

# Maksat Kachkeev

## Die Verfassungsentwicklung in Kirgistan nach der „Tulpenrevolution“ von 2005<sup>1</sup>

### I. Einführung

Nach der so genannten „Tulpenrevolution“ vom 24. März 2005 und dem Sturz des ehemaligen Staatspräsidenten *Askar Akaev*<sup>2</sup> waren die Erwartungen auf eine Demokratisierung des politischen Lebens und die hiermit verbundene Verfassungsreform sehr groß. In Anbetracht der entstandenen starken Autokratien in allen Ländern der zentralasiatischen Region war die Hoffnung auf die Etablierung eines Rechtsstaates in Kirgistan besonders groß. Den allgemeinen Trend in Zentralasien zeigen die Beispiele der Staatsführer *Islam Karimov* in Usbekistan, *Nursultan Nazarbajev* in Kasachstan sowie in Turkmenistan des im Januar 2007 verstorbenen *Saparmurat Nijazov* und seines Nachfolgers *Gurbanguly Berdimuchamedov*<sup>3</sup>. Kirgistan galt in den frühen 90er Jahren bzw. nach der Erlangung der Unabhängigkeit eher als eine Ausnahme<sup>4</sup>. Das lag vor allem an der zügigen Reformierung des Wirtschaftsystems, der Einführung einer eigenen Währung im Jahre 1993 und der Zulassung des Privateigentums an Grund und Boden sowie nicht zuletzt an der Verfassung von 1993. Diese Verfassung stärkte nach europäischem Muster die Rechte des Parlaments. Das Parlament war berechtigt, die Mitglieder der Regierung zu ernennen und zu entlassen<sup>5</sup>. Die Macht des Staatspräsidenten wurde durch diese starken Kompetenzen des Parlaments eingeschränkt<sup>6</sup>. Das Jahr 1996 brachte jedoch eine Zäsur in der kirgisischen Verfassungsgeschichte. Nachdem das alte Parlament, das die Verfassung von 1993 verabschiedet hatte, aufgelöst worden und ein neues Parlament gewählt worden war, initiierte der Staatspräsident Verfassungsänderungen im Wege der Volksab-

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag basiert auf dem Vortrag, der auf herzliche Einladung der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde am 21.1.2007 im „Lew-Kopelew“ Forum in Köln gehalten wurde.

<sup>2</sup> Siehe *Aleksandr Knjazev*, Der staatliche Umsturz vom 24. März 2005 in Kirgisistan (russisch), Bischkek, Almaty 2005; *E. Afanas'eva*, Staat oder Revolution (russisch), Moskau 2005; *Andrej Medušeuskij*, Verfassungskrise in Kirgisistan, *Sravnitel'noe Konstitucionnoe Obozrenie* 2006, Nr. 1 (54), S. 3-13; *Zaynidin Kurmanov*, The 2005 Parliamentary Elections in Kyrgyzstan and Collapse of the Akaev Regime, in: *Central Asia and Caucasus*, 2005 Heft 3; *Zurab Todua*, Kyrgyzstan after Akaev: What Happened and Why, What Next, in: *Central Asia and Caucasus*, 2005 Heft 3.

<sup>3</sup> Vgl. z.B. *Karl-Heinz Moder*, Kein Ende der demokratischen Eiszeit in Zentralasien, in: *Osteuropa*, 2002-1, S. 14 ff., *Otto Luchterhandt*, Präsidentialismus in den GUS-Staaten, in: *Otto Luchterhandt* (Hrsg.) *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS: Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*, 2. Auflage 2002, S. 260 ff., siehe auch z.B. die Berichte von Amnesty International zur menschenrechtlichen Lage in Usbekistan: <http://www2.amnesty.de/internet/deall.nsf/51a43250d61caccfc1256aa1003d7d38/a85651363235d187c12571ab00473d03?OpenDocument> und in Turkmenistan: <http://thereport.amnesty.org/eng/Regions/Europe-and-Central-Asia/Turkmenistan>.

<sup>4</sup> Siehe z.B. *John Anderson*, Kyrgyzstan: Central Asia's Island of Democracy, Amsterdam 1999, Kathleen Collins: Clans, Pacts and Politics in Central Asia, in: *Journal of Democracy*, 3/2002, S. 137 (145).

<sup>5</sup> Siehe Art. 58 Abs. 14 der Verfassung von 1993.

<sup>6</sup> *Otto Luchterhandt*, Präsidentialismus in den GUS-Staaten, in: *Otto Luchterhandt* (Hrsg.) *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS: Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*, 2. Auflage 2002, S. 295.

stimmung<sup>7</sup>. Durch die Verfassungsänderung von 1996 wurde die Macht des Staatspräsidenten gestärkt: Ihm wurde die Befugnis eingeräumt, allein die Regierungsmitglieder, die lokalen Verwaltungschefs sowie die Richter zu bestimmen<sup>8</sup>. Derart umfangreiche und vor allem kaum kontrollierbare Kompetenzen breiteten einen fruchtbaren Boden für den Machtmissbrauch der Exekutive und die Ausbreitung der Korruption in Kirgistan. Eine Apotheose dieser Entwicklung stellten die Parlamentswahlen im März 2005 dar, die mit groben Wahlfälschungen verbunden waren. Dies führte zu massenhaften Protesten vor allem in den südlichen Gebieten Kirgistans, die sich bis zur kirgisischen Hauptstadt Bischkek ausdehnten<sup>9</sup>. Der kirgisische Präsident *Askar Akaev* war am 25. März 2005 gezwungen, mit seiner Familie das Land zu verlassen und nach Moskau zu fliehen<sup>10</sup>.

Die so genannte „Tulpenrevolution“ in Kirgistan war nicht das erste derartige Ereignis im postsowjetischen Raum. Im Dezember 2003 fand in Georgien die „Rosenrevolution“<sup>11</sup> und ein Jahr später in der Ukraine die „Orange“ Revolution<sup>12</sup> statt; beide hatten jeweils einen Machtwechsel in diesen Ländern zur Folge. Daher bestand die Hoffnung auf eine Demokratisierungswelle oder sogar auf einen „Dominoeffekt“ im gesamten postsowjetischen Raum einschließlich der zentralasiatischen Länder<sup>13</sup>. Der zeitliche Abstand seit der Tulpenrevolution im März 2005 und die nachfolgende turbulente Verfassungsreform erlauben nun eine Analyse der Folgen dieser Ereignisse.

## II. Die Verfassungsreform nach der „Tulpenrevolution“ von 2005

Nach dem Sturz von *Akaev* und der Auflösung des alten Parlaments entstand ein gewisses Machtvakuum. Dem Land drohte eine tiefe Polarisierung zwischen dem Norden und dem Süden. Die Repräsentanten der südlichen Regionen machten ihre Ansprüche auf die Macht geltend, denn nach ihrer Auffassung war, da Präsident *Akaev*, der aus dem Norden stammt, dieses Amt seit 15 Jahren innehatte, die Zeit reif, diesen Posten durch einen Repräsentanten aus dem Süden zu besetzen<sup>14</sup>. Kandidat des Südens war *Kurmanbek*

<sup>7</sup> Otto Luchterhandt, Präsidialismus in den GUS-Staaten, in: Otto Luchterhandt (Hrsg.) *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS: Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*, 2. Auflage 2002, S. 296.

<sup>8</sup> Otto Luchterhandt, Präsidialismus in den GUS-Staaten, in: Otto Luchterhandt (Hrsg.) *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS: Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*, 2. Auflage 2002, S. 296-297.

<sup>9</sup> Vgl. z.B. *Mathijs Pelkmans*, On Transition and Revolution in Kyrgyzstan, in: *European Journal of Anthropology* 46 (2005), S. 147f (147).

<sup>10</sup> Siehe Fn.1.

<sup>11</sup> Vgl. *Rebecca Katz*, *The Georgian regime crisis of 2003-2004: A case study in post-Soviet media representation of politics, crime and corruption*, Stuttgart 2006, sowie *Jonathan Wheatley*, *Georgia from national awakening to Rose Revolution: Delayed transition in the former Soviet Union*, Burlington 2005.

<sup>12</sup> Vgl. *Mykola Rjabčuk*, Die Ukraine am Scheideweg, in: *Osteuropa*, 2005/Heft 1, S. 4ff.; *Gerhard Simon*, Neubeginn in der Ukraine. Vom Schwanken zur Revolution in Orange, in: *Osteuropa*, 2005/Heft 1, S. 16ff.; *Stefan Auer*, Macht und Gewalt. 1989, die Ukraine und die Idee der gewaltfreien Revolution, in: *Osteuropa*, 2005/Heft 9, S. 3ff. Auch: *Wolfgang Göckeritz*, Politischer Reformprozess in der Ukraine, in: *Osteuropa Recht*, 2005/Heft 2, S. 162ff.; *Iris Kempe*, Eine neue Ostpolitik. Europas Antwort auf die osteuropäischen Regenbogenrevolutionen, in: *Osteuropa*, 2005/Heft 9, S. 21 ff.; *Kerstin Zimmer*, Klientelismus im neopatrimonialen Staat. Regionale Machtsicherung in der Ukraine, in: *Osteuropa*, 2005/Heft 10, S. 59ff.; *Winfried Schneider*, Freie Wahl, große Qual. Orangener Pyrrhussieg in der Ukraine, in: *Osteuropa*, 2006/Heft 5, S. 59ff.

<sup>13</sup> Vgl. z.B. *Marc R. Beissinger*: Promoting Democracy. Is Exporting Revolution a Constructive Strategy? In: *Dissent*, Winter 2006, S. 84ff. *Henry F. Hale*: Regime Cycles: Democracy, Autocracy, and Revolution in Post-Soviet Eurasia, in: *World Politics*, 1/2005, S. 133ff.

<sup>14</sup> Vgl. *Nezavisimaja gazeta* vom 17.5.2005 ([http://www.ng.ru/cis/2005-05-17/5\\_samootvod.html](http://www.ng.ru/cis/2005-05-17/5_samootvod.html)).

*Bakiev*, der von 2000 bis 2002 schon als Ministerpräsident unter *Askar Akaev* tätig war. Um die eskalierende Konfrontation zwischen dem Norden und dem Süden zu entspannen, beschlossen die beiden ehemaligen Oppositionsführer ein Tandem aus den beiden Favoriten des Südens und des Nordens – den genannten *Kurmanbek Bakiev* und *Felix Kulov* – zu gründen, wobei *Bakiev* Präsident und *Kulov* Ministerpräsident wurde<sup>15</sup>.

Die Verfassungsreform stand als erster Punkt auf der Tagesordnung, und die Erwartungen der Bevölkerung auf eine ausbalancierte Verfassung waren groß. Nicht zu leugnen war dabei die Tatsache, dass der Machtmissbrauch und die weit verbreitete Korruption in einem engen Zusammenhang mit der *Akaev*-Verfassung stand, die dem Staatspräsidenten so umfangreiche Befugnisse zuwies. Daher war eine Umverteilung der Kompetenzen zwischen den Gewalten, und zwar in erster Linie zwischen Exekutive und Legislative, dringend geboten.

### III. Die Verfassungsentwürfe der Arbeitsgruppe von 2005

Schon im Juni 2005, d.h. nur drei Monate nach der Revolution, lag der erste Verfassungsentwurf der Verfassungsversammlung, die speziell für die Ausarbeitung der neuen Verfassung einberufen worden war<sup>16</sup>, vor<sup>17</sup>. Und tatsächlich war es hiernach geplant, die Verfassungsbestimmung zu streichen, wonach der Staatspräsident „die grundlegenden Richtungen der Innen- und der Außenpolitik“ bestimmt<sup>18</sup>. Gerade diese Funktion verlieh dem Präsidenten nicht nur in Kirgistan, sondern allen Präsidenten in der zentralasiatischen Region eine besondere Stellung im Verhältnis der Gewalten untereinander. So äußerte sich ein kirgisischer Wissenschaftler in seinem Lehrbuch wie folgt: „*Der Präsident hat eine besondere Stellung im System der Organe der Staatsmacht, da er keinem ihrer drei Zweige angehört*“<sup>19</sup>. Letzteres beinhaltet keine Kritik, sondern die wissenschaftliche und dogmatische Einordnung der Stellung des Staatspräsidenten im System der Verfassungsorgane. Ferner sah dieser Verfassungsentwurf die Aufhebung der Todesstrafe<sup>20</sup>, den Erlass eines Haftbefehls allein durch die Gerichte<sup>21</sup> sowie die Einführung der Verfassungsbeschwerde im Verfassungsprozessrecht im Fall der Verletzungen der Menschenrechte vor<sup>22</sup>. Es überrascht folglich nicht, dass dieser Entwurf von der begutachtenden Venedig Kommission begrüßt wurde:

„The Venice Commission welcomes the proposed constitutional amendments. They reflect the intention of the drafters to arrive a better balance between the powers of the main state organs, strengthening both parliament and the government, and they strengthen the rule of law and human rights. ...By

<sup>15</sup> Siehe z.B. *Cornelius Graubner/Alexander Wolters*, Kirgisischer Feldversuch Demokratie: Zwischen Schattenstaat und Tulpenrevolution, in: Osteuropa, 8-9 2007, S. 195 (202-203).

<sup>16</sup> Siehe den Beschluss des kirgisischen Parlaments Nr. 181-III „Über die Gründung der Verfassungsversammlung und die Durchführung der Verfassungsreform in der Kirgisischen Republik“ vom 25.2.2005.

<sup>17</sup> Der Verfassungsentwurf wurde in den Zeitungen „Agym“ und „Obšestvennyj Reiting“ vom 17.6.2005 abgedruckt. Eine englische Übersetzung des Verfassungsentwurfs ist zugänglich auf der Seite der Venedig Kommission: [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL\(2005\)055rev-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL(2005)055rev-e.asp).

<sup>18</sup> Vgl. Art. 42 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs vom 17.6.2005 mit Art. 42. Abs. 3 der Verfassung von 2005.

<sup>19</sup> *Ryskulov I.A.*, *Konstitucionnoe pravo Kyrgyzskoj Respubliki*, Bischkek 1998, S. 49.

<sup>20</sup> Vgl. Art 18 Abs. 4 des Verfassungsentwurfs vom 17.6.2005.

<sup>21</sup> Vgl. Art. 16 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs vom 17.6.2005.

<sup>22</sup> Vgl. Art. 82 Abs. 3 des Verfassungsentwurfs vom 17.6.2005.

adopting the text, the Kyrgyz Republic would make an important step bringing it closer to European legal and constitutional standards and towards the consolidation of democracy and rule of law.<sup>23</sup>

Dieses Beispiel zeigt, dass das internationale Echo der Weltgemeinschaft gegenüber diesem Entwurf durchaus positiv war. Im Oktober 2005 ließ der Präsident durch Erlass<sup>24</sup> den Kreis der in der Verfassungsversammlung Mitwirkenden erweitern und die Frist der öffentlichen Diskussion verlängern. Zur Begründung wurde darauf hingewiesen, dass „eine grundlegende Überprüfung sämtlicher Verfassungsnormen nicht in derart knappen Fristen“ durchgeführt werden könne<sup>25</sup>. Zudem sei dem Volk die Möglichkeit verwehrt, „im Hinblick auf jeden Punkt der vorgeschlagenen Verfassungsänderung seine Meinung zu formulieren und zum Ausdruck zu bringen“<sup>26</sup>. Schließlich wird die Notwendigkeit einer Überprüfung des Verfassungsentwurfes sowohl in formeller als auch in sachlicher Hinsicht betont<sup>27</sup>.

#### IV. Die späteren Verfassungsentwürfe

Im Sommer 2006 wurden von einer anderen Arbeitsgruppe, die ebenfalls durch einen Präsidialerlass etabliert worden war<sup>28</sup>, drei Verfassungsentwürfe vorgelegt<sup>29</sup>, die jeweils ein Präsidialsystem, ein gemischtes und ein parlamentarisches Regierungssystem vorsahen. Erstrebt wurde hiermit eine breite öffentliche Diskussion, die den Bürgern die Wahl zwischen diesen drei Regierungsformen ermöglichte. Dieses Vorhaben wurde jedoch nicht realisiert. Eine öffentliche Diskussion fand zwar statt; abgestimmt wurde indes über keines der drei Verfassungsmodelle. Jeder der drei Verfassungsentwürfe wurde allerdings von der Venedig Kommission kritisiert<sup>30</sup>. So wurde u.a. die vorgesehene Abschaffung des Verfassungsgerichts bemängelt<sup>31</sup>. Auch wies die Kommission darauf hin, dass die Gewaltenteilung in keinem der Entwürfe ausbalanciert sei<sup>32</sup>. Der Entwurf mit dem Präsidialsystem sei im Gegenteil als ein Schritt weg von „den Idealen der demokratischen Ordnung“ zu betrachten<sup>33</sup>. Die Venedig Kommission kam zu dem Schluss, dass keiner dieser Entwürfe ohne grundlegende Korrekturen verabschiedet werden könne<sup>34</sup>. Empfohlen wurde, auf den Verfassungsentwurf vom Juni 2005 zurückzugreifen und dabei auch die positiven Elemente aus den letzten drei Verfassungsentwürfen zu berücksichtigen. Bedingt durch die eskalierende innenpolitische Lage in Kirgistan ist es jedoch nicht dazu gekommen<sup>35</sup>.

<sup>23</sup> Rdnr. 58, 60, Interim Opinion on constitutional reform in Kyrgyzstan no. 342/2005 vom 24.10.2005 ([http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)022-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)022-e.asp)).

<sup>24</sup> Erlass UP Nr. 445 vom 6.10.2005.

<sup>25</sup> Abs. 4 des Erlasses UP Nr. 445 vom 6.10.2005.

<sup>26</sup> Ebenda.

<sup>27</sup> Abs. 3 des Erlasses UP Nr. 445 vom 6.10.2005.

<sup>28</sup> Erlass UP Nr. 140 vom 23.3.2006.

<sup>29</sup> Abgedruckt in der Zeitung Erkin Too vom 4.7.2006.

<sup>30</sup> Preliminary Comments on Three Drafts for a Revised Constitution of the Kyrgyz Republik, Opinion Nr.383/2006 vom 28.9.2006, siehe auch dazu: Nezavisimaja gazeta vom 12.10.2006 (<http://www.ng.ru/printed/71798>).

<sup>31</sup> Art. V, Opinion Nr.383/2006 vom 28.9.2006.

<sup>32</sup> Ebenda.

<sup>33</sup> Art. II, Opinion Nr.383/2006 vom 28.9.2006.

<sup>34</sup> Art. V, Opinion Nr.383/2006 vom 28.9.2006.

<sup>35</sup> Ebenda.

## V. Die Verfassung vom November 2006

An diesen beiden Versuchen, die Verfassung zu ändern, wird klar, dass der Staatspräsident die Verfassungsreform hinauszögerte. Betrachtet man rückwirkend diese Ereignisse, liegt der Schluss nahe, dass die in der *Akaev*-Verfassung vorgesehenen Befugnisse durchaus auch den Interessen *Bakievs* entsprachen. Das ewige Zaudern und Zögern im Hinblick auf die Verfassungsreform sowie die Nichterfüllung der insofern abgegebenen Wahlversprechen waren eine der Ursachen der Massenproteste der Opposition, die im November 2006 in der kirgisischen Hauptstadt Bischkek stattfanden<sup>36</sup>. Die innenpolitische Lage eskalierte derart, dass die Regierung *Bakievs* zu stürzen drohte. Hier ist anzumerken, dass die oppositionellen Kräfte meistens durch Parlamentsabgeordnete repräsentiert wurden und die politische Initiative dieses Mal in den Händen der Parlamentarier lag. Letztere wussten dies auszunutzen. In der Nacht vom 7. auf den 8. November verabschiedete das Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit die neue Verfassung<sup>37</sup>. Hierdurch wurde zwar die innenpolitische Situation entschärft; zugleich war hiermit aber auch die Ursache für die weiteren Auseinandersetzungen gelegt. Der größte Fehler bei Verabschiedung der Verfassung bestand darin, dass das Parlament nicht das obligatorische Gutachten des Verfassungsgerichts eingeholt hatte, so wie es in der Verfassung von 2003 vorgeschrieben war<sup>38</sup>.

Die Verfassung vom 8. November 2006 zeichnete sich durch eine wesentliche Stärkung der Rolle des Parlaments und der Regierung aus, während die Kompetenzen des Staatspräsidenten beschränkt wurden. Sichtbar wurden die Konturen einer parlamentarischen Demokratie, denn die Partei, die die parlamentarische Mehrheit von 50 Prozent der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten erzielt hatte, war berechtigt, die Regierung zu bilden<sup>39</sup>. Darüber hinaus wurde die Rechenschaftspflicht der Regierung ausschließlich gegenüber dem Parlament normiert<sup>40</sup>. Der Staatspräsident blieb zwar auch nach dieser Verfassung das „*Symbol der Einheit des Volkes und der Staatsmacht sowie der Garant der Verfassung und der Menschenrechte*“<sup>41</sup>; die Machtbefugnisse verschoben sich aber in Richtung Regierung bzw. Ministerpräsident. Die Eile, in der diese Verfassung am 8. November 2007 verabschiedet wurde, wird daran deutlich, dass es offenbar vergessen wurde, einige wichtige Verfassungsbestimmungen aufzunehmen. So wurde z.B. in Art. 1 Abs. 1 und damit in einer der wichtigsten Verfassungsnormen nicht normiert, dass der Staat nicht nur ein souveräner, unitarischer, demokratischer, Rechts- und Sozialstaat, sondern auch ein säkularer Staat ist<sup>42</sup>, was vorher in allen Verfassungen verbrieft war. Ferner wurde in der neuen Verfassung zwar erwähnt, dass die lokale Staatsverwaltung die exekutive Gewalt auf dem Territorium der jeweiligen administrativ-territorialen Einheit ausübt<sup>43</sup>; offen blieb jedoch, von wem die Oberhäupter der lokalen Verwaltungsbehörden auf der Gebiets- und Bezirksebene ernannt werden. Diese Mängel und Unstimmigkeiten der neuen Verfassung wurden zum Vorwand für die Verabschiedung einer neuen Verfassung genommen, die nun vom Staatspräsidenten initiiert wurde.

<sup>36</sup> Siehe z.B. FAZ vom 4.11.2006 und 6.11.2006.

<sup>37</sup> Vgl. *Nezavisimaja gazeta* vom 13.11.2006 (<http://www.ng.ru/printed/72749>).

<sup>38</sup> Siehe Art. 82 Abs. 3 Satz.6 der Verfassung von 2003.

<sup>39</sup> Art. 69 Abs. 3 der Verfassung vom 8.11.2006.

<sup>40</sup> Art. 71 Abs. 1 der Verfassung vom 8.11.2006.

<sup>41</sup> Art. 42 Abs. 3 der Verfassung vom 8.11.2006.

<sup>42</sup> Vgl. Art. 1 Satz. 1 der Verfassung vom 8.11.2006.

<sup>43</sup> Art. 75 Abs. 1 der Verfassung vom 8.11.2006.

## VI. Die Verfassung von 30. Dezember 2006

Der Präsident wollte sich auf keinen Fall mit seinen beschränkten Befugnissen begnügen. Es ist ihm gelungen, nicht nur seine Anhänger im Parlament zu konsolidieren, sondern auch einen Teil der oppositionellen Abgeordneten auf seine Seite zu ziehen<sup>44</sup>. War die Verfassung von November 2006 ein Ausdruck der Unzufriedenheit der breiten Bevölkerungsmassen mit der schleppenden Verfassungsreform bzw. mit der Politik von Präsident *Bakiev*, so wurde die Verfassung von Dezember 2006 in den Hinterzimmern ohne öffentliche Diskussion und Mitwirkung des Bürgers geschrieben. Der Umstand, dass die Verfassungsvorlage von den Anhängern des Präsidenten initiiert wurde, belegt den tatsächlichen Sinn und Zweck dieser Aktion – die Wiedererlangung der Herrschaft über Exekutive bzw. Regierung sowie über die lokalen Gebiets- und Bezirksoberhäupter. Gerade diese Kompetenzen standen im Mittelpunkt der Verfassungsänderung. Mit der neuen Verfassung lebten die früheren Kompetenzen des Präsidenten wieder auf; der Präsident erlangte seine Befugnisse im Hinblick auf die Regierungsbildung<sup>45</sup> und die Berufung ihrer Mitglieder zurück<sup>46</sup>. Darüber hinaus wurde diese Kompetenz auf die Oberhäupter der Gebiete und Bezirke erweitert<sup>47</sup>. In dieser Hinsicht wurden die Befugnisse des Präsidenten sogar im Vergleich zur *Akaev*-Verfassung von 2003 erweitert – der Staatspräsident ernannte nun die Regierungsmitglieder alleine ohne jede Abstimmung mit dem Parlament, während er nach der Verfassung von 2003 der Zustimmung des Parlaments bedurfte<sup>48</sup>. Anzumerken ist, dass auch bei Verabschiedung der Verfassung vom 30. Dezember 2006 kein Gutachten des Verfassungsgerichts bezüglich der Rechtmäßigkeit der Verfassungsänderung eingeholt wurde.

## VII. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 14. September 2007

Auf Antrag zweier Parlamentsabgeordneter befasste sich das Verfassungsgericht am 14. September 2007 mit der Verfassungsmäßigkeit der beiden Verfassungen<sup>49</sup>. Das Verfassungsgericht stützte sich in seiner Entscheidung einmal auf Art. 96 Abs. 3 der Verfassung von 2003, wonach es bei der Verfassungsänderung eines Gutachtens des Verfassungsgerichts bedarf, das nicht früher als drei und nicht später als sechs Monate ab dem Zeitpunkt der Zustellung des Antrags abzugeben ist<sup>50</sup>. Da die Gutachten nicht eingeholt wurden, habe das Parlament, so das Verfassungsgericht, den Rahmen seiner Befugnisse nach der Verfassung überschritten, so dass das Verfahren der Verabschiedung der Verfassungsänderungen verfassungswidrig gewesen sei. Ferner müssten gemäß Art. 1 des Gesetzes „Über die normativen Rechtsakte der Kirgisischen Republik“ die Rechtsnormen, die auf dem Wege einer Volksabstimmung zustande gekommen seien, in gleicher Weise geändert oder aufgehoben werden. Das Parlament sei in diesem Fall folglich nicht kompetent. Indem dem kirgisischen Volk, der einzigen Quelle der Staatsgewalt, vom Parlament die Entscheidung in einer derart wichtigen Staatsangelegenheit entzogen worden sei, werde der in Art. 7 Abs. 1 Verfassung niedergelegte Verfassungsgrundsatz

<sup>44</sup> Nezaavisimaja gazeta vom 15.1.2007 (<http://news.ng.ru/2007/01/15/1168850963.html>).

<sup>45</sup> Art. 46 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung vom 30.12.2006.

<sup>46</sup> Art. 46 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung vom 30.12.2006.

<sup>47</sup> Art. 46 Abs. 1 Satz 5 der Verfassung vom 30.12.2006.

<sup>48</sup> Vgl. Art. 58 Abs. 1 Satz 9 der Verfassung von 2003.

<sup>49</sup> Entscheidung des Verfassungsgerichts der Kirgisischen Republik vom 15.9.2007.

<sup>50</sup> Art. 96 Abs. 3 der Verfassung von 2003.

der Herrschaft der Volksmacht verletzt. Aus diesen Gründen wurden sowohl die Verfassung vom 8. November als auch vom 30. Dezember 2006 für verfassungswidrig und aufgehoben erklärt.

## VIII. Die Verfassung vom 22. Oktober 2007

Die Entscheidung des Verfassungsgerichts schien den festen gordischen Knoten der letzten beiden Verfassungen zu zerschlagen. Die verfassungsrechtliche Ausgangslage, die vor den Ereignissen im März 2005 existierte, wurde wiederhergestellt. Die politische Initiative bei der Verfassungsreform lag wieder in den Händen des Präsidenten. Dieses Mal ohne langes Zögern schlug Präsident *Bakiev* eine neue Fassung der Verfassung für die Volksabstimmung vor, die für den 21. Oktober anberaumt wurde<sup>51</sup>. Der geringe zeitliche Abstand von nur fünf Wochen zwischen der Verfassungsgerichtentscheidung und dem Referendum lässt den Schluss zu, dass das Volk, an dessen Namen das Verfassungsgericht appelliert hatte, von der Ausarbeitung der Verfassungsvorlage ferngehalten wurde. Der gesamte Ablauf der Entscheidungsfindung ähnelte dem typischen Muster der Verfassungsrevisionen unter *Akaev*, d.h. unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Dennoch wurde die neue Verfassung mit 76,19 Prozent bei 3,64 Prozent Gegenstimmen abgesegnet<sup>52</sup>. Am 23. Oktober 2007 ist die neue kirgisische Verfassung mit Unterzeichnung des Präsidenten in Kraft getreten. Nun stellt sich die Frage, welchen Interessen die neue Verfassung entspricht. Ihre Verabschiedung auf Initiative von Präsident *Bakiev* lässt die Antwort vermuten.

Zunächst ist auffällig, dass alle alten Bestimmungen, die dem Präsidenten eine übergeordnete Stelle gegenüber den übrigen Gewalten einräumen, Eingang auch in die neue Verfassung gefunden haben. Gemäß Art. 42 Abs. 2 ist der Staatspräsident weiterhin das „Symbol der Einheit des Volkes und der Staatsgewalt, der Garant der Verfassung, der Freiheiten und der Rechte des Menschen. Er definiert – wie in der alten Verfassung von 2003 – „die Richtungen der Innen- und Außenpolitik, er repräsentiert die Kirgisische Republik innerhalb des Landes und in den internationalen Beziehungen, er ergreift Maßnahmen zum Schutz der Souveränität und der territorialen Unversehrtheit der Kirgisischen Republik, er gewährleistet die Einheit und Kontinuität der Staatsgewalt, das einheitliche Funktionieren und die Zusammenarbeit der staatlichen Organe (sowie) deren Verantwortung vor dem Volk“<sup>53</sup>. Im Hinblick auf den ewigen Zankapfel von Präsident und parlamentarischer Opposition, nämlich die Berufung und Abberufung der Regierungsmitglieder, hat Präsident *Bakiev* seine Kompetenzen im Vergleich zu denjenigen von *Akaev* sogar ausgeweitet. Die in den Parlamentswahlen siegreiche Partei bestellt zwar den Regierungspräsidenten<sup>54</sup>, die Regierungsmitglieder werden dann aber vom Präsidenten auf Vorschlag des Ministerpräsidenten ernannt<sup>55</sup>. Dabei sind allerdings die Ministerien für Verteidigung, für nationale Sicherheit bzw. der Geheimdienst sowie das Innen- und das Außenministerium unmittelbar dem Präsidenten unterstellt und aus der Regierung formal ausgegliedert<sup>56</sup>. Der Präsident ist auch berechtigt, die Regierungsmit-

<sup>51</sup> Nezavisimaja gazeta vom 20.9.2007 ([http://www.ng.ru/cis/2007-09-20/8\\_kirgizia.html](http://www.ng.ru/cis/2007-09-20/8_kirgizia.html)).

<sup>52</sup> Genauere Informationen zu den Ergebnissen der Volksabstimmung sind auf der Seite der zentralen Wahlkommission (<http://www.shailoo.gov.kg/show.php?tp=tx&id=341>) zu finden.

<sup>53</sup> Art. 42 Abs. 1 der Verfassung vom 24.10.2007.

<sup>54</sup> Art. 69 Abs. 1 der Verfassung vom 24.10.2007.

<sup>55</sup> Art. 46 Abs. 1 Satz.1 der Verfassung vom 24.10.2007.

<sup>56</sup> Art. 46 Abs. 10 der Verfassung vom 24.10.2007.

gliedert einschließlich des Ministerpräsidenten auf eigene Initiative zu entlassen<sup>57</sup>. In dieselbe Richtung der enormen Machkonzentration beim Präsidenten zielt auch die neue Kompetenz des Präsidenten, neue staatliche Organe zu gründen und sich unmittelbar zu unterstellen sowie deren Leiter zu ernennen und zu entlassen<sup>58</sup>.

Noch größeren Hürden wurde das Amtsenthebungsverfahren unterworfen, dessen Durchführung bereits nach früherem Recht fast unmöglich war. Denn nach der Verfassung von 2003 bedurfte es zunächst einer von einer Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Zahl von Abgeordneten getragenen parlamentarischen Initiative sowie eines positiven Gutachtens des Verfassungsgerichts<sup>59</sup>. Im Falle der Zurückweisung durch das Verfassungsgericht hätte das Parlament aufgelöst werden müssen<sup>60</sup>. Stimmte hingegen das Verfassungsgericht der parlamentarischen Initiative zu, war für die anschließende Entscheidung über die Amtsenthebung eine Vierfünftelmehrheit, und zwar ebenfalls der Zahl der gesetzlichen Parlamentsmitglieder, erforderlich, wobei diese Abstimmung innerhalb von zwei Monaten ab Initiierung des Amtsenthebungsverfahrens erfolgen musste<sup>61</sup>. Nach der neuen Verfassung ist dieses schon komplizierte und kaum brauchbare Verfahren noch durch ein weiteres Gutachten, dieses Mal des Generalstaatsanwalts, belastet worden. Letzterem obliegt nun die Prüfung, ob in den Handlungen des Präsidenten eine Straftat zu sehen ist<sup>62</sup>. Es ist nicht zu erwarten, dass von dieser Vorschrift jemals Gebrauch gemacht wird. Denn einerseits droht dem Parlament die Auflösung, werden die Anschuldigungen nicht vom Verfassungsgericht und vom Generalstaatsanwalt bekräftigt. Zum anderen ist eine unabhängige und unparteiliche Entscheidung vor allem des Generalstaatsanwaltes, der nach sowjetischer und auch heute in Kirgistan nachwirkender Tradition als Teil der Exekutive angesehen wird, nicht zu erwarten.

Gefährlich erscheinen in der neuen Verfassung die Lockerungen hinsichtlich der Einführung des Ausnahmezustands. Art. 10 der Verfassung von 2003 nannte nicht nur ausdrücklich die Gründe eines möglichen Ausnahmezustands, sondern ermächtigte insofern grundsätzlich allein das Parlament. Der Präsident konnte dagegen den Ausnahmezustand nur in einzelnen Gebieten im Fall der besonderen Dringlichkeit und unter der Bedingung, dass das Parlament hierüber unverzüglich am selben Tag in Kenntnis gesetzt wird, verhängen. Das Parlament sollte dann binnen drei Tagen entscheiden, ob der Ausnahmezustand aufrechterhalten oder wieder aufgehoben wird<sup>63</sup>. Die Verfassung von 2003 verbot zudem die Abbrechung der Parlamentsitzung nach Verhängung des Ausnahmezustands<sup>64</sup>. Diese wichtigen Regelungen sind in der neuen Verfassung nicht mehr zu finden. Sie sollen nun in ein spezielles Verfassungsgesetz aufgenommen werden<sup>65</sup>.

Heikel ist auch die Stellung der Abgeordneten nach der neuen Verfassung. Die Abgeordneten gelangen nach der neuen Verfassung ausschließlich über die Parteilisten in das Parlament<sup>66</sup>. Die in der Verfassung von 2003 vorgesehenen Wahlen in den Wahlkreisen wurden abgeschafft. Die neuen Modalitäten der Wahl schaffen aber auch andere Kon-

---

<sup>57</sup> Art. 46 Abs. 1 Satz. 2 der Verfassung vom 24.10.2007.

<sup>58</sup> Art. 46 Abs. 1 Satz 9 der Verfassung vom 24.10.2007.

<sup>59</sup> Art. 51 Abs. 1-2 der Verfassung von 2003.

<sup>60</sup> Art. 51 Abs. 3 der Verfassung von 2003.

<sup>61</sup> Art. 51 Abs. 4 der Verfassung von 2003.

<sup>62</sup> Art. 51 Abs.1 der Verfassung von 2003.

<sup>63</sup> Art. 10 Abs. 2 der Verfassung von 2003.

<sup>64</sup> Art. 10 Abs. 3 der Verfassung von 2003.

<sup>65</sup> Art. 10 der Verfassung vom 24.10.2007.

<sup>66</sup> Art. 54 Abs. 1 der Verfassung vom 24.10.2007.

stellationen, und zwar sowohl zwischen den Gewalten als auch innerhalb des Parlaments sowie innerhalb der kandidierenden Parteien selbst. Bis heute wurde das Parlament sogar in den Zeiten der *Akaev*-Vorherrschaft als freie Tribüne angesehen. Das Direktmandat nach früherem Wahlrecht, das nach einem unmittelbaren Wahlkampf im jeweiligen Wahlkreis errungen wurde, schuf mehr oder weniger die Grundlage für eine freie und von keiner Seite beeinflusste Arbeit des Abgeordneten im Parlament. Zwar ist auch in der neuen Verfassung die Immunität der Abgeordneten vorgesehen. Auch besteht explizit das Verbot, Abgeordnete für Handlungen, die in einer unmittelbaren Verbindung mit der Abgeordnetentätigkeit stehen, zu verfolgen<sup>67</sup>. Besorgniserregend sind jedoch die Gründe, die zur Aberkennung eines Abgeordnetenmandats berechtigen. Ausreichend ist nach der neuen Verfassung u.a. der Ausschluss des Abgeordneten aus der Partei<sup>68</sup>. Präsident *Bakiev* hat zudem mehrmals angekündigt, seine Politik vor allem auf das Putinsche Muster der „*Machtvertikale*“ ausrichten zu wollen<sup>69</sup>. Zu diesen Bestrebungen passt das neue System der Verteilung der Parlamentsmandate durch die von der Exekutive gelenkte Partei. Letztere kann allerdings nur unter massivem Druck der örtlichen Verwaltung ins Parlament gelangen. Zudem wird mit der Bestimmung, wonach die Aberkennung eines Abgeordnetenmandats auch wegen des Parteiausschlusses erfolgen kann, an die eiserne Disziplin in der KPdSU, in der jede Abweichung von der herrschenden Meinung verfolgt wurde, angeknüpft.

## IX. Die Parlamentswahlen vom 16. Dezember 2007

Die nach der Volksabstimmung erfolgten vorgezogenen Parlamentswahlen können als unmittelbare Folge der Verfassungsreform betrachtet werden. Gemäß der neuen Verfassung besteht das neue Parlament aus 90 Abgeordneten, die ausschließlich über die Parteilisten gewählt wurden. Ein Novum des Wahlrechts ist zudem die regionale Sperrklausel von 0,5 Prozent, die neben der landesweiten Hürde von fünf Prozent besteht. Von der zentralen Wahlkommission wird diese Bestimmung des Wahlgesetzbuchs so ausgelegt, dass eine Partei mindestens 0,5 Prozent der Wähler landesweit bzw. 13.500 Stimmen in jedem Gebiet sowie in den zentralen Städten Bischkek und Osch bekommen muss<sup>70</sup>. Nach den Angaben der Wahlkommission hat bei den letzten Parlamentswahlen die Pro-Präsidenten-Partei „*Ak Jol*“ die Parlamentswahlen mit 46,99 Prozent der Stimmen den Sieg errungen<sup>71</sup>. Die stärkste oppositionelle Partei „*Ata Meken*“ mit einem Stimmenanteil von 8,29 Prozent der gesamten Wählerschaft wurde hingegen nicht zugelassen<sup>72</sup>. Als Vorwand für den Ausschluss der Partei „*Ata Meken*“ diente die genannte 0,5 Prozent-Klausel, die nach Auffassung der Zentralen Wahlkommission in der Stadt Osch nicht erfüllt wurde<sup>73</sup>. Von den Wahlbeobachtern der OSZE wurde zu den Parlamentswahlen in Kirgistan unter anderem geäußert:

<sup>67</sup> Art. 56 Abs. 1 der Verfassung vom 24.10.2007.

<sup>68</sup> Art. 57 Abs. 2 der Verfassung vom 24.10.2007.

<sup>69</sup> *Nezavisimaja gazeta* vom 20.9.2007 ([http://www.ng.ru/cis/2007-09-20/8\\_kirgizia.html](http://www.ng.ru/cis/2007-09-20/8_kirgizia.html)).

<sup>70</sup> *Zentralasien-Analysen*, Nr.1 vom 30.1.2008, vgl. auch: *Nezavisimaja gazeta* vom 18.12.2007 ([http://www.ng.ru/cis/2007-12-18/6\\_kirgizia.html](http://www.ng.ru/cis/2007-12-18/6_kirgizia.html)).

<sup>71</sup> Siehe „*Parlamentswahlen in Kirgistan, 16. Dezember 2007*“, in: *Zentralasien-Analysen*, Nr. 1 vom 30.1.2008, S.15 (<http://www.laender-analysen.de/zentralasien/pdf/ZentralasienAnalysen01.pdf>).

<sup>72</sup> Ebenda; siehe auch *Nezavisimaja gazeta* vom 21.12.2007 ([http://www.ng.ru/cis/2007-12-21/7\\_kirgizia.html](http://www.ng.ru/cis/2007-12-21/7_kirgizia.html)).

<sup>73</sup> *Zentralasien-Analysen*, Nr. 1 vom 30.1.2008, S.16.

„Overall the election represented a missed opportunity, and fell short of public expectations for further consolidation of the election process. Legal actions taken against specific parties contributed to a failure to fully uphold a pluralistic election environment“<sup>74</sup>.

Die Folge ist, dass sich das kirgisische Parlament fast ausschließlich aus Mitgliedern der Pro-Präsidenten-Partei „Ak Jol“ zusammensetzt, die 71 Mandate im Parlament innehat<sup>75</sup>. Die Opposition, die allerdings äußerst zurückhaltend und gemäßigt agiert, wird durch die kommunistische sowie die sozialdemokratische Partei repräsentiert, die über jeweils 8 bzw. 11 der insgesamt 90 Sitze im Parlament verfügt<sup>76</sup>. Die eigentliche Opposition ist mithin vom politischen parlamentarischen Prozess ausgeschlossen.

## **X. Zusammenfassung**

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die „Tulpenrevolution“ von 2005 ihre Ziele nicht erreicht hat. Eine Verfassungsreform hat zwar stattgefunden; aber die *Bakiev*-Verfassung von 2007 versorgt den Staatspräsidenten sogar mit noch umfangreicheren Befugnissen als die *Akaev*-Verfassung von 2003. Mit anderen Worten ist zu konstatieren, dass die absolute und von keiner Seite kontrollierte Macht des Staatspräsidenten in Folge der Tulpenrevolution nicht abgeschafft, sondern im Gegenteil weiter ausgebaut wurde. Äußerst zweifelhaft ist, ob sich die eigentlichen Ursachen des Umsturzes, d.h. die Korruption und der weit verbreitete Machtmissbrauch durch die Exekutive, auf einer derartigen verfassungsrechtlichen Grundlage bekämpfen lassen.

Vor diesem Hintergrund erscheint nicht nur die verfassungsrechtliche, sondern die politische Zukunft Kirgistans insgesamt als ungewiss. Die jetzigen Machinhaber in Kirgistan verschließen, statt die politische Meinungsbildung zu pluralisieren, alle Wege zu einem wirklichen Dialog mit der Opposition, was in der Zukunft nur zu weiteren politischen Umwälzungen führen kann.

---

<sup>74</sup> Der Bericht ist zugänglich auf der Seite der OSZE ([http://www.osce.org/documents/odihr/2007/12/28916\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2007/12/28916_en.pdf)); siehe auch die inoffizielle Übersetzung auf Deutsch, Presserklärung der OSZE zu den Wahlen in Kirgistan: Zentralasien-Analysen, Nr. 1 vom 30.1.2008, S.16.

<sup>75</sup> Vgl. *Nezavisimaja gazeta* vom 21.12.2007 ([http://www.ng.ru/cis/2007-12-21/7\\_kirgizija.html](http://www.ng.ru/cis/2007-12-21/7_kirgizija.html)) sowie die Tabelle „Sitzverteilung im Parlament“, in: Zentralasien-Analysen, Nr. 1 vom 30.1.2008, S.15.

<sup>76</sup> Die Information ist zugänglich auf der Seite des kirgisischen Parlaments ([www.kenesh.org](http://www.kenesh.org)).