

*Azamat Temirkulov*

## Die Entwicklungen in Kirgisistan

### *Einführung*

Nach der „Tulpenrevolution“ vom März 2005 flohen Kirgisistans Präsident Askar Akajew und seine engsten Mitarbeiter ins Ausland.<sup>1</sup> Die Volksbewegung Kirgisistans, angeführt von Kurmanbek Bakijew, übernahm die Macht. Die neue herrschende Elite entschied sich für die rechtliche Kontinuität der Staatsmacht, sodass die Staatsstruktur unverändert blieb. Präsident Akajew war unterdessen gezwungen, in Moskau seinen Rücktritt einzureichen. Der neu gewählte Präsident Bakijew behielt das politische Regime praktisch ohne jegliche Reformen bei und setzte damit eine neopatrimoniale Herrschaft fort, die auf Vetternwirtschaft, Korruption und Unterdrückung beruhte.

Die Ereignisse vom 6. und 7. April 2010 bedeuteten das Ende für Bakijews politisches Regime, das noch am 5. April einen hinreichend stabilen und machtvollen Eindruck gemacht hatte. Wer Teil des Regimes gewesen war, musste das Land verlassen. Am 8. April wurde eine Übergangsregierung eingesetzt.

Im Laufe des Jahres 2011 wurde der Staat unter der Übergangsregierung auf der Grundlage einer neuen Verfassung umgebaut und die Macht auf neu eingesetzte verfassungsmäßige Institutionen übertragen. Im Oktober 2010 fanden Parlamentswahlen und im Oktober 2011 Präsidentschaftswahlen statt. Mit der Bildung einer neuen Regierung im Dezember 2011 endete die Übergangsphase. Durch die Umgestaltung der staatlichen Institutionen während der Übergangsphase wurde das Land von einem Präsidialsystem in ein parlamentarisch-präsidiales Regierungssystem umgewandelt.

Der vorliegende Beitrag analysiert den politischen Prozess in Kirgisistan während der Übergangsphase von Oktober 2010 bis Dezember 2011. Die Analyse konzentriert sich dabei auf die Umgestaltung der staatlichen Institutionen nach dem Zusammenbruch des Regimes und der Periode der Instabilität im Jahr 2010.

Die Analyse geht folgenden Fragen nach: Welche Faktoren haben dazu beigetragen, dass der Staat nicht kollabiert ist? In welchem Zustand befindet sich der Staat heute (Schwächen, Stärken, Risiken)? Welches sind die Zukunftsperspektiven, vor allem in Bezug auf Stabilität und Sicherheit?

---

1 Vgl. Sally N. Cummings (Hrsg.), Domestic and International Perspectives on Kyrgyzstan's „Tulip Revolution“: Motives, Mobilization and Meanings, Central Asian Survey 3-4/2008, Sonderausgabe, unter: <http://www.informaworld.com/smpp/title~db=all~content=g906687638~tab=toc>.

### *Die politischen Ereignisse von Oktober 2010 bis Dezember 2011*

Am 7. April 2010 wurden fast 100 Menschen bei Zusammenstößen mit der Polizei getötet.<sup>2</sup> Aus den ursprünglich dreihundert Demonstranten am Morgen des 7. April wurden mehrere Tausend, nachdem die Polizei begonnen hatte, auf Zivilisten zu schießen. Am Abend desselben Tages war Bakijews Regime unerwartet zusammengebrochen und das Land stürzte in eine Phase, die von Chaos und Unruhen geprägt war.

In Anbetracht der Erfahrungen aus dem letzten Regimewechsel im Jahr 2005 beschlossen die Oppositionsführer, die rechtliche Kontinuität der Staatsmacht zu durchbrechen. Sie lösten das Parlament, das Verfassungsgericht und die Regierung auf und setzten ein nichtverfassungskonformes Herrschaftsgebilde ein – die Übergangsregierung. Da der Staat sein Gewaltmonopol verloren hatte – zum zweiten Mal innerhalb von fünf Jahren –, nutzten organisierte Kriminalität und diverse Interessengruppen die Schwäche des Staates aus und begannen nicht nur wirtschaftliche, sondern auch politische Ziele zu verfolgen. Die Bakijew-Brüder und ihre Anhänger drohten der neu eingesetzten Übergangsregierung mit Racheakten, um die Lage im südlichen Teil des Landes zu destabilisieren. In den Vororten von Bischkek kam es zu Zusammenstößen zwischen Binnenmigranten, die Bauland besetzt hatten, und den dortigen Einwohnern. Latente lokale Konflikte im Oblast Tschui und im Ferghanatal eskalierten und gipfelten vom 11. bis 14. Juni schließlich in Zusammenstößen zwischen ethnischen Gruppen in den Städten Osch und Dschalal-Abad im Süden des Landes, bei denen 442 Menschen starben.<sup>3</sup> In dieser chaotischen Zeit gab es keine verfassungsmäßigen Machtorgane, das einzige Herrschaftsgebilde war die nichtverfassungskonforme Übergangsregierung. Der *State-Building*-Prozess, der 1991 begonnen hatte, war damit sowohl praktisch als auch rechtlich beendet.

Am 27. Juni 2010 führte die Übergangsregierung ein Referendum über zwei Fragen durch: Die erste betraf eine neue Verfassung, die zweite die Präsidentschaft Rosa Otunbajewas während der Übergangsphase bis zum 31. Dezember 2011. Eine der Bedingungen für ihre Präsidentschaft während dieses Zeitraums war, dass sie sich zu fairen Wahlen ohne Beeinflussung durch Regierungskräfte verpflichtete.<sup>4</sup>

---

2 Offiziellen Quellen zufolge wurden 86 Menschen getötet und mehrere Hundert verletzt. Vgl. Parlament ustanovil 7 aprelja Dnem aprel'skoj narodnoj revoljucii [Das Parlament erklärt den 7. April zum Tag der Aprilrevolution des Volkes], K-News, 17. November 2011, unter: [http://www.knews.kg/ru/parlament\\_chro/6263](http://www.knews.kg/ru/parlament_chro/6263).

3 Vgl. Čolpon Sulaimanova, Nurlanbek Žeenaliev: V Kyrgyzstane vo vremja ijun'skich sobytii 2010 goda postradalo 6 tysjač 352 čeloveka [Nurlanbek Žeenaliev: 6.352 Menschen litten unter den Ereignissen im Juni 2010 in Kirgisistan], Kabar, Bishkek, 28. Februar 2012, unter: <http://pda.kabar.kg/rus/law-and-order/full/28508?all>.

4 Vgl. Temir Sariev: Pravila igr v Kyrgyzstane uže ob'javleny, i my dolžny yčit' cja po nim igrat', esli chotim žit' v civilizovannom gosudarstve [Temir Sariev: Die Spielregeln in Kirgisistan sind bereits bekannt, und wir müssen lernen, sie zu befolgen, wenn wir in einem zivilisierten Staat leben wollen], in: Ata Meken internet gazeta, 10. August 2010,

Mehr als 90 Prozent derjenigen, die an der Abstimmung teilgenommen hatten, sprachen sich für eine neue Verfassung und die Übergangspräsidentschaft Rosa Otunbajewas aus.<sup>5</sup> Die neue Verfassung trat am 2. Juli 2010 in Kraft. So erhielt Kirgisistan eine neue Verfassung und trat in rechtlicher Hinsicht in eine Übergangsphase ein, die ein Jahr und acht Monate, bis zum 31. Dezember 2011, andauerte.

Die neue Verfassung verlieh dem Parlament (*Dschogorku Kenesch*), dessen Abgeordnete über Parteilisten nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden, mehr Macht. Die Regierung besteht aus politischen Parteien, die im Parlament eine Mehrheitskoalition bilden. Sie ist dem *Dschogorku Kenesch* rechenschaftspflichtig (Artikel 85). Der Präsident kann das Parlament nur dann auflösen, wenn es den Parteien dreimal hintereinander nicht gelungen ist, eine Regierung zu bilden (Artikel 84). Deswegen bezeichnen Experten Kirgisistans neues politisches System als parlamentarisch-präsidential.

Am 2. Juli wurde das Verfassungsgesetz „Über die Wahl des Präsidenten der Kirgisischen Republik und der Abgeordneten des Dschogorku Kenesch der Kirgisischen Republik“ verabschiedet. Am 9. August hob die Übergangspräsidentin die während der Ereignisse im Juni verhängte Ausgangssperre in den Oblasten Osch und Dschalal-Abad auf. Am 10. August unterzeichnete sie ein Dekret, in dem für den 10. Oktober 2010 Parlamentswahlen festgelegt wurden. An der Wahl nahmen 29 Parteien teil. Alle Parteilisten erfüllten die Bedingungen, dass 33,5 Prozent der Kandidaten Frauen sein mussten und 15 Prozent einer nationalen Minderheit angehörten.<sup>6</sup> Überraschend gewann *Ata-Schurt* bei der Wahl 8,47 Prozent der Stimmen. Die Partei wird von früheren Beamten der Regierung des vertriebenen Präsidenten Bakijew angeführt. Vier weiteren Parteien gelang der Einzug ins Parlament: der Sozialdemokratischen Partei Kirgisistans (SDPK) mit 7,83 Prozent, *Ar-Namys* mit 7,57 Prozent, *Respublika* mit 6,93 Prozent und *Ata Meken* mit 5,49 Prozent.<sup>7</sup> Einige Parteien hätten den Sprung ins Parlament fast geschafft (beispielsweise *Butun Kir-*

---

unter: [http://atamekenkg.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6608:2010-08-10-06-24-35&catid=99:politic&Itemid=29](http://atamekenkg.com/index.php?option=com_content&view=article&id=6608:2010-08-10-06-24-35&catid=99:politic&Itemid=29).

- 5 Vgl. Zentrale Wahlkommission der Kirgisischen Republik, unter: [http://www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&page=Postanovlenie\\_Centralnoy\\_komissii\\_po\\_vyboram\\_i\\_provedeniyu\\_referendumov\\_Kyrgyzskoy\\_Respubliki\\_O\\_rezultatah\\_referenduma\\_vsenarodnogo\\_golosovaniya\\_Kyrgyzskoy\\_Respubliki\\_27\\_ityunya\\_2010\\_goda\\_Postanovlenie\\_Centralnoy\\_komissii\\_po\\_vyboram\\_i\\_provedeniyu\\_referendumov\\_Kyrgyzskoy\\_Respubliki\\_27\\_ityunya\\_2010\\_goda&pagelang=ru](http://www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&page=Postanovlenie_Centralnoy_komissii_po_vyboram_i_provedeniyu_referendumov_Kyrgyzskoy_Respubliki_O_rezultatah_referenduma_vsenarodnogo_golosovaniya_Kyrgyzskoy_Respubliki_27_ityunya_2010_goda_Postanovlenie_Centralnoy_komissii_po_vyboram_i_provedeniyu_referendumov_Kyrgyzskoy_Respubliki_27_ityunya_2010_goda&pagelang=ru).
- 6 Vgl. Verfassungsgesetz der Kirgisischen Republik „Über die Wahl des Präsidenten der Kirgisischen Republik und der Abgeordneten des Dschogorku Kenesch der Kirgisischen Republik“, Abschnitt 11, Artikel 60.
- 7 Vgl. Zentrale Wahlkommission der Kirgisischen Republik, unter: [http://www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&page=O\\_rezultatah\\_vyborov\\_deputatov\\_Jogorku\\_Kenesha\\_Kyrgyzskoy\\_Respubliki\\_10\\_oktyabrya\\_2010\\_goda\\_&pagelang=ru](http://www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&page=O_rezultatah_vyborov_deputatov_Jogorku_Kenesha_Kyrgyzskoy_Respubliki_10_oktyabrya_2010_goda_&pagelang=ru). Die Prozentangaben beziehen sich auf die für den Einzug ins Parlament maßgebliche Zahl der Wahlberechtigten, nicht auf die der tatsächlich abgegebenen Stimmen.

gisistan), erfüllten aber nicht alle Anforderungen.<sup>8</sup> Ihre schwachen, passiven Proteste währten nicht lange. Die Wahl wurde außerdem von internationalen und örtlichen Beobachtern als transparent und fair beurteilt.<sup>9</sup> Damit war nach dem Zusammenbruch von Bakijews Regime die erste politische Institution wiederhergestellt. Jetzt ging es um die Frage, wie die Parlamentsparteien ihre Beziehungen untereinander gestalten und ob sie in der Lage sein würden, in den Koalitionsverhandlungen Kompromisse einzugehen.

Die SDPK ist eine der ältesten und größten politischen Parteien des Landes und hat in allen Oblasten Anhänger. *Ata Meken* ist eine sozialistische Partei, die internationale Unterstützung von ihren ideologischen Gefährten genießt. *Ar-Namys* gehört ebenfalls zu den erfahrensten politischen Akteuren. Die Partei vertritt die Interessen der ethnischen Minderheiten. Politisch orientiert sie sich an der Russischen Föderation und einer „gelenkten Demokratie“ im Sinne Putins. Die beiden jüngsten Parteien sind *Respublika* und *Ata-Schurt*. Sie wurden kurz vor der Wahl gegründet. *Respublika* ist eine liberale Partei, deren Mitglieder hauptsächlich der neuen Wirtschaftselite angehören. *Ata-Schurt* ist die Partei der starken Führer aus dem Süden des Landes, denen die Ereignisse des 7. April und die postrevolutionären Reformen missfielen. Die Partei erhielt viele Stimmen in den südlichen Oblasten, da die dortige Bevölkerung mit der Politik der Übergangsregierung unzufrieden war und glaubte, dass diese Politik für die Ereignisse vom Juni 2010 verantwortlich sei. Manche Beobachter halten *Ata-Schurt* für eine nationalistische Partei.

Die genannten politischen Parteien können zwar anhand ihrer ideologischen Ausrichtung voneinander unterschieden werden. Damit ist jedoch noch nicht viel über ihre Plattformen und politischen Positionen gesagt. Einige Beobachter meinen, die kirgisischen Parteien könnten auf der Grundlage ihrer regionalen Zugehörigkeit kategorisiert werden. Jedoch trifft dies nur teilweise zu. Alle Parteien genießen in jedem Oblast der Kirgisischen Republik eine gewisse Unterstützung. Der regionale Aspekt ist daher für das Verständnis ihres politischen Zusammenspiels nicht allzu hilfreich. Das wichtigste Kriterium während der Übergangszeit und auch im gegenwärtigen politischen Kontext ist die jeweilige Haltung zu den laufenden Reformen in Kirgisistan. Während die SDPK, *Ata Meken* und *Respublika* glühende Anhänger der parlamentarischen Regierungsform sind und die Reformen vorantreiben, befürworten *Ar-Namys* und *Ata-Schurt* eine Präsidialregierung und treten explizit dafür ein, die Reformen wieder rückgängig zu machen. Die im Parlament

---

8 Die Verfassung schreibt vor, dass Parteien die Fünfprozenthürde überwinden und 0,5 Prozent der Stimmen in allen neun Oblasten gewinnen müssen. Vgl. Verfassungsgesetz der Kirgisischen Republik „Über die Wahl des Präsidenten der Kirgisischen Republik und der Abgeordneten des Dschogorku Kenesch der Kirgisischen Republik“, Abschnitt 11, Artikel 64.

9 Vgl. Dil’begim Mavlonii, Vybory v Kyrgyzstane okazalis’ svobodnymi i nepredskazyemymi [Die Wahl in Kirgisistan war frei und nicht vorhersagbar], Radio Azattyk, 13. Oktober 2010, unter: [http://rus.azattyq.org/content/Kyrgyzstan\\_parliament\\_/2188322.html](http://rus.azattyq.org/content/Kyrgyzstan_parliament_/2188322.html).

vertretenen politischen Parteien können also in zwei Lager eingeteilt werden: Reforme und Konservative.

Der neue *Dschogorku Kenesch* nahm seine Arbeit am 10. November 2010 auf. Zunächst versuchten SDPK, *Respublika* und *Ata Meken* eine Koalition zu bilden. Der SDPK-Vorsitzende Almasbek Atambajew, der in der Übergangsregierung Rosa Otunbajewas Stellvertreter gewesen war, wurde als Premierminister vorgeschlagen. Der Vorsitzende der *Respublika*, Ömürbek Babanow, war für die Position des stellvertretenden Premierministers vorgesehen. Ömürbek Tekabajew, der Vorsitzende von *Ata Meken*, sollte Parlamentspräsident werden. Die erste parlamentarische Koalition in der Geschichte Kirgisistans sollte auf der Grundlage politischer Loyalität gegenüber dem Parlamentarismus und den Reformbemühungen gebildet werden. Die beiden konservativen Parteien sollten von der Koalition ausgeschlossen bleiben. Die Logik hinter diesem Vorgehen bestand darin, dass die Reforme planten, die Reformen rasch und effizient durchzuführen. Eine Koalition aus Reformern könnte Reforminitiativen vorantreiben; die Konservativen wurden dabei als hinderlich betrachtet.

Jedoch ging dieser Plan nicht auf, da die Mehrheit der Abgeordneten die Kandidatur Tekebajews als Parlamentspräsident nicht unterstützte. Unter Führung der *Respublika* wurde mit Unterstützung von SDPK und *Ata-Schurt* ein zweiter Versuch unternommen. Die neue Koalition wurde zwar auch von Reformern gebildet, im Gegensatz zum ersten Anlauf gehörte ihr jedoch auch eine konservative Partei an. Dies erklärt sich durch die Gefahr einer Auflösung des Parlaments, falls drei Versuche, eine Koalition zu bilden, fehlschlagen sollten.<sup>10</sup> Die Folge wären ein längerer Zeitraum ohne funktionierendes Parlament und anschließende Neuwahlen unter instabilen Verhältnissen gewesen, was zur weiteren Eskalation hätte führen können. Die Bereitschaft der gegnerischen Parteien, sich auf Kompromisse einzulassen, lässt sich somit vor allem mit dem rationalen Kalkül erklären, nicht nur ihren Status als Abgeordnete, sondern auch als Bürger der Kirgisischen Republik zu bewahren. Dieses entgegenkommende Verhalten ermöglichte es den Parlamentsabgeordneten, die Regierungsämter unter sich aufzuteilen. Entsprechend der Koalitionsvereinbarung wurde der Vorsitzende der SDPK Almasbek Atambajew Premierminister. Achmatbek Keldibekow von der *Ata-Schurt* wurde Parlamentspräsident und der *Respublika*-Vorsitzende Ömürbek Babanow wurde zum stellvertretenden Premierminister ernannt. Die weiteren Regierungsämter wurden zwischen den Koalitionsparteien aufgeteilt. Bei ihrem zweiten Anlauf setzte sich die Regierungskoalition also aus Parteien zusammen, die nicht nur einen unterschiedlichen ideologischen Hintergrund haben, sondern auch gegensätzliche politische Ziele verfolgen. Dennoch hatte Kirgisistan endlich ein legitimes Parlament und eine legitime Regierung, die trotz vieler

---

10 Vgl. Verfassung der Kirgisischen Republik, Artikel 84, 1-4, unter: <http://www.legislationline.org> (inoffizielle Übersetzung durch das EU-/UNDP-Projekt zur Unterstützung von Parlaments- und Verfassungsreformen sowie das OSZE/BDIMR).

Vorhersagen, dass sie bald auseinanderbrechen würde, beinahe ein Jahr bis zu den Präsidentschaftswahlen im November 2011 hielt.

Während dieses Jahres nahm die von Atambajew geführte Regierungskoalition wirtschaftliche und gesellschaftliche Reformen in Angriff: Die Rechtsvorschriften für Unternehmen wurden gelockert, Mafiabosse wurden verhaftet, die Gehälter von Sozialarbeitern wurden erhöht und es kam regelmäßig zu Prozessen wegen Korruption. All diese Schritte führten zu einer positiven Meinung der Öffentlichkeit über die neue Regierung und zu Veränderungen im Allgemeinen. Andererseits gab es aber auch ernste Probleme, die im Land noch immer eine Atmosphäre der Instabilität erzeugten. So übte die Regierung z.B. nicht die faktische Macht über das gesamte Staatsgebiet aus.<sup>11</sup> Hinzu kam, dass sich die politische Lage aufgrund der Folgen der Zusammenstöße in Osch im Jahr 2010 verschlechterte. Die zerstörten Häuser und Bürogebäude mussten dringend wieder aufgebaut werden, gegen diejenigen, die sich an den gewaltsamen Ausschreitungen beteiligt hatten, liefen Gerichtsverfahren und es kam immer wieder zu Menschenrechtsverletzungen. Die Gesamtsituation wurde zudem durch mehrere politische Skandale, vor allem als Politikern der Übergangsregierung die Schuld an den Ereignissen in Osch gegeben wurde, verschärft.

Der Präsidentschaftswahlkampf begann am 25. September 2011. Gemäß der neuen Verfassung ernennt der Präsident die Leiter der Sicherheitskräfte und den Generalstaatsanwalt. Außerdem löst er das Parlament nach drei gescheiterten Versuchen, eine Koalition zu bilden, auf. Auch wenn die Aufgaben des Präsidenten deutlich reduziert wurden, ist das Amt für jemanden, der nach Macht strebt, noch immer attraktiv. Deswegen gab es 86 Bewerber, von denen jedoch nur 16 zu den Wahlen zugelassen wurden. Zu den bekanntesten Kandidaten gehörten der amtierende Premierminister Almasbek Atambajew, der *Ata-Schurt*-Abgeordnete Kamtschybek Taschiew sowie Adachan Madumarow, der Vorsitzende der außerparlamentarischen Oppositionspartei *Butun Kirgisistan*. Während des Wahlkampfs teilten sich die Kandidaten erneut in zwei Lager: Reformen und Konservative. Der erstgenannte Kandidat gehörte zu den Reformern, die anderen beiden zu den Konservativen.

Am 12. November 2011 verkündete die Zentrale Wahlkommission, dass Almasbek Atambajew die Wahl mit 62,52 Prozent der Stimmen gewonnen hatte. Seine Hauptwidersacher Adachan Madumarow und Kamtschybek Taschiew erhielten 14,78 bzw. 14,32 Prozent der Stimmen.<sup>12</sup> Sie protestierten gegen das Wahlergebnis, sprachen von Wahlfälschung und vom Missbrauch staatlicher Ressourcen. Internationale und örtliche Beobachter beurteilten die

---

11 Beispielsweise erkannte der Bürgermeister von Osch, Melis Myrsakmatow, zwar offiziell die Autorität der neuen Koalition an, ließ sich bei der Umsetzung von Regierungsbeschlüssen, die seiner Auffassung nach den Interessen der Stadt widersprachen, jedoch Zeit.

12 Vgl. Zentrale Wahlkommission der Kirgisischen Republik, unter: [http://www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&page=Ob\\_opredelenii\\_rezultatov\\_vyborov\\_Prezidenta\\_Kyrgyzskoy\\_Respubliki\\_30\\_oktyabrya\\_2011\\_goda\\_2011jyldyn\\_30oktyabrynda\\_Kyrgyz\\_Respublikasynyn\\_Prezidentin\\_shayloonun\\_jyyntyktaryn\\_anyktoo\\_jonyndo&pagelang=ru](http://www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&page=Ob_opredelenii_rezultatov_vyborov_Prezidenta_Kyrgyzskoy_Respubliki_30_oktyabrya_2011_goda_2011jyldyn_30oktyabrynda_Kyrgyz_Respublikasynyn_Prezidentin_shayloonun_jyyntyktaryn_anyktoo_jonyndo&pagelang=ru).

Wahl jedoch zum zweiten Mal in der Geschichte Kirgisistans als fair und transparent. Die Proteste hielten deshalb nicht lange an.

Nachdem er zum Präsidenten gewählt worden war, trat Atambajew von seinem Amt als Premierminister der auseinanderbrechenden Koalition zurück. Vier Parteien bildeten eine neue Koalition: Atambajews SDPK, *Respublika*, *Ata Meken* und *Ar-Namys*, die sich nach mehreren internen Streitigkeiten dem Reformlager angeschlossen hatte. *Ata-Schurt*, nunmehr die einzige konservative Partei im Parlament, blieb in der Opposition. Wieder einmal wurden die Regierungsposten zwischen den Koalitionspartnern aufgeteilt, wobei der ehemalige stellvertretende Premierminister Ömürbek Babanow nun zum Premierminister aufstieg. Am 1. Dezember 2011 wurde Atambajew als Präsident der Kirgisischen Republik vereidigt. Damit wurde die letzte noch fehlende verfassungsgemäße Institution eingerichtet und die Übergangsphase beendet. Endlich war der Staat Kirgisistan nach einer Zeit politischer Unruhen von Rechts wegen neu gegründet.

### *Die Neugestaltung der staatlichen Institutionen*

Warum brach der Staat nicht zusammen? Wie und warum gelang es der neuen Elite Kirgisistans, die staatlichen Institutionen wiederherzustellen? Bei der Beantwortung dieser Fragen müssen mehrere Faktoren berücksichtigt werden.

Erstens spielten Patronagenetzwerke bei der Revolution von 2010 im Vergleich zu 2005 keine nennenswerte Rolle. An den Ereignissen von 2010 war in erster Linie eine unorganisierte Menschenmenge beteiligt, die sich nach der Tötung von Zivilisten zum größten Teil spontan versammelte. 2005 hatten Patronagenetzwerke während der Parlamentswahlen im Januar zunächst auf lokaler Ebene ihre Kräfte mobilisiert und sie anschließend mit dem gemeinsamen Ziel, Akajew zu stürzen, vereint. Während der drei Monate anhaltenden Proteste schlossen sich die Patronagenetzwerke mit politischen Parteien zusammen, während zivilgesellschaftliche Organisationen mehrere staatliche Institutionen und Gebietskörperschaften besetzten. Dadurch wurde das Gebiet, das von Akajews Regime kontrolliert wurde, auf Bischkek reduziert. Beispielsweise gelangte der Oblast Dschalal-Abad rasch unter die Kontrolle der Familie Bakijews. Weitere Patronagenetzwerke, die im südlichen Teil Kirgisistans mobilisiert wurden, versammelten sich um Bakijew selbst, wodurch er zum bekanntesten politischen Anführer wurde. Bakijew kam also nicht eigenständig an die Macht, sondern mit der Hilfe seiner Familie und bestimmter Gönner, die dafür nun ihre Ansprüche gegenüber dem Staat geltend machten. Als Geisel von Patronagenetzwerken musste Bakijew seine Macht mit Förderern teilen, die bereits Posten in staatlichen Institutionen innehatten oder jetzt auf einen solchen warteten. Bakijew wurde somit

von Anfang zur Geisel eines Systems, das für ihn dasselbe Schicksal bereit hielt, das dem vorherigen Präsidenten zuteil geworden war.<sup>13</sup>

Im Gegensatz zu 2005, als der Aufstand drei Monate lang anhielt und auf lokaler Ebene Patronagenetzwerke durch verschiedene formale und informelle Institutionen mobilisiert wurden, dauerten die Ereignisse von 2010 nur zwei Tage. Sie begannen in Talas und endeten am nächsten Tag in Bischkek. Patronagenetzwerke waren deutlich weniger aktiv. Die Mobilisierung der Massen wurde von den Oppositionsparteien organisiert. Später stießen spontan weitere Menschenmengen hinzu, die durch Berichte über Zusammenstöße mit der Polizei und die Tötung von Zivilisten per Internet, SMS und Mobiltelefon mobilisiert worden waren.<sup>14</sup> So kam die neue Elite nicht mithilfe bestehender Patronagenetzwerke an die Macht, sondern in erster Linie durch die relativ spontane Mobilisierung von Menschenmassen. Die meisten dieser Menschen wollten keine Staatsinstitutionen übernehmen und verlangten keine Posten. Allerdings wurde ein spezielles Jugendministerium für jene geschaffen, die einen Posten verlangten. Diese erhielten ein Amt in dieser neuen Institution. Die neuen Regierenden waren also relativ unabhängig von lokalen oder regionalen Patronagenetzwerken und ihren korrupten Praktiken. Um diesen Zustand beizubehalten, lösten sie alle bestehenden Regierungsinstitutionen auf und bildeten die Übergangsregierung, die sich der Aufgabe widmete, eine neue Verfassung zu verabschieden und den Staat umzugestalten. Die Übergangsregierung hob die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen auf und übernahm für mehrere Monate die gesamte politische Macht im Land. Dadurch war es ihr möglich, Verfassungsreformen durchzuführen, ohne auf die Positionen und Haltungen korrupter Schutzherren Rücksicht zu nehmen. Dem Land wurde seine neue parlamentarisch-präsidentiale Verfassung von der Übergangsregierung geradezu aufgezwungen.

Zweitens war die Bevölkerung des Landes nach dem Zusammenbruch des Regimes mit 86 Toten, nach nächtelangen Plünderungen in Bischkek, Zusammenstößen zwischen Bewohnern der Vororte und Binnenmigranten wegen besetzten Baulands, einem weiteren Versuch der Machtübernahme, der Eskalation ethnischer Konflikte mit 442 Toten und anderen chaotischen Ereignissen auch eher verängstigt als ermüdet. Die Menschen waren jedoch nicht passiv. Nach den Erfahrungen des Regimezusammenbruchs im Jahr 2005 sammelten sich in den Städten und Dörfern Freiwillige, um Bürgerwehren zu bilden, die sich als überraschend gut organisiert und diszipliniert erwiesen und verschiedene Transportmittel und Technologien wie Mobiltelefone, das Internet und Funksysteme effektiv nutzten. In diesen Einheiten, die später offiziell anerkannt wurden und heute noch existieren, engagierten sich Menschen jeden Alters, ethnischen Hintergrunds und Geschlechts. Sie arbeiteten eng mit der Polizei zusammen. Wer sich nicht an den Bürgerwehren be-

---

13 Vgl. Cummings, a.a.O. (Anm. 1).

14 Vgl. Azamat Temirkulov, Kyrgyz „revolutions“ in 2005 and 2010: comparative analysis of mass mobilization, in: Nationalities Papers 5/2010, S. 589-600.

teiligte, wurde aktiv, indem er gewalttätige Zwischenfälle oder Plünderungen meldete. Dies setzte sich einige Monate lang fort, und die Menschen sehnten sich nach Stabilität und Ordnung.

Die Übergangsregierung nutzte diese Stimmung, indem sie etwas mehr als zwei Monate nach dem 7. April und weniger als einen Monat nach den Ereignissen in Osch ein Referendum über die neue Verfassung und die Übergangspräsidentschaft Rosa Otunbajewas ankündigte. Die Wahlbeteiligung war mit 72,24 Prozent sehr hoch und 90,55 Prozent der Befragten unterstützten die Regierungslinie.<sup>15</sup> Nach einer Zeit des Chaos und der Gewalt wollte die Bevölkerung Stabilität und Ordnung und war sich darin weitgehend einig. Außerdem schockierten die Äußerungen einiger Politiker und Experten aus ehemals sowjetischen Gebieten über den Untergang Kirgisistans als Staat die Bevölkerung und wirkten sich positiv auf ihren relativen Zusammenhalt aus. Insgesamt war sie mittlerweile etwas schwerer für Massenmobilisierungen zu begeistern und zeigte sich in dieser Hinsicht oftmals ermüdet.

Der dritte erwähnenswerte Faktor ist die Pfadabhängigkeit. Im April 2010 und auch 2005 hatte in Kirgisistan kein Zusammenbruch des Staates, sondern des jeweiligen Regimes stattgefunden. Die meisten bürokratischen Institutionen des Staates überlebten erstaunlicherweise oder versuchten zumindest, ihre alltäglichen Aufgaben trotz der Abwesenheit von Ministern, der Regierung und des Staatspräsidenten fortzusetzen. Die einzige Ausnahme waren die Polizei- und Sicherheitskräfte, die nach dem 7. April demoralisiert waren und ihre Funktion in den ersten Tagen nach dem Aufstand nicht erfüllten – jedenfalls nicht in Bischkek, wo sie von den freiwilligen Bürgerwehren ersetzt wurden. Zwei Wochen später nahmen sie ihre Arbeit in ziviler Kleidung wieder auf, die sie statt ihrer möglicherweise provokanten Uniformen trugen. Andere staatliche Institutionen versuchten, die üblichen Abläufe beizubehalten.

Dieselbe Tendenz zur Pfadabhängigkeit ließ sich nicht nur bei den staatlichen Institutionen beobachten, sondern auch in der Wirtschaft. Nach einigen Tagen des Schocks wurden kleine und mittelgroße Geschäfte in Bischkek, die zerstört und geplündert worden waren, wieder geöffnet. Wenn sie nichts zu verkaufen hatten, waren die Angestellten mit Reparaturarbeiten beschäftigt. Große Unternehmen arbeiteten sogar trotz der Plünderungen und auch während der Angriffe durch Plünderer unbeirrt weiter.

Die Pfadabhängigkeit wirkte sich auf dreierlei Weise aus: Erstens blieb der Staat weitgehend funktionstüchtig und die Bürger konnten trotz Unterbrechungen weiterhin private Güter und Dienstleistungen beziehen. Zweitens wurden Beamte sowie Arbeitnehmer in der privaten Wirtschaft dadurch vor einer Demoralisierung bewahrt. Drittens gab sie den Bürgern Hoffnung auf Ordnung und Stabilität.

---

15 Vgl. Zentrale Wahlkommission der Kirgisischen Republik, a.a.O. (Anm. 5).

Ein wichtiger Faktor, der zur Stabilität beitrug, waren faire und transparente Wahlen. Zu den Aufgaben der Übergangsregierung und der Übergangspräsidentin Rosa Otunbajewa gehörte die Organisation eines Verfassungsreferendums und darauf folgender fairer und transparenter Parlaments- und Präsidentschaftswahlen. Für das weitere *State-Building* waren dies unabdingbare Voraussetzungen. Gefälschte Wahlen hätten zu einem erneuten Ausbruch der politischen Unruhen führen können. Die Übergangsregierung erfüllte ihre Aufgabe erfolgreich. „Das Referendum verlief angesichts der Tatsache, dass die Lage im Süden Kirgisistans zwei Wochen zuvor noch höchst angespannt war, erstaunlich reibungslos“, stellte Jens-Hagen Eschenbächer, Sprecher des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), fest.<sup>16</sup> Die Parlamentswahlen vom Oktober 2010 wurden von Beobachtern als die transparentesten Wahlen mit dem größten Wettbewerb eingeschätzt, die es nicht nur in Kirgisistan, sondern auch in der ganzen Region, jemals gegeben hatte. Der Leiter der OSZE-Wahlbeobachtungsmission, Morten Høglund, sagte dazu: „Ich war von dem politischen Pluralismus, der zivilen Verantwortung und dem im Lande herrschenden Geist beeindruckt. Ich habe in den vergangenen Jahren viele Wahlen in Zentralasien beobachtet, aber dieses ist die erste Wahl, bei der ich das Ergebnis nicht vorhersagen konnte.“<sup>17</sup> Auch die Präsidentschaftswahlen wurden von internationalen und lokalen Beobachtern als frei und fair bewertet.

Nicht zuletzt waren auch die Kompromissbereitschaft und der Wille zur Zusammenarbeit seitens der politischen Elite wichtige Faktoren, die den Staat vor einem Zusammenbruch bewahrten. Nachdem die neue Verfassung am 2. Juli 2010 in Kraft getreten war, mussten Parlament, Regierung und das Amt des Präsidenten umgestaltet werden. Damit waren hohe Risiken verbunden. Parteien und Präsidentschaftskandidaten, die eine Wahl verloren hatten, könnten ihre Anhänger mobilisieren und versuchen, die Lage im Land zu destabilisieren. Ein entsprechendes Potenzial war vor allem in den Reihen der Revanchisten, die die Rückkehr Bakijews wollten, und bei den Konservativen, die die Rückkehr zu einer Präsidentschaftsregierung befürworteten, unverkennbar vorhanden. Die Tatsache, dass fast alle wichtigen politischen Kräfte des Landes im Parlament vertreten waren, führte jedoch dazu, dass politische Auseinandersetzungen auf diese Institution beschränkt blieben. Im Parlament zeigte sich die politische Elite relativ stark am Dialog und an Verhandlungen und Kompromissen interessiert. Auf diese Weise konnten politische Erzrivalen, von denen man kaum erwartet hatte, dass sie sich auf einen partnerschaftlichen Dialog einlassen, eine gemeinsame Grundlage für Verhandlungen

---

16 Zitiert in: Erica Marat, *Meždunarodnye nabljudateli o referendum v Kyrgyzstane* [Internationale Beobachter des Referendums in Kirgisistan], in: *Golos Ameriki* [Stimme Amerikas], Washington, 28. Juni 2010, unter: <http://www.golos-ameriki.ru/content/kref-2010-06-28-97320829/186097.html> (eigene Übersetzung).

17 Zitiert in: Luke Harding, *Kyrgyzstan wins praise for peaceful democratic elections*, in: *The Guardian*, 11. Oktober 2010, unter: <http://www.guardian.co.uk/world/2010/oct/11/kyrgyzstan-elections-central-asia-osce> (eigene Übersetzung).

gen und Kompromisse finden. Dies war während der Herausbildung der Regierungskoalitionen besonders deutlich zu erkennen. Außerdem hatte die herrschende Elite aus den Fehlern der vorherigen Regime gelernt und lud die Opposition zu Verhandlungen ein statt sie zu verfolgen – ein weiteres positives Zeichen.

#### *Wiederaufbau des Staates und Zukunftsperspektiven*

Im Vergleich zu 2010 und 2011 sind Kirgisistans staatliche Institutionen heute einigermaßen stabil: Das Land hat eine neue Verfassung, ein neues Parlament, einen neuen Präsidenten und eine Koalitionsregierung. Die politischen Schockwellen sind überstanden und die Regierung kann sich auf ihre täglichen Aufgaben konzentrieren. Nach zwei Revolutionen innerhalb der letzten fünf Jahre stellen sich jedoch einige naheliegende Fragen: Könnten sich die Ereignisse von 2005 und 2010 wiederholen? Welche Aussichten hat der Staat, die Stabilität und die Ordnung im Land aufrechtzuerhalten? Welche Auswirkungen werden die nächsten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen auf die Stabilität im Land haben?

Die Machtusurpation durch den Präsidenten war eine der Hauptursachen zweier gewaltsamer Umstürze in Kirgisistan. Die neue Verfassung setzt voraus, dass Kirgisistan eine parlamentarisch-präsidentiale Republik ist. Im Gegensatz zum vorherigen System hat der Präsident heute keine umfassenden Befugnisse mehr – die meiste Macht liegt beim Parlament. Die parlamentarische Regierungsform ist nicht nur für Kirgisistan neu, sondern für fast alle postsowjetischen Länder. Der damalige Präsident der Russischen Föderation Dmitri Medwedew stellte fest, dass „der Parlamentarismus für Kirgisistan eine Katastrophe ist“. Die parlamentarische Regierungsform scheint jedoch besser zur kirgisischen Gesellschaft zu passen.

Unter der präsidentialen Regierungsform fanden Patronagenetzwerke informelle Wege, Einfluss auf den Präsidenten und sein Umfeld zu nehmen, um ihre eigenen Ziele zu verfolgen. Dies führte zu Korruption und Vetternwirtschaft. Außerdem vergab das Staatsoberhaupt entscheidende Positionen an seine Verwandten und Getreuen ungeachtet deren fachlicher Kompetenz. Es ist kein Geheimnis, dass ein wichtiges Auswahlkriterium für die Besetzung solcher Positionen während der Ära Akajew und Bakijew die persönliche Loyalität gegenüber dem Präsidenten war. Die Protegés des Präsidenten konnten ihrerseits wiederum Verwandte und Freunde nach diesem Prinzip einstellen. So kam es zur Usurpation der Macht durch eine bestimmte Elite. Diese Praxis stärkte die Autorität des Präsidenten noch weiter und gab ihm informelle Mechanismen zur Kontrolle über die staatlichen Institutionen an die Hand. Es trat das als „*State Capture*“ bezeichnete Phänomen ein,<sup>18</sup> die

---

18 Vgl. World Bank, *Combating corruption in a transition period. Contribution to a discussion of strategy*, Washington, D.C., 2000.

Vereinnahmung des Staates durch bestimmte Akteure. Die dadurch entstandene Situation führte schließlich zu Massenprotesten und zwei gewaltsamen Regierungswechseln. Juan Linz stellte dazu fest: „Die Gefahr, die von Nullsummen-Präsidentschaftswahlen ausgeht, erhöht sich durch die starr festgelegte Amtszeit des Präsidenten. Gewinner und Verlierer sind für die gesamte Dauer des Präsidentschaftsmandats klar definiert. Die Verlierer müssen vier oder fünf Jahre abwarten, ohne jeglichen Zugang zu Exekutivbefugnissen oder Unterstützung zu haben. Das Nullsummenspiel in Präsidentschaftswahlen verschärft unvermeidlich die mit den Präsidentschaftswahlen verbundenen Spannungen und die mit ihnen einhergehende Polarisierung.“<sup>19</sup>

Im Parlament können die politischen Kräfte Kirgisistans nicht nur offen miteinander in Wettstreit treten, sondern auch Verhandlungen führen und die Verteilung von Posten in der Exekutive aushandeln. Dies fördert den politischen Dialog und die Kompromissbereitschaft. Heute sind alle wichtigen politischen Kräfte im Parlament des Landes vertreten. Patronagenetzwerke, die von politischen Parteien verkörpert werden, sind gezwungen, sich in einem etablierten institutionellen Rahmen miteinander zu messen, wobei sie sich gegenseitig in einem offenen und legalen Wettbewerb einschränken und ausbalancieren. Ein gewaltsamer Regimewechsel ist damit nicht länger im Interesse der betreffenden politischen Kräfte.

Ein weiterer wichtiger Faktor, der für eine hohe Wahrscheinlichkeit dauerhafter Stabilität spricht, ist die bei allen wesentlichen politischen Kräften des Landes auszumachende Kompromissbereitschaft. So haben z.B. nach den Parlamentswahlen im Oktober 2010 mehrere Parteien ihre Wahlniederlage öffentlich eingestanden und die Wahlergebnisse anerkannt. Dies wiederholte sich, nachdem die Ergebnisse der Präsidentschaftswahl im November 2011 bekannt gegeben worden waren.<sup>20</sup> In der ersten Hälfte des Jahres 2012 endete eine Serie von Protesten und Ultimaten unter Leitung der Oppositionspolitiker Adachan Madumarow, Kamtschybek Taschiew und Achmatbek Keldibekow plötzlich wieder, nachdem die Regierung ihnen offene Verhandlungen angeboten hatte. Obwohl es die Opposition versäumte, an dem für die Verhandlungen angesetzten Treffen teilzunehmen, verzichtete sie überraschend auf Proteste. Ein weiteres Phänomen, das auf eine generelle Kompromissbereitschaft hindeutet, ist die Bildung parlamentarischer Koalitionen. Trotz ihrer Meinungsverschiedenheiten haben die politischen Parteien zweimal erfolgreich eine Koalition gebildet.

Noch weitere Argumente sprechen dafür, dass die Wahrscheinlichkeit, dass die Stabilität in den staatlichen Institutionen auch zukünftig erhalten bleibt, hoch ist. Machtusurpation und Neopatrimonialismus endeten bereits zweimal

---

19 Juan J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, in: *Journal of Democracy*, Winter 1990, S. 56. Siehe auch Juan J. Linz/Arturo Valenzuela (Hrsg.), *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimore, MD, 1994 (eigene Übersetzung).

20 Vgl. *Zajavlenie političeskoj partii „Akšumkar“* [Erklärung der politischen Partei Akšumkar], 2. November 2011, unter: [http://akshumkar.kg/index.php?option=com\\_content&view=article&id=287%3A-lr&catid=25%3A2010-09-16-05-38-21&Itemid=2&lang=ru](http://akshumkar.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=287%3A-lr&catid=25%3A2010-09-16-05-38-21&Itemid=2&lang=ru).

nicht nur für den Präsidenten der Kirgisischen Republik, sondern auch für seine Familie und seine Verwandtschaft in einer Tragödie. Kaum ein Politiker wird freiwillig das Risiko eingehen, das Schicksal seiner Vorgänger zu teilen, indem er versucht, die Macht an sich zu reißen und damit die Lage zu destabilisieren. Die gegenwärtige Opposition macht an dem Umsturz beteiligte Mitglieder der Übergangsregierung für den Tod von Menschen am 7. April und im Juni 2010 verantwortlich. Diese Ansicht wird von einigen Rechtsexperten geteilt. Auf den Straßen, im Parlament und in den Medien wurde der Ruf laut, sie zur Verantwortung zu ziehen. Mitglieder der Übergangsregierung haben mehrfach ihre moralische und politische Verantwortung für die Ereignisse eingestanden. Den Revolutionären, die heute an der Macht sind, ist klar, dass sie die persönliche Verantwortung für den Erfolg der Reformen tragen, die sie in die Wege geleitet haben. Nicht nur die Zukunft Kirgisistans, sondern auch die persönliche Zukunft derjenigen, die momentan das Land lenken, hängt vom Erfolg der Reformen, der Wirksamkeit ihrer Regierungsführung und ihrer Kompromissfähigkeit ab.

Die Stabilität im Land hängt jedoch nicht nur von der Regierung, dem Erfolg ihrer Reformen und ihrer Kompromissfähigkeit ab. Da sind auch noch die Ereignisse vom Juni 2010. Die Strafverfolgungsorgane und Sicherheitskräfte befinden sich heute in einem besseren Zustand als 2010 und sind in der Lage, wirksamer auf eine mögliche Eskalation zu reagieren. Dennoch fällt es nicht nur angesichts des autoritären Charakters der zentralasiatischen Regime, sondern auch infolge der Unfähigkeit regionaler Sicherheitsorganisationen, auf die gegenwärtigen Herausforderungen wirksam zu reagieren, schwer, im Kontext regionaler Sicherheitsprobleme von Stabilität und Sicherheit in Kirgisistan zu sprechen.

### *Fazit*

Kirgisistan hat eine Übergangszeit durchgemacht, die vom 7. April 2010 bis zum Dezember 2011 anhielt, als die neue Regierungskoalition gebildet wurde. Die Aufgabe der Übergangsregierung bestand darin, die präsidentielle Verfassung in eine parlamentarische umzuwandeln und die staatlichen Institutionen in fairen und transparenten Wahlen auf der Grundlage einer neuen parlamentarischen Verfassung umzugestalten.

Trotz zahlreicher Probleme ist es der Übergangsregierung gelungen, die staatlichen Institutionen im geplanten Zeitraum umzugestalten und den Staat vor dem Zusammenbruch zu bewahren. Mehrere Faktoren können diesen Erfolg erklären: der Bruch mit der rechtlichen Kontinuität der Machtverhältnisse, durch den Patronagenetzwerke einigermaßen neutralisiert werden konnten; die Ermüdung und die Angst vor weiterer Destabilisierung, die zum Zusammenhalt der Bevölkerung beigetragen haben; die Pfadabhängigkeit sowohl der staatlichen als auch der privaten Institutionen, die ihrer Tätigkeit

weiterhin nachkamen und damit einen Zusammenbruch verhinderten; faire und transparente Wahlen, die allen wichtigen politischen Kräften die Vertretung im Parlament ermöglichten, sowie ein Trend in Richtung des politischen Dialogs und politischer Kompromisse.

Heute hat der Staat eine legitime Verfassung, ein Parlament, einen Präsidenten und eine Koalitionsregierung. Diese Institutionen erfüllen trotz der Schwierigkeiten, sich den neuen Spielregeln anzupassen, ihre Funktionen. Radikale Reformen schreiten sehr schnell voran. Nach einer Zeit des Chaos und der Unruhe hat Kirgisistan endlich einen stabilen Zustand erreicht. Mehrere Faktoren deuten darauf hin, dass diese Stabilität des politischen Regimes und der staatlichen Institutionen in näherer Zukunft anhalten wird. Dazu gehören die parlamentarische Regierungsform, die es verschiedenen politischen Kräften ermöglicht, sich innerhalb eines institutionellen Rahmens auf Dialoge und Kompromisse einzulassen, die Bereitschaft zu politischen Kompromissen, die es ermöglicht, Widersprüche gewaltlos aufzulösen, sowie die persönliche Verantwortlichkeit der führenden Politiker, die sie – verstärkt durch die Erfahrungen zwei vorheriger Präsidenten – davon abhält, die Macht an sich zu reißen.

Jedoch hängt Kirgisistans Stabilität nicht nur von den staatlichen Institutionen und dem politischen Regime ab. Es gibt viele destabilisierende Faktoren im Land: ethnische Konflikte im Süden, wachsender religiöser Extremismus und grenzüberschreitende Probleme im Ferghanatal. Diese internen Probleme werden durch die Instabilität in Afghanistan, den Drogenschmuggel und den Terrorismus verschärft. Die zukünftige Stabilität Kirgisistans steht also weiterhin vor schwerwiegenden Herausforderungen.