersten Halbjahr 2019 habe das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen pro Monat 271 US-Dollar betragen. Davon gebe jeder Einwohner durchschnittlich 89 US-Dollar für Lebensmittel und andere Produkte sowie 41 US-Dollar für Dienstleistungen aus.

5.6 Elitenkorruption

In der Phase des Krisenmanagements sprach Präsident Alijew von einer Verjüngung des Regierungsteams und der Regeneration der politischen Klasse. Am 15. Oktober 2019 kritisierte er in einer Rede vor Ministern jene in der Regierung, die sich dem Reformprozess entgegenstellten und ihre persönlichen Interessen verfolgten (President of the Republic of Azerbaijan Ilham Alijew 15.10.2019).

Seines Postens enthoben wurde im Herbst 2019 Ramis Mehdijew, seit 1995 als Chef der Präsidialadministration zweitwichtigste Person im Staat (Bertelsmann Stiftung 2020: 11). Unter seiner Führung wählte die Präsidialadministration Abgeordnete für das Parlament aus und gab ihnen direkte Anordnungen, womit sie den Gesetzgebungsprozess bestimmte (Guliyev 03.2020; Bertelsmann Stiftung 2020: 13). Mehdijew wurde zum Präsidenten der Akademie der Wissenschaften ernannt. Er ist wie Hejdar Alijew in der Exklave Nachitschewan geboren und zählt damit zum Nachitschewan-Clan. Beobachtern zufolge spielte die Zugehörigkeit zu diesen Patronage-Netzwerken nach der Machtübernahme durch Alijews Sohn Ilham jedoch immer weniger eine Rolle bei der Besetzung wichtiger Posten.

2017 wurde Transportminister Sija Mammadow entlassen. In seinem Ressort gab es Skandale, etwa um die schwedische Firma Bombardier (OCCRP 17.3.2017) und die Trump Organisation (The New Yorker 6.3.2017). Im folgenden Jahr wurde das Portfolio in das Ministerium für IT & Telekommunikation integriert. Die Korruption im Transportsektor hatte die Entwicklung von Infrastrukturprojekten verzögert und die Bedingungen für ausländische Unternehmen erschwert (Cornell 2019).

Nach der Abwertung des Manat im März 2015 wurde der Chef der „International Bank of Azerbaijan“ entlassen und später wegen Unterschlagung, Amtsmissbrauchs und Betrugs zu 15 Jahren Gefängnis verurteilt (BBC 14.10.2016). Im Oktober 2015 wurde ein Verwandter des Bankiers, der Chef des Ministeriums für Nationale Sicherheit, ohne Angabe von Gründen entlassen (RFE/RL 17.10.2015).

Am 19. Dezember 2019 wurden der Gouverneur der Region Agstafa, seine Stellvertreter sowie ein ehemaliger Gouverneur unter dem Vorwurf festgenommen, dass sie öffentliche Gelder unterschlagen, Finanzmittel für öffentliche Ausschreibungen

Der Anteil einkommensstarker Bevölkerungsteile, die es vor allem in Baku gebe, sei in den vergangenen Jahren gesunken. Doch Entlastungen bei der Einkommenssteuer und den Sozialabgaben, Lohnzuwächse und Kreditentschuldungen ließen einen real leicht wachsenden Konsum erwarten (GTAI 3.9.2019).

in ihrem Interesse verwendet und die Gehälter von Scheinangestellten für sich eingestrichen hätten.

Auf seinem Posten geblieben ist bislang der Minister für Katastrophenschutz, Kamaladdin Hejdarow. Der frühere Chef der Zollbehörde hatte das Ministerium 2006 übernommen. Offenbar ging er in seinem Ressort selbst gegen Korruption vor (The American Interest 17.10.2019). Er stammt wie der Präsident aus Nachitschewan.

Der Abbau von Korruption, die Schaffung neuer Institutionen und die Besetzung wichtiger Posten mit jungen, loyalen Technokraten, meist aus dem Umfeld der Bakuer Eliten und der Pasha Holding, gehen einher mit der Schwächung der Clans, einiger Oligarchen und der postsowjetischen Elite aus der Amtszeit Hejdar Alijews. Gestärkt werden das Präsidentenamt und der neu geschaffene Posten der Ersten Vizepräsidentin (Guliyev 03.2020: 8). „Netto-Gewinner dieses Kampfes ist die Präsidentengattin und Vizepräsidentin Mehriban Alijewa und ihre erweiterte Familie, die Paschaews. Alijewa leitet nun Gesprächsrunden zu wirtschaftlichen Themen in der Regierung“, urteilt der Südkaukasusexperte Tom de Waal im November 2019 (Carnegie Europe 5.11.2019).

Aserbaidshanische Journalisten und Journalistinnen, die zu wirtschaftlichen Aktivitäten der Präsidentenfamilie und anderen hochrangigen Amtsträgern recherchierten, gerieten in den vergangenen Jahren unter Druck. Dazu zählt die Investigativjournalistin Chadidscha Ismailowa. Sie wurde 2015 zu siebeneinhalb Jahren Haft verurteilt, im Mai 2016 auf Bewährung entlassen und unterliegt einer Reisesperre. Der Rapper Paster wurde im Dezember 2019 zu 30 Tagen Hausarrest verurteilt, nachdem er in einem Song die „Pasha Bank“ thematisiert hatte. Ein aserbaidshanischer Abgeordneter klagte in Großbritannien gegen das Recherchenetzwerk OCCRP; der Fall wurde im Januar 2020 mit einer außergerichtlichen Einigung beigelegt.

Der Wille der aserbaidshanischen Führung zur Transparenz in puncto Korruption hat Grenzen: Die „Group of States Against Corruption“ (GRECO) des Europarates hielt beispielsweise 2017 fest, dass die Regierung keine Fortschritte gemacht habe, ein Register einzurichten, in dem Staatsbedienstete ihr Eigentum offenlegen müssen – ein anerkanntes Instrument, um Korruption in großem Stil vorzubeugen.

Bereits 2001 war nach norwegischem Vorbild der Staatliche Ölfonds (SOFAZ) zur Bündelung der Öleinnahmen gegründet worden. Er wird als weitgehend professionell und transparent geführt eingeschätzt und regelmäßig von internationalen Unternehmen begutachtet. Allerdings bezieht sich die Transparenz auf die Einnahmenseite, nicht jedoch in ausreichendem Maße auf die Ausgaben (Cornell 2011: 235). Öffentliche Investitionen, die über SOFAZ, das Staatsbudget und die staatliche Ölfirma SOCAR liefen, würden indirekt für Korruption verwendet, schrieb Meissner 2011 (9).

Im Jahr 2004 trat in Übereinstimmung mit den Forderungen des Europarats ein Gesetz in Kraft, das die Einrichtung einer Abteilung zur Korruptionsbekämpfung beim Generalstaatsanwalt vorsieht. Auch ratifizierte Aserbaidschan 2005 die UN Convention Against Corruption.

2007 wurde Aserbaidschan Mitglied der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), eines freiwilligen Zusammenschlusses von Rohstoff produzierenden Ländern, die sich für mehr Transparenz engagieren wollen. Als jedoch Aserbaidschan bei einem Treffen im April 2015 wegen des Umgangs mit Regierungsgegnern gerügt und suspendiert wurde, erklärte die Regierung den Austritt aus der Organisation (EITI 2018).

5.7 Politische Korruption

Die personellen Veränderungen im Regierungsapparat der 2010er-Jahre ließen Beobachter vermuten, dass die Führung um Präsident Alijew zu einer Öffnung auch auf politischer Ebene bereit sein könnte. Dazu zählten die Neuordnung des Innenministeriums und der Sicherheitsbehörden, die Ablösung von Ramis Mehdijew als Chef der Präsidialadministration und dessen Abteilungsleiter für öffentliche und politische Angelegenheiten, der berüchtigt war für verbale Attacken auf Oppositionelle und Journalisten (Eurasianet 17.1.2020).

Anlass zu solchen Annahmen gab darüber hinaus eine vorgezogene Parlamentswahl am 9. Februar 2020, bei der eine Reihe junger und unabhängiger Kandidaten sowie Oppositionskräfte wie die noch junge Partei ReAl (Republikanische Alternative Partei) antraten. Allerdings wurden zwei unabhängige Kandidatinnen zur Generalstaatsanwaltschaft einbestellt, um Druck auf sie auszuüben. Auch bei der Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten für die Regierungspartei „Neues Aserbaidschan“ wurden nicht so viele junge und neue Leute berücksichtigt, wie Beobachter nach den Umgestaltungen in der Regierung erwartet hätten. Das Europäische Parlament entschied am 8. Januar 2020, keine Wahlbeobachter nach Aserbaidschan zu entsenden. Schließlich verlief die Wahl bei niedriger Beteiligung (wie schon eine Lokalwahl im Dezember 2019) mit

Als Teilnehmer der 2011 gegründeten Initiative Open Government Partnership mit 70 Staaten wurde Aserbaidschan im Mai 2016 zu einem inaktiven Mitglied herabgestuft und im Dezember 2018 die Suspendierung verlängert (Open Government Partnership 11.12.2018).

Auch wenn Aserbaidschan im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) zu den Ländern der Östlichen Partnerschaft der EU zählt, gegründet 2009 in Prag auch in Anwesenheit Präsident Alijews, schloss die Regierung in Baku kein Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union. Zur Begründung hieß es, dass dies nicht den Interessen Aserbaidschans entspreche und die Unabhängigkeit und Souveränität des Landes einschränke. Seit Ende 2016 verhandeln die EU-Kommission und die aserbaidschanische Regierung über ein neues Abkommen, das eine 1996 geschlossene Partnerschafts- und Kooperationsvereinbarung ersetzen soll. Diese dauerten Anfang 2020 an. Zu den Problemfeldern zählen nach Angaben beider Seiten Handel und Wirtschaft, darunter besonders die Energiepreise. Eine Rolle spielt auch, dass Aserbaidschan bislang nicht der WTO beigetreten ist, was die Einhaltung internationaler Standards bei Zöllen, Steuern und anderen Aspekten der Wirtschaftspolitik erfordern würde.

etlichen Unregelmäßigkeiten, die auf Betrug hinwiesen. Die OSZE-Wahlbeobachter vor Ort beanstandeten unter anderem unfaire Bedingungen für die Opposition und erhebliche Verstöße bei der Stimmenauszählung (OSZE 10.2.2020).

Oppositionspolitiker wie der Chef von ReAl, Ilgar Mahmmadow, beschreiben die politische Sphäre insgesamt als korrupt. Auch die „klassischen“ Oppositionsparteien hätten sich auf Deals mit der Staatsführung eingelassen. Dagegen bezeichnete Mahmmadow es als sein wichtigstes Anliegen, vor der Bevölkerung als sauber und ehrlich bestehen zu können. Insbesondere fürchtete er, dass seine Partei bei der Parlamentswahl im Februar 2020 aus politischem Kalkül der Regierung Abgeordnetenmandate zugeschanzt bekäme. Tatsächlich erhielt sein Parteikollege Erkin Gadirli als einziger Oppositioneller ein Mandat als Abgeordneter. Gadirli erklärte am Wahlabend, im Verhältnis zur niedrigen Wahlbeteiligung zu viele Stimmen erhalten zu haben (ReAl 9.2.2020). Er nahm sein Mandat dennoch an, wofür ihn viele zivilgesellschaftliche Vertreterinnen und Vertreter kritisierten.

5.8 Justizsystem

Im April 2019 unterzeichnete Präsident Alijew ein Dekret zur „Vertiefung der Reformen im Justizwesen“, begründet mit der Notwendigkeit einer Anpassung der Justiz an die Wirtschaftsreformen. Darin benannte der Präsident die mangelnde Transparenz und die unterschiedliche Auslegung von Gesetzen in vergleichbaren Fällen als Probleme. Er mahnte Reformen zur Korruptionsbekämpfung sowie zur Schaffung von Transparenz und fairen Bedingungen an. Dies beschrieb er vor allem mit Hinblick auf den Wirtschaftssektor (The American Interest 17.10.2019).

Die genannten Defizite entsprechen den Ergebnissen von Umfragen internationaler Organisationen unter ausländischen Unternehmen, die in Aserbaidshan tätig sind. Rechtssicherheit etwa zählte in Erhebungen der deutschen Außenhandelskammer in Aserbaidshan über Jahre zu den drei reformbedürftigsten Themen.

Der Präsidentenerlass sah vor, zum Jahresbeginn 2020 die für Wirtschaft und Verwaltung zuständigen Gerichte aufzulösen und neue Gerichte für kommerzielle Angelegenheiten mit 200 zusätzlichen neuen Richtern sowie Verwaltungsgerichte zu schaffen. Der Erlass kündigte konkrete Maßnahmen an, um eine faire Rechtsprechung zu ermöglichen, darunter die Stärkung der finanziellen Unabhängigkeit der Richter durch bessere Gehälter, die Verteilung der Gerichtsverfahren durch ein elektronisches System nach Zufallsprinzip sowie Disziplinarmaßnahmen gegen Einflussnahmeversuche von Anwälten.

5.9 Organisierte Kriminalität

Zu Beginn der 1990er-Jahre eröffneten sich während des Krieges um Berg-Karabach und der Phase staatlicher Schwäche größere Freiräume für die Entstehung organisierter Kriminalität. Hejdar Alijew bekämpfte jedoch konsequent alle rivalisierenden Gruppen, darunter eine 200 Mann starke Gruppe von Sondereinsatzkräften unter Ex-Vize-Innenminister Rowschan Jawadow, der mehrfach versucht hatte, gegen Alijew zu putschen. Diese Gruppierung hatte sich schrittweise zu einer kriminellen Bande entwickelt, war in Schmuggelgeschäften verstrickt und kooperierte mit rechtsextremen Gruppen in der Türkei. Der Tod Jawadows bei der Niederschlagung einer Revolte 1995 markierte das Ende der Gegner Alijews, der nun das Gewaltmonopol innehatte (Cornell 2011: 86 f.).

Wenn es danach noch organisierte Kriminalität beispielsweise im Drogenschmuggel gab, dann im Rahmen der bestehenden Machtstrukturen (Kupatadze 2012: 198; Galeotti 2018: 186). Mit dem Verbot der Casinos im Land verschloss die Führung einen Weg, Geld zwischen der Türkei und Aserbaidshan zu waschen, worin auch Staatsangestellte involviert gewesen waren (Cornell 2011: 177).

Diese Justizreform bezieht sich vor allem auf den zivilrechtlichen Bereich, um die wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen. Der Bereich Menschen- und Bürgerrechte ist davon vorerst ausgenommen. Die Strafgerichtsbarkeit wurde im Erlass jedoch berücksichtigt: Es wurden Gesetzesänderungen zur „Humanisierung“ von Strafen angeregt und verstärkt eine „Entkriminalisierung“ befürwortet. Konkrete Änderungen hierzu sollten von den zuständigen Ministerien vorgeschlagen werden.

Unabhängige Anwältinnen und Anwälte haben Probleme mit der Anwaltskammer, die eigentlich die Interessen ihrer Mitglieder vertreten sollte. 2019 suspendierte die Kammer die prominente Menschenrechtsanwältin Schachla Humatowa. Die Generalstaatsanwaltschaft nahm Ermittlungen gegen sie auf. Die Anwältin vertritt zahlreiche politische Häftlinge, darunter Gefangene einer Justizstrafanstalt in Ganja, die Folter, erzwungene Geständnisse und manipulierte Beweise geltend machen. Das Aufnahmeverfahren lässt zu, Anwälte von der Ausübung ihres Berufs abzuhalten (Civil Rights Defenders 4.12.2019).

Dem „BTI Country Report 2020“ zufolge war die Loyalität zur politischen Führung ein wichtiges Entscheidungskriterium für die Ernennung von Richtern. Die Regierung greife in Prozesse ein und habe das letzte Wort in sensiblen Fällen. Korruption spiele in alltäglichen zivilrechtlichen und in Kriminalfällen eine bedeutende Rolle bei der Entscheidungsfindung (Bertelsmann Stiftung 2020: 14).

Das Bundeskriminalamt führt in seinen jährlichen Lagebildern aserbaidshanische Gruppen als Teil der russisch-eurasischen organisierten Kriminalität auf, in der aufgrund der gemeinsamen kriminellen Kultur und der russischen Sprache Täter aus den postsowjetischen Staaten zusammengefasst werden. Aserbaidshanische Gruppen fielen in Berlin bei Eigentumsdelikten (Berliner Zeitung 16.8.2019) und Schleusertätigkeit auf.

Im November 2019 durchsuchte die Bundespolizei Wohnungen in mehreren deutschen Städten und vollstreckte zwei Haftbefehle mit der Beschuldigung des „gewerbs- und bandenmäßigen Einschleusens von Ausländern, Urkundenfälschung und Geldwäsche“ (Bundespolizeidirektion Koblenz 13.11.2019). Berichten von Medien und Beobachtern zufolge gaben sich Aserbaidshanner als Oppositionelle des Regimes ihrer Heimat aus, um in Deutschland Asyl zu beantragen (Global Voices 21.12.2019).

5.10 Internationale Implikationen

Während Journalisten und Journalistinnen in Aserbaidschan wegen ihrer Recherchen zu wirtschaftlichen und finanziellen Aktivitäten im Umfeld der Präsidentenfamilie und von Regierungsmitgliedern massiv unter Druck gerieten, gelang es internationalen Recherchenetzwerken wie dem Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), verdächtige Verbindungen aufzuzeigen. Diese lassen darauf schließen, dass es den Akteuren gelingt, ihre Machtstellung für Einkommensgewinne zu nutzen, diese über Offshore-Konstruktionen ins Ausland zu transferieren und auch für politische Zwecke einzusetzen.

OCCRP und Journalisten präsentierten in den vergangenen Jahren Ergebnisse von Recherchen, wonach Familienmitglieder der Führungsspitze über Holdings und Banken bei Unternehmen in Bereichen wie Telekommunikation, Bauwirtschaft, Transport, Bergbau, Gas und Öl involviert seien (OCCRP 15.6.2015; Bullough 2018: 58).

Judah und Sibley weisen angesichts dieser Beispiele darauf hin, dass Finanzinstitutionen, die mit diesen Banken kooperierten, den geopolitischen Einfluss „autoritärer Kleptokraten“ förderten (Judah and Sibley 2018: 15). Die Organisation International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ) beschrieb nach Auswertung der „Panama Papers“ der Anwaltskanzlei Mossack Fonseca ein Netzwerk aus geheimen Unternehmen in Steuerparadiesen als „Offshore Empire“, in das auch Mitglieder der aserbaidschanischen Führung und deren Angehörige involviert gewesen seien (ICIJ 4.4.2016).

In den vergangenen Jahren nutzte die aserbaidschanische Führung Mittel, um im Ausland Lobbyarbeit für sich zu betreiben – dies auch mit dem Zweck, sich als unerlässlicher strategischer Partner darzustellen und sich durch wertschätzende Äußerungen ausländischer Politiker bei der eigenen Bevölkerung Legitimität zu verschaffen. So soll die staatliche Ölfirma SOCAR diverse Lobbyaktivitäten in den USA finanziert haben (Weiss 10.6.2014; OCCRP 19.6.2015).

In Großbritannien, Frankreich und Deutschland betrieb The European Azerbaijan Society (TEAS) Lobbyarbeit. So reisten Parlamentsabgeordnete aus Westeuropa nach Baku und äußerten sich nach ihrer Rückkehr positiv über die aserbaidschanische Führung. Finanziert worden sein sollen diese Reisen mit Geldern, die über Offshore-Firmen an TEAS gegangen seien, wie ein schwedischer Politiker erklärte, der eine Zeit lang für TEAS gearbeitet hat. Gemanagt wurde TEAS von einem Verwandten eines aserbaidschanischen Ministers (Bullough 2018: 277).

Zu einem Skandal kam es im Europarat. Abgeordnete ließen sich nach Aserbaidschan einladen und erhielten teure Geschenke

oder Geld, darunter ein italienischer Parlamentarier, ein spanischer Politiker und eine Bundestagsabgeordnete. Alle fielen anschließend mit anerkennenden Äußerungen über Aserbaidschan auf. Eine Resolution zu politischen Gefangenen in Aserbaidschan wurde 2013 im Europarat abgelehnt – der italienische Parlamentarier hatte mit anderen dagegen gestimmt. Gegen ihn ermittelte 2017 die italienische Staatsanwaltschaft wegen Geldwäsche (Tagesspiegel 16.1.2018).

Im Juni 2019 unterstützten wiederum aserbaidschanische Abgeordnete im Europarat den damaligen Premierminister von Malta, Joseph Muscat. Sie setzten sich mehrfach dafür ein, eine Resolution des Europarats zu entschärfen, die die schleppe Aufklärung des Mordes an der Journalistin Daphne Caruana Galizia kritisierte (Times of Malta 30.6.2019). Galizia hatte vor ihrem Tod auch über Offshore-Firmen im Besitz von Personen aus dem Umfeld der aserbaidschanischen Staatsführung berichtet (OCCRP 23.4.2018).

Ermittlungen wegen Bestechung in Aserbaidschan gab es gegen die schwedische Firma „Bombardier Transportation AB“ (OCCRP 17.3.2017). Untersuchungen gegen die schwedisch-finnische Telekommunikationsfirma Telia wurden 2016 eingestellt, weil die schwedische Staatsanwaltschaft die Zahlung eines Bestechungsgeldes an einen lokalen Partner nicht nachweisen konnte (OCCRP 5.5.2016). Die Trump Organization des amtierenden US-Präsidenten wiederum war nach Recherchen des Magazins The New Yorker offenbar in ein zweifelhaftes Hotelgeschäft in Baku verwickelt (The New Yorker 6.3.2017).

Die Frau des Direktors der International Bank of Azerbaijan, die im Zentrum der Finanzkrise in Aserbaidschan stand, fiel in Großbritannien als Erste unter die zur Bekämpfung von Geldwäsche eingeführte „Unexplained Wealth Order“, nachdem sie in London durch exorbitante Ausgaben aufgefallen war (The Guardian 6.11.2018; Die Welt 30.5.2019). Demnach kann gegen Personen ermittelt werden, die bei Ausgaben von mehr als 50.000 Pfund nicht nachweisen können, woher sie die Mittel dafür haben. Ein Londoner Gericht erklärte allerdings auch, dass die Aserbaidschanerin nicht ausgeliefert werden könne, weil sie keinen fairen Prozess zu erwarten habe (Financial Times 26.9.2019).

Um die Anfälligkeit für Korruption zu verringern, treffen internationale Firmen wie das Landwirtschaftsunternehmen John Deere Vorkehrungen: Sie legen klare Regeln fest und vermitteln diese regelmäßig bei Trainings und Besprechungen mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern – ein wichtiges Beispiel, wie internationale Konzerne einen Beitrag zu fairen Geschäftsbedingungen leisten können.

5.11 Referenzen

Agentur für Bürgerdienstleistungen und Soziale Innovation beim Präsidenten der Republik Aserbaidschan – Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Vətəndaşlara Xidmət və Sosial İnnovasiyalar üzrə Dövlət Agentliyi – VXSIDA. <http://vxside.gov.az/az>

Agentur für Bürgerdienstleistungen und Soziale Innovation beim Präsidenten der Republik Aserbaidschan – VXSIDA (2019). *Hesabat 2018*. <http://www.vxside.gov.az/media/shares/12compressed.pdf>

The American Interest (17.10.2019). *Azerbaijan: Reform Behind a Static Façade*. www.the-american-interest.com/2019/10/17/azerbaijan-reform-behind-a-static-facade/

ASAN Service – Azerbaijani Service and Assessment Network. <https://asan.gov.az/en/service-centers/asan-xidmetler>

Azedu (13.9.2018). *Tədris ili keyfiyyətin artırılması istiqamətində görülən işlər- Hesabat məruzəsinin tam mətni*. <https://azedu.az/az/news/6270>

Azernews (6.1.2015). *Oil Prices see new "bottom"*. www.azernews.az/oil_and_gas/75573.html

Asly, Fady (2016). *Life with Scorpions*. Tbilisi.

AZNews.az (17.2.2014). *"Nömrə alveri" ilə bağlı prezidentə müraciət olundu- Yeni təşəbbüs*. www.aznews.az/news/ce-miyyet/48769.html

Baku Research Institute (2018). *Survey Analysis On The Current State of The Business Environment and Identifying Expectations*. <https://bakuresearchinstitute.org/survey-analysis-on-the-current-state-of-the-business-environment-and-identifying-expectations/>

BBC (14.10.2016). *Бывший глава крупнейшего банка Азербайджана осужден на 15 лет*. www.bbc.com/russian/news-37654039

Berliner Zeitung (16.8.2019). *Wie clever Banden in Berlin agieren*. <https://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/organisierte-kriminalitaet-in-berlin-wie-clever-banden-der-hauptstadt-agieren-li.13310> (zuletzt abgerufen am 20.08.2019)

Bertelsmann Stiftung (2018). *BTI 2018 Country Report Azerbaijan*. Gütersloh. https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2018_AZE.pdf

Bertelsmann Stiftung (2020). *BTI 2020 Country Report Azerbaijan*. Gütersloh. <https://www.bti-project.org/en/reports/country-report-AZE-2020.html>

Bullough, Oliver (2018). *Moneyland. Why Thieves & Crooks Now Rule the World & How to Take it Back*. London.

Bundespolizeidirektion Koblenz (13.11.2019). *BPOLD-KO: Bundespolizei durchsucht Wohnungen wegen des Verdachts des gewerbs- und bandenmäßigen Einschleusens aserbaidchanischer Staatsangehöriger, der Urkundenfälschung und der Geldwäsche*. www.presseportal.de/blaulicht/pm/70137/4438849

Carnegie Europe (5.11.2019). *Is Change Afoot in Azerbaijan?* <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/80271?fbclid=IwAR3FEkw-U58Ene60h7bOCagvQcX3VISDeIYgXsc-0qc2jC3xg5U5zqN-p32o>

Civil Rights Defenders (4.12.2019). *Open Letter to the Presidium of the Azerbaijani Bar Association*. <https://crd.org/2019/12/04/open-letter-to-the-presidium-of-the-azerbaijani-bar-association/>

Cornell, Svante E. (2011) *Azerbaijan since independence*. Armonk, New York.

Deyerler.org (28.3.2015). *Sürücülük vəsiqəsi "ASAN"laşır? – Açıqlama*. <http://deyerler.org/249640-sgrcgglk-vjsiqjsi-vasan-vlaedre-agdqlama.html>

Dia.az (1.10.2012). *SUMQAYIT DÖVLƏT UNİVERSİTETİNDƏ TƏHSİL RƏZALƏTİ* www.dia.az/10291-sumqayit-dgvlzht-und-versdtetdndzh-tzhhsdl-rzhzalzhthd.html

DOST – Agentur für nachhaltige und operative soziale Sicherheit – Dayanıqlı və Operativ Sosial Təminat Agentliyinin. <http://sosial.gov.az>

EITI (20.12.2018). *Status of Azerbaijan*. <https://eiti.org/azerbaijan>

Eurasianet (17.1.2020). *Azerbaijan's notorious ideologue suffers precipitous fall*. <https://eurasianet.org/azerbaijans-notorious-ideologue-suffers-precipitous-fall>

Eurasianet (19.3.2020). *Azerbaijan's president suggests coronavirus may require a crackdown on opposition*. <https://eurasianet.org/azerbaijans-president-suggests-coronavirus-may-require-a-crackdown-on-opposition>

European Bank for Reconstruction and Development (2010). *Life in Transition Survey II*. www.ebrd.com/news/publications/special-reports/life-in-transition-survey-ii.html

- European Bank for Reconstruction and Development (2016). *Life in Transition Survey III*. www.ebrd.com/publications/life-in-transition-iii
- E-gov.az. The State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan. www.e-gov.az/az
- The Economist (2019). *Democracy index by the Economist's Intelligence Unit*. www.eiu.com/topic/democracy-index
- Financial Times (26.9.2019). *Extradition of Azeri banker's wife blocked by UK court*. www.ft.com/content/d7fb00d8-e078-11e9-9743-db5a370481bc?fbclid=IwAR0UOgLzdoI_ErGooZxWcJnoU-OY2W4j-RZJrXDsxr1NGc1DEWekSI2mz6xU
- Galeotti, Mark (2018). *The Vory. Russia's Super Mafia. New Haven und London*.
- Global Voices (21.12.2019). *Inside the party membership scandal rocking Azerbaijan's opposition*. <https://globalvoices.org/2019/12/21/inside-the-party-membership-scandal-rocking-azerbajians-opposition/?fbclid=IwAR2P4MehKufO8US-2Susf8oUUO7ZL6CAUMYVDYdYXZPPgm5EdHNflvYyMV5>
- GTAI – Germany Trade & Invest (24.12.2018): *Aserbajdschans Gesundheitswesen ist im Umbruch*. www.gtai.de/gtai-de/trade/branchen/branchenbericht/aserbajdschan/aserbajdschans-gesundheitswesen-ist-im-umbruch-21330
- GTAI – Germany Trade & Invest (3.9.2019). *Wirtschaftsausblick Aserbajdschan (September 2019)*. www.gtai.de/gtai-de/trade/wirtschaftsumfeld/wirtschaftsausblick/aserbajdschan/wirtschaftsausblick-aserbajdschan-september-2019--153424
- The Guardian (6.11.2018). *Police arrest woman who spent £16m in Harrods*. www.theguardian.com/uk-news/2018/nov/06/police-arrest-zamira-hajiyeva-spent-16million-pounds-harrods
- Guliyev, Farid (3.2020). *Formal-Informal Relations in Azerbaijan*. *Caucasus Analytical Digest*. (114): 7–10. www.laender-analyse.de/cad/pdf/CaucasusAnalyticalDigest114.pdf
- ICIJ (4.4.2016). *How Family That Runs Azerbaijan Built an Empire of Hidden Wealth*. www.icij.org/investigations/panama-papers/20160404-azerbajian-hidden-wealth/
- Judah, Ben, und Nate Sibley (2018). *The Enablers: How Western Professionals Import Corruption and Strengthen Authoritarianism*. Washington D.C.
- Justizministerium Aserbajdschans. *Gesetzesarchiv – Aserbajcan Respublikası Ədliyyə Nazirliyinin Qanunvericilik baş idarəsi*. <http://e-qanun.az>
- Kupatadze, Alexander (2012): *Organized Crime, Political Transitions and State Formation in Post-Soviet Eurasia*. New York.
- Meissner, Hannes (2011). *Informal Politics in Azerbaijan: Corruption and Rent-Seeking Patterns*. *Caucasus Analytical Digest*. (24) 11.2.2011: 6–9. <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CAD-24-6-9.pdf>
- Meydan TV (2019). *"Qaçqınkom" – un qarşısında aksiya*. www.facebook.com/MeydanTelevision/videos/516789925813186/
- Ministry of Economy (22.1.2020). *A press conference was held on the results of 2019*. www.economy.gov.az/en/article/2019-cu-ilin-yekunlari-ile-bagli-metbuat-konfransi-kechirilib/30662
- Ministry of Education Republic of Azerbaijan (29.12.2019). *Təhsil statistikas – 2019*. <https://edu.gov.az/az/page/9/17803>
- Ministry of Education Republic of Azerbaijan – Təhsil nazirliyi. <https://transfer.edu.az>
- Ministry of Taxes (2019). *Interview with Mikayil Jabbarov*. www.taxes.gov.az/vn/metbuat/chixish/2019/Vergi_ishlahatlar.pdf
- Modern.az (14.6.2018). *Bu müəllimlərin orta aylıq əmək haqqı 552 manatdır*. <https://modern.az/az/news/168679>
- Neue Zürcher Zeitung (13.5.2017). *Finanzkrise am Kaspischen Meer*. www.nzz.ch/wirtschaft/finanzkrise-am-kaspischen-meer-aserbajdschans-groesste-bank-strauchelt-ld.1292906
- OCCRP (15.6.2015). *Azerbaijani First Family Big on Banking*. www.occrp.org/en/corruptistan/azerbajian/2015/06/11/azerbajian-first-family-big-on-banking.html
- OCCRP (19.6.2015). *How Azerbaijan manipulates public opinion in the US*. www.occrp.org/en/corruptistan/azerbajian/2015/06/19/how-azerbajian-manipulates-public-opinion-in-the-US.html
- OCCRP (5.5.2016). *Telia and Azerbaijan: Closed Investigation Not A Green Light for Future Transactions*. <https://www.occrp.org/en/daily/5197-telia-and-azerbajian-closed-investigation-not-a-green-light-for-future-transactions>
- OCCRP (17.3.2017). *Bombardier Sweden Investigated for Alleged Bribery in Azerbaijan*. www.occrp.org/en/agentsofinfluence/bombardier-sweden-investigated-for-alleged-bribery-in-azerbajian/

OCCRP (23.4.2018). *Pilatus: A Private Bank for Azerbaijan's Ruling Elite*. www.occrp.org/en/thedaphneproject/pilatus-a-private-bank-for-azerbajians-ruling-elite

OECD (2016). *Anti-corruption reforms in Azerbaijan. 4th round of monitoring of the Istanbul-Anti-Corruption Action Plan*. Paris. www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Azerbaijan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf

Ombudsman (2012). *Ombudsman Heasabat*. <http://ombudsman.gov.az/az/view/pages/59>

Open Azerbaijan (2019). *Corruption in Azerbaijan. Past Five Years*. https://openazerbaijan.org/site/assets/files/1412/corruption_in_azerbaijan_past_5_years.pdf

Open Government Partnership (11.12.2018). *Azerbaijan suspension extended*. www.opengovpartnership.org/news/azerbaijan-suspension-extended-bosnia-and-herzegovina-and-trinidad-and-tobago-designated-inactive-in-ogp/

OSCE (10.2.2020). *Despite large number of candidates, Azerbaijan elections lacked genuine competition and choice, international observers say*. www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan/445762

President of the Republic of Azerbaijan İlham Aliyev (12.10.2015). *Nazirlər Kabinetinin 2015-ci ilin doqquz ayının sosial-iqtisadi inkişafının yekunlarına və qarşıda duran vəzifələrə həsr olunmuş iclasında İlham Əliyevin yekun nitqi*. <https://president.az/articles/17375>

President of the Republic of Azerbaijan İlham Aliyev (15.10.2019). *Speech by İlham Aliyev at the meeting economic area under the President of Azerbaijan*. <https://en.president.az/articles/34463>

President of the Republic of Azerbaijan İlham Aliyev (8.1.2020). *İlham Aliyev received Anar Guliyev on his appointment as chairman of State Committee for Urban Planning and Architecture*. <https://en.president.az/articles/35574>

ReAl (9.2.2020). *Pressestatement von Parlamentsabgeordneten-kandidat Erkin Gadirli*. www.facebook.com/respublikaci/videos/2813299685412537/

Reuters (18.3.2009). *Azerbaijan votes to lift Aliyev term limit*. <https://www.reuters.com/article/us-azerbaijan-referendum/azerbaijan-votes-to-lift-aliyev-term-limit-idUSTRE52H7MK20090318>

RFERL (17.10.2015). *Azerbaijan's Nationals Security Minister Fired without Explanation*. www.rferl.org/a/azerbaijan-security-minister-fired-without-explanation/27311878.html

Tagesspiegel (16.1.2018). *Ein Korruptionsskandal mit Folgen*. <https://www.tagesspiegel.de/politik/der-europarat-und-aserbajidschan-ein-korruptionsskandal-mit-folgen/20849244.html>

The New Yorker (6.3.2017). *Donald Trump's Worst Deal*. New York. www.newyorker.com/magazine/2017/03/13/donald-trumps-worst-deal

The State Agency on Mandatory Health Insurance <https://its.gov.az>

The State Agency on Mandatory Health Insurance. *Xidmətlər Zərfi*. <https://its.gov.az/files/9/XidmetlerZerfi.pdf>

State Examination Center of the Republic of Azerbaijan (1.4.2019). *Müsabiqəyə təqdim olunmuş vakant vəzifələr üzrə vəzifə təlimatları, müsahibə proqramları Mərkəzin internet portalında yerləşdirilmişdir*. <http://dim.gov.az/news/3312/>

Stefes, Christoph H. (2006) *Understanding Post-Soviet Transitions. Corruption, Collusion and Clientelism*. New York.

Times of Malta (30.6.2019). *Azerbaijan comes to PM's 'rescue' in Council of Europe*. <https://timesofmalta.com/articles/view/azerbaijan-comes-to-pms-rescue-in-council-of-europe.718024>

Trend News Agency (16.1.2020). *Azerbaijan's tax revenue volume reaches historic high*. <https://en.trend.az/business/economy/3178057.html>

Turan (24.1.2018). *İlham Aliyev: Post-oil Period Started in Azerbaijan*. <https://contact.az/ext/news/2018/1/subsc/energy%20news/en/68505.htm>

Turan (14.6.2019). *Səhiyyə naziri jurnalisti mühakimə etdirmək fikrindən daşınıb*. www.contact.az/ext/news/2019/6/free/Social/az/81685.htm

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2015). *United Nations Public Service Award Winners*. <https://publicadministration.un.org/unpsa/innovation-hub/Home/Winners/2015-Winners/ASAN-Service>

Die Welt (30.5.2019). *Im Fall der Bankiersgattin kommt das McMafia-Gesetz erstmals zum Einsatz*. www.welt.de/wirtschaft/article194446313/Geldwaesche-Londoner-Behoerde-ermittelt-mit-McMafia-Gesetz.html

Weiss, Michael (10.6.2014). *The Corleones of the Caspian. Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2014/06/10/the-corleones-of-the-caspian/>

World Bank (2017). *World Development Report. Governance and the Law*. https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017?cid=ECA_FB_ECA_EN_EXT

World Bank (2020). *Doing Business 2020. Washington*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies.pdf>

World Health Organization (2017). *World Health Statistics 2017: monitoring health for the SDGs, Sustainable Development Goals*. <http://health21initiative.org/wp-content/uploads/2017/08/2017-WHO-World-Health-Statistics.pdf>

World Health Organization (o.J.). *The Global Health Observatory. Azerbaijan*. www.who.int/data/gho/data/countries/country-details/GHO/azerbaijan?countryProfileId=639d125f-ee3a-4235-8f6b-cd4066cb4de5

YouTube-Serie „YPX-Sebebsiz saxlama“ (Anhalten ohne Grund). www.youtube.com/results?search_query=%22YPX-Sebebsiz+saxlama



Georgien

Antikorruptionsvorbild
mit Rissen

6. Georgien

6.1 Einführung in die aktuelle Situation

Georgien galt lange als Vorreiter bei der Rechtsstaatsentwicklung und Korruptionsbekämpfung. Bereits 2003, nach der „Rosenrevolution“, begann die neue Führung unter Präsident Micheil Saakaschwili tiefgreifende Reformen. Seit 2016 ist ein EU-Assoziierungsabkommen verbunden mit einer „vertieften und umfassenden Freihandelszone“ vollständig in Kraft.

Während sich die Bekämpfung der Alltagskorruption in vielen Bereichen über einen langen Zeitraum als nachhaltig erwies, verstärkten sich Defizite im politischen Bereich und bei der Bekämpfung der Elitenkorruption. Die im Zuge der Korruptionsbekämpfung durchgeführte radikale Privatisierung und Deregulierung bewirkte Effekte auch zum Nachteil der Bevölkerung.

Bald nach der Unabhängigkeit 1991 strebte Georgien, das über wenige eigene Ressourcen verfügt, unter Präsident Eduard Schewardnadse eine Annäherung und Integration in westeuropäische und transatlantische Strukturen an. Nach gewalttätig ausgetragenen separatistischen Konflikten und inneren Machtkämpfen gelang es ihm zwar, das Machtmonopol des Staates zu stärken. Doch massive Korruption trieb die Wirtschaft in den Ruin und der Staat stellte grundlegende Funktionen der Infrastruktur wie eine zuverlässige Stromversorgung nicht mehr bereit. Da die Führung um Schewardnadse Wahlen fälschte, hatten die Bürgerinnen und Bürger keine Möglichkeit, mit ihrer Stimme einen Machtwechsel herbeizuführen. Die Folge war ein Aufstand gegen den gescheiterten Staat: die „Rosenrevolution“. Danach startete die neue Führung unter Präsident Micheil Saakaschwili ein radikales Programm, um die öffentlichen Institutionen grundlegend neu aufzubauen und die massiv verbreitete Korruption zu bekämpfen.

Die Führung um Saakaschwili schöpfte die Möglichkeiten zur Bekämpfung der Alltagskorruption weitgehend aus und erhielt dafür in der Bevölkerung und international Anerkennung. Es fehlte jedoch der politische Wille, Korruption auf der höheren Ebene von Wirtschaft und Politik sowie die Schwächen der Justiz ernsthaft anzugehen. Mitglieder aus dem Führungsteam missbrauchten ihre Position für informelle Eingriffe in das Leben der Bürgerinnen und Bürger, wofür es keine Kontrollmechanismen gab. So wurden Privatpersonen und Unternehmen gezwungen, dem Staat Grundbesitz und Immobilien „freiwillig zu schenken“. Zwar wurden Justizreformen auf den Weg gebracht und beispielsweise Reformen bei der öffentlichen Auftragsvergabe durchgeführt, doch blieben Probleme im Bereich der Elitenkorruption.

Tea Tsulukiani, Justizministerin Georgiens, im September 2019: „Vor zehn Jahren war Korruptionsbekämpfung etwas, das Georgien learning-by-doing tat. Das war wahrscheinlich einer der Gründe, warum die Regierung Fehler machte. Es zählte das Resultat, nicht der Weg dorthin. Korruption wurde um den Preis der Menschenrechte bekämpft.“

Die eklatante Unzufriedenheit führte bei der Parlamentswahl 2012 zur Abwahl der Partei Saakaschwilis. Regierungspartei wurde der „Georgische Traum“ – gegründet von Bidsina Iwanischwili, der in den 1990er-Jahren in Russland sein Vermögen gemacht hat (Genté 2013). Nach einem Jahr als Ministerpräsident zog sich Iwanischwili offiziell aus der Politik zurück. Minister und andere hochrangige Regierungsmitarbeiter konsultierten ihn jedoch weiterhin, wie ehemalige Kabinettsmitglieder berichteten. Einflussmöglichkeiten blieben ihm auch darüber hinaus, da zahlreiche Minister und weitere Personen wie der Generalstaatsanwalt zuvor für ihn gearbeitet hatten. 2018 übernahm Iwanischwili erneut den Parteivorsitz und tritt seitdem wieder häufiger mit politischen Statements in die Öffentlichkeit.

Während die Reformen hinsichtlich der Alltagskorruption weitgehend Bestand hatten, verschärfte sich vor allem während der zweiten Amtszeit des „Georgischen Traums“ die Folgen der Versäumnisse bei der Elitenkorruption und der politischen Korruption. NGOs und Oppositionsparteien wurden nicht müde, dies anzuprangern. Doch es gelang ihnen nicht, die Bevölkerung in ausreichendem Maße hinter sich zu bringen.

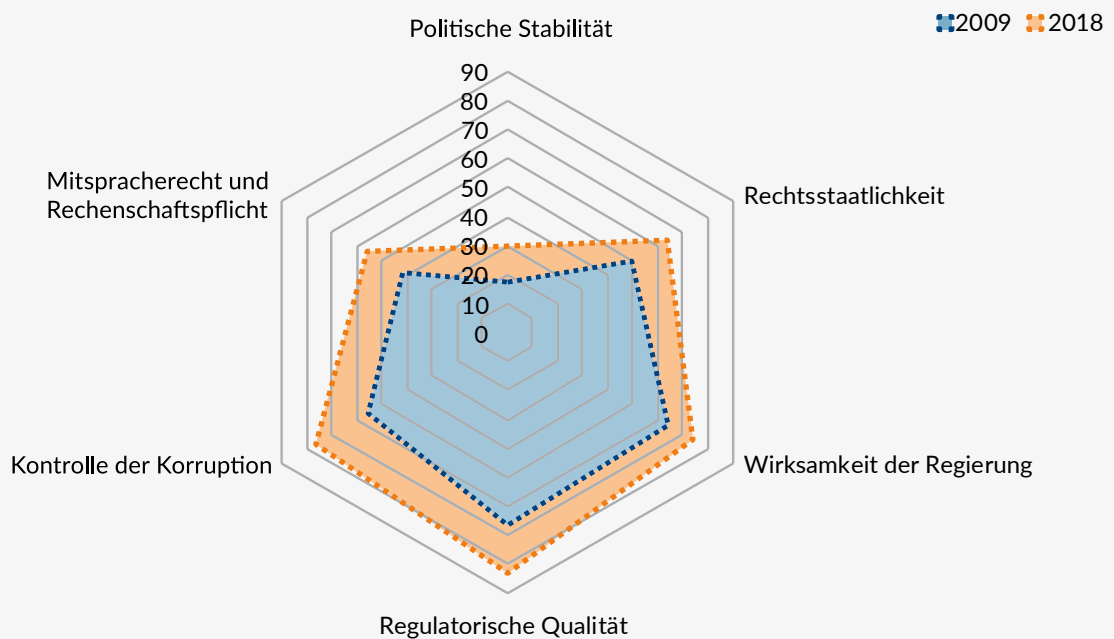
Im Umgang mit dem Corona-Virus wurde deutlich, über welche informelle Macht die orthodoxe Kirche gegenüber den gewählten Vertretern der Regierung und den Sicherheitsorganen verfügt. Trotz Ausnahmezustands und nächtlicher Ausgangssperre hielten die Priester die Gebetshäuser offen – womit sie einen erheblichen Anstieg der Infektionen und die Überlastung des schwachen Gesundheitssystems riskierten. Die orthodoxe Kirche ist also eine ernst zu nehmende Akteurin, abseits der Politik und ohne Rechenschaft ablegen zu müssen.

2019 verschlechterte sich Georgien leicht im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International. Unter 180 Staaten stand das Land auf dem 44. Platz und verlor damit im Vergleich zum Vorjahr drei Positionen. Dennoch liegt Georgien in diesem Ranking immer noch vor den EU-Staaten Malta, Italien, Slowakei, Ungarn und Bulgarien (Transparency International 2019).

Transparency International Georgia kritisierte im Januar 2020 eine seit Jahren andauernde Stagnation. Die Regierung habe auch 2019 nichts gegen die größten Herausforderungen unternommen: Dabei handele es sich um Korruption und politische Einflussnahme auf die Justiz, um Vereinnahmung wichtiger

Staatsinstitutionen durch private Interessengruppen, eine fehlende unabhängige Agentur zur Ermittlung von Korruption sowie von der Regierung unterstützte Angriffe auf die Zivilgesellschaft (Transparency International Georgia 23.1.2019).

ABBILDUNG 3: Institutionelle Rahmenbedingungen Georgien - Vergleich 2009 zu 2018



Georgien sticht durch die gleichmäßige Verbesserung in allen Bereichen außer der politischen Stabilität heraus.

Quelle: World Bank „World Governance Indicators“ 2019,
<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>, Eigene Darstellung
 Skala: 0 - 100, wobei 100 = höchster Wert

| BertelsmannStiftung

6.2 Historischer Hintergrund

Korruption und Organisierte Kriminalität hat die Sowjetrepublik Georgien vom russischen Zarenreich geerbt und aus revolutionären Zeiten zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Josef Stalin selbst war im Südkaukasus nicht nur als politischer Aktivist und Aufwiegler, sondern auch als Krimineller bekannt (vgl. Montefiore 2007). Unter seiner Herrschaft verloren informelle Strukturen in der Sowjetunion gegenüber dem Parteiapparat an Macht. Doch die Korruption kehrte in den 1960er-Jahren zurück.

Zu Sowjetzeiten galt der Südkaukasus und insbesondere Georgien als von systemischer Korruption und Schattenwirtschaft

geprägt. Ein berühmter Fall war in den 1960er-Jahren Otari Lasischwili. Er errichtete ein schattenwirtschaftliches Geschäftsimperium, indem er Rohstoffe aus der legalen Produktion abzweigte und gefragte Erzeugnisse wie Handtaschen und Regenmäntel produzieren ließ. Den notwendigen Schutz (Kryschadach) bot ihm der damalige Erste KP-Generalsekretär Wassili Mschawanadse. Beide wurden 1972 Ziel einer Antikorruptionskampagne von KGB-Chef Juri Andropow gemeinsam mit Eduard Schewardnadse, der Mschawanadse als Erster Generalsekretär der Kommunistischen Partei nachfolgte (Galeotti 2018: 94).

In korrupten Strukturen fanden sich in der georgischen Sowjetrepublik professionelle Kriminelle, Schwarzhändler, Parteibürokraten und Mitglieder der Sicherheitsorgane. Als Mittelsmänner traten sogenannte „Diebe im Gesetz“ auf (Galeotti 2018: 94): Die kriminellen Banden mit eigenem Ehrenkodex und strenger Hierarchie entstanden in den Straflagern der Sowjetunion und begründeten eine Subkultur der Unterwelt, die sich in nachsowjetischen Zeiten zu einer Mafia neuen Typs weiterentwickelten (Koehler 2000: 27).

Während der Perestrojka wurden „Diebe im Gesetz“ auch politisch aktiv. Eine bedeutende Rolle spielte der verurteilte Kriminelle Dschaba Iosseliani, der die paramilitärisch-nationalistische Gruppe „Mchedrioni“ (Ritter) gründete. Iosseliani war kurze Zeit Verbündeter, dann Rivale von Swiad Gamsachurdia, dem ersten Präsidenten Georgiens nach der Unabhängigkeit 1991. Kritiker beschrieben Gamsachurdia als unfähig zu Kompromissen, autoritär und nationalchauvinistisch. Während seiner Amtszeit kam es zur gewaltsamen Eskalation um das Gebiet Südossetien sowie zum Bürgerkrieg unter den Georgiern. Gamsachurdia gründete eine Nationalgarde, die letztlich als seine Schutztruppe fungierte und Demonstrationen gegen ihn mit Gewalt niederschlug. Anfang 1992 floh er mit einigen Mitstreitern nach Westgeorgien, während die Nationalgarde und die „Mchedrioni“ neben anderen paramilitärischen und kriminellen Banden als Wegelagerer die Bevölkerung weiterhin terrorisierten.

In dieser Situation baten Iosseliani und andere Akteure Schewardnadse zur Rückkehr an die Spitze Georgiens. Die Niederschlagung von Gamsachurdias Truppen gelang Schewardnadse erst 1993 mit Unterstützung Russlands. Bis 1995 brauchte er, um die Nationalgarde, die „Mchedrioni“ und weitere bewaffnete Gruppen zu entmachten und das Gewaltmonopol des Staates wiederherzustellen. Den Banden der Organisierten Kriminalität gelang es allerdings, ihre Strukturen auch in die Behörden hinein aufrechtzuerhalten, wo die meisten Mitarbeiter ihre Posten behalten hatten. Laut einer Studie von 2004 kontrollierten sie 30 Prozent der Einnahmen aus dem Bankensystem, je 40 Prozent der Einnahmen aus Restaurants und Hotels sowie aus dem Bausektor (Stefes 2006: 90).

Schewardnadse besetzte Regierungsposten mit sowjetischen Altkadern. Die aus Sowjetzeiten systemische Korruption in den staatlichen Institutionen blieb erhalten, inklusive der Praxis, Posten zu verkaufen. Immer wieder gab es Entführungen mit Gelderpressung, die auf Handlanger in den Ministerien hindeuteten (Asly 2016). Die Weltbank schrieb, Kriminelle und Regierungsmitarbeiter seien nicht zu unterscheiden gewesen, es habe sich um einen gescheiterten Staat mit leerer Kasse gehandelt (World Bank 2012: 6). Schewardnadse gelang es kaum, Kontrolle über den Staatsapparat zu erlangen. Wenn er selbst als nicht korrupt galt, so doch Mitglieder seiner Familie und der Regierung.

Schwere Korruptionsfälle im Verteidigungsministerium gefährdeten Georgiens nationale Sicherheit. So war 1995 der damalige Verteidigungsminister Giorgi Karkaraschwili in den Verkauf geheimer militärischer Informationen an die Führung des abtrünnigen Abchasiens verwickelt. Zudem verkauften Angehörige des Militärs Ausrüstung und Waffen. Kriminelle Banden schürten die Spannungen mit Abchasien und Südossetien, weil eine friedliche Lösung der Konflikte das Schmuggelgeschäft zerstört hätte (Stefes 2006: 88).

Um den Willen Georgiens zu einer Westanbindung und einer rechtsstaatlichen Entwicklung sowie zur Korruptionsbekämpfung zu zeigen, stimmte Schewardnadse unter anderem für den Beitritt zur Gruppe der Staaten gegen Korruption des Europarats GRECO. Auch richtete er einen Rat zur Koordinierung der Korruptionsbekämpfung ein und ordnete Maßnahmen dazu an – jedoch ohne dass dies Auswirkungen für hochrangige Regierungsmitarbeiter gehabt hätte (ebd.). Als Konsequenz reduzierten oder strichen westliche Regierungen, der IWF und die Weltbank ihre finanziellen Hilfen und Kreditprogramme. Reformorientierte Regierungsmitglieder wie Surab Schwania, Micheil Saakaschwili und Nino Burdschanadse wandten sich ab und gründeten eigene Parteien. Nach der manipulierten Parlamentswahl im November 2003 führten sie eine landesweite Protestbewegung an, deren Teilnehmende ein Ende der Korruption und einen funktionierenden Staat forderten.

Bei der Präsidentschaftswahl Anfang 2004 erhielt Saakaschwili 96 Prozent der Stimmen. Burdschanadse wurde Parlamentspräsidentin und Schwania war bis zu seinem Tod 2005 Premierminister. Ende März 2004 gewann bei der wiederholten Parlamentswahl eine Allianz mit Saakaschwilis „Vereinter Nationaler Bewegung“ (UNM) zwei Drittel der Stimmen. Mit diesen Ergebnissen im Rücken und westlicher Unterstützung begann die Regierung die Korruptionsbekämpfung und den grundlegenden Neuaufbau des Staates mit dem Ziel, ihn funktionsfähig zu machen. Unter dem Motto „Georgien ohne Korruption“ traf die Regierung zügig Entscheidungen, ohne umfangreiche Strategien auszuarbeiten und ohne Empfehlungen internationaler Organisationen zu berücksichtigen, die für einen durchdachten Reformprozess plädierten (Kupatadze 2015: 9).

Zunächst ging es um die Strafverfolgung Krimineller, korrupter Regierungsmitarbeiter und Geschäftsleute. Zugleich organisierte die Regierung die Steuererhebung neu, um Staatseinnahmen regenerieren zu können. Die Polizei wurde grundlegend anders strukturiert, die Behörden wurden einer rigorosen Deregulierung unterzogen und es gab weitgehende Privatisierungen. Verwaltungen wurden digitalisiert und Gebührenzahlungen der Bürgerinnen und Bürger an die Ämter bargeldlos gestaltet. Die Regierung beseitigte damit die systemische Alltagskorruption, doch Versäumnisse gab es bei Elitenkorruption und politischer Korruption. Deutlich wurde dies etwa in der Justiz und bei der öffentlichen Auftragsvergabe. So profitierten einige Unternehmer von der Abschaffung der Antimonopolbehörde.

6.3 Folgen des Machtwechsels 2012

Nachdem der „Georgische Traum“ 2012 die Parlamentswahl gewonnen und eine Regierungskoalition gebildet hatte, sicherte sich die Parteienallianz mit sozialpolitischen Maßnahmen wie Rentenerhöhungen und einer Basis-Krankenversicherung zunächst die Zustimmung der Bevölkerung. Die Regierung arbeitete bei der Bekämpfung der Korruption mit längerfristigen Plänen und bezog dabei ein breites Spektrum an Interessenvertretern ein. Die erste Antikorruptionsstrategie verbunden mit einem Aktionsplan legte sie 2015 vor.

Die europäisch-transatlantische Ausrichtung der Vorgängerregierung hielt der „Georgische Traum“ aufrecht. Am 27. Juni 2014 unterzeichnete Georgien mit der EU ein Assoziierungsabkommen, das am 1. Juli 2016 in Kraft trat und die Schaffung einer „vertieften und umfassenden Freihandelszone“ (DCFTA) beinhaltet. Die angestrebte wirtschaftliche Integration erfordert erhebliche Kosten und Reformanstrengungen, deren Ergebnisse erst in späteren Jahren für die Bevölkerung spürbar sein werden (Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche und Bertelsmann Stiftung 2017).

Bei der Umsetzung der Abkommen erließ die Regierung – in Abkehr von der deregulierenden Politik der Vorgängerregierung – neue Gesetze und Verordnungen, darunter für die Lebensmittelproduktion, zur Fahrzeugsicherheit und im Bau-sektor, die Sicherheitsstandards garantieren sollen, aber auch neue Korruptionsrisiken mit sich brachten.

Den Regierungsmitarbeitern fehlte es bei der Umsetzung der Reformen oft an Sachkompetenz, an Managementfähigkeiten und an der klaren Führung des Premierministers, der zudem mehrfach ausgewechselt wurde. Im Staatsapparat ergaben sich – von der obersten bis zur untersten Ebene – Verzögerungen durch häufige Mitarbeiterwechsel, durch die fehlende Koordination zwischen staatlichen Institutionen sowie aufgrund mangelnder Strategien und Kapazitäten zur Umsetzung von Richtlinien. Auch Unternehmen suchen weiterhin nach Mitarbeitern mit technischem Know-how zur Umsetzung der EU-Standards und Regulierungen (Bertelsmann Stiftung 2020: 31).

Elementar für die Motivation der Bevölkerung war die Einführung der Visaliberalisierung für den Schengen-Raum am 28. März 2017. Die Verhandlungen dazu hatten bereits 2008 begonnen und endeten erst, nachdem sich die EU-Innenminister auf die Einführung eines Suspendierungsmechanismus geeinigt hatten, der für den Fall eines signifikanten Anstiegs der Asylbewerberzahlen bei geringer Anerkennungsquote vorgesehen wurde.

Botschafter der EU-Staaten und der USA spielten bei Konflikten der Regierung mit Opposition, NGOs und Medien eine gewichtige Rolle als Mediatoren und Mahner – zum Beispiel in

der Krise um die Reform des Wahlrechts im Wahljahr 2020 sowie die Verurteilung von Oppositionspolitikern zu Gefängnisstrafen (Eurasianet 11.2.2020). In der Bevölkerung werden sie als „Schiedsrichter“ wahrgenommen und nehmen somit im politischen Prozess eine informelle Rolle ein.

Die EU blieb die größte Geldgeberin Georgiens mit bis zu 746 Millionen Euro für die Jahre 2014 bis 2020 zur Reformierung der öffentlichen Verwaltung, der Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung, der Justizreform sowie der Kapazitätsentwicklung und Zivilgesellschaft. Zweiter bedeutender Geldgeber sind nach wie vor die USA, die jährlich etwa 40 Millionen US-Dollar für diverse Programme bereitstellen (Bertelsmann Stiftung 2020: 38).

Doch während die Zustimmungswerte für einen Beitritt zu EU und NATO in den Umfragen des National Democratic Institute (NDI) und des International Republican Institute (IRI) in den vergangenen Jahren konstant hoch blieben, zeigte sich bei der Frage nach den wichtigsten Verbündeten Georgiens ein anderes Bild: Laut Caucasus Research Resource Center (CRRC), das für das „Caucasus Barometer 2019“ danach fragte, betrachtete nur ein Prozent der Befragten die EU als Freund des Landes, hinsichtlich der USA sind es 21 Prozent. 46 Prozent gaben „niemand“ an oder wussten keine Antwort. Als Begründung nannte der CRRC-Forscher Rati Schubladse Frustration darüber, dass die euro-atlantische Integration nicht so vorangekommen sei wie von in- und ausländischen Politikern versprochen (Civil.ge 7.2.2020).

Auch liberaldemokratische Politiker in Georgien äußerten sich kritisch darüber, dass Saakaschwili und seine Partei sowie ausländische Verbündete dem Volk zu große Hoffnungen gemacht hätten (tagesschau.de 10.6.2016). Befürworter einer EU-Mitgliedschaft verbinden laut CRRC mit dem Beitritt zu einem großen Teil die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Menschen.

Bidsina Iwanischwili, Geschäftsmann und Gründer der Partei „Georgischer Traum“, im Dezember 2011, kurz nach seiner Ankündigung, gegen Micheil Saakaschwilis Partei „Vereinte Nationale Bewegung“ anzutreten: „Natürlich ist es wichtig, Hilfsbedürftige zu unterstützen. Noch wichtiger ist es, den Menschen Jobs zu geben. Damit entsteht mehr Verantwortung. Mein Ziel ist es, die demokratischen Institutionen zu stärken und dafür zu sorgen, dass sich der Staat aus der Wirtschaft heraushält. Ich bin mir sicher, dass ich gewinne. Saakaschwili lügt und ich genieße Ansehen. Mit meinem Reichtum hat das aber nichts zu tun.“

Trotz der Hoffnungen, die der Geschäftsmann Iwanischwili geweckt hatte – in seiner Heimatregion hatte er Familien etwa die Reparatur von Dächern, eine Krankenversicherung, ein Hospital sowie ein Schwimmbad finanziert (Neue Zürcher Zeitung 29.12.2011) –, verbesserte sich die wirtschaftliche Situation für die Bevölkerung im ganzen Land nicht merklich. Noch im Laufe der ersten Amtszeit des „Georgischen Traums“ nahmen die Bürgerinnen und Bürger stattdessen wahr, dass Geschäftsleute die Partei für ihre Wirtschaftsinteressen zu nutzen versuchten. Entsprechend sank das Vertrauen in den einstigen Hoffnungsträger.

Insbesondere die Medien Rustavi 2 und Tabula, die mit der vormaligen Regierungspartei Saakaschwilis verbunden waren, sowie Transparency International Georgia und das Institute for Development of Freedom of Information (IDFI) deckten zahlreiche Korruptionsfälle auf (Kupatadze 2015: 9).

Im September 2019 prangerte eine Gruppe von 14 zivilgesellschaftlichen Organisationen eine „äußerste Machtkonzentration in den Händen der Regierungspartei“ an sowie eine informelle Machtausübung durch Parteichef Iwanischwili, der auch nach seinem Rücktritt als Premierminister 2013 die Kontrolle über die Entscheidungen der Regierung behalten habe (IDFI 9.9.2019).

Umfragen des International Republican Institute im Herbst 2019 zeigten (IRI 10.2019), dass 39 Prozent der Befragten meinten, der Kampf gegen Korruption habe nachgelassen. Allerdings spielte dieses Thema in der Wahrnehmung der Bevölkerung zu dieser Zeit eine geringere Rolle als Arbeitslosigkeit, hohe Preise und Armut.

6.4 Zustand der Staatlichkeit

Die grundlegenden Reformen der Regierung Saakaschwilis nach der „Rosenrevolution“ sind bis heute von Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des georgischen Staates. Es gelang der Regierung innerhalb kurzer Zeit, das Machtmonopol des Staates wieder herzustellen. Die Maßnahmen waren angesichts der tief verwurzelten Korruption und Organisierten Kriminalität effektiv, in ihrer Radikalität aber umstritten, denn sie gingen auch mit Menschenrechtsverletzungen einher. Zudem stärkte die Führung um Saakaschwili das Präsidentenamt in

einer Weise, die ihm über die Jahre ein zunehmend autoritäres Verhalten ermöglichte. Eine vorbildhafte Wirkung in der Region hatte wiederum die Einführung von Bürgerzentren, deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Bürgern staatliche Dienstleistungen effektiv und transparent bereitstellen. Reformen im Steuerwesen und beim Zoll haben gezeigt, dass bei politischem Willen auch Sektoren, die durch Bürokratie und Korruption schwer gezeichnet sind, neu aufgestellt und damit funktionsfähig gemacht werden können.

6.4.1 Strafverfolgung und Kampf gegen Organisierte Kriminalität

Nach dem Machtwechsel 2003 gab es zügig Festnahmen von Ministern, den Chefs der Zivilluftfahrtbehörde, der Eisenbahn, des Fußballbundes, der staatseigenen Goldmine sowie von Geschäftsleuten. Viele Beschuldigte erlangten die Einstellung von Strafverfahren im Rahmen von *plea bargaining* mit umstrittenen Vereinbarungen. Mit den Zahlungen von bis zu mehreren Millionen Euro wurde der Staatshaushalt aufgefüllt. Einer der bekanntesten Fälle war der von Schewardnadses Schwiegersohn, der umgerechnet 15 Millionen US-Dollar an den Staat zahlte. 2004 eingeführt, stieg die Zahl der auf diese Weise beigelegten Verfahren in den folgenden Jahren erheblich – im Jahr 2008 waren es mehr als die Hälfte von 17.639 Strafverfahren. Während Befürworter die Effektivität lobten, argumentierten Menschenrechtsanwälte, dass sich Kriminelle de facto legal freikaufen konnten, sofern sie über die finanziellen Mittel verfügten (Transparency International Georgia 02.2010).

Ebenfalls aus Effektivitätsgründen vereinfachte die Regierung die Regeln zur Festnahme von Regierungsmitarbeitern, die unter Korruptionsverdacht standen. Deren Eigentum konnte konfisziert werden, wenn sie keinen Nachweis über die legale Herkunft erbringen konnten. Eine Steueramnestie ermöglichte ihnen, ihr Eigentum bis Ende 2005 offiziell zu deklarieren. Dieses wurde legalisiert, wenn die Besitzer ein Prozent davon an den Staatshaushalt zahlten (World Bank 2012: 28).

Gegen die Organisierte Kriminalität gingen die Behörden schnell, öffentlichkeitswirksam, unerbittlich und – nach einer Anordnung des Innenministeriums – auch mit Gewalt vor. Bei Einsätzen im Jahr 2005 wurden 21 Kriminelle und 16 Polizisten getötet. Vorbild für die Gestaltung des Strafgesetzbuches waren Gesetze in Italien, Großbritannien, den USA und Neuseeland. Ein Gesetz von 2005 enthielt den Passus, wonach das Eingeständnis, ein „Dieb im Gesetz“ zu sein oder der „Welt der Diebe“

anzugehören, strafbar war. Dies bezog sich auf eine Regel des kriminellen Milieus, wonach sich die „Diebe“ auf eine entsprechende Frage hin zu erkennen geben mussten. Zwischen 2006 und 2010 wurden 180 Mitglieder der „Welt der Diebe“ – der Organisierten Kriminalität – verurteilt, 2011 waren noch 35 im Gefängnis, viele hatten inzwischen das Land verlassen.

Die Kriminalität ging zwischen 2006 und 2010 um mehr als die Hälfte zurück. Respekt und Bewunderung für die kriminelle Subkultur wurden dabei weitgehend erschüttert, die Autorität der formalen gegenüber den informellen Institutionen da-

gegen hergestellt (World Bank 2012: 15ff.). Nach dem Regierungswechsel 2012 erließ die neue Führung um Iwanischwili eine Amnestie, in deren Genuss auch Personen aus der Organisierten Kriminalität kamen. Sorgen um einen erneuten erheblichen Anstieg der Kriminalität bestätigten sich in den nachfolgenden Jahren jedoch nicht. Nach wie vor hat Georgien mit 252 Inhaftierten pro 100.000 Einwohner nach Russland die zweithöchste Gefangenensrate in Europa (Council of Europe 2.4.2019). Einer größeren Zahl von Kriminellen gelang es nach ihrem Weggang aus Georgien jedoch, sich im westeuropäischen Ausland zu etablieren.

6.4.2 Steuereinnahmen

Am Ende von Schewardnades Regierungszeit hatten die Steuereinnahmen eine Höhe von 14 Prozent des BIP (World Bank 2012: 3). Steuerpflichtige umgingen mit ausgefeilten Methoden ihre Zahlungen, und die Veruntreuung von Steuereinnahmen machte den Staat weitgehend zahlungsunfähig. Minister waren regelmäßig damit beschäftigt, beim Finanzminister um Zahlungen zu bitten (World Bank 2012: 27). Die neue Regierung verabschiedete 2005 ein Steuergesetz, welches das Steuersystem massiv vereinfachte: 14 von 21 Steuern wurden abgeschafft. Bei der Einkommenssteuer wurde die progressive Steuersatzerhebung zu einer *flat tax* in Höhe von zwölf Prozent abgeändert, die Mehrwertsteuer wurde von 20 auf 18 Prozent gesenkt. Laut Weltbank wurden Verluste ausgeglichen durch niedrigere

Steuersätze, eine breitere Steuerbasis, den Wegfall von Steuerausnahmen und die striktere Durchsetzung auch mit hohen Strafen. Umstritten war die Einführung von Registrierkassen für alle kommerziellen Unternehmungen und jede Zahlung. Erleichtert wurden die Steuererklärungen, die Unternehmen ab 2009 nur noch digital einreichen durften.

Zwischen 2003 und 2011 stiegen die Einnahmen aus der Profit-, der Mehrwert- und der Verbrauchssteuer um das Fünffache. Ab Ende 2004 zahlte die Regierung alle Löhne und Pensionen (World Bank 2012: 25ff.). Damit war es ihr gelungen, dem Staat wieder eine Einkommensgrundlage zu geben, die bis heute funktioniert.

6.4.3 Privatisierung und Deregulierung im Kampf gegen Korruption

Vor dem Machtwechsel 2003 wurde Unternehmenstätigkeit in Georgien massiv durch die Bürokratie behindert, die zudem ein wesentlicher Faktor für Korruption war. Mehrere hundert Geschäftsaktivitäten erforderten ein Zertifikat oder eine Erlaubnis. Dazu kamen Dutzende monatliche und jährliche Inspektionen. Eine Lizenz zu erhalten konnte ein Jahr dauern.

Im Jahr 2005 startete der damalige Wirtschaftsminister Kacha Bendukidse ein offensives Privatisierungs- und Deregulierungsprojekt. Er ging davon aus, dass die meisten Behörden und Regelungen ihren Zweck gar nicht erfüllten und lediglich zur Korruption beitrugen. So forderte er die Bürger auf, Restaurants schlicht zu boykottieren, in denen sich Gäste eine Lebensmittelvergiftung zugezogen hatten, statt auf Regulierung durch den Staat zu setzen (New Statesman 25.3.2020).

Entsprechend reduzierte die Regierung Lizenzen und Erlaubnisse von 909 auf 137, die nur noch Regulierungen zu Gesundheit, Umwelt, nationaler Sicherheit und Dual-Purpose-Gütern betrafen, die

auch für Waffen verwendet werden können. Ganz oder teilweise abgeschafft wurden Lebensmittel-, Feuerschutz- und Fahrzeugprüfungen, staatliche Wettbewerbskontrolle sowie Arbeitsschutz.

Unternehmer mussten nur noch eine Registrierung vornehmen. Die Bürgerinnen und Bürger bekamen in Service-Zentren alle Dokumente ausgestellt, und die Gebühren zahlten sie nicht mehr bar, sondern per Überweisung, was die Möglichkeiten für Bestechung einschränkte. Die Lizenzen und Erlaubnisse mussten von den zuständigen Mitarbeitern in maximal 30 Tagen bearbeitet werden (World Bank 2012: 53ff.).

Indem die Regierung die staatliche Aufsicht und die Regulierungsdichte verringerte, schwächte sie die formalen Institutionen als Instrumente der Verteilung von Ressourcen – ein Teil der Verteilungsmechanismen wurde in die informelle Sphäre verlagert (Timm 2015). Nach der Abschaffung der Antimonopolbehörde konnten ungehindert Monopole errichtet werden, was zum Beispiel im Importsektor vielfach geschah.

Nach dem Machtwechsel 2012 führte die Regierung der Parteienallianz „Georgischer Traum“ korrigierend eine Reihe von Regulierungen ein, vor allem im Rahmen der Harmonisierung mit EU-Regeln. So trat im September 2019 ein erweitertes Gesetz über Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz in Kraft, das unangekündigte Inspektionen und Strafzahlungen erlaubte. Allerdings blieb der Anwendungsbereich eingeschränkt (European Commission 2020: 13). Immer wieder gab es schwere Unfälle mit Todesfolge vor allem im Bergbau und im Bausektor. Oft folgten darauf neue Proteste der Arbeiter gegen die schlechten Arbeitsbedingungen.

Schwere Lebensmittelvergiftungen waren ebenfalls ein öffentlich häufig diskutiertes Thema. Seit 2010 arbeitet Georgien daran, bis zum Jahr 2027 272 EU-Rechtsinstrumente im Agrar- und Lebensmittelbereich anzupassen und einzuführen. 2019 gab es 101 Regulierungen in diesem Bereich. Die Umsetzung war insbesondere für Weinhersteller von Bedeutung, die Kundschaft auf dem europäischen Markt suchten.

6.5 Alltagskorruption

Das beschwerliche Leben in einem von Korruption zerrütteten Staat ist vielen Menschen so spürbar in Erinnerung, dass sie sich gegen eine Rückkehr korrupter Praktiken stellen – so lautet eine Erklärung, warum sich die Reformen in puncto Alltagskorruption in Georgien als überwiegend nachhaltig erwiesen. Auch die drakonischen Maßnahmen in den ersten Jahren nach der „Rosenrevolution“ – zu denen die öffentliche Vorführung von Beschuldigten zählte – haben sich vielen Bürgerinnen und Bürgern nachdrücklich eingeprägt. Die Entwicklung eines positiven Images von Polizisten und Kundenberatern in den neu gestalteten Bürgerzentren tat ihr Übriges.

Ein Unterschied wird aber nach wie vor gesehen zwischen der Zahlung von Bestechungsgeldern und der Nutzung familiärer

Bislang blieb Russland der größte Abnehmer von Wein, auch weil die Standards dort geringer sind. Allerdings nahm die russische Lebensmittelbehörde Beanstandungen zum Anlass für politisch motivierte Boykotte.

Während der Umsetzung des EU-Assoziierungsabkommens führte die Regierungspartei ab 2018 schrittweise wieder Fahrzeuginspektionen ein. Dies stieß – angesichts einer zu erwartenden Verringerung der Luftverschmutzung und der Unfallrisiken – besonders in der Hauptstadt auf Zustimmung. Allerdings bedeuten die technischen Vorgaben vor allem für Klein- und Kleinstunternehmer im Transportgewerbe wie Taxi- und Busfahrer eine neue finanzielle Belastung. Um die zu vermeiden, boten Werkstätten zum Beispiel an, für den Zeitraum des Inspektionstermins Katalysatoren zu mieten. Auch Verdachtsfälle von Korruption bei Inspektionszentren wurden bekannt – diese sollen falsche Zertifikate ausgestellt haben. Der Staatliche Sicherheitsservice nahm in diesem Zusammenhang mehrere Personen fest (Georgia Today 22.10.2018).

oder freundschaftlicher Kontakte etwa für berufliches Fortkommen. Letzteres scheint weit mehr akzeptiert zu sein beziehungsweise entspricht noch immer einer gesellschaftlichen Erwartungshaltung. Darauf deuten auch Beispiele bekannt gewordener Fälle nepotistischen Verhaltens und Äußerungen von Politikern hin.

Bürger im September 2019 in Tbilisi: „Ich habe eine Cousine, die nicht mehr mit mir spricht, weil ich ihr 2005 keinen Job besorgt habe. Sie glaubte, ich habe etwas Persönliches gegen sie. Wir arbeiten an der gleichen Einrichtung und sie sagt mir bis heute nicht Guten Tag.“

6.5.1 Polizei

Die sichtbarste Form der Korruption war zu Schewardnadses Regierungszeiten die Verkehrspolizei, die bei jeder sich bietenden Gelegenheit Geld einforderte. In diesem Bereich führte Saakaschwilis Regierung eine der radikalsten und international bekanntesten Maßnahmen durch: Alle 16.000 Streifenpolizisten wurden über Nacht entlassen. Wer danach eingestellt werden wollte, musste ein Training durchlaufen und einen Eid leisten. Administrative Arbeit wurde digitalisiert und von unnötigen Abläufen befreit. Einen wichtigen Anreiz bot die Erhöhung der Gehälter um das Zehnfache auf bis zu 500 Euro pro Monat.

Um die Mentalität der Polizisten und ihre Wahrnehmung in der Bevölkerung zu verändern, erhielten sie zudem neue Uniformen – denen der New Yorker Polizei nachempfunden – sowie neue Fahrzeuge und weitere Ausrüstung. Begleitet wurde dies alles mit einer PR-Kampagne. Undercover-Offiziere, die sich als normale Autofahrer ausgaben, testeten, ob sich die Polizisten an die neuen Regeln hielten. An allen großen Straßen in den Städten wurden Kameras angebracht und eine Telefonnummer für Beschwerden wurde eingerichtet. Bußgelder konnten nur noch bei Banken eingezahlt werden.

In der Folge stieg das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei – laut IRI von zehn Prozent im Jahr 2003 auf 84 Prozent im Jahr 2010. In weiteren Umfragen bestätigten die Befragten, dass die Polizei jetzt freundlich, fair und verantwortungsbewusst aufträte; zwei Prozent hielten sie nach wie vor für korrupt (World Bank 2012: 22).

Fachleute wiesen darauf hin, dass die bessere finanzielle Ausstattung der Polizei zu einer effektiveren Arbeit führte, aber auch zu einer unverhältnismäßigen Macht von Polizei und Geheimdiensten – verbunden mit einer zunehmend autoritären Regierungsweise (Kupatadze 2012: 13).

6.5.2 Gesundheitssystem

Zwischen 2007 und 2012 dezentralisierte und privatisierte Saakaschwilis Regierung das Gesundheitssystem. In dieser Zeit flossen staatliche Gelder vorwiegend über private Versicherungsunternehmen, die Haushalten mit Einkommen unter der Armutsgrenze eine Grundversorgung zur Verfügung stellen mussten. Ein Plan von 2007 sah vor, die bestehende Krankenhausinfrastruktur innerhalb von drei Jahren von Grund auf zu verändern und die Eigentumsrechte per Ausschreibung vom Staat auf den privaten Sektor zu übertragen. 2010 wurden Versicherungsunternehmen, die in bestimmten Regionen Haushalte unter der Armutsgrenze versicherten, verpflichtet, in diesen Gebieten in die Rekonstruktion von Krankenhäusern und Ersthilfeeinrichtungen zu investieren (Richardson und Berdzuli 2017).

Im Jahr 2012 befanden sich 40 Prozent der Krankenhäuser im Besitz von Versicherungsunternehmen, andere wichtige Investoren waren Pharmaunternehmen und Immobilienfirmen. Gewinnorientierte Anbieter beherrschten damit den Markt, der kaum reguliert war und dessen Produkte und Dienstleistungen wenig kontrolliert wurden. In der Folge dominierten einige wenige Unternehmen das Gesundheitswesen; sie deckten eine breite Palette an Diensten ab und diktierten damit die Preise. „Die Struktur der vertikalen Integration von Pharmaunternehmen, Privatversicherungsunternehmen und Anbietern medizinischer Dienstleistungen ist ungewöhnlich im europäischen Kontext und diese Unternehmen sind maßgebend im System“, schrieben Richardson und Berdzuli 2017 (ebd. xvi).

Beispielsweise gehörte die PSP-Versicherung zur PSP Gruppe, die den Import und Verkauf von Medikamenten in Georgien dominierte und zugleich ein Netzwerk von Dienstleistern hatte. Der Eigentümer von PSP, Kachaber Okriaschwili,

Seit der Machtübernahme durch den „Georgischen Traum“ ist die Wertschätzung für die Polizei gesunken. Wurde deren Arbeit laut NDI-Umfragen 2012 von 58 Prozent der Befragten als gut bewertet, waren es im November 2019 nur noch 43 Prozent (NDI 12.2019). Mehr Vertrauen als die Polizei genossen die Armee und die orthodoxe Kirche, laut IRI-Umfrage vom Oktober 2019 auch die georgischen Medien. In dieser Befragung erhielt die Polizei mit Blick auf Offenheit und Transparenz mittlere Werte: 34 Prozent hielten sie für einigermaßen transparent und offen, 30 Prozent für teils undurchschaubar und unzugänglich. Eine Rolle bei dieser Einschätzung dürfte das massive Vorgehen der Polizei bei größeren Protestaktionen gespielt haben, wie im Juni 2019 vor dem Parlament in Tbilisi und im Pankisi-Tal im April 2019, als die Sicherheitskräfte mit Gewalt gegen die Protestierenden voringen.

saß von 2004 bis 2012 für Saakaschwilis Partei UNM als Abgeordneter im Parlament und war Mitglied im Ausschuss für Gesundheitswesen und soziale Themen sowie im Ausschuss für Wirtschaft und Wirtschaftspolitik. PSP Pharma und das Unternehmen Aversi Pharma zählten zu den größten Spendern der Partei UNM. Aversi Pharma spendete zwischen 2007 und 2010 eine Summe von 200.000 Lari, 2010 rund 82.000 Euro, und gewann öffentliche Aufträge im Wert von knapp 824.000 Lari, 2010 rund 340.000 Euro (Transparency International Georgia 2012: 79f.). Aversi Pharma war ebenfalls bedeutender Importeur und Verkäufer von Medizinprodukten und zugleich zweitgrößter Hersteller solcher Produkte in Georgien. Die Georgia Healthcare Group wiederum gehörte zur Bank of Georgia, zählte zu den größten Medizindienstleistern und war zugleich der größte Medikamentenverkäufer im Land (Richardson und Berdzuli 2017: 14).

Die Parteienallianz „Georgischer Traum“ nahm nach der gewonnenen Parlamentswahl 2012 einige Änderungen im Gesundheitssystem vor: Ab 1. Juli 2013 führte die Regierung eine Basis-Krankenversicherung für mehr als 90 Prozent der Bevölkerung ein. Die Leistungen sind abhängig vom Einkommen – je geringer, desto umfassender die Leistungsübernahmen. In einer NDI-Umfrage von 2016 war „bezahlbare Krankenversicherung“ der einzige Punkt, bei dem eine Mehrheit der Befragten ihre Situation seit 2012 als verbessert ansah (Civil.ge 11.4.2016). Um den schwächsten Haushalten zu helfen, übernahm die Regierung für sie ab Juli 2017 die Bezahlung der Basisedikamente für vier chronische Krankheiten (Herz-Kreislauf-, Lungen- und Schilddrüsenerkrankungen sowie Typ-2-Diabetes).

Dennoch zahlten 2017 immer noch knapp 55 Prozent aller Bürgerinnen und Bürger medizinische Leistungen aus eigener Tasche

statt über eine Krankenversicherung (World Bank o.J.). Medikamentenpreise waren hoch und belasteten die Haushalte außergewöhnlich stark (Richardson und Berdzuli 2017: xix; BTI 2020: 24). Bei Krankheitsfällen waren Familien teilweise gezwungen, Schulden aufzunehmen – und zwar auf einem weitgehend unregulierten Finanzmarkt. Ab 2019 setzte die National Bank of Georgia in Bezug auf Kleinstkredite Regeln für kommerzielle Banken und Institute in Kraft, nach denen unter anderem Kunden erst auf ihre Solvenz geprüft werden müssen (agenda.ge 14.11.2018).

Georgische Asylbewerber in Deutschland nannten in den vergangenen Jahren als einen Grund für ihr Kommen, dass sie eine medizinische Behandlung benötigten oder Arbeit, um Schulden abzubauen (Jam News 4.7.2018). Auch Misstrauen gegenüber Medizinern in ihrem Heimatland spielt eine Rolle bei der Motivation, für eine ärztliche Behandlung ins Ausland zu gehen. So berichteten Gesprächspartner im September 2019, dass Ärzte bestimmte Medikamente verschreiben und konkrete Apotheken empfehlen würden. Dies mache die Patienten misstrauisch hinsichtlich überhöhter Preise, aber auch, ob die richtigen medizinischen Leistungen verschrieben würden.

Bei der Eindämmung der Corona-Pandemie reagierte die georgische Regierung unverzüglich und ging rigoros vor, um eine

Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern. Der erste Infizierte wurde am 26. Februar 2020 vom aserbaidshanisch-georgischen Grenzübergang ins Krankenhaus gebracht und seine Kontaktpersonen wurden isoliert. Mit Reisebeschränkungen, Ausnahmezustand, nächtlicher Ausgangssperre und Quarantäne in betroffenen Orten sowie einem Fahrverbot für Privatfahrzeuge über die Ostertage konnte die Regierung die Zahl der Infizierten und Toten niedrig halten. Die Regierung folgte dabei dem Rat von Experten der nationalen Gesundheitsinstitute, die von der Bevölkerung Anerkennung für ihre Kompetenz und Vertrauen zugesprochen bekamen.

Die erfolgreiche Eindämmung geriet jedoch in Gefahr, weil die orthodoxe Kirche entgegen den Anordnungen der Regierung die Gottesdienste insbesondere um die Osterfeierlage mit Gläubigen abhalten und auch die Heilige Kommunion mit einem gemeinsamen Löffel nicht aufgeben wollte. In dieser Krise wurde deutlicher denn je, wie hoch deren informeller Einfluss über bestehende Gesetze und Verordnungen der Exekutive hinweg ist. Dabei hatte die orthodoxe Kirche im Vorjahr ihre langjährige Position als angesehenste Institution im Land verloren, nachdem während eines Machtkampfes in der Kirche Priester gegenseitig und öffentlich schwere Vorwürfe hinsichtlich Korruption bis hin zu einem Mordkomplott erhoben hatten.

6.5.3 Höhere Bildung

Vor 2003 war es üblich, für Studienplätze ein Bestechungsgeld ab 8.000 Euro aufwärts zu zahlen. Zumeist belegten die Schüler Vorbereitungskurse für die Eingangsexamen bei Tutoren, die in den Komitees der Universitäten saßen, welche über die Aufnahme entschieden. Die Schülerinnen und Schüler verwendeten während der Tests bestimmte Sätze, damit sie für die Prüfer erkennbar waren. Für Prüfungen und Diplome wurde ebenfalls gezahlt. Nur besonders gute Studierende erhielten auf Basis ihrer Leistungen Studienplätze und Zeugnisse. Die Annahme von Bestechungsgeldern galt als akzeptiert, da Lehrkräfte damals weniger als die Hälfte des Existenzminimum-Einkommens verdienten (World Bank 2012: 75f.).

Die Reformen ab 2003 beinhalteten entsprechend mehrere Elemente. Zunächst ging es um eine zentralisierte, sichere und transparente Aufnahmeprüfung nach westlichem Standard und ohne Beteiligung der Lehrkräfte. Dazu wurde das Nationale Bewertungs- und Prüfungszentrum (NAEC) gegründet. Geplant wurde auch, die Qualität der Hochschulen und der Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu verbessern (World Bank 2012: 77).

Das NAEC wird als fair und transparent wahrgenommen. Die Aufnahmeexamen verlaufen in der Regel ohne Bestechung und sind nach Aussagen von Gesprächspartnern auch ohne Vorbe-

reitungskurse zu schaffen. Um jedoch eine hohe Punktzahl und damit die Möglichkeit eines Stipendiums zu erhalten, sei der Besuch von privatem Unterricht meistens weiter notwendig. Das Ausbildungsniveau junger Georgier erwies sich bei internationalen Vergleichen als schwach, was auf weitere Defizite in der Ausbildung und Finanzierung der Ausbildungseinrichtungen und Lehrkräfte hindeutet, vor allem in den ländlichen Gebieten und sozial schwächeren Schichten. Der Bereich der höheren Bildung ist ebenfalls umfassend privatisiert worden (Bertelsmann Stiftung 2018: 26; Bertelsmann Stiftung 2020: 27).

Ein Problem der politischen Korruption versuchten die Reformer unter Saakaschwili zu lösen, das sich im Bildungssystem in vielen postsowjetischen Staaten stellte: der traditionelle Einsatz von Lehrkräften als Wahlhelfer. Dieser ergab sich aus pragmatischen Gründen vor allem in den Provinzen, da Lehrkräfte den Umgang mit Dokumenten und rechtlichen Verfahren kennen. Zudem sind Schulen und Kindergärten oft die einzigen öffentlichen Institutionen, in denen Wahllokale eingerichtet werden können. So gab es in den vergangenen Jahren immer wieder Fälle, bei denen Lehrkräfte und Bildungseinrichtungen unter Druck gesetzt wurden, indem ihnen mit Kündigungen, Gehaltskürzungen oder Budgetstreichungen für die Bildungseinrichtungen gedroht wurde.

Bildungsexperte Simon Janaschia, der von 2004 bis 2009 Reformprojekte im Bildungsministerium leitete, hat berichtet, sein Team und er hätten damals auf verschiedenen Wegen versucht, den Einfluss der Politik auf die Schulen zu verringern. Dazu zählten beispielsweise Änderungen am Bildungsgesetz, das die private und öffentliche Politisierung von Schulen verbot. Auch versuchten sie Schuldirektoren davon zu überzeugen, in ihrer beruflichen Funktion nicht politisch aktiv zu werden. Ein weiterer Ansatzpunkt war die Zuteilung des Budgets für Schulen, die von den Lokalregierungen auf die Zentralregierung nach Vorgabe eines Schlüssels verlagert wurde – denn es war bis dahin üblich, dass Schulen mit Lokalpolitikern über die Finanzierung verhandelten, was Lehrkräfte anfällig für Manipulationen machte.

Trotz dieser Reformversuche sieht Janaschia das Problem in Georgien nicht gelöst. Bei der Präsidentschaftswahl 2018 war ein weithin diskutiertes Thema, dass die Regierungspartei „Georgischer Traum“ Druck auf Schuldirektoren ausgeübt habe, damit Lehrkräfte die Stimmauszählungen manipulierten. Nach Recherchen der Georgian Young Lawyers' Association (GYLA) dienten der Regierungspartei Inspektionen in Schulen, um Druck auszuüben (Jam News 28.3.2019). Die vom „Georgischen Traum“ aufgestellte unabhängige Präsidentschaftskandidatin Salome Surabischwili gewann erst im zweiten Wahlgang.

6.6 Elitenkorruption und politische Korruption

In einem Brief an die internationale Gemeinschaft vom 9. September 2019 äußerten 14 zivilgesellschaftliche Organisationen schwere Bedenken mit Blick auf den Stand der Korruption in Georgien. Auch wenn Alltagskorruption im öffentlichen Dienst weiterhin sehr selten vorkomme, hätten es die Behörden immer wieder versäumt, auf glaubwürdige Korruptionsvorwürfe gegen hochrangige Regierungsmitarbeiter und andere einflussreiche Persönlichkeiten mit Verbindungen zur Regierungspartei zu reagieren (IDFI 9.9.2019).

Die Führung der Regierungspartei beeinflusse Schlüsselinstitutionen und hindere sie an der unabhängigen und professionellen Ausübung ihrer Aufgaben. Parteichef Iwanischwili mische sich in alle wichtigen Themen ein und besetze die Leitung aller wesentlichen Institutionen mit Personen, die loyal zu ihm stünden. Das betreffe die Staatsanwaltschaft, die Exekutivorgane, die Justiz, Ministerien und Behörden sowie den Premierminister.

Dass Iwanischwili eine starke informelle Machtposition abseits der Regierung und des Präsidentenpostens einnehmen kann, hat allerdings auch mit der Erwartungshaltung der Menschen an einen starken Führer im Land zu tun, den es seit der Unabhängigkeit 1991 immer gab. So berichteten ehemalige Minister der Koalitionsregierung von 2012 bis 2016, aber auch Diplomaten, dass Entscheidungen größerer Tragweite immer an Iwanischwili herangetragen und ihm sowohl die Verantwortung dafür als auch das Aushandeln von Kompromissen überlassen wurde. Nach einer noch unter Saakaschwili vorgenommenen Verfassungsreform von einer präsidentiellen zu einer parlamentarischen Demokratie steht Iwanischwili zudem keine starke politische Figur als Präsident gegenüber, während wichtige Posten Personen bekleiden, die zuvor im Umfeld Iwanischwilis gearbeitet hatten.

Erekle Uruschadse, Programm-Manager bei Transparency International Georgia im September 2019 in Tbilisi: „Das größte Problem ist die hohe Machtkonzentration in den Händen Iwanischwilis und eines Zirkels enger Vertrauter, die die Partei als Instrument benutzen. De facto ist es ein Einparteiensstaat mit verfassungsgebender Mehrheit.“

Dazu kam der Versuch politischer Einflussnahme vor dem zweiten Gang der Präsidentschaftswahl 2018, als Iwanischwilis Cartu Charity Foundation überschuldete Bürger von ihren Krediten befreite. Im Herbst 2018 verkündete Premierminister Mamuka Bachtadse, die Cartu Charity Foundation werde die Schulden von 600.000 Bürgern in Höhe von 1,5 Milliarden Lari (damals knapp 490 Millionen Euro) übernehmen. NGOs, die Opposition und internationale Organisationen kritisierten dies als offensichtlichen Versuch, Stimmen zu kaufen, da die zweite Runde der Präsidentschaftswahl kurz darauf, am 28. November 2018, stattfand (OC Media 19.11.2018). Die OSZE-Wahlbeobachtermission ODIHR bewertete die Präsidentschaftswahl entsprechend: Die Regierungspartei habe einen unzulässigen Vorteil genutzt. Der gestiegene Missbrauch administrativer Ressourcen habe die Grenze zwischen Partei und Staat weiter verwischt (OSCE 28.2.2019).

Iwanischwili verfügte 2012 nach Angaben des Wirtschafts magazins „Forbes“ über ein Vermögen in Höhe des Bruttosozialproduktes von Georgien. Keine andere Person im Land ist für ein vergleichbar großes Vermögen bekannt. Im Wahljahr 2012 konnte Iwanischwili eine erfolgreiche Kampagne mit ausländischen Politikberatern gegen die damalige Regierungspartei Saakaschwilis finanzieren, die allerdings zudem die Unterstützung der Bevölkerung verloren hatte.

Nach eigenen Angaben zog Iwanischwili vor der Wahl 2012 sein Vermögen aus Russland ab, wo er seit den 90er-Jahren als Geschäftsmann aktiv war. In Georgien sind in diesem Zusammenhang neben der Cartu Charity Foundation das Unternehmen Cartu Group inklusive einer Bank, ein Bauprojekt „Tbilisi Panorama“ sowie weitere wirtschaftliche Aktivitäten in seiner Heimatregion Imereti bekannt. Transparency International Georgia nennt neun Offshore-Firmen und 70 in Georgien registrierte Organisationen, die mit Iwanischwili direkt, über Familienmitglieder oder andere Personen aus seinem Umfeld verbunden sein sollen. Die NGO wies auf mögliche Interessenskonflikte und Formen von Korruption hin, die sich durch Iwanischwilis informelle Nähe zur Regierung ergäben, darunter Vorteile für seine Firmen vom Staat sowie umgekehrt Parteienfinanzierung in einem Maße, zu dem kaum ein anderer Akteur in Georgien fähig wäre (Transparency International Georgia 8.11.2018).

Zahlreiche Journalisten, die für Iwanischwilis Firma Georgian Dream Studio gearbeitet hatten, wechselten zum öffentlich-rechtlichen Rundfunksender GPB (IREX 2018: 3). Im Jahr 2019 gab es Anklagen gegen den Direktor des neu gegründeten

Oppositionssenders Mtawari Archi, Nika Gwaramia, sowie einen Angehörigen des Besitzers der unabhängigen Fernsehstation TV Pirveli. Im Demokratie-Index der Economist Intelligence Unit rutschte Georgien 2019 vom 78. auf den 89. Platz.

Unternehmen und Netzwerke um Iwanischwili nutzten den Staat für persönlichen Profit. Ein Beispiel ist die Entscheidung des Kulturministeriums im Jahr 2013, einer der weltweit ältesten Goldminen in Sakdrisi den Status als archäologischen Standort nationaler Bedeutung zu entziehen. Dies ermöglichte dem Unternehmen RMG, dort Bodenschätze abzubauen – die NGO Green Alternative sah Verbindungen zwischen RMG und der Regierung (Kupatadze 2015: 10).

In den Ministerien gab es die Praxis, Boni an hochrangige Regierungsmitarbeiter zu zahlen, ohne dass es konkrete Kriterien dafür gegeben hätte. Nach Umfragen des Caucasus Research Resource Center (CRRC) spielte Nepotismus wieder eine wachsende Rolle. Dazu trugen Äußerungen beispielsweise eines ehemaligen Premierministers bei, der Vetternwirtschaft als akzeptable Praxis bezeichnete (Georgia Today 23.11.2015).

6.6.1 Öffentliche Auftragsvergabe

Der „Association Implementation Report on Georgia“ der Europäischen Kommission vom 6. Februar 2020 vermerkt, dass Georgien weiter daran arbeite, seine Gesetzgebung zur Öffentlichen Auftragsvergabe an die EU-Regularien anzupassen. Es seien Gesetzesänderungen für eine unparteiische Streitbeilegungsstelle vorbereitet worden, an die sich alle legalen und physischen Personen mit Anliegen zu Ausschreibungsverfahren richten könnten. Die Gesetzesänderungen sollten der Prüfungsinstanz ausreichend Befugnisse geben, um direkte Auftragsvergaben zu prüfen (European Commission 6.2.2020: 4).

Nach Aussage eines Mitarbeiters des Institute for Development of Freedom of Information (IDFI) in Tbilisi im September 2019 verwendete die Regierung alle Kapazitäten darauf, die Gesetzgebung an die EU-Regularien anzupassen. Notwendige Verbesserungen des digitalen Vergabesystems für öffentliche Aufträge würden daher vernachlässigt. Dieses System sei zwar so weit entwickelt, dass es als Vorbild in der Ukraine verwendet werde, aber während der neun Jahre Betrieb seien auch Lücken und Nachbesserungsbedarf offenkundig geworden. Potenzielle Auftragnehmer hätten die Schwachstellen des Systems gefunden und für sich genutzt.

Eine Möglichkeit der Umgehung bestehe darin, dass Unterauftragnehmer nicht genannt werden müssten. Auch könn-

ten Direktaufträge vergeben werden, statt öffentliche Ausschreibungen zu machen – dafür verfüge die Regierung über ein Notfallbudget in Höhe von zwei Prozent des Haushalts. Auf diesem Weg habe das Außenministerium den Auftrag für ein Architekturdesign eines neuen Gebäudes an den Verwandten eines Ministers vergeben. Das beauftragte Unternehmen sei unbekannt gewesen und erst einen Tag vor Auftragsvergabe gegründet worden.

Inzwischen sei die Vergabe von Direktaufträgen aufwendiger gestaltet worden, sodass diese mehr Aufwand erfordern als die relativ aufwendigen Ausschreibungen. Andere Probleme bei der öffentlichen Auftragsvergabe ergäben sich auf der Bieterseite. So fänden sich besonders in den Provinzen kaum Auftragnehmer. Oder es komme vor, dass nur eine oder sehr wenige Firmen in der Lage seien, die gewünschte Qualität zu bieten.

Fälle vor allem in den Regionen ließen darauf schließen, dass es weiterhin zu geheimen Absprachen zwischen Politikern und Unternehmern komme (Kupatadze 2015). Das betreffe zum Beispiel Firmen, die direkt oder indirekt hochrangigen Regierungsmitarbeitern gehörten. So hätten 2014 zwei Unternehmen, die mit dem lokalen Vorsitzenden des „Georgischen Traums“ in Verbindung gestanden hätten, eine Ausschreibung gewonnen. In Gori habe ein Verwandter des Bürgermeisters

ein vereinfachtes Auftragsvergabeverfahren gewonnen. Ähnlich wie zu Saakaschwilis Regierungszeiten hätten Unternehmen, die Aufträge erhielten, an den „Georgischen Traum“ gespendet. Insofern gebe es nach dem Machtwechsel 2012

eine Kontinuität im Hinblick auf private Absprachen und Manipulationen des Staates. Vor 2012 sei das Ziel allerdings eher die Konsolidierung politischer Macht gewesen als privater Profit (ebd. 2015: 9).

6.6.2 Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik

Die im Zuge der Korruptionsbekämpfung hochgradig liberalisierte Wirtschaft Georgiens mit wenigen gesetzlichen und administrativen Hürden führte laut BTI (Bertelsmann Stiftung 2018: 18f.) nicht zu einem erhöhten Wettbewerb. Im Gegenteil: Einige sehr gut etablierte Marktteilnehmer wendeten wettbewerbswidrige Praktiken an. Der „Georgische Traum“ habe dem insoweit entgegenzuwirken versucht, als der gesetzliche Rahmen für die Marktbeobachtung in Anwendung des DCFTA (als Teil des Assoziierungsabkommens) verbessert worden sei.

Der „Association Implementation Report on Georgia“ vom 6. Februar 2020 beschreibt die weitere Umsetzung der DCFTA-Bestimmungen zum Wettbewerb. Ziel sei es, die Ermittlungsbefugnisse der Wettbewerbsbehörde, die 2014 von der öffentlichen Auftragsvergabe getrennt wurde, auszuweiten, kartellrechtliche Bestimmungen einzuführen und ein Fusionsverfahren in zwei Schritten einzuführen.

6.6.3 Eigentumsrechte

Während Georgien im Ranking zur Registrierung von privatem Eigentum regelmäßig an der Spitze der von der Weltbank bewerteten Staaten stand, gab es vor 2012 Verstöße gegen das Eigentumsrecht, die zu einer massiven Unzufriedenheit gegenüber der Regierung Saakaschwilis beitrugen. So mussten Bürger auf Druck der Regierung Eigentum wie Land oder Immobilien als „Geschenk“ an den Staat übertragen. Dem „BTI Country Report 2018“ zufolge unternahm die neue Regierung nach 2012 Anstrengungen, Eigentumsrechte zu garantieren (Bertelsmann Stiftung 2018: 21).

sei nicht ausreichend begründet worden und der Prozess sei im Eilverfahren und mit möglichen Verfahrensfehlern zum Vorteil des georgischen Klägers verlaufen (Transparency International Georgia 30.3.2017).

Allerdings benachteiligen Defizite im Gerichtssystem ausländische Unternehmen. Kritik löste eine Entscheidung des Stadtgerichts von Tbilisi am 10. Februar 2017 aus: Im Streit um den Preis für Zigaretten einer bestimmten Marke musste die Firma Philip Morris umgerechnet 32 Millionen Euro an das georgische Unternehmen JSC Tbilisi Tobacco zahlen. Transparency International Georgia und andere Organisationen warfen dem Gericht vor, das Urteil

Als einen Fall politisch motivierter Ermittlungen ordneten zivilgesellschaftliche Organisationen die Anklage gegen die Gründer der Handelsbank TBC Bank und Eigner des Tiefseehafenprojekts Anaklia ein, das am 9. Januar 2020 vorläufig eingestellt wurde. Grund für die Klage im Juli 2019 war ein Vorwurf der Geldwäsche gewesen, die im Jahr 2008 stattgefunden haben soll (IDFI 9.9.2019). Einer der beiden Betroffenen, der Geschäftsmann und TBC-Bank-Gründer Mamuka Chasaradse, beklagte in einer öffentlichen Anhörung vor dem Parlament, staatliche Behörden hätten formell und informell Druck auf ihn und seine Bank ausgeübt (Radio Liberty Georgian Service 4.3.2019). Chasaradse gründete daraufhin eine Partei namens „Lelo“, der sich liberale Politiker und linksorientierte Aktivisten aus der Zivilgesellschaft anschlossen.

6.6.4 Justiz

Die mangelnde Unabhängigkeit des Gerichtswesens zählt zu den problematischsten Hinterlassenschaften der Führung um Saakaschwili. Er selbst gestand 2015 in einem Interview mit der Autorin ein, dass in diesem Bereich viel versäumt wurde (tagesschau.de 23.06.2015).

Mit der Bekämpfung von Korruption und Kriminalität seitens der Strafverfolgungsbehörden gingen auch Menschenrechtsverletzungen einher. Die Generalstaatsanwaltschaft erhielt fast 20.000 Beschwerden über Folter, Misshandlungen und eine erzwungene Übergabe von Eigentum während der Amtszeit Saakaschwilis (Bertelsmann Stiftung 2018: 11).

Gewalttaten gegen Häftlinge und die Zustände in überfüllten Strafvollzugsanstalten waren ein wichtiges Thema vor der Parlamentswahl 2012, die Saakaschwilis Partei verlor.

Nach seinem Ausscheiden aus dem Amt 2013 wurde Saakaschwilis Amtsführung Gegenstand von Ermittlungen. 2018 wurde er in Abwesenheit wegen Machtmissbrauchs zu sechs Jahren Gefängnis verurteilt. Zuvor hatte ihm ein Gericht eine dreijährige Gefängnisstrafe erteilt, weil er Beweise für einen Mord an einem Bankier vertuscht haben soll (Reuters 28.6.2018).

Der Umgang der Justiz mit ehemaligen Mitstreitern Saakaschwilis veranlasste Kommentatoren in sozialen Netzwerken 2020 dazu, von einem „Ende von Gewaltenteilung und Demokratie“ in Georgien zu sprechen. Anlass war ein Urteil gegen den ehemaligen Bürgermeister von Tbilisi, Gigi Ugulawa, am 10. Februar 2020. Das Oberste Gericht befand ihn für schuldig, während seiner Amtszeit umgerechnet 16,6 Millionen Euro öffentliche Gelder aus dem Tbilisi Development Fund veruntreut zu haben. Er wurde zu 38 Monaten Gefängnis verurteilt. International löste das Urteil Kritik aus, da der Bürgermeister im selben Fall bereits zu einer Haftstrafe verurteilt worden war (civil.ge 10.2.2020). Zu fünf Jahren Gefängnis wurde der ehemalige Verteidigungsminister Irakli Okruaschwili am 13. April 2020 verurteilt, weil er in Zusammenhang mit Protesten am 20. Juni 2019 Massengewalt organisiert und angeführt haben soll. Die Opposition sah in dem Urteil eine politische Entscheidung und nannte beide, den Ex-Verteidigungsminister und den ehemaligen Bürgermeister, „politische Häftlinge“, die neben weiteren freigelassen werden müssten (civil.ge 14.4.2020). Auch auf internationalen Druck hin begnadigte Präsidentin Surabischwili beide Politiker Mitte Mai 2020.

Die unzureichende juristische Aufklärung des Todes des 19-jährigen Temirlan Machalikaschwili und des 16-jährigen Datuna Saralidse ließen die Bevölkerung zweifeln, ob die Gesetze in gleicher Weise auf alle angewandt werden. Der Tod Machalikaschwilis geht auf einen Einsatz von Sicherheitskräften im Pankisi-Tal zurück. Saralidse soll von einem Klassenkameraden getötet worden sein, dessen Vater Verbindungen zur Staatsanwaltschaft habe. Beide Fälle lösten größere Proteste aus, die die Väter der Getöteten anführten.

Justizministerin Tsulukiani, seit 2012 im Amt, nannte im September 2019 die Unabhängigkeit der Richter als Hauptziel ihrer Reformbemühungen. Die verabschiedeten Gesetze sollten diese vor äußerer Einflussnahme schützen, indem die Gerichte vom Justizministerium getrennt wurden. Zudem seien Hierarchien innerhalb von Gerichten aufgebrochen worden, indem Gerichtspräsidenten nicht mehr über untergeordnete Richter etwa bei Disziplinarverfahren entscheiden dürfen.

Der beste Weg bei der Bekämpfung von Elitenkorruption sei, das System zu reformieren, statt sich auf einzelne Personen zu konzentrieren, wie dies in der Öffentlichkeit geschehe, erklärte die Justizministerin mit Blick auf die Diskussion um eine Gruppe von Richtern – bezeichnet als „Clan“ – im georgischen Justizwesen. Sie ging auch auf einen Aspekt im Konflikt um das Oberste Gericht ein: die Besetzung von Richtern auf Lebenszeit, die georgische NGOs und die Venedig-Kommission des Europarats empfohlen hatten, um deren Unabhängigkeit zu erhöhen. Sie habe sich unter Berücksichtigung des nationalen Kontextes dafür ausgesprochen, die Richternennung auf Lebenszeit erst später einzuführen.

Die Besetzung des Obersten Gerichts und des Hohen Justizrats ist seit längerem Gegenstand eines Konflikts zwischen der Regierungspartei einerseits und der Opposition sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen andererseits. Letztere warfen der Regierungspartei vor, seit 2015 für die Stärkung des so genannten „Clans“ gesorgt zu haben, einer Gruppe von Richtern, die durch verschiedene Beziehungen miteinander verbunden seien und Mitglieder des Hohen Justizrates stellten. Dessen Vorschläge für die Besetzung des Obersten Gerichts an das Parlament sowie dessen Auswahlprozedere lösten Proteste aus. Zwei Berichterstatter der Parlamentarischen Versammlung des Europarates brachten im September 2019 „ernsthafte Besorgnis über die Art und Weise zum Ausdruck, wie der Hohe Justizrat die Kandidatenliste für das Parlament vorbereitet hatte“. Es gebe auch Fragen hinsichtlich von Interessenkonflikten und der Qualifikation der ausgewählten Kandidaten (civil.ge 26.09.2019). Das Parlament wiederum hatte im März 2019 Auswahlkriterien festgelegt, die nur teilweise die entsprechenden Empfehlungen der Venedig-Kommission des Europarates berücksichtigten. Dennoch stimmte die Regierungspartei im Dezember 2019 mit ihrer Mehrheit im Parlament für 14 von 20 vorgeschlagenen Richtern. Die Auswahl sechs weiterer Richter stand noch aus. Der Prozess insgesamt stelle nicht die notwendige Transparenz und Auswahl nach Meritokratie-Prinzipien sicher, heißt es im „Association Implementation Report on Georgia“ vom 6. Februar 2020 (European Commission 6.2.2020: 7).

Davon abgesehen verabschiedete das Parlament im Dezember 2019 Gesetzesänderungen, wie Verbesserungen bei Disziplinarverfahren und zur Reform des Obersten Gerichts, darunter die Verpflichtung, alle Entscheidungen schriftlich zu begründen. Daneben konzentrierte sich das Justizministerium in einer vierten Reformwelle seit 2012 auf die Trennung der Funktionen von Ermittlern und Staatsanwälten. 2015 war die Generalstaatsanwaltschaft bereits vom Justizministerium getrennt worden, und es waren Gesetze in Kraft getreten, die deren Unabhängigkeit erhöhen sollten (Bertelsmann Stiftung 2018: 11). Die Zahl der Freisprüche und Abweisungen von Klagen nahm seit 2012 signifikant zu (ebd.: 10), was einerseits für eine größere

Unabhängigkeit der Gerichte sprach, andererseits die Zweifel von Beobachtern an dieser Unabhängigkeit nicht ausräumt.

Verfahren wegen Korruption wurden vor allem gegen Regierungsmitarbeiter und Politiker auf unterer und mittlerer Ebene eröffnet. Ein Gesprächspartner von Transparency International Georgia wies jedoch darauf hin, dass NGOs und Journalisten in den vergangenen Jahren Verdachtsfälle auf Korruption mit zahlreichen Hinweisen veröffentlicht hätten, Ermittlungen dazu jedoch entweder nicht aufgenommen worden oder im Sande verlaufen seien. Skandale in der Führung um den „Georgischen Traum“ seien über Rücktritte geklärt worden und nicht durch Untersuchungen der von Medien veröffentlichten Hinweise auf Regelverstöße (Kupatadze 2015: 10).

Einer Umfrage im Auftrag von Transparency International Georgia vom Frühjahr 2019 zufolge gingen 53 Prozent der Befragten davon aus, dass die Justiz unter dem Einfluss der Regierungspartei stehe, 35 Prozent hielten sie für korrupt und 43 Prozent sahen sie unter dem Einfluss eines „Clans“, von dem 87 Prozent sagten, er werde von Regierungsmitarbeitern unterstützt (Civil.ge 5.4.2019).

Im Juli 2019 verabschiedete der georgische Antikorruptionsrat eine neue Strategie 2019 und 2020. Trotz Forderungen von zivilgesellschaftlichen und internationalen Organisationen etablierte die Regierung jedoch keine unabhängige Antikorruptionsbehörde.

6.7 Internationale Implikationen

6.7.1 Migration

Das Thema Migration aus Georgien erhielt in Deutschland im Zusammenhang mit den Geflüchteten nach 2015 Aufmerksamkeit und geriet stärker in den Fokus durch die anvisierte Visa-liberalisierung für den Schengen-Raum, die schließlich am 28. März 2017 eintrat. Unter anderem mit Verweis auf gestiegene Asylbewerberzahlen nach der Visa-liberalisierung von Balkanstaaten, verlangten mehrere EU-Staaten eine Aussetzungsklausel für den Fall, dass die Zahl der Asylbewerber erheblich steige. Dies geschah zunächst auch im Fall Georgiens, doch die Regierung in Tbilisi kontrollierte nach ersten Warnungen der EU verstärkt die Ausreisenden und vermittelte mit zwei Kampagnen den Menschen in Georgien, dass die Visafreiheit nicht missbraucht werden dürfe.

Gründe für die Motivation, dass Menschen aus Georgien nach Deutschland reisen und Asyl beantragen, lassen sich in den Folgen von Korruption finden, aber auch in Fehlentwicklungen aufgrund der Deregulierung und Privatisierung im Gesundheitssektor. Zu diesem Schluss kommt die Untersuchung eines Beratungsausschusses für Einwanderung in den Niederlanden von 2018, bei der auch Asylbewerber aus Georgien befragt wurden, die in der Mehrzahl aus Deutschland eingereist waren. Der Studie zufolge sind solche Push-Faktoren stärker als Pull-Faktoren, die in der Attraktivität des aufgesuchten Landes und der Erwartung auf ein besseres Leben dort bestehen (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken 2018: 139).

6.7.2 Organisierte Kriminalität

Eine Folge des konsequenten und radikalen Vorgehens gegen Organisierte Kriminalität in Georgien ab 2003 war die Verlagerung der Strukturen ins Ausland, darunter nach Spanien, Österreich und Deutschland. Die Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden in Deutschland waren nicht vorbereitet, und auch die Gesetzeslage taugte nur bedingt, um insbesondere der von gut organisierten Banden in großem Stil begangenen Ladendiebstähle und Einbrüche Herr zu werden.

Zudem nutzten die Banden die Notsituation von Landsleuten aus: Georgier, die in der Hoffnung auf Arbeit und Behandlung von Krankheiten in Deutschland Asylträge gestellt hatten, wurden aus Asylbewerberheimen heraus rekrutiert. Dies spiegelte sich – gemessen an der Bevölkerungszahl Georgiens – in

einer hohen Zahl von Asylanträgen und zugleich vielen tatverdächtigen Georgiern in der Ausländerkriminalstatistik (Tageschau.de 3.6.2018).

Nach Einschätzung einer ehemaligen FBI-Agentin gelang es kriminellen Banden, sich beim Wechsel in andere Länder schnell an neue Gegebenheiten anzupassen. Als notwendig erwies sich eine enge internationale Kooperation der Ermittlungsbehörden. Das Bundeskriminalamt stationierte aufgrund der wachsenden Aktivitäten georgischer Krimineller einen Verbindungsbeamten in der deutschen Botschaft in Tbilisi. Polizeiattechés in Botschaften Georgiens kooperieren in mehreren EU-Staaten mit deren Behörden beim Kampf gegen grenzüberschreitende Kriminalität. Im Juli 2019 trat ein Eurojust-Kooperationsabkommen

mit Georgien in Kraft, das den schnellen und sicheren Austausch von Informationen und Beweisen ermöglicht. Daneben gab es eine verstärkte Zusammenarbeit mit Europol.

Justizministerin Tsulukiani verwies darauf, dass georgische Polizeibeamte ihre Erfahrungen im Kampf gegen die „Diebe im Gesetz“ bei Ermittlungen in Deutschland einbringen, wenn es zum

Beispiel um Schlüsselbegriffe in abgehörten Gesprächen geht. Es gibt ein Rücknahmeabkommen der Europäischen Union mit Georgien, und regelmäßig werden etwa Georgier ohne Aufenthaltsbewilligung für Deutschland abgeschoben. Ein am 1. März 2020 in der Bundesrepublik in Kraft getretenes Fachkräfteeinwanderungsgesetz vereinfacht es qualifizierten Fachkräften, geregelt und für eine begrenzte Zeit nach Deutschland zu kommen.

6.7.3 Offshore-Aktivitäten

Als der Geschäftsmann und Parteichef Iwanischwili 2012 Premierminister wurde, musste er nach georgischem Recht eine Vermögensaufstellung vorlegen. Diese enthielt auf 72 Seiten zahlreiche Grundstücke und Immobilien, Aktiengesellschaften, Bankkonten und Unternehmen. Aus der Veröffentlichung der „Panama Papers“ 2016 ging hervor, dass die Aufstellung nicht vollständig gewesen war (OCCRP 3.4.2016).

Bis 2011 waren alle wichtigen Medienunternehmen Georgiens im Besitz von Offshore-Firmen. Dann wurde per Gesetz festgelegt, dass zum Erhalt einer Sendelizenz der *beneficial owner* des Medienunternehmens offengelegt werden muss. Dies erhöhte die Transparenz im Medienbereich, der lange durch unklare

Verhältnisse zum Beispiel beim Oppositionssender „Rustavi 2“ geprägt war – dieser stand aufgrund von Gerichtsverfahren unter Druck, bis er 2019 an einen früheren Besitzer zurückging. Ein Großteil der Mitarbeiter verließ daraufhin den Sender, und die Ausrichtung wurde wesentlich regierungsfreundlicher.

Der Ermittlungsdienst des Finanzministeriums in Tbilisi teilte im August 2019 mit, dass seine Mitarbeiter gegen 53 Unternehmer wegen Geldwäsche und Steuerhinterziehung ermittelten. Diese hätten ein kriminelles Schema entwickelt, in das womöglich auch Staatsangestellte verwickelt gewesen seien. Der Schaden habe 30,6 Millionen Euro betragen (agenda.ge 17.4.2019).

6.8 Referenzen

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2018). *Op zoek naar veilige(r) landen Onderzoek naar beweegredenen van asielzoekers*. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-847786>

Agenda.ge (14.11.2018). *New regulations on responsible lending practices to come into force in 2019*. <https://agenda.ge/en/news/2018/2399>

agenda.ge (17.4.2019). *53 chief executives being investigated in Georgia for money laundering*. <https://agenda.ge/en/news/2019/2166>

agenda.ge (17.1.2020). *Civil Service Bureau: 63 % of Georgian officials asset declarations contain violations*. <https://agenda.ge/en/news/2020/159>

Asly, Fady (2016). *Life with Scorpions*. Tbilisi

Bertelsmann Stiftung (2018). *BTI 2018 Country Report Georgia*. Gütersloh. https://atlas.bti-project.org/COUNTRYREPORT/index_2018_URL.php?country=GEO

Bertelsmann Stiftung (2020). *BTI 2020 Country Report Georgia*. Gütersloh. <https://www.bti-project.org/en/reports/country-report-GEO.html>

Council of Europe (2.4.2019). *Promoting more humane and socially effective penal sanctions*. https://www.coe.int/en/web/prison/home/-/asset_publisher/ky2oIXXXogcx/content/europe-s-rate-of-imprisonment-falls-according-to-council-of-europe-surv-1?_101_INSTANCE_ky2oIXXXogcx_viewMode=view/

Civil.ge (11.4.2016). *NDI-Commissioned Public Opinion Survey*. <https://civil.ge/archives/125413>

Civil.ge (5.4.2019). *TI Georgia: Trust in Judiciary Low in Georgia*. <https://civil.ge/archives/301213>

Civil.ge (26.9.2019). *PACE Co-rapporteurs Call on Parliament to 'Rectify' Shortcomings in Supreme Court Judges Selection*. <https://civil.ge/archives/321705>

- Civil.ge (7.2.2020). *New Survey Results Sum Up Decade of Change in Georgian Society*. <https://civil.ge/archives/337512>
<https://caucasusbarometer.org/en/cb2019ge/MAINFRN/>
- Civil.ge (10.2.2020). *Georgia Jails Prominent Opposition Leader*. <https://civil.ge/archives/338036>
- Civil.ge (14.4.2020). *Ex-Defense Minister Okruashvili Sentenced to 5 Years in Jail over June 20 Events*. <https://civil.ge/archives/346677>
- Eurasianet (11.2.2020). *Georgia's western partners try to salvage government-opposition dialogue*. <https://eurasianet.org/georgias-western-partners-try-to-salvage-government-opposition-dialogue>
- European Commission (6.2.2020). *Joint Staff Working Document. Association Implementation Report on Georgia*. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/1_en_document_travail_service_conjoint_part1_v4.pdf
- Galeotti, Mark (2018). *The Vory. Russia's Super Mafia. New Haven und London*
- Genté, Régis (2013). *Bidzina Iwanischwili, a man who plays according to Russian Rules? Caucasus Survey (01)*. 117-126. www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/23761199.2013.11417276
- Georgia Today (23.11.2015): *Georgia's Ravaging Nepotism*. <http://georgiatoday.ge/news/2148/Georgia%27s-Ravaging-Nepotism>
- Georgia Today (22.10.2018). *Fraud Revealed at 10 Vehicle Inspection Stations*. <http://georgiatoday.ge/news/12840/Fraud-Revealed-at-10-Vehicle-Inspection-Stations>
- IDFI (9.9.2019). *Georgian Civil Society Organization's Address to the International Community*. https://idfi.ge/en/georgian_civil_society_organization_address_to_the_international_community
- IRES (2018). *Media Sustainability Index 2018*. www.ires.org/sites/default/files/pdf/media-sustainability-index-europe-eurasia-2018-georgia-2.pdf
- Jam News (4.7.2018). *Georgian citizens in Europe – without visas, without asylum*. <https://jam-news.net/dont-published-georgian-citizens-in-europe-without-visas-without-asylum/>
- Jam News (28.3.2019). *Georgia: school director hounded to death during elections?* https://jam-news.net/georgia-school-director-hounded-to-death-during-elections/?fbclid=IwAR3IPAmP24qWdB2UsXD_xYM2dt7P2S-vQVSeu9byl4VmRRSCqSHYH20NUdK
- IRI (10.2019). *Public Opinion Survey Residents of Georgia. September – October 2019*. www.iri.org/sites/default/files/wy-siwyg/georgia_poll_11.18.2019_final.pdf
- Koehler, Jan (2000): *Die Zeit der Jungs. Zur Organisation von Gewalt und Austragung von Konflikten in Georgien*. Münster.
- Kupatadze, Alexander (2012): *Organized Crime, Political Transitions and State Formation in Post-Soviet Eurasia*. New York.
- Kupatadze, Alexander (2015). *Continuity and Change: Corruption in Georgia. Caucasus Analytical Digest*. (78) 5.10.2015: 9-11. www.laenderanalysen.de/cad/pdf/CaucasusAnalyticalDigest78.pdf
- Montefiore, Simon Sebag (2007). *Young Stalin*. London
- NDI (12.2019). *Public Attitudes in Georgia. Results of December 2019 survey*. https://civil.ge/wp-content/uploads/2020/01/NDI_November_2019_public-presentation_ENG_VF.pdf
- Neue Zürcher Zeitung (29.12.2011). *Ein kommunistisches Märchen im Kaukasus*. Silvia Stöber. www.nzz.ch/ein_kommunistisches_maerchen_im_kaukasus-1.13967290
- New Statesman (25.3.2020). *The state transformed: Coronavirus is testing Georgian libertarianism to the limit*. www.newstatesman.com/world/europe/2020/03/state-transformed-coronavirus-testing-georgian-libertarianism-limit?fbclid=IwAR3Nv9yS8pY6WdPSGO2BOTdAhBKzEvl-oCdwQ_umwDr0G57zSKuoXp48RQ9Y
- OCCRP (3.4.2016). *Offshore Company Spent 3 Years Chasing Ivanishvili's Passport*. <https://www.occrp.org/en/panamapapers/georgia-ivanishvili-offshore/>
- OC Media (19.11.2018). *PM promises to write off 1,5 billion Lari in debts for 600,000 Georgians*. <https://oc-media.org/pm-promises-to-write-off-1-5-billion-in-debts-for-600-000-georgians/>
- OSCE (28.2.2019). *Georgia Presidential Election 28 October and 28 November. ODIHR Election Observation Mission Final Report*. www.osce.org/odihr/elections/georgia/412724?download=true
- Reuters (28.6.2018). *Georgian ex-president sentenced in absentia for abuse of power*. <https://www.reuters.com/article/us-georgia-saakashvili-verdict/georgian-ex-president-sentenced-in-absentia-for-abuse-of-power-idUSKBN1JO2RJ>
- Radio Liberty Georgian Service (4.3.2019). *მამუკა ხაზარაძე პარლამენტში: მთავარი რაც ითქვა (Mamuka Khazaradze in Parliament: Key Statements)*. <https://www.radiotavisupleba.ge/a/მამუკა-ხაზარაძე-პარლამენტში-მთავარი-რაც-ითქვა/29803046.html>

Richardson, Erica und Nino Berdzuli (2017). *Georgia. Health System Review*. Health Systems in Transition (Vol. 19 Nr. 4 2017) www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/374615/hit-georgia-eng.pdf

Stefes, Christoph H. (2006). *Understanding Post-Soviet Transitions. Corruption, Collusion and Clientelism*. New York.

Tagesschau.de (23.6.2015). „Ich versuche, Krieg zu verhindern“ <https://www.tagesschau.de/ausland/interview-saakasch-wili-101.html>

Tagesschau.de (10.6.2016). *Georgische Streitkräfte in Afghanistan: Hohes Risiko für ein bisschen NATO*. www.tagesschau.de/ausland/afghanistan-nato-georgien-101.html

Tagesschau.de (3.6.2018). *Diebesbanden aus Georgien: Mehr Kriminalität durch Visafreiheit?* www.tagesschau.de/faktenfinder/ausland/asyl-georgien-101.html

Timm, Christian (2015): *Georgien: Staat und Macht. Vom Neoliberalismus zum gelenkten Kapitalismus*. Osteuropa (7-10/2015). 255–270.

Transparency International Georgia (30.3.2017). *The Court decision on the imposition of up to GEL 93 million on Philip Morris raises questions*. www.transparency.ge/en/blog/court-decision-imposition-gel-93-million-philip-morris-raises-questions

Transparency International (2019). *Corruption Perceptions Index 2019*. www.transparency.org/cpi2019

Transparency International Georgia (2.2010). *Plea Bargaining in Georgia*. www.transparency.ge/sites/default/files/TI%20Georgia%20-%20Plea%20Bargaining%20in%20Georgia%20ENG.pdf

Transparency International Georgia (2012). *Who owned Georgia 2003–2012, by Paul Rimple*. www.transparency.ge/en/post/who-owned-georgia-2003-2012

Transparency International Georgia (23.1.2019). *Results of 2019 Corruption Perceptions Index Point to Stagnation of Anti-Corruption Reforms in Georgia*. <https://transparency.ge/en/post/results-2019-corruption-perceptions-index-point-stagnation-anti-corruption-reforms-georgia>

Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche und Bertelsmann Stiftung (2017): *Benefits and Costs of DCFTA: Evaluation of the Impact on Georgia, Moldova and Ukraine*. www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/benefits-and-costs-of-dcfta-evaluation-of-the-impact-on-georgia-moldova-and-ukraine

The World Bank (o. J.). *Data: Out-of-pocket expenditure (% of current health expenditure)*. <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.OOPC.CH.ZS>

The World Bank (2012). *Fighting Corruption in Public Services. Chronicling Georgia's Reforms*. Washington D.C. <http://documents.worldbank.org/curated/en/518301468256183463/Fighting-corruption-in-public-services-chronicling-Georgias-reforms>

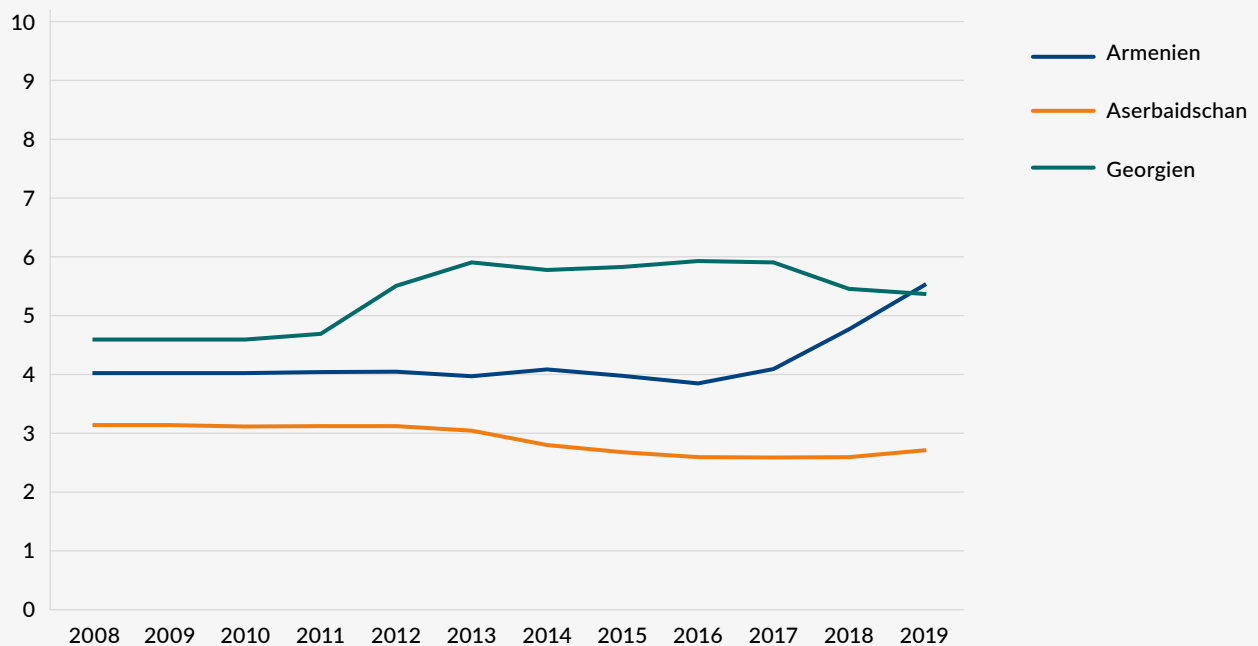
7. Vergleich der drei Südkaukasusstaaten

Armenien, Aserbaidschan und Georgien bieten einerseits zahlreiche Beispiele für schwerwiegende Auswirkungen von Korruption. Andererseits zeigen sich in diesen Staaten, die über Jahrzehnte durch systemische Korruption geprägt und in denen Institutionen dysfunktional waren, auch beachtliche Erfolge bei der Korruptionsbekämpfung. Die unterschiedliche Entwicklung der Länder gibt Hinweise darauf, unter welchen Bedingungen ein Abbau von Korruption gelingen kann.

Die drei Südkaukasusstaaten ergeben zusammen eine Fläche, die halb so groß ist wie Deutschland, mit einer Einwohnerzahl wie der des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen. Die Menschen auf diesem Territorium erlebten bis zur Loslösung von der

Sowjetunion 1991 eine vergleichbare historische Entwicklung. Dennoch stehen sie heute auf den Skalen der internationalen Indizes zu Demokratieentwicklung und Korruptionswahrnehmung durchweg auf sehr unterschiedlichen Plätzen: Unter 180 Ländern des Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International findet sich Georgien im ersten Drittel mit vergleichsweise wenig Korruption, Armenien im zweiten und Aserbaidschan im letzten Drittel. Ähnlich positionieren sich die drei Staaten im Demokratie-Index, den die „Economist's Intelligence Unit“ jährlich aufstellt: Auch hinsichtlich der Demokratieentwicklung hat Georgien sich weiter entwickelt als die beiden Nachbarländer, verlor allerdings im Index von 2019 einige Ränge, während sich Armenien verbesserte.

ABBILDUNG 4: Die Demokratieentwicklung in den drei Südkaukasusstaaten im Vergleich



Quelle: The Economist „The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2019“, <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2019.pdf&mode=wp&campaignid=democracyindex2019>, Eigene Darstellung
Bewertungsskala: 1 – 10, wobei 10 = höchste

| BertelsmannStiftung

7.1 Voraussetzungen für Korruption

Als sie ihre Unabhängigkeit wiedererlangt hatten, einte die drei Länder noch das historische Erbe systemischer Korruption in den administrativen Strukturen, das während der Transformation in den 1990er-Jahren erhalten blieb. Es änderten sich

lediglich Form und Zweck der Korruption: Statt knapp vorhandener Produkte rückte nun der Zugang zu Ressourcen in den Fokus – etwa zu Studienplätzen oder Arbeitsstellen, auf höherer Ebene zu Staatsaufträgen, Lizenzen, Grundstücken

oder geldwerten Vorteilen. Angesichts mangelnder Reformen der administrativen Strukturen und weitgehender personeller Kontinuität entstand in keinem der Länder ausreichend Vertrauen in die staatlichen Institutionen. Stattdessen verließen sich die Bürgerinnen und Bürger weiter auf soziales Kapital in Form von *bonding* – Verbindungen zu Angehörigen, ehemaligen Schulkameraden, Kollegen und Nachbarn.

Fehlt es an Vertrauen in die politische Führung, können andere Akteure erheblichen informellen Einfluss gewinnen. Dies zeigt sich am Beispiel der orthodoxen Kirche Georgiens, die bei der Bevölkerung mehr Ansehen genießt als die Regierung und die meisten anderen Institutionen. Ein öffentlich ausgetragener Machtkampf inklusive Korruptionsvorwürfen setzt diesen Ruf jedoch aufs Spiel. Ähnliche, seit Jahren bestehende Vorwürfe gegenüber der Apostolischen Kirche in Armenien verwehren ihr einen vergleichbaren Einfluss auf die Öffentlichkeit, auch wenn der christliche Glaube in Armenien ebenso wichtig ist. In Aserbaidschan wiederum übt die Staatsführung so großen Druck auf die islamischen, jüdischen und anderen Religionsgemeinschaften aus, dass diese über keinerlei politischen Einfluss verfügen.

Dass es in der Bevölkerung viele Jahre an sozialem Kapital in Form von *bridging* über soziale Grenzen hinweg fehlte – etwa zwischen der Bevölkerung in den Städten und der auf dem Land –, verhinderte, dass die Menschen ihren Unmut über massive Korruption gemeinsam in der Öffentlichkeit zum Ausdruck brachten. In Armenien gelang dies erst einer jungen Generation von Aktivisten in den 2010er-Jahren, da sie sich für konkrete Anliegen etwa der Anwohner von Bergwerken engagierten. In Aserbaidschan unterbindet die Staatsführung solche Versuche bis heute und drosselt damit den Veränderungsdruck vonseiten der Bevölkerung.

Die in den drei Ländern gewaltsam ausgetragenen Konflikte zu Beginn der 1990er-Jahre förderten auf unterschiedliche Weise korrupte Strukturen. Zunächst einmal trugen sie zur Herausbildung oligarchischer Strukturen bei und zur Stärkung Organisierter Kriminalität, in die nicht staatliche Milizenführer involviert waren. Während aber die Staatsführungen Armeniens und Aserbaidschans – teils mit rigoroser Gewalt und massiven Menschenrechtsverletzungen – bereits in den 1990er-Jahren

das Gewaltmonopol wiedererlangten und die staatlichen Strukturen stabilisierten, erreichte Georgiens Präsident Eduard Schewardnadse dies nur ansatzweise. Da sein Vorgänger Swiad Gamsachurdia die separatistischen Konflikte vorangetrieben wie auch Zwiespalt in der georgischen Gesellschaft gesät hatte, war diese gespalten. Die Führungen Armeniens und Aserbaidschans nutzten den Konflikt um Berg-Karabach, um die Bevölkerung gegen einen äußeren Feind zu einen und ihr autoritäres Regieren zu rechtfertigen, indem sie Abweichler von ihrer Linie als Verbündete des Gegners und Vaterlandsverräter darstellten. Diese auch langfristigen Folgen der Konflikte in den drei Ländern und darüber hinaus – etwa durch die Ausbreitung der Organisierten Kriminalität bis nach Westeuropa – zeigen, wie wichtig es ist, gewalttätig ausgetragene Konflikte abzuwehren, um die Entstehung oder Stärkung korrupter Strukturen vor allem in Verbindung mit bewaffneter Organisierter Kriminalität zu verhindern.

Darüber hinaus veranschaulicht der Vergleich der drei Länder, dass Rohstoffvorkommen eine erhebliche Rolle als Machtressource spielen können: Indem der aserbaidschanische Präsident Hejdar Alijew die Erschließung der Ölvorkommen und deren Export ins Ausland in die Wege leitete, ermöglichten ihm die Einnahmen, Machtgruppen im Land unter seine Kontrolle zu bringen und den Herrschaftsanspruch seiner Familie an der Spitze des Landes zu sichern. Das absehbare Ende des Ölbooms war wiederum ein entscheidender Faktor für die Bereitschaft seines Sohnes Ilham Alijew, Reformen einzuleiten. Im Kontrast dazu steht die finanzielle Abhängigkeit Armeniens von Diaspora-Armeniern und von Russland. Erstere nutzen sie für politischen Einfluss, aber auch für wirtschaftliche und soziale Projekte. Die Führung in Moskau nutzt ihre Wirtschafts- und Sicherheitspolitik, um eigene Interessen zu verfolgen. Als Gegengewicht zum Einfluss Russlands ist die armenische Regierung an engen Beziehungen zur Europäischen Union (EU) interessiert. Die EU-Armenien-Beziehungen können eine Vorbildwirkung für die Staaten entfalten, die wie Armenien Mitglied der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) sind. Georgien wiederum setzt ohne nennenswerte eigene Ressourcen seit den 90er-Jahren auf eine Anbindung an euro-transatlantische Strukturen. Es erhält massive finanzielle Unterstützung und übernimmt Standards der EU und anderer internationaler Organisationen.

7.2 Folgen von Korruption

Mangelndes Vertrauen in Institutionen ist eine Folge systemischer Korruption und begünstigt ihr Fortbestehen. Doch sind informelle Strukturen mit festen Regeln und etlichen Beteiligten, die sich gegenseitig decken müssen, aufwendig und ineffektiv. Das betrifft beispielsweise das Prozedere zur Beset-

zung lukrativer Posten. Solche und ähnliche Verfahren fördern Abhängigkeiten, nicht aber Vertrauen. Sie lassen Kompetenz außer Acht und machen die Beteiligten erpressbar. Da aber qualifizierte Mitarbeiter für funktionsfähige Behörden notwendig sind, wurden etwa in Aserbaidschan transparente und

faire Verfahren für den Zugang zu Bildung und Arbeit in der Verwaltung eingeführt. Diese stellen zumindest sicher, dass Mitarbeiter auch nach Kompetenz eingestellt werden.

Die Entwicklung in den drei Staaten verdeutlicht, dass stabile und zentralisierte Machtstrukturen wie in Armenien und Aserbaidschan langlebiger sind als jene Strukturen in Georgien bis zum Jahr 2003, wo Präsident Schewardnadse weniger Kontrolle über korrupte Einflussgruppen erlangen konnte. Aber auch autoritäre Regierungen gründen ihre Macht auf ein Mindestmaß an Legitimität und Loyalität und sind in ihren repressiven Möglichkeiten begrenzt. Kann die breite Bevölkerung ihre wirtschaftlichen Bedürfnisse über legale und illegale Kanäle nicht mehr befriedigen, droht auch hier der Machtverlust. Den Machtgruppen in Armenien wurde es zum Verhängnis, dies nicht erkannt bzw. nicht darauf reagiert zu haben. Hingegen konnte Aserbaidschans Präsident Alijew mit der Reform staatlicher Dienstleistungen und der Strafverfolgung bestechlicher Staatsbediensteter die Alltagskorruption bis zu einem gewissen Grad verringern, somit Legitimität gewinnen und die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2014/15 abschwächen.

Angesichts der Krise infolge des Corona-Virus verbunden mit einem weiteren Ölpreisverfall ist jedoch fraglich, ob die Strategie

der Führung um Präsident Alijew erfolgreich sein wird, sich – wie in einer Rede am 13. Mai 2020 – als Vorkämpfer gegen Korruption zu präsentieren und damit die Unzufriedenheit der Bevölkerung über die wirtschaftliche Lage dämpfen zu wollen. Die Staatsführung setzte zugleich auf repressive Maßnahmen gegen Oppositionelle und unabhängige Akteure der Zivilgesellschaft – was wiederum die Gefahr spontaner und radikaler Unruhen erhöht, die sich weniger gut kontrollieren und eindämmen lassen als organisierte Proteste.

In Georgien bestätigen wachsende Proteste in den vergangenen Jahren die Umfrageergebnisse zum gesunkenen Vertrauen in staatliche Institutionen, die sich aus zunehmender Elitenkorruption und politischer Korruption erklären lassen. So verlor das Präsidentenamt nach der Präsidentschaftswahl 2018 an Ansehen. Allerdings verloren auch die Medien, NGOs, politische Parteien sowie die Europäische Union an Vertrauen und es fehlen starke und glaubwürdige politische Akteure als Alternative zur Regierungspartei.

In der Corona-Pandemie hat die Regierung hingegen Anerkennung gewonnen, da sie dem Rat renommierter Wissenschaftler folgte und mit frühzeitigen und rigorosen Maßnahmen erfolgreich war. Ob diese Wertschätzung anhält, ist jedoch angesichts massiver wirtschaftlicher Folgen offen.

7.3 Bereitschaft zu Korruptionsbekämpfung – Krisen als Chance

Wenn in Georgien, Armenien und Aserbaidschan der politische Wille vorhanden war, konnten Reformen zur Korruptionsbekämpfung in Sektoren gelingen, die über Jahrzehnte von systemischer Korruption geprägt waren. Politischer Wille in unterschiedlicher Ausprägung entwickelte sich in allen drei Ländern allerdings erst angesichts tiefgreifender Krisen: Die staatlichen Strukturen und die Infrastruktur hatten sich zumindest teilweise als dysfunktional erwiesen. Aufgrund von Korruption und Bürokratie fehlten dem Staat Einnahmen, und die Bevölkerung war nicht mehr willens und in der Lage, die korrupten Einkommensmodelle der Machtgruppen mitzutragen, während ihr zugleich der Zugang zu Ressourcen verwehrt blieb.

Vor allem in Aserbaidschan zeigt sich, dass Eliten in einer Kosten-Nutzen-Abwägung zu der Schlussfolgerung kommen können, den Abbau von Alltagskorruption als vorteilhaft zu bewerten. Der Druck aus der Bevölkerung nimmt ab, die Legitimität steigt. Dazu trägt auch die Bestrafung von Korruption auf den verschiedenen administrativen Ebenen bei, wodurch sich wiederum die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verbessern kann. Indem beispielsweise das für Infrastruktur zuständige Ministerium neu aufgestellt wurde, konnten Versäumnisse auf diesem Gebiet aufgeholt werden, die Aserbaidschan

im internationalen Wettbewerb um Transportrouten zwischen Asien und Europa benachteiligten. Um die Wirtschaft abseits der Öl- und Gasindustrie zu öffnen, zeigte sich die aserbaidschanische Führung auch bereit, Zugänge zum Staatsapparat und zum monopolisierten Wirtschaftssektor ein Stück weit zu öffnen für junge Technokraten, die ihre Fähigkeiten in der Verwaltung, als Mitarbeiter in Unternehmen oder Unternehmensgründer zum Nutzen des Staates einbringen sollen. Im Ergebnis können solche Maßnahmen die Lebensbedingungen der Bürgerinnen und Bürger verbessern – diese nehmen die Vorteile funktionierender Behörden gegenüber der Notwendigkeit von Bestechung wahr und fordern, mehr Sektoren zu reformieren. Aber auch die politische Führungsspitze profitiert, wenn ihre Legitimität steigt und sie durch die Bekämpfung von Korruption besser in der Lage ist, die staatlichen Einnahmen zu kontrollieren.

Ähnliches lässt sich im Fall Georgien konstatieren. Dort unternahm die Regierung des 2004 gewählten Präsidenten Saakaschwili alle notwendigen Reformen zur Beseitigung der Alltagskorruption, so dass Bürger keine Bestechungsgelder mehr für staatliche Dienstleistungen zahlen mussten. Der Staat erhielt aufgrund von Steuer- und Zollreformen eine solide Ein-

nahmebasis. Saakaschwili konzentrierte jedoch auch die Macht im Präsidentenamt, und zahlreiche Formen politischer Korruption sowie in der Elitenkorruption blieben erhalten oder wurden durch die Abschaffung von Kontrollbehörden erleichtert. Für die Reformen in Armenien lassen sich zwei Jahre nach dem Machtwechsel 2018 noch keine endgültigen Schlüsse zie-

hen. Aus den Erkenntnissen in der gesamten Region lässt sich folgern, dass Machtgruppen eher auf korrupte Schemata im Bereich der Alltagskorruption verzichten und dafür am privilegierten Zugang zu Ressourcen festhalten, da dies höhere Gewinne verspricht, für die Bevölkerung weniger gut zu durchschauen ist und deren Alltag scheinbar weniger tangiert.

7.4 Antikorruptionsmaßnahmen

Verfassungsrechtliche Reformen für eine funktionsfähige Gewaltenteilung können führende Politiker auch missbrauchen, um die eigene Macht zu erhalten. Allerdings gelang es den Präsidenten Saakaschwili und Sargsjan nach ihrer zweiten und damit letzten Amtszeit nicht, auf den Posten des Ministerpräsidenten zu wechseln – anders als in Russland Präsident Vladimir Putin.

Insbesondere das Beispiel Georgien zeigt die Beharrlichkeit informeller Strukturen. Der Einfluss des Geschäftsmannes und Vorsitzenden der Regierungspartei „Georgischer Traum“, Bidzina Iwanischwili, auf Legislative, Exekutive und Judikative ist dabei auch auf die weit verbreitete Erwartung in der Bevölkerung zurückzuführen, ein starker Führer möge Entscheidungen treffen und die Verantwortung übernehmen. Dass er auf informellem Wege die Abgeordneten seiner Partei beeinflusst sowie die Kandidaten für die Posten des Premierministers und des Präsidenten, konnte auch die Verfassungsreform hin zu einer Parlamentsdemokratie nicht verhindern.

Formale Legalität und fehlende Legitimität als Folge politischer Korruption bedürfen gerade in Phasen des Machtwechsels spezifischer Lösungen. Dies betrifft beispielsweise Parlamente, deren Abgeordnete ihre Mandate durch Wahlmanipulationen erhalten haben. Als Beispiel kann hier der friedliche Aufstand 2018 in Armenien gelten, als die Bevölkerung mit Massenprotesten demonstrierte, dass sie sich durch das Parlament und die Regierung nicht vertreten sah. In diesem Fall bestand die Lösung darin, dass die Parlamentarier dem Druck der Straße nachgaben und Oppositionsführer Paschinjan zum Ministerpräsidenten wählten. Das Problem der fehlenden Legitimität setzte sich später beim Obersten Gericht des Landes fort, dessen Richter der Vorgängerpräsident eingesetzt, für dessen Abwahl die neue Regierung aber keine legale Handhabe hatte. Ähnliche Probleme bestehen in der Justiz Georgiens, wo rechtsstaatliche Grundsätze eine als „Clan“ bezeichnete Gruppe von Richtern schützen. Wenn sich die Profiteure politischer Korruption auf rechtsstaatliche Grundsätze berufen können, ist das eine schwer zu bewältigende Herausforderung.

Politische Korruption kann bis weit in diverse Sektoren hinein Reformanstrengungen konterkarieren. Das betrifft etwa

die Schulen der drei Länder, in deren Räumen traditionell Wahlbüros eingerichtet und Lehrkräfte als Wahlhelfer eingesetzt werden. Dabei nutzen Politiker ihre Möglichkeiten, die Staatsbediensteten durch Androhung von Budgetentzug unter Druck zu setzen. Hier besteht Interesse, die Abhängigkeit der Lehreinrichtungen von der Politik aufrechtzuerhalten – eine Ursache für die Schwäche der Bildungssysteme aller drei Länder.

Auswirkungen politischer Korruption zeigen sich auch bei der Polizei in Georgien, dem Paradebeispiel für gelungene Reformen und Vertrauensgewinn bei der Bevölkerung. Letzterer schwand jedoch in den vergangenen Jahren, ohne dass es glaubwürdige Nachweise neuer Alltagskorruption in dem Bereich gäbe. Der Verlust lässt sich jedoch begründen mit politisch motivierten Zwischenfällen, bei denen Politiker zum eigenen Vorteil die Polizei unter Druck setzten.

Als Herausforderung erweisen sich Strafverfolgung und Gesetzesänderungen zur Ermittlung und Bestrafung von Korruption, die immer auch als politisch motiviert ausgelegt werden können. Ein Beispiel ist ein neues Gesetz in Armenien, das es Staatsanwälten ermöglicht, die Beschlagnahmung von Eigentum zu beantragen, wenn dessen Besitzer nicht nachweisen können, dass sie es legal erworben haben. Das Gesetz wurde im Land kritisiert, weil es zur politisch motivierten Verfolgung von Personen aus dem Umfeld der ehemaligen Regierungspartei genutzt werden könne.

In diesem Zusammenhang steht, dass der Regierungskoalition in Jerewan eine Strategie zur Einbindung moderater und reformbereiter Akteure der alten Elite fehlt – außer, dass vormalige Regierungsmitglieder das Verteidigungs- und das Außenministerium leiten. Mit populistischen Methoden verschärfte die Regierungskoalition die Polarisierung im Land. Sie tendierte außerdem zu Maßnahmen, die die Gewaltenteilung infrage stellen und die Grundrechte auf Dauer einschränken könnten. Doch verfügte die alte Elite, anders als in Georgien, noch über Einflussmöglichkeiten und ihr gelang es, Parlamentsabgeordnete aus der Opposition auf ihre Seite zu ziehen. Anstatt Mitglieder der alten Machtgruppen für den Reformkurs zu gewinnen, findet ein Machtkampf zwischen alten und neuen Eliten statt.

Politische Aktivisten in Aserbaidschan entwickelten ein Machtwechsel-Modell, da sie sich bewusst waren, dass die Eliten negative Konsequenzen eines Machtwechsels bis hin zum Existenzverlust im eigenen Land fürchteten und viele Beamte Einkünfte verlieren würden. Das Modell sollte den Eliten Straffreiheit zusichern, und es sah nur Steuernachzahlungen vor, aber keine Enteignungen, wenn sich die Betroffenen am Reformprozess beteiligen. Seine Umsetzung liegt jedoch außer Reichweite. Wenn dort bislang Oligarchen, Clans und Mitglieder der postsowjetischen Elite an Einfluss verloren haben, dann infolge von Konkurrenz innerhalb der Machtpyramide. Offen ist, inwieweit die Öffnung im Rahmen der Entwicklung neuer Wirtschaftssektoren die Entstehung neuer, unabhängiger Unternehmen ermöglicht. Insgesamt zeigt sich für die drei Länder, dass im Bereich der Elitenkorruption die wenigsten Erfolge zu verzeichnen und diese am ehesten umkehrbar sind.

Es gibt Hinweise vor allem aus Armenien darauf, dass Bürgerinnen und Bürger Zahlungen in Form von Bestechungsgeldern oder auch Sammlungen für Lehrkräfte stärker ablehnen als gegenseitige Gefälligkeiten. Das Einfordern von Geldern kann als Demütigung empfunden werden, wie das Beispiel der Streifenpolizisten bis 2003 in Georgien zeigt, deren Kontrollen Autofahrer als „Wegelagerei“ bezeichneten. Auf Bestechungsgelder zu verzichten fällt allen Seiten leichter, wenn die Löhne – etwa von Staatsbediensteten und Angestellten – dem Ausbildungsaufwand und der Verantwortung, zum Beispiel bei Ärzten, angemessen sind und zum Lebensunterhalt ausreichen. Ein Gehaltsausgleich in Höhe der weggefallenen Bestechungsgelder erscheint hingegen nicht als realistisch. So gab es in Armenien Anzeichen dafür, dass die Motivation von Mitarbeitern in den Exekutivbehörden nach dem Machtwechsel erheblich nachließ und andere den Dienst quittierten.

Widerstand gegen Antikorruptionsmaßnahmen gab es nach dem Machtwechsel in Armenien dann, wenn den Bürgern in der Konsequenz Arbeitsplatz- und Einkommensverluste drohten, so zum Beispiel an Universitäten, wo vor allem ältere Mitarbeiter um Stellung und Einkommen fürchteten. Um ihre Anstellungen zu sichern, waren viele Bürgerinnen und Bürger bereit, in die neue Regierungspartei „Mein Schritt“ einzutreten.

Gefälligkeiten bei Angehörigen, Freunden und Nachbarn in entsprechenden Positionen einzufordern, wird im Vergleich zu finanzieller Bestechung weniger eindeutig als korruptes Verhalten empfunden, weil es nicht so einfach zu sein scheint, zwischen angemessener Unterstützung und Förderung einerseits und einer ungerechtfertigten Bevorzugung nahestehender Personen andererseits zu unterscheiden.

Um ein erneutes Aufkommen von Korruption zu verhindern, ist es notwendig, neue komplexe regulatorische Anforderungen in

ein angemessenes Verhältnis zu dem zu setzen, was die jeweils Betroffenen leisten können.

Ein Erfolgsfaktor für Reformen im Bereich der Alltagskorruption ist die Erneuerung von Behörden mit einer neuen personellen Zusammensetzung, so dass alte Strukturen aufgelöst werden (vgl. Streifenpolizei in Georgien oder neue Service-Zentren für die Bürger in Georgien und Aserbaidschan). Ein weiterer, nicht unwesentlicher Aspekt sind eine moderne, transparente Einrichtung der Behördenräume und – wie im Fall der georgischen Polizei – neue Uniformen, die eine gezielte Abkehr von der bürgerfeindlichen Behördenmentalität aus der Sowjetzeit hin zu einer Dienstleistungsmentalität des Staates ebenso symbolisieren wie ein neues Verhältnis zwischen Staat und Bürger. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewinnen zusätzlich zu einer angemessenen Entlohnung an Prestige, was sie weniger korrumpierbar macht. Solche vergleichsweise leicht durchzuführenden und öffentlich sichtbaren Maßnahmen sind darüber hinaus geeignet, das Ansehen einer Reformregierung zu steigern. In Armenien verzichtete die Regierung Paschinjans allerdings auf prestigeträchtige Aktionen, die einen schnellen Erfolg hätten signalisieren können. Sie führte stattdessen eine Kampagne durch, in der sie sich als Partnerin der Bürger im gemeinsamen Kampf gegen die Korruption der alten Eliten präsentierte.

Rein technische Neuerungen bei staatlichen Dienstleistungen einzuführen bewirkt möglicherweise, dass Korruption lediglich verlagert wird. Digitalisierung in der Verwaltung führt zu Transparenz und bargeldlosem Verkehr mit den Behörden, was Bestechung erschwert. Doch in Aserbaidschan etwa gibt es Hinweise, dass Behördenmitarbeiter, die für die Eingabe von Daten zuständig waren, sich weiterhin bestechen ließen.

Die Aufstellung von Automaten, um darüber Rechnungen für Strom, Wasser etc. zu begleichen, begrüßten die Bürgerinnen und Bürger in Georgien zwar. Doch für Unmut sorgte, dass die Banken als Betreiber der Automaten für jede Einzahlung Gebühren forderten. Werden neue Gebührensysteme für digital erbrachte Dienstleistungen eingeführt, erhöht es die Akzeptanz, wenn dies transparent und kontrolliert erfolgt.

Die Einführung eines Kamerasystems zur Überwachung von Straßen in Armenien vor 2018 führte zwar dazu, dass Polizisten seltener Bestechungsgelder von Kraftfahrern verlangten; doch ergaben sich für beteiligte Firmen Möglichkeiten, eingenommene Bußgelder abzuzweigen. Dieses Beispiel veranschaulicht, dass Korruption durch Technisierung auf andere Ebenen verschoben werden kann.

Massenhaft erfasste Daten und Kameraaufnahmen können darüber hinaus verwendet werden, um unabhängige und oppositionelle Akteure zu kontrollieren bzw. zu überwachen. Anzeichen

dafür gibt es zum Beispiel insoweit, als Kameras in Innenstädten zunehmend mit Gesichtserkennung ausgestattet werden.

In Georgien lassen sich Fehlentwicklungen beobachten, die in der Konsequenz neue Formen von Elitenkorruption, Monopolstrukturen und Interessenkonflikten zwischen Wirtschaft und Politik begünstigen. Das betrifft die Kombination von Deregulierung und fast vollständiger Privatisierung, ohne neue Aufsichtsbehörden zu schaffen, wie es im Gesundheitssektor des Landes der Fall ist. Diesen beherrschen einige wenige Konzerne, was zu Preisverzerrungen führt. Eine fehlende Regulierung im Finanzsektor wiederum führte dazu, dass Tausende Kunden ohne ausreichende Kreditwürdigkeit sich auch für den alltäglichen Konsum Geld zu überzogenen Zinsen liehen und dadurch in Schuldenspiralen gerieten. Während durch Reformen und Deregulierung zahlreiche Arbeitsplätze in der

Verwaltung abgebaut wurden, entstanden aufgrund der Wirtschaftspolitik nicht in ausreichendem Maße Unternehmen mit neuen Arbeitsplätzen. Ein Großteil der in den Statistiken als Selbstständige registrierten Personen sind Subsistenzwirtschaft betreibende Bauern, Taxifahrer und Straßenverkäufer mit sehr niedrigem Einkommen. Zum Ende der Regierungszeit Saakaschwilis zählte Georgien zu den Ländern mit der größten Ungleichheit weltweit. Als Konsequenz sank die Unterstützung für seine Reformpolitik.

Diese Beispiele zeigen, dass das Reduzieren von Korruptionsrisiken allein nicht genügt, um Korruption nachhaltig zu verringern. Begleitet werden sollte dies von Maßnahmen zum Arbeitnehmerschutz, einer angemessenen sozialen Absicherung der Bürgerinnen und Bürger sowie einer Regulierung zum Schutz von Kunden und zur Prävention gegen neue Korruptionsformen.

7.5 Internationale Wechselwirkungen

EU-finanzierten Umfragen von 2019 zufolge bewerten Befragte in allen drei Ländern die Beziehungen zur Europäischen Union überwiegend als gut oder sehr gut. Eigenen Angaben zufolge ist sie die größte Geldgeberin Georgiens. Aus diesem allgemein positiven Bild fällt eine Umfrage des Caucasus Research Resource Center von 2019 in Georgien heraus, in der eine Frage nach den Freunden des Landes gestellt wurde. Danach zählte nur ein Prozent der Befragten die EU zu jenen Freunden. Dies lässt sich maßgeblich begründen mit Unterschieden zwischen den Erwartungen und der Realität. So gibt es eine weitverbreitete Frustration darüber, dass derzeit keine realistische Chance auf eine EU-Mitgliedschaft Georgiens besteht, die Politiker im In- und Ausland als Ziel formuliert hatten – bei Konferenzen zur euro-atlantischen Integration ist inzwischen oft von einem „notwendigen Erwartungsmanagement“ die Rede. Noch wenig spürbar für die Bürger im Alltag sind zudem Vorteile aus der Umsetzung des bürokratischen und höchst anspruchsvollen EU-Assoziierungsabkommens.

Wenn die Menschen in Armenien und Georgien sich Verbesserungen wünschen, beziehen sie das laut Umfragen zuerst auf ihre wirtschaftliche und soziale Lage. Das Leben in der Europäischen Union gilt dabei als Wunschbild. Dies macht die EU noch immer attraktiv gegenüber Russland und China. Auf konkrete Verbesserungen im Alltag ausgerichtete Programme – etwa für eine bessere Gesundheitsversorgung, fairere Kreditbedingungen und die Verringerung der Umweltverschmutzung – tragen dazu bei, den Migrationsdruck Richtung Westeuropa abzuschwächen. Forderungen bei Demonstrationen in allen drei Ländern beziehen sich hauptsächlich auf die konkrete politische und wirtschaftliche Lage: Korruptionsbekämpfung, Chancengleichheit, Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen

sowie soziale und wirtschaftliche Sicherheit. Das Schlagwort Demokratie als normative und ideologische Forderung spielt hingegen – auch angesichts antidemokratischer Tendenzen im euro-transatlantischen Raum – kaum noch eine Rolle. Zudem zweckentfremden autoritäre Führer den Begriff immer wieder, um politische Zustände in ihren Ländern positiv zu beschreiben. Gleichzeitig werden in der Propaganda aus Russland demokratische Länder als schwach und dekadent dargestellt und demzufolge als nicht erstrebenswert. Beides trägt zur Diskreditierung des Begriffs Demokratie bei.

Als erfolgreich ist die Ausbildung von Armeniern, Aserbaidschanern und Georgiern in der EU, in Großbritannien und den USA anzusehen. Die Mehrheit der Reformer in den drei Ländern hat dort eine Universitätsausbildung abgeschlossen, und viele haben auch Erfahrungen in ausländischen Unternehmen und Organisationen gesammelt. Neben Managementkenntnissen und Reformkonzepten nehmen sie den Wunsch nach Veränderungen mit nach Hause, sofern es eine Perspektive dafür gibt.

Aus dem Ausland geförderte Nichtregierungsorganisationen und Medien leisten zwar insbesondere in Georgien einen wichtigen Beitrag zur Aufdeckung von Korruption und bei der Forderung nach Reformen im politischen Diskurs. Sie finden aber meist wenig Widerhall in der breiten Bevölkerung vor allem außerhalb der Hauptstädte. In Aserbaidschan werden der NGO-Sektor, die Medien und auch der zivilgesellschaftliche Sektor stark kontrolliert durch die Staatsführung sowie durch regierungsnahen Organisationen und Akteure.

Bei Aktivisten aus der armenischen Zivilgesellschaft galt ein Teil des mit internationalen Organisationen verbundenen NGO-

Sektors vor dem Machtwechsel 2018 als korrupt, wobei viele von ihnen Erfahrungen in solchen NGOs gesammelt hatten. Wortführer der Protestbewegung wurden nicht müde zu betonen, dass sie keinerlei Unterstützung aus dem Ausland erhalten hätten. Sie unterstrichen dagegen immer wieder, ihre Bewegung sei aus der Bevölkerung heraus entstanden. Daraus sprach die Absicht, sich gegenüber den Menschen zu legitimieren und zu verhindern, dass dem Machtwechsel eine geopolitische Dimension zugesprochen wurde, insbesondere von russischer Seite.

In Aserbaidschan ergeben sich Möglichkeiten, von außen auf den Abbau von Korruption hinzuwirken, da aufgrund sinkender Öleinnahmen Auslandsinvestitionen notwendig sind sowie die Entwicklung anderer Wirtschaftssektoren, die mehr Know-how erfordern. Zudem will sich die Staatsführung bei der Bevölkerung durch internationale Anerkennung legitimieren und politische Ziele im Ausland durchsetzen. Hier zeigt sich die Notwendigkeit, politische Einflussnahme durch Korruption in Westeuropa – wie sie etwa im Europarat versucht wurde – oder auch in den USA zu verhindern.

7.6 Schlussfolgerungen

Wenn der politische Wille und die staatliche Durchsetzungskraft vorhanden sind und die Bevölkerung zu Reformen bereit ist, kann Korruption zumindest in einigen Bereichen abgebaut werden und die Bürgerinnen und Bürger können Vertrauen in die Institutionen entwickeln.

Diese Bedingungen haben sich in den drei Südkaukasusstaaten jeweils in Krisensituationen ergeben, als die wirtschaftliche Absicherung der Bevölkerung, aber auch der Machtgruppen nicht mehr gesichert war. Denn auch korrupte Einkommensmodelle können an ihre Grenzen stoßen, vor allem, wenn sie auf Einkünfte setzen, die sie bei der Bevölkerung generieren, etwa durch überhöhte Preise für Alltagsprodukte aufgrund einer Monopolbildung.

Ein langfristig erfolgreicher Übergang von einer *limited access order* zu einer *open access order* erfordert jedoch, dass der Vergleich der drei Südkaukasusstaaten nahe, grundlegende Reformen in allen drei Bereichen von Korruption: Fortschritte bei der Bekämpfung von Alltagskorruption können konterkariert oder Korruption kann auf andere Ebenen verlagert werden, wenn Machtgruppen weiterhin zur Elitenkorruption imstande sind und Methoden politischer Korruption anwenden können.

Erfolge bei der Bekämpfung von Alltagskorruption sind grundsätzlich als positiv zu bewerten, da sie Erleichterungen für die Bevölkerung bringen und den Weg zur Ausweitung der Maß-

nahmen sind ebenfalls Maßnahmen gegen Geldwäsche, mit denen den Herkunftsstaaten Einkünfte entzogen werden, die mittels Korruption gewonnen wurden. Erkenntnisse aus internationalen Rechercheprojekten zeigen, dass Gelder sich über Länder der Östlichen Partnerschaft zum Beispiel in die EU schleusen lassen, wo sie wiederum auch für politische Ziele eingesetzt werden können.

Ein Beispiel für den Kampf gegen Geldwäsche gibt Großbritannien, wo die „Unexplained Wealth Order“ zuerst gegen die Frau eines in Aserbaidschan verurteilten Bankdirektors und inzwischen auch gegen Angehörige des ehemaligen Präsidenten Kasachstans angewandt wird. Für eine effektive Bekämpfung sind jedoch deutlich mehr internationale Anstrengungen notwendig. Dies betrifft auch den Kampf gegen die Organisierte Kriminalität. Die Zusammenarbeit zwischen deutschen Behörden und der georgischen Regierung ist hier als positives Beispiel zu nennen.

nahmen ebnen können: Die Bürgerinnen und Bürger erleben, dass der Verzicht auf Bestechungsgelder Vorteile bringt, und das führt dazu, dass sie weitere Reformen fordern. Für die politische Führung ist es vorteilhaft, wenn Verbesserungen schnell sichtbar werden, wodurch ihre Legitimität steigen kann. Diese kann sie allerdings auch nutzen, das zeigt das Beispiel Aserbaidschans, um die eigene Position innerhalb der Machtstrukturen zu stärken und Einnahmen besser zu kontrollieren.

Alle drei Länder lassen den Schluss zu: Elitenkorruption in Form eines privilegierten Zugangs zu Ressourcen sowie die Ausnutzung von Monopolstrukturen sind in der Regel lukrativer als Alltagskorruption und vor der Bevölkerung leichter zu verschleiern. Dies gelingt nicht zuletzt durch Offshore-Firmen und Geldwäsche, welche die investigative Arbeit von Kontrollinstanzen wie Ermittlungsbehörden, Medien und unabhängigen Organisationen erschweren.

Politische Korruption zum Beispiel in Form von Teilhabebeschränkungen birgt die Gefahr einer Diskreditierung der politischen Institutionen und verwehrt Interessenvertretern aus der Gesellschaft den Zugang zu Entscheidungsprozessen. Dies erhöht die Gefahr politischer Instabilität. Je länger und stärker Machtgruppen von Korruption profitieren, desto größer ist ihre Sorge vor Bestrafung und Enteignung und damit vor dem Verlust der Existenzgrundlage im Land – wobei es Beispiele gibt, bei denen Kompromisse gefunden wurden.

Der Umbau der Wirtschaft mit dem Ziel eines Ordnungsrahmens, der möglichst vielen Mitgliedern der Gesellschaft große Teilhabechancen garantiert, ist eine wesentliche Voraussetzung für die Transformation zu einer *open access order*. Reformen müssen daher auf ein Regierungs- und Wirtschaftssystem hinwirken, das den Interessen der Gesellschaft insgesamt dient und nicht nur einzelnen Mächtigen, die – ohne über Wahlen legitimiert zu sein – politische und wirtschaftliche Prozesse bestimmen. Möglich wird dies, das zeigt der Fall Armenien, wenn sich Allianzen bilden aus reformwilliger Zivilgesellschaft, unabhängigen Medien, Politikern und Unternehmern, die nicht Teil der Oligarchie sind. Sie streben transparente und stabile Regeln an, um die Modernisierung ihres Landes voranzutreiben, um Rechenschaft von Regierenden verlangen zu können und um zu erschweren, dass Reformmaßnahmen abgelehnt werden. Internationale Partner können die Prozesse begleiten, indem sie gegenüber Regierungen auf der Einhaltung von Reformversprechen bestehen sowie auf klaren Regeln als Bedingung für Finanzhilfen. Und sie können Reformwilligen zur Seite stehen, insbesondere wenn angesichts von Krisen der Veränderungswille wächst und Konzepte sowie Instrumente zur Korruptionsbekämpfung nachgefragt werden.

Kommt es zu einem Machtwechsel wie in Jerewan, benötigt die neue Regierung eine Strategie zum Umgang mit den alten Eliten. Idealerweise sind zumindest einige davon an einem stabilen Ordnungsrahmen und fairen Bedingungen für alle Marktteilnehmer interessiert und daher bereit, ihre Monopole und die sie tragenden Praktiken einzuschränken. Die Position alter Eliten darf allerdings nicht so abgesichert und unangreifbar bleiben, dass sie sich gegen Veränderungen sperren können. Möglich sind abgestufte Strafmaßnahmen bis hin zu Amnestien – abhängig davon, wie stark Staatsbedienstete und Geschäftsleute in korrupte Strukturen eingebunden waren und wie kooperationsbereit sie sind. Die Übergangsprozesse müssen transparent und für alle nachvollziehbar gestaltet werden. Das Ziel ist dabei eine nachhaltige Bereitschaft, auf Korruption zu verzichten. Verhindert werden soll, dass eine polarisierte Öffentlichkeit und Machtkämpfe Reformen stören oder gar unmöglich machen.

Reformen erfordern Folgenabschätzungen für die spezifische Situation der einzelnen Länder. So kann zum Beispiel eine Kombination aus Deregulierung, Privatisierung und fehlenden Kontrollbehörden neue Formen von Alltags- und Elitenkorruption hervorbringen, wie der Fall Georgien zeigt. Die Unterstützung der Bevölkerung für Reformregierungen kann in Protest umschlagen, wenn sich nicht auch die Lebensbedingungen verbessern und eine Modernisierung nicht ausreichend von Teilhabe begleitet wird. Zu bedenken ist außerdem, dass Reformprozesse angreifbar sind und rückgängig gemacht werden können. Auch in einer Parlamentsdemokratie können sich informelle gegenüber formellen Strukturen behaupten. Das ist beispiels-

weise möglich, wenn wie im Fall Georgiens ein nicht politisch legitimer Akteur in der Lage ist, politische und wirtschaftliche Entscheidungen zu beeinflussen, weil er faktisch die Mehrheit im Parlament kontrolliert.

Alle drei Länder machen deutlich: Korruption geht weit über das Fordern und Entgegennehmen von Bestechungsgeldern hinaus. Hinter systemischer Korruption verbergen sich komplexe informelle Strukturen, die die gesamte Gesellschaft durchziehen und mit den Machtstrukturen eines Landes verbunden sind. Die unterschiedliche Entwicklung der drei Südkaukasusstaaten belegt zudem, dass jedes Land einen spezifischen Ansatz für die Korruptionsbekämpfung und für rechtsstaatliche Reformen benötigt und sich zu jeweils unterschiedlichen Zeitpunkten Gelegenheiten ergeben, entsprechende Reformen erfolgreich zu unterstützen.

In Armenien sind Reformer über friedliche Proteste zwar in politische Entscheiderpositionen gekommen und haben so die Möglichkeit, die Verhältnisse im Land grundlegend zu ändern. An wichtigen Schnittstellen sitzen jedoch nach wie vor alte Eliten ohne Interesse an Veränderung. Es wird darauf ankommen, diese einzubeziehen, in einer Mischung aus Motivation und Druck, der zumindest nahelegt, dass die bisherige Situation nicht zukunftsfähig ist.

Die in Aserbaidschan von oben angestoßenen Reformen sind auf ausgewählte Bereiche beschränkt, ohne dass dies die Machtverhältnisse im Land infrage stellt. Eine soziale Marktwirtschaft mit möglichst großen Teilhabechancen ist nicht das Ziel der Staatsführung.

In Georgien zeigt sich, dass Kräfte, deren Macht auf Reichtum und nicht auf politischer Legitimität beruht, sowohl die politische als auch die wirtschaftliche Entwicklung des Landes weiter beeinflussen können.

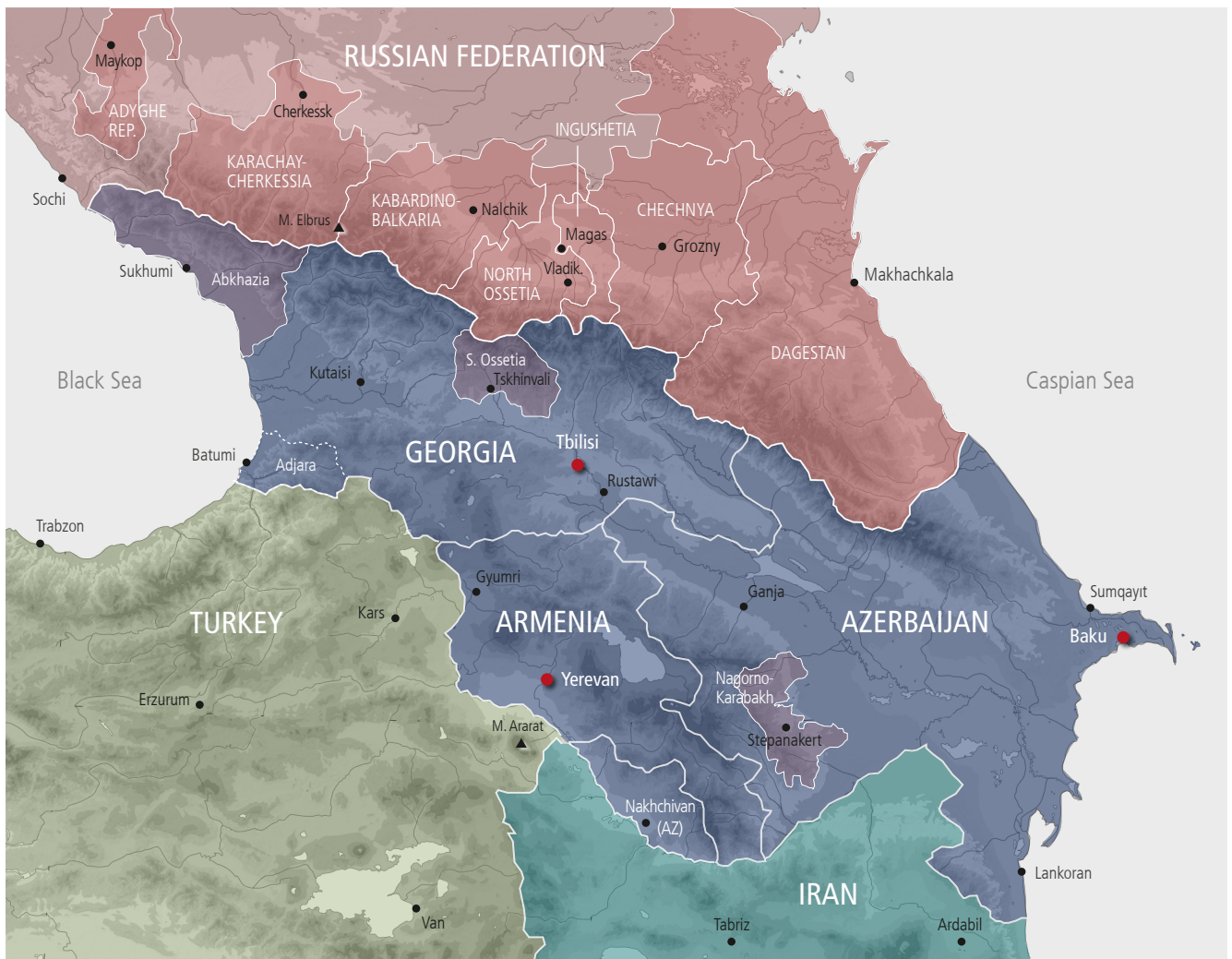
In allen drei Ländern sind Menschen willens, sich von Korruption zu distanzieren. Sie wollen faire Teilhabechancen, um sich im eigenen Land eine Zukunft aufbauen zu können. Einige nehmen als Erfahrung aus dem westlichen Ausland mit, dass ihnen der faire Wettbewerb ein zukunftsfähigeres Wirtschaftsmodell bietet, etwa, weil er Innovationen ermöglicht und mehr Menschen über den Umgang mit Ressourcen mitbestimmen. Wenn es keine spürbaren Veränderungen gibt, kann das in der Bevölkerung jedoch Unzufriedenheit schüren – diese führt entweder zu Protesten und Machtwechseln jenseits von Wahlen, einem Rückfall in patriarchalische Traditionen bzw. der Empfänglichkeit für populistische Politik oder zur Migration der aktivsten und leistungsfähigsten Bürgerinnen und Bürger.

Es bleibt zu konstatieren: Instrumente und Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Korruption zeigen selten durchgängig Wirkung – selbst bei politischem Willen und der

Teilhabe der Bevölkerung sowie jahrzehntelanger Unterstützung und Konditionalität aus dem Ausland. Diese Erkenntnis mahnt Bescheidenheit und stetige kritische Überprüfung von Konzepten und Handlungen an sowie die Bereitschaft, diese den Bedingungen vor Ort jederzeit flexibel anzupassen.

Folgende Empfehlungen können als Grundlage für Strategien dienen, Partnerländer dabei zu unterstützen, rechtsstaatliche Demokratien zu werden und Korruption zu kontrollieren – mit dem Ziel, inklusive und resiliente staatliche und gesellschaftliche Strukturen in der europäischen Nachbarschaft aufzubauen bzw. zu erhalten.

Die Staaten des Südkaukasus im regionalen Kontext



8. Empfehlungen

8.1 Strategische Empfehlungen zu Prävention und Bekämpfung von Korruption als Bedingung für Demokratie und Rechtsstaat

1. Damit Korruption in einem Systemwandel von der Regel zur Ausnahme wird, gilt es, Monopole in Politik und Wirtschaft aufzubrechen, Ermessensspielräume von Politikern und hohen Staatsbediensteten zu beschränken und Transparenz zu gewährleisten. Idealerweise setzt die politische Führung eines Landes die Prioritäten dafür auf der Grundlage politischer und gesellschaftlicher Debatten, um entsprechende Konzepte und Programme zu entwickeln, die an den Wurzeln des Problems Korruption ansetzen.
2. Antikorruptionskonzepte und -programme sollten nicht nur auf die Symptome von Korruption abzielen, sondern deren Ursachen berücksichtigen – als Ausdruck eines meist über Jahrzehnte gewachsenen systemischen und kulturellen Phänomens. Das ist nicht als dauerhaft zu verstehen, aber ebenso wenig sollte darauf gesetzt werden, dass Korruption über die Zeit und mit anderen Reformen graduell aufhört.
3. Da die Bekämpfung von Korruption Voraussetzung einer erfolgreichen Rechtsstaatsförderung ist, sollte sie auch Kernpunkt jeder Strategie zur Rechtsstaatsförderung sein. Korruption untergräbt die Integrität von Institutionen, die für den Rechtsstaat essenziell sind. Das blockiert nachhaltige demokratische Reformprozesse – trotz gleichzeitig stattfindender Rechtstransformation. Es verhindert zudem, dass Bürgerinnen und Bürger an die „Herrschaft des Rechts“ glauben und staatliche Institutionen als unabhängigen ordnenden Rahmen begreifen.
4. Der Aufbau professioneller und effektiver staatlicher Institutionen sollte Priorität haben. Strenge und faire Auswahlverfahren sind die Grundlage für einen – neuen – Kreis von Amtsträgern, die sich durch Professionalität und Integrität auszeichnen. Vertreter der Zivilgesellschaft sowie nationale und internationale Expertinnen und Experten in diesen Prozess einzubeziehen, schafft Vertrauen und kann dafür sorgen, dass neue Institutionen eher akzeptiert werden.
5. Eine Justizreform ist nach wie vor ein elementarer Bestandteil der Korruptionsbekämpfung. Die politische Abhängigkeit der Justiz und eine dies begünstigende Kultur sind dabei die größten Herausforderungen. Die Justiz ist ebenso wie die Strafverfolgungsorgane von zentraler Bedeutung für eine wirksame Korruptionsbekämpfung, doch in Ländern mit systemischer Korruption ist sie nicht selten selbst ein Hort intransparenter und korrupter Praktiken und daher schwer reformierbar.
6. Ermittlungen und Strafverfolgung sollten auf die radikalsten Reformgegner in den Machtgruppen abzielen. Moderatere Kräfte sind nach Möglichkeit über Amnestien in Schlichtungs- und Versöhnungsprozesse einzubinden, wenn sie die Umsetzung von Reformen nicht behindern. Es gilt, jene Kräfte zu identifizieren und vom langfristigen Vorteil von Reformen zu überzeugen, die bereit sind umzudenken. „Weiche“ neue Vorgaben, etwa die Offenlegung von Vermögenswerten, können diesen Prozess befördern.
7. Neben der Justiz und der öffentlichen Verwaltung gehören die gesetzgebenden Organe stärker in den Fokus internationaler Kooperation, weil in Parlamenten über faktische Zugangsbeschränkungen alte Machtstrukturen geschützt und damit Reformen unterminiert werden können. Die Absicht internationaler Partner kann zwar nicht sein, die Politik eines Landes von außen bestimmen zu wollen, aber es ist legitim und geboten, Position zu beziehen, wenn internationale oder bilaterale Vereinbarungen nicht eingehalten werden, zu denen Partnerländer sich verpflichtet haben.
8. Neben Strafverfolgung und Sanktionierung sind Prävention und Transparenz die Instrumente einer umfassenden systemischen Umgestaltung der staatlichen und der gesellschaftlichen Ordnung. Strafe ist dabei ein wichtiges, aber nur eines der Elemente, das die Bereitschaft zu Veränderung unterstützt. Reformorientierte Kräfte sollten sich ebenso auf die Verhinderung von Korruption konzentrieren, weniger auf die Bestrafung Einzelner – ausgenommen Hardliner, die Reformer bedrohen oder verletzen.
9. Zivilgesellschaftliche Aktivitäten, die Korruption vorbeugen und den Raum für Korruption in unterschiedlichen Bereichen verringern wollen, verdienen kontinuierliche Unterstützung.
10. Internationale Regeln und Plattformen, die sich gezielt der Prävention und Bekämpfung von Korruption in diversen Bereichen verschrieben haben, sollten nach Möglichkeit eng mit konkreten Entwicklungen in Partnerländern verzahnt werden und immer wieder Integrationsmöglichkeiten anstreben.

8.2 Empfehlungen an internationale Partner in Abstimmung mit der Zivilgesellschaft

8.2.1 Für alle drei Länder des Südkaukasus

Kontinuierlich sollten Maßnahmen dazu beitragen, dass Korruption und die in den einzelnen Ländern zugrundeliegenden formellen und informellen Strukturen besser verstanden werden, so dass bei der Umgestaltung staatlicher Sektoren Abhängigkeiten berücksichtigt werden können. Antikorruption ist immer auch als Querschnittsaufgabe zu verstehen.

Kommunikation sollte Polarisierung vermeiden und Wege aufzeigen, um Spaltungen zu überwinden.

Die Komplexität von Korruption erfordert eine multidimensionale Herangehensweise und spezielle Antikorruptionsprojekte, etwa in Bezug auf den Gesundheitssektor – der einerseits besonders anfällig und andererseits unmittelbar bedeutsam für Bürgerinnen und Bürger ist. Nur so kann langfristig adäquat auf eine Korruptionsproblematik in unterschiedlichen Sektoren reagiert und Korruption kontrolliert werden.

Der kontinuierliche Austausch mit der Zivilgesellschaft vor Ort vermittelt das Verständnis für die spezifische Situation in einzelnen Ländern. Dies ist bei der Umsetzung rechtsstaatlicher Reformen elementar, um zu verhindern, dass Rechtsgrundsätze, die andernorts Wirkung entfalten, sich nicht etwa ins Gegenteil verkehren und zur Zementierung korrupter Strukturen beitragen, weil die Ausgangssituation eine andere ist.

Ein regionaler Antikorruptionsansatz erscheint angesichts unterschiedlicher politischer und sozioökonomischer Entwicklungsverläufe in den einzelnen Ländern dagegen nicht zielführend.

Gesetzentwürfe sollten mittels einer unabhängigen Institution einer Folgenabschätzung im Hinblick auf Korruptionsmöglichkeiten unterzogen werden – hier kann die Zivilgesellschaft einen Beitrag leisten.

8.2.2 Für Armenien

Es gilt, den politischen Willen der Regierung in Jerewan zu nutzen und angestoßene Reformen zu unterstützen, etwa indem die Antikorruptionskonzepte und -programme begleitet werden. Insbesondere sollte die Chance für Reformen im Justizbereich genutzt werden – wie von Regierung und Zivilgesellschaft gewünscht – durch kontinuierliche und enge Begleitung. Ein besonderes Augenmerk verdient die vom Parlament eingeleitete Wahlrechtsreform. Die Europäische Union und einzelne

Bei Programmen zur Deregulierung und Privatisierung im Rahmen von Antikorruptionsmaßnahmen empfiehlt es sich zu berücksichtigen, dass zugleich Schutzmaßnahmen etwa für die Rechte von Arbeitnehmern durch unabhängige Kontrollmechanismen und Aufsichtsbehörden umgesetzt werden; neue Verpflichtungen für die Bevölkerung sollten in einem angemessenen Verhältnis dazu stehen, was die Betroffenen leisten können.

Es hat sich bewährt, Programme und Projekte auf konkrete Verbesserungen im Alltag der Bürgerinnen und Bürger auszurichten. Es können Push-Faktoren für Migration verringert werden, etwa durch Reformen in den Gesundheitssektoren.

Die Ausbildung junger Menschen aus dem Südkaukasus gilt es weiterhin zu fördern. Wer in Ländern der Europäischen Union studiert oder gearbeitet hat, sollte die Möglichkeit erhalten, gezielt in Projekte im Heimatland eingebunden zu werden.

Programme für *Corporate Governance* – möglichst unter Einbindung internationaler und nationaler Handelskammern sowie kleiner und mittlerer Unternehmen – können zu einer freien und inklusiven Wirtschaftsentwicklung in der Region beitragen. Netzwerke von Unternehmern und Investoren, die sich für ein verbessertes Geschäftsklima auf der Basis von mehr Transparenz einsetzen, setzen wichtige Zeichen. Das gilt auch dafür, das Thema Antikorruption regelmäßig in Investitionsstudien aufzugreifen.

Städtepartnerschaften haben sich als geeignete Plattformen des Austausches erwiesen und sollten nach Möglichkeit ausgebaut werden.

Unabhängige Rechercheprojekte und -netzwerke leisten einen wichtigen Beitrag zur Aufdeckung von Korruption und Geldwäsche und sollten wo immer möglich unterstützt werden.

EU-Mitgliedstaaten sollten die bilaterale Zusammenarbeit in ausgewählten Bereichen, die von gegenseitigem Interesse sind, verstärken. Das gilt auch für das ausbaufähige Engagement der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Als Mitglied der (russisch dominierten) Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) ohne das Ziel einer umfassenden EU-Integration wirkt Armenien als Vorbild auch für andere Mitgliedstaaten der EAWU.

8.2.3 Für Aserbaidschan

Die politische Führung in Aserbaidschan sollte in ihrem selbst erklärten Kampf gegen Korruption bestärkt und die Top-down-Reformen der administrativen Strukturen und zur Verbesserung von Investitionsbedingungen sollten unterstützt werden.

Um die Wirkungen von Antikorruptionsmaßnahmen zu analysieren, sollte Expertise zur Verfügung gestellt werden. Die Verhandlungen über das neue EU-Partnerschaftsabkommen bieten sich als Grundlage für mehr Kooperation an.

Sie könnten auch dazu dienen, rechtsstaatliche Prinzipien als Grundsätze zu formulieren und populär zu machen, und die Regierung bestärken, im Justizbereich begonnene Reformen auszuweiten. Auch die Vorteile einer Beteiligung von Interessenvertretern aus der breiten Bevölkerung an Reformen ließen sich darlegen.

Grundsätzlich bleibt es wichtig, im Europarat und beim bilateralen Austausch die Folgen von Korruption zu thematisieren.

8.2.4 Für Georgien

Eine zentrale Aufgabe ist, die Kooperation von Zivilgesellschaft und Politik von der kommunalen Ebene aufwärts zu unterstützen und im Dialog mit der Gesellschaft neue Ziele im Rahmen der euro-transatlantischen Integration des Landes zu definieren, die für die Bevölkerung attraktiv sind.

Weitere Reformimpulse ergäben sich, wenn Partnerschaften mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten für bestimmte Politikbereiche – die von gegenseitigem Interesse sind – ausgebaut würden.

Es gilt, auf freie und faire Wahlen zum Parlament Ende Oktober 2020 hinzuwirken und dieses Ziel als elementare georgische Errungenschaft zu kommunizieren.

Die Unabhängigkeit der Richter auch innerhalb der Justiz zu fördern (auf der Grundlage der Bangalore Principles of Judicial Conduct), trägt zu einer nachhaltigen Justizreform bei. In diesem Sinne können Parlamentsdebatten ebenfalls einen Beitrag leisten – etwa über die Empfehlungen der Venedig-Kommission und des OSZE-Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte zur Benennung weiterer Verfassungsrichter – und eine Grundlage für Gesetzgebungsarbeit sein.

Im Hinblick auf NGOs und Medien ist es elementar, deren Vernetzung in die Bevölkerung auch außerhalb der Hauptstadt zu fördern und einzufordern; ebenso ist das Problem der Überfinanzierung durch internationale Geber zu berücksichtigen.

8.3 Empfehlungen für die internationale staatliche Zusammenarbeit

- Antikorruptionsregeln mit Regierungen vereinbaren, um Investitionen zu fördern
- Eigene Einwanderungs- und Finanzsysteme dahingehend überprüfen, inwiefern sie Tätern von Korruption – bzw. den von ihnen gestohlenen Vermögenswerten – Zuflucht bieten und zur Aufrechterhaltung korrupter Praktiken in den Herkunftsländern beitragen
- Verfahren zur Prüfung von Vermögenswerten im Ausland durch unabhängige Gerichte bei Hinweisen auf korrupte Praktiken analysieren, vergleichen und weiterentwickeln
- Korruptionsbekämpfung auf internationaler Ebene eine höhere Priorität einräumen, insbesondere länderübergreifende Maßnahmen gegen Geldwäsche unterstützen
- In der EU Transparenzvorgaben für Lobbyismus ausländischer Organisationen ausbauen
- Strukturen stärken, die in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität für grenzüberschreitende Zusammenarbeit zuständig sind

8.4 Empfehlungen an die Zivilgesellschaften in den drei Südkaukasus-Staaten

8.4.1 Armenien

- Tendenzen der Regierung zur autokratischen Amtsführung thematisieren und Korrekturen einfordern
- Die Umsetzung der von der Regierung angekündigten Wahlrechtsreform einfordern.
- Auf der von der Regierung angekündigten Chancengleichheit für kleine und mittlere Unternehmen bestehen – gegen Versuche der alten Elite, die eigenen Machtpositionen zu erhalten
- Vorteile des Verzichts auf Bestechung kommunizieren, auf mögliche Rückschritte hinweisen, diese dokumentieren und verbreiten
- Möglichkeiten für einen Abbau der massiven Polarisierung zwischen alten Machtgruppen und neuer Elite suchen; Kommunikationsstrategien zum Kampf gegen Desinformation entwickeln
- Vorteile von Reformen der Sozialversicherungen für die gesamte Gesellschaft kommunizieren; deren Entwicklung kritisch begleiten
- Konzepte für einen Ausgleich zwischen Umweltauflagen und Investitionsbedingungen in Gesellschaft und Politik diskutieren

8.4.2 Aserbaidschan

- Beteiligung von Interessenvertretern der Gesellschaft an den Reformen zur Korruptionsbekämpfung einfordern
- Kompromisse innerhalb der zerstrittenen Zivilgesellschaft anstreben sowie gemeinsame Themen identifizieren und kommunizieren
- Strafverfolgung korrupter Staatsbediensteter kritisch begleiten mit Fokus darauf, ob damit Korruption bekämpft wird oder es zu Verschiebungen innerhalb der Staatsverwaltung kommt.
- Teile-und-herrsche-Methoden der Regierung analysieren und eigene Unabhängigkeit bewahren
- Bewusstsein schaffen für problematische Aspekte der Digitalisierung hinsichtlich des Datenschutzes und der Überwachung

8.4.3 Georgien

- In der thematischen Arbeit Allianzen bilden, um die weitgehende Zersplitterung innerhalb der Zivilgesellschaft zu überwinden
- Auf eine Fortsetzung der begonnenen Reform im Gesundheitssektor hinwirken, die zum Abbau der marktbeherrschenden Stellung weniger Unternehmen beiträgt
- Transparente Parteienfinanzierung und Konzepte entwickeln, die den politischen Akteuren eine gleichberechtigte Teilhabe am politischen Wettbewerb erlauben
- Neue Regularien seitens der Regierung – etwa Lebensmittelkontrollen oder Autoinspektionen – dahingehend bewerten, ob sie verhältnismäßig sind und nicht dazu führen, dass Korruptionsmöglichkeiten sich verschieben
- Fehlentwicklungen infolge liberaler Wirtschaftsreformen thematisieren und Konzepte für einen Umgang mit negativen Auswirkungen entwickeln, etwa für inklusive Wirtschaftsreformen zur Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Situation auch der einkommensschwachen Bevölkerung

9. Die Länder in Zahlen

9.1 Allgemeine Daten zu Armenien, Aserbaidschan, Georgien

TABELLE 1: Grunddaten der drei Südkaukasusstaaten

| | ARMENIEN | ASERBAIDSCHAN | GEORGIEN |
|---|------------------------|------------------------|------------------------|
| Bevölkerung in Mio. | 3.0 | 9.9 | 3.7 |
| Gesamtfläche | 29,743 km ² | 86,600 km ² | 69,700 km ² |
| Bevölkerungswachstum p.a. | 0.2 % | 0.9 % | 0.1 % |
| Nettomigrationsrate, Migrierende per 1000 Einwohner | -5.5 | 0 | 0.1 |
| Lebenserwartung in Jahren | 74.8 | 72.7 | 73.4 |
| Stadtbevölkerung | 63.1 % | 55.7 % | 58.6 % |
| BIP/Kopf (in KKP) | 10,325 \$ | 18,012 \$ | 11,421 \$ |
| Armut* | 12.3 % | 0.0 % | 16.3 % |

Quellen: Bertelsmann Stiftung, 'BTI 2020 Länderberichte'

https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2020_ARM.pdf;

https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2020_AZE.pdf;

https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2020_GEO.pdf

Nettomigrationsrate aus: CIA, 'The World Factbook', <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

* Prozentualer Anteil der Bevölkerung, der von weniger als 3,20 Dollar pro Tag lebt (Stand 2011 internationaler Preisvergleich)

| BertelsmannStiftung

9.2 Spezifische Daten

TABELLE 2: Demokratie-Index 2019

| | ARMENIEN | ASERBAIDSCHAN | GEORGIEN |
|----------------------------------|----------|---------------|----------|
| Demokratiestatus | | | |
| Rang (aus 167 Ländern) | 86 | 146 | 89 |
| Gesamtbewertung* | 5.54 | 2.75 | 5.42 |
| Bewertungskategorien | | | |
| Wahlvorgang und Pluralismus | 7.50 | 0.50 | 7.83 |
| Funktionsfähigkeit der Regierung | 5.36 | 3.21 | 3.21 |
| Politische Teilhabe | 6.11 | 2.78 | 6.11 |
| Politische Kultur | 3.13 | 3.75 | 4.38 |
| Bürgerliche Freiheiten | 5.59 | 3.53 | 5.59 |

Quelle: "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2019,"

<http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2019.pdf&mode=wp&campaignid=democracyindex2019>

Bewertungsskala: 1 - 10: Demokratiestatus, wobei 10 = höchste Gesamtbewertung; 8-10: uneingeschränkte Demokratie; 6-7.9:

defekte Demokratie; 4-5.9: hybrides Regime; 0-3.9: autoritäres Regime

| BertelsmannStiftung

TABELLE 3: Corruption Perceptions Index 2019

| | ARMENIEN | ASERBAIDSCHAN | GEORGIEN |
|-----------------------------|----------|---------------|----------|
| Rang (aus 180 Ländern) | 77 | 126 | 44 |
| Bewertung (von 100 Punkten) | 42 | 30 | 56 |
| Verarbeitete Quellen | 6 | 7 | 5 |

Quelle: Transparency International, "Corruption Perceptions Index 2019".
<https://www.transparency.org/cpi2019>
 Bewertungsskala: 1 - 100: Korruptionswahrnehmung; 1 = hohe Korruption; 100 = "clean state"

| BertelsmannStiftung

TABELLE 4: Politische Transformation, Wirtschaftliche Transformation, Governance-Index

| | ARMENIEN | ASERBAIDSCHAN | GEORGIEN |
|--|----------|---------------|----------|
| Rang im Status-Index (aus 137 Ländern) | 35 | 98 | 43 |
| Status-Index* (von 10) | 6.7 | 4.3 | 6.4 |
| Politische Transformation | 7.1 | 3.4 | 6.6 |
| Staatlichkeit | 8.8 | 7.3 | 6.5 |
| Politische Partizipation | 8.3 | 2.3 | 8.3 |
| Rechtsstaatlichkeit | 6.0 | 3.0 | 6.3 |
| Stabilität demokratischer Institutionen | 6.5 | 2.0 | 7.0 |
| Politische und gesellschaftliche Integration | 6.0 | 2.7 | 5.0 |
| Wirtschaftliche Transformation | 6.3 | 5.3 | 6.2 |
| Sozioökonomisches Entwicklungsniveau | 5.0 | 5.0 | 5.0 |
| Marktordnung | 6.5 | 4.8 | 7.3 |
| Geldwert- und Fiskalstabilität | 8.0 | 7.0 | 7.5 |
| Privateigentum | 7.5 | 4.5 | 6.5 |
| Sozialordnung | 6.0 | 5.5 | 5.5 |
| Leistungsstärke der Volkswirtschaft | 6.0 | 6.0 | 6.0 |
| Nachhaltigkeit | 5.0 | 4.0 | 5.5 |
| Governance-Leistung | 5.3 | 4.0 | 5.9 |
| Schwierigkeitsgrad | 4.1 | 5.1 | 4.9 |
| Gestaltungsfähigkeit | 6.0 | 5.0 | 6.0 |
| Ressourceneffizienz* | 5.0 | 3.7 | 6.7 |
| Konsensbildung | 6.8 | 3.6 | 6.4 |
| Internationale Zusammenarbeit | 6.7 | 5.7 | 7.3 |

Quelle: Bertelsmann Stiftung „BTI Transformationsindex 2020“, www.bti-project.de, Eigene Darstellung aus dem Transformations-Atlas

* Der Status-Index setzt sich aus den Gesamtbewertungen der Kategorien „Politische Transformation“ und „Wirtschaftliche Transformation“ zusammen

* Der Indikator „Ressourceneffizienz“ enthält u.a. den Faktor „Antikorruptionspolitik“. Darin werden die Dimensionen staatliche Rechnungsprüfung, Parteienfinanzierung, Informationszugang für Bürger und Medienvertreter, Rechenschaftspflicht von Amtsinhabern und Transparenz des öffentlichen Auftragswesens bewertet.

| BertelsmannStiftung

Abkürzungsverzeichnis

| | | | |
|--------------|--|--------------|--|
| ASAN | Azerbaijani Service and Assessment Network (Aserbaidshanisches Service- und Bewertungsnetzwerk) | GYLA | Georgian Young Lawyers' Association (Georgische Vereinigung junger Rechtsanwälte) |
| BTI | Bertelsmann Transformation Index | ICIJ | International Consortium of Investigative Journalists (Internationales Netzwerk investigativer Journalisten) |
| CEPA | Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement (Umfassendes und Erweitertes Partnerschaftsabkommen) | IDFI | Institute for Development of Freedom of Information (Institut für die Entwicklung der Informationsfreiheit) |
| CRRC | Caucasus Research Resource Center (Ressourcenforschungszentrum Kaukasus) | IFES | International Foundation for Electoral Systems (Internationale Stiftung für Wahlsysteme) |
| DCFTA | Deep and Comprehensive Free Trade Area (Vertieftes und Umfassendes Freihandelsabkommen) | IRI | International Republican Institute (Internationales Republikanisches Institut) |
| DIM | Azərbaycan Respublikasının Dövlət İmtahan Mərkəzi (Staatliches Prüfungszentrum der Republik Aserbaidshan) | ITSDA | İcbari Tibbi Sığorta üzrə Dövlət Agentliyi (Staatliche Agentur für gesetzliche Krankenversicherung) |
| DOST | Dayanıqlı və Operativ Sosial Təminat Agentliyinin (Agentur für nachhaltige und operative soziale Sicherheit) | IWF | International Monetary Fund (Internationaler Währungsfonds) |
| EBRD | European Bank for Reconstruction and Development (Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung) | NAEC | გამოცდების ეროვნული ცენტრი (Nationales Bewertungs- und Prüfungszentrum) |
| EITI | Extractive Industries Transparency Initiative (Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft) | NDI | National Democratic Institute (Nationales Demokratisches Institut) |
| EIU | Economic Intelligence Unit (Wirtschaftsforschungsinstitut) | NSS | Հայաստանի Հանրապետության Ազգային անվտանգության ծառայություն (Nationaler Sicherheitsservice der Republik Armenien) |
| ENP | European Neighbourhood Policy (Europäische Nachbarschaftspolitik) | OECD | Organization for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) |
| GTAI | Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH | ODIHR | Office for Democratic Institutions and Human Rights (Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte) |
| GRECO | Group of States against Corruption of the Council of Europe (Staatengruppe gegen Korruption des Europarats) | | |

| | |
|---------------|---|
| OCCRP | Organized Crime and Corruption Reporting Project (Projekt zur Erfassung und Veröffentlichung von organisierter Kriminalität und Korruption) |
| OSZE | Organization for Security and Co-operation in Europe (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) |
| ÖP | Eastern Partnership (Östliche Partnerschaft) |
| ReAI | Republikanische Alternative Partei |
| SIS | Հայաստանի Հանրապետության Հատուկ Քննչական Ծառայություն (Sonderermittlungsbehörde der Republik Armenien) |
| SOFAZ | State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan (Staatlicher Ölfonds der Republik Aserbaidschan) |
| TEAS | The European Azerbaijan Society (Die Europäisch-Aserbaidschanische Gesellschaft) |
| TEBIB | Verwaltungsorgan staatlicher Kliniken |
| UNCAC | United Nations Convention against Corruption (Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption) |
| UNM | United National Movement (Vereinte Nationale Bewegung) |
| VXSIDA | Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Vətəndaşlara Xidmət və Sosial İnnovasiyalar üzrə Dövlət Agentliyi (Staatliche Agentur für den öffentlichen Dienst und soziale Innovationen beim Präsidenten der Republik Aserbaidschan) |
| WGI | Worldwide Governance Indicators |
| WHO | World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation) |
| WTO | World Trade Organization (Welthandelsorganisation) |

Impressum

© 2020

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich/Redaktion

Miriam Kosmehl

Lektorat

Heike Herrberg

Redaktionelle Mitarbeit

Lisa Maria Kuke

Gestaltung

Oliver Helbig
OH Design + Medienproduktion

Bildnachweis

Cover © zef art – stock.adobe.com
Seite 8, 91 © Dieter Dollacker
Seite 20, 42 © Feydzhet Shabanov – stock.adobe.com
Seite 64 © sezerozger – stock.adobe.com

Redaktionsschluss

31.5.2020

BSt-ID

807

DOI

10.11586/2020028

Adresse / Kontakt

Bertelsmann Stiftung, Haus Berlin
Werderscher Markt 6
10117 Berlin
Telefon +49 30 275 788 100

Miriam Kosmehl
Senior Expert Eastern Europe
Programm Europas Zukunft
Bertelsmann Stiftung
Telefon +49 30 275788-124
Fax +49 5241 81-681331
miriam.kosmehl@bertelsmann-stiftung.de

www.bertelsmann-stiftung.de