

FOKUS SÜDKAUKASUS



BÜRO SÜDKAUKASUS

Matthias Jobelius

Friedrich-Ebert-Stiftung

App. 7, 1st Lane off 4

I. Chavchavadze Ave.

0179 Tbilisi, Georgia

Phone: (+995 32) 250728

Fax: (+995 32) 22 67 27

e-mail: stiftung@fesgeo.org.ge

www.fes.ge

2/09

Verfassungsänderung in Aserbaidtschan

Aser Babajew ¹

Zusammenfassung

In der öltreichen Kaukasusrepublik Aserbaidtschan fand im März 2009 das zweite verfassungsändernde Referendum nach Inkrafttreten der postsowjetischen Verfassung 1995 statt. Wichtigstes Ziel des Referendums war es, dem Präsidenten eine unbegrenzte Wiederwahl zu ermöglichen, um auf diese Weise den dauerhaften Machterhalt der Regierung zu sichern. Die Opposition sieht in der Verfassungsänderung den Beginn einer quasi-monarchischen Herrschaft in Aserbaidtschan. Kritik kam auch von der Venedig-Kommission des Europarats. Die Verfassungsänderung stellt eine Zäsur in der politischen Transformation des öltreichen Landes dar. Der politische Status-quo im Land wird auf absehbare Zeit erhalten bleiben.

¹ Aser Babajew ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES)/Universität Mannheim

1. Verfassungsänderndes Referendum mit zweifelhaftem Wahlausgang

Am 18. März 2009 wurden aufgrund einer Initiative der Regierungspartei YAP (Yeni Azərbaycan Partiyası - Partei Neues Aserbaidschan) 4, 8 Millionen Wahlberechtigte zu einem verfassungsändernden Referendum an die Urnen gerufen. Verfassungsänderungen unterliegen in Aserbaidschan grundsätzlich einer Volksabstimmung, bei der mindestens 25% der Wahlberechtigten mehrheitlich für den neuen Verfassungstext stimmen müssen. Die Wahlberechtigten konnten über 29 Verfassungsartikel, die insgesamt 41 Änderungen bzw. Ergänzungen enthielten, einzeln abstimmen. Als wichtigste Verfassungsänderung wurde im In- und Ausland die Entfristung der Amtszeit des Präsidenten gesehen. Bislang war die Amtszeit des Präsidenten auf maximal zwei Wahlperioden begrenzt.

Das Referendum sei reibungslos verlaufen und 71 Prozent der Wahlberechtigten hätten am Urnengang teilgenommen, teilte die Zentrale Wahlkommission am Wahlabend mit. Die vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen wurden nach offiziellen Angaben der Kommission mit großer Mehrheit gebilligt (etwa mit 88 oder 89 % Ja-Stimmen). Eine Ausnahme bildete die Zustimmung der Wähler zur wichtigsten Änderung, der Aufhebung der Wiederwahlbegrenzung für den Präsidenten: Diese fiel mit 92% Zustimmung höher aus.²

Oppositionsvertreter beklagten dagegen massive Manipulationen. Die notwendige

Mindestbeteiligung von 25% sei demnach unterschritten worden. So hätten nur 14-15 % der Wähler an dem Referendum teilgenommen.³ Einige Teilnehmer hätten ihre Stimme mehrmals abgegeben und Wahlbeobachter seien unter Druck gesetzt worden, erklärten Oppositionsführer am Tag nach der Abstimmung. Unabhängige Wahlbeobachter gehen von einer Wahlbeteiligung von höchstens 40% aus und vermelden Unregelmäßigkeiten.⁴

2. Inhalt des Referendums

Die wichtigste und umstrittenste Verfassungsänderung bezog sich auf Artikel 101, Absatz IV der Verfassung, der bislang nur eine einmalige Wiederwahl des Präsidenten zuließ. Dieser Absatz wurde gestrichen.

Eine weitere wichtige Ergänzung bezog sich auf den Verfassungsartikel 32 zum Persönlichkeitsrecht. Absatz III des genannten Artikels wurde um folgenden Satz ergänzt: *No one shall be followed, filmed, photographed, recorded, or subjected to any other similar actions without his or her knowledge or despite his or her disapproval, except when such actions are prescribed by law.*⁵ Viele Beobachter bewerteten diesen Zusatz als weitere Möglichkeit zur Einschränkung der Pressefreiheit, insbesondere des investigativen Journalismus im Lande.⁶

Durch Änderung von Artikel 96 wurde 40.000 wahlberechtigten Bürgern ein gesetzgeberisches Initiativrecht gewährt und damit ein direkt-demokratisches Instrument geschaffen. Dazu kamen noch weitere demokratiepolitisch positiv zu

² Ümumxalq səsverməsinə çıxarılmış referendum aktının layihəsi üzrə səslerin hesablanması ilkin nəticələri [Vorläufige Ergebnisse der Stimmzählung zur verfassungsändernden Volksabstimmung], 19.03.2009; Webseite des Informationszentrums „Wahlen“, <<http://www.infocenter.gov.az/v3/index.php>>.

³ Referendumda faiz mübahisəsi [Prozentstreit bei dem Referendum], 19.03.2009; <<http://www.azadliq.org/content/Article/1513224.html>>.

⁴ Ebd.

⁵ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL(2009)025, Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Azerbaijan, 26 Feb. 2009, S. 4; <[http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL\(2009\)025-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL(2009)025-e.pdf)>.

⁶ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2009)010: Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Azerbaijan, 16 March 2009. S. 7; <[http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)010-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)010-e.pdf)>.

bewertende Ergänzungen, die den sozialen Charakter des Staates im Sinne eines Wohlfahrtsstaates verstärken.⁷ Demgegenüber ist die Ergänzung zu Artikel 146 (Gewährleistung der Unabhängigkeit von Kommunen) demokratiepolitisch bedenklich. Durch die Ergänzung wird dem Staat bzw. der Zentralregierung eine stärkere Kontrolle über die Aktivitäten von Kommunen eingeräumt. Darüber hinaus macht die neue Ergänzung die Kommunen in gesetzlich vorgesehenen Fällen gegenüber dem Parlament rechenschaftspflichtig.

3. Politische Motive hinter der Verfassungsänderung

Die Änderung der Verfassung geht auf einen Vorschlag des Generalsekretärs der Regierungspartei, Ali Ahmadov, zurück. Am 16. Dezember 2008 schlug er vor, dass das Parlament ein Referendum zur Aufhebung der Begrenzung der Wiederwahlmöglichkeit des Präsidenten in die Wege leiten soll. Er begründete dies damit, dass eine Amtszeitbegrenzung gegen das Prinzip demokratischer Wahlen sei und die Willensäußerung des Volkes einschränke.⁸

Hintergrund der Initiative ist der Wunsch der Regierung, mit der Aufhebung der Amtszeitbegrenzung die Stabilität und Kontinuität der herrschenden Elite zu gewährleisten. Um aufkeimende „Diadochenkämpfe“ von vornherein auszuschließen, sollte den Mitgliedern der politischen Elite deutlich gemacht werden, dass 2013 kein anderer Kandidat als

Ilham Alijew für die Regierungspartei antreten wird. Die wahrscheinliche Wiederwahl des auch im Jahre 2013 noch immer jungen Präsidenten (Jahrgang 1961) lässt potentielle Spaltungen innerhalb der herrschenden Elite erst gar nicht aufkommen.⁹ Insgesamt sendete die Alijew-Regierung mit diesem Referendum an alle in- und ausländischen Akteure das Signal, dass 2013 kein Personalwechsel an der Spitze des Staates stattfinden wird.

4. Bewertung des Ergebnisses durch Opposition, Zivilgesellschaft und internationale Organisationen

In weiten Teilen der Bevölkerung herrscht eine Mischung aus Fatalismus, Ergebnislosigkeit und Angst. Viele Aserbaidschaner haben mittlerweile ihr Vertrauen in Wahlinstitutionen und in die Demokratieförderung des Westens verloren. In- und ausländische politische Beobachter weisen insbesondere nach der Parlamentswahl 2005 mit Besorgnis auf eine wachsende politische Apathie und Verzweiflung hin.¹⁰ Demzufolge war das Desinteresse der Bevölkerung am Referendum groß und die Wahlbeteiligung entsprechend gering (siehe oben).

Die Oppositionsparteien lehnten das Referendum mehrheitlich ab und riefen die Wähler zum Boykott der Abstimmung auf. Sie sehen in der Verfassungsänderung den Beginn eines dynastischen Herrschaftssystems in Aserbaidschan.¹¹ Demzufolge verurteilte die Opposition das Ergebnis des Referendums als Rückschlag für die Demokratie. Die

⁷ Siehe dazu die Ergänzungen zu Art 12, 15 und 17: European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL(2009)025, Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Azerbaijan, 26 Feb. 2009, S. 2;

⁸ Milli Meclis bir sira beynelxalq sazish ve müqavileleri tesdiq etmishdir [Das Parlament hat einige internationale Abkommen und Verträge ratifiziert], 16.12.2008; Webseite der Staatlichen Nachrichtenagentur AzerTAC, <<http://www.azertag.com/>>.

⁹ Siehe exemplarisch dazu: Ümumxalq səsverməsi, yoxsa inzibati seçki? [Volksabstimmung oder administrative Wahl], 21.03.2009; <<http://www.azadliq.org/content/Article/1514231.html>>.

¹⁰ Ubitaja Nadežda, in: Wochenzeitung Bakinskije Vedomosti, 03.12.2005; Eldar Namazov: „Na etix vyborax narjadu s demokratičeskimi salami proigral I Zapad“, 03.12.2005 <<http://www.day.az/news/politics/36283.html>>.

¹¹ Boykot beyanati yayildi [Erklärung zum Boykot veröffentlicht], 11.03.2009; <http://www.mediaforum.az/articles.php?article_id=20090311050516854&page=00&lang=az>.

meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen äußerten sich ähnlich.

Kritisch äußerte sich im Vorfeld auch die Venedig-Kommission des Europarats in seinem Gutachten zum Referendum. Insbesondere die Aufhebung der Amtszeitbegrenzung des Präsidenten wird von der Kommission mit Sorge betrachtet: *there is reason for concern about a few very negative developments in terms of democratic practice, given the context prevailing in Azerbaijan. This is essentially the case for the removal of the two-term limit of the President, which reinforces his already strong position and does not follow European practice.*¹² Die OSZE entsandte keine Wahlbeobachtungsmission zur Volksabstimmung in der Kaukasusrepublik. Der Europarat war mit einer vierköpfigen Beobachterdelegation vor Ort, die sich sehr moderat zum Ausgang des Referendums äußerte: *the result of the referendum shows the willingness of the people of Azerbaijan to have greater stability and elements for further democratization, a better balance of power will nevertheless require further reforms in the future. [...] The vote, given the complexity of the referendum, was transparent, well organised and held in a peaceful atmosphere.*¹³

5. Konsequenzen für das politische System in Aserbaidschan

Stagnierte das politische System in Aserbaidschan von 1993 bis 2003 in einer Grauzone zwischen Demokratie und Autokratie, so bewegt es sich nach den umstrittenen Präsidentschaftswahlen 2003 in Richtung eines autoritären Regimes. Im Jahr 2003 übernahm İlham Aliyev das Präsidentenamt von seinem Vater Haidar Aliyev, der das Land zuvor zehn Jahre lang regiert hatte. Nachdem İlham Aliyev und die regierende YAP ihre Macht bereits bei der Parlamentswahl 2005 und der Präsidentschaftswahl 2008 ausbauen konnten,¹⁴ stellt die Verfassungsänderung vom 18. März 2009 nun die Weichen für einen Machterhalt von Präsident Aliyev auch nach Ende seiner zweiten Amtszeit 2013. Die Verfassungsänderung stellt eine Zäsur in der politischen Transformation des ölreichen Landes dar. Der politische Status quo im Land wird auf absehbare Zeit erhalten bleiben.

¹² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2009)010: Opinion on the Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Azerbaijan, 16 March 2009. S. 10; <[http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)010-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)010-e.pdf)>.

¹³ Azerbaijani people vote positively, says PACE delegation present at constitutional referendum, 19.03.2009; <<http://assembly>

¹⁴ Siehe dazu: Azər Babayev. Demokratie-Test nicht bestanden. Parlamentswahlen in Azerbaidschan 2005, Osteuropa, 2006: 56, Heft 3, S. 33-45 sowie Shahin Abbasov. Presidential elections and the democratization process in Azerbaijan, Tbilisi: Friedrich-Ebert-Stiftung, Büro Südkaukasus, 2008, 5. S.; <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/georgien/05810.pdf>>