

# Maksat Kachkeev

## Die Verfassungsreform in Turkmenistan

### I. Einführung

Die postsowjetische Verfassungsgeschichte der Republik Turkmenistan<sup>1</sup> ist sehr eng mit der Persönlichkeit des „Turkmenbaschi“ (Oberhaupt der Turkmenen) *Saparmurad Nijasov* verbunden. Er hat die Führung des Landes vom langjährigen Parteiführer *Muhamed-nazar Gapurov* im Jahre 1985<sup>2</sup> übernommen und stand anschließend bis zu seinem Tode im Dezember 2006 an der Spitze der Partei. Unter seiner Führung verandelte sich Turkmenistan zu einem der repressivsten Staaten der Welt, in dem eine äußerst restriktive Politik gegenüber den Menschenrechten verfolgt wurde.<sup>3</sup>

Die politische Opposition wurde durch Folter, Verhaftungen und Drohungen entweder zum Schweigen gebracht oder gezwungen, im Ausland Zuflucht zu suchen.<sup>4</sup> Das Parteien-System Turkmenistans beschränkte sich auf eine einzige Partei, die herrschende Demokratische Partei, ein Überbleibsel der kommunistischen Partei.<sup>5</sup> Die Herrschaft von *Nijasov* nahm die absurdnen Züge eines Personenkultes an, der gewisse Ähnlichkeiten mit dem *Stalin-Kult* in der UdSSR oder dem Kult der Familie *Kim* in Nordkorea aufwies.<sup>6</sup> Das Land war damit in diesen mehr als 20 Jahren der unbegrenzten Willkür des Diktators ausgeliefert. Die Dauer der allgemeinen Schulausbildung wurde in dieser Zeit von zehn auf neun Jahre, diejenige der Hochschulausbildung auf zwei bis drei Jahre herabgesetzt.<sup>7</sup> Die turkmenische Akademie der Wissenschaften, die Oper und das Ballett wurden einfach abgeschafft, was einen schweren Schlag für die intellektuelle Elite darstellte.<sup>8</sup> Das von *Nijasov* geschriebene Buch „*Ruchnama*“ – eine Sammlung seiner Interpretationen und Anweisungen bezüglich der nationalen Bräuche und Traditionen – wurde Pflichtfach in Schulen und Hochschulen; bei jeder Prüfung (selbst der Führerscheinprü-

<sup>1</sup> Siehe allgemein zu Turkmenistan: *Marie-Carin von Gumppenberg/Udo Steinbach* (Hrsg.), Zentralasien: Geschichte, Politik, Wirtschaft, München 2004, S. 282 ff., *Rafis Abazov*, Historical Dictionary of Turkmenistan, Lanham/Maryland, 2004; zur sowjetischen Geschichte Turkmenistans: *Adrienne Lynn Edgar*, Tribal Nation. The Making of Soviet Turkmenistan, Princeton/Oxford 2004.

<sup>2</sup> *Rafis Abazov* (Fn. 1), S. 38.

<sup>3</sup> Die Helsinki-Föderation für Menschenrechte bezeichnet Turkmenistan als „repressivstes Mitgliedsland der OSZE“, *Karl-Heinz Moder*, Kein Ende der demokratischen Eiszeit in Zentralasien. Ein Beitrag zur „Renaissance“ der zentralasiatischen Region in der öffentlichen Wahrnehmung, in: Osteuropa 2001, siehe dazu auch den Bericht des UN-Generalsekretärs A/61/489 „Über die Menschenrechtsslage in Turkmenistan“ vom 3.10.2006 sowie die Berichte von Amnesty International „Turkmenistan: No effective human rights reform“ 61/004/2008 vom 23.6.2008 (<http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR61/004/2008/en>) und von Human Rights Watch „Human Rights Reform in Turkmenistan: Rhetoric or Reality“ vom 2.11.2007 (<http://www.hrw.org/en/reports/2007/11/02/human-rights-reform-turkmenistan?print>); ferner: *Aschdar Kurtow*, Mesto vyborov v sisteme vlasti v Turkmenii (Die Stellung der Wahlen im Machtsystem Turkmenistan), in: Central Asia and Caucasus, Nr. 2 (44) 2006, S. 112ff.

<sup>4</sup> *Markus Wehner*, Im Reich des großen Führers. Turkmenistan – eine zentralasiatische Despotie, in: Osteuropa 2001, S. 130-131.

<sup>5</sup> *Karl-Heinz Moder* (Fn. 3), S. 18.

<sup>6</sup> Siehe *Markus Wehner* (Fn. 4), S. 127 f.

<sup>7</sup> *Murad Aitakon*, Independence Turkmen Style, in: Histories of Hope. Personal reflections on transition in the EBRD region, S. 87 (<http://www.ebrd.com/pubs/general/hhe.pdf>).

<sup>8</sup> *Karl-Heinz Moder* (Fn. 3), S. 18.

fung) war die Kenntnis des „*Ruchnama*“ nachzuweisen.<sup>9</sup> In der Hauptstadt Turkmenistans Aschgabat wurde eine vergoldete 12 Meter hohe Statue des „Oberhauptes aller Turkmenen“ errichtet, die sich mit dem Lauf der Sonne um sich herum bewegt.<sup>10</sup> Die Gemeinsamkeiten von *Stalin* und *Nijasov* kommen nicht nur in der äußeren Ausstattung des Personenkultes, sondern ebenfalls in der Ausgestaltung der gesamten verfassungsrechtlichen Ordnung zum Ausdruck.

## II. Die Verfassungsreform

### 1. Der Nachlass

Die Verfassungsordnung von *Nijasov* ist durch ein stark verzerrtes Bild der Machtverhältnisse gekennzeichnet. Dies wird in erster Linie am sogenannten *Halk Maslahaty* (Volksrat), dem „höchsten repräsentativen Organ der Volksmacht mit den Befugnissen der höchsten Staatsmacht und der Staatsverwaltung“<sup>11</sup> sichtbar. Der *Halk Maslahaty* bestand aus 2.507 Mitgliedern, zu denen nicht nur der Staatspräsident, die Parlamentsabgeordneten, der Präsident des Obersten Gerichts und die Regierungsmitglieder, sondern auch die Oberhäupter der Gebiete und der Hauptstadt Aschgabad zählten.<sup>12</sup> Darüber hinaus waren in diesem Organ Repräsentanten der gesellschaftlichen Vereinigungen und Gewerkschaften sowie die Ältesten vertreten.<sup>13</sup> Die Kompetenzen dieses Gremiums waren außerordentlich umfangreich und umfassten über die herkömmlichen Kompetenzen einer Legislative hinaus Kompetenzen, die gewöhnlich der Exekutive oder gar der Judikative zugewiesen sind.<sup>14</sup>

Als Organ der Legislative war der *Halk Maslahaty* für die Verabschiedung und Änderung der Verfassung zuständig.<sup>15</sup> In seine Zuständigkeit fielen die gewöhnlichen parlamentarischen Befugnisse wie beispielsweise die Anberaumung von Volksabstimmungen,<sup>16</sup> Präsidentschafts- und Parlamentswahlen,<sup>17</sup> die Entscheidung über die Änderung der Staatsgrenze und der administrativ-territorialen Einteilung des Landes.<sup>18</sup> Als übergeordnetes Organ über alle Gewalten nahm der *Halk Maslahaty* die Rechenschaftsberichte des Staatspräsidenten,<sup>19</sup> des Parlaments, der Regierung sowie auch des Obersten Gerichts und der Generalstaatsanwaltschaft entgegen.<sup>20</sup> Als äußerst bedenklich erschienen die richterli-

<sup>9</sup> Murad Aitakov (Fn. 7), S. 87.

<sup>10</sup> Siehe Markus Wehner (Fn. 4), S. 127.

<sup>11</sup> Verfassung der Republik Turkmenistan vom 18.5.1992 (mit den Veränderungen vom 27.12.1995 und 15.8.2003); siehe zur Verfassungsentwicklung unter *Nijasov*: Otto Luchterhandt, Präsidentialismus in den GUS-Staaten, in: Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Problem der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen, Berlin 2002, 2. Auflage, S. 260 ff.

<sup>12</sup> Art. 46 Verfassung (Fn. 11); siehe dazu auch das Verfassungsgesetz „Über den *Halk Maslahaty* Turkmenistans“ vom 15.8.2003.

<sup>13</sup> Ebenda.

<sup>14</sup> Dieter Mathei, Turkmenistan – Quo vadis, in: Zentralasien-Analysen, Nr. 12 vom 20.12.2008, S. 2.

<sup>15</sup> Art. 48 Abs. 1 Verfassung.

<sup>16</sup> Art. 48 Abs. 3 Verfassung.

<sup>17</sup> Art. 48 Abs. 4 Verfassung.

<sup>18</sup> Art. 48 Abs. 6 Verfassung.

<sup>19</sup> Art. 48 Abs. 7 Verfassung.

<sup>20</sup> Art. 48 Abs. 8 Verfassung.

chen Funktionen des *Halk Maslahaty*, denn ihm oblag z.B. die Erklärung einer rechtswidrigen zum Vaterlandsverrat oder die Erklärung einer für schuldig befundenen Person zum Vaterlandsverräter; auch war ihm die Entscheidung darüber vorbehalten, ob die Höchststrafe bzw. lebenslange Haft angeordnet wird.<sup>21</sup> Diese Funktionen wurden durch die Verfassungsänderung vom 15. August 2003 eingeführt, die vom *Halk Maslahaty*, der sich damit zugleich zur vierten Gewalt neben der Legislative, der Exekutive und der Judikative erklärt hatte, selbst beschlossen worden war.<sup>22</sup>

Von der neuen Befugnis machte der *Halk Maslahaty* schon bald Gebrauch, nachdem am 25. Dezember 2003 ein vermeintliches Attentat auf die Wagenkolonne des Präsidenten zum Anlass für politische Repressalien genommen worden war. Im Rahmen des Schauprozesses wurde der *Halk Maslahaty* einberufen; in dieser Sitzung hatten „die Täter“ ihre „aufrichtige Reue“ zu zeigen, woraufhin unterschiedliche Haftstrafen gegen die vermeintlichen Organisatoren<sup>23</sup> des Attentates bestätigt wurden.<sup>24</sup> Aus diesem Grunde ist es nicht verwunderlich, dass Staatspräsident *Nijasov* das Amt des Vorsitzenden des *Halk Maslahaty* selbst übernahm. Schon im Jahr 1999 war die Begrenzung der Amtszeit des Präsidenten auf fünf Jahre durch ein Verfassungsgesetz aufgehoben und eine unbefristete Amtszeit ermöglicht worden.<sup>25</sup> Damit wurde der *Turkmenbaschi* zum Präsidenten auf Lebenszeit. Die Regierung bzw. das Ministerkabinett als Organ der Exekutive wurde seiner Selbständigkeit beraubt und verwandelte sich in ein Organ zum Vollzug des Willens des Präsidenten, der in der Form von Präsidialerlassen oder Beschlüssen des *Halk Maslahaty* zum Ausdruck gebracht wurde. Auch dieses Organ konnte keine Eigenständigkeit aufweisen, solange laut Verfassung der Staatspräsident an seiner Spitze stand.<sup>26</sup> Der *Medschlis*, das Parlament, das aus 50 Abgeordneten bestand und für fünf Jahre gewählt wurde,<sup>27</sup> war zudem in seinen Befugnissen erheblich beschnitten, denn nach der turkmenischen Verfassung konnte die Gesetzgebungskompetenz an den Staatspräsidenten übertragen werden.<sup>28</sup> Der *Halk Maslahaty* war auch ermächtigt, den *Medschlis* auf eigene Initiative aufzulösen.<sup>29</sup> Damit bestand in Turkmenistan unter der Herrschaft von *Nijasov* ein absolutistisches Verfassungskonstrukt mit dem diffusen *Halk Maslahaty* an der Spitze, der letztendlich vom Präsidenten und seinem Machtapparat kontrolliert wurde.

<sup>21</sup> Art. 48 Abs. 9 Verfassung.

<sup>22</sup> Art. 4 Verfassung.

<sup>23</sup> Zu diesen Personen zählten der ehemalige Außenminister *Boris Schihmuradow*, der ehemalige Zentralbankvorsitzende *Hudaiberdy Orazow*, der ehemalige Botschafter in der Türkei *Nurmuhammed Hanamow* und der ehemalige stellvertretende Landwirtschaftsminister *Saparmurat Iklymow*; siehe dazu den Bericht von Amnesty International „Turkmenistan: No effective human rights reform“ 61/004/2008 vom 23.6.2008, S. 17 ff. (zugänglich auf: <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR61/004/2008/en>).

<sup>24</sup> Bericht der Amnesty International „Turkmenistan: No effective human rights reform“ 61/004/2008 vom 23.6.2008, S. 19.

<sup>25</sup> Otto Luchterhandt (Fn. 11), S. 268; Angelika Nußberger, Setting Limit and Setting Limits Aside – The Constitutional Framework of Presidential Power in Post-Communist Countries, in: Antonia La Pergola, Liber Amicorum, 2008, S. 220-221.

<sup>26</sup> Art. 73 Verfassung.

<sup>27</sup> Art. 62 Verfassung.

<sup>28</sup> Art. 65 Verfassung.

<sup>29</sup> Art. 63 Abs. 2 Verfassung.

## 2. Die Verfassungsreformen

### a. Die Verfassungsänderung vom 26. Dezember 2006

Nach dem plötzlichen Tod von *Saparmurat Niyazov* am 21. Dezember 2006 stellte sich die Frage nach der Nachfolge und der politischen Zukunft des Landes.<sup>30</sup> Gemäß der *Niyazov*-Verfassung von 1992 und auch nach den Änderungen von 1995<sup>31</sup> und 2003<sup>32</sup> wäre der Parlamentspräsident mit der Wahrnehmung der Präsidentengeschäfte zu betrauen gewesen.<sup>33</sup>

*Ovezegeldi Ataev*, der das Amt des Parlamentspräsidenten zu jener Zeit innehatte, wurde aber auf der gemeinsamen Sitzung des Sicherheitsrats und des Ministerkabinetts am 22. Dezember 2006 entmachtet; ihm wurden die Anstiftung zur Urkundenfälschung und Nötigung vorgeworfen.<sup>34</sup> In derselben Sitzung wurde *Gurbanguly Berdymuchamedov*, zu jener Zeit amtierender stellvertretender Ministerpräsident und Gesundheitsminister, zum Interimspräsidenten ernannt.<sup>35</sup> Am 26. Dezember 2006 trat der *Halk Maslahaty* zusammen, bestimmte *Berdymuchamedov* zu seinem Vorsitzenden und änderte zugleich die Verfassung.<sup>36</sup> Nach dem neuen Art. 60 wurde der stellvertretende Ministerpräsident durch Beschluss des Sicherheitsrats bis zur Wahl des neuen Präsidenten zum Interimspräsident berufen; die Wahl musste innerhalb von 60 Tagen durchgeführt werden.<sup>37</sup> Am 11. Februar 2007 wurde *Berdymuchamedov* dann in bekannter Weise mit 89, 32 Prozent der Stimmen bei einer Beteiligung von 98, 65 Prozent der Stimmberechtigten zum Staatspräsidenten gewählt.<sup>38</sup>

### b. Die Verfassungsänderung vom 26. September 2008

Am 18. April 2008 wurde vom Präsidenten eine Sonderkommission einberufen, deren Aufgabe darin bestand, eine Verfassungsänderungsvorlage auszuarbeiten.<sup>39</sup> Am 26. September 2008 kam der *Halk Maslahaty* zusammen; noch am selben Tag wurde unter Beachtung der Vorschläge des Parlaments, der Verfassungsversammlung und des Natio-

---

<sup>30</sup> Siehe dazu *Michael Ludwig*, Kein Tauwetter in Turkmenistan, in: FAZ, vom 9.2.2007, S. 12.

<sup>31</sup> Die Veränderungen von 1995 bezogen sich auf Art. 1 Abs. 4 und Art. 4, in denen die durch den UNO-Beschluss vom 12.12.1995 angenommene ständige Neutralität Turkmenistans verankert wurde; siehe *Otto Luchterhandt* (Fn. 11), S. 268.

<sup>32</sup> Die Veränderungen von 2003 bezogen sich in erster Linie auf die Erweiterung der Befugnisse des *Halk Maslahaty*.

<sup>33</sup> Art. 60 Abs.2 Verfassung.

<sup>34</sup> *Dieter Mathei* (Fn. 14), S. 2.

<sup>35</sup> Ebenda.

<sup>36</sup> Siehe das Verfassungsgesetz Turkmenistans „Über die Einführung von Änderungen und Ergänzungen der Verfassung Turkmenistans“ vom 26.12.2006.

<sup>37</sup> Art. 4 des Verfassungsgesetzes „Über die Einführung von Änderungen und Ergänzungen der Verfassung Turkmenistans“ vom 26.12.2006.

<sup>38</sup> *Dieter Mathei* (Fn. 14), S. 3.

<sup>39</sup> *Dieter Mathei* (Fn. 14), S. 4.

nalen Instituts für Demokratie und Menschenrechte das verfassungsändernde Gesetz erwartungsgemäß einstimmig verabschiedet.<sup>40</sup>

Im Folgenden soll die Ausbalancierung der Gewalten in der nun geltenden turkmenischen Verfassung analysiert werden. Die meisten Änderungen betreffen das III. Kapitel „System der Machtorgane und der Verwaltung in Turkmenistan“; dagegen sind die Bestimmungen über die Grundlagen der Verfassungsordnung (I. Kap.) und über die Rechte und Freiheiten des Menschen und Bürgers (II. Kap.) nahezu unangetastet geblieben. Seit dieser Verfassungsreform existiert auch in Turkmenistan wieder die klassische Form der Gewaltenteilung in Legislative, Exekutive und Judikative; die „Vierteilung“ oder Zusammenfassung der Gewalten mit dem *Halk Maslahaty* an der Spitze, der jedoch unter starkem Einfluss der Exekutive stand, war damit nur ein recht kurzes Zwischenspiel. Der *Halk Maslahaty* wurde abgeschafft, womit sich die Frage aufdrängt, welchen Organen seine Kompetenzen übertragen wurden.

#### aa. Legislative

Der *Medschlis*, das „höchste repräsentative Organ, das die gesetzgebende Gewalt gewährleistet“,<sup>41</sup> d.h. also das Parlament, dessen Rechte nach früherem Verfassungsrecht durch die Kompetenzen des *Halk Maslahaty* erheblich beschnitten wurden, besteht nun aus 125 Abgeordneten, die in Wahlkreisen für eine fünfjährige Legislaturperiode gewählt werden.<sup>42</sup>

Den Löwenanteil der früheren Kompetenzen des *Halk Maslahaty* hat der *Medschlis* erhalten. Dies gilt in erster Linie für die Gesetzgebung, und zwar sowohl im Hinblick auf die einfachen Gesetze als auch im Hinblick auf die Änderung oder Ergänzung der Verfassung.<sup>43</sup> Die Anberaumung von Volksabstimmungen<sup>44</sup> sowie von Kommunal-, Präsidentschafts- und Parlamentswahlen<sup>45</sup> fielen bereits nach früherem Recht in die Zuständigkeit des Parlaments. Hinzu kam die Kompetenz des *Medschlis*, Verträge zu ratifizieren<sup>46</sup> sowie die Staatsgrenze oder die inneren administrativen Grenzen zu ändern.<sup>47</sup> Die ebenfalls früher dem *Halk Maslahaty* gehörende Kompetenz zur „Betrachtung der grundlegenden Richtungen und Programme der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes“<sup>48</sup> korrespondiert wohl mit der neuen parlamentarischen Befugnis, die Regierungsprogramme zu billigen.<sup>49</sup>

Bemerkenswert ist aber, dass trotz der Bemühungen, die stark verschobenen Machtverhältnisse zu reformieren, der Legislative auch weiterhin Funktionen der Judikative bzw. der Verfassungsgerichtsbarkeit zugewiesen sind. Auch nach den neuen Verfassungsbestimmungen fällt die „Definition der Übereinstimmung oder Nichtübereinstim-

<sup>40</sup> Art. 1-2 des Verfassungsgesetzes vom 26.12.2006; siehe dazu *Chemen Durdiyeva*, „Turkmenistan adopts a new Constitution“, in: Central Asia-Caucasus Institute Analyst vom 15.10.2008 (<http://www.cacianalyst.org/?q=node/4964>).

<sup>41</sup> Art. 59 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008.

<sup>42</sup> Art. 60 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008.

<sup>43</sup> Art. 63 Abs. 1 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008.

<sup>44</sup> Art. 63 Abs. 5 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008.

<sup>45</sup> Art. 63 Abs. 6 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008.

<sup>46</sup> Art. 63 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008.

<sup>47</sup> Art. 63 Abs. 11 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008.

<sup>48</sup> Art. 63 Abs. 4 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008.

<sup>49</sup> Art. 63 Abs. 2 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008.

mung der normativen Rechtsakte der Organe der Staatsmacht und der Staatsverwaltung mit der Verfassung“ in die Zuständigkeit des Parlaments.<sup>50</sup> Der *Medschlis* ernennt und entlässt weiterhin den Präsidenten des Obersten Gerichts, den Generalstaatsanwalt sowie den Innen- und den Justizminister; er benötigt hierfür aber weiterhin einen entsprechenden Vorschlag des Präsidenten.<sup>51</sup> Auch die Verabschiedung des Haushalts und die Bewertung des Berichts über dessen Vollzug fallen weiterhin in die Kompetenz des Parlaments.<sup>52</sup> Selbst wenn die aufgezeigten Änderungen insgesamt als positiv zu bewerten sind, darf nicht übersehen werden, dass das Parlament auch nach nun geltendem Verfassungsrecht die Gesetzgebungskompetenz an den Präsidenten übertragen kann; davon ausgenommen werden lediglich die Verfassungsänderung sowie einzelne Rechtsmaterien wie das Strafrecht und das Verwaltungsrecht.<sup>53</sup>

Darüber hinaus kann das Parlament aufgelöst werden; insofern unterscheiden sich die Gründe nicht von den früheren: Das Parlament kann sich selbst auflösen; der betreffende Beschluss bedarf jedoch einer Zweidrittelmehrheit.<sup>54</sup> Die Entscheidung kann aber auch einer Volksabstimmung unterworfen werden.<sup>55</sup> Schließlich kann der Präsident das Parlament auflösen, wenn dieses nicht dazu im Stande war, innerhalb von sechs Monaten eigene führende Gremien zu wählen.<sup>56</sup> Auch bezüglich der Stellung der Parlamentsabgeordneten wurden die bisherigen Regeln beibehalten: Abgeordnete können grundsätzlich jederzeit mit Zweidrittelmehrheit ihres Amtes enthoben werden. Auf der anderen Seite wird ihnen weiterhin Immunität gegenüber jeglicher strafrechtlicher Verfolgung zugesprochen.<sup>57</sup>

## bb. Die Exekutive

Nach der alten Herrschaftsordnung von Nijasov lag die absolute Staatsgewalt infolge der Überwachung durch Geheimdienste und Polizei allein in dessen Händen. Die präsidialen Befugnisse wurden allenfalls „*pro forma*“ durch den *Halk Maslahaty* eingeschränkt, da er z.B. gegenüber letzterem rechenschaftspflichtig war.<sup>58</sup>

Im Übrigen hat sich aber die Stellung des Präsidenten infolge der Verfassungsreform kaum geändert. Er ist sowohl Staatsoberhaupt als auch Oberhaupt der vollziehenden Gewalt; er ist die höchste Amtsperson, „der Garant der nationalen Unabhängigkeit und des Neutralitätsstatus, der territorialen Integrität, der Einhaltung der Verfassung und der internationalen Verträge“.<sup>59</sup> Die Wahlmodalitäten wurden ebenfalls beibehalten; der Präsident wird in direkter Volkswahl für eine fünfjährige Amtszeit gewählt. Es ist jedoch nicht mehr normiert, dass der Präsidentschaftskandidat ethnisch „ein Turkmen“ sein muss.<sup>60</sup> Letzteres wurde als Diskriminierung gegenüber anderen Kandidaten nicht turkmenischer Herkunft angesehen und daher gestrichen. Weitere Anforderungen sind die

<sup>50</sup> Art. 63 Abs. 9 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008.

<sup>51</sup> Art. 63 Abs. 7 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008.

<sup>52</sup> Art. 63 Abs. 3 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008.

<sup>53</sup> Art. 63 Abs. 9 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008.

<sup>54</sup> Art. 61 Abs. 2 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008.

<sup>55</sup> Art. 61 Abs. 1 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008.

<sup>56</sup> Art. 61 Abs. 3 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008.

<sup>57</sup> Art. 68 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008.

<sup>58</sup> Siehe Art. 55 Abs. 4 Verfassung i. d. F. vom 26.9.2008 und Art. 48 Abs. 7 Verfassung i. d. F. vom 15.8.2003.

<sup>59</sup> Art. 50 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>60</sup> Art. 53 Verfassung i.d.F. vom 15.8.2003.

turkmenische Staatsangehörigkeit, die Vollendung des Mindestalters (40 Jahre) und das Nichtüberschreiten des Höchstalters (70 Jahre), das Beherrschen der Staatssprache und ein mindestens 15-jähriger Aufenthalt in Turkmenistan.<sup>61</sup> Besonders hervorzuheben ist, dass die neue Verfassung die Anzahl der Amtszeiten des Präsidenten nicht mehr beschränkt, womit derselbe Amtsträger weiterhin grundsätzlich unbefristet das Präsidententamt ausüben kann.

Eine verfassungsrechtliche Besonderheit der Stellung des turkmenischen Präsidenten im Vergleich zu seinen zentralasiatischen Nachbarn<sup>62</sup> besteht darin, dass die turkmenische Verfassung den Präsidenten ausdrücklich zum Oberhaupt der Exekutive erklärt<sup>63</sup> und diesen darüber hinaus als Vorsitzenden des Kabinetts sowohl formal als auch *de facto* mit der Führung der Regierung betraut.<sup>64</sup> Der Präsident beruft ferner die Regierungsmitglieder;<sup>65</sup> allein die Ernennung des Innen- und Justizministers bedarf der Zustimmung des Parlaments.<sup>66</sup> Die verfassungsrechtliche Bindung der Regierung an den Präsidenten wird auch durch den Umstand deutlich, dass das Kabinett mit der Wahl des neuen Präsidenten zurücktritt, und die neue Regierung von ihm zusammengesetzt wird.<sup>67</sup> Der Präsident hat ferner nach den neuen Verfassungen das Recht, die Programme und Hauptrichtungen der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des Landes zu bestimmen.<sup>68</sup> Insofern tritt er aber in Konkurrenz zum Parlament, das ähnliche Kompetenzen hat.<sup>69</sup> Es ist somit festzustellen, dass die verschiedene Gewalten umfassenden und äußerst umfangreichen präsidialen Machtbefugnisse des früheren Verfassungsrechts auch in das geltende Verfassungsrecht Eingang gefunden haben. Die drückt sich z.B. im Bereich der Wirtschaftspolitik dadurch aus, dass der Präsident den Staatshaushalt aufstellt, ihn dem Parlament vorlegt und anschließend über seine Ausführung Bericht erstattet.<sup>70</sup>

Auch die Zuständigkeiten des Präsidenten hinsichtlich der Errichtung der Verfassungsorgane wurden erweitert. Neu ist die Kompetenz, den Sicherheitsrat zu etablieren und den Vorsitz in diesem Gremium zu führen.<sup>71</sup> Die Kompetenz, die Zentrale Wahlkommission einzusetzen, ging ebenfalls vom *Halk Maslahaty* auf den Präsidenten über.<sup>72</sup> Im Sicherheitsbereich ist der Präsident, abgesehen davon, dass er weiterhin Oberbefehlshaber ist,<sup>73</sup> dazu ermächtigt, den Ausnahmezustand im ganzen Land oder in einzelnen Gebieten zu verhängen.<sup>74</sup> Für die Verteilung der Herrschaftsmacht in den zentralasiatischen Ländern ist es ferner nicht unwichtig, wer für die Berufung der Oberhäupter der

<sup>61</sup> Art. 51 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>62</sup> Siehe dazu z.B. Art. 40 Abs. 1 kasachische Verfassung von 1995, Art. 42 Abs. 1 kirgisische Verfassung von 2007 und Art. 89 usbekische Verfassung von 1992; Art. 64 tadschikische Verfassung von 1994 bezeichnet den Präsidenten ebenfalls wie die turkmenische Verfassung als „Oberhaupt der Exekutive“.

<sup>63</sup> Art. 50 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>64</sup> Art. 72 S. 2 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>65</sup> Art. 73 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>66</sup> Art. 63 Abs. 7 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>67</sup> Art. 73 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>68</sup> Art. 53 Abs. 5 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>69</sup> Vgl. Art. 63 Abs. 4 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>70</sup> Art. 53 Abs. 6 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008; vgl. auch Art. 55 Abs. 5 Verfassung i.d.F. 15.8.2003.

<sup>71</sup> Art. 53 Abs. 4 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>72</sup> Art. 53 Abs. 8 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>73</sup> Art. 53 Abs. 3 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>74</sup> Art. 53 Abs. 14 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008; vgl. auch Art. 55 Abs. 12 Verfassung i.d.F. vom 15.8.2003.

lokalen Verwaltung zuständig ist. Auch insofern hat sich infolge der Verfassungsreform wenig geändert. Wie auch zuvor<sup>75</sup> werden die Oberhäupter bzw. *Hjakims* der lokalen Verwaltung auf allen Ebenen (Gebiete, Städte und Bezirke) ausschließlich vom Präsidenten ernannt; nur ihm gegenüber sind erstere rechenschaftspflichtig.<sup>76</sup>

Der Ablauf des Amtsenthebungsverfahrens bleibt ebenfalls unveränderlich; dieses wird aber nun durch den *Medschlis* und nicht mehr durch den *Halk Maslahaty* eingeleitet und durchgeführt. Im Falle eines Verfassungsbruchs oder eines Gesetzesverstoßes seitens des Präsidenten kann das Parlament mit Zweidrittelmehrheit der Abgeordneten sein Misstrauen aussprechen. In einer weiteren Abstimmung bedarf die parlamentarische Misstrauenserklärung dann einer Dreiviertelmehrheit; anschließend ist die Entscheidung noch einmal durch eine Volksabstimmung zu bekräftigen.<sup>77</sup>

Die Kompetenzen der Regierung (oder nach dem Wortlaut der Verfassung des Ministerkabinetts) bleiben weiterhin beschränkt. Wie auch früher besteht die primäre Aufgabe der Regierung in der Organisation des Vollzugs der Gesetze sowie der Parlaments- und präsidenzialen Beschlüsse.<sup>78</sup> Die aufgelisteten Zuständigkeiten sind fast gleichlautend mit den früheren Bestimmungen und somit auch weiterhin wenig konkret und vage. Hinsichtlich der Wirtschafts- und Finanzpolitik sind vor allem die Zuständigkeit zur Verwaltung der staatlichen Behörden<sup>79</sup> und Unternehmen sowie zur rationalen Nutzung der Naturschätze zu nennen.<sup>80</sup> Ferner ergreift die Regierung Maßnahmen zur Verstärkung des Finanzsystems;<sup>81</sup> Grenzen ergeben sich hier aber aus der weiten Haushaltsskompetenz des Staatspräsidenten.<sup>82</sup> Im Gegensatz zum Präsidenten, dessen Handlungsinstrumente sowohl in den früheren<sup>83</sup> als auch in den geltenden<sup>84</sup> Verfassungsbestimmungen aufgelistet werden und der hiernach Dekrete und Beschlüsse erlassen sowie Anordnungen erteilen kann, sind die Instrumente der Regierung nicht mehr in der Verfassung verankert.

## cc. Die Judikative

Die Verfassungsbestimmungen über die Judikative haben keine beachtlichen Änderungen erfahren. Der Verfassungsgeber ist allerdings zur russischen Bezeichnung „*Sudja*“ zurückgekehrt und hat den turkmenischen Begriff „*Kasy*“ wieder gestrichen. Die Richter werden – wie auch bisher<sup>85</sup> – ausschließlich vom Präsidenten ernannt;<sup>86</sup> von einer fünfjährigen Amtsperiode ist aber in der nun geltenden Verfassung keine Rede mehr. Auch legt die Verfassung dem Präsidenten des Obersten Gerichts keine Rechenschaftspflicht mehr gegenüber dem Staatspräsidenten auf.<sup>87</sup>

---

<sup>75</sup> Vgl. Art. 79 Verfassung der i.d.F. vom 15.8.2003.

<sup>76</sup> Art. 81 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>77</sup> Art. 57 Abs. 2 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008; vgl. auch Art. 59 Abs. 2 Verfassung i.d.F. vom 15.8.2003.

<sup>78</sup> Art. 75 Abs. 1 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>79</sup> Art. 75 Abs. 8 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>80</sup> Art. 75 Abs. 4 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>81</sup> Art. 75 Abs. 5 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>82</sup> Art. 53 Abs. 6 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>83</sup> Art. 56 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>84</sup> Art. 54 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>85</sup> Art. 100 Verfassung i.d.F. vom 15.8.2003.

<sup>86</sup> Art. 102 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>87</sup> Art. 98 Verfassung i.d.F. vom 15.8.2003.

### 3. Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen bei den Parlamentswahlen

Am 14. Dezember 2008 fanden in Turkmenistan vorgezogene Wahlen statt. Im Vergleich zu früheren Wahlen waren einzelne Lockerungen zu beobachten. So wurden beispielsweise zum ersten Mal internationale Beobachter, und zwar nicht nur der GUS, sondern auch der OSCE und der UN, eingeladen.<sup>88</sup> Auch konnten erstmals turkmenische Staatsangehörige im Ausland in den insgesamt 27 im Ausland eingerichteten Wahllokalen ihre Stimme abgeben.<sup>89</sup>

Eine weitere Neuerung war, dass sich bei diesen Parlamentswahlen 288 Kandidaten um die 125 Parlamentsmandate bewarben; die meisten Bewerber waren allerdings entweder von der regierungstreuen Demokratischen Partei oder vom Bündnis der ebenfalls regierungsfreundlichen gesellschaftlichen Vereinigung „Galkanysch“ aufgestellt und registriert worden, was einen Bruch mit dem alten seit Sowjetzeiten bestehenden System „ein Sitz – ein Kandidat“ angesehen werden kann.<sup>90</sup> Diese Organisationen stellten aber zugleich die Wahlbeobachter und die Mitglieder der Wahlkommissionen, was vom Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE (weiterhin - BDIM) recht zurückhaltend als mangelnde Unterscheidung von Zivilgesellschaft, Partei und Staat kritisiert wurde.<sup>91</sup> Das BDIM wies auch darauf hin, dass die Organisationen der Zivilgesellschaft derselben Führung wie Partei und Staat unterstellt sind und die Medien darüber hinaus vom Staat kontrolliert werden.<sup>92</sup> Als weiterer Missstand wurde der Ausschluss der sich im Ausland befindlichen oppositionellen Parteien im Wahlprozess beklagt.<sup>93</sup> Weniger zurückhaltende Beobachter sprachen sogar von der totalen Kontrolle der Geheimdienste über den Verlauf der Wahlen und berichteten im Gegensatz zu den offiziellen Angaben<sup>94</sup> von einer äußerst geringen Wahlbeteiligung.<sup>95</sup>

Am 9. Januar 2009 trat das neu gewählte Parlament zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. In dieser Sitzung überließ der Präsident nichts dem Zufall; er schlug die Kandidaten für das Amt des Parlamentspräsidenten vor, legte die Zahl der Parlamentsausschüsse fest und schlug deren Vorsitzende vor.<sup>96</sup> Die Verfassung sieht dagegen vor, dass das Parlament selbständig die Befugnisse der Abgeordneten festlegt und den Parla-

<sup>88</sup> Siehe dazu: Chemen Durdyieva, Parliamentary Elections in Turkmenistan, in: Central Asia-Caucasus Analyst, Vol.11, Nr. 1 vom 14.1.2009, S. 18 (<http://www.cacianalyst.org/?q=node/5014>); ferner FAZ vom 15.12.2008, S. 6.

<sup>89</sup> Wybory: v Turkmenii nowyj parlament (Wahlen: Turkmenistan hat ein neues Parlament), Nezavisimaja gazeta vom 15.12.2008.

<sup>90</sup> Siehe Nezavisimaja Gazeta vom 12.12.2008 ([http://www.ng.ru/cis/2008-12-12/6\\_turkmenia.html](http://www.ng.ru/cis/2008-12-12/6_turkmenia.html)).

<sup>91</sup> Siehe den Bericht der OSCE/ODIHR vom 20.10.2008, S. 2 ([http://www.osce.org/documents/odihr/2008/10/34496\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2008/10/34496_en.pdf)).

<sup>92</sup> Ebenda.

<sup>93</sup> Siehe dazu: Michael Ludwig, Risse im Einparteienstaat, FAZ vom 13.12.2008, S. 6.

<sup>94</sup> Laut offiziellen Angaben haben 2.593.658 bzw. 93.87 % der wahlberechtigten Bürger an den Parlamentswahlen teilgenommen, Nezavisimaja Gazeta vom 22.12.2008 ([http://www.ng.ru/cis/2008-12-22/5\\_turkmenia.html](http://www.ng.ru/cis/2008-12-22/5_turkmenia.html)).

<sup>95</sup> Siehe den Bericht des Instituts für Krieg und Frieden, Turkmen Election Reveals Depressingly Familiar Abuses ([http://www.iwpr.net/?p=btm&s=b&o=348556&apc\\_state=hb](http://www.iwpr.net/?p=btm&s=b&o=348556&apc_state=hb)).

<sup>96</sup> Siehe den Bericht des Instituts für Krieg und Frieden, Turkmen Leader to Keep Lid on Democracy vom 13.1.2009 ([http://www.iwpr.net/?apc\\_state=hrufrc349092&l=en&s=f&o=349093](http://www.iwpr.net/?apc_state=hrufrc349092&l=en&s=f&o=349093)).

mentspräsidenten sowie die Mitglieder der Ausschüsse und Gremien aus seinen Reihen wählt.<sup>97</sup>

### III. Schlussbetrachtung

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass zwar einige Fortschritte in Richtung Gewaltenteilung gemacht wurden. Aber auch nach der Verfassungsreform hat der Präsident enorme Machtbefugnisse, und zwar vor allem hinsichtlich der Wirtschafts- und Sicherheitspolitik, während dem Ministerkabinett nach wie vor jegliche Eigenständigkeit verwehrt bleibt.

Der Präsident verfügt auch in der Zukunft über wichtige Kontrollinstrumente gegenüber der Legislative und der Judikative; er behält seine herausragende Stellung in der turkmenischen Verfassungsordnung bei. Auch wurde die Chance verfehlt, eine eigenständige Verfassungsgerichtsbarkeit zu schaffen.

Ziel jeder Verfassungsreform wie auch des Staates ist die Verbesserung des Wohlergehens des Einzelnen. Dies wird auch in der turkmenischen Verfassung hervorgehoben, wonach der Mensch den höchsten Wert der Gesellschaft und des Staates darstellt.<sup>98</sup> Obwohl auch einzelne Aktivisten für Menschenrechte unter die Amnestie vom 7. Dezember 2008 fielen, die insgesamt 390 Personen umfasste, sind heute noch zahlreiche politische Gefangene in Haft. Auch zwei Jahre nach dem Tod von *Nijasov* steht Turkmenistan wohl nicht zu Unrecht weiter in dem Ruf, einer der repressivsten Staaten der Welt zu sein.<sup>99</sup> Ähnlichkeiten in den Herrschaftssystemen der Sowjetunion in der Nach-Stalin-Ära und dem heutigen Turkmenistan nach *Nijasov* sind nicht zu übersehen. Turkmenistan erlebt gegenwärtig eine, wenn auch vorsichtige Phase der Demontage des Personenkults von *Nijasov*. In den Städten werden allmählich die Portraits des „*Turkmenbaschi*“ entfernt; die vergoldete Statue wurde vom Stadtzentrum an den Rand Aschgabats verbannt. Die Geldscheine tragen nicht mehr sein Abbild; in der Nationalhymne wird der „*Turkmenbaschi*“ nicht mehr erwähnt.<sup>100</sup> Allerdings darf nicht vergessen werden, dass nach dem *Chruščëv*-„Tauwetter“ der *Brešnev*-„Stillstand“ kam. Demokratie und Rechtsstaat lassen im post-sowjetischen Raum – mit Ausnahme der baltischen Staaten – also immer noch auf sich warten.

<sup>97</sup> Art. 62 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>98</sup> Art. 3 S. 1 Verfassung i.d.F. vom 26.9.2008.

<sup>99</sup> Siehe dazu den Bericht von Human Rights Watch vom 9.12.2008: Turkmenistan: Human Rights Activist Freed (<http://www.hrw.org/en/news/2008/12/09/turkmenistan-rights-activist-freed>).

<sup>100</sup> Siehe dazu: Reinhard Weser, Vor dem Denkmalsturz, in: FAZ vom 11.6.2008, S. 6.