

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Special Series



Volkswagen**Stiftung**



Staatliche Universität Tbilissi

**Arbeitspapiere des Deutsch-Georgischen
Arbeitskreises für Finanz- und Sozialpolitik**

**Zentralisieren durch Dezentralisierung? Die
Reform der Kommunalfinanzen in Georgien**

Jürgen Ehrke

No. G-3
2007

Jürgen Ehrke
E-mail: juergen.ehrke@fes.de

Publisher:
Prof. Dr. Hans-Georg Petersen
University of Potsdam
Faculty of Economics and Social Sciences
Chair of Public Finance
August-Bebel-Str. 89
D - 14482 Potsdam
E-mail: hgpeter@uni-potsdam.de
Homepage: <http://marx.wiso.uni-potsdam.de/start/index.htm>

Jürgen Ehrke

Zentralisieren durch Dezentralisierung?

Die Reform der Kommunalfinanzen in Georgien

August 2007

Mit den Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträgen werden Manuskripte von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung sind die Autoren verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an sie zu wenden und etwaige Zitate aus ihrer Arbeit vorher mit ihnen abzustimmen. Alle Rechte liegen bei den Verfassern.

ISSN 0948 - 7549

Zentralisieren durch Dezentralisierung? Die Reform der Kommunalfinanzen in Georgien – Versuch einer kritischen Würdigung

Abstract:

Under the influence of orientation towards European integration, Georgia has introduced a variety of new laws with the apparent aim to decentralize legislative and executive powers. This paper shows that the Georgian efforts of decentralization remain superficial, mainly because they are not backed by additional fiscal competences at the municipality level. Following an initial description of the pre-reform situation as of 2006 and based upon a detailed account of the structural changes since 2007, the author gives insight into the conflicts which arise from the lack of institutional congruency. Neither the extraordinary status of the capital Tbilisi nor the seeming autonomy of the Republic of Adjara are likely to sway the renegade territories of Abchasia and Ossetia towards a reintegration under Georgian centralized rule as it continues to exist today. Likewise, the success of the proposed and discussed fiscal equalization scheme depends on whether the President and his ruling party are willing to delegate powers to the subordinate jurisdictions.

Key words:

decentralization, institutional reform, fiscal equalization, regional autonomy

JEL codes:

H11, H21, H41, H50, H71, H77

Inhaltsverzeichnis

1. Die Situation bis Ende 2006	1
2. Die Reform 2007	4
3. Adscharien als Präzedenzfall?	9
4. Der Sonderfall Tiflis	11
5. Bewertung	12
Literatur	17

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tab. 1: Einnahmen aus Vermögen- und Spielsteuer (aggregiert nach Regionen)	3
Tab. 2: Einnahmen aus der Einkommensteuer (aggregiert nach Regionen)	6
Tab. 3: Einnahmen, Ausgaben und Finanzausgleich (aggregiert nach Regionen)	8
Abb. 1: Verwaltungsgliederung Georgiens bis Ende 2006	2
Abb. 2: Verwaltungsgliederung Georgiens ab 2007	5
Abb. 3: Die Formel des georgischen kommunalen Finanzausgleichs seit 2007	7

Zentralisieren durch Dezentralisierung? Die Reform der Kommunalfinanzen in Georgien – Versuch einer kritischen Würdigung

Jürgen Ehrke

Friedrich-Ebert-Stiftung

1. Die Situation bis Ende 2006

Die territoriale Gliederung Georgiens orientiert sich weitgehend an der 1992 aus der Sowjetunion ererbten Struktur. Diese wird zwar von der 1995 angenommenen Verfassung als vorläufig aufgefasst (und wurde zu Beginn dieses Jahres auch deutlich modifiziert), die Frage einer grundsätzlichen regionalen Neuordnung ist aber ausdrücklich erst dann zu klären, wenn das gesamte Staatsgebiet wieder unter Kontrolle der Zentralregierung ist¹. Bis Ende letzten Jahres bestand – entsprechend der sowjetischen Verwaltungsgliederung – eine dreistufige Struktur (vgl. Abb. 1) aus staatlicher Ebene, 61 „Rayonen“ (Kreisen)² und 1004 Kommunen (die teilweise als „Gemeinden“ unselbständige Kleinstdörfer zusammenfassten). Hinzu kamen auf der informellen Ebene der neun traditionellen georgischen Regionen³ „Gouverneure“, die den Präsidenten gegenüber der Rayonebene vertraten.⁴ Fünf größere Städte waren keinem Rayon zugeordnet, sondern erfüllten sowohl diese Funktion selbst wie auch die als Kommune⁵. Asymmetrisch durchbrochen wurde dieser Aufbau in der autonomen Republik Abchasien (die über Parlament und Regierung verfügt) und in der Hauptstadt Tiflis (deren Status in einem gesonderten Gesetz geregelt ist); nicht erfasst waren und sind hier die abtrünnigen Gebiete Abchasien und Südossetien.

Ein gewisses Maß an Selbständigkeit kam unterhalb dem Zentralstaat lediglich den Kommunen zu, die einige klassische kommunale Aufgaben vom lokalen Straßenbau bis zur Abfallentsorgung in Eigenverantwortung wahrnehmen sollten⁶. Auf Rayonebene wurden diese Kommunen zwar in einem parlamentarischen Gremium, dem *sakrebulo*,

¹ Vgl. Art. 2(3) Verfassung Georgiens.

² Hinzu kamen fünf Rayone sowie die Städte Suchumi, Gagra und Tkvarcheli in der seit 1992 abtrünnigen Republik Abchasien.

³ Zu diesen neun Regionen treten noch Abchasien, Abchasien und Süd-Ossetien.

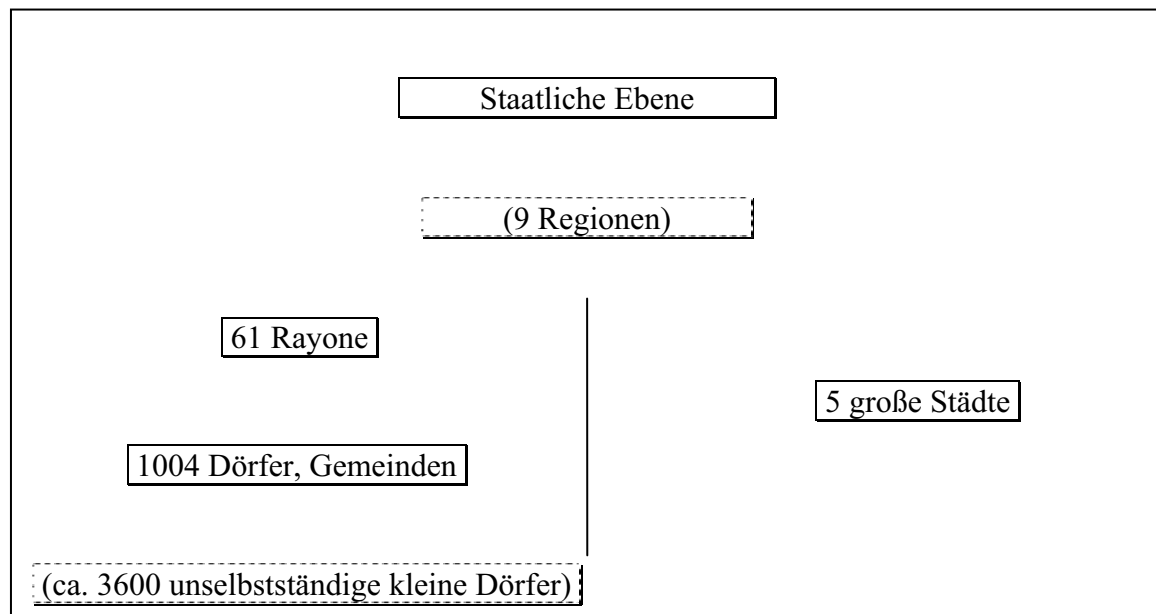
⁴ Diese „Gouverneure“ haben keinen in der Verfassung garantierten Status, sondern verdanken ihre Funktion lediglich einem Präsidentendekret – trotz (oder auf Grund) dieser Existenz neben der Verfassungsordnung haben sie dennoch eine starke Stellung.

⁵ Ähnlich wie diese Städte wird theoretisch auch Südossetien mit seiner Hauptstadt Tskhinvali behandelt, das aber derzeit weitgehend ebenfalls dem Zugriff des georgischen Staates entzogen ist.

⁶ Eine detaillierte Aufstellung der Aufgabenzuordnung findet sich bei UNDP (2005), S. 103f.; neben den genannten fielen in den Bereich der Kommunen u.a. Bibliotheken und „Kulturzentren“, Friedhöfe, Umweltschutz, öffentlicher Nahverkehr, Stadtplanung und z. T. Feuerwehren.

repräsentiert, der aber *de facto* kaum Einflussmöglichkeiten hatte⁷; die Macht in den Rayonen lag auf Seiten der Exekutive. Auch diese hatte allerdings keine Entscheidungsgewalt auf dezentraler Ebene, sondern war lediglich ausführendes Organ der Zentralregierung. Die Rayone bildeten somit keine echte zweite Entscheidungsebene, sondern lediglich dekonzentrierte Abteilungen der Zentralverwaltung.

Abb. 1: Verwaltungsgliederung Georgiens bis Ende 2006



Quelle: Eigene Darstellung

Wendet sich die Betrachtung nun den bis Ende letzten Jahres den Kommunen tatsächlich gegebenen Gestaltungsmöglichkeiten zu, so fällt als erstes deren strukturell desolante Einnahmensituation ins Auge. Zwar war der kommunalen Ebene die Land- und Vermögenssteuer zugewiesen, eine freigestellte Fläche von fünf Hektar und ein Freibetrag von 40.000 Lari (ca. 18.000 €) sorgten allerdings angesichts der Einkommens- und Eigentumsverhältnisse insbesondere in den ländlichen Gebieten⁸ dafür, dass insbesondere außerhalb von Tiflis das Aufkommen aus diesen Steuern nur einen kleinen Teil der Ausgaben decken konnte⁹. Und aus der den Kommunen ebenfalls zustehenden Spielsteuer¹⁰ ließen sich außerhalb der Hauptstadt praktisch überhaupt keine signifikanten Einnahmen erzielen (vgl. Tab. 1).

⁷ Die Bedeutungslosigkeit der Legislative in den Rayonen wird daran deutlich, dass in ländlichen Gegenden der *sakrebulo* häufig kaum noch zusammentrat, weil die oft beschwerliche Anreise von den Mitgliedern als unverhältnismäßig im Vergleich zum Ertrag der Arbeit empfunden wurde.

⁸ Hinzu kam, dass größerer privater Besitz zur Steuervermeidung problemlos nominell auf Familienangehörige verteilt werden konnte – ein Problem, an dem sich auch durch die Reform zu Beginn dieses Jahres nichts geändert hat.

⁹ Innerhalb eines vorgegebenen Bandes konnten die Kommunen sogar die Sätze dieser Steuern frei festlegen, Tiflis nutzte dabei den Spielraum nach oben voll aus, der Steuersatz lag somit – je nach Art des Vermögens – bei bis zu einem Prozent.

¹⁰ Seit 2007 ist die Spielsteuer in eine Gebühr überführt worden, die weiterhin der kommunalen Ebene zusteht.

Tab. 1: Einnahmen aus Vermögen- und Spielsteuer (nach Regionen)

Region	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Abchasien*	735,8	297,0	291,4	549,9	535,7	342,7
Adscharien	2850,6	4006,4	5256,2	6453,4	3526,8	5111,5
Tiflis	19649,5	21042,6	26079,5	38012,2	27558,5	36556,4
Region Kachetien	3984,2	4366,1	4424,4	2997,6	3716,3	4564,5
Region Imeretien	5517,4	4690,4	5967,8	6304,4	5129,2	4242,4
Region Megrelien und Ober-Swanetien	3615,5	3241,0	3175,9	2666,7	3577,2	6586,8
Region Schida Kartli	2685,0	2123,0	2309,4	2133,6	1623,5	1894,9
Region Kwemo Kartli	5002,8	5005,0	4049,5	4852,0	5613,9	6884,8
Region Gurien	810,9	874,4	717,6	744,9	666,2	1054,3
Region Samzche-Dschawachetien	1855,4	1947,8	1541,7	1623,4	1335,8	1603,1
Region Mzcheta-Mtianeti	1399,0	1528,1	1464,9	1529,2	1624,9	2243,0
Region Raga-Letschchumi und Nieder-Swanetien	195,1	227,9	109,1	152,8	140,2	192,4
<i>insgesamt</i>	48301,5	49349,6	55386,7	68020,2	55048,3	71276,9
Vermögensteuer gesamt	46404,4	45292,7	52050,8	63546,6	46571,2	60372,8
<i>Vermögensteuer ohne Tiflis</i>	<i>28594,1</i>	<i>28230,3</i>	<i>29222,1</i>	<i>29877,9</i>	<i>27109,6</i>	<i>33630,9</i>
Spielsteuer gesamt	1897,1	4056,9	3335,9	4473,6	8477,1	10904,1
<i>Spielsteuer ohne Tiflis</i>	<i>57,9</i>	<i>76,7</i>	<i>85,1</i>	<i>130,1</i>	<i>380,2</i>	<i>1089,6</i>

* Angaben für Abchasien beziehen sich nur auf den (kleinen) georgisch kontrollierten Teil der Region
Quelle: Georgisches Finanzministerium

Damit waren die georgischen Kommunen zwar nominell selbständig, aber – sieht man von Tiflis ab – praktisch weitgehend mittellos gestellt. Neben der nahe liegenden (und unübersehbaren) Vernachlässigung kommunaler Aufgaben führte dies dazu, dass sie, um im Bereich ihrer Aufgaben selbst eine unabdingbare Grundversorgung sicherzustellen, auf individuelle Zuweisungen aus dem zentralen Haushalt angewiesen waren. Da weder ein Finanzausgleichssystem existierte, noch diese Zuwendungen sonst nach allgemeinen gesetzlichen Regelungen gewährt worden wären, kam es hier in erster Linie auf gute Verbindungen zu den Entscheidungsträgern an. Da diese Verbindungen am direktesten über die Strukturen und persönlichen Loyalitäten innerhalb der Regierungspartei (der „Nationalen Bewegung“ Präsident Saakashvili) liefen, war es für Kommunen wenig ratsam, dieser in Wahlen und Abstimmungen die Gefolgschaft zu

verweigern¹¹. Im Ergebnis fand Selbstverwaltung so nur an der kurzen Leine der Zentralregierung statt, die über den finanziellen Hebel problemlos und nach Gutdünken auch in originär kommunale Angelegenheiten hineinregieren und sich gleichzeitig durch die Konkurrenz um Finanzzuweisungen auch die Unterstützung von Eliten und Wählern für Angelegenheiten der nationalen Ebene sichern konnte.

Etwas anders stellte sich die Situation für das knappe Drittel der georgischen Bevölkerung dar, das in Tiflis lebt, da hier die finanzielle Abhängigkeit nicht im beschriebenen Maße gegeben war. Hier allerdings wurde der Bürgermeister nicht gewählt, sondern direkt vom Präsidenten ernannt¹², so dass auch hier der direkte Zugriff der Präsidialmacht weitgehend gewährleistet war. Somit ergab sich an Stelle einer Verteilung von Aufgaben und Gestaltungsmöglichkeiten auf unterschiedliche Ebenen ein System, das sämtliche Entscheidungsträger in hohem Maße an Vorgaben der Zentralregierung band und gleichzeitig half, deren Machterhalt längerfristig abzusichern. Im Zusammenspiel mit der auf den Präsidenten zugeschnittenen Struktur der seit 2004 übermächtigen „Nationalen Bewegung“ stellte sich Georgien als hoch zentralisiertes Staatswesen dar, in dem der Präsident eine Kontrolle oder gar Beschränkung seiner Entscheidungsgewalt durch dezentrale Gebietskörperschaften oder deren Vertreter nicht zu fürchten brauchte¹³.

2. Die Reform 2007

Auf Druck des Europarates, dem Georgien im Jahre 2004 beitrat, sah sich die Regierung Saakashvili genötigt, Georgien dezentraler zu organisieren und Aufgaben an untergeordnete Gebietskörperschaften abzugeben. Dies führte zu einer gesetzlichen Neuregelung, die im Frühsommer 2006 verabschiedet wurde und neben einer völligen Umordnung der Ebenen der bisherigen Rayons und Kommunen erstmals auch einen (vertikalen) Finanzausgleich beinhaltet. Entsprechend der Neuregelung wurden die bisher bestehenden 1004 Dörfer und Gemeinden mit Beginn des Jahres 2007 zu 61 Munizipalitäten zusammengefasst, die in ihrer regionalen Ausdehnung den bisherigen Rayonen entsprechen¹⁴. Hinzu treten als weitere „Local Government Units“ (LGUs) die fünf bis dahin „rayonfreien“ Städte (vgl. Abb. 2).

¹¹ Kommunalvertreter aus der Region Jawachetien, in der sich in einer Abstimmung kurzfristig eine Mehrheit gegen die „Nationale Bewegung“ ergeben hatte, sollen vom Finanzministerium anschließend auf die Bitte nach Zuweisungen beschieden worden sein, man möge sich an die Opposition wenden, die habe man ja schließlich gewählt.

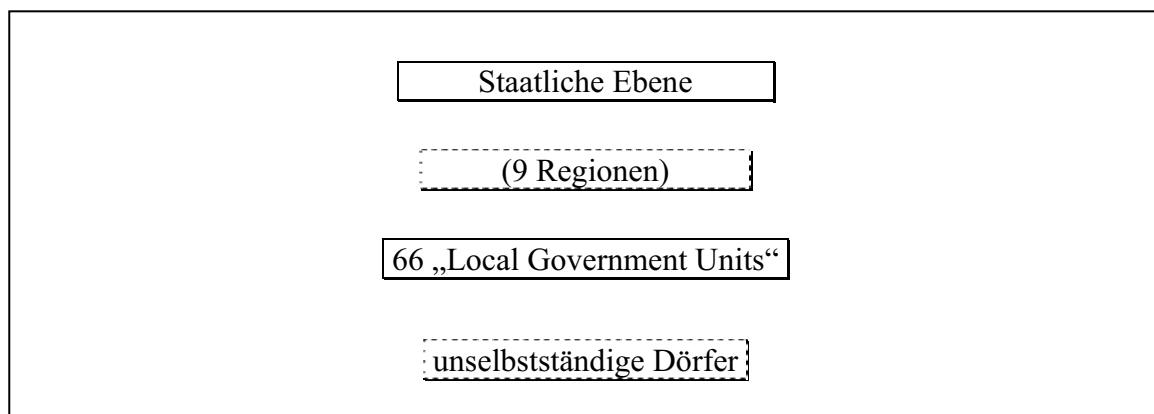
¹² Mittlerweile ist der Bürgermeister vom *sakrebulo* mit der Mehrheit der Nationalen Bewegung im Amt bestätigt worden. – Eine ähnliche Situation wie in Tiflis bestand auch in Poti (knapp 50.000 Einwohner, neben Batumi Georgiens wichtigster Schwarzmeerhafen). In den anderen großen Städten (Zugdidi, Kutaisi, Bolnisi und Gori) wurde der Bürgermeister zwar grundsätzlich schon seit der Unabhängigkeit vom *sakrebulo* gewählt, aber nach der Rosen-Revolution hat die neue Regierung die Rücktritte der dortigen Bürgermeister herbeigeführt und interimsmäßig Nachfolger eingesetzt. Im Anschluss an die Kommunalwahlen im Herbst 2006 sind diese Bürgermeister ebenfalls vom jeweils zuständigen *sakrebulo* bestätigt worden.

¹³ Dies gilt nur mit starker Einschränkung für die Rolle der Hauptstadt, vgl. dazu unten. – Zur Situation in der autonomen Republik Adscharien vgl. ebenfalls unten.

¹⁴ Die bisherigen Dörfer und Gemeinden wurden somit nicht, wie im Vorfeld vielerorts zu hören „abgeschafft“, sondern zu größeren kommunalen Einheiten zusammengelegt.

Der *sakrebulo*, bisher in den Rayonen von Exekutivvertretern der Dörfer und Gemeinden besetzt, wird seit diesem Jahr 2007 (wie zuvor bereits in den großen Städten) von der Bevölkerung jeder LGU direkt gewählt¹⁵ und ist somit zu einem echten Selbstverwaltungsorgan aufgewertet. Insbesondere bestimmt er den Bürgermeister der Städte und Munizipalitäten sowie Verwalter, die in den Dörfern die Aufgaben der lokalen Exekutive wahrnehmen. Bürgermeister und Verwalter sollen dabei nicht „politisch“ gewählt, sondern die Stellen nach einem Ausschreibungsverfahren besetzt werden. Die neuen LGUs haben mit der Reform wesentliche Kompetenzen erhalten. Ihnen werden nicht nur sämtliche Aufgaben zugewiesen, die bisher bereits den Kommunen zugeordnet waren, sondern auch die, die im bisherigen System auf der Rayonebene dezentriert ausgeführt wurden. Damit haben sie Tätigkeitsfelder im Bereich der Bildung und des Gesundheitswesens erhalten, außerdem ist ihnen nun neben dem gesamten Kulturbereich und der Regionalplanung auch die Verantwortung für die öffentlichen Versorgungsbetriebe¹⁶ übertragen.

Abb. 2: Verwaltungsgliederung Georgiens ab 2007



Quelle: Eigene Darstellung

Insgesamt wird der Zuwachs an Aufgaben der Kommunen allerdings dadurch konterkariert, dass gerade im Bereich der Versorgungsunternehmen derzeit massiv Privatisierungen vorangetrieben werden, obwohl angesichts der Einkommenssituation der Verbraucher gerade in den ländlichen Gebieten hier auf längere Sicht Subventionsbedarf in großem Umfang gegeben ist, soll nicht großen Teilen der Bevölkerung buchstäblich Strom, Gas und Wasser abgestellt werden. Somit besteht die Gefahr, dass die neue kommunale Verantwortung in diesen Bereichen auf die Auszahlung von Subventionen an privatisierte Versorger zusammenschrumpfen könnte. Ähnliches gilt im Gesundheitswesen, wo ebenfalls in einigen Bereichen privatisiert wird. Im Bildungsbereich dagegen ist den Kommunen lediglich die Verantwortung für

¹⁵ Die Wahl erfolgt – wie auf nationaler Ebene – nach einem Grabensystem, bei dem neben in den bisherigen Dörfern direkt gewählten Vertretern auch eine substantielle Anzahl von Kandidaten über Parteilisten nach Verhältniswahlrecht Sitze erhalten.

¹⁶ UNDP (2005), S. 103, listet hier neben Wasser- Elektrizitäts- und Gasversorgung sowie Abwasserentsorgung auch die Versorgung mit Fernwärme auf, die aber landesweit seit einigen Jahren nicht mehr angeboten wird.

den Primarschulbereich, also die vorschulische Erziehung, übertragen, während die eigentlichen Schulen direkt von Tiflis aus (unter-)finanziert werden¹⁷.

Tab. 2: Einnahmen aus der Einkommensteuer (aggregiert nach Regionen)

Region	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Abchasien*	853,4	978,7	1137,2	1237,5	2237,9	1408,5
Adscharien	10999,1	14236,8	18753,5	18435,7	17058,7	16112,0
Tiflis	65077,4	83432,7	85551,9	89340,0	170652,6	191642,6
Region Kachetien	3079,5	3993,9	4004,8	4476,4	7049,7	6388,6
Region Imeretien	8015,2	9642,5	9491,2	10804,3	18944,5	17745,7
Region Megrelien und Ober-Swanetien	5580,3	5918,1	6255,0	6893,8	10813,3	12238,5
Region Schida Kartli	2659,3	3077,8	3495,5	4003,0	6234,3	6249,2
Region Kwemo Kartli	7311,1	8387,6	7527,9	10313,3	20685,6	24759,4
Region Gurien	773,3	1289,5	1422,0	1346,9	2547,7	2747,3
Region Samzche-Dschawachetien	1476,3	2038,6	2503,3	3109,5	7586,0	6771,7
Region Mzcheta-Mtianeti	2131,9	2092,9	2254,8	2171,3	3523,6	3482,8
Region Raga-Letschchumi und Nieder-Swanetien	445,4	663,5	639,1	749,2	1349,0	1141,2
<i>insgesamt</i>	108402,2	135752,7	143036,3	152881,0	268682,9	290687,6
<i>Einkommensteuer ohne Tiflis</i>	43324,7	52320,0	57484,4	63541,0	98030,2	99045,0

* Angaben für Abchasien beziehen sich nur auf den (kleinen) georgisch kontrollierten Teil der Region

Quelle: Georgisches Finanzministerium

Dennoch stellt sich mit dieser Verlagerung wichtiger staatlicher Aufgaben noch weit drängender als bisher die Frage einer ausreichenden Finanzausstattung der kommunalen Ebene. Diese wird nach aktuellem Stand mit der Zuordnung der Einkommensteuer zu den Kommunalhaushalten – zusätzlich zu den diesen bereits bisher zustehenden Vermögens- und Spielsteuern – beantwortet¹⁸, was nahe liegt, da bereits im bisherigen System der größte Teil des Einkommensteueraufkommens¹⁹ von den Stadt- und

¹⁷ Die Schulen erhalten feste Zuweisungen pro Schüler und sind darüber hinaus angehalten, weitere Finanzierungsquellen zu erschließen. Hierfür kommen – neben der örtlichen Privatwirtschaft – auch die Budgets der Kommunen in Frage.

¹⁸ Hier haben die Kommunen keine Einflussmöglichkeiten auf den Steuersatz, der somit weiterhin zentral festgelegt wird (und momentan bei einheitlich 12% liegt).

¹⁹ Bisher waren 85% nicht nur der Einkommen-, sondern auch der Gewinnsteuereinnahmen der Rayonebene zugeordnet.

Rayonverwaltungen für die bisher auf Rayonebene wahrgenommenen Aufgaben verwendet wurde. Dennoch ist davon auszugehen, dass dieses Steueraufkommen (das zudem regional stark schwankt²⁰) bei weitem nicht ausreichen wird, um auch nur den bisherigen Umfang der nun den Kommunen zugeordneten Leistungen aufrechterhalten zu können (vgl. Tab. 2).

Hinzu kommt, dass manche Beobachter bereits Anzeichen zu erkennen meinen, dass den Kommunen schon bald der neuerliche Entzug der Einkommensteuer durch die Zentralregierung drohen könnte²¹. Zumindest für ärmere Regionen allerdings hält die Reform einen weiteren, neuen Finanzierungsbaustein in Form des vertikalen Finanzausgleichs bereit. Dieser erstattet in Form eines direkten, nicht zweckgebundenen Transfers aus dem Staatshaushalt und gemäß einer gesetzlich festgeschriebenen Formel den Kommunen mit unterdurchschnittlichen Pro-Kopf-Einnahmen einen Großteil (in der Regel 70 Prozent) der Differenz zum Durchschnitt (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Die Formel des georgischen kommunalen Finanzausgleichs seit 2007

$$T_i = (R - R_i) \cdot P_i \cdot K \cdot 70\%$$

T_i = Transfer an Kommune i aus dem Finanzausgleich

R = durchschnittliche für das kommende Jahr erwartete Pro-Kopf-Einnahmen aus Steuern und Gebühren aller Kommunen

R_i = für das kommende Jahr erwartete Pro-Kopf-Einnahmen aus Steuern und Gebühren der Kommune i

P_i = Einwohnerzahl der Kommune i

K = Korrekturkoeffizient (ggf. Berücksichtigung von Gebirgslage und geringer Bevölkerungsdichte)²²

Der Finanzausgleich leidet allerdings unter einem dreifachen Problem. Zum einen ist auch bei durchschnittlich finanzkräftigen Kommunen nach den Erfahrungen aus der Vergangenheit nicht damit zu rechnen, dass sie selbstständig werden Haushalten können, zum zweiten hat das Finanzministerium bei der Bestimmung der zu

²⁰ Vgl. UNDP (2005), S. 115.

²¹ Das der Regierung nahe stehende Liberty Institute, in der Vergangenheit bereits mehrfach als Vorkommando im Vorfeld politischer Veränderungen eingesetzt, hat eine solche Rückübertragung der persönlichen Einkommensteuer bereits öffentlich angeregt. 2007 haben die LGUs das Einkommensteueraufkommen auf dem Wege des Haushaltsgesetzes zwar erhalten, aber das beschlossene Gesetz über den Finanzausgleich ordnet die Steuer grundsätzlich zunächst der zentralen Ebene zu, ihre Zuordnung in den kommenden Jahren ist offen.

²² Im Gesetz steht hier tatsächlich K als Koeffizient, obwohl sinngemäß für jede Kommune ein Koeffizient K_i ermittelt werden muss. Auch die genaue Bestimmung des Koeffizienten ist nach der gegenwärtigen Gesetzeslage noch unklar.

erwartenden Einnahmen substantiellen Spielraum, die Zahlen niedrig zu halten, so dass in vielen Fällen der Ausgleich niedriger als bei einer Berechnung nach den tatsächlichen Einnahmen ausfallen dürfte, und zum dritten wird bei der Ermittlung des durchschnittlichen kommunalen Einkommens mit Tiflis die einzige relativ wohlhabende Kommune nicht mit einbezogen. Insgesamt ist also nicht zu erwarten, dass der Finanzausgleich die allgemein desolate Finanzlage, die für die neuen LGUs zu erwarten ist, substantiell verbessern kann (vgl. Tab. 3).

Tab. 3: Einnahmen, Ausgaben und Finanzausgleich (nach Regionen)

Region	Einwohner (Tsd.)	Einnahmen (Steuern und sonstige)		Ausgaben		Finanzausgleich		Zweckgebundene Transfers*	
		gesamt (Tsd.)	pro Kopf	gesamt (Tsd.)	pro Kopf	gesamt (Tsd.)	pro Kopf	gesamt (Tsd.)	pro Kopf
Abchasien**	(ca. 320)								
Adscharien	369,0	82602,7	223,9	84000,4	227,6	4555,0	12,3	0,0	0,0
Tiflis	1030,0	325596,2	316,1	317933,5	308,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Region Kachetien	406,0	16031,5	39,5	29595,3	72,9	268,0	0,7	179,0	0,4
Region Imeretien	667,2	40170,9	60,2	61510,5	92,2	1206,0	1,8	1215,0	1,8
Region Megrelien und Ober-Swanetien	367,3	23185,2	63,1	40989,3	111,6	793,0	2,2	309,0	0,8
Region Schida Kartli	319,6	14403,2	45,1	25610,5	80,1	1208,0	3,8	62,0	0,2
Region Kwemo Kartli	490,0	38665,2	78,9	46100,4	94,1	1377,0	2,8	171,0	0,3
Region Gurien	142,8	6589,5	46,1	13762,9	96,4	223,0	1,6	139,0	1,0
Region Samzche-Dschawachetien	204,8	19135,7	93,4	30390,7	148,4	126,0	0,6	126,0	0,6
Region Mzcheta-Mtianeti	126,2	7195,5	57,0	13382,7	106,0	756,0	6,0	118,0	0,9
Region Ratscha-Letschumi und Nieder-Swanetien	49,3	2266,4	46,0	7863,9	159,5	891,0	18,1	291,0	5,9
Insgesamt	4172,2	575842,0	138,0	671140,1	160,9				
<i>ohne Tiflis</i>	3142,2	250245,8	79,6	353206,5	112,4				

* Transfers für delegierte Aufgaben

** Angaben für die abtrünnige Region Abchasien liegen nicht vor

Stand: 2004; Finanzzuweisungen 2007 (berechnet auf Grund vorläufiger Daten)

Quelle: Georgisches Finanzministerium

Was trotz der Reform für die nähere Zukunft zu erwarten ist, ist somit eine Fortsetzung der Abhängigkeit der Kommunen von individuellen Transfers der Zentralregierung. Angesichts der Fülle neuer Aufgaben, die erneut nicht durch entsprechende finanzielle Mittelzuweisungen (oder gar die Möglichkeit, selbständig Einnahmen zu generieren) gedeckt sind, dürfte diese Abhängigkeit sogar noch zunehmen, so dass es die Reform, die ja unternommen wurde, um der Dezentralisierungsforderung des Europarates zu genügen, in der Realität die zentralistische, auf den Präsidenten und seine Gefolgsleute zugeschnittene Schlagseite des georgischen Staatsaufbaus noch verstärken dürfte.

3. Adscharien als Präzedenzfall?

Die kleine Republik Adscharien, 1635 bis 1878 Teil des osmanischen Reiches, aber traditionell georgisch besiedelt²³, ist die einzige autonome Verwaltungseinheit innerhalb des heute von Tiflis kontrollierten Georgien. Wenn es also darum geht, eine Vorstellung von Möglichkeiten regionaler Autonomie innerhalb Georgiens zu gewinnen, wie sie eines Tages auch in Süd-Ossetien und Abchasien etabliert werden könnte, liegt es nahe, einen Blick auf diese bergige Gegend am Schwarzen Meer zu werfen.

Adscharien umfasst mit 2900 km² zwar nur 4,2 Prozent des georgischen Staatsgebietes, mit ca. 376.000 Einwohnern (von denen etwa ein Drittel in der Hauptstadt Batumi lebt) aber ein knappes Zehntel der Bevölkerung. Durch Georgiens größten Schwarzmeerhafen in Batumi und die Lage an der türkischen Grenze gewinnt Adscharien zudem eine gewisse strategische Bedeutung für die ganze Region²⁴. Es ist mit einer eigenen Verfassung ausgestattet und wählt ein Parlament und einen Regierungschef, der Grad der faktischen Selbständigkeit des Gebietes hat sich in den vergangenen Jahren allerdings grundsätzlich gewandelt. Bis 1992 war Adscharien als Autonome SSR Teil der sowjetischen Verwaltungsstruktur und entsprechend der zentralen Moskauer Kontrolle unterworfen. Im Zuge der Auflösung der Sowjetunion aber gelang es dem georgischen Funktionär Aslan Abashidze, die Kontrolle über Adscharien zu gewinnen und – mit Unterstützung der russischen Führung – eine autokratische Herrschaft in weitgehender Unabhängigkeit vom georgischen Staat zu etablieren, insbesondere wurden keine staatlichen Einnahmen mehr an die Zentralregierung weitergeleitet. In den darauf folgenden Jahren regierte er mit stark kleptokratischen Tendenzen, ohne allerdings eine volle staatliche Souveränität Adschariens anzustreben. Nach einigen erfolglosen Versuchen des georgischen Präsidenten Eduard Shevardnadse in den 1990er Jahren, das Problem einer Lösung näher zu bringen, gelang es erst im Jahre 2004 dessen neugewähltem Nachfolger Michail Saakashvili, diese faktische Unabhängigkeit der autonomen Republik zu beenden und sie in das georgische Staatswesen zurückzuführen. Zu Hilfe kam ihm dabei, dass die bis dahin amtierende adscharische Regierung unter Abashidze das russische Interesse an der Erhaltung des *status quo* offenkundig überschätzt hatte. Wei-

²³ Als Erbe der türkischen Zeit ist heute ein substantieller Anteil der adscharischen Bevölkerung muslimischen Glaubens (Schätzungen bis zu 70%, vgl. International Crisis Group [2004], S. 2).

²⁴ Von Batumi aus wird u. a. aserbaidzschisches Erdöl über das Schwarze Meer verschifft, außerdem benutzt ein großer Teil des armenischen Außenhandels Routen, die durch Adscharien führen.

testgehend auf sich allein gestellt und in der Hauptstadt Batumi bald mit Protesten einer unzufriedenen Bevölkerung konfrontiert, sah sich Abashidze Anfang Mai 2004 zum Rücktritt gezwungen und begab sich ins russische Exil. Damit war der Weg frei für Wahlen zum adscharischen Parlament, die erwartungsgemäß eine große Mehrheit für Saakashvilis Partei „Siegreiches Adscharien“ ergab.

Nichtsdestotrotz schränkte das georgische Parlament im Juli 2004 die bis dahin *de facto* gegebenen Autonomierechte Adschariens deutlich ein²⁵. Somit wird nun nicht nur das Amt des adscharischen Regierungschefs auf Vorschlag des georgischen Staatspräsidenten besetzt, dieser hat auch das Recht, das Parlament in Batumi nach Belieben aufzulösen²⁶. Darüber hinaus können dessen Beschlüsse durch das zentrale georgische Parlament jederzeit aufgehoben werden. Dementsprechend steht die Autonomie Adschariens sozusagen unter Zustimmungsvorbehalt. Nach Artikel 20 des Statusgesetzes dürfen adscharische Minister nur nach Zustimmung der entsprechenden Ressorts der Zentralregierung durch das Parlament in Batumi bestellt werden, und es ist Adscharien nicht nur untersagt, Ministerien für Fragen der Verteidigung, sondern auch der inneren Sicherheit zu bilden. Folgerichtigerweise ist – nach Artikel 15 Statusgesetz – die adscharische Regierung nicht nur den Bürgern der Autonomen Republik und ihrem Parlament, sondern auch direkt dem Staatspräsidenten verantwortlich.²⁷ Diese Konstruktion wurde zwar vom Europarat bereits während der Anhörungsphase zum Statusgesetz als „demokratisch fragwürdig“ und „kaum vereinbar mit einem Autonomiestatus“²⁸ kritisiert, nichtsdestoweniger aber in geltendes Recht umgesetzt.

Durch Verfassung und Statusgesetz nicht weiter beschränkt werden Rechte und Aufgaben der adscharischen Kommunen, deren Stellung somit – heute ebenso wie vor der Reform zu Beginn des Jahres – der der anderen georgischen Kommunen entspricht. Letztendlich haben kommunale Ebene und Zentralregierung auch in Adscharien alle Kompetenzen, die sie in den anderen Landesteilen haben, wenn auch letztere teilweise vermittelt durch die adscharische Regierung. Diese Vermittlung wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt dadurch vereinfacht, dass die in Adscharien politisch verantwortlich handelnden Personen der Partei (bzw. „Bewegung“) Präsident Saakashvilis angehören und wie Weisungsempfänger agieren. Auch wenn der adscharischen Republik umfangreiche Kompetenzen zugewiesen werden, war von Anfang an die Finanzierung der damit verbundenen Aufgaben weitgehend unklar²⁹ und ließ Batumi in weitestgehender Abhängigkeit von individuellen Zuweisungen der Zentrale, womit sich diese die Kontrolle über die nominell autonome Republik erhielt.

²⁵ Dies geschah mit dem „Gesetz über den Status der Autonomen Republik Adscharien“, das zum ersten Mal seit der georgischen Unabhängigkeit den Status Adschariens klar gesetzlich definierte, während das Abashidze-Regime gegenüber der Zentrale in einem weitgehend rechtsfreien Raum agiert hatte.

²⁶ Vgl. Art. 12 Statusgesetz.

²⁷ Vgl. International Crisis Group (2004), S. 11 – hier findet sich auch die Bewertung, dass „[...] the eventual legislation left the region with little more than nominal autonomy.“

²⁸ Vgl. Venice Commission (2004), S. 5 – allgemein beanstandet der Bericht an vielen Stellen einen Mangel an Möglichkeiten der adscharischen Institutionen, ihre Rolle selbst zu definieren und unabhängig zu agieren.

²⁹ Vgl. Venice Commission (2004), S. 6, wo auch die Bedeutung der finanziellen Ausstattung für die adscharische Autonomie insgesamt betont wird: „To find a sustainable solution for this problem seems to be of utmost importance for the future relationship to Adjara and for the determination of the essentials of the status of Adjara.“

Daran dürfte auch die neu eingeführte Zuordnung der auf adscharischem Gebiet anfallenden Gewinnsteuer zum Haushalt der autonomen Republik wenig ändern. Zwar schafft sie die theoretische Möglichkeit, dass hier in einer gewissen finanziellen Unabhängigkeit (nach Artikel 22 Statusgesetz bewegt sich diese ohnehin nur „im durch die georgische Gesetzgebung vorgegebenen Rahmen“) ein mit der Zentrale konkurrierendes Machtzentrum heranwachsen könnte, allerdings stimmen die Beobachter überein in der Einschätzung, dass bei den gegebenen Mehrheitsverhältnissen im georgischen Parlament eine solche Entwicklung – beispielsweise durch Entzug der Gewinnsteuermittel oder eine weitere Einschränkung der Autonomie – im Ansatz erstickt werden dürfte.

In der Summe entsteht so das Bild einer lediglich auf dem Papier bestehenden Autonomie der Republik Adscharien, die mit der Selbständigkeit beispielsweise eines deutschen Bundeslandes (oder auch nur eines Schweizer Kantons) nicht im Ansatz vergleichbar ist. Auch wenn dieser Zustand von der adscharischen Bevölkerung problemlos akzeptiert werden mag³⁰, so wird damit doch die Möglichkeit verspielt, hier einen Präzedenzfall für die eventuelle Reintegration Süd-Ossetiens oder gar Abchasiens aufzubauen³¹. Erschwerend kommt dabei hinzu, dass die georgische Regierung Rückgewinnung und Autonomiestatut Adschariens ausdrücklich als Präzedenzfall in diesem Sinne dargestellt, dann aber eine Politik der Zentralisierung und Kontrolle eingeschlagen hat, was in Süd-Ossetien und Abchasien auch sehr bewusst registriert wurde. In der bisherigen Form entfaltet das Verständnis regionaler Autonomie, das die gegenwärtige georgische Politik bestimmt, am Beispiel Adschariens somit keinerlei Anziehungswirkung, sondern zieht im Gegenteil die Glaubwürdigkeit auch der Autonomieangebote mit in Zweifel, mit denen die georgische Regierung versucht, Bewegung in die Entwicklungen in den heute noch abtrünnigen Gebieten zu bringen.

4. Der Sonderfall Tiflis

Obschon die einzige nominell autonome Republik, ist Adscharien gleichwohl nicht die einzige Asymmetrie im georgischen Staatsaufbau und somit auch nicht das einzige Beispiel für die Möglichkeit einer gewissen Unabhängigkeit auf subnationaler Ebene. Die Hauptstadt Tiflis besitzt zwar keine explizite Autonomie, gewinnt eine Sonderstellung aber unter anderem daher, dass ihr Status in einem besonderen „Hauptstadtgesetz“ geregelt ist. Bis zum Ende des vergangenen Jahres war die wichtigste Besonderheit, die daraus hervorging, der Umstand, dass die Hauptstädter ihren Bürgermeister nicht selbst wählten, sondern dieser vom Präsidenten ausgewählt und ernannt wurde³². Bedeutender allerdings als die gesetzlichen Regelungen ist es, dass die Hauptstadt aus ihrer Rolle als unbestrittenes Zentrum des Landes ein Potential gewinnt, das sie in ihrer Bedeutung weit über alle anderen Städte Georgiens hinaushebt. Mit 1,5 Millionen Einwohnern beherbergt die Stadt etwa jeden dritten Bürger des Landes in ihren Grenzen, und die wirtschaftliche Leistung Georgiens entsteht zum

³⁰ Gründe hierfür sind im Fehlen ethnischer Gegensätze zu den anderen Teilen Georgiens und in den Erfahrungen mit der weitgehenden Selbständigkeit unter dem Abashidze-Regime zu suchen.

³¹ Vgl. Economist (2005).

³² Vgl. §22 (1) Hauptstadtgesetz

Großteil hier. Da fast alle größeren Vermögen und ein Großteil des wertvolleren Immobilienbesitzes in Tiflis registriert sind, ist die Stadt auch die einzige Kommune des Landes, die über umfangreiche Einnahmen aus der Vermögenssteuer verfügen kann³³. Entsprechend kann es kaum verwundern, dass der gegenwärtige Präsident Saakashvili seinen politischen Aufstieg als Vorsitzender des Stadtparlamentes der Hauptstadt begann. Hier gelang es ihm, sich zu etablieren und eine Machtposition aufzubauen, von der aus er den Angriff auf die Spitze des Staates wagen konnte. Im Präsidentenamt angekommen, ist er nun selbst bemüht, sicherzustellen, dass Tiflis unter Kontrolle seiner „Nationalen Bewegung“ bleibt, die im Stadtparlament momentan über eine Mehrheit von über 80 Prozent verfügt.

Mit der aktuellen Verwaltungsreform wurde mit Beginn des Jahres 2007 die politische Position der Hauptstadt weiter gestärkt. Zum einen wird der Bürgermeister nun nicht mehr ernannt, sondern – wie in den anderen neuen Munizipalitäten auch – vom *sakrebulo* gewählt. Zum anderen dürften der Stadt gegebenenfalls auch die zu erwartenden Einnahmen aus der Einkommensteuer zu einer größeren Unabhängigkeit verhelfen, da auch diese Steuer aufgrund der vergleichsweise hohen Einkommen in Tiflis in weit größerem Maße als in anderen Städten Aufkommen generiert. Wenn es überhaupt einer der Munizipalitäten unter den neuen Bedingungen gelingen sollte, die ihr zugeordneten Aufgaben einigermaßen zu erfüllen, dann nur der Hauptstadt.

Um so mehr ist zu erwarten, dass die Zentralregierung Wege suchen (und finden) wird, die Stadt unter Kontrolle zu behalten. Sollte sie bei diesem Unterfangen scheitern (womit allerdings derzeit kaum jemand ernsthaft rechnet), wird ein Machtwechsel im Land sehr wahrscheinlich. Dies allerdings gilt bereits auf Grund der „natürlichen“ Bedeutung Tiflis' für Georgien und ist somit weitestgehend unabhängig von den gesetzlichen Regelungen, die den Status der Hauptstadt bestimmen.

Anders als die Position Adschariens ist die Rolle von Tiflis somit auch als Zukunftsperspektive für die abgespaltenen Territorien wenig tauglich. Umgekehrt könnte eher die Gefahr, dass ein zu selbstbewusstes Tiflis die Zentralgewalt herauszufordern droht, zum Argument werden, dem Entstehen weiterer selbständiger Machtzentren mit Vorsicht zu begegnen.

5. Bewertung

Unternimmt man den Versuch, die zu Beginn des Jahres 2007 umgesetzte Reform der subnationalen Struktur Georgiens einer kritischen finanzwissenschaftlichen Würdigung zu unterziehen, sind leider nur wenige Elemente zu erkennen, die auf eine Realisierung des Effizienz steigernden Potenzials hoffen lassen, das Ökonomen einer Politik der Dezentralisierung üblicherweise zumessen. Stattdessen drängt sich eher der Eindruck auf, dass die Verlagerung echter politischer Gestaltungsmöglichkeiten auf die dezentrale Ebene politisch möglicherweise gar nicht gewollt ist und daher auch nur oberflächlich und *pro forma* umgesetzt wird.

³³ Hinzu kommen noch Einnahmen aus der Spielsteuer, die ebenfalls landesweit praktisch nur in Tiflis anfällt.

Die neu eingeführte Aufgabenzuordnung zwischen Zentrale und neu zu bildenden kommunalen Einheiten, so viel ist immerhin zu konstatieren, entspricht weitgehend dem, was in föderal organisierten Staaten der zentralstaatlichen Ebene einerseits und den subnationalen Gebietskörperschaften andererseits üblicherweise zugewiesen wird. Dies bedeutet allerdings, dass die Kommunen, deren Größe in der deutlichen Mehrzahl der Fälle auch nach der Gebietsreform nicht über 50.000 Einwohnern liegt³⁴, mit Verantwortung für Bereiche betraut worden sind, die in anderen Ländern auf einer Ebene wahrgenommen wird, deren Größe oft die des ganzen Staates Georgien deutlich übersteigt. In dieser Zuordnung reflektieren sich üblicherweise Skalenvorteile und *spill-over*-Effekte bei der Bereitstellung der entsprechenden öffentlichen Güter, die aus Effizienzgründen die Delegation an eine hinreichend große Körperschaft nahe legen. Dass, wie gezeigt, die tatsächlich verlagerten Kompetenzen gerade im Bildungs- und Gesundheitsbereich im Ergebnis der georgischen Reform geringer bleiben dürften, als es heute auf den ersten Blick scheinen mag, ist daher vom Gesichtspunkt der effizienten Aufgabenverteilung durchaus zu begrüßen. Um so schwerer allerdings wiegt angesichts dieser Probleme die reale finanzielle Belastung, die aus diesen Bereichen auf die Kommunen zuzukommen droht, und es stellt sich die Frage nach der zu erwartenden Finanzausstattung der kommunalen Ebene und damit nach der mit der Reform verbundenen Dezentralisierung von Teilen des Steueraufkommens sowie dem neuen vertikalen Finanzausgleich.

Der im Gesetz verankerte Gedanke, den Kommunen bei der wichtigsten ihnen zustehenden Steuer (der Land- und Vermögenssteuer) ein Hebesatzrecht (wenn auch nur innerhalb eines vorgegebenen Bandes) einzuräumen, ist im Sinne einer effizienzorientierten Besteuerung grundsätzlich richtig. So nämlich kann von den Kommunen eine freie Entscheidung über die Kombination von Steuerbelastung auf der einen und Menge und Qualität öffentlicher Leistungen auf der anderen Seite getroffen werden, die den Präferenzen der Bürger nahe kommt³⁵. Voraussetzung ist dabei, dass die Steuerbasis immobil beziehungsweise zumindest an die Nutznießer der staatlichen Leistungen geknüpft ist, um eine ineffiziente *race to the bottom* bei den Steuersätzen im Konkurrenzkampf um die Steuerbasis zu vermeiden³⁶. Auch diese Anforderung ist mit der georgischen Steuerzuordnung auf den ersten Blick erfüllt. Leider aber sind diese Erwägungen lediglich theoretischer Natur, solange in den Kommunen praktisch keinerlei Basis für die betroffenen Steuern vorhanden ist. Im Fall der Einkommensteuer dagegen, die tatsächlich wenigstens eine gewisse Einnahmegrundlage in die Fläche tragen könnte, ist auf ein eigenes Gestaltungsrecht der Kommunen verzichtet worden.

Auch zum Finanzausgleich ist zu sagen, dass die Entscheidung für ein formelorientiertes Zuweisungssystem Planungssicherheit bieten kann und so eine wichtige Voraussetzung effizienten Wirtschaftens auf kommunaler Ebene mitbringt. Zur vorgesehenen Gestaltung der Ausgleichsformel ist allerdings kritisch anzumerken,

³⁴ Vier der Rayone bringen es laut Statistischem Amt Georgiens nicht einmal auf 10.000 Einwohner – vgl. Statistics Georgia 2006, hier: http://www.statistics.ge/_files/georgian/population/mosaxleoba%201997-2006.doc.

³⁵ Die Annäherung von politischem Angebot und Präferenzen der Bürger kann dabei sowohl im demokratischen Verfahren als auch mittels des Tieboutschen *voting by feet* erfolgen, vgl. Tiebout (1956).

³⁶ Vgl. Wildasin (1988).

dass die gewählte Orientierung am tatsächlichen Steueraufkommen zu Fehlanreizen führen kann. Wenn nämlich den Kommunen jeder Lari Ausfall an Steuereinnahmen zu (bis zu) 70 Prozent aus dem Staatshaushalt ersetzt wird, schafft das Anreize, zum einen Steuersätze dort, wo ein Diskretionsspielraum besteht, ineffizient niedrig zu wählen³⁷, und zum anderen beim Eintreiben der Steuern ineffizient wenig Sorgfalt walten zu lassen, denn die ausgefallenen Steuern verbleiben voll bei ortsansässigen Bürgern und Unternehmen, während die Kommune gleichzeitig für diesen Verlust von staatlicher Seite (teilweise) entschädigt wird³⁸. Viel schwerer noch beim Versuch einer kritischen Würdigung des beschlossenen Finanzausgleichs wiegt der Umstand, dass dessen in der Ausgleichsformel implizit avisiertes Volumen viel zu gering sein dürfte, um spürbar Wirkung zu entfalten. Zunächst ist nicht einsichtig, wie in einer Situation, in der die Steuereinnahmen der Kommunen landesweit bei weitem nicht ausreichen dürften, um die ihnen zugeordneten Aufgaben auch nur ansatzweise erfüllen zu können, das durchschnittliche kommunale Steueraufkommen pro Kopf als geeigneter Orientierungspunkt für eine noch darunter liegende Mindestausstattung dienen soll³⁹. Hinzu kommt, dass durch die Deckelung der Gesamtzuweisungen die Möglichkeit einer weiteren Reduzierung der ohnehin kargen Transfers im Raum steht. Völlig zur Farce wird der Finanzausgleich sodann durch die Nichteinbeziehung von Tiflis bei der Durchschnittsbildung – also die Herausrechnung der einzigen Kommune, auf die die oben skizzierte Situation der weitgehenden Mittellosigkeit nicht in dieser Schärfe zutrifft. Diese Gestaltung des Finanzausgleichs ist daher maximal als erster Schritt in Richtung auf eine echte finanzielle Absicherung kommunaler Autonomie zu verstehen (so eine solche denn überhaupt politisch gewollt ist).

Betrachtet man somit die unzureichende Aufkommenswirkung beider Aspekte der Reform der kommunalen Einnahmen und stellt dieser die zu erwartenden Mehrbelastungen auf der Ausgabenseite gegenüber, liegt klar vor Augen, dass sich die desolante finanzielle Situation der kommunalen Ebene in der unmittelbaren Zukunft eher verschlimmern als verbessern dürfte. Damit ist zu erwarten, dass in der georgischen Verfassungswirklichkeit wahrscheinlich auch weiterhin willkürlich gewährte individuelle Transfers an einzelne Kommunen das zentrale Finanzierungsinstrument für deren Aufgaben bleiben dürften. Institutionelle Kongruenz⁴⁰, in deren Kontext Dezentralisierung tatsächlich zu einer effizienteren Verwendung öffentlicher Mittel führen könnte, wird so nicht erreicht, stattdessen entscheidet Tiflis über originäre Be-

³⁷ „Ineffizient niedrig“ meint hier, dass der Steuersatz niedriger gewählt wird, als er – unter Absehung von Einkommenseffekten – im Fall der finanziellen Selbstständigkeit gewählt würde.

³⁸ In diesem Zusammenhang ist es durchaus positiv zu bewerten, dass die Steuererhebung organisatorisch auch weiterhin der zentralen Ebene zugeordnet bleibt, dennoch sind gewisse Möglichkeiten der Kommunen, hier Einfluss zu nehmen, nicht auszuschließen.

³⁹ Wenn 70 Prozent der Lücke zum Durchschnitt der Pro-Kopf-Einnahmen gefüllt werden, bilden 70 Prozent dieses Durchschnittes somit die finanzielle Pro-Kopf-Finanzausstattung einer Kommune ohne eigene Einnahmen und damit die rechnerische Mindestausstattung.

⁴⁰ Institutionelle Kongruenz, also die Übereinstimmung der Gruppen derer, die über eine Maßnahme beschließen, den Nutzen aus dieser ziehen und sie finanzieren, stellt einen direkten Weg dar, die Voraussetzung für eine effiziente Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf dezentraler Ebene zu gewährleisten. Sind dagegen nicht alle Nutznießer an der Entscheidung beteiligt (z.B. bei *spill-over*-Effekten), ist im Ergebnis eine ineffizient niedrige Menge der öffentlichen Aktivität zu erwarten; werden dagegen Leute zur Finanzierung herangezogen, die nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen sind, liegt es nahe, dass diese ausgebeutet werden, um die Leistung in zu großem Maße bereitzustellen. – Vgl. Blankart (2005).

lange der Kommunen wesentlich mit und liefert auch direkt oder indirekt die Finanzierung. Diese Situation ändert sich erst, sobald entweder echter Diskretionsspielraum bezüglich der eigenen Steuereinnahmen gewährt wird (also Kommunen die Möglichkeit bekommen, Veränderungen an Sätzen von Steuern vorzunehmen, die auch tatsächlich nennenswert Aufkommen generieren) oder Kommunen ausreichend eigene Einnahmen erzielen, um auf individuelle Zuweisungen der Zentrale ganz verzichten zu können⁴¹. Außer für die Stadt Tiflis zeichnet sich eine solche Entwicklung aber nirgendwo auch nur als mittelfristige Möglichkeit ab.

Diese Einschätzung lässt sich ohne größere Abstriche auch auf die autonome Republik Adscharien übertragen. Solange auch hier die Kommunen wie auch sonst im Lande von Tiflis abhängen und auch die Republikregierung nicht frei ist, eigene Entscheidungen zu treffen und eigene Einnahmen selbstständig auszugeben, bleibt die Autonomie wirkungslos. Sie ist in dieser Form nicht Effizienz steigernd, sondern lediglich teuer. Will man sie nicht abschaffen, sollte man sie also mit Inhalt füllen – gerade die historische Kontinuität dieser Region in Verbindung mit der unbestrittenen Zugehörigkeit zu georgischem Volk und Staatsverband sind eigentlich ideale Voraussetzungen, um hier einen Versuch in Sachen dezentrale Entscheidungsfindung zu unternehmen. Eine solche Dezentralisierung allerdings würde die tatsächliche Bereitschaft der Zentralregierung voraussetzen, Kompetenzen und finanzielle Mittel weiterzugeben. Eine solche Bereitschaft ist in Georgien derzeit offenkundig nicht gegeben. Stattdessen scheint es momentan der Zentralregierung zu gelingen, auf dem Weg über eine nominelle „Dezentralisierung“ die Kommunen und Regionen des Landes, eingeschlossen die bisher einzige autonome Republik, noch stärker an sich zu binden und das Netz aus persönlichen und parteipolitischen Loyalitäten, mit Hilfe dessen sie das Land politisch weitgehend kontrolliert, noch weiter zu verstärken. Dabei spielt sie eine Strategie des Alles-oder-Nichts: Sollte eines Tages die Macht in Tiflis verloren gehen, gibt es keinen regionalen Rückzugsraum, der zum Überwintern und zur Regeneration zur Verfügung stünde. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt allerdings scheint diese Möglichkeit eher theoretischer Natur zu sein, denn noch steht niemand bereit, Präsident Saakashvili und seine Gefolgsleute zu ersetzen.

Sieht man von der offenkundigen Klientelpolitik ab, die, anfangs mit den Erfordernissen der Konsolidierung nach revolutionärer Machtübernahme begründet, mittlerweile zum Hindernis einer tiefer gehenden Demokratisierung des Landes wird, ist gegen den Gedanken, ein Land der Größe und des Entwicklungsstandes Georgiens weitgehend zentralistisch von der Hauptstadt aus zu regieren, grundsätzlich wenig einzuwenden. Als Argumente wären in diesem Sinne beispielsweise anzuführen, dass von vielen öffentlichen Leistungen, die in den wenigen Zentren des Landes – insbesondere in der Hauptstadt Tiflis, aber auch in den Hafenstädten Poti und Batumi – erbracht werden, zweifelsohne das ganze Land mit profitiert, also klassische *spill-over*-Effekte gegeben sind. Des Weiteren ließe sich anführen, dass gegenwärtig nur auf das Nötigste beschränkte öffentliche Leistungen in Verbindung mit der ethnischen Homogenität des Landes vermuten lassen, dass Kosteneinsparungen durch Skaleneffekte mögliche Nutzengewinne aus dem individuellen Zuschnitt der öffentlichen Aktivitäten deutlich

⁴¹ Wesentlich ist hier nicht, dass der Verzicht tatsächlich stattfindet, sondern in erster Linie, dass er stattfinden *könnte*, ohne dass die Kommune unter der Last ihrer unverzichtbaren Aufgaben zusammenbrechen würde.

übersteigen dürften (solange es nicht um im engeren Sinne klassische kommunale Aufgaben geht). Zum dritten steht angesichts der Einkommenssituation weiter Teile der Bevölkerung bei vielen politischen Maßnahmen die Frage der Verteilungswirkung im Vordergrund⁴², was ebenfalls eine Entscheidungsfindung auf zentraler Ebene nahe legt⁴³.

Ein solcher somit durchaus zu vertretender Zentralismus sollte dann allerdings auch politisch offen vertreten werden. Ebenfalls wesentlich wäre es auch in einem solchen Kontext, die Kommunen für die ihnen verbleibenden klassischen kommunalen Aufgaben im Rahmen eines durchschaubaren und verlässlichen Systems finanziell hinreichend auszustatten. Bleibt Georgien allerdings zentralstaatlich organisiert – womit angesichts der soeben beschriebenen Nicht-Dezentralisierung zu rechnen ist – bleibt auch die Frage einer verbesserten Perspektive für die wieder einzugliedernden Landesteile Abchasien und Süd-Ossetien offen. In diesen Fällen nämlich legt sich schon auf Grund ethnischer und sprachlicher Unterschiede, aber auch mit Blick auf das durch die Auseinandersetzungen der letzten Jahre geschundene gegenseitige Vertrauen das Angebot einer weitgehenden Dezentralisierung nahe, die eine Alternative zum abschließenden Vollzug der Sezession bieten könnte⁴⁴. Auch wenn mit Blick auf die Stabilisierung des Staatswesens das Leitbild der institutionellen Kongruenz merklich an Strahlkraft verliert⁴⁵, bedarf es somit einer Alternative zum gegenwärtigen Zustand der Vollzentralisierung unter politischer Versklavung jeglicher lokaler Entscheidungsträger. Diese Alternative sollte zum einen in Bereichen, in denen eine landesweit einheitliche Regelung für die Bevölkerung in den betroffenen Regionen in besonderer Weise Einschränkungen mit sich brächte, für weitgehende Autonomie sorgen, zum anderen aber bei kostenintensiven Verwaltungsaktivitäten die Skaleneffekte zentraler Bereitstellung in Anspruch nehmen. Die bereits bestehende zentrale Organisation insbesondere der Steuerverwaltung könnte sich hier als Vorteil erweisen. Zur Finanzierung der dezentralisierten Aufgaben wäre es wünschenswert, den Regionen eine hinreichend ergiebige Steuerbasis zur Verfügung zu stellen und diese nötigenfalls um einen formelorientierten, politischer Willkür entzogenen Finanzausgleich zu ergänzen⁴⁶.

Die adscharische Autonomie bietet, wie beschrieben, eine geradezu ideale Möglichkeit, in solcher oder vergleichbarer Form ein Konzept regionaler Autonomie zu entwerfen und weiterzuentwickeln. Dass davon kein Gebrauch gemacht, sondern im Gegenteil auch und gerade in Adscharien unter dem Banner angeblicher Autonomie die Zentralregierung als einziger echter Entscheidungsträger institutionell verankert wird, zieht dagegen die Glaubwürdigkeit auch der Angebote in Frage, die die georgische

⁴² Dies gilt beispielsweise für die Frage des Umgangs mit öffentlichen Versorgungsunternehmen: so dürfte eine völlige Privatisierung hier aus sozialpolitischen Gründen nur in Verbindung mit einer substantiellen Subventionierung der Verbraucherpreise realistisch sein.

⁴³ Um Ineffizienzen durch Wanderungsbewegungen und *race-to-the-bottom*-Wettbewerb zu vermeiden, wird Sozialpolitik gemeinhin als klassische Aufgabe der zentralen Regierungsebene angesehen.

⁴⁴ Vgl. Panizza (1998).

⁴⁵ Vgl. Benz (2003).

⁴⁶ Idealerweise orientiert sich ein solcher Finanzausgleich an einer Größe, die die Region zumindest kurzfristig nicht beeinflussen kann, also z. B. bei Steuersatzautonomie nicht am tatsächlichen Steueraufkommen, sondern an der zu Grunde liegenden Steuerbasis.

Regierung im Rahmen der Friedensbemühungen von Vereinten Nationen und OSZE den Regierungen von Abchasien und Süd-Ossetien gemacht hat⁴⁷.

Literatur

- Benz, Arthur (2003): Föderalismus und Demokratie. Eine Untersuchung zum Zusammenwirken zweier Verfassungsprinzipien (Hagen), in: polis, Nr. 57/2003
- Blankart, Charles B.(2005): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft* (München: Vahlen).
- Economist (2005): „After Aslan. Ajaria, a Georgian success story“, in: *The Economist*, 18. August.
- ICG [International Crisis Group] (2004): *Saakashvili's Ajara Success: Repeatable Elsewhere in Georgia?*, ICG Europe Briefing, 18 August, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN018787.pdf>
- Panizza, Ugo (1998): „Decentralization as a Mechanism to Prevent Secession“, in: *Economic Notes*, Bd. 27 (2), S. 263-279.
- Tiebout, Charles M. (1956): „A Pure Theory of Local Expenditures“, in: *The Journal of Political Economy*, Bd. 64 (5), S.416-424.
- UNDP [United Nations Development Programme] (2005): *Fiscal Decentralization in Transition Economies. Case Studies from the Balkans and Caucasus* (Bratislava: UNDP)
- Venice Commission [European Commission for Democracy through Law] (2004): *Opinion on the Draft Constitutional Law of Georgia on the Status of the Autonomous Republic of Adjara. Adopted by the Venice Commission at its 59th Plenary Session (Venice, 18-19 June 2004) on the basis of comments by Mr Giorgio Malinverni (Member, Switzerland) [,] Mr Hans-Heinrich Vogel (Substitute Member, Sweden)*, CDL-AD(2004)018, Opinion no. 291/2004, [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)018-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)018-e.pdf)
- Wildasin, David E. (1988): „Nash Equilibria in Models of Fiscal Competition“, in: *Journal of Public Economics*, Bd. 35, S. 229-240.

⁴⁷ „With Ajara's head of government nominated by the president, however, it seems highly unlikely that the heads of other regions will be given greater democratic legitimacy.“ (ICG, S. 12)

Also published in this series:

Nr. 1	7/95	H.-G. Petersen	Economic Aspects of Agricultural Areas Management and Land/Water Ecotones Conservation
Nr. 2	7/95	H.-G. Petersen	Pros and Cons of a Negative Income Tax
Nr. 3	7/95	C. Sowada	Haushaltspolitische Konsequenzen steigender Staatsverschuldung in Polen
Nr. 4	8/95	C. Bork	Die Elektrizitätswirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland - Das Tarifpreisgenehmigungsverfahren und seine Auswirkungen auf eine potentielle Netzübernahme nach Ablauf von Konzessionsverträgen
Nr. 5	10/95	H.-G. Petersen	Transformation Process After Five Years: Behavioral Adaptation and Institutional Change - The Polish Case
Nr. 6	11/95	C. Bork K. Müller H.-G. Petersen S. Wirths	Wider den Sachzeitwert - Untersuchung zur Frage des angemessenen Übernahmepreises von Elektrizitätsversorgungsnetzen
Nr. 7	1/96	C. Sowada	Sozialpolitik im Transformationsprozess am Beispiel Polens
Nr. 8	4/96	K. Müller T. Nagel H.-G. Petersen	Ökosteuerreform und Senkung der direkten Abgaben: Zu einer Neugestaltung des deutschen Steuer- und Transfersystems
Nr. 9	6/96	H.-P. Weikard	The Rawlsian Principles of Justice Reconsidered
Nr. 10	9/96	H.-G. Petersen	Effizienz, Gerechtigkeit und der Standort Deutschland
Nr. 11	10/96	H.-P. Weikard	Sustainable Freedom of Choice - A New Concept
Nr. 12	2/97	C. Bork K. Müller	Aufkommens- und Verteilungswirkungen einer Reform der Rentenbesteuerung mit einem Kommentar von H.-P. Weikard zu Rentenbesteuerung und Korrespondenzprinzip
Nr. 13	2/97	C. Bork	Ein einfaches mikroökonomisches Gruppensimulationsmodell zur Einkommensbesteuerung
Nr. 14	3/97	H.-G. Petersen	Das Neuseeland Experiment: Ist das die zukünftige Entwicklung des deutschen Sozialstaats?
Nr. 15	4/97	H.-P. Weikard	Contractarian Approaches to Intergenerational Justice
Nr. 16	8/97	H.-G. Petersen C. Bork	Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Steuerreformgesetzes (StRG) 1999 der Fraktionen CDU/CSU und F.D.P.
Nr. 17	10/97	H.-P. Weikard	Property Rights and Resource Allocation in an Overlapping Generations Modell
Nr. 18	10/97	C. Sowada	Wieviel Staat braucht der Markt und wieviel Staat braucht die Gerechtigkeit? Transformation des polnischen Sozialversicherungssystems im Lichte der deutschen Erfahrungen
Nr. 19	12/97	C. Bork K. Müller	Effekte der Verrechnungsmöglichkeit negativer Einkünfte im deutschen Einkommensteuerrecht
Nr. 20	01/98	C. Bork H.-G. Petersen	Ein Vergleich möglicher Datensätze zur Eignung für steuerpolitische Simulationsrechnungen
Nr. 21	02/98	S. Gabbert H.-P. Weikard	Food Deficits, Food Security and Food Aid: Concepts and Measurement
Nr. 22	01/99	H.-G. Petersen C. Bork	Finanzpolitischer Reformbedarf jenseits der Besteuerung Konsequenzen für die Aufgabenseite
Nr. 23	02/99	C. Sowada	Soziale Reformen in Polen. Zwischen Bewahrung und Neuanfang.
Nr. 24	06/99	G. Leßmann	Zur Theorie der Einstellungen zur Staatstätigkeit - Möglichkeiten und Grenzen der Erfassung -
Nr. 25	07/99	H.-G. Petersen	The German Tax and Transfer System: A Problem Oriented Overview

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge
Prof. Dr. Hans-Georg Petersen

Nr. 26	07/99	C. Bork H.-G. Petersen	Revenue and Distributional Effects of the Current Tax Reform Proposals in Germany – An Evaluation by Microsimulation
Nr. 27	11/99	H.-G. Petersen	Arbeit organisieren – Sozialstaat erneuern
Nr. 28	11/99	U. Paschen	Die Regionalisierte Ökologische Gesamtrechnung: Mittel zur Darstellung regionaler umweltökonomischer Tatbestände - Hintergrund, Konzeption und Anwendungsmöglichkeiten im Rahmen des interdisziplinären GRANO-Projektes
Nr. 29 a	04/00	H.-G. Petersen S. Anton C. Bork C. Sowada	Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen des Landes Brandenburg: Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung: Mischfinanzierungen und Gemeinschaftsaufgaben (Teil a, Text des Gutachtens)
Nr. 29 b	04/00	s. Nr. 29 a	Titel s. Nr. 29 a (Teil b, tabellarischer Anhang)
Nr. 30	04/00	H.-G. Petersen B. Raffelhüschen	Die gesetzliche und freiwillige Altersvorsorge als Element eines konsumorientierten Steuer- und Sozialsystems
Nr. 31	07/02	S. Anton M. Brehe H.-G. Petersen	Das Konzept der Einfachsteuer im empirischen Text
Nr. 32	08/02	H.-G. Petersen	The Polit-economic Situation in Germany: Chances for Changes in Resource and Energy Economics
Nr. 33	12/02	H.- G. Petersen	Fiskalischer Föderalismus als Mittel friedlicher Integration – das Beispiel Bosnien und Herzegowina
Nr. 34	01/03	H.- G. Petersen M. Rose	Zu einer Fundamentalreform der deutschen Einkommensteuer: Die Einfachsteuer des „Heidelberger Kreises“
Nr. 35	02/03	H.-G. Petersen	Soziale Gerechtigkeit und Leistungsfähigkeit in dynamischer Perspektive
Nr. 36	07/03	H.-G. Petersen	Globalisierung und soziale Gerechtigkeit
Nr. 37	08/03	A. Keser	Staatliche Belastung fabrikneuer PKW im europäischen Vergleich und Preisdiskriminierung auf dem Automobilmarkt
Nr. 38	08/03	J. Ehrke	Die Strukturfonds der EU. Eine ökonomische Einschätzung vor dem Hintergrund ihrer historischen Entwicklung
Nr. 39	12/03	H.-G. Petersen A. Fischer J. Flach	Wirkungen der Einfachsteuer auf die Steuerbelastung von Haushalten und Unternehmen
Nr. 40	12/03	J. Flach	Die Auswirkungen der Unternehmenssteuerreform auf ausgewählte Unternehmen
Nr. 41	02/04	H.-G. Petersen	Capital Flight and Capital Income Taxation
Nr. 42	03/04	H.-G. Petersen	Redistribution and the Efficiency-Justice Trade-off
Nr. 43	06/04	H.-G. Petersen	Vom Nehmen vor dem Geben: Ist der Staat als Wohltäter ein starker Staat?
Nr. 44	07/04	H.-G. Petersen	International Experience with alternative Forms of Social Protection: Lessons for the Reforms Process in Russia
Nr. 45	07/04	H.-G. Petersen	Systematic Change Instead of Curing Symptoms: Coordinating Social and Private Health Insurance in Germany and Beyond
Nr. 46	07/04	R. E. Becker	General Classification of Social Choice Situations
Nr. 47	09/04	R. E. Becker	Revisiting Public Investment – Consumption Equivalent Public Capital and the Social Discount Rate
Nr. 48	03/05	D. Drechsler	Unemployment in Germany and the Eurosclerosis Debate – Can the Hartz Reforms Induce Higher Employment?
Nr. 49	04/05	B. Eberhardt	Public Pensions in the U.S. – Fitting Social Security for the Future

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge
Prof. Dr. Hans-Georg Petersen

Nr. 50	08/05	H.-G. Petersen	Konsumorientierte Besteuerung als Ansatz effizienter Besteuerung
Nr. 51	02/06	H.-G. Petersen	Studiengebühren – Chancen und Risiken einer Reform der Hochschulfinanzierung
Nr. 52	03/06	O. Rülcke	Staatliche Belastungen von Nutzfahrzeugen in Europa im Lichte der ökologischen Zielkonformität
Nr. 53	05/07	H.-G. Petersen	UWM/UP Joint Study Program: Experience, Problems, and Future Perspectives
Nr. 54	08/07	A. Lkhagvadorj	Status Quo on Fiscal Decentralisation Mongolia

Specials Series:

Arbeitspapiere des Deutsch-Georgischen Arbeitskreises für Finanz- und Sozialpolitik

No. G-1	07/07	H.-G. Petersen	Nachhaltigkeit in Finanz- und Sozialpolitik: Probleme und Lösungsansätze für den Transformationsprozess in Georgien
No. G-2	08/07	A. Silagadze S. Gelaschwili	Die Entwicklung der Finanzpolitik in Georgien

Industrial and Social Policies in Countries in Transition

No. S-1	12/97	H.-P. Weikard	Industrial Policies and Social Security: Investigating the Links
No. S-2	06/98	H.-G. Petersen C. Sowada	On the Integration of Industrial and Social Policy in the Transition Process
No. S-3	06/98	B. Czasch A. Balmann M. Odening T. Sobczak M. Switlyk	Die Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen beim Übergang zur Marktwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung des Faktors Arbeit
No. S-4	06/98	R. Bakardjieva C. Sowada	Soziale Sicherung in Bulgarien 1991-1997. Entwicklung - Stand – Perspektiven
No. S-5	06/98	R. Bakardjieva	Der Privatisierungsprozeß in Bulgarien - Strategien, Widersprüche und Schlußfolgerungen
No. S-6	06/98	M. Bednarski	Privatisation Policy and Industrial Policy in Poland in the Period of Transformation
No. S-7	06/98	G. D. Demopoulos E. K. Fratzeskos	Macroeconomic Developments and Problems in the Transition Process of the Bulgarian Economy
No. S-8	10/98	P. Kurowski	Scope and Forms of State Support to Enterprises in Poland in Period of Transition
No. S-9	11/98	S. Golinowska	Public Social Expenditures in Poland in the Period of Transition
No. S-10	03/99	M. Switlyk	The Economic Standing of the Partnership Companies which Lease Agricultural Real Estate from the Agricultural Property Agency of the State Treasury in Gorzów Voivodeship in 1996 and 1997
No. S-11	05/99	B. Czasch A. Balmann M. Odening	Organisation und Effizienz landwirtschaftlicher Unternehmen während der Umstrukturierung des Agrarsektors - Eine empirische Analyse für Brandenburg -
No. S-12	06/99	M. Bednarski P. Kurowski	Industrial Policy and Social Strategy at the Corporate Level in Poland: Questionnaire Results

Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge
Prof. Dr. Hans-Georg Petersen

No. S-13	06/99	H.-G. Petersen A. Naydenov	The Tax and Social Contribution System in Bulgaria: Formal Structure and Possible Impacts
No. S-14	07/99	R. Bakardjieva C. Sowada	The Employment Crisis, Pensions and Poverty in Bulgaria 1990-1998. Trends Consequences – Preventative measures
No. S-15	07/99	R. Rusielik T. Sobczak M. Switlyk	Organisation and Efficiency of Agricultural Enterprises in Transformation: An Empirical Analysis of the Gorzów Voivodeship
No. S-16	07/99	R. Bakardjieva C. Sowada	Privatisation in Bulgaria. Strategies, Methods, Results and Conclusions
No. S-17	07/99	A. Christev H.-G. Petersen	Privatisation and Ownership: The Impact on Firms in Transition Survey Evidence from Bulgaria
No. S-18	07/99	A. Christev H.-P. Weikard	Social Benefits and the Enterprise: Some Recent Evidence from Bulgaria and Poland
No. S-19	07/99	A. Christev F. FitzRoy	Employment and Wages in Transition: Panel Evidence from Poland
No. S-20	07/99	H.-G. Petersen C. Sowada	The Polish and Bulgarian Questionnaires