

## ABHANDLUNGEN / ARTICLES

### Die Grundstrukturen der kirgisischen Verfassung und ihre Bedeutung für Dezentralisierung und Selbstverwaltung

Von *Heinrich Scholler*, München \*

#### I. Einleitung

Die Entwicklung der kirgisischen Republik<sup>1</sup> im letzten Jahrzehnt ist stark geprägt durch die Unabhängigkeitserklärung vom 31. August 1991. Sowohl wirtschaftlich als auch politisch sah sich Kirgisistan gezwungen, eine völlige Neuorientierung vorzunehmen.

Im politischen Bereich geschah dies in erster Linie durch die Verabschiedung der Verfassung im Mai 1993, welche sich an westlichen Vorbildern orientiert.<sup>2</sup> Sie sieht ein gewaltenteilendes Regierungssystem mit einer starken Stellung des Staatspräsidenten (Präsidialdemokratie) sowie eine große Bandbreite an Grundrechten vor. Die starke Stellung des Präsidenten geht dabei zu Lasten des Parlaments. Er kann dieses auflösen und bestimmt den Regierungschef, die Minister, Richter und Gouverneure der Oblaste (vergleichbar mit den deutschen Bundesländern).

Das Parlament („Dschogorku Kenesch“) wurde 1995 erstmals in der kirgisischen Geschichte in demokratischen Wahlen gewählt. Es besteht momentan aus zwei Kammern, der gesetzgebenden Versammlung und dem Rat der Volksvertreter. 2003 wurde durch Verfassungsreferendum die Wiedereinführung des Einkammersystems beschlossen, die Umsetzung dieses Beschlusses sollte mit den Parlamentswahlen 2005 vollzogen werden. Insgesamt sind in Kirgisistan mehr als 30 politische Parteien registriert, fünf davon der Regierung nahestehend (Union der demokratischen Kräfte, Demokratische Frauenpartei, Partei der afghanischen Kriegsveteranen, Mein Haus und Landarbeiterpartei), sowie neun der Opposition zuzuordnen (u.a. Partei der Würde, Volkspartei, Partei der Kommunisten Kirgisistans und Vaterlandspartei). Nach dem Wahlgesetz hat ausnahmslos jeder volljährige kirgisische Bürger das Recht zu wählen und kann ab 25 Jahren selbst gewählt werden.

\* *Scholler, Heinrich*, Prof. Dr. iur., Dr. h.c., Dipl. sc.pol. Professor (em) at the Ludwig-Maximilians-University Munich; 1972–1975 professor at the law faculty of Haile-Selassie-I. University Addis Ababa, visiting professor Sorbonne II and Michigan State University. E-mail: Scholler@jura.uni-muenchen.de

<sup>1</sup> Die Begriffe Kirgisische Republik, Kirgisien oder Kirgisistan werden nachfolgend gleichbedeutend verwendet.

<sup>2</sup> Kirgisische, englische und russische Fassung nunmehr seit 22.02.2008 unter [www. constitution finder. \(confinder.richmond.edu\)](http://www.constitutionfinder.(confinder.richmond.edu)).

Präsident wurde Askar Akajew, welcher am 28.10.1990 vom Obersten Sowjet gewählt und im Dezember 1995 in den ersten freien Wahlen wiedergewählt wurde (s.o.).

Überprüft werden die Präsidentschaftswahlen durch das Verfassungsgericht als höchstes Gericht Kirgisistans. Dieses ist insbesondere auch für Entscheidungen bei Streitigkeiten über die Auslegung der Verfassung zuständig. Daneben steht das Oberste Gericht, welches die höchste Instanz im bürgerlichen Recht, Straf-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht bildet.

Die Republik ist in acht Verwaltungsbereiche gegliedert, zusammengesetzt aus sieben Regionen (sog. Oblaste, namentlich Tschui-Oblast, Issyk-Kul-Oblast, Talas-Oblast, Naryn-Oblast, Osch-Oblast, Dshalal-Abad-Oblast, Batken-Oblast) sowie dem Hauptstadtbereich Bishkek). Als erstes Land in der zentralasiatischen Region hat Kirgisistan im Dezember 2001 Wahlen auf Ebene der Lokalverwaltung abgehalten.

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion und dem anschließenden Beitritt zur GUS am 22.12.1991 sah sich Kirgisistan gezwungen, sich wirtschaftlich völlig neu zu orientieren. Mit Unterstützung durch internationale Geldgeber ist dies bisher immerhin teilweise gelungen. Zwar hat sich die kirgisische Wirtschaft in den Jahren 2000 und 2001 auf niedrigem Niveau stabilisiert; die Lebensumstände breiter Bevölkerungsschichten haben sich allerdings kaum wesentlich verbessert. Innerhalb der EU ist Deutschland der weitaus größte Handelspartner. Gegenüber Russland und Kasachstan liegt die EU jedoch weit zurück. Insgesamt beruht die Wirtschaftspolitik im Vergleich zu den Nachbarländern in der Region auf liberalen, marktwirtschaftlichen Vorbildern, und die Regierung versucht, Kirgisistan zu einem Dienstleistungszentrum in der Region zu machen.

Die deutsch-kirgisischen Beziehungen sind vielfältig. Dies ist vor allem mit den in Kirgisistan ansässigen deutschen Minderheiten zu begründen. Erste Siedlungen deutschstämmiger Mennoniten gehen bis ins 19. Jahrhundert zurück. Daneben wurden während des Zweiten Weltkriegs Deutschstämmige etwa aus dem Wolgagebiet nach Kirgisistan wie in die anderen zentralasiatischen Staaten umgesiedelt. In den fünfziger und sechziger Jahren gab es insbesondere aufgrund des politisch liberaleren Klimas zahlreiche Zuwanderungen. Von den zu Beginn der neunziger Jahre rund 100.000 Deutschstämmigen in Kirgisistan sind inzwischen bis auf ca. 16.000 alle in die Bundesrepublik zurückgekehrt. Die Verbleibenden werden noch heute gezielt durch die Bundesregierung unterstützt.

Noch 2001 war Deutschland einer der wichtigsten Handelspartner Kirgisistans. Dies hat sich jedoch, bedingt durch die stark zurück gehenden Goldausfuhren nach Deutschland, gewandelt. Allerdings ist Deutschland nach Japan und den USA weiterhin drittgrößter bilateraler Geber bei der Entwicklungszusammenarbeit vor allem auf den Gebieten Technik und Finanzen. Daneben findet sich eine rege Zusammenarbeit im Bildungswesen (Hochschulprogramme, Austauschprogramme für Künstler, Studenten, Wissenschaftler). Diese stützt sich auf ein am 23.08.1993 in Bishkek unterzeichnetes und am 22.07.2002 offiziell in Kraft getretenes Kulturabkommen. Deutsch ist nach Englisch die mit Abstand wichtigste Fremdsprache, mehr als 10 % der Fremdsprachenschüler lernen Deutsch. Zur Förderung

der deutschen Sprache werden durch die Zentralstelle für das Auslandsschulwesen (ZfA) drei Schwerpunktschulen für Deutsch besonders unterstützt.

Die Beziehungen zur EU werden seit dem 1. Juli 1999 unter anderem durch ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen geregelt. Die EU ist dabei einer der größten Geldgeber Kirgisistans.

Es war deutlich erkennbar, dass Kirgisien große Anstrengungen unternahm, um durch eine vertikale Gewaltenteilung, also durch Einfügung unterer und höherer Verwaltungseinheiten mit Autonomierechten eine gewisse rechtsstaatliche Stabilisierung anstrebte. Verschiedene Organisationen aus Deutschland und den USA haben versucht, diesen Prozess der Schaffung von autonomen Verwaltungsebenen zu fördern.

Im März 2005 entwickelte sich aus anfänglichen Unruhen eine demokratisch-revolutionäre Bewegung, die sich selbst als „Tulpen-Revolution“ bezeichnete.<sup>3</sup> Die ursprüngliche Annahme, dass es sich hier um islamistische Unruhen handeln könnte, die gerade ähnlich wie in Tunesien und in Algerien durch die Einführung erweiterter kommunaler Selbstverwaltung hervorgerufen wurden, hat sich nicht bestätigt. Es handelte sich eher um eine, vielleicht auf der ursprünglichen Planstruktur basierende, „fundamentaldemokratische“ Opposition.<sup>4</sup> Durch die politischen Erschütterungen wurde Akajev gestürzt und Bakijev zu seinem Nachfolger gemacht, neben welchen Kulow als Premierminister trat. Der Übergangspräsident hat mehrere Minister ernannt und Wahlen für Juni in Aussicht gestellt. Allerdings dauern die Unruhen noch an, da zum Beispiel am 01. Juni 2005 das besetzte Oberste Gericht von einer oppositionellen Gruppe angegriffen wurde. Die zunächst versprochenen weiteren demokratischen Reformen blieben jedoch aus, sodass im Herbst 2006 erneut Demonstrationen und später auch Gegendemonstrationen in der Hauptstadt Bischkek statt fanden.

In einer turbulenten Nachtsitzung riss das kirgisische Parlament die Funktion der verfassungsgebenden Versammlung an sich und 65 Abgeordnete aus der Gesamtzahl von 75 stimmten zu. Allerdings sind die Zahlenangaben in der westlichen Presse, die ausführlich über die Vorgänge berichtete<sup>5</sup>, nicht eindeutig. Die Änderungen, die in der Verfassung übernommen wurden, betrafen hauptsächlich das Verhältnis zwischen Staatspräsident und

<sup>3</sup> Über die strategische Bedeutung Kirgisiens s. von *Gumpfenberg, Marie-Carin*, Deutsches und europäisches Engagement in Zentralasien – Ein Beitrag zur Stabilisierung der Region?, in: Veröffentlichungen der Konrad-Adenauer-Stiftung 85/2002. Die rasche Entwicklung Zentralasiens und damit auch Kirgisiens zu einem strategischen Schwerpunkt des europäischen und amerikanischen Interesses nach der Afghanistan-Krise wird von der Autorin treffend dargestellt. S. a. BMZ – Zentralasien-Konzept, 18.12.2001. Dieses Konzept enthält auch die entsprechenden Maßnahmen für Kirgisistan.

<sup>4</sup> *Kamidov, Alisher*, PhD candidate an der School of Advanced International Studies (SAIS) an der John-Hopkins-University, Washington D. C., s. a. seinen Artikel „Kyrgyzstan: Networking emerges as a potent political force“ bei EurasiaNet.

<sup>5</sup> Süddeutsche Zeitung vom 8. und 10.11.06, Neue Zürcher Zeitung vom 7. und 10.11.06, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8.11.06,

Parlament und können wie folgt beschrieben werden: Nach der neuen Verfassung hat die Parlamentsmehrheit das Recht den Ministerpräsidenten zu wählen, der zusammen mit dem Regierungspräsidenten die Regierung bildet. Die Ministerien unterstehen Kraft der Reform nur noch dem Ministerpräsidenten. Die Richter werden von einem Richterrat ernannt und nur der Staatsanwalt wird vom Präsidenten ernannt. Der Präsident konnte aber zwei Änderungen durchsetzen: Die Anklage des Präsidenten (impeachment) verlangt eine dreiviertel Mehrheit und die Entlassung des Staatsanwaltes, des Vorsitzenden der Nationalbank und der Zentralen Wahlkommission kann durch den Präsidenten vorgenommen werden.<sup>6</sup> Die Verfassung ist allerdings trotz aller Forderungen bisher in der Amtssprache (kirgisisch) nicht veröffentlicht worden.<sup>7</sup> Offenbar möchten sich aber das Parlament und wohl auch weitere Staatsorgane an die nichtveröffentlichten Vorschriften halten.

Felix Kulow, der sich ursprünglich mit dem neuen Staatspräsidenten Bakijev verbündet hatte, war im Dezember 2006 zurückgetreten und führte im Frühjahr 2007 zusammen mit anderen kleineren Gruppierungen die parlamentarische Opposition an. Die taz berichtete am 12.4.07, dass es sich bei den Streikenden und Demonstrierenden um bezahlte Anhänger handelt, die vom Norden unter Kulows Führung agieren, während in diesem Streit der Funktionseleiten der Staatspräsident Bakijev von den Exponenten des Südens Unterstützung erhält. Im April 2007 kam es zu Massendemonstrationen und Streiks gegen die das Parlament zu sehr einschränkende Übermacht der Präsidentialautorität Bakijevs. Wieder wurde mit im Wesentlichen gleichen Forderungen eine Kommission durchgesetzt, die eine Verfassungsänderung ausarbeitete.

Bei der 12. Sitzung der Parlamentssession wurden die „Neuesten Verfassungsänderungen der Kirgisischen Republik“ am 23. Oktober 2007, Nr.157 eingeführt.

Nach der neuen Verfassung hat die Parlamentsmehrheit das Recht den Ministerpräsidenten zu wählen, der zusammen mit dem Regierungspräsidenten die Regierung bildet.

Die Parlamentspartei, die mehr als 50 % der Sitze im Parlament hat, wird den Ministerpräsidenten dem Präsident zur Ernennung vorschlagen (Art. 69 Abs. 1, S. 1). In der Regel werden vom Präsident der Ministerpräsident und die Regierungsmitglieder ernannt (Art. 46 Abs. 1, Ziff. 1). Die Ministerien unterstehen Kraft der Reform nur noch dem Ministerpräsidenten, welcher die Regierung leitet. Ministerien sowie Staatskomiteen werden von ihm zusammengesetzt (Art. 68 Abs. 3, S. 3). Die Regierung trifft alle Entscheidungen im Rahmen der Verfassung, die sich auf Staatsregierungsaufgaben und Kompetenzen beziehen (Art. 73 Abs. 1). Der Präsident hat die Befugnis, hinsichtlich der Innen- und Außenpolitik

<sup>6</sup> Neue Zürcher Zeitung vom 10.11.06.

<sup>7</sup> Eine russische Formulierung liegt vor. Neue Zürcher Zeitung vom 10.11.06. Allerdings findet sich eine relativ detaillierte Beschreibung des Inhaltes dieser Verfassung, die am 9.11. vom kirgisischen Parlament angenommen wurde. Eurasianet vom 8. und 9.11.06. In Bezug auf die Dezentralisierung und Selbstverwaltung scheint die neue Verfassung keine Änderung vorgenommen zu haben. Vgl. auch *Kurmanov, Zainidin*, eurasianhome.org vom 16.1.07. Die Artikel 89 bis 94 der Verfassung regeln das Selbstverwaltungsrecht.

Weisungen zu erteilen (Art. 71 Abs. 1, S. 2). Die Richter werden von einem Richterrat ernannt und nur der Staatsanwalt wird vom Präsidenten ernannt.

Die Richter werden auf Vorschlag vom Richterrat vom Präsident ernannt (Art 83. Abs. 6, S. 3). Die Richter des Verfassungsgerichtes und Obersten Gerichtshofes werden auf Vorschlag des Präsidenten vom Parlament gewählt (Art. 83 Abs. 5, S. 3). Der Präsident ernennt bzw. erlässt den Obersten Staatsanwalt mit Zustimmung vom Parlament und die Staatsanwälte auf Vorschlag vom Obersten Staatsanwalt (Art. 46 Abs. 2, Ziff. 4).

Der Präsident konnte aber zwei Änderungen durchsetzen: Die Anklage des Präsidenten verlangt eine dreivierteil Mehrheit; die Entlassung des Staatsanwaltes, des Vorsitzenden der Nationalbank und der zentralen Wahlkommission kann durch den Präsidenten vorgenommen werden. Der Präsident ernennt bzw. entlässt den Obersten Staatsanwalt mit Zustimmung vom Parlament und die Staatsanwälte auf Vorschlag vom Obersten Staatsanwalt (Art. 46 Abs. 2, Ziff. 4).

Für das hier abzuhandelnde Thema nach der Bedeutung der Dezentralisierung und der kommunalen Verwaltung spielen die eben erwähnten Änderungen, die aus dem präsidentialen System eine parlamentarische Regierungsform machen sollen, keine Rolle. Man könnte allerdings vermuten, dass es gerade die Dezentralisierungserfolge und die Einfügung von demokratisch bestellten Selbstverwaltungsträgern sind, welche die Forderung nach stärkerer demokratischer Mitverantwortung auf der Ebene der Staats- und Regierungsspitze hervorgebracht haben.

Dass die Nachbarländer, insbesondere China, besorgt sind, zeigt die Nachricht, dass man über die Entsendung chinesischer Einheiten nach Kirgisien nachdenke. Dies sollte auf der Grundlage bestehender Organisationen zur Sicherung der Stabilität in Zentral- und Ostasien geschehen.<sup>8</sup>

## II. Allgemeines

1. Die kirgisische Verfassung enthält neben dem Kapitel über Menschenrechte und Grundfreiheiten einen vorangestellten Abschnitt über Grundprinzipien. Diesen beiden Abschnitten folgen dann weitere Abschnitte über den Präsidenten, über die beiden Kammern der Gesetzgebung, die Exekutivgewalt (Regierung und Verwaltung) sowie die rechtsprechende Gewalt. *Nelle* hat vor 4 Jahren über die Entwicklung der kirgisischen Verfassung detailliert berichtet und dabei auch den Aspekt der vertikalen Gewaltenteilung, also der Dezentralisierung und der Stärkung der Selbstverwaltung auf den verschiedenen Ebenen erwähnt.<sup>9</sup> Allerdings war die Dezentralisierung nur beiläufig Gegenstand der Untersuchung, die sich mehr auf die Staatsorgane und die Grundrechtsgewährleistung konzentrierte. Es wird beim

<sup>8</sup> Diese beiden Organisationen sind: Shanghaier Organisation für die Zusammenarbeit, gegründet im Juni 2001 mit den Mitgliedern China, Kasachstan, Kirgisien, Russland, Tadschikistan und Weißrussland; Organisation des Vertrages über die kollektive Sicherheit, gegr. 1992, Mitglieder: Armenien, Kasachstan, Kirgisien, Russland, Tadschikistan und Weißrussland.

<sup>9</sup> *Nelle, Dietrich*, Verfassungsreform in Kirgisien, VRÜ 37 (2004), 133.

ersten Blick auf die zunächst erfolgreich erscheinende Entwicklung leicht übersehen, dass gerade in der Stärkung der Funktion des Staatspräsidenten einerseits und einer differenzierten dezentralisierten Selbstverwaltung ein großes Spannungspotenzial liegt.<sup>10</sup> So hat man schon 2003 trotz des positiven Referendums die Befürchtung geäußert, dass das wachsende Nord-Süd-Gefälle in Verbindung mit der Dezentralisierung des Staates im Süden zu einer allgemeinen Ablehnungsfront gegenüber der zentralen Autorität des Staatspräsidenten führen würde.<sup>11</sup> Die Verfassung kennt auch einen Eigenabschnitt über die lokale Selbstverwaltung und geht damit weit über die Formulierung des deutschen Grundgesetzes hinaus, das nur in einem einzigen Artikel, nämlich Art. 28 GG, eine zentrale Bestimmung über die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände enthält.<sup>12</sup> Insofern ist die kirgisische Verfassung näher den deutschen Landesverfassungen, die ebenfalls in mehreren Artikeln<sup>13</sup> eine umfangreiche Normierung der lokalen Selbstverwaltung beinhalten. Vergleicht man einmal die übrigen europäischen Länder, soweit sie Mitglieder der EU sind, auf die Frage hin, ob und welche Garantien sie zur kommunalen Selbstverwaltung besitzen, ergibt sich folgendes Bild: Keine Garantie haben Großbritannien, das über keine festgeschriebene Verfassung verfügt, und Irland angelegt; eine Garantie haben Frankreich (Art. 72) und Griechenland, die Verfassungen aller übrigen Mitgliedsländer verfügen über mehr als eine Garantie und zwar:

2 Garantien Dänemark (§§ 82 und 86), 3 Garantien in Luxemburg (Art. 2 und 107-108), 4 Garantien in Spanien (Art. 137 und 140-142), 5 Garantien in Belgien (Art. 3, 3<sup>bis</sup>, 31 und 108-109) und Italien (Art. 114, 128-130 und 133), und nach einem längeren Abstand folgen die Niederlande (Art. 123-132) mit 10 und Portugal (Art. 237-254 und 163-265) mit 12 Artikeln, die die kommunale Selbstverwaltung thematisieren.

Blickt man in die Verfassung von Portugal, so sieht man, dass die 12 Verfassungsartikel nicht nur die Grundsätze einer institutionellen Garantie enthalten, sondern darüber hinaus Detailfragen der kommunalen Rechtsordnungen mitregeln. Zu den Grundsatzfragen, die geregelt werden, gehört z.B. die Notwendigkeit von Gemeinden im demokratischen Aufbau (Art. 237), die Rechtsaufsicht und ihre Beschränkung durch den Staat (Art. 243) und die Garantie der Personalhoheit (Art. 244). Zu den Detailfragen zählen dagegen Detailregelungen über die Gemeindevahl (Art. 246) und Regelungen über den Gemeindevorstand und seinen Vorsitzenden (Art. 247). Es scheint hier das Prinzip zu gelten, dass die

<sup>10</sup> Nelle, a.a.O.( Fn.8),S. 136, 139.

<sup>11</sup> Vgl. *Khamidov*, New Constitution Runs Risk of Deepening North-South Divide in Kyrgyzstan, Eurasianet vom 11.2.2003

<sup>12</sup> Zur Entwicklung der Selbstverwaltungsgarantie in Kirgisistan s. *Dyikanbaev, Kurmanbek*, Local Self-Government System in the Kyrgyz Republic, in: Development of the Training Concept for Kyrgyz Local Authorities, hrsg. von Academy of Management under the President of the Kyrgyz Republic und Hanns-Seidel-Stiftung Bishkek, Bishkek 2003, S. 128 ff. sowie *Rakimbaev, Erkin*, Strategy of Decentralization of Public Administration and Development of Local Self-Government in the Kyrgyz Republic up to 2010, ebd., S. 133 ff.

<sup>13</sup> Siehe BV Art. 11, 12 und 83, siehe in diesem Zusammenhang auch Art. 106 GG.

Gemeinden, die nach Überwindung undemokratischer und zentralstaatlicher Diktaturgewalt die Selbstverwaltung neu entwickeln natürlich versuchen möglichst viele Regelungen auf die Ebene der Verfassung zu heben. Länder dagegen, die schon länger über eine demokratische Dezentralisierung verfügen sind nicht versucht eine sogenannte Konstitutionalisierung des Kommunalrechtes zu betreiben.

Der Zweck der Darstellung ist es nun, die Grundstrukturen und Grundprinzipien der kirgisischen Verfassung in einer rechtsvergleichenden Analyse darzustellen und ihre Relevanz für die Garantie der lokalen Selbstverwaltung herauszuarbeiten. Jede Verfassung hat zwei Hauptfunktionen.

Einmal die Regelung der Beziehungen zwischen den einzelnen Menschen und der staatlichen oder öffentlichen Gewalt (einschließlich der lokalen Selbstverwaltung) und die oberste Koordinierung und Verteilung der Aufgaben und Funktionen. Gerade wegen dieser zweiten Funktion trägt sie die Bezeichnung Konstitution, d. h. Zusammenstellung und Verbindung der einzelnen Institutionen und Funktionen des Staates.

Hinsichtlich der Staatsstruktur legt die Verfassung in Art. 1 fest, dass Kirgisien eine demokratische Republik ist, die auf der Grundlage der Souveränität des Volkes aufgebaut ist. Von dem entsprechenden Art. 20 GG unterscheidet sich die Festlegung der Staatsstrukturen nur dadurch, dass von den fünf deutschen Elementen (Republik, Bundesstaat, Rechtsstaat, Sozialstaat und Demokratie) die Erwähnung des Bundesstaates und des Sozialstaates fehlen. Die Nichterwähnung eines Bundesstaates ergibt sich selbstverständlich daraus, dass sich die Verfassung zum Einheitsstaat ähnlich wie die französische Verfassung bekennt. Andererseits wird dieser Mangel der Dezentralisierung dadurch kompensiert, dass die lokale Selbstverwaltung einen erheblichen Umfang einnimmt, wie später noch zu zeigen sein wird. Hinsichtlich der Sozialstaatsgarantie muss gesagt werden, dass diese Garantie in der kirgisischen Verfassung zwar ausdrücklich und förmlich fehlt, dass aber im Rahmen der Grundrechte bzw. der Grundpflichten wesentliche Sozialstaatselemente aufgeführt werden. Dazu gehören z. B.:

Art. 25: die Steuerpflicht, Art. 26: verantwortete Elternschaft als Vater- und Mutter-schaft, die Sorge für die Kinder und die privilegierte Stellung der Familie, Schutz der Waisen und der Respekt gegenüber den älteren Menschen, Garantie der sozialen Sicherheit auf Staatskosten in Art. 27 und der Schutz der Arbeitsstelle und der Schutz vor Arbeitslosigkeit Art. 28. Hinzu kommen Garantien zur Festlegung der Arbeitszeit, Anspruch auf bezahlten Urlaub in Art. 31 und Recht auf Zugang zur Schule und Garantie der Schulgeldfreiheit, Art. 32.

Die weiteren Bestimmungen betreffen den Schutz der Umwelt und der Kulturdenkmäler in Art. 35. Diese sozialen Grundrechte werden durch Art. 37 dahingehend determiniert, dass sie nicht zu einer staatlichen Bevormundung führen dürfen. Diese umfangreiche Auf-führung sozialer Rechte stellt die kirgisische Verfassung in die Nähe der Weimarer Verfassung oder auch der bayerischen Verfassung von 1946, sowie ebenfalls in die Nähe der DDR-Verfassung, die ebenfalls von der Weimarer Verfassung stark beeinflusst wurde. Allerdings wird man sagen, dass hier die sozialen Grundrechte näher bestimmt sind, zum

Teil auch wieder beschränkt werden, in Bezug auf die Aufhebung der Schulgeldfreiheit zu Gunsten gebührenpflichtiger Beschulung, so dass man doch davon ausgehen kann, dass diese sozialen Grundrechte hier nicht reine Programmsätze sind. Man wird also feststellen können, dass der Mangel der sozialstaatlichen Garantie kompensiert ist durch den Umstand, dass entsprechende soziale Grundrechte effektiv gewährleistet sind. Ein Teil der sozialen Leistungen dürfte überdies auch von den Selbstverwaltungskörperschaften erbracht werden müssen.

2. Die entsprechenden Artikel des ersten und zweiten Abschnittes sprechen auch nicht von der Garantie des Rechtsstaates, was man nicht mit der Garantie des „Rule of Law“ verwechseln darf. Die Verfassung enthält in ihrem Abschnitt über die Gerichtsbarkeit eine Bestimmung, wonach nicht dieser englische Grundsatz gelten soll, sondern der Grundsatz, dass der Richter an die Verfassung und das Gesetz gebunden ist. Insofern entspricht die kirgisische Verfassung auch der Konzeption des Grundgesetzes, das in Art. 97 GG von der Bindung des Richters an das Gesetz, in Art. 1 Abs. 3 GG von der Bindung der rechtsprechenden Gewalt an die Grundrechte und in Art. 20 GG an die Verfassung spricht. Die justiziellen Grundrechte, die in Art. 38 bis 41 der Kirgisischen Verfassung aufgeführt werden, sprechen darüber hinaus die Grundsätze an und verankern sie, die für eine rechtsstaatliche Justiz zum Schutz der Freiheiten des Bürgers vor willkürlicher Verhaftung erforderlich sind. Somit darf man sagen, dass die Verfassung ebenfalls vom rechtsstaatlichen Zentralgrundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung erfasst ist, wonach jeder Eingriff in Rechte und Freiheiten des Bürgers oder des Menschen schlechthin durch eine gesetzliche Grundlage abgesichert sein muss (Grundsatz des Vorranges und des Vorbehaltes des Gesetzes).

Schließlich enthält die Verfassung auch ausdrücklich die Garantie der Gewaltenteilung und entsprechend dieser Garantie werden die einzelnen Gewalten in eigenen Abschnitten getrennt geregelt. Versucht man eine Gesamtcharakterisierung der kirgisischen Verfassung vorzunehmen, so kann man sagen, dass es eine Verfassung ist, die auf einem gewaltenteilenden Neopräsidentialismus beruht, wobei die Volksvertretung durch demokratische Wahlen berufen ist und auch richterliche Unabhängigkeit gewährleistet ist.<sup>14</sup>

### **III. Die rechtliche Garantie der Selbstverwaltung und ihre Bindung an Grundrechte**

1. Zwei weitere Fragen sind zu beantworten, um die Funktion der örtlichen Selbstverwaltung näher zu charakterisieren: Inwieweit hat die Verfassung der Selbstverwaltung auf den verschiedenen Ebenen eine eigene Rechtsposition oder vielleicht sogar eine Grundrechts-

<sup>14</sup> *Nelle*, (oben Fn. 8). Seine Prognose ist optimistischer, obwohl er auch die Spannungen im Verfassungssystem nicht verkennt, a.a.O., S. 140.

position gegenüber dem Staat verliehen, und inwieweit sind die Träger der lokalen Selbstverwaltung an Grundrechte gebunden?<sup>15</sup>

Die erste Frage nach der grundrechtlichen oder nur rechtlichen Stellung der Gemeinden ist auch in Deutschland umstritten. Während man in Bayern die Meinung vertritt, dass die Garantie der Selbstverwaltung durch die bayer. Verfassung den Trägern der Selbstverwaltung ein Grundrecht gibt, das vor dem Landesverfassungsgerichtshof geltend gemacht werden kann, ist wohl im übrigen in Deutschland die Meinung herrschend, dass die Rechtsposition der Gemeinden zwar die einer juristischen Person ist, ohne die Qualität einer Grundrechtsposition zu haben. Dies bedeutet aber auch, dass die Gemeinden als juristische Person des öffentlichen Rechtes über Grundrechte verfügen, soweit sie von juristischen Personen geltend gemacht werden können, was Art. 19 Abs. 3 GG grundsätzlich zulässt. Danach könnten die Träger der lokalen Selbstverwaltung in der kirgisischen Republik nicht nur sogenannte justizförmige Grundrechte, wie das Recht auf Gehör, geltend machen, sondern auch das Eigentumsrecht, das ihnen durch die Verfassung, aber auch durch besondere Gesetze eingeräumt ist. Zu denken wäre aber auch an das Recht der Handlungsfreiheit im Allgemeinen oder auch der Wirtschaftsfreiheit, wenn diese nicht zu Gunsten der im Wirtschaftsleben stehenden Bürger eingeschränkt ist. Solche Grundrechte könnten dann die Träger der lokalen Selbstverwaltung vor den Gerichten und auch vor dem Verfassungsgericht geltend machen. Weiterhin ist zu fragen, ob nicht die in Art. 91 bis 95 der kirgisischen Verfassung niedergelegte Regelung der lokalen Selbstverwaltung über die Einräumung einer Rechtsstellung hinausgeht und den Trägern der Selbstverwaltung eine institutionelle Gewährleistung garantiert.

Darunter versteht man vor allem nach deutschem Recht, dass zusammen mit der verfassungsrechtlichen Garantie solche Normen des Öffentlichen Rechts mitgeschützt sind und zwar im Verfassungsrang, die essentiell sind, um das Recht zu konkretisieren und funktionsgerecht auszugestalten. Dies würde dann bedeuten, dass die essentiellen Bestimmungen des Gesetzes über das kommunale Eigentum auf die Ebene der Verfassung gehoben wurden und nur im Wege eines verfassungsändernden Gesetzes aufgehoben werden könnten. Ob solche kommunalrechtlichen Vorschriften das Eigentum betreffend eine solche Tragweite haben können oder müssen, kann allerdings nur verbindlich vom Verfassungsgericht entschieden werden.

Art. 92 der Kirgisischen Verfassung lässt erkennen, dass der Sinn der kommunalen Eigentumsgarantie nicht im Besitz des Eigentums alleine liegen kann. Diese Bestimmung sagt, dass die Träger der lokalen Selbstverwaltung ihr Eigentum auch frei nutzen und darüber verfügen, also verkaufen können. Dies bedeutet auch, dass die verschiedenen Nutzungsformen, wie Miete, Pacht, Nießbrauch oder Erbbaurecht, um nur einige zu nennen, als Formen des Eigentums mitgeschützt sind. Auch die Form des Wohnungseigentums, die Formen der Beleihung des Grund und Bodens dürften garantiert sein, wenn auch hier das

<sup>15</sup> Im Projekt der Hanns-Seidel-Stiftung hat der Gedanke der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung eine wichtige Rolle gespielt, s. oben Fn. 12.

kommunale Recht selbst oder auch das staatliche Recht zum Schutz der lokalen Selbstverwaltung bestimmte Grenzen für die Beleihung festsetzen kann. Ein weiteres Argument für die institutionelle Garantie des kommunalen Eigentums kann sich auch aus Art. 94 der Verfassung ergeben, wonach die Träger der Selbstverwaltung mit staatlichen Aufgaben betraut werden können, wenn der Staat ihnen dazu die Mittel überträgt. Diese Verbindung von Aufgabenübertragung und Mittelzuweisung nennt man in Deutschland das „Konnexitätsprinzip“ (Art. 104 a Abs. 3 GG), das mittlerweile Verfassungsrang erhalten hat. Zu dieser institutionellen Garantie gehört dann auch, dass die Übertragung dieser Aufgaben und die Erschließung der Mittel durch Gesetz zu erfolgen hat, um die kommunale Garantie nicht zu verletzen.

2. Eine weitere Frage, die in diesem Abschnitt angeschnitten werden muss, ist diejenige, ob die Grundrechte auch gegenüber der Selbstverwaltung Geltung haben. Ganz sicher ist dies dort zu bejahen, wo nach Art. 94 der kirgisischen Verfassung staatliche Aufgaben auf die Träger der lokalen Selbstverwaltung übertragen wurden. Denn hier handeln die Träger der kommunalen Selbstverwaltung als verlängerter Arm des Staates, so dass sie auch hier in gleichem Umfang wie der Staat von den Grundrechten verpflichtet werden. Wenn Art. 95 davon spricht, dass die Träger der lokalen Selbstverwaltung ökonomische und soziale Programme aufstellen sollen, welche die Entwicklung des Gebietes und die soziale Situation der Bevölkerung verbessern soll, dann ist zu erkennen, dass hier auch die sozialen Grundrechte oder die Grundrechte der Solidarität verpflichtend eingreifen. Soweit die Träger Schulen unterhalten, gilt die Bestimmung der Verfassung auch gegen sie, dass diese Schulen grundsätzlich unentgeltlich sein müssen. In dem Maße, in welchem die Träger der lokalen Selbstverwaltung im Rahmen ihres Budgetrechtes örtliche Steuern erheben können, sind sie auch verpflichtet, diese Steuern nicht rückwirkend zu erheben (Art. 11). Auch damit unterfallen sie einer Bestimmung der Grundrechtsartikel. Ein weiterer Gedanke bestätigt diese Interpretation. Denn Art. 82 der kirgisischen Verfassung regelt in Abs. 3 die Zuständigkeit des kirgisischen Verfassungsgerichts. Nach Abs. 3 Unterpunkt 7) ist es zuständig Entscheidungen lokaler Selbstverwaltungsträger für nichtig zu erklären, wenn diese die Verfassung verletzen. Fälle einer solchen Verfassungsverletzung sind zunächst einmal Verletzungen der Kompetenz des Trägers, der durch seine Entscheidung in den Kompetenzbereich des Staates übergreift, aber auch Verletzungen der Grundrechte der Bürger des lokalen Selbstverwaltungsträgers. Weiterhin ist es auch selbstverständlich, dass die Rechte auf eine gesunde Umwelt und die Teilnahme am kulturellen Leben (Art. 35 und 36) nicht nur Rechte sind, die gegenüber dem Staat geltend gemacht werden können, sondern auch Rechte sind, die gegenüber Selbstverwaltungsträgern, also den Rayons, den Oblasts oder der Hauptstadt Bishkek geltend gemacht werden können. Die Teilnahme am künstlerischen Leben ist in einer Großstadt sicher auch gerade gegenüber kommunalen Einrichtungen von großer Bedeutung und nicht nur gegenüber staatlichen Institutionen. Es lässt sich ebenfalls die Frage aufwerfen, ob das Recht auf Wohnung, soweit es wirklich ein

konkretes unmittelbar geltendes Grundrecht und nicht ein Programmsatz ist, nicht auch gegenüber den Trägern der lokalen Selbstverwaltung gilt oder ob es nur staatsgerichtet ist.

3. Die Ayil Okmotu, die gemeindliche Selbstverwaltung konnte 2006 in Kirgisien ihr 10jähriges Jubiläum feiern. Bei der Darstellung der Selbstverwaltung als Element der Dezentralisierung muss man aber über die kommunale Ebene hinaus gehen. Die untere Ebene bilden die Rayons (Kreise) über welchen sich die Oblaste (Bezirke) befinden. Die Rayons und die Oblast haben sowohl Selbstverwaltungs- als auch staatliche Aufgaben, weshalb auch immer wieder die Forderung erhoben wurde die übertragenen staatlichen Aufgaben zu beseitigen. In beide Selbstverwaltungsträger werden Delegierte kraft Wahl entsandt. Das „Gesetz über die Annahme der Änderung im Gesetz über lokale Selbstverwaltung und lokale staatliche Verwaltung“ hat den status quo dieser Einrichtungen bestätigt und fortgeschrieben. In der kommunalen Verwaltung gab es 600 Funktionsträger, die gleichzeitig eine politische Aufgabe vornehmlich als Bürgermeister hatten, während 7600 als kommunale Verwaltungsbeamte in den entsprechenden örtlichen Einrichtungen arbeiteten. Dabei bestehen 472 Gemeindeverwaltungen im ganzen Lande. Die Tatsache des relativ hohen Personalbedarfs der Gemeindeverwaltungen sowie der Verwaltungen der Rayons und der Oblast zeigt auch, dass es ein Hauptproblem darstellt, geeignete Fachkräfte auszubilden und zur Verfügung zu haben. Die Hanns-Seidel-Stiftung arbeitet zu diesem Zweck mit der Managementakademie in Bishkek zusammen.<sup>16</sup> Auch andere Agenturen der Entwicklungszusammenarbeit sind auf diesem Gebiet tätig.<sup>17</sup>

#### **IV. Sonstige Vorschriften der Verfassung mit Bedeutung für die Träger der lokalen Selbstverwaltung**

1. Es wurde schon darauf hingewiesen, dass die Verfassung selbst von der Gewaltenteilung und der Koordination der Gewalten spricht. Andererseits hat sie den Staat auch auf das Modell des unitaren Staates festgelegt. Ist damit nur die sogenannte horizontale Gewaltenteilung in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung gemeint oder könnte hier nicht auch die Dezentralisierung angesprochen sein, die bedeutet, dass zumindest die Träger der lokalen Selbstverwaltung ein sogenanntes Element der vertikalen Gewaltenteilung von oben nach unten oder von unten nach oben darstellen? Die bayerische Verfassung hat diesen Gedanken ausgesprochen, dass sich der Staat von unten nach oben aufbaut und dass in diesem Prozess die Gewaltenteilung zwischen Gemeinde und Staat eine Rolle besonderer Art spielt (Art. 11 Abs. 4 BV). Im Übrigen kann man die kirgisische Verfassung durchaus mit der bayerischen vergleichen, weil Bayern ähnlich wie Kirgisien eigentlich ebenfalls ein unitarer Staat ist. Wenn auch die kirgisische Verfassung nicht ausdrücklich von dieser

<sup>16</sup> Dort werden auf Grund eines anerkannten Curriculums Fachkräfte für die Selbstverwaltung ausgebildet, die mit einem Magisterexamen abschließen.

<sup>17</sup> USAID, DFID, UNDP und Weltbank.

vertikalen Gewaltenteilung spricht, so enthält sie doch ein solches Modell. Dafür konnte bisher auch die Bestimmung sprechen, nach welcher die parlamentarische Vertretung in zwei Kammern geteilt wurde, wobei das House of Peoples' Representatives nach territorialen Prinzipien bestellt wurde (Art. 54, Abs. 2). Die Verfassung läßt uns im Unklaren, ob darunter die Oblast, die Rayons oder welche anderen territorialen Einteilungen gemeint sind. Allerdings ist diese Vorschrift durch das Referendum von 2003 abgeändert worden.<sup>18</sup>

2. Wichtig ist im Grundgesetz das Prinzip der sogenannten Homogenität, d.h. der Gleichförmigkeit zwischen Staatsaufbau und den Trägern der lokalen Selbstverwaltung. Sie müssen demokratisch, rechtsstaatlich und sozialstaatlich ausgeformt sein, was bedeutet, dass die Träger der deutschen kommunalen Selbstverwaltung zu den gleichen Prinzipien des Wahlrechtes, der Freiheit, Gleichheit, Unmittelbarkeit und Direktheit geprägt sind. Während nun die kirgisische Verfassung auf staatlicher Ebene mehr unmittelbar demokratische Elemente enthält, scheint sie auf kommunaler Ebene ein kommunales Referendum nicht zu kennen. Dies war im deutschen Staatsrecht auch so, bzw. war in den kommunalen Landesgesetzen kein Referendum verankert. In der Zwischenzeit aber haben sich die kommunalen Gesetze der Länder mehr oder weniger ein Instrument des kommunalen Referendums zugelegt. Hierzu soll aus dem Beitrag von von Arnim<sup>19</sup> zusammengefasst folgender Absatz zitiert werden:

#### Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

Auf gemeindlicher Ebene gab es im Nachkriegsdeutschland lange nur in Baden-Württemberg Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, mit denen die Bürger außerhalb von Wahlen Sachentscheidungen an sich ziehen konnten. In den anderen Ländern waren nur unechte Formen der Gemeindedemokratie vorgesehen, die dem Gemeindevolk keine verbindlichen Entscheidungen übertrugen, sondern lediglich die Möglichkeit, Anregungen oder Initiativen zu unterbreiten, über die andere Organe verbindlich zu entscheiden hatten. Diese Befugnisse, die in den siebziger Jahren durch sogenannte Demokratisierungsnovellen der Bundesländer in die Gemeindeordnungen eingefügt (oder verstärkt) worden waren, um dem Partizipations- und Demokratisierungsdruck jener Jahre einigermaßen Rechnung zu tragen, stellten jedoch häufig kaum mehr als eine Art Kollektivpetition dar, die kraft der Bundes- und Landesverfassungen aber ohnehin zulässig war; sie waren halbherzig, vielfach wurde ihnen eine bloße Alibifunktion zugeschrieben. Echte Entscheidungskompetenzen wurden den Gemeindebürgern jedenfalls nicht gegeben. Gerade solche Entscheidungskompetenzen sind aber wichtig, um eine wirkliche Partizipationsmöglichkeit zu schaffen.

<sup>18</sup> Auch in Bayern hatte der inzwischen beseitigte Senat die zweite Kammer einer kommunalen Vertretung enthalten und somit ein Element der sogenannten vertikalen Gewaltenteilung dargestellt

<sup>19</sup> So v. Arnim, *Hans Herbert*, Auf dem Weg zur optimalen Gemeindeverfassung, DVBl 1997, S. 758.

3. Eingehend wird in der kirgisischen Verfassung die Trennung von Staats- und Parteiamt und Verfassung verankert. Hier hat die Verfassung mit der Bewältigung der Vergangenheit zu tun, weshalb diese Bestimmungen sehr detailliert sind. Im Grundgesetz finden wir da nur Anhaltspunkte so z. B. im Art. 137 und im Art. 21 GG. Art. 21 GG bestimmt, dass die Parteien als Kurationsorgane des politischen Willens an der Willensbildung mitwirken. Sie sind dadurch nicht Träger staatlicher Gewalt geworden, wurden aber aus der Stellung rein privatrechtlicher Vereinigungen herausgeholt. In dieser Situation waren sie während der Zeit der Weimarer Verfassung, obwohl sie natürlich politisch außerordentliche Bedeutung hatten. Gustav Radbruch<sup>20</sup>, der berühmte deutsche Rechtsphilosoph, hatte schon während der Weimarer Zeit vorgeschlagen, den politischen Parteien einen verfassungsrechtlichen Status zu verleihen, ohne ihnen dadurch irgendwelche politischen oder öffentlich-rechtlichen Befugnisse einzuräumen. Die kirgisische Verfassung hat eine ähnliche oder doch verwandte Lösung vorgeschlagen, wenn sie zwar grundsätzlich auf der Trennung von Parteiamt und Staatsfunktion besteht, den politischen Parteien aber doch ein Vorschlagsrecht für die Kandidaten und auch Mitwirkung bei der Fraktionsbildung vorbehält. Ein weiteres Problem ist die Frage, ob Abgeordnete gleichzeitig Mitglieder von politischen Parteien sein können und ob sie auch auf kommunaler Ebene aktiv im politischen Bereich der Parteienlandschaft mitwirken können. Einem Beamten legt das deutsche Beamtenrecht ein Neutralitätsgebot und das Gebot der Zurückhaltung auf, dass zwar nicht die Mitgliedschaft in einer politischen Partei verbietet, doch aber eine Zurückhaltung in der Öffentlichkeit verlangt. Bei Abgeordneten ist dies jedoch nicht der Fall. Erwähnenswert ist allerdings das Beispiel des ehemaligen Bundespräsidenten v. Weizsäcker, der seine Mitgliedschaft bei der CDU während seiner beiden Amtsperioden als Bundespräsident hat ruhen lassen.

#### V. Das Verhältnis des Staates zu den Trägern der Selbstverwaltung.

Zunächst einmal muss betont werden, dass die Träger der lokalen Selbstverwaltung über eine hoheitliche Unabhängigkeit verfügen, die man im deutschen Recht als Organisationshoheit, Steuerhoheit, Planungshoheit und Personalhoheit auf den Gebieten der örtlichen Angelegenheiten bezeichnet. Dabei betrifft die Organisationshoheit die Befugnis, die Organisation innerhalb der kommunalen Vertretungen, die Ausschüsse beratender und beschließender Art und den Aufbau innerhalb des monokratischen Amtes (Bürgermeisteramt) zu regeln. Sie wird in der kirgisischen Verfassung mittelbar ebenfalls erwähnt, bedarf aber keiner ausdrücklichen Erwähnung, weil sie mit der Einräumung der Stellung der Selbstverwaltung in den Art. 91 ff. automatisch mitgarantiert ist. Die Steuerhoheit dagegen wird an zwei Stellen angesprochen, wo neben dem staatlichen Haushalt auch der unabhängige kommunale Haushalt und das kommunale Steuerrecht erwähnt werden. Die Planungshoheit

<sup>20</sup> Radbruch, Gustav, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, HbDStR I 1930, S. 288. Zur Diskussion unter der Weimarer Verfassung siehe auch Streinz, Rudolf, in: v. Mangoldt / Klein / Starck, GG Kommentar Band 2, 2. Aufl. 2005, Art. 21, Rn. 4.

im örtlichen Bereich findet ebenfalls in der Verfassung ihre Erwähnung, wenn dort von den ökonomischen und sozialen Planungsaufgaben der Träger der lokalen Selbstverwaltung gesprochen wird. In Deutschland ist durch das Baugesetzbuch auf Bundesebene den Gemeinden das Recht der Bauleitplanungen übertragen worden. Sie entscheiden damit, welche Teile eines Gemeindegebietes als reine Wohnfläche, als reines Gewerbegebiet oder als Mischgebiet ausgewiesen werden. Hinsichtlich der Personalhoheit werden eben nur die kollektiven Vertretungsorgane und das monokratische Organ des Bürgermeisters erwähnt, weil hier die Detailregelung in die kommunalen Gesetze verwiesen ist. Die Frage der Aufsicht über die kommunalen Aktivitäten ist dagegen nur insofern in der Verfassung geregelt, als es sich um den sogenannten übertragenen Wirkungskreis handelt, also den Aufgabenbereich, welcher vom Staat auf die Träger übertragen wurde. Demgegenüber schweigt die Verfassung zur Frage, welche Kontrollen der Staat gegenüber den Aufgaben im eigenen Wirkungskreis hat. Im deutschen Recht ist hier der Staat auf die Rechtsaufsicht beschränkt, d. h. auf die Kontrolle der Einhaltung der Gesetze durch die Träger der Selbstverwaltung, so dass eine Prüfung des Ermessens, also der Zweckmäßigkeit der kommunalen Entscheidung, nicht erfolgt. Nur im Bereich der übertragenen staatlichen Aufgaben, also der Aufgaben, die vom Staat an die Kommunen übertragen wurden, besteht auch eine Kontrolle der Zweckmäßigkeit, obschon auch die Zweckmäßigkeitskontrolle oder Ermessenskontrolle immer weiter eingeschränkt wurde.

Von weiterer Bedeutung ist die Bestimmung, dass die untere staatliche Behörde (state local authority) und die Träger lokaler Selbstverwaltung unabhängig nebeneinander stehen. Allerdings besteht ein intensives Recht des Staates an der Kontrolle des lokalen Haushaltes, so dass über die Kontrolle des Budgets und über die Kontrolle von staatlichen Zuweisungen Einfluss gewonnen werden kann auf die Gestaltung der gemeindlichen Aufgaben. Hier sagt die Verfassung aber zu wenig, so dass dem einfachen Gesetzgeber ein relativ weiter Handlungsspielraum zur Regelung der Materie eröffnet ist. Eine weitere Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben erfolgte durch zwei Gesetze, die das Verhältnis Staat und Gemeinden allgemein bzw. die Sicherung des gemeindlichen Eigentums im Besonderen regeln sollen.<sup>21</sup>

In einem umfangreichen Trainingsprogramm wurde von deutscher Seite her versucht, einen qualifizierten kommunalen Mitarbeiterstaat zu gewinnen und gleichzeitig auch die kommunalen Mandatsträger zu qualifizieren.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Im Jahre 2002 wurden folgende wichtige kommunalen Gesetze erlassen: Gesetz über kommunale Selbstverwaltung vom 12.01.2002 (Nr. 5) und Gesetz über kommunales Eigentum vom 15.03.2002 (Nr. 37). Außerdem betonte Akajew in seiner Ansprache vom 01.01.2004, dass es unbedingt notwendig sei, die kommunale Selbstverwaltung in seinem Land zu stärken. Außerdem wurden zwei weitere Gesetze erlassen und zwar: „Über die finanziellen und wirtschaftlichen Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung“ vom 25.9.03 und „Über die Hauptprinzipien des Haushaltsrechts“ vom 20.7.04. Diese Gesetze wurden aber bis zum Jahre 2007 nicht umgesetzt.

<sup>22</sup> S. *Uzakbaev, Karabek* u.a., Development of the Training Concept for Elected Officials and Servants of Local Self-Governments of the Kyrgyz Republic, in: Development of the Training Con-

## VI. Zusammenfassung

Im Verhältnis zum deutschen Verfassungsrecht in Bund und Ländern weist die kirgisische Verfassung eine Vielzahl von Bestimmungen auf, die die Einrichtung und Entwicklung der Träger der Selbstverwaltung regeln. Dies ist verständlich, weil es sich hier um Neuland handelt, während in Deutschland schon eine sehr lange über 200-jährige Geschichte der kommunalen Selbstverwaltung besteht. Weiterhin ist aber bemerkenswert, dass manche Bestimmungen des kirgisischen Verfassungsrechtes eine stärkere Beteiligung der Bürger am Aufbau der kommunalen Selbstverwaltung vorsehen, als dies in der Bundesrepublik der Fall gewesen ist oder auch heute noch ist. Hier ist vor allem an die informellen Einrichtungen der Streitschlichtung zu denken, die ausdrücklich wohl mehr für die Justiz angesprochen werden, die aber auch im Bereich der kommunalen Verwaltung ihre traditionelle Berechtigung haben. Ursprünglich hatten auch in Deutschland die Bürgermeister die Funktion von Schieds- oder Friedensrichtern in Angelegenheiten, in welchen der Streitwert gering war. Das Bundesverfassungsgericht hat hierin eine Verletzung der Gewaltenteilung zwischen Rechtsprechung und Verwaltung gesehen. Heute beginnt man wieder neue Formen schiedsrichterlicher Streitbeilegung einzuführen. Überhaupt erinnert einiges an der Neuregelung des Rechtes der lokalen Selbstverwaltung an überkommene traditionelle kirgisische Einrichtungen. Besonders auffallend ist die starke Betonung der Trennung von Partei und kommunaler Verwaltung, aber auch die Betonung der Neutralität der Hoheitsträger, auch der Kommunalen, durch die Trennung von Staat, Gemeinden und Religion.

Vielleicht ist gerade die starke Betonung der Selbstverwaltungsebenen mit ein Grund für die demokratische Belebung des Landes, die dann im Jahre 2005 in eine Art Revolte der Basis übergegangen ist. Dabei muss es offen bleiben, ob diese Entwicklung sich vornehmlich auf den westlichen Einfluss des Verfassungsrechtes oder die Wiederbelebung traditioneller Elemente zurückführen lässt. Man hat auch schon bemerkt, dass wohl eine zu große Zahl kommunaler Selbstverwaltungsträger hierarchisch nacheinander geschaltet sind, so dass darunter die notwendige Transparenz leidet und wohl auch die demokratische Partizipation. Wenn man demgegenüber daran denkt, dass man in der Bundesrepublik darüber diskutiert, die Zahl der lokalen Träger auf zwei Stufen zu beschränken, sieht man, dass hierüber auch in Kirgisien nachgedacht werden muss. Ob die großen Erwartungen an die stabilisierende Wirkung einer tief greifenden Dezentralisierung und Sicherung der lokalen Selbstverwaltung wirklich in Erfüllung gehen, scheinen die neuesten Ereignisse in Frage zu stellen. Vielleicht liegt es auch daran, dass die Neuorganisation dezentralisierter Verwaltung mit einer zu langsamen Geschwindigkeit vorangetrieben wurde und vielleicht auch zu wenig finanzielle Unterstützung erhielt, während der soziale, ethnische und religiöse Druck der unteren Bevölkerungsmassen mit einem wachsenden Tempo das westliche Staats- und Denkmodell erschütterte.

cept for Kyrgyz Local Authorities, hrsg. von Academy of Management under the President of the Kyrgyz Republic und Hanns-Seidel-Stiftung Bishkek, Bishkek 2003, S.169 ff.; s. dazu auch Scholler, *Heinrich*, Stellungnahme zum Report „Training Needs Assessment“, *ibid.*, S. 197 ff.

## ABSTRACTS

### **Basic structure of the Kyrgyz constitution and its relevance for decentralisation and self-government**

By *Heinrich Scholler*, Munich

Since about ten years, Kyrgyzstan has started to develop an independent political system based on the constitution from May 1993. This constitution was oriented on Western ideals and models and gave a specific importance to decentralisation of the political power and to local autonomy. It's of importance that the Kyrgyz parliament (Dschogorku Kenesch) was for the first time in the Kyrgyz history freely elected. Kyrgyzstan has a federal structure, in so far as seven regions (Oblast) were established. Kyrgyzstan is the first country of Central-Asia which has organized democratic elections on the level of local autonomy.

The result of the democratic realization of local power was naturally the stronger participation of the population in public affairs and the not expected or wanted demand of more democratic participation in all state activities. It is remarkable that the constitution itself has an own section, in which detailed rules on local autonomy are formulated.

The article tries to compare the extent of rules concerning local autonomy in the Kyrgyz constitution with the sections or single guarantees with regard to local government on European countries. It is obvious, that the number of formulated constitutional rules increases in those countries which have changed to a democratic system and vertical decentralisation after longer periods of centralized and undemocratic government. With regard to the guarantee of local autonomy, it might be questionable whether the guarantee can be considered to be a fundamental political right which can be brought to court or whether it's more a kind of political structure. A second problem could be the technique or theory that also other ordinary laws, which are established to realize local autonomy, participate in the constitutional quality of the institutional guarantee (article 91 to 95). Therefore, the property in the hand of local authorities is protected by the general guarantee of property, which is effective and valid not only in favour of the citizen or the foreigner but also for the local autonomy organization.

On the other hand, human rights granted by the constitution are also granted with regard to local government, especially if it has to full fill duties and powers transferred from the state government to the local authorities

There are some other issues, which might be interpreted in favour of strengthening local autonomy, because they are granting vertical separation of powers. Also the representation of decentralized administrative organizations in the second chamber of parliament is strengthening the local authority. The constitution also grants the local authority, the competence and function of organizing, tax imposing, planning and competence of personal management. It is also interesting to see that the lower state authorities and the local

authorities are working on the same level, however the state's local authority has the competence of controlling

The new Constitution and its new system of power-sharing were introduced in order to grant and develop more stability especially by decentralisation and local autonomy. It is getting more and more doubtful whether this Western model can achieve this aim, because the traditional system of power and the slow implantation of decentralisation makes it difficult to overcome the existing weakness, the growing tension in a society with difficult neighbours outside and growing tensions inside.

### **Conflict prevention and resolution in Africa and lessons from the past: The Democratic Republic of Congo up to 2003 with comparisons from Mozambique**

By *Isaac C. Lamba*, Lilongwe / Berlin

This study in conflict prevention and resolution in Africa has featured for its illustrations the Democratic Republic of Congo (DRC) and Mozambique, countries with quite similar war experiences. Each of the two countries underwent war encounters generated by internal traditional and cultural African interests and competition for opportunity and advantage following attainment of political independence. External gain seekers take advantage of the existing chaos to derive benefit, as was the case in DRC. Sometimes this intricate nexus may not be clearly apprehended and understood by the fighting nationals who serve as pawns.

This essay demonstrates how the desire to exploit natural resources in a country such as the Congo can lead to prolonged physical conflict which for a long time defies mediation. However, mediators in any such conflict must utilise delicate negotiating skills with resilience and patience to avoid suffocating the effort in haste. Mozambique presents a model case of successful peace negotiations initiated from outside.

### **Judicial enforcement and the protection of the right to health and the environment. A Peruvian case**

By *Rocio Meza Suarez*, Giessen

From the compliance/enforcement traditional perspective, the citizen (or the private sector) is seen as the one who must comply with the regulations, and the government as the one who must enforce them. But, what happens when it is the citizen who must start the enforcement mechanism against the government, to force it to comply with the regulations and halt situations that endanger the public health and the environment?

This paper seeks to give some possible answers to this question through the analysis of the case of La Oroya, a Peruvian city that is home to a multi-metal smelter and that has been widely considered one of the most contaminated cities in the world. The article