

Der Staat und sein Schatten

Betrachtungen zur Institutionalisierung hybrider Staatlichkeit im Süd-Kaukasus

Jan Koehler und Christoph Zürcher

Einleitung

Der vorliegende Aufsatz beschäftigt sich anhand der drei südkaukasischen Länder Armenien, Aserbaidschan und Georgien mit der Frage, wie korrumpierte Staaten mit offensichtlichen institutionellen Schwächen sich selbst stabilisieren und Steuerungsfähigkeit behaupten.

Schlagwörter wie *Weak States* oder *Failed States* implizieren, dass der Staat von seinen Bürokraten und von außerstaatlichen Gruppen mit dem Zweck der privaten Bereicherung 'kolonialisiert' wurde und sowohl als Institution als auch als eigenständige Organisation keine überragende Gestaltungsmacht mehr besitzt. Diese Diagnose wurde den drei postsowjetischen Republiken im Südkaukasus in den 90er Jahren teilweise zu Recht gestellt. Dem zum Trotz hat sich eine relativ zuverlässige Ordnung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft seit den Auflösungserscheinungen der frühen 90er Jahre eingespielt. Diese Ordnung hat außerverfassungsmäßigen Elitenwechsel in Georgien, das tödliche Attentat auf die Regierung und verdeckten Elitenwechsel in Armenien und eine Herrschaftsübertragung von Übereiter auf schwachen Sohn in Aserbaidschan ohne große Funktionsstörungen überstanden. Ein gewaltsamer Zusammenbruch oder dramatischer Niedergang bestehender Ordnung blieb aus. Erhalt von Ordnung in Krisen ist – so würde man durch die Europabrille vermuten – Kernfunktion und entscheidende Legitimationsgrundlage verlässlicher staatlicher Institutionen. Die gibt es aber, gemessen an Verfassungen und Gesetzestexten, die sich die südkaukasischen Länder als offizielle Ordnungsgrundlage 'geborgt' haben, in der Region nicht. Außerplanmäßige Stabilität muss also erklärt werden. Die Frage nach alternativer Herstellung von Kernfunktionen von Staatlichkeit rückt in den Mittelpunkt.

Wir werden argumentieren, dass Aspekte von Staatlichkeit selektiv hergestellt werden, indem ein Teil der vom Staat durch informelle Abgaben mobilisierten Ressourcen in bestimmte Kernfunktionen von Staatlichkeit investiert wird, um Regimestabilität sowie Stabilität an der Front zwischen Staat und Gesellschaft zu erreichen. Diese Form der Staatlichkeit verdankt ihre Stabilität dem Zusammenwirken von formellen und informellen Institutionen – Institutionen, die in ihrer Wirkung redundant sind, deren Wirkung also jeweils auf dieselbe Funktion gerichtet ist, wodurch sich formelle und informelle Institutionen gegenseitig „absichern“ (vgl. Zürcher 2004).

Für die nachfolgende Analyse unterscheiden wir zwischen dem *Staat als Organisation* und *Staatlichkeit als herrschaftsrelevante Funktion von verschiedenen Institutionen*. Diese Institutionen können offiziell verfasste und von dem Staat geschützte Spielregeln sein; einen unterschiedlich großen Anteil an Staatlichkeit im Süd-Kaukasus haben aber auch außerstaatliche formelle und informelle Institutionen, die die Ordnung von staatlich verfassten Gesellschaften mit ausmachen. Funktionen von Staatlichkeit können also vom Staat bereitgestellt werden, sie können aber auch von alternativen Organisationen erwirkt werden.

Kernfunktionen von Staatlichkeit

Die Kernfunktionen von Staatlichkeit in einem modernen, bürokratischen Flächenstaat lassen sich typischerweise als input-Funktion und output-Funktionen fassen:

Reproduktionsnotwendige Inputfunktionen als Wesensbestandteile staatlicher Herrschaft¹ sind etwa (1) die wirtschaftliche Reproduktionsfähigkeit von Herrschaft und Administration durch die Erhebung von Steuern und durch die Kontrolle direkter alternativer Einnahmequellen (Rohstoffexporte, nationale und internationale Kredite und (verstaatlichte) wirtschaftliche Ressourcen); (2) der Selbsterhalt durch Sicherung nach außen vermöge der Verpflichtung von Bürgern zum Kriegsdienst und (3) die Binnensicherung der Herrschaftsordnung durch die Verhinderung von Rebellion oder Revolution durch eine Kombination aus zentralem Zwang und legitimer Herrschaft.

Voraussetzung für die Durchsetzung dieser staatlichen Funktionen ist *Informationserhebung und zentrale Informationsverarbeitung* (Monitoring) sowie ein *zentraler Zwangsstab* (Sanktionsfähigkeit), der Ordnung auch gegen den Willen von gesellschaftlichen Gruppen durchsetzen kann.

Outputfunktionen von Staatlichkeit, an denen der Bürger partizipiert, sind:

(1) Die Bereitstellung von immateriellen öffentlichen Gütern, worunter insbesondere fallen: die Schaffung gewaltfreier Räume durch ein staatliches Gewaltmonopol,² die Bereitstellung von geschützten Institutionen, welche Konfliktaustragung gewaltfrei ermöglichen, sowie, daraus resultierend, verschiedene Formen von Sicherheit (Rechtssicherheit, Vertragssicherheit, physische und soziale Sicherheit).

(2) Die Bereitstellung des Zugangs zu materiellen öffentlichen Gütern wie öffentliche Infrastruktur und Dienstleistungen (Gesundheitsversorgung, Kommunikationssysteme, Bildungssystem).

¹ James Scott zeigt, dass die Perspektive des modernen, um effiziente Verwaltung bemühten Staates von dem Ansinnen getrieben ist, Gesellschaft durchschaubarer zu Organisieren um 'klassische' Input-Funktionen (Information, Steuer, menschliche Ressourcen) besser in den Griff zu bekommen. Siehe Scott 1998: 2.

² Vgl. Elias 1992 (1969): 320ff zur Bedeutung des Gewaltmonopols für die Schaffung gewaltfreier Räume; Weber 1980 (1922): 29 zur Beanspruchung des Gewaltmonopols als definierende Eigenschaft eines Staates als anstaltsbetriebener Herrschaftsverband.

Im idealtypischen Fall des demokratischen Rechtsstaates werden diese Funktionen von einem autonomen Staat bereitgestellt oder zumindest ermöglicht und reguliert. Im Falle von sich neu formierenden Staaten ist der neutrale, unpersönliche Verwaltungsapparat als prinzipieller Garant für die Produktion der Kernfunktionen allerdings eine Fiktion, die nicht dazu geeignet ist, die tatsächliche Institutionalisierung von Aspekten von Staatlichkeit zu erfassen.

Für stabile Binnenbeziehungen wird Staatlichkeit im postsowjetischen Südkaukasus nicht alleine und nicht einmal vor allem durch den formal verfassten Staat zur Verfügung gestellt. Funktionsnotwendige Organisationsleistungen werden aber auch nicht einfach jenseits des Staates durch Gesellschaft erbracht. Neue postsowjetische Staatlichkeit ist mehr als nur eine parasitäre Ausbeutung einer gesellschaftlichen Funktionalität, die außerhalb des Staates erbracht wird. Staatliche Gestaltungsmacht entsteht an einer punktierten Grenze zwischen offiziellem Staatsapparat und gesellschaftlicher Selbstorganisation; diese Grenze ist markiert und geregelt durch ein für jedes Land spezifisches Zusammenspiel aus formellen und informellen Regeln.

Diesen Zusammenhang zwischen offiziell verfasster Staatlichkeit und informeller 'Nebenstaatlichkeit' bezeichnen wir als hybrid; hybride Staatlichkeit entsteht folglich im Zusammenspiel von herrschaftsrelevanten offiziellen und informellen Institutionen.

Für die weiteren Betrachtungen der Funktionsweise von hybrider Staatlichkeit ist die analytische Trennung der formellen und informellen Institutionen von den Organisationen, die Staatlichkeit herstellen, wichtig (siehe Abb. I.).

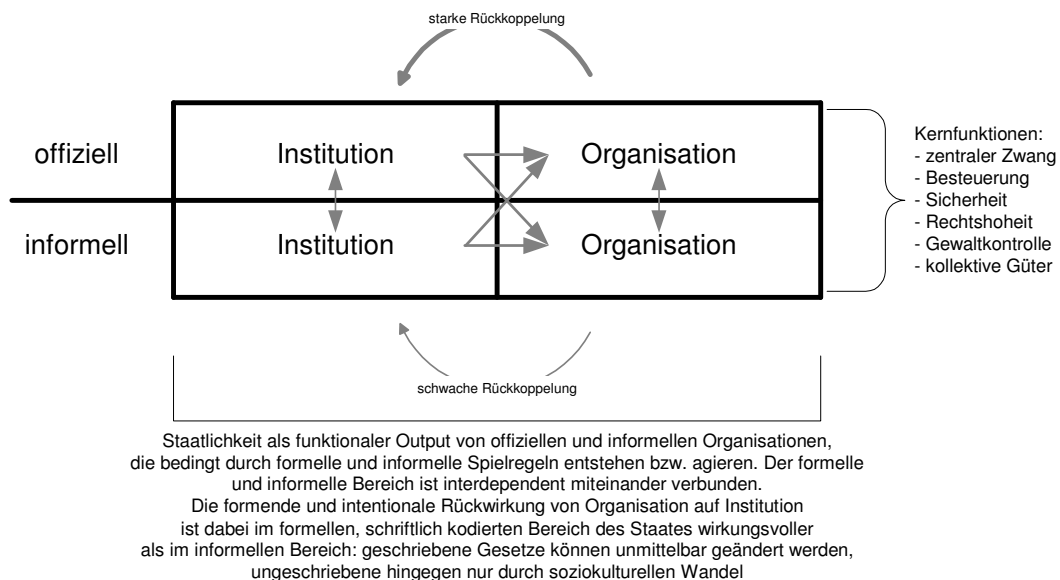


Abb. I

Der Staat als Organisation kann von Eliten mit Partikularinteressen als mächtigstes Werkzeug in Besitz genommen werden; in der Durchsetzung von Partikularinteressen kann ein solcher Herrschaftsapparat präsent und handlungsmächtig sein. Dieser Herrschaftsmodus zeugt aber nicht von starker Staatlichkeit, sondern eher von der

Auflösung innerer staatlicher Souveränität und dem Ende des Staates als von gesellschaftlichen Partikularinteressen (weitgehend) unabhängige, bestimmende offizielle Institution.³

Auch im Kaukasus konkurrieren Eliten und strategische Gruppen um Einfluss auf staatliche Entscheidungsfindung, um Zugang zu staatlich mobilisierten und verwalteten Gütern und um die Teilhabe an selektiv hergestellter Staatlichkeit. Der Staat ist dabei nicht einfach von einer außerstaatlichen gesellschaftlichen Gruppe (z.B. einem Klan, einer Mafia oder einer regionalen Gruppe) in Besitz genommen worden. Er besitzt aber auch nicht die in Verfassung und Gesetzen vorgesehene Autonomie gegenüber gesellschaftlichen Partikularinteressen. Die dominante, prägende Macht des Staates entsteht dadurch, dass sich die relevanten Eliten und strategischen Gruppen um *im Staat beheimatete* formelle und informelle Spielregeln der Verteilung von Macht und Ressourcen formiert haben. Als Nebenprodukt dieser innerhalb staatlicher Organisation stattfindenden Verregelung von Macht fallen bestimmte Grundfunktionen von Staatlichkeit auch jenseits der direkt am Staat partizipierenden strategischen Gruppen ab.

Im Folgenden werden wir die Entwicklung der heutigen institutionellen Mischlage seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion im Südkaukasus skizzieren.

Staatlichkeit im Südkaukasus

Niedergang staatlicher Gestaltungsmacht im Südkaukasus

Der Niedergang des sowjetischen Typs zentralstaatlicher Ordnung führte in den Republiken des Südkaukasus Anfang der 90er Jahre zu verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Desintegrations- und Neuordnungsprozessen.⁴

Gemeinsam war den Entwicklungen der prägende Einfluss eines sowjetischen institutionellen Erbes, das sich eben nicht nur aus wirkungsmächtigen offiziellen Institutionen zusammensetzte sondern auch von informellen Institutionen geprägt wurde.

Die Entwicklung in den drei Ländern hat die Ermächtigung informeller Institutionen gemeinsam, die in der Sowjetunion als Reaktion auf Organisationsdefizite der offiziellen sozialistischen Ordnung entstanden waren. Hierzu gehören vor allem informelle Institutionen, die die Schattenwirtschaft strukturierten und mit außergesetzlichen Dienstleistungen versorgten. Ebenfalls als entscheidend für den

³ Vgl. Peter Waldmanns Kriterien für „anomische Staaten“ in Lateinamerika und William Renos Analyse afrikanischer „Schattenstaaten“ (Waldmann 2002: 24-29; Reno 2000).

⁴ Wir begnügen uns hier mit einer Skizze wesentlicher Elemente von Zusammenbruch und Neuordnung; eine genauere Darstellung und Analyse dieser Prozesse finden sich bei Zürcher, Koehler, Baev 2002; Koehler, Zürcher 2003a.

Zusammenbruch und die Neuordnung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft erwies sich die Handlungsfähigkeit bestimmter, von klientelistischen Strukturen geprägter, interpersoneller Netzwerke – wie unter der Provinzdissidenz, in Teilen des akademischen Establishments und vor allem unter dem administrativen Verwaltungsapparats ausgebildet.

Das Zusammenwirken dieser institutionellen Settings, das lokal unterschiedliche Formen aufweist, gibt Aufschluss über die Pfadabhängigkeit von Zusammenbruch und der Rückkehr von Staatlichkeit in den drei postsowjetischen Ländern des südlichen Kaukasus (vgl. Koehler, Zürcher 2003b).

In Georgien und Aserbaidshchan verlief diese Entwicklung ähnlich. Eine korrupte moskauhörige Elite wurde von national(istisch)en Bewegung gestürzt, nachdem die sowjetische Staatsmacht durch symbolträchtige Selbstverletzung ihres Gewaltmonopols und ihrer Rechtshoheit staatliche Restlegitimation eingebüßt hatte. Dabei entstanden Gegeninstitutionen zu den existierenden sowjetischen Orten staatlicher Regelung und Steuerung (Runde Tische in Konkurrenz zum Parlament, alternative Gewaltorganisation, Gegenwahlen). Die nationalistischen Regierungen unter Sviad Gamsachurdia und Abulfaz Aliyev (alias Elchibey) führten ihre Länder in die Unabhängigkeit, erwiesen sich aber als unfähig, die neuen Republiken in Ablehnung der ererbten sowjetischen Institutionen und zugehörigen administrativen Kader zu kontrollieren. Bestehende und neue Konflikte mit sich um Schutz nach Moskau orientierenden Separatisten in Berg-Karabach, Abchasien und Süd-Ossetien eskalierten zum Bürgerkrieg. Die Zeit von 1991 bis 1994 war von staatlichen und gesellschaftlichen Auflösungserscheinungen gekennzeichnet. Die 'Verkriegung' von Gesellschaft und die Etablierung eines Gewaltmarktes unter der Kontrolle von kriminellen Gewaltunternehmern, die sich zusehends staatliche Portfolios aneigneten, erschien als ein durchaus mögliches Zukunftsszenario.

Als die zentrale staatliche Autorität in Aserbaidshchan und Georgien bereits weitgehend zusammengebrochen war, wurden die sowjetischen Machtprofis Eduard Schewardnadse und Heidar Aliyev 1992 respektive 1993 mit Hilfe der Gewaltunternehmer, die kurzzeitig die Regie über den Reststaat übernommen hatten, wieder an die Macht zurückgeholt.

In den folgenden zwei Jahren konzentrierten sich Aliyev und Schewardnadse darauf, die Steuerungshoheit des zentralen Staates gegen Gewaltunternehmer und konkurrierende lokale Eliten durchzusetzen; nicht zuletzt durch diese Konzentration auf Machtkonsolidierung im Zentrum wurden die separatistischen Kriege an den Peripherien verloren⁵, wodurch die Entmachtung der als Verlierer zurückkehrenden bewaffneten Milizen und Banden befördert wurde. Mitte der 90er Jahre hatten die Gewaltunternehmer weitgehend ausgespielt und an sowjetische Spielregeln

⁵ Im Falle Georgiens waren dies die Kriege gegen die sezeptionistischen Regionen Süd-Ossetien und Abchasien; im Falle Aserbaidshchans der Krieg gegen die sezeptionistischen Region Nagorno-Karabach.

anknüpfende Formen der Machtausübung und Ressourcenverteilung waren wieder eingeführt.

In Armenien blieb hingegen zentrale Handlungsfähigkeit erhalten, nachdem die um den Karabach-Konflikt entstandene Nationale Bewegung in Kollaboration mit Teilen der nationalen sowjetischen Führungselite die Institutionen staatlichen Handelns intakt übernommen und von zentraler Moskauer Kontrolle gelöst hatte. Anders als in Georgien oder Aserbaidschan gelang es in Armenien, durch zwei organisatorische Vorteile internen Auflösungserscheinungen entgegenzuwirken: Zum Einen wurde der Karabach Krieg als Instrument der nationalen Integration operationalisiert, indem ein existentieller Kriegsnationalismus propagiert wurde, der abweichende Ansichten und vor allem separate Interessen von strategischen Gruppen oder regionalen Kräften als Vaterlandsverrat und Bedrohung der elementaren Sicherheit des eigenen Volkes brandmarkte und normativ wie physisch sanktionierte. Zum anderen wurden Kontroll- und Sanktionskapazitäten des Staates erhalten und in den Dienst der Nationalen Bewegung gestellt: Kaderdisziplin im Staatsapparat und Spendendisziplin (informelle Besteuerung) der offiziellen und informellen Wirtschaft wurde zur Not über staatliche Fundraiser 'mit der Lizenz zu töten' (Todesschwadron des Innenministeriums unter Vano Siragedian oder Geldeintreiber unter der Hoheit von Verteidigungsminister Vazgen Sarkisian) durchgesetzt und kriminelle Strategien der Ressourcenerhebung wurden vom Innenministerium verstaatlicht.

Eine Krise zentraler staatlicher Handlungsfähigkeit wurde in Armenien erst im Rahmen des Elitenwechsels 1998-2000, kulminierend im Blutbad im Parlament am 27.10.1999, evident. Dabei verloren zunächst die politischen Führer der Nationalen Bewegung gegenüber den siegreich aus dem Berg-Karabach-Konflikt hervorgegangenen Gewaltunternehmern an Einfluss. Letztere waren außerstaatlich als Veteranenverein organisiert, mischten aber informell immer entscheidender in staatlichen Belangen mit. Letztlich wurde die so geschwächte republikarmenische politisch-ökonomische Elite von einem Berg-Karabach armenischen klientelistischen Netzwerk um Präsident Kocharian und Verteidigungsminister Serzh Sarkisian aus den Schaltstellen der Macht verdrängt.⁶

⁶ Kocharian war dabei zunächst als Kompromisslösung eingesetzt worden, nachdem sich Vazgen Sarkisian mit seiner schlagkräftigen Veteranenorganisation gegen Lev Ter-Petrosian, erster Präsident und Vertreter des erewaner Establishments, durchgesetzt hatte.

Die Rückkehr des Staates im Südkaukasus: Zentraler Zwangsstab und Sicherheit⁷

Der Staat hat die Bühne als Hauptdarsteller in den drei südkaukasischen Republiken also auf unterschiedliche Weise zurückerobert. Dabei ist der Staat als Organisation weit davon entfernt, sich vor allem mit der Herstellung der Staatlichkeit zu beschäftigen, die er laut Verfassung zu erbringen hätte.

Im folgenden Abschnitt werden wir anhand der Anfangs herausgestellten konstituierenden Aspekte von Staatlichkeit – zentrale Steuerungsfähigkeit durch einen Zwangsstab und die Bereitstellung von Sicherheit – die Hybridisierung von Institutionen erläutern, die für funktionale Stabilität von südkaukasischer Staatlichkeit entscheidend sind.

Zentraler Zwangsstab

Ein wichtiger Aspekt von Staatlichkeit ging in Armenien nie ganz verloren, wurde in Aserbaidschan in den ersten vier Jahren nach der Machtübernahme Heidar Alievs 1993 wieder etabliert und war in Georgien zumindest bis zum außerverfassungsmäßigen Sturzes des Regimes Schewardnades nur als Flickenteppich durchgesetzt – die zentrale Kontrolle über einen Zwangsstab.

Die jeweilige Praxis hybrider Herrschaft unterscheidet sich in den drei Ländern in Struktur, Grad und Reichweite der Institutionalisierung von Steuerungsvermögen, sowie der Art der Finanzierung informeller Handlungsfähigkeit der Regierungen.

In Aserbaidschan und Armenien ist hybride Herrschaft charakterisiert durch einen Staatsapparat, der ein hohes Maß an zentraler vertikaler Kontrolle ermöglicht und durch den Ressourcen lokal abgeschöpft und aufwärts in zentral verwaltete schwarze Kassen geleitet werden. Entgegen der landläufigen Meinung, nach der korrupt erwirtschaftete Ressourcen von Politikern und Beamten vor allem für private Zwecke gestohlen werden, sind sie auch ein wesentlicher Bestandteil des Schattenbudgets eines autoritären Kontrollsystems hinter dem Vorhang von zwar unterfinanzierten, aber rechtsstaatlich und demokratisch verfassten offiziellen staatlichen Institutionen. Die prinzipiellen Liniensysteme staatlichen Zwangs unterscheiden sich in den drei Staaten deutlich voneinander.

In Armenien ist die Armee unangefochtener Staat im Staate. Sie wurde von siegreich aus dem Konflikt um Berg-Karabach hervorgegangenen Gewaltunternehmern gegründet und in Anknüpfung an bewährte Strategien für die Gewaltorganisation im Karabachkrieg von Anfang an sowohl durch Steuermitteln wie vor allem auch durch außerrechtlich eingetriebene Spenden und umgeleitete Finanzhilfen finanziert. Bis zum

⁷ Die folgenden Betrachtungen beziehen sich, soweit nicht anders markiert, auf die Situation bis zum Machtwechsel in Georgien und Aserbaidschan 2003. Wir sind aber der Ansicht, dass die hier skizzierte Analyse der politischen Ökonomie sich auf absehbare Zeit prägend auch auf die neuen Regime auswirken

Massenattentat im armenischen Parlament am 27.10.1999, das als Konsequenz einen Machtelitenwechsel von einem einheimisch-republikarmenischen Machtzirkel zu einem karabach-armenischen Zirkel um Präsident Robert Kocharian und die 'graue Eminenz' Serzh Sarkisian (bis zum Attentat im Parlament Minister für Nationale Sicherheit, dann Verteidigungsminister) nach sich zog, war die Armee als politischer und wirtschaftlicher Machtfaktor stark beeinflusst von einer übermächtigen halbkriminellen Organisation, nämlich dem Verein (republik-) armenischer Karabachveteranen *Yerkrapah*. In einem bemerkenswerten Beispiel von *public-private partnership* war Vazgen Sarkisian, der Gründer und Vorsitzende dieser Organisation, bis zu seinem gewaltsamen Tod im Parlament Verteidigungsminister und später Premierminister. Rekrutierung und Wehrdienst ist konsequent durchgesetzt und Freikäufe vom Wehrdienst mit erheblichen Kosten verbunden.⁸ Der Leidensdruck, der durch die Rekrutierung in eine brutal geführte, von staatlicher und außerstaatlicher Willkür geprägten Hackordnung entsteht, wird oft von Familien mit Söhnen im wehrpflichtigen Alter als Grund für den Wunsch nach (temporärer oder permanenter) Auswanderung angegeben.⁹

Zwang als Mittel zentraler politischer und wirtschaftlicher Steuerung wurde in Aserbaidschan bis zum Tod von Präsident Heidar Aliev 2003 wesentlich vom Apparat des Präsidenten ausgeübt, der effektiv das Innenministerium, die Staatsanwaltschaft und das Ministerium für Nationale Sicherheit steuerte. Dieser Apparat, dessen interne Organisation und Kompetenzen gesetzlich nur vage bzw. gar nicht gefasst sind, bildet die zentralstaatlichen Agenturen (Ministerien) als de-facto weisungsberechtigte Abteilungen nach innen ab. Damit tritt der Präsidentenapparat als superstaatliche, nach eigenen ungeschriebenen Regeln agierende Organisation das Erbe der Kommunistischen Partei an. Abgesichert wird der Präsidentenapparat als zentraler Zwangsstab neben den informell kontrollierten Machtministerien auch über eigene offizielle Gewaltorganisation – die Präsidentengarde, und die Kontrolle über informelle, aber gut organisierte Privatgewalt. Letztere werden im Volksmund als 'Schwarze Legion' bezeichnet und sind Schlägerbanden, die angeblich in Kohorten in staatlich kontrollierten Einrichtungen wie den Tankstellen von *Azerpetrol* kaserniert sind. So können sie jederzeit aktiviert werden, um z.B. Demonstrationen zu stören oder die Büros von unliebsamen Organisationen zu verwüsten. Die informelle Verwaltung des Zugangs zu lukrativen staatlichen Ressourcen (Posten, Ämter, damit verbundenes Prestige und Privilegien wie Immunität sowie materielle Ressourcen) ist oberstes Herrschaftsprinzip und Rezept der alievschen Systemstabilität. Die effektive Zugangskontrolle zu strategischen Ressourcen und der vage rechtliche Status einer direkt vom Präsidenten gesteuerten, gut ausgestatteten und mit Vertrauten besetzten Administration ermöglichte es Aliev in dem nachsowjetischen Chaos aus Bürgerkrieg

wird. Dies ungeachtet der Tatsache, dass zumindest die neue Regierung in Georgien mit dem Versprechen angetreten ist, das System paralleler Steuerung abzuschaffen.

⁸ 5-6000 \$ einmalig an *Yerkrapah*, um zivilen Ersatzdienst für einen Sohn zu sichern oder 300 \$ monatlich über zwei Jahre (eigene Interviews, Mai 2000); vgl. Dudwick 1997

⁹ Für eine eingehendere Darstellung siehe Koehler, Zürcher 2003a

und staatlichem Zusammenbruch herrschaftsrelevante strategische Gruppen zu formen und an 'seinen' Staat zu binden (vgl. Sidikov 2004).

Im Gegensatz zum Erhalt bzw. der Konsolidierung eines landesweit wirkungsmächtigen und unangefochtenen zentralen Zwangsapparates in Armenien und Aserbaidschan hat sich zentrale Kontrolle in Georgien nicht konsequent gegen konkurrierende regionale Eliten und einflussreiche Patronagenetzwerke im Zentrum behaupten können. Kooption von autonomen, regional einflussreichen Eliten und immer wieder auszuhandelnde Kompromisse kennzeichneten die langsame Rückkehr von staatlicher Ordnung auf Kosten der aus den Bürgerkriegen hervorgegangenen Gewaltökonomie und Bandenherrschaft (vgl. Wheatley 2004). Dabei lag die Initiative seit 1995 eindeutig beim Staat, dem es allmählich gelang, Lokalaristokratien über die Vergabe von legalen und illegalen Zugangsrechten zu lukrativen Positionen und Privilegien, wenn auch nicht immer zu kontrollieren oder in den Staat zu integrieren, so doch am Staat zu interessieren (vgl. Christophe 2004). Die Durchsetzung direkter zentraler Kontrolle gelang nur in wenigen Regionen (so z.B. in der strategisch wichtigen, hauptsächlich von ethnischen Minderheiten bewohnten Grenzregion Kvemo Kartli). Nicht nur regional ist georgische Staatlichkeit durch indirekte Herrschaftsstrategien gekennzeichnet, die dem Land in Verkennung der ursächlichen Schwäche von Zentralmacht das Image relativer Liberalität und Demokratie eingebracht hatte. So wurde die komplexe kriminelle Subkultur der georgischen Hauptstadt Tbilisi von der Polizei hauptsächlich indirekt beobachtet und besteuert. In den einzelnen Stadtvierteln wurde oft lukrativer Kontakt zu kriminellen Autoritäten gehalten die für die Ordnung der kriminellen Ökonomie in ihrem Einzugsgebiet verantwortlich waren. Die Kosten für die Kontrolle der Szene auf Stadtviertelebene ließen sich so weitgehend an die kriminelle Welt selbst *outsourcen* (vgl. Glonti, Lobzhanidze 2004). Die Polizei wurde durch Beteiligungen an Rückkäufen von Diebesgut und Freikäufen von in Haft genommenen (echten oder fingierten) Kleinkriminellen an der lokalen kriminellen Wirtschaft beteiligt. Nach der Zerschlagung der gut bewaffneten organisierten Konkurrenz aus Garde und *Mchedrioni* hatte die Miliz ab 1996 ihre Macht gegenüber der kriminellen Welt wieder soweit konsolidiert, dass sie, wenn vom Zentralstaat das Kommando kam, einen Fall tatsächlich aufzuklären, in der Lage waren, dies oft mit außergesetzlicher Gewaltanwendung gegen die kriminellen Autoritäten (und gegen ihre eigenen Geschäftsinteressen) durchzusetzen.

Anders als in Aserbaidschan gelang es der Administration des Präsidenten in Georgien nicht, den aufgeblähten Polizeiapparat¹⁰ unter Kontrolle zu bringen. Innenministerium und Polizei entwickelten sich zur mächtigsten autonomen landesweiten Gewaltorganisation. Anders als im Fall der ebenfalls autonom agierenden Armee in Armenien erreichte selbst das Innenministerium allerdings nie effektive zentrale

¹⁰ Die Zahlen schwankten in den 90er Jahren zwischen 70.000 und bis zuletzt 42.000 Polizisten. Nach der Machübernahme durch Saakaschwili wurden 15.000 Arbeitsplätze gestrichen, vor allem in der notorisch ineffektiven und korrupten Verkehrspolizei.

Kontrolle über alle Bereiche des Polizeiapparates; regionale Loyalitäten schränkten landesweite Handlungsfähigkeit selbst dieses einflussreichsten 'Staates im Staat' ein. Lokal blieb der Apparat angewiesen auf Selbstfinanzierung durch individuelles Fundraising durch Beamte (Bettler und Schutzgelderpresser in Uniform), zentral kontrolliert wurden vor allem Einnahmen aus dem *big-business* wie Schmuggel und der Handel mit illegalen Waren.¹¹

In allen drei südkaukasischen Ländern ist der Staat weit davon entfernt, ein einheitlicher Akteur oder eine konsolidierte Institution zu sein. Der Staat ist aber in den drei Ländern wieder wichtigste Arena für die über hybridisierte Institutionen geregelte Austragung von Konflikten um materielle Ressourcen, Prestige und Macht geworden.

Zentrale Autorität wird zu einem erheblichen Teil über staatliche Organisationen ausgeübt (Polizeiapparat, Armee, Apparat des Präsidenten, Geheimdienst, Steuerfahndung, Gerichtswesen) und von außerstaatlichen, teils formellen, teils informellen bzw. kriminellen Organisationen redundant abgesichert (Veteranenorganisation, organisierte Kriminalität, organisierte und kasernierte Schlägergruppen). Entscheidend ist dabei, dass die Ausübung zentralen Zwangs über staatliche Organisationen und außerstaatliche Behelfsagenturen nicht in erster Linie auf der Grundlage offiziell verfasster Institutionen – wie der Verfassung, Gesetzen oder definierten nationalen Interessen – stattfindet; mindestens ebenso wichtig für die tatsächliche Ausübung von zentraler Autorität sind Anreize, Kalküle und Chancen, die durch informelle Institutionen beeinflusst werden.

Kernfunktion Sicherheit

Sicherheit im Sinne von Selbstschutz staatlicher Ordnung und Schutz von Gesellschaft vor außerstaatlicher, alternativer Gewaltorganisation ist am konsequentesten in Aserbaidschan und Armenien durchgesetzt. Es ließe sich überspitzt formulieren, dass hier heute in der Tat alle Gewalt – legale wie illegale – vom Staat ausgeht: das Gewaltmonopol wird behauptet, wenn auch mit gelegentlichen Anleihen bei ausserstaatlichen Organisationen, die entweder vom Staat abhängig sind oder mit dem Staat verbündet sind. Die Finanzierung des Gewaltmonopols ist angewiesen auf eine kreative Kombination von offiziellen, informellen und illegalen Methoden. Autonom organisierte Kriminalität wurde in Armenien offen und in Aserbaidschan nicht minder effektiv diskret verdrängt oder zerschlagen und kriminelle Funktionen sowie Methoden der Ressourcenaneignung auf staatliche Dienste übertragen (z.B. Schutzgelderpressung). Außerverfassungsmäßige Macht- und Ressourcenkonkurrenz wird seither hauptsächlich innerhalb staatlicher Organisationen ausgetragen. Die aus Perspektive des jeweiligen Regimes erreichte Stabilität hat in Armenien für Kontinuität

¹¹ Zur vom Innenministerium dominierten Konkurrenz über die Kontrolle von Schattenwirtschaft und illegalen Einnahmen unter den Sicherheitsministerien in Georgien siehe Darchiashvili 2002

gesorgt trotz der physischer Vernichtung der Regierung des Landes im Massenattentat im armenischen Parlament am 27.10.1999 und der anschließenden Auswechslung der etablierten politischen, dann wirtschaftlichen Elite mit neuen Kadern aus dem karabacher 'Dunstkreis' des Präsidenten. In Aserbaidschan ist Regimesicherheit soweit konsolidiert, dass entgegen der Prognosen von vielen Beobachtern der umstrittene Machttransfer von Übervater Heidar Aliev auf den machtschwächelnden Sohn institutionell so gut abgesichert war, dass es bisher zu keiner Palastrevolte oder Systemkrise gekommen ist.

Sicherheit als Kernfunktion von Staatlichkeit in Armenien und Aserbaidschan ist also relativ gut in Bezug auf Selbstschutz des existierenden Herrschaftsmodus institutionalisiert. Sicherheit im Sinne von *Schutz* der Bürger in staatlich durchgesetzten gewaltfreien Räumen ist hingegen kein öffentliches Gut. Das staatliche Gewaltmonopol wird systematisch missbraucht, um Partikularinteressen von herrschenden Eliten in Politik und Wirtschaft zu schützen. Es existieren zwar keine ernsthaften, autonom konkurrierenden Gewaltorganisationen, doch wird durch die regelhafte Verletzung der offiziellen Spielregeln im Missbrauch staatlicher Macht dieses Potential nicht genutzt, um wirtschaftliche und politische Selbstorganisation frei von latenter, manchmal offener, Gewaltandrohung zu ermöglichen.¹²

Aus der Perspektive politisch oder wirtschaftlich aktiver Akteure ist es zunächst wichtig, dass der Staat überhaupt das Potential hat, Räume der Vorhersehbarkeit zu schaffen, indem er verlässliche Regeln formuliert und durchsetzt. Dieses Potential ist gegeben. Rechtssichere und gewaltfreie Räume sind aber kein öffentliches Gut, der Zugang ist begrenzt und entweder durch informelle Gebühren oder nach klientelistischen Loyalitätskriterien geregelt.

In Georgien hingegen war gerade der Verlust von Planungssicherheit auch in den Räumen, die gegen die Selbstverletzung staatlicher Spielregeln (Behördenwillkür) oder kriminelle Fremdverletzung geschützt waren und relevanten, regimestützenden Eliten offen standen, ein entscheidendes Merkmal für den Niedergang des Regimes "Schewardnadse". Der Niedergang zeichnete sich seit dem Jahr 2000 ab und gipfelte in der Machtübernahme Saakaschwilis im Herbst 2003. Diese Tendenz, die besonders den Mittelbau der "unternehmerisch" interessierten Patrone betraf, hatte größeren Einfluss auf die Entfremdung des Regimes Schewardnadse von seiner Machtbasis als der sonst so oft zitierte Rückgang von Mitteln aus den Kassen nationaler und internationaler Organisationen.

¹² So gibt es bekannte Wirtschaftsbereiche, die zur Not auch gewaltsam gegen freie Konkurrenz geschützt werden und bestimmten Gruppen mit staatlicher Protektion vorbehalten sind; Protektion von geschützten Interessen findet allerdings nicht in erster Linie durch staatliche Gewaltandrohung (als *ultima ratio*) statt, sondern vor allem durch die Eröffnung der Jagdsaison auf Konkurrenten durch die auf Selbstversorgung angewiesenen Piranias der staatlichen Administration – Verkehrspolizei, Ordnungsämter, Kontrollkommissionen, Veterinär- und Lebensmittelinspektionen.

Die Finanzierung hybrider Staatlichkeit

Zentraler Zwang, zentrale Steuerung, Selbstschutz und die Aufrechterhaltung von Landfriede sind staatliche Kernfunktionen, die finanziert werden müssen. Da ein Großteil dieser Funktionen nicht über formale und durch den offiziellen Staatshaushalt ausreichend finanzierte Organisationen bereitgestellt wird, ist die Frage nach Parallelförderung von über hybride Staatlichkeit erwirkter Ordnung von großer Wichtigkeit.

Die prinzipiellen Einnahmequellen des Staates setzen sich zusammen aus Steueraufkommen, anderen offiziellen Staatseinnahmen aus Rohstoffexporten, Krediten und Transferleistungen internationaler Geber (bilaterale staatliche Geber, internationale Finanzorganisationen, NGOs und direkte Subventionen durch Vertreter von Diasporagemeinden) und der informellen Beteiligung an und Besteuerung von informeller und krimineller Wirtschaft.

Die drei Staaten des Südkaukasus haben eine jeweils verschiedene zentrale Lebensader, die Zugang zu Devisen sichert und dem Staat eine gewisse finanzielle Minimalausstattung unabhängig von der besteuerten offiziellen Volkswirtschaft garantiert. Mit den treffenden Worten eines hochrangigen Diplomaten in der Region gesprochen, hat Aserbaidshans Öl, Armeniens Geschichte und Georgiens Stil als Exportschlager, auf den die jeweiligen Regierungen zugreifen. Aserbaidshans Kohlenwasserstoffexporte machten 2001 91% der Einnahmen aus Exporten aus und schlugen mit ca. 40% des BIP zu Buche. Es wird dabei vermutet, dass ein erheblicher Anteil an Einnahmen aus diesem Monopolgeschäft in den Händen des Präsidentennetzwerkes die offiziellen Statistiken gar nicht erreicht. Armeniens Lebensader ist hingegen eine teilweise aus historischen Katastrophen entstandene, finanzkräftige Diaspora, die vor allem in den USA, in Frankreich und in Russland beheimatet ist. Allein die Lincy-Stiftung des Milliardärs Kirkoryan investiert seit 2000 ca. 300 Millionen Dollar in den Ausbau der öffentlichen Infrastruktur in Armenien und 165 Millionen Dollar in Wirtschaftsförderung. Offiziell spendete die armenische Diaspora zwischen 1989 und 1999 Finanzhilfen in Höhe von 630 Millionen Dollar (Groong 11.02.2002). Georgien hingegen ist am stärksten direkt auf die Finanzmittel der internationalen Gemeinschaft und damit auf Strategien der Donoranbindung durch 'charmanten' Selbstdarstellung angewiesen. Im Jahr 2001 machten externe Kredite und Grants ohne Berücksichtigung von Direktinvestitionen ca. 50% der Staatseinnahmen aus (WB 20.08.03).

Neben der Möglichkeit, einen Teil dieser offiziellen Einnahmen umzuleiten oder zu veruntreuen bestehen noch andere informelle Einnahmequellen, die gemeinhin unter dem wenig aufschlussreichen Begriff 'Korruption' subsumiert werden. Es ist zu unterscheiden: (1) die private Nutzung staatlicher Organisation zur Erbeutung von Ressourcen durch Individuen, Gruppen und Netzwerke; (2) die dezentrale Selbstfinanzierung von einzelnen staatlichen Organisationen durch informelle Methoden des Fundraisings (Gehälter, schwarze Kassen); und (3) zentralisierte

parallelstaatliche Erhebung und Verwaltung von Steuern und Abgaben zur Finanzierung selektiver Staatlichkeit. Wenn Korruption zu einer hoch-verregelten Steuer wird, die ein Parallelstaat der informellen Wirtschaft im Tausch gegen pseudostaatliche Gegenleistungen abverlangt, und diese informelle Wirtschaft in Volumen und subjektiver Relevanz für die meisten strategischen Gruppen die offiziellen Wirtschaft übersteigt, ist kaum noch von Korruption im klassischen Sinn zu sprechen.

Verbesserungen im (nach wie vor geringen) offiziellen Steueraufkommen in allen drei Staaten des Südkaukasus haben einen wachsenden Anteil an den Staatsfinanzen. Doch wird die Entwicklung für die Handlungsfähigkeit des Staates genauso überschätzt wie die Relevanz des relativen Wachstums des BIP seit 1999 für wirtschaftlichen Aufschwung.¹³ Das liegt zum einen an dem extrem niedrigen Startniveau nach dem vollständigen Niedergang der Volkswirtschaft in den frühen 90er Jahren. Es liegt aber vor allem an der fehlenden Zuverlässigkeit der offiziellen Statistiken und an der begründeten Vermutung, dass die Schattenwirtschaft seit den späten 80er Jahren als Anreizstruktur privaten wie öffentlichen Handelns die eigentlich relevante Volkswirtschaft im Kaukasus darstellt. Kaum ein Entscheidungsträger lebte in den 80er Jahren wirklich von seinem sowjetischen Lohn. 1994 verdiente eine angesehene und hart arbeitende Journalistin einer der größten Tageszeitungen in Tbilisi umgerechnet 50 Cent im Monat und hatte sowohl ihre Eltern als auch die Familie ihrer Schwester zu versorgen und litt trotzdem keinen Hunger. Heute verdienen Zöllner, Verkehrspolizisten, Lehrer und untere Beamte des Sicherheitsministerium steuerpflichtige Löhne von weit unter 100 Dollar, Löhne die oft nicht einmal pünktlich gezahlt werden. Steuerfahnder üben berechenbar Druck auf zahlungswillige Firmen aus, doch Einnahmen zu verschleiern oder falsch zu deklarieren und den gesparten Betrag nach festen Sätzen mit ihnen zu teilen.

Verlässliche Daten zur Schattenwirtschaft als Anteil an der Volkswirtschaft liegen nicht vor; Schätzungen liegen zwischen 30% und 70%.¹⁴

Wenn unsere Einschätzung von Ausmaß, Grad der Organisiertheit und wechselseitige Integration der informellen Wirtschaft in den Staatshaushalt zutrifft, verlieren die meisten makroökonomischen Daten, allen voran das Leitfossil BIP, an Aussagekraft. Weder die Anreizstrukturen relevanter Akteure noch die eigentlichen Entwicklungschancen der Volkswirtschaft würden von den Makrodaten auch nur annähernd erfasst werden. Werden die Anreize und Interessen von strategischen, steuerungsfähigen Gruppen aber im unsichtbaren Bereich hinter den von statistischen

¹³ Das offizielle BIP wird 2002 für Armenien mit 2,4 Milliarden (jährliches Wachstum: 12,9%), für Georgien mit 3,4 Milliarden (5,5%) und für Aserbaidschan mit 6,2 Milliarden (10,6%) US-Dollar beziffert (Quelle: Weltbank Datenbank). Die Staatseinnahmen aus Steuern, Zolleinnahmen, Gebühren und anderen nicht-rückzahlbaren Einnahmen lagen für 2002 zwischen gut 10% und 15% (Georgien, Armenien, ohne Finanzhilfen/Grants) und 27% (Gants/Finanzhilfen mit einbezogen in Aserbaidschan, ohne Grants wird für 1999 17,6% genannt) des BIP.

¹⁴ Für Annäherungen an den Umfang der Schattenwirtschaft siehe Eilat, Zinnes 2000: 28; Schneider July 2000.

Ämtern erfassten Zahlenfassaden geschaffen ist es kein Wunder, dass Friedensverträge – wie im Jahr 2000 für den Karabach-Konflikt erfolglos erprobt – auch nicht durch milliardenschwere Entwicklungszusagen gekauft werden können und Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit nur selten greift. Die Abhängigkeit des politischen und wirtschaftlichen Erfolges von Entscheidungsträgern von der (offiziellen) Volkswirtschaft wird dabei schlicht überschätzt.

Im Folgenden wollen wir die Funktionslogik hybrider und selektiver Staatlichkeit und ihrer Finanzierung anhand eines Beispiels veranschaulichen.

Zoll in Aserbaidshon

In seiner Funktion der Kontrolle von legalen und illegalen Warenströmen ist der Zoll eine prinzipielle Agentur für die Erwirtschaftung von Staatsfinanzen.

Zugang zu Positionen in ertragreichen Ämtern erfordert in Aserbaidshon grundsätzlich zwei Ressourcen: Beziehungen zu Patronen, die Empfehlungen aussprechen können und die Möglichkeit, im eigenen Umfeld die finanziellen Ressourcen generieren zu können, um die Position zu erwerben.¹⁵

Die Position eines einfachen Zöllners an der Roten Brücke, dem verkehrsreichsten Grenzübergang zwischen Georgien und Aserbaidshon, kostet z.B. zwischen 5 und 10 tausend Dollar.¹⁶ Ein Vater, der seinen Sohn hier unterbringen will und die Summe aus eigener Tasche nicht aufbringen kann, muss zunächst Verwandte, Freunde und ggf. andere Vertraute davon überzeugen, in die Position seines Sohnes zu investieren. Außerdem wird er sein Netzwerk nutzen, um Kontakt zur Personalstelle des Zolldepartments in Baku aufzubauen. Im Regelfall benötigt er hierfür die Empfehlung eines Patrons, der Zugang zum Amt hat und für die Familie gut sagt. Solche Patrone, die als Synapsen auf Karrierewegen fungieren, sind informell institutionalisierte Garantien für die Loyalität ihrer Protégés gegenüber der existierenden Ordnung – erfüllt ein über Empfehlung beförderter Karrierist nicht die Erwartungen (hinsichtlich seiner Loyalität, nicht fachlichen Qualifikation!) verliert der Patron an Prestige und seine Funktion als Synapse wird gefährdet; das wiederum schädigt andere Klienten, die auch auf die Protektion des Patrons gerechnet haben. Da diese Patron-Klientel Beziehungen normalerweise innerhalb der weiteren Verwandtschaft bzw. eines festen, in relevanten Austausch stehenden Netzwerkes etabliert sind, ist soziale Kontrolle über das Betragen

¹⁵ Siehe Koehler, Zürcher 2004: 63 für verschiedene postsowjetische Herrschaftsstrategien über die Regelung des Zugangs zu Posten

¹⁶ Letzten Informationen zufolge sind die Preise für Positionen in der Zollbehörde durch Maßnahmen der neuen Regierungen in Georgien und Aserbaidshon gefallen. Die Angaben hier beziehen sich auf den Zeitraum bis 2003.

Zum Vergleich: ein arbeitsloser Erdöltechniker im Mai 2004 kalkulierte 2000 Dollar für den Ankauf einer Anstellung im Förderungsbereich mit einem Monatsgehalt von 200 Dollar; für die Ankaufsumme ist der Job lediglich ein Jahr garantiert und sein Anspruch verfällt danach.

der Protegés hoch institutionalisiert und daher gewährleistet. Damit ist Kontrolle nicht nur institutionalisiert sondern auch gesellschaftlich eingebettet. Im Falle von Positionen, die auf dem freien Markt ohne Empfehlungen verkauft werden, fehlt diese für Loyalität entscheidende Gewährleistung und steigert entweder die Wahrscheinlichkeit von Abtrünnigkeit oder die Kosten für Kontrolle. Im Falle von aus der Perspektive des Staates wenig sensiblen Posten spielt institutionalisierte Gewährleistung keine Rolle und es besteht ein relativ freier Markt in Sachen Postenvenalität.

Im hier gewählten Fallbeispiel ist Loyalität wichtig, weil jede Organisation, die informell erhebliche Geldströme generiert und verwaltet, sich effektiv nach innen gegen Diebstahl, Veruntreuung und Korruption absichern muss. Der Staat ist nur dann stabil, wenn der funktionsnotwendige informelle Teil seiner Institutionen effizient ist und weitgehend frei von Korruption und parasitären Partikularinteressen gehalten wird.

Daher ist jeder Zöllner nicht nur verpflichtet, ein bestimmtes Plansoll an Schmiergeld einzufahren; er ist verpflichtet, das gesamte Geld seinem Vorgesetzten bei Schichtende abzugeben. Der Vorgesetzte leitet das Schwarzgeld weiter bis es, theoretisch unvermindert, in der schwarzen Kasse des zentralen Zollamtes in Baku landet. Über die Verwaltung der schwarzen Kassen¹⁷ in Ämtern und Ministerien, die zusammengenommen das offizielle Staatsbudget in den Schatten stellen dürften, wissen wir bisher relativ wenig. Im Falle des Zöllners an der Roten Brücke wurde allerdings von mehreren Quellen behauptet, dass die Gegenleistung des hybriden Staates für Loyalität und Abgabedisziplin die regelmäßige Auszahlung eines informellen Gehaltes in Form einer Lohntüte (russ. *chernyi nal*) ist. Das Verhältnis von offiziellem Gehalt (ca. 60 Dollar) zu informellem Gehalt betrage demnach 1:4. Diese Handhabung, die allerdings nur einen geringen Teil des erwirtschafteten informellen Geldstroms nach oben ausmacht, wäre dem Bereich 'Selbstfinanzierung' der Behörde zuzurechnen. Die Möglichkeiten hingegen, die der Zentralregierung durch die schwarzen Kassen für Kooptation von Opposition, Kontrolle über die Wirtschaft und das selektive Angebot kollektiver Güter (z.B. als Belohnung für gefügige Gemeinden) entstehen, sind essentieller Bestandteil der Funktion selektiver Staatlichkeit.

Ähnlichkeiten und Unterschiede in Armenien und Georgien

In Armenien finden sich ähnlich ausgeklügelte Institutionen für die Regelung informeller Ressourcenerhebung und –verwaltung in den Schlüsselinstitutionen dieses Staates. Da die spezifische postsowjetische Entwicklung in Armenien die Armee zum Kernstück hybrider Staatlichkeit ermächtigt hat, ist es nicht erstaunlich, dass ein System

¹⁷ Grundsätzlich gibt es zwei Typen von zentraler schwarzer Finanzverwaltung – den *obshchak* und den *ogorod*. *Obshchak* ist der kriminellen Welt entlehnt und bezeichnet eine schwarze Kasse, in die das Diebeskollektiv einzahlt und das der Selbstfinanzierung des Kollektives nach bestimmten Regeln dient. Der *ogorod* (russisch für Garten) hingegen bezeichnet die Pflege von ministerien- und amtspezifischen informellen Einnahmequellen, deren Ausbeute nicht vor allem der Selbstfinanzierung sondern dem Schattenhaushalt des Staates dient.

paralleler Finanzierung um Wehrdienst und Fundraising für die Armee entstanden ist. Dieses System verbindet eine aus der Sowjetischen Armee übernommene informelle Institution martialischer Kontrolle von Rekruten mit effektiven Fundraising-Strategien, die sich für die Finanzierung des Bürgerkrieges im benachbarten Aserbaidschan und den Aufbau einer Armee Anfang der 90er Jahre bewährt hatten. Ihr Kernstück ist die Hackordnung der *dedovchshnina*, die Rekruten im ersten Dienstjahr der totalen Kontrolle (mitunter über Leib und Leben) durch informelle Autoritäten unter den älteren Rekruten aussetzt. Neben kostengünstiger indirekter Kontrolle über Rekruten vermittelt der informelle Aufpasser wird die Abgabefreudigkeit von Eltern über die Androhung von Gewalt von Seiten der Militärs erhöht.

In Georgien sind die informellen parallelstaatlichen Institutionen, von ähnlichen regionalen Unterschieden gekennzeichnet, wie ihre offiziellen Gegenstücke mit denen sie zu hybrider Staatlichkeit verschmelzen. Während zentrale Kontrolle über einen autoritären Zwangsstab und Kooptation über informelle Landvergabe z.B. in Kvemo Kartli fest und verlässlich institutionalisiert war,¹⁸ gab es andere Regionen, in denen Kernfunktionen von Staatlichkeit wenn überhaupt dann von lokalen Herrschaftsarrangements erzeugt wurden – wie z.B. in Acharien, in Teilen Mengreliens oder in Swanetien. Auch hat es den Anschein, dass eine wirklich effektive Parallelfianzierung hybrider Staatlichkeit auf zentraler Ebene durch die Erhebung und Kontrolle über informelle Steuern und Abgaben nie wirklich erreicht wurde (vgl. Kukhianidze, Kapatadze, Gotsiridze 2004: 53ff; 70-71); Selbstfinanzierung und außerstaatliche Netzwerkfinanzierung sind nicht wirklich unter zentrale Kontrolle genommen worden.

Eine funktionsnotwendige Gemeinsamkeit aller drei Modi hybrider Staatlichkeit ist die vom Staat a priori gesetzte Informalisierung bzw. Kriminalisierung jeder Form profitorientierter wirtschaftlicher Tätigkeit. Durch eine undurchschaubare und widersprüchliche Steuergesetzgebung, durch einen unübersichtlichen Verordnungsdschungel und die vorgesehene Unmöglichkeit, alle Auflagen zu erfüllen, werden erst die Ambivalenzen geschaffen, die Willkürherrschaft des Staatsapparates ermöglichen¹⁹ und dadurch die Investitionsbereitschaft in die informelle Reduktion von Willkür erhöhen. Rechtssicherheit wird ein durch Loyalität und Geld erwerbbares Gut auf Widerruf. Im Volksmund wird hierfür wieder ein aus der kriminellen Welt

¹⁸ Im Rahmen einer Konfliktanalyse für die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit im Dreiländereck Armenien, Aserbaidschan und Georgien fanden wir in dieser Region die willkürliche und aufgrund der undurchsichtigen Rechtslage jederzeit widerrufbare Vergabe von Latifundien an loyale Klienten aus der Hauptstadt eine zentrale Herrschaftsstrategie, die vom Gouverneur Mamaladse und den von ihm (informell) kontrollierten Bezirksadministratoren angewandt wurde (s. Koehler 2003)

¹⁹ vgl. Christophe 2004 zu strategischer Willkür als Herrschaftsprinzip in Georgien. Christophe differenziert in ihrer aufschlussreichen Analyse von Regimestabilität (*survival of the regime* *Schevardnadze against all odds*) allerdings nicht zwischen Staat, Staatlichkeit und Herrschaft – und

entlehnter Begriff verwendet – *krysha* (wörtliche: Dach, im Sinne von Deckung von oben). Entscheidend ist, dass *krysha* heute von den Staatsorganen hergestellt wird, die auch offiziell für Sicherheit der Bürger und Schutz des Wohlstandes zuständig wären und dieser Schutz nicht mehr bei erfolgreich mit dem Staat konkurrierenden kriminellen Organisationen eingekauft werden kann.

Um Ressourcen zu mobilisieren und zu konzentrieren, die diffus unter der Bevölkerung verteilt sind und nur in der Summe für den Haushalt des hybriden Staates relevant sind, bieten sich solche staatlichen Einrichtungen an, die zentral verwaltet und doch flächendeckend bis auf Gemeindeebene organisiert sind und eine kontrollierte Reibungsfläche mit Menschenmassen haben. Dazu zählen als sowjetisches Erbe das Bildungssystem, das Gesundheitssystem und die Miliz, Bereiche also, die seit der Sowjetunion als notorisch korrupt gelten.

Neben wirtschaftlicher Betätigung der Bevölkerung in Bereichen, die für das Auge und die Hand des Staates sichtbar und erreichbar sind, spielt Arbeitsmigration vor allem nach Russland eine entscheidende Rolle als Sicherheitsventil und stabilisierende Mikroökonomie, die die fiskale Grundlage für informelle Steuern und Abgaben von der Masse der Bevölkerung bilden.

Schlussfolgerung

Hybride Staatlichkeit ist nicht einfach ein Synonym für beliebige Formen gesellschaftlicher Ordnung in Abgrenzung zu Anomie oder Anarchie. Gesellschaften neigen dazu, Zusammenhänge zwischen ihren Mitgliedern auch ohne staatliche Klammer verlässlich zu ordnen und nicht jede reproduktionsfähige Organisation von gesellschaftlichen Zusammenhängen kann sinnvoll als (Aspekt von) Staatlichkeit gefasst werden. So gab es auch im sowjetischen Kaukasus Bereiche der "Autonomie im Schatten des Leviathan", deren Funktionsbedingungen zwar nicht vom Staat zur Verfügung gestellt wurden, die aber sehr wohl Anleihen bei umgebender Staatlichkeit gemacht haben.²⁰ Ordnung hingegen, die das Prädikat "Staatlichkeit" verdient, muss bestimmte Kernfunktionen erfüllen, ganz gleich, ob sie nun von staatlichen oder anderen Institutionen hergestellt wird. Diese Funktionen wirken sich auf die Kontinuität von Ordnung innerhalb eines definierten Staatsgebietes aus. Es entstehen Zonen durchgesetzter Staatlichkeit, deren Institutionen, Ressourcen und Dienstleistungen wenn auch nicht öffentlich, so doch herrschaftsrelevanten strategischen Gruppen zugänglich sind. Eine gesellschaftliche Einbettung dieser Ordnung jenseits unmittelbar beteiligten Gruppen wird partiell erreicht durch die weit reichende Partizipation an der Ordnung in Form von direkter und indirekter Vorteilsnahme an in der

missdeutet daher die Fähigkeit der Apparatschiks, über den Staatsapparat ihre Privatinteressen auch gegen starke gesellschaftliche Akteure durchzusetzen, als Zeichen starker Staatlichkeit.

²⁰ Ein Beispiel ist die funktionale Abhängigkeit von Blutrache im sowjetischen Swanetien von staatlicher Kontrolle über kriegsfähige Waffen und dem Angebot alternativer Zukunftsoptionen für junge Männer; siehe Koehler 2000: 96-99.

Schattenwirtschaft erwirtschafteten und nach den Regeln hybrider Staatlichkeit umverteilten Ressourcen.

Der Staat schafft sich bzw. domestiziert sich die Informalität, die er zur preiswerten Steuerung braucht. Als Gegenleistung bietet er in Erfüllung von bestimmten Kernfunktionen von Staatlichkeit gewaltfreie, rechtssichere und vertragssichere Räume für relevante strategische Gruppen an. Der Zugang wird bis auf Widerruf gegen Gebühr und Loyalität gewährt.

Neben Räumen, die der Zentralstaat durchdringt und in denen er die Spielregeln setzt, existieren auch Bereiche verliehener Autonomie. So hat ein offiziell vom Präsidenten eingesetzter Vertreter der Exekutiven in einer Provinz in Aserbaidschan, nachdem er seinen Posten teuer erkaufte hat,²¹ bis auf Widerruf relative Handlungsfreiheit in der Generierung von Ressourcen für sich und sein Netzwerk.²² Dort, wo auf lokal eingebettete oder netzwerkgestützte Realmacht basierende echte Autonomie herrscht, greift der Staat auf das Mittel der Kooption von steuerungsrelevanten Eliten zurück.

Die Strategie, mittels verliehener Autonomie oder Kooption preiswert zu regieren, birgt allerdings auch Risiken. Auf diese Weise ermächtigte Gruppen können sich durch den Zugang zu staatlichen Machtressourcen soweit konsolidieren, dass sie für die Funktionslogik hybrider Staatlichkeit eine Gefährdung darstellen und der staatlichen Anstalt die Initiative zur Kooption entgleitet. Der Staat läuft dann Gefahr das Schlüsselmonopol seiner Steuerungsfähigkeit zu verlieren, nämlich das exklusive Recht, Ämter und Posten zu vergeben. In diesem Fall manipulieren dann nicht mehr Minister ihre "Klans" sondern "Klans" besitzen ihre Minister bzw. Personalchefs der Präsidialadministration.²³ Autonomie wird dann nicht mehr vom Leviathan geborgt sondern gegen ihn behauptet.

Wenn die bisherige Analyse zutrifft, dann ist die eigentliche Herausforderung für den Analytiker von hybrider Staatlichkeit im Süd-Kaukasus (oder anderswo), eine präzise Darstellung jener Mechanismen, welche die Reproduktionsfähigkeit der eigenen Ordnung durch selektive strukturelle Kontinuität und selektive institutionelle Anpassungsfähigkeit gewährleistet. Dieser Aufsatz stellt einen ersten Schritt in dieser Richtung dar.

Zitierte Literatur

²¹ In dem Fall, auf den hier Bezug genommen wird, hat der Posten angeblich 500.000 Dollar gekostet.

²² Ein Teilnehmer an einer vom neu eingesetzten Vertreter der Exekutiven einberufenen Sitzung in einer westlichen Provinz Aserbaidschans erzählte dem Autor im Juni 2000, wie der "Gouverneur" den versammelten Fabrik-, Schul- und Krankenhausdirektoren offen seine monatlichen Geldforderungen auseinandersetzte. Demnach fügte er hinzu: "Ich habe Kohle für diesen Posten bezahlt; versucht doch nur, Euch zu beschweren".

²³ Es gibt [Hinweise](#), dass dieses Phänomen in Georgien derzeit rückläufig ist wohingegen es in Aserbaidschan an Einfluss gewinnt und die von Heidar Aliev ererbte Ordnung beginnt zu gefährden. Vgl. Sidikov 2004.

Christophe, Barbara (2004), 'Using Corruption as a Means of Statebuilding: The Logic of Politics in Post-Socialist Georgia', in O. Norgaard and S. Cummings (ed.), The Role of the State for the Political and Economic Development in Post-Communist and Developing Countries. Forthcoming.

Darchiashvili, Dato (2002), Rasprostranenie legkikh i strelkovykh vooruzhenii, problemy bezopasnosti i gumanitarnye posledstviya v Gruzii, Saferworld, Draft Paper.

Dudwick, Nora (1997), 'Political transformations in postcommunist Armenia: image and realities', in K. Dawisha and B. Parrott (ed.), Conflict, cleavage, and change in Central Asia and the Caucasus, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 69-109.

Eilat, Yair and Zinnes, Clifford (2000), The Shadow Economy in Transition Countries: Consequences for Economic Growth and Donor Assistance, Harvard Institute for International Development, CAER II Discussion Paper, September 2000: 83.

Elias, Norbert (1992 (1969)), Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen. Wandlungen der Gesellschaft. Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation (vol. II), Frankfurt/M., stw.

Glonti, G. and Lobzhanidze, G. (2004), Professionalnaja prestupnost' v Gruzii (vory v zakone), Tbilisi.

Groong (11.02.2002), Diaspora Humanitarian Assistance to Armenia in the Last Decade. Published by Armenian News Network / Groong, <http://groong.usc.edu/ADconf/199909/reports/humanitarian.html>.

Koehler, Jan (2000), Die Zeit der Jungs. Zur Organisation von Gewalt und der Austragung von Konflikten in Georgien, Münster, Hamburg, London, Lit.

Koehler, Jan (2003), Local conflict analysis: potentials and limits of regional cooperation in the triangle region of Armenia, Azerbaijan and Georgia. First Draft, FRCS, GTZ, Berlin.

Koehler, Jan and Zürcher, Christoph (2003), 'Introduction: potentials of disorder in the Caucasus and Yugoslavia', in J. Koehler and C. Zürcher (ed.), Potentials of Disorder, Manchester, New York, Manchester UP, pp. 1-22. (b)

Koehler, Jan and Zürcher, Christoph (2003), 'The art of losing the state: weak empire to weak nation-state around Nagorno-Karabakh', in J. Koehler and C. Zürcher (ed.), Potentials of Disorder, Manchester, New York, Manchester University Press. (a)

Koehler, Jan and Zürcher, Christoph (2004), 'Conflict and the state of the state in the Caucasus and Central Asia: an empirical research challenge', Berliner Osteuropa Info, 57-67.

Kukhianidze, Alexandre; Kupatadze, Alexandre and Gotsiridze, Roman (2004), Smuggling Through Abkhazia and Tskhinvali Region of Georgia, TraCCC, American University, Tbilisi.

Reno, William (2000), 'Shadow States and the Political Economy of Civil Wars', in M. Berdal and D. M. Malone (ed.), Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, pp. 43-69.

Schneider, Friedrich (July 2000), The Value Added of Underground Activities: Size and Measurement of the Shadow Economies and Shadow Economy Labor Force all over the World, <http://rost.trevano.ch/~forti/ShadEcWorldbank.htm> (09.03.2002), <http://rost.trevano.ch/~forti/ShadEcWorldbank.htm>.

Scott, James C. (1998), Seeing like a state: how certain schemes to improve the human

condition have failed, New Haven [u.a.], Yale Univ. Press.

Sidikov, Bahodir (2004), 'New or Traditional? 'Clans', Regional Groupings, and State in Post-Soviet Azerbaijan', Berliner Osteuropa Info, 68-73.

Waldmann, Peter (2002), Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika, Opladen, Lese + Budrich.

WB 20.08.2003, Georgia at a glance, www.worldbank.org/data/, 12.09.2004

Weber, Max (1980 (1922)), Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen, Mohr/Siebeck.

Wheatley, Jonathan (2004), 'Elections and Democratic Governance in the Former Soviet Union: the Case of Georgia', Berliner Osteuropa Info, 75-82.

Zürcher, Christoph (2004), 'Einbettung und Entbettung: Empirische institutionenzentrierte Konfliktanalyse', in J. Eckert (ed.), Anthropologie der Konflikte: Georg Elwerts konflikttheoretische These in der Diskussion, Bielefeld, Transcript.

Zürcher, Christoph; Koehler, Jan and Baev, Pavel (2002), Internal Violence in the Caucasus. Study prepared for The World Bank: Development Economic Research Group DECRG, The Economics of Political and Common Violence, The World Bank, The Economics of Political and Common Violence. Publication forthcoming.