

Halbach, Uwe

**Research Report**

## Herbst der Patriarchen: Wahlen, dynastischer Herrschaftswechsel und "Rosenrevolution" im Südkaukasus

SWP-Aktuell, No. 49/2003

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Halbach, Uwe (2003) : Herbst der Patriarchen: Wahlen, dynastischer Herrschaftswechsel und "Rosenrevolution" im Südkaukasus, SWP-Aktuell, No. 49/2003, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254461>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Herbst der Patriarchen

Wahlen, dynastischer Herrschaftswchsel und »Rosenrevolution« im Südkaukasus

Uwe Halbach

Im Oktober und November 2003 fanden in Aserbaidschan und Georgien unter Fälschungsverdacht Präsidenten- und Parlamentswahlen statt, die sehr unterschiedliche Entwicklungen in Gang setzten. In beiden Ländern regierten bis dahin die ältesten Staatsoberhäupter dieser Region. In Aserbaidschan ging die erste dynastische Herrschaftsnachfolge im postsowjetischen Raum über die Bühne. In Georgien dagegen stolperte erstmals eine Regierung über den Verdacht der Wahlfälschung. Die Herrschaftsübertragung vom Vater auf den Sohn in Aserbaidschan und die »Rosenrevolution« in Georgien, die das planmäßige Ende der Schewardnadse-Ära um anderthalb Jahre vorverlegt, senden gegensätzliche Signale an nachsowjetische Präsidialautokratien und konfrontieren auch westliche Politik mit dem spannungsgeladenen Verhältnis zwischen »Demokratisierung« und »Stabilitätswahrung« im Süden des GUS-Raums.

Aserbaidschan galt seit längerem als Modell eines patriarchalischen Herrschaftssystems. Es wurde als Schauplatz für die erste dynastische Herrschaftsnachfolge im postsowjetischen Raum gehandelt. Im April 2003 wurde die Nachfolgefrage akut, als der heute 80jährige, seit langem kranke Präsident Haidar Alijew kollabierte. Wegen seines Gesundheitszustands ist er seitdem aus der politischen Öffentlichkeit verschwunden. Bis kurz vor den Präsidentschaftswahlen am 15. Oktober kandidierte auf Regierungsseite neben dem abwesenden Präsidenten auch sein Sohn Ilham. Erst Anfang Oktober trat der Patriarch von der Kandidatur zurück und legte sein politisches Erbe in die Hände seines Sohnes. Mit Unterbrechung hatte er fast drei Jahrzehnte

über das ölreiche Land am Kaspischen Meer geherrscht – von 1969 bis 1982 als Führer der Republik-KP, seit 1993 als Präsident des unabhängigen Aserbaidschan.

### Dynastische Herrschaftsnachfolge in Aserbaidschan

Seit gut fünf Jahren war die Herrschaftsübergabe vorbereitet worden. Der heute 41jährige Ilham wurde im öffentlichen Leben Aserbaidschans entsprechend positioniert: als stellvertretender Leiter des staatlichen Ölkonzerns, Vorsitzender des nationalen Olympischen Komitees, Leiter der aserbaidschanischen Delegation beim Europarat, zweiter Mann der Regierungspartei und schließlich als Ministerpräsident.

Vor dem Hintergrund dieser gezielt lancierten Machtübertragung deklarierten Oppositionsparteien die Präsidentschaftswahlen zu einer schicksalhaften Zäsur. »Jetzt oder nie« gelte es, eine Wende herbeizuführen: Dynastische Regimekontinuität würde eine demokratische Entwicklungsperspektive für lange Zeit verhindern. Sie mobilisierten ihre Anhänger in einem Ausmaß, das an die Zeit der »Straßendemokratie« beim Übergang von der sowjetischen Periode zur staatlichen Unabhängigkeit erinnerte.

Die Regierungspartei »Neues Aserbaidschan« verfügte über den entscheidenden Vorteil der administrativen Ressourcen, über ein Netzwerk ihr treu ergebener Beamter, die vor Ort für die Sicherstellung der Regimekontinuität sorgen würden. Gleichwohl fürchtete sie einen Oppositionsführer wie Isa Gambar von der Partei »Musavat« (Gerechtigkeit), dem einzelne Meinungsumfragen vor den Wahlen einen Popularitätsvorsprung vor dem Präsidentensohn bescheinigten. In den Wochen und Monaten vor dem Wahltermin verstärkte sich denn auch die Schikane gegen Oppositionskräfte und regierungskritische Medien.

Bessere Regierungsführung und mehr Demokratie waren die Hauptversprechungen der Oppositionsparteien. Doch versäumten sie es, den Wählern durch klare Programme Orientierungspunkte zu geben und die alltäglichen Probleme und Nöte der Menschen in den Vordergrund zu stellen. »Die Oppositionsführer sind mental in den späten achtziger und neunziger Jahren stecken geblieben, als Straßendemonstrationen und Freiheitsappelle populär waren. Heute sind die Wähler aber an anderen Fragen interessiert, die Arbeitsplätze und Lebensstandard betreffen« – kommentierte ein ausländischer Beobachter den Wahlkampf.

Die Oppositionskräfte hatten an konkreten Politikalternativen nicht viel zu bieten. Das gilt zum Beispiel für die Außenpolitik, wo die Hauptmaximen der Alijew-Administration – prowestliche Orientierung bei gleichzeitigem vorsichtig-pragmatischem Umgang mit Rußland, Kooperation mit der

Türkei und Anti-Terrorismus-Allianz mit den USA – kaum in Frage gestellt werden konnten. Eine zentrale Angriffsfläche für Kritik und Opposition bildete die enorme Korruption, mit der das Land selbst im postsowjetischen Raum noch Rekorde aufstellt. Laut diesjährigem Korruptionsranking von *Transparency International* rangiert Aserbaidschan zusammen mit Georgien und Tadschikistan unter den »worst performers« der postkommunistischen Länder in einer Kategorie mit Staaten wie Angola und Kamerun.

Die Regierungsseite bemühte die suggestive Kernformel aller postsowjetischen Regime: die Gleichsetzung nationaler Sicherheit mit Regimekontinuität. Nach dieser Gleichung bedeutet Regierungswechsel Chaos. Dabei wurde der Name Alijew zur Chiffre für Stabilität und ausbalancierte Politik stilisiert, die Oppositionskräfte wurden dagegen mit dem Staatszerfall in der frühen Unabhängigkeitsperiode Aserbaidschans in Verbindung gebracht, den dann der Autokrat Alijew nach seinem erneuten Machtantritt 1993 aufgehalten und damit das Land »gerettet« hatte.

Der Thronnachfolger knüpfte in dieser Hinsicht ganz und gar an die Politik des Vaters an. Politische Beobachter äußerten jedoch die Befürchtung, daß eine denkbare Krise nach der Wahl nicht nur durch die Konfrontation zwischen dem amtierenden Regime und oppositionellen Kräften, sondern auch durch Machtkämpfe innerhalb der herrschenden Elite herbeigeführt werden könnte. Mit dem Ausscheiden des Patriarchen aus der aktiven Politik drohten Gräben zwischen unterschiedlichen Generationen und Fraktionen des weiteren Alijew-Clans aufzubrechen. Ilham verfügt nach Einschätzung aller Beobachter bei weitem nicht über die politische Führungs- und Integrationskapazität seines Vaters.

### **Die Präsidentschaftswahlen**

Im Vorfeld wurden zahlreiche Verstöße gegen das Prinzip fairer und freier Wahlen

festgestellt. Menschenrechtsorganisationen berichteten seit Monaten von Einschüchterungskampagnen gegen Oppositionskräfte und nichtstaatliche Medien.

Das offizielle Endergebnis der Wahl lautete: 77% der Stimmen für Ilham Alijew, 14% für Isa Gambar. Die internationale Wahlbeobachtermission konstatierte zwar Unregelmäßigkeiten bei der Stimmauszählung, bezeichnete die Wahlen aber als »generally well administered«. Einzelne Beobachtergruppen urteilten kritischer. So kam das Institut für Demokratie in Osteuropa (IDEE) zu einer anderen Schlußfolgerung: Die Wahlen waren nicht frei, da die Meinungsfreiheit bereits im Vorfeld eingeschränkt worden war; sie waren nicht gleich, da ein Teil der Stimmberechtigten von ihnen ausgeschlossen wurden; sie waren nicht fair, sondern von Manipulationen begleitet; sie waren nicht transparent, da die Beobachtung der Abstimmung, der Stimmauszählung und der Weiterreichung der Ergebnisse nicht uneingeschränkt gewährt wurde.

Die Oppositionsführer erkannten das Wahlergebnis nicht an. Auf einer Pressekonferenz erklärte sich Isa Gambar zum Wahlsieger. Eine Umfrage unter den Wählern (exit poll) hatte immerhin 46,2% der Stimmen für Gambar und nur 24% für Alijew ermittelt und damit einen zweiten Wahlgang prognostiziert. Die Ergebnisse anderer Umfragen vor den Wahlen waren uneinheitlich – einige deuteten auf die Führung Alijews, andere auf die Herrschaftsablösung durch Gambar hin.

### **Die Krise nach der Wahl**

Sicherheitskräfte besetzten am Abend des noch relativ ruhig verlaufenen Wahltags das Hauptquartier der Musavat-Partei und verhafteten Dutzende Personen. Tags drauf kam es zu Gewaltausbrüchen. Isa Gambar wurde unter Hausarrest gestellt. Ein Zusammenstoß zwischen Tausenden seiner Anhänger und Sicherheitskräften, bei dem die Polizei sehr rigoros voringing, forderte ein Todesopfer. In der Folgezeit wurden Hun-

derte Personen im ganzen Land verhaftet, darunter auch Wahlleiter, die sich geweigert hatten, die unterschobenen Resultate ihrer Wahllokale oder Wahlbezirke zu bezeugen.

Zahlreiche Oppositionsführer wurden verhaftet, viele in die Abteilung für Verbrechensbekämpfung im Innenministerium verbracht, der seit längerem die Anwendung von Folter vorgeworfen wird. Der Repräsentant von *Human Rights Watch* in Baku, Peter Bouckaert, sprach von der schwersten Menschenrechtskrise, die Aserbaidschan in den letzten zehn Jahre erlebte. Viele befürchteten die Zerschlagung jeglicher Opposition.

Allerdings wurde auch die Opposition von ausländischen Beobachtern kritisch beurteilt: Die Führer der Musavat-Partei hätten die Unterstützung der Bevölkerung überschätzt und mit einer Situation wie in Jugoslawien im Jahr 2000 gerechnet, als Milošević nicht zuletzt durch Massenproteste von der Macht weggefegt wurde. Das Hauptversäumnis der Opposition war es jedoch, daß sich die Dutzenden Gruppierungen weit im Vorfeld der Wahlen nicht auf einen gemeinsamen Kandidaten einigen konnten.

### **Internationale Reaktionen**

Externe Akteure hatten während des Wahlkampfes verstärkt ihr Interesse an der Wahrung von Stabilität in Aserbaidschan zum Ausdruck gebracht. Dabei wurde im stillen, aber teils auch explizit die Herrschaftsnachfolge innerhalb der Alijew-Familie abgesehen. Trotz gleichzeitiger Forderung nach »fairen und gerechten Wahlen« implizierte dies die Inkaufnahme von Wahlfälschung, denn in dem patriarchalischen Herrschaftssystem, in dem angeblich 95% aller politischen Entscheidungen von Haidar Alijew persönlich getroffen worden waren, hätte sich der Thronnachfolger kaum mit einem knappen, wenn auch ausreichenden Wahlsieg etablieren können.

Washington, das seit Monaten »faire Wahlen« und einen gewaltlosen Wahl-

kampf angemahnt hatte, reagierte mit Zurückhaltung auf Mitteilungen über Wahlfälschung. Auch die EU zeigte in ihrer Stellungnahme eine ähnliche Haltung. Für Rußland war es gar keine Frage, auf welchen Pol im vermeintlichen Spannungsfeld zwischen Demokratisierung und Stabilitätswahrung die Priorität zu setzen ist. Präsident Putin übermittelte Ilham Alijew nach der Wahl umgehend seine Glückwünsche: »Ihr überzeugender Wahlsieg hat gezeigt, daß das Volk Aserbaidschans das ausbalancierte Programm unterstützt, das Sie für die Entwicklung des Landes und seinen außenpolitischen Kurs vorgestellt haben«. Ankara drückte durch seinen Botschafter in Baku »Stolz und Freude« über das Wahlergebnis aus. Selbst Armenien zeigte sich erfreut, war es doch an Regimekontinuität im »Feindesland« Aserbaidschan interessiert und hatte der Möglichkeit eines Machtwechsels in Baku mit Besorgnis entgegengesehen. Im Wahlkampf war das Thema »Berg-Karabach« und »Wiederherstellung der territorialen Integrität Aserbaidschans« auf eine für Jerewan beunruhigende Weise thematisiert worden.

### **Parlamentswahlen in Georgien**

Im Falle Georgiens hoben externe Akteure die politische Bedeutung »freier und fairer Wahlen« besonders hervor. Zu besetzen waren 235 Parlamentssitze – davon 150 über Parteilisten und 85 durch Direktwahl. Aus einer Vielzahl von Parteien und Wahlbündnissen traute man nur fünf bis sieben zu, die Hürde von sieben Prozent für den Einzug ins Parlament zu überwinden. Meinungsumfragen vor den Wahlen ermittelten, daß keine dieser Gruppierungen ausreichende Unterstützung für eine Mehrheit im Parlament erlangen würde. Insofern wurde ein heftiges Koalitionsgerangel nach den Wahlen erwartet.

### **Politische Kräfteverhältnisse**

2001 setzte der politische Niedergang der Regierungspartei Bürgerunion ein. Die ein-

stige Machtbasis Schewardnadses hatte sich in einen ihm gegenüber loyalen und einen kritischen Flügel aufgespalten. Aus politischen Zöglingen wie dem ehemaligen Justizminister Michail Saakaschwili waren Gegner des Präsidenten geworden, die in diesem Wahlkampf für ein »Georgien ohne Schewardnadse« agitierten. Einige der Politiker, die jetzt gegen Wahlfälschung wettern, waren als Mitglieder der Schewardnadse-Administration oder der Bürgerunion allerdings an der Organisation früherer Wahlen beteiligt, bei denen der Vorwurf der Fälschung noch mehr Berechtigung hatte.

Der Niedergang der Bürgerunion gab den »jungen Demokraten« zwar Auftrieb, doch ihr politisches Spektrum blieb zersplittert. Das Nicht-Regierungs-Lager gliederte sich in Oppositionsparteien und Gruppierungen auf, die im politischen Kräftefeld Georgiens noch nicht klar positioniert waren. Da hoben sich populistische Kräfte wie die »Nationale Bewegung« Saakaschwilis von Kräften mit moderateren Strategien ab.

Die regierungsfreundlichen Parteien taten sich im April 2003 zu einer »Allianz für ein neues Georgien« zusammen. Schewardnadse war darüber hinaus auf die Kooperation mit fragwürdigen politischen Kräften angewiesen: etwa dem absolutistischen Landesfürsten der autonomen Republik Adscharien, Aslan Abaschidse, der eine eigene Partei leitet, die Union für Georgiens Demokratische Wiedergeburt.

### **Ein Lackmustest für die Demokratiefähigkeit Georgiens**

Ausländische Aktivitäten im Vorfeld der Wahlen waren auffallend rege – ein Ausdruck der in den letzten Jahren gestiegenen strategischen Bedeutung Georgiens. Im Juli reiste der ehemalige US-Außenminister James Baker nach Tiflis und mischte sich in den Streit um die Zusammensetzung des Wahlkomitees ein, der die Innenpolitik Georgiens dominierte. Baker machte sich für eine – dann doch nicht angenommene –

Lösung stark, bei der Vertreter des Regierungs- und solche des Oppositionslagers gleichermaßen repräsentiert sein sollten. Im Oktober begab sich eine Delegation mit Senator John McCain, dem General georgischer Abstammung John Shalikashvili und Strobe Talbott, dem GUS-Experten unter Präsident Clinton, nach Georgien. Ihre Botschaft: Ein nicht korrekter Verlauf der Wahlen würde die schon jetzt gravierende Vertrauenskrise in der Bevölkerung verschärfen und das durch Korruption und Staatsversagen geschwächte internationale Ansehen Georgiens noch weiter schädigen.

Der Europarat monierte Reformdefizite und sprach von Ineffizienz im Kampf gegen die wuchernde Korruption. Europäische Delegationen erklärten die anstehenden Parlamentswahlen zum »Lackmustest für Georgiens Demokratiefähigkeit«. Georgien sah sich als Beobachtungsobjekt eines internationalen Demokratie-Monitoring unverhältnismäßig stark ins Rampenlicht gerückt.

Grund zur Sorge in bezug auf die bevorstehenden Wahlen gab es genug. Am stärksten fielen krasse Unstimmigkeiten auf den Wählerlisten ins Gewicht, die einerseits »tote Seelen« enthielten, andererseits viele Namen von Stimmberechtigten nicht verzeichneten. Unklarheiten dieser Art leisten einer in südlichen GUS-Staaten geläufigen Praxis Vorschub, bei der ein und dieselbe Person von Wahlbüro zu Wahlbüro reist und unter wechselnden Identitäten ihre Stimme abgibt.

Auf der einen Seite kündigten die meisten Oppositionsparteien schon vor den Wahlen an, das offiziell verkündete Ergebnis wegen mutmaßlicher Fälschung nicht anerkennen zu wollen, auf der anderen Seite warnte Präsident Schewardnadse vor gewaltsamen Aktionen, die von enttäuschten Parteiführern ausgehen könnten. Die Sicherheitskräfte stünden bereit, dagegen einzuschreiten. Auch in der Bevölkerung galt die größte Besorgnis der Aussicht, der Wahlprozeß könnte in Gewalt ausarten. Im Wahlkampf war es immerhin schon zu einzelnen Ausschreitungen gekommen.

Für Aufregung nach der Wahl sorgte dann die Veröffentlichung divergierender vorläufiger Stimmzählungen: Eine erste Zählung durch die Zentrale Wahlkommission ermittelte 24,4% für das Regierungsbündnis »Für ein Neues Georgien« (amtliches Endergebnis vom 20.11.2003: 21,3%), 22,5% für Saakaschwilis Nationale Bewegung (amtliches Endergebnis: 18,08%). Nach parallelen Zählungen von Nichtregierungsorganisationen hatte die Nationale Bewegung die meisten Stimmen. Die Wahlen vermittelten den Eindruck chaotischer Organisation. Computerisierte Wahllisten mußten kurz vor der Wahl durch handgeschriebene ersetzt werden.

Die 463 internationalen Beobachter aus 46 Ländern stellten Unregelmäßigkeiten, technische Pannen und Fälschungsversuche fest. Besonderen Verdacht erregten die Wahlergebnisse in Adscharien, wo angeblich 95% der dort lebenden Stimmberechtigten (deren Zahl zudem zu hoch angegeben war) die Partei ihres Landesfürsten Abaschidse wählten und ihr mit rund 19% ins Parlament in Tiflis verhalfen.

Michail Saakaschwili rief zur Bildung einer vereinigten Front gegen Wahlbetrug durch die Regierung auf. Am ersten Wochenende nach den Wahlen begann eine Serie von Demonstrationen in Tiflis. Forderungen nach Wiederholung der Wahlen, der Anerkennung eines Wahlsiegs der Opposition und dem Rücktritt Schewardnades wurden laut. Die USA, Rußland, Armenien und Aserbaidshan äußerten sich besorgt über die Gefahr einer weiteren Destabilisierung des Landes.

Schewardnadse suchte in Adscharien Unterstützung. Vor allem diese Allianz mit Abaschidse wurde ihm von demokratischen wie von nationalistischen Kräften schwer angekreidet. Der nach Rußland orientierte Autokrat von Batumi drohte einen überproportionalen Einfluß auf die Machtfrage in Tiflis zu gewinnen – einen Einfluß, dem er mit Sezessionsdrohungen Nachdruck verschaffen könnte. Ausgerechnet Abaschidse, der bislang in seinem Herrschaftsgebiet Adscharien verschanzt war,

trat in der politischen Krise nach den Wahlen als außenpolitischer Verbindungsmann nach Rußland, Armenien und Aserbaidtschan auf.

#### **Die »Rosenrevolution«**

Die Konfrontation zwischen der von Michail Saakaschwili, Nino Burdschanadse und Surab Schwania repräsentierten Opposition und der Regierung endete am dritten Wochenende nach den Wahlen mit einem bislang unblutig verlaufenen Machtwechsel. Er wird in Georgien als »Rosenrevolution« gefeiert. Am 22. November sprengten Demonstranten – einige trugen als Zeichen von Gewaltlosigkeit Rosen voran – die erste Sitzung des neuen, auf der Grundlage gefälschter Wahlergebnisse zusammengesetzten Parlaments. Nino Burdschanadse, die 2001 den Vorsitz des vorherigen Parlaments übernommen hatte und mit ihrem Amtsvorgänger Schwania eine eigene demokratische Partei leitet, rief sich für die Zeit bis zu den von der Opposition geforderten Neuwahlen zum amtierenden Staatsoberhaupt aus. Nachdem Teile des präsidialen Machtapparats und der Sicherheitskräfte Neutralität demonstriert hatten oder gar auf die Seite der Interims-macht übergetreten waren, erklärte Präsident Schewardnadse seinen Rücktritt.

US-Außenminister Powell bot der neuen Interimspräsidentin umgehend amerikanische Unterstützung an. Der russische Außenminister Iwanow hatte auf dem Höhepunkt der Konfrontation eine Vermittlerrolle gespielt, die in Georgien mit Respekt bedacht wurde. Ovationen für einen hohen russischen Politiker in der georgischen Hauptstadt gehörten zu den Sensationen der »Rosenrevolution«. Die Außenminister der GUS drückten auf einem Sondergipfel in Kiew am 25. November gleichwohl »ernste Besorgnis« über die Situation nach dem Machtwechsel aus. Für Regierungen wie die in Baku oder Taschkent ging von der Erzwingung eines Präsidentenrücktritts aufgrund von Wahlfälschung ein erschreckendes Signal aus.

Besorgt über die weitere Entwicklung in Georgien sind freilich auch andere Beobachter: Ist die alles andere als in sich geschlossene Opposition in der Lage, das Land aus dem Machtvakuum herauszuführen? Können in der verfassungsgemäßen Frist von 45 Tagen vorgezogene Präsidentenwahlen organisiert werden, die diesmal internationalem Standard entsprechen? Begünstigt der Machtkampf in Tiflis die weitere territoriale Desintegration Georgiens – zum Beispiel sezessionistische Tendenzen in Adscharien?

#### **Staatlichkeit und Politik im Südkaukasus**

Der Südkaukasus trat seit 1999 verstärkt ins Blickfeld europäischer Außenpolitik. Damals begann – mit Georgien – der Prozeß der 2001 abgeschlossenen Aufnahme der dortigen Staaten in den Europarat. Mit der EU sind Georgien, Armenien und Aserbaidtschan durch Partnerschafts- und Kooperationsabkommen und andere Kanäle verbunden. Unterstützung beim Aufbau von Rechtsstaatlichkeit, Zivilgesellschaft und guter Regierungsführung waren dabei wesentliche Elemente europäischer Einflußnahme auf eine Region, in der demokratische Entwicklungsoptionen noch nicht im selben Maße gescheitert erschienen wie in Staaten auf der anderen Seite des Kaspischen Meeres.

Nach dem 11. September 2001 wuchs das sicherheitspolitische Interesse der USA und Europas an einer Stabilisierung dieser Region, die durch drei »eingefrorene« Sezessionskonflikte, zwischenstaatliche Spannungen (der Verteidigungsminister in Baku sprach kürzlich von einem noch nicht belegten Kriegszustand zwischen Aserbaidtschan und Armenien) und mannigfache innerstaatliche Schwächen hervorsteht.

**Georgien** Das von rechtsfreien Räumen durchsetzte Land wurde im Kontext eines Staatsversagens wahrgenommen, das Gewaltprivatisierung und Terrorismus-

proliferation begünstigt. Georgien war zum Sorgenkind westlicher Kaukasuspolitik geworden. Seine strategische Bedeutung wurde durch den Beginn des Baus der Ölpipeline von Baku über Tiflis in den türkischen Mittelmeerhafen Ceyhan unterstrichen.

Georgien ist seit langem Schwerpunktland deutscher entwicklungspolitischer Zusammenarbeit. Es avancierte, nach Israel, zum (per capita) zweitgrößten Empfänger amerikanischer Finanzhilfe. Washington kündigte in diesem Jahr jedoch eine Kürzung dieser Hilfe an, aufgrund enttäuschender Reformbilanz des Partnerlandes.

Präsident Schewardnadse hatte am Ende der ersten nachsowjetischen Dekade den Kredit politischen Vertrauens aufgebraucht, der ihm gegen Mitte der neunziger Jahre von der Bevölkerung seines Landes noch gewährt wurde. Georgien fiel zusehends in die Kategorie des »scheiternden Staates« zurück, der es bereits in den ersten Jahren seiner Unabhängigkeit (1991–1993) angehört hatte. Damals war es von Sezessionskriegen in der Peripherie und Machtkämpfen im Zentrum geprägt gewesen. Kritiker kredieteten Schewardnadse an, sich um des eigenen Machterhalts willen auf fragwürdige politische Kräfte und korrupte Seilschaften zu stützen, statt den Weg für eine reformorientierte jüngere Generation freizumachen.

Der Unmut der Bevölkerung über ihren Staat hatte längst kritische Ausmaße erreicht. Er erwuchs aus einer Reihe von Faktoren: einer Korruption, die Wirtschaftsentwicklung und innere Sicherheit gefährdet; einem Gefühl der Schutzlosigkeit, ausgelöst durch die Krise der Rechtsschutzorgane und inneren Sicherheitsagenturen, die im Mittelpunkt des Korruptionsverdachts stehen; einer Wirtschaftsmisere (2002 entsprach ein Bruttoinlandsprodukt [BIP] von 3,3 Mrd. US-Dollar gerade einmal 40% des Niveaus von 1991) und permanenten Haushaltskrise (der Anteil der Steuern am BIP bewegt sich 14% auf dem Niveau afrikanischer Staaten); dem Rückzug des Staates aus allen sozialen Verpflichtungen;

mangelnder Versorgung der Haushalte mit Energie; gravierenden Problemen der Kontrolle des Staatsterritoriums und ungelösten Sezessionskonflikten. An einen grundlegenden Wandel in absehbarer Zeit – von der Korruption und Vetternwirtschaft hin zur Anständigkeit und Verantwortlichkeit politischer Machtträger, von der Imitation hin zu einer realen Manifestation von Staatlichkeit – glaubten immer weniger Bürger. Im Wahlkampf zeigten sie vor allem *ein* dringliches Anliegen: Keinen Rückfall in die bürgerkriegsähnlichen Verhältnisse von vor zehn, zwölf Jahren!

Das politische Chaos nach den Wahlen konfrontierte die Weltöffentlichkeit mit weiterer Destabilisierung eines Landes, das bereits den klassischen »weak state« im postsowjetischen Raum verkörperte.

**Aserbaidsschan** Während Georgien unter Schewardnadse schon seit längerer Zeit den Eindruck schwacher Staatlichkeit vermittelt, dafür aber noch ein gewisses Maß an Pluralismus und Meinungsfreiheit bewahrte, galt Aserbaidsschan unter der Herrschaft Haidar Alijews – eine der typischen Präsidialautokratien des Kaspischen Raums – als »relativ stabil«, weil »von starker Hand regiert«. Dieser Wertung lag freilich ein oberflächlicher, fragwürdiger Stabilitätsbegriff zugrunde.

Beobachter wie der für Aserbaidsschan zuständige Berichterstatter des Europarats, der Schweizer Nationalrat Andreas Gross, wiesen auf gravierende politische und sozialökonomische Integrationsschwächen dieses Landes hin, zum Beispiel darauf, wie unzureichend Politik in der Gesellschaft verankert ist. Die Bevölkerung wird von der Regierung an Politik überhaupt nicht beteiligt und wirkt weitgehend apathisch und frustriert – ungeachtet der politischen Aufwallungen im Umfeld der letzten Präsidentschaftswahlen. Auch die Opposition hat kaum Wurzeln in der Gesellschaft geschlagen. Außerdem wird Aserbaidsschan vom Europarat wegen seiner Menschenrechtspolitik kritisiert. Im Mittelpunkt steht hier das Problem politischer Gefan-

gener. Den Eindruck von Integrationschwäche vermittelt auch die Wirtschaftsentwicklung. Das Land ist wirtschaftlich scharf geteilt – in einen sich dynamisch entwickelnden Energiesektor, auf den sich ausländische Investitionen konzentrieren, und eine stagnative, von Reformen unberührte restliche Wirtschaft. Entsprechend groß ist das soziale Gefälle zwischen den Ölförderregionen und den übrigen Landesteilen.

**Armenien** Nur Armenien schien relativ demokratische mit relativ stabilen Verhältnissen zu kombinieren. An territorialer und nationaler Kohärenz war es Georgien, an »demokratischer« Entwicklung Aserbaidschan überlegen. Die Korruption ist nicht ganz so gravierend wie bei den Nachbarn, aber auch hier weit verbreitet. Der Eindruck innenpolitischer Stabilität wurde 1999 durch ein Attentat im Parlament erschüttert, bei dem ein Teil der politischen Elite ums Leben kam. Und Wahlen waren auch in Armenien – so 2003 die Präsidentschaftswahlen vom Februar und März und die Parlamentswahlen im Mai – weit von internationalen Standards für »freie und faire Wahlen« entfernt.

### **Ein Problem westlicher Kaukasuspolitik**

Westliche Politik setzt gegenüber sowjetischen Nachfolgestaaten im Kaspischen Raum keine eindeutigen Signale. Einerseits waren euro-atlantische Institutionen wie OSZE, EU, Europarat und einzelne westliche Staaten seit Beginn der neunziger Jahre bemüht, demokratische Wertvorstellungen und Normen an Regionen wie Kaukasien und Zentralasien zu vermitteln, in denen die politischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen für Demokratisierung nicht oder nur schwach ausgeprägt waren und politische Herrschaft überwiegend auf Clanstrukturen und Klientelismus basiert. Dabei wurde ein Wesensmerkmal von Demokratie besonders akzentuiert – die wiederkehrende Ausschreibung des Regierungsmonopols in »freien und

fairen« Wahlen. Im Rahmen der OSZE wurde eine Wahlbeobachtung etabliert, die in der Praxis zum Ermahnungs- und Beanstandungsritual erstarrt ist. Für den Fall einer abermaligen Fälschung von Wahlergebnissen werden keine klaren politischen Konsequenzen angedroht.

Andererseits verfängt besonders im Falle der wirtschaftlich und energiepolitisch interessanten Länder ein Standardargument amtierender Regierungen auch bei demokratischen Partnerstaaten, nämlich die Gleichsetzung von Regierungswechsel mit Instabilität. Ausländische Reaktionen auf die Präsidentschaftswahlen in Aserbaidschan hatten signalisiert, daß Regimekontinuität und an sie geknüpfte Erwartungen einer »Stabilitätswahrung« letztlich höher rangieren als das Grundrecht, eine Regierung abzuwählen. Kritiker in den betroffenen Ländern wiesen auf Gefahren hin, die von solchen Signalen ausgehen: auf die Provokation des Vorwurfs der »Doppelmoral«, der sich in anderen Weltregionen bereits etabliert hat und der nun auch hier, in keineswegs antiwestlich eingestellten Gesellschaften, gegenüber westlicher Politik immer häufiger artikuliert wird; auf die Radikalisierung von Opposition, die sich auf demokratische Werte beruft, aber sich vom demokratischen Ausland im Stich gelassen fühlt; auf den »dynastischen Domino-Effekt«, den Aserbaidschan auf zentralasiatische Familienherrschaften ausüben könnte.

Die Unterstützung eines noch längst nicht konsolidierten politischen Neubeginns in Georgien und die Inkaufnahme einer undemokratischen Herrschaftsnachfolge im Nachbarland Aserbaidschan markieren den Spannungsbogen, auf dem sich auswärtige Politik im Kaspischen Raum bewegt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364