

## Politik im Südkaukasus

### Krisen und »doppelte Standards«

Uwe Halbach

**Im Südkaukasus überschneiden sich zwei Dimensionen von Instabilität. Erstens befinden sich Georgien und Armenien in einer innenpolitischen Krise. In beiden Ländern, aber auch in dem dritten Staat der Region, Aserbaidschan, stehen 2008 Präsidenten- und Parlamentswahlen an oder wurden bereits durchgeführt. Den bereits abgehaltenen Wahlen folgten Demonstrationen und Unruhen. Zweitens strahlen die Unabhängigkeitserklärung Kosovos und ihre diplomatische Anerkennung auf die drei ungelösten Sezessionskonflikte der Region aus. Der Zusammenfluss dieser Krisenfaktoren fordert die internationale Politik auf Handlungsfeldern heraus, auf denen sich externe Akteure leicht den Vorwurf der »doppelten Standards« zuziehen. Dazu gehören die Bereiche Demokratieförderung und Wahlbeobachtung, Konfliktbearbeitung, Integration von GUS-Staaten in euroatlantische Strukturen und die Gestaltung des Verhältnisses zu Russland und zu seiner Politik gegenüber »frozen conflicts«.**

Die meiste Aufmerksamkeit hat in jüngster Zeit die Entwicklung in Georgien auf sich gezogen. Die »Rosenrevolution« in Tiflis war ein wesentlicher Impuls für die Einbeziehung der drei südkaukasischen Staaten in die EU-Nachbarschaftspolitik. Für den Westen wurde Georgien durch die Ereignisse von 2003 zu einem Musterfall für den friedlichen Regimewechsel im GUS-Raum und für einen zweiten Transformationsanlauf, nachdem man die Hoffnung auf demokratischen Wandel in diesem Raum bereits abgeschrieben hatte. Die Rosenrevolutionäre proklamierten die Erneuerung des georgischen Staates zu einem Zeitpunkt, als das Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Organe auf den Nullpunkt gesunken

war. Seit September 2007 steckt das Land aber in einer politischen Krise, die auch durch die vorgezogenen Präsidentschaftswahlen im Januar 2008 nicht beendet werden konnte und die die für den 21. Mai anstehenden Parlamentswahlen überschattet. Die politischen Kräfte ordnen sich derzeit neu. Die Legitimität des aus der »Rosenrevolution« hervorgegangenen Machtmonopols um Präsident Saakaschwili wird in Frage gestellt. Bei den Wahlen am 5. Januar 2008 musste der Präsident im Vergleich zu der breiten Zustimmung, mit der er 2004 gewählt worden war, große Einbußen hinnehmen. Das Wahlergebnis, das Saakaschwili in der ersten Runde knapp bestätigte, wird von der Opposition an-

gefochten. Die innenpolitische Krise wird Georgien nun als ein Grund für die Zurückhaltung der Nato gegenüber einem baldigen Beitritt des Landes zur Allianz vorgehalten. Dabei ist die euroatlantische Option eines der wenigen Themen, die die Bevölkerung, die Opposition und die Regierung Georgiens einen.

### **Lektionen aus der »Rosenrevolution«**

Die Krise hat folgende Lektionen erteilt: Erstens brachte der Machtwechsel von 2003 nicht den Demokratisierungsschub, den man sich angesichts der breiten Beteiligung der Zivilgesellschaft daran und der Parolen seiner Protagonisten erwartet hatte. Was er aber bewirkte, war eine Stärkung der Exekutive bei ihrem Bemühen um Wiederherstellung von Staatlichkeit. In einigen Politikfeldern konnte Tiflis dabei beachtliche Erfolge verbuchen (Haushaltskonsolidierung, Polizeireform, Militärreform). Dies ging aber auf Kosten der Gewaltenteilung und brachte eine Machtelite hervor, die sich trotz ihrer Jugendlichkeit, Reformorientiertheit und proeuropäischen Ausrichtung in ihrem selbstherrlichen Regierungsstil nicht deutlich genug von anderen postsowjetischen Autokratien unterscheidet. Die Opposition hat den Widerstand gegen diese Entwicklung in die Parole »Georgien ohne Präsident« gefasst. Sie fordert eine parlamentarische Republik. Zweitens hat die »Rosenrevolution« die große Mehrheit der Georgier längst nicht auf Rosen gebettet. Auch wenn die aus ihr hervorgegangene Regierung für Wirtschaftsreformen Lob von internationalen Finanzorganisationen erhielt und Georgien in internationalen Indizes, die die Reformfähigkeit messen, Positionsgewinne verzeichnete, lebt nach wie vor ein großer Teil der Bevölkerung in Armut und klagt über rasante Preissteigerungen. Soziale Frustration war noch vor den von der Opposition vorgebrachten politischen Beschwerden ein Grund für die große Beteiligung an den Demonstrationen in Tiflis. In Reaktion darauf setzte Saakaschwili der Losung »Georgien ohne Präsi-

dent« das Versprechen »Georgien ohne Armut« entgegen und verpflichtete einen neuen Premier explizit darauf, die sozialpolitischen Probleme des Landes anzugehen.

### **Krise in Armenien**

Auch das Image Armeniens als eines im GUS-Vergleich relativ »demokratischen« Staates ist beschädigt. Seit Herbst 2007 steckt das Land in einer innenpolitischen Krise. Damals kehrte Levon Ter-Petrosjan, von 1991 bis 1998 der erste Präsident Armeniens, auf die politische Bühne zurück und sagte der von ihm als »Kleptokratie« bezeichneten Machtelite den Kampf an. Dem Herausforderer gelang es, die bislang schwach organisierte Opposition zu mobilisieren. Innerhalb kurzer Zeit polarisierte sich das bisher eher passive politische Leben. Wie in Georgien wurde auch hier die Präsidentschaftswahl vom 19. Februar 2008, die der Machtübertragung innerhalb des »Karabach-Clans« vom amtierenden Präsidenten Robert Kotscharjan auf seinen designierten Nachfolger Sersch Sarkisjan dienen sollte, schon vor ihrer Durchführung unter Fälschungsverdacht gestellt.

Das Wahlergebnis, wonach Sarkisian knapp 53 Prozent der Wählerstimmen verbuchen konnte, wurde von der Opposition angefochten. In Eriwan organisierte Ter-Petrosjan, auf den 21,5 Prozent der Wählerstimmen entfallen waren, ein an die »Orangenrevolution« in Kiew angelehntes Demonstrationsszenarium. Auf Massendemonstrationen am 1. März reagierte die Regierung mit äußerst repressiven Maßnahmen, die acht Todesopfer und Hunderte Verletzte forderten. Gewaltaktionen auf der Gegenseite hatten dieses brutale Einschreiten angeblich provoziert. Wie in Georgien einige Monate zuvor machte die Regierung eine Konspiration externer Mächte für die innenpolitischen Probleme verantwortlich. Dagegen erklärte der Ombudsmann des Landes die Krise mit »der übermäßigen Machtkonzentration, einer nur nominellen Gewaltenteilung, sozialökonomischer Polarisierung, der Fusion von ›big business‹ und

Regierungsgewalt, dem Fehlen öffentlicher Kontrolle über die Regierung und dem Mangel an zivilen Freiheiten«.

### **Kosovo, Nato und die »frozen conflicts«**

Die jüngsten Entwicklungen im Kosovo strahlen auf die ungelösten Regional-konflikte im Südkaukasus aus. Mit Hinweis auf die Unabhängigkeitserklärung Kosovos und deren Anerkennung durch die meisten europäischen Staaten stellten die von Georgien abtrünnigen »Republiken« Südossetien und Abchasien Anfang März Anträge auf internationale Anerkennung ihrer schon zu früheren Zeitpunkten deklarierten Unabhängigkeit. Seit Präsident Putin erstmals 2006 vor der Wirkung einer einseitigen Unabhängigkeitserklärung Kosovos auf die Sezessionskonflikte im GUS-Raum gewarnt hat, lautete die Frage: Wird Moskau beim Eintreten des »Präzedenzfalls« De-facto-Staaten wie Abchasien anerkennen? Inzwischen ist deutlich geworden, dass dieser Schritt nicht automatisch erfolgt und kaum im Interesse Russlands liegen kann. Er wird aber für die Zukunft nicht ausgeschlossen. Der russische Nato-Botschafter Rogosin deutete ihn für den Fall an, dass die transatlantische Allianz Georgien ernsthafte Beitritts-signale gibt. Er tat dies vor dem Nato-Gipfel in Bukarest, von dem sich Tiflis ein solches Signal in Gestalt eines *Membership Action Plan* erwartet hatte. Doch auch einige »alte« EU-Staaten hatten unter Führung Deutschlands im Vorfeld des Bukarester Gipfels erkennen lassen, dass sie einer baldigen Aufnahme Georgiens (und der Ukraine) in die westliche Allianz zurückhaltend gegenüberstehen, und dies obwohl Georgien allseits anerkannte Vorleistungen bei der Anpassung seiner Streitkräfte an Nato-Standards erbracht hat. Neben der innenpolitischen Krise und den sichtbar gewordenen Demokratisierungsdefiziten wurde dabei vor allem auf die ungelösten Sezessionskonflikte als Hindernis hingewiesen. Dieses Argument macht Russland allerdings indirekt zur Vetomacht in Sachen

Beitrittsperspektive Georgiens. Denn es ist im Fall der georgischen Sezessionskonflikte kein neutraler Akteur und verfügt über unmittelbaren Einfluss auf die Aufrechterhaltung dieses Hindernisses.

In Reaktion auf Kosovo verdichtet Russland seine Zusammenarbeit mit Abchasien und Südossetien – vorerst unterhalb der Schwelle offizieller Anerkennung. Es kündigte ein GUS-Abkommen von 1996 auf, das es staatlichen Stellen untersagt, Wirtschafts-, Finanz-, Verkehrs- und Kommunikationsbeziehungen mit Abchasien einzugehen. Faktisch hat es dieses Abkommen schon seit 1999 unterlaufen, den Landstreifen am Schwarzen Meer in seinen eigenen Wirtschaftsraum integriert und die meisten seiner Einwohner mit der russischen Staatsbürgerschaft ausgestattet. Südossetien, die kleinste Konfliktzone im Südkaukasus, und Berg-Karabach, der älteste und am weitesten internationalisierte Regionalkonflikt, bringen erneut in Erinnerung, dass die internationale Politik sich nicht auf das Eingefrorensein der »frozen conflicts« verlassen sollte. An der von keiner Friedenstruppe bewachten Waffenstillstandslinie im Karabach-Konflikt kam es Anfang März zu den seit zehn Jahren schlimmsten Gefechten mit mindestens 20 Todesopfern. Der Zwischenfall korrespondierte mit bedenklichen politischen Entwicklungen. Die Regierung in Baku führte ihn auf die angespannte Lage in Armenien zurück. In Eriwan wies man auf die anschwellende Kriegsrhetorik und die rasante Aufrüstung in Aserbaidschan hin. Die Weltgemeinschaft reagierte besorgt. Russische und westliche Diplomaten bemühten sich gemeinsam darum, eine weitere Eskalation zu verhindern. Auch in Südossetien ist es seit Ende Februar zu alarmierenden Zwischenfällen gekommen.

### **Internationale Politik im Südkaukasus: Doppelte Standards?**

Russland und manche autokratische GUS-Staaten haben schon mehrfach Vorwürfe gegen die OSZE-Wahlbeobachtung »östlich

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008  
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

von Wien« erhoben. Bei den jüngsten Präsidentenwahlen im Südkaukasus kamen die Beschwerden indes aus einer anderen Ecke: von Oppositionskräften und zivilgesellschaftlichen Gruppen. Grund waren einige voreilige Kommentare, die den Wahlen demokratischen Charakter attestierten. Ter-Petrosjan kritisierte die seiner Ansicht nach zurückhaltenden Stellungnahmen im Westen zum Vorgehen der armenischen Sicherheitskräfte gegen Demonstranten. Die aserbaidische Regierung, die selbst mit Vorhaltungen des Europarats konfrontiert ist, sie übe gegen unabhängige Journalisten und Oppositionskräfte Repression aus, beklagte sich über die »doppelten Standards«, die aus ihrer Sicht in den nachsichtigen Stellungnahmen zu Armenien zum Ausdruck kämen. Ebendieser Vorwurf war der westlichen Südkaukasus-Politik erstmals von zivilgesellschaftlichen Kräften in Aserbaidschan nach den dortigen Präsidentenwahlen 2003 gemacht worden. Damals hatte der Westen widersprüchliche Signale gesetzt: Während er den Machtwechsel in Georgien begrüßt hatte, der durch mutmaßliche Fälschungen bei den Parlamentswahlen ausgelöst worden war, hatte er die Herrschaftsübertragung innerhalb der Alijew-Dynastie im Rahmen einer nicht weniger manipulierten Präsidentenwahl hingenommen. Die nun im Oktober 2008 anstehenden aserbaidischen Präsidentenwahlen wecken Erinnerungen an diesen Herbst 2003, als auf Demonstrationen gegen die Wahlumstände massive Repressionen gegen Oppositionskräfte folgten. So bewegt sich die internationale Politik im Südkaukasus auf einem Terrain, auf dem sich irgendeine Seite stets über »doppelte Standards« beschweren wird. Um diesem Vorwurf nicht noch Nahrung zu geben, sollten die internationalen Wahlbeobachter auf Stellungnahmen vor Abschluss der offiziellen Berichte verzichten. Nach den georgischen Präsidentenwahlen verkündeten einzelne Kommentare einen Triumph der Demokratie, während der Abschlussbericht der OSZE etliche gravierende Verstöße aufzählte. Für Armenien fiel

das Endurteil noch kritischer aus. Auch hier war zuvor »weitgehende Übereinstimmung mit internationalen Normen« konstatiert worden.

Die internationale Politik gegenüber den »frozen conflicts« bewegt sich im Spannungsfeld zwischen den Völkerrechtsprinzipien der territorialen Integrität bestehender Staaten und dem nationalen Selbstbestimmungsrecht, auf das sich die separatistischen Parteien berufen. Das diplomatische Bemühen um eine Wahrung der Balance in dem genannten Spannungsfeld provoziert Widerspruch. So beklagt sich Aserbaidschan angesichts der Besetzung seiner Provinzen in der Umgebung Berg-Karabachs durch armenische Truppen über die »notorische Neutralität« der Mediatoren aus der Minsker OSZE-Gruppe, die gegen diesen völkerrechtswidrigen Zustand nicht deutlich genug Position beziehen. Gewiss keine »notorische Neutralität« legt Russland gegenüber den Sezessionskonflikten Georgiens an den Tag. Während es auf weltpolitischer Bühne mit Nachdruck gegen Separatismus und für die territoriale Integrität bestehender Staaten eintritt, unterstützt es in der Politik gegenüber seinem »nahen Ausland« separatistische Regierungen. Nimmt Moskau in der festgefahrenen Mediation im Karabach-Konflikt noch eine halbwegs unparteiische Haltung ein und kooperiert mit den beiden anderen Ko-Vorsitzenden der Minsker - Gruppe, USA und Frankreich, so bezieht es in den georgischen Sezessionskonflikten deutlich Partei und beansprucht dabei die Hauptrolle in der »Friedenspolitik« gegenüber diesen Konflikten. Der georgische Präsident kommentierte dies einmal mit dem Spruch, Russland gehe es um »Peace keeping, not peacekeeping«. So bleibt die Kooperation mit Russland ein Schlüsselproblem bei der internationalen Konfliktbearbeitung im Südkaukasus. Diesem Problem gebührt ein fester Platz in den Dialogforen zwischen Russland, EU, OSZE und Nato.