

osteuropa Recht

Fragen zur Rechtsentwicklung
in Mittel- und Osteuropa sowie den GUS-Staaten
55. JAHRGANG · HEFT 2 Juni 2009

Angelika Nußberger

Begrenzungen und Entgrenzungen präsidentieller Macht in post-kommunistischen Staaten

I. Einleitung

Konstitutionalismus ist die Kunst, rechtliche Regeln zur Einhegung von Macht zu schaffen. Macht muss kontrolliert und begrenzt werden, um einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen des Individuums und des Staates, den Interessen der Mehrheiten und der Minderheiten, den Interessen der Herrschenden und Beherrschten zu erreichen. Dafür gibt es keine über die Jahrhunderte hinweg gültigen Lösungen. Dennoch haben sich nach einer langen Zeit von „*trial and error*“ in Europa einige allgemein akzeptierte Prinzipien entwickelt, die die Ordnung des Gemeinwesens grundlegend bestimmen. Das Bekenntnis zu Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit ist zum verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Allgemeingut geworden.

Dies gilt auch für die Länder Mittel- und Osteuropas, die diese staatsrechtlichen Orientierungsbegriffe nach der Wende 1989/1990 in ihre neuen Verfassungen aufgenommen haben.

Seither sind fast zwei Jahrzehnte vergangen. So ist es an der Zeit, die Umsetzung der zumeist in Bausch und Bogen aus dem Westen übernommenen und bereits wegen ihrer Herkunft für gut befundenen Lösungen zu überprüfen und zu fragen, inwieweit die Macht in den ehemals als Transformationsstaaten bezeichneten, nunmehr aber konsolidierten Staaten tatsächlich umverteilt, kontrolliert und begrenzt wird.¹ Auffällig ist, dass sich – ungeachtet des Bekenntnisses zu gemeinsamen Zielen und Ideen – die Rechtsordnungen der einst zum kommunistischen Block gehörenden Länder, der mittel- und osteuropäischen Staaten einerseits und der zentralasiatischen Staaten andererseits, sehr unter-

¹ Vgl. dazu auch die interessante Zwischenbewertung ein knappes Jahrzehnt nach dem Umbruch von *Levent Gönenç*, *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, Leiden 1998.

schiedlich entwickelt haben.² Nicht alle gehören geographisch zu Europa. Dennoch ist die Mehrzahl von ihnen Mitglied im Europarat, der sich explizit zu den europäischen Werten des Rechts bekennt. Die zum Europarat gehörende Venedig-Kommission, die „Kommission für Demokratie durch Recht“,³ vermittelt demokratische und rechtsstaatliche Ideen zudem an Weißrussland als assoziiertem Mitgliedsstaat und an asiatische Staaten wie Kirgisistan⁴ und Kasachstan.⁵ Nur Staaten wie Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan stehen gegenwärtig tatsächlich außerhalb.

Die grundsätzliche Frage ist, ob die „dritte Welle“ der Demokratisierung im späten zwanzigsten Jahrhundert⁶ durch eine Gegenwelle, die zu autoritärer Herrschaft zurückgeführt hat, gebremst oder gar umgekehrt wurde. In diese Richtung weist eine neuere Studie der Bertelsmann-Stiftung, die zeigt, dass die Demokratie zu Beginn des Umwandlungsprozesses zwar als Modell rezipiert wurde, dennoch aber viele Länder nur „unvollkommene“ Demokratien sind.⁷

Während des Verfassungsgebungsprozesses in den frühen neunziger Jahren bestand grundsätzlich Konsens darüber, dass Macht zu begrenzen sei, auch wenn die Form, die dazu gewählt wurde, unterschiedlich war – das Spektrum reichte von parlamentarischen Demokratien über gemischte und semipräsidentielle Systeme bis zu Modellen mit starker präsidentieller Macht.⁸ Doch wie auch immer man die Schranken und Regeln in den neuen Verfassungen definierte, in jedem Fall waren sie dazu bestimmt, ernst genommen zu werden. Gleichwohl ist zu beobachten, dass mittlerweile viele Beschränkungen wieder aufgehoben und viele eindeutige verfassungsrechtliche Regelungen durch eine widersprechende Praxis ausgehöhlt wurden.

In der vorliegenden Studie soll die Erosion der zu Beginn der Demokratisierungsprozesse in den ehemals kommunistischen Staaten festgelegten Machtschranken analysiert werden. Hierbei liegt das Augenmerk auf den zeitlichen Beschränkungen präsidentieller Herrschaft, weil diese als eines der effektivsten Mittel gegen unbeschränkte persönliche Macht anzusehen sind. Die Beseitigung oder Umdeutung derartiger Schrankenbestim-

² Es ist schwierig, den Begriff „postkommunistische Staaten“ als gemeinsamen Analyserahmen zu rechtfertigen. Nach *Jacques Rupnik* ist „... zehn Jahre nach dem Zusammenbruch des Sowjetreichs [...] eines klar: das Wort ‘Postkommunismus’ hat seine Bedeutung verloren. Die Tatsache, dass Ungarn und Albanien, die Tschechische Republik und Weißrussland oder Polen und Kasachstan eine kommunistische Vergangenheit teilen, erklärt sehr wenig über die Wege, die sie seitdem genommen haben.“ (*Jacques Rupnik*, *The Postcommunist Divide*, in: *Journal of Democracy* 19 (1), S. 57).

³ Grundlegende Informationen finden sich auf der homepage der Venedig-Kommission (<http://www.venice.coe.int/>, letzter Zugriff 25.5.2009); dort können auch alle im Text genannten Gutachten eingesehen werden.

⁴ Kirgisistan ist seit dem 1.1.2004 Vollmitglied der Venedig-Kommission.

⁵ Kasachstan hat seit dem 30.4.1998 Beobachterstatus in der Venedig-Kommission.

⁶ *Samuel Huntington*, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman 1991; Huntington bezieht sich in seinen Studien allerdings auf Demokratisierungsprozesse in Südeuropa und Lateinamerika.

⁷ Vgl. Bertelsmann Stiftung, *Bertelsmann Transformation Index 2008. Politische Gestaltung im internationalen Vergleich*, Gütersloh 2007; www.bertelsmann-transformation-index.de.

⁸ Vgl. *Wolfgang Ismayr*, *Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich*, in: *Wolfgang Ismayr* (Hg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, Opladen 2002, S. 9 ff., *Georg Brunner*, *Präsident, Regierung und Parlament. Machtverteilung zwischen Exekutive und Legislative*, in: *Otto Luchterhandt*, *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtstrukturen*, 2. Auflage Berlin 2002, S. 67-123; *Ellen Bos*, *Antje Helmerich*, *Osteuropäische Staatspräsidenten zwischen Diktatur und Demokratie: eine vergleichende Bilanz*, in: *Ellen Bos*, *Antje Helmerich* (Hg.), *Zwischen Diktatur und Demokratie. Staatspräsidenten als Kapitane des Systemwechsels in Osteuropa*, Münster 2006, S. 251-278.

mungen ist als ein deutlicher Indikator für eine Abkehr von einem demokratischen Staatsmodell zu werten.

II. Geschichtlicher Hintergrund der Beschränkung präsidentieller Macht in den Reformverfassungen der post-kommunistischen Staaten

1. Autokratie und Gerontokratie als gemeinsamer Erfahrungshintergrund

Die Verfassungsgebung in den neuen Demokratien ist als Reflex negativer historischer Erfahrung zu erklären.⁹ Eines der größten Probleme in der Zeit vor der Wende war der Machtmissbrauch durch die kommunistischen Parteien und – was noch schwerer wog – durch ihre Führer.¹⁰ Es gab keine klare Trennung von Staat, Gesellschaft und Partei. Die kommunistischen Parteien hatten sowohl nach der theoretischen Konzeption wie auch in der Praxis Gesellschaft und Staat gleichermaßen unter ihrer Kontrolle. Daher waren Umfang und Dauer der Macht der Parteiführer grundsätzlich unbeschränkt. Die kommunistischen Diktatoren konnten sich für lange Zeit an der Macht halten, für gewöhnlich bis zu ihrem Tode. In mehr als siebzig Jahren hat die Sowjetunion nur sechs Machtübergaben erlebt – von *Lenin* zu *Stalin*, *Stalin* zu *Chrusčëv*, *Chrusčëv* zu *Brešnev*, *Brešnev* zu *Andropov*, *Andropov* zu *Černenko*, *Černenko* zu *Gorbačëv*, wobei das *accelerando* in den achtziger Jahren bereits als Menetekel des Untergangs zu werten ist. In anderen sozialistischen Staaten blieben die Parteiführer ebenfalls für Jahrzehnte an der Spitze des Staates, *Ceaușescu* etwa für 22 und *Tito* für 35 Jahre. Trotz regelmäßiger Wahlen konnte die Stellung der Machthaber durch die Wähler nie ernsthaft in Frage gestellt werden. Wann immer eine Machtübergabe stattfand, war diese gekennzeichnet durch fehlende Transparenz und Machtkämpfe hinter den Kulissen. In den späten achtziger Jahren, als die kommunistischen Regime von ihren Bürgern gestürzt wurden, war der Protest gegen die Autokratie zugleich ein Protest gegen die Gerontokratie.

2. Machtübergabe unter revolutionären Bedingungen

Deshalb war eine der wichtigsten Aufgaben nach der Wende nicht nur die Schaffung neuer und effektiver Regeln zur Beschränkung autoritärer Macht im Allgemeinen, sondern insbesondere auch zur zeitlichen Einschränkung persönlicher Macht. Am Anfang der neuen Ära galt es diese Aufgabe unter den Bedingungen des revolutionären Übergangs zu lösen. Die kommunistischen Langzeitherrscher mussten gezwungen werden, beiseite zu treten und Platz für neue, demokratisch gewählte Repräsentanten des Volkes

⁹ Damit sollen nicht die starken externen Einflüsse auf die Verfassungsgebungsprozesse in den post-kommunistischen Staaten in Abrede gestellt werden; vgl. *Jan Zielonka*, Conclusions: Foreign Made Democracy, in: Jan Zielonka, Alex Pravda, Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume 2. International and Transnational Factors, Oxford 2001, S. 511 ff.

¹⁰ Dies wurde indirekt in der Entscheidung des Russischen Verfassungsgerichts zur Rechtmäßigkeit der Dekrete des Präsidenten, mit denen die Kommunistische Partei zunächst suspendiert und dann verboten wurde, sowie zur Frage der Verfassungswidrigkeit der Partei anerkannt; vgl. die Entscheidung des Russischen Verfassungsgerichts vom 30. November 1992 (Vestnik Konstitucionnogo Suda RF 1993, No. 4-5, S. 37 ff.; *Angelika Nußberger*, *Carmen Schmidt*, *Tamara Moršćakova*, Verfassungsrechtsprechung in der Russischen Föderation, Kehl am Rhein 2009, S. 99 ff.); vgl. dazu auch *Elke Fein*, Russlands langsamer Abschied von der Vergangenheit. Der KPdSU-Prozeß vor dem russischen Verfassungsgericht (1992) als geschichtspolitische Weichenstellung. Ein diskursanalytischer Beitrag zur politischen Soziologie der Transformation, Würzburg 2007.

zu machen. Vordringliches Ziel musste in dieser Zeit sein, eine reibungslose Übergabe zu gewährleisten und Blutvergießen zu vermeiden – das polnische Beispiel des runden Tisches zeigt, wie schwer es war, einen halbwegs demokratischen Kompromiss zur Machtübergabe zu finden.¹¹ Die erste Präsidentengeneration wurde häufig als Übergangslösung betrachtet, bis allgemein akzeptierte und dauerhafte Regelungen für die rechtmäßige Übergabe und für die Beschränkung von Macht niedergelegt werden konnten. Beispielsweise wurde in Polen der kommunistische politische und militärische Führer *Wojciech Jaruzelski*, der von 1981 bis 1985 als Premierminister und von 1985 bis 1989 als Vorsitzender des polnischen Staatsrates amtiert hatte, 1989 zum Präsidenten gewählt. Bereits 1990 dankte er jedoch wieder ab. Ähnlich war es beispielsweise in Estland, Litauen, Aserbeidschan und Tadschikistan.¹² Es gab aber auch Übergangspräsidenten, denen später nochmals das höchste Amt im Staat übertragen wurde.¹³

3. Streit um die Verteilung der Macht

Die Entscheidung, wie die staatliche Macht geteilt bzw. verteilt werden sollte, war in den meisten postkommunistischen Staaten überaus kontrovers und machte, wie etwa in der Ukraine, die Verabschiedung einer neuen Verfassung über Jahre hin unmöglich. In Russland forderte die Auseinandersetzung um die Teilung der Macht zwischen Legislative und Exekutive im Jahr 1993 sogar einen hohen Blutzoll, bevor die neue Verfassung am 12. Dezember 1993 per Referendum angenommen wurde. Auch in den Staaten, in denen in der Verfassung detailliert festgelegt war, wer welche Zuständigkeit hat, konnten Kompetenzstreitigkeiten den politischen Prozess blockieren. Fast schon kurios war der „Streit um einen Stuhl“ zwischen dem polnischen Präsidenten *Kaczynski* und dem Ministerpräsidenten *Tusk*. Ersterer berief sich bei der Auseinandersetzung um die Frage, wer Polen im Ministerrat der EU vertreten dürfe, auf sein Recht als oberster Repräsentant des Staates,¹⁴ letzterer argumentierte, er sei für die Außenpolitik zuständig.¹⁵ Auch in der Ukraine führt die Auseinandersetzung zwischen Präsident *Juščenko* und Ministerpräsidentin *Timošenko* weitgehend zum Stillstand im politischen Entscheidungsprozess; die Ausarbeitung einer neuen Verfassung wird als unabdingbar angesehen.¹⁶

III. Änderungen der ursprünglichen Reformverfassungen in den späten neunziger Jahren und zu Beginn des 21. Jahrhunderts

In manchen Staaten blieb der unmittelbar nach der Wende gefundene Kompromiss zur Aufteilung der Macht bis zur Gegenwart unverändert, während er in anderen alsbald in

¹¹ Vgl. dazu im Rückblick die einzelnen Beiträge im Themenheft der Zeitschrift Osteuropa, Freiheit im Blick 1989 und der Aufbruch in Europa, 59. Jahrgang, 2009, Heft 2-3.

¹² *P. Mladenow* in Bulgarien (1990), *A. Rüütel* in Estland (1990-1992), *A. Gorbunovs* (1991-1993), *V. Landsbergis* in Litauen (1990-1992), *A. Mutalibov* in Aserbaidschan (1991-1992) und *R. Nabiev* in Tadschikistan (1991-1992) dienten als kurzzeitige Übergangs-Präsidenten.

¹³ *Árpád Göncz* war in Ungarn zunächst Übergangspräsident vom 3. Mai 1990 bis zum 8. August 1990, wurde aber danach wiedergewählt. Auch *A. Rüütel* wurde nach seiner ersten Präsidentschaft 2001 erneut zum Präsidenten gewählt.

¹⁴ Art. 126 der polnischen Verfassung.

¹⁵ Art. 146 Abs. 1 der polnischen Verfassung.

¹⁶ Vgl. *Victor Yushchenko*, Ukraine needs constitutional change now, Kyiv Post 11.5.2009 (http://kyivpost.com/opinion/op_ed/41069/print).

Frage gestellt wurde. Innerhalb relativ kurzer Zeit wurden die neuen Verfassungen vielfach grundsätzlichen Änderungen unterzogen.¹⁷

Die ersten Staaten, die die neue Reformverfassung vollständig änderten oder aber nochmals eine neue Verfassung verabschiedeten, waren Kasachstan im Jahr 1995¹⁸ und Weißrussland im Jahr 1996¹⁹. In Kirgisistan wurde die Verfassung dreimal geändert, 1996²⁰, 1998²¹ und 2003²²; der Unmut über die neue Verfassung führte 2004 zu einem Aufstand gegen Präsident *Akaev* und daraufhin zur Annahme zweier neuer Verfassungen im Jahr 2006.²³ Weil diese 2007 vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurden,²⁴ wurde noch im selben Jahr die sechste kirgisische Verfassung verabschiedet.²⁵ In Georgien und der Ukraine wurden grundsätzliche Änderungen der Verfassungen ebenfalls durch revolutionäre Bewegungen ausgelöst, durch die so genannte “Rosenrevolution” in Georgien²⁶ und die “Orangene Revolution” in der Ukraine²⁷. Die im Vertrag von Ohrid vom 13. August 2001 verankerte Änderung der Verfassung Makedoniens folgte nicht aus Streitigkeiten über die Teilung der Macht zwischen Exekutive und Legislative, sondern war die Reaktion auf den Aufstand der albanischen Minderheit.²⁸ In der Slowakei wurden im Jahr 1999 Verfassungsänderungen notwendig, nachdem ein politisches Patt im Parlament die Wahl des Präsidenten 1998 unmöglich gemacht hatte; die Parlamentswahl wurde durch eine Volkswahl ersetzt.²⁹ In Kroatien wurde die Verfassung nach dem Ende der “Ära *Tudjman*” geändert und die Machtbalance zugunsten des Parlaments verschoben.³⁰ Auch in Usbekistan wurden Verfassungsänderungen vorgenommen.³¹

In einigen Fällen wurde die Verfassung zunächst nicht ausdrücklich geändert, das ursprüngliche Modell der Machtteilung aber dennoch modifiziert oder sogar ins Gegenteil verkehrt. Dies gilt für die Russische Föderation, in der bereits vor der ersten Änderung im Jahr 2008 verschiedene Entscheidungen des Verfassungsgerichts,³² sowie wichtige

¹⁷ Viele Verfassungsänderungen in den mittelosteuropäischen Staaten waren bedingt durch den Beitritt zur Europäischen Union und den damit verbundenen partiellen Transfer von Souveränität auf eine supranationale Organisation; diese Änderungen sind nicht Gegenstand der vorliegenden Analyse; vgl. dazu Angelika Nußberger, Die „Zweite Wende“: Zur Verfassungsentwicklung in den Ländern Mittel- und Osteuropas im Zuge der EU-Erweiterung, Die Öffentliche Verwaltung 2005, S. 357-367.

¹⁸ Verfassungsänderung vom 30.8.1995.

¹⁹ Verfassungsänderung vom 24.11.1996.

²⁰ Verfassungsänderung vom 18.2.1996.

²¹ Verfassungsänderung vom 21.10.1998.

²² Verfassungsänderung vom 18.2.2003; vgl. *Judith Beyer*, Rhetoric of ‘Transformation’: The Case of the Kyrgyz Constitutional Reform, in: Andrea Berg, Anna Kreikemeyer (Hg.), Realities of Transformation. Democratisation Policies in Central Asia Revisited, Baden-Baden 2006, S. 43 ff.

²³ Verfassungsänderungen vom 9.11.2007 und vom 30.12.2007.

²⁴ Entscheidung des Verfassungsgerichts Kirgisistans vom 14.9.2007.

²⁵ Verfassungsänderung vom 21.10.2007.

²⁶ Verfassungsänderung vom 6.2.2004.

²⁷ Verfassungsänderung vom 8.12.2004, in Kraft getreten im Januar 2006.

²⁸ Verfassungsänderung auf Basis des Vertrags von Ohrid vom 13.8.2001.

²⁹ Verfassungsänderung durch Verfassungsgesetz vom 14.1.1999.

³⁰ Verfassungsänderungen vom 9.11.2000 und 23.4.2001.

³¹ Verfassungsänderung durch Referendum vom 27.2.2002.

³² Vgl. insbesondere die die Abschaffung der Direktwahl der Regionalchefs bestätigende Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 21.12.2005, Vestnik Konstitucionnogo Suda RF 2006, Nr. 1, S. 49 ff.; die die Verfassungsmäßigkeit der wiederholten Aufstellung desselben Kandidaten für den Posten des Ministerpräsidenten durch den Präsidenten bestätigende Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 11.12.1998, Sobranie Zakonodatelstva RF 1998, Nr. 52, Pos. 6447.

Rechtsakte wie das Gesetz über die Änderungen des Wahlsystems³³ und auch die Interpretation der Verfassung durch die politischen Akteure³⁴ zu einer Neuausrichtung des in der Verfassung ursprünglich enthaltenen Modells von „*checks and balances*“ beitragen.³⁵

Allgemein lässt sich festhalten, dass die auf dem Modell einer parlamentarischen Demokratie aufbauenden Verfassungssysteme in den mittelosteuropäischen Reformstaaten – ungeachtet heftiger politischer Kontroversen – seltener nachhaltigen Änderungen ausgesetzt waren als die semi-präsidentiellen und präsidentiellen Systeme in den osteuropäischen und zentralasiatischen Staaten.

IV. Erosion des Systems von “*checks and balances*”

Wie die Entwicklung im ersten Jahrzehnt nach den Verfassungsreformen in den postkommunistischen Staaten zeigte, konnten auf “*checks and balances*” basierende Machtsschranken mühelos durch Umdeutung und Manipulation innerhalb des politischen Prozesses überwunden werden. Im Gegensatz dazu mussten diejenigen Regelungen, die die persönliche Macht des Einzelnen explizit beschränkten, auch ausdrücklich beseitigt werden, um Veränderungen zu ermöglichen. Während im ersten Fall die demokratische Fassade aufrechterhalten werden konnte, war die Kluft zwischen demokratischen Werten und Realität im zweiten Fall schwer zu verbergen.

1. Erweiternde Auslegung der Zuständigkeiten des Präsidenten

Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika stellt mit überzeugender Schlichtheit fest, dass “die vollziehende Gewalt [...] beim Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika [liegt]”.³⁶ Diesem Modell folgen die neuen Verfassungen der postkommunistischen Staaten nicht; Macht wird den Präsidenten nicht aufgrund einer Generalklausel übertragen. Vielmehr werden die konkreten Zuständigkeiten in Form eines – beschränkten – Katalogs aufgelistet. Jedoch lassen sich derartig restriktive Kompetenzkataloge durch Verweis auf offene verfassungsrechtliche Regelungen, die die Aufgabe des Präsidenten allgemein charakterisieren, leicht erweitern. Die Aufgabe des Präsidenten wird in unterschiedlicher Weise bestimmt, die Normierungen variieren stark. In Est-

³³ Vgl. das Gesetz zur Abschaffung der Direktwahl der Regionalchefs: Föderales Gesetz Nr. 159-FL “Über Änderungen des föderalen Gesetzes “Über allgemeine Grundsätze der Organisation der Legislativ- (bzw. Repräsentativ-) und Exekutivorgane der Staatsgewalt der Subjekte der Russischen Föderation” und des föderalen Gesetzes “Über die grundlegenden Garantien für die Wahlrechte und das Recht der Bürger der Russischen Föderation auf Teilnahme an einem Referendum”, vom 11.12.2004 (SZ RF 2004 Nr. 50, Pos. 4950); vgl. die Änderungen zur Wahlgesetzgebung: Das Gesetz “Über die Wahlen der Abgeordneten der Staatsduma der Föderalversammlung der RF” von 2002 wurde 2005 durch ein neues Gesetz ersetzt (SZ RF 2005 Nr. 21, Pos. 1919); das Gleiche geschah mit dem Gesetz “Über die Wahlen des Präsidenten” von 2000, das 2003 durch ein neues Gesetz ersetzt wurde (SZ RF 2003 Nr. 2, Pos. 171). Beide Gesetze wurden nachfolgend vielfachen Änderungen unterzogen; vgl. *Angelika Nußberger, Dmitry Maremkov, Wahlgesetz als Steuerungsmechanismus: Zu den neuen rechtlichen Grundlagen der Duma-Wahlen im Dezember 2007*, in: Heiko Pleines, Hans-Henning Schröder, *Die russischen Wahlen 2007/2008*, Bremen 2007, S. 25 ff.

³⁴ *Margareta Mommsen, Angelika Nussberger*, *Das System Putin. Gelenkte Demokratie und politische Justiz*, München, 2. Auflage 2007, S. 32 ff.

³⁵ Siehe *Roemer Lemaître*, *The Rollback of Democracy in Russia after Beslan*, *Review of Central and East European Law* 31 (2006), S. 369 ff.; *Hans Overloot*, *Reordering the State (without Changing the Constitution): Russia under Putin’s Rule, 2000-2008*, *Review of Central and East European Law* 32 (2007), S. 41 ff.

³⁶ Art. II § 1 der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika.

land wird der Präsident einfach als “Oberhaupt des Staates” charakterisiert (§ 77 Verfassung Estlands). In Armenien wird er hingegen als “Garant der Unabhängigkeit, der territorialen Integrität und der Sicherheit der Republik” bezeichnet; er “soll die Verfassung achten und das reguläre Funktionieren der Legislative, Exekutive und Judikative sicherstellen” (Art. 49 Verfassung Armeniens). Nach der russischen Verfassung ist der Präsident zusätzlich auch noch der “Garant der Verfassung der Russischen Föderation, der Rechte und Freiheiten der Menschen und Bürger” (Art. 80 Verfassung Russlands). Das russische Verfassungsgericht hat diese Verfassungsbestimmung für die Rechtfertigung von im Katalog der präsidentiellen Befugnisse gerade nicht vorgesehene Handlungen – die Entsendung von Militär ohne Vorliegen eines Notstandes – genutzt. Bei einer engen, Wortlaut und Sinn berücksichtigenden Auslegung der Verfassung hätte das Vorgehen des Präsidenten eigentlich als *ultra vires* angesehen werden müssen.³⁷

2. Einflussnahme auf Wahlergebnisse

Präsidenten leiten ihre Macht aus Wahlen ab. Sie werden entweder direkt durch das Volk oder durch das Parlament gewählt; in den post-kommunistischen Staaten wurde nur ausnahmsweise die letztgenannte Option vorgezogen.³⁸ Doch selbst Wahlen in regelmäßigen Abständen sind keine Garantie effektiver Machtkontrolle. Zu kommunistischen Zeiten erreichten die Wahlbeteiligungen fast die 100-Prozentmarke. Dies trifft auch für manche Wahlen in post-kommunistischen Regimen noch zu.³⁹ Immer wieder sind Wahlergebnisse dem Manipulationsverdacht ausgesetzt.⁴⁰ Studien der Venedig-Kommission auf diesem Gebiet zeigen, wie einfach es ist, mit gezielten Änderungen der Regelungen des Wahlsystems, etwa mit Blick auf die Wahlausschüsse, die Hürden zum Einzug ins Parlament oder die Zulassung politischer Parteien, Wahlergebnisse auf unfaire Weise vorherzubestimmen.⁴¹ Einschlägige internationale Vereinbarungen in diesem Bereich, wie die “Konvention über die Standards demokratischer Wahlen und Wahlrechte und -freiheiten der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten”, die 2002 von sieben GUS-Staaten angenommen wurden,⁴² haben sich in der Praxis bis dato noch nicht als erfolgreiche Abhilfe erwiesen.

3. Dominanz der Rechtssetzung durch die Exekutive

Präsidenten werden entweder der exekutiven Gewalt zugeordnet oder aber als über den anderen Gewalten stehende eigenständige Gewalt angesehen. In jedem Fall wird ihnen

³⁷ Entscheidung des Verfassungsgerichts vom 31.7.1995 über die Verfassungsmäßigkeit der die Invasion in Tschetschenien rechtfertigenden präsidentiellen Beschlüsse und Dekrete, Vestnik Konstitucionnogo Suda RF 1995, Nr. 5, S. 3 ff.

³⁸ Polen, Ungarn, Albanien, Estland, Lettland und die Tschechische Republik.

³⁹ Die Zustimmungsraten in Präsidentenwahlen in Zentralasien fielen immer über 90 Prozent aus.

⁴⁰ Es gab berühmte Fälle manipulierter Wahlen in der Ukraine 2004, in Kirgisistan 2005 und in Georgien 2003. In allen diesen Fällen waren die Fälschungen Vorwand für den Sturz des amtierenden Präsidenten. Aber auch viele andere Wahlen wurden durch internationale Beobachter wie auch die Oppositionen wegen eines Mangels an Chancengleichheit angegriffen. Zuletzt (im April 2009) lösten die angeblich gefälschten Wahlen in Moldawien, bei denen die Kommunisten mit Abstand die meisten Parlamentssitze erhielten, gewaltsame Proteste aus; vgl. FAZ vom 9.4.2009, Nr. 84, S. 2; FAZ vom 8.4.2009, Nr. 83, S. 6.

⁴¹ Für eine Zusammenfassung der in der Praxis auftretenden Probleme siehe: CDL-AD(2006)018, Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe – Synthesis study on recurrent challenges and problematic issues, adopted by the Council for Democratic Elections at its 17th meeting (Venice, 8-9 June 2006) and the Venice Commission at its 67th plenary session (Venice, 9-10.6.2006).

⁴² Armenien, Georgien, Kirgisistan, Moldawien, Russland, Tadschikistan, Ukraine.

das Recht zuerkennt, in die Gesetzgebung einzugreifen. Das wichtigste Werkzeug ist das Vetorecht, mit dem die Verabschiedung von Gesetzen blockiert werden kann.⁴³ Allerdings kann das Veto für gewöhnlich durch eine Mehrheitsentscheidung des Parlaments mit entsprechenden Quoten überwunden werden.⁴⁴ Grundsätzlich sind Verordnungen und Dekrete Parlamentsgesetzen hierarchisch untergeordnet und dürfen den Gesetzen und der Verfassung nicht widersprechen. Nicht ausreichend klar ist zumeist aber, in welchen Fällen Gesetze zwingend erforderlich sind und welche Fragen auch auf der Grundlage von Legislativakten des Präsidenten abschließend geregelt werden können, so dass die Grenze zwischen exekutiver und parlamentarischer Gesetzgebung in der Praxis oftmals verschwimmt.⁴⁵ Eines der extremsten Beispiele war die gesetzgeberische Tätigkeit des ehemaligen turkmenischen Präsidenten *Nijazov*. Viele seiner Dekrete wie etwa die Verkürzung der Schulzeit, das Verbot von Videospiele oder das Verbot von Ballet und Opern, griffen in überaus sensible, menschenrechtsrelevante Bereiche ein und führten trotz der Existenz einer auf die Demokratie aufbauenden Verfassung zur Herausbildung eines diktatorischen Regimes, das nicht zu Unrecht als „*Absurdistan*“ bezeichnet wurde.

4. Defizite der Verfassungskultur

Für gewöhnlich sind verfassungsrechtliche Beschränkungen der Ausübung von Macht nur effektiv, wenn die Grundregeln des „*fair play*“ akzeptiert und die gesetzlichen Bestimmungen ernst genommen werden. Allzu leicht ist es, eine „Scheindemokratie“ aufzubauen und die Zustimmung der politischen Akteure durch Bestechung, Drohung und Erpressung zu erreichen, das Funktionieren demokratischer Institutionen durch die Gründung von Parallelinstitutionen zu untergraben und die öffentliche Meinung durch unfreie Medien zu beeinflussen. All diese Manipulationen erfordern keine Verfassungsänderungen, die Fassade des demokratischen Systems bleibt erhalten. Deshalb ist die wichtigste Determinante für das Funktionieren eines Systems von „*checks and balances*“ eine stabile, gut entwickelte demokratische Verfassungskultur.⁴⁶ Wenn das Verfassungsumfeld nicht den Ansichten, Meinungen, Werten, Emotionen, Informationen und Fähigkeiten, die in der Verfassung vorausgesetzt werden, entspricht, ist ein Scheitern vorherprogrammiert.

V. Zeitliche Beschränkungen präsidienteller Macht

Unter allen Beschränkungen präsidienteller Macht dürfte das Verbot, länger als zwei Amtszeiten im Amt zu bleiben, am wirksamsten sein. Wird es einem Politiker versagt, länger als eine bestimmte – von vornherein begrenzte – Zeit an der Spitze der Exekutive eines Landes zu bleiben, sind personelle Änderungen in bestimmten Zeitabständen zwingend notwendig. Damit können verkrustete Strukturen aufgebrochen und ein Neuanfang ermöglicht werden. Außerdem sind solche Beschränkungen eindeutig und unmiss-

⁴³ Dieses Recht wird allen Präsidenten mit Ausnahme von Slowenien und Kroatien in post-kommunistischen Verfassungen gewährt.

⁴⁴ Einfache Mehrheit (Estland, Litauen, Moldawien, Ungarn, Rumänien); absolute Mehrheit (Albanien, Bulgarien, Makedonien, Litauen, Tschechische Republik, Slowakei), qualifizierte Mehrheit (Polen).

⁴⁵ Vgl. z.B. zu der Situation in Russland *Christian Schaich*, Exekutive Normsetzung in der Russischen Föderation, Berlin 2004.

⁴⁶ „Verfassungskultur“ wird hier als Teil einer durch bestimmte Einstellungen, Meinungen, Werte, Emotionen, Informationen und Fähigkeiten charakterisierten politischen Kultur verstanden; vgl. *Rett R. Ludwikowski*, Constitutional Culture of the New East-Central European Democracies, in: Miroslaw Wyrzykowski, Constitutional Cultures, Warschau 2000, S. 57.

verständlich, lassen keinen Raum für Interpretationen und fußen auf psychologischer Evidenz, ist es doch gut belegt, dass diejenigen, die über längere Zeiträume an der Macht bleiben, leicht den Bezug zur Basis verlieren. Auch wenn Beschränkungen der Amtszeit des Präsidenten autoritäre Herrschaft als solche nicht verhindern können,⁴⁷ führen sie dennoch, wenn sie ernst genommen werden, zu Diskontinuität bei der Ausübung von Macht. Dies gibt eine Chance, falsche Entwicklungen zu korrigieren.

Zeitliche Beschränkungen der Machtausübung sind allerdings keine *conditio sine qua non* für Demokratien. Sie können auch als abträglich für Stabilität und Kontinuität gesehen werden. Wenn ein Präsidentschaftskandidat aufgrund einer Beschränkung der Amtszeit von Wahlen ausgeschlossen wird, obwohl sie/er die Mehrheit der Stimmen erreichen könnte, widerspricht die Amtszeitbeschränkung dem Willen des Volkes. In der Tat werden durch eine derartige Regelung die Wähler sogar gegen ihren Willen geschützt. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass dies oftmals die einzige Möglichkeit ist, um den schädlichen Folgen einer manipulierten öffentlichen Meinung entgegenzuwirken. Vernor *Bogdanor* hat dies sehr klar formuliert:

„Codified constitutions are, after all, valued as a means to the end of limiting governmental power; and, in a democracy, limiting also the power of the people to whom government is responsible.“⁴⁸

1. Zeitliche Beschränkungen präsidentieller Macht als Teil der amerikanischen Verfassungstradition

Die Idee, keinem Präsidenten mehr als zwei Amtszeiten zuzubilligen, war von Beginn an ein wichtiges Element der amerikanischen Verfassungskultur. George *Washington* wollte nicht wieder gewählt werden. Thomas *Jefferson* unterstützte die Beschränkung auf zwei Amtszeiten ebenfalls. So sagte er 1807, dass „wenn die Beendigung der Dienste des obersten Amtes nicht durch die Verfassung oder die Gewohnheit festgelegt wird, dieses Amt zwar nominell auf vier Jahre begrenzt, in Wirklichkeit aber ein Amt auf Lebenszeit ist“.⁴⁹ Obwohl es keine explizite verfassungsrechtliche Regelung gab, die es den Präsidenten verboten hätte, mehr als zweimal für das Amt zu kandidieren, wurde die Beschränkung von allen amerikanischen Präsidenten,⁵⁰ mit Ausnahme von Franklin *Roosevelt* beachtet. Dieser wurde 1944 zu seiner vierten Amtszeit gewählt, verstarb allerdings kurze Zeit später. Um die ungeschriebene Regel gegen weitere Verletzungen zu schützen, wurde im Jahr 1951 mit dem 22. Amendment folgende Klausel der Verfassung hinzugefügt: „Niemand kann mehr als zweimal zum Präsidenten gewählt werden...“.

⁴⁷ Kroatien kann hier als Beispiel dienen: *Tudjman* war nur für neun Jahre Präsident (1990-1999), schaffte es aber, das demokratische System in ein autoritäres System zu verwandeln; dasselbe stimmt auch für *Kučma* in der Ukraine (1994-2005); vgl. *Antje Helmerich*, Kroatien unter Franjo Tudman. Plebiszitärer Autoritarismus hinter demokratischer Fassade, in: Ellen Bos, Antje Helmerich (Hg.), Zwischen Diktatur und Demokratie. Staatspräsidenten als Kapitane des Systemwechsels in Osteuropa, Berlin 2006, S. 223 ff.; *Ellen Bos*, Leonid Kutschma: „Spieler“ mit demokratischen Institutionen, in: Ellen Bos, Antje Helmerich (Hg.), Zwischen Diktatur und Demokratie. Staatspräsidenten als Kapitane des Systemwechsels in Osteuropa, Berlin 2006, S. 79 ff.

⁴⁸ *Vernor Bogdanor*, Introduction, in: Vernor Bogdanor (Hg.), *Constitutions in Democratic Politics*, Aldershot 1988, S. 3.

⁴⁹ *Thomas Jefferson*, Reply to the Legislature of Vermont, 1807.

⁵⁰ Ulysses S. *Grant* beehrte 1880 eine dritte Amtszeit, nachdem er von 1869 bis 1877 amtierte, verfehlte aber knapp die Nominierung durch seine Partei. *Theodore Roosevelt*, der von 1901 bis 1909 amtierte, wollte 1912, also nicht anschließend, zum zweiten Mal gewählt werden, verlor aber gegen Woodrow *Wilson*.

Diese Beschränkung spielt im verfassungsrechtlichen System der USA eine wichtige Rolle. Obwohl die Befugnisse des Präsidenten weitreichend sind und das System der “*checks and balances*” insgesamt vergleichsweise schwach ausgebildet ist, verhinderte der regelmäßige Wechsel der Amtsinhaber eine Degeneration der Demokratie. Deshalb stellt die Kombination weitreichender Machtbefugnisse einerseits und einer strengen zeitlichen Beschränkung andererseits ein Charakteristikum des US-amerikanischen Verfassungssystems dar.

2. Zeitliche Beschränkungen präsidentieller Macht als Teil der europäischen Verfassungstradition

Die europäische Verfassungstradition ist mit Blick auf zeitliche Beschränkungen präsidentieller Macht uneinheitlich.

a. *Konstitutionelle Monarchien in Westeuropa*

Präsidentielle Demokratien wie das amerikanische System und parlamentarische Demokratien wie das britische System unterscheiden sich in vielen wichtigen Punkten. Bis zu einem gewissen Grad lassen sich die Unterschiede historisch erklären. So war der Aufbau des Verfassungssystems der USA durch die Philosophie der Aufklärung inspiriert. Das Machtgefüge konnte von Grund auf neu konstruiert werden, ohne auf althergebrachte Traditionen oder Rollenverteilungen Rücksicht nehmen zu müssen.⁵¹ Im Gegensatz dazu vollzog sich die Verschiebung der Macht in den parlamentarischen Systemen Europas vom Monarchen hin zum Parlament als langsamer Prozess vom 17. bis zum 20. Jahrhundert. Der Monarch verblieb in einer Reihe von Systemen in Europa zwar an der Spitze der Exekutive, verlor aber schrittweise politische Macht. Ein Schutz vor Machtmissbrauch durch das Staatsoberhaupt wurde als unnötig angesehen, da die politische Macht auf lediglich repräsentative Funktionen reduziert worden war und die eigentliche Macht in den Händen des Premierministers lag.⁵² Einzig zur Machtübergabe im Falle des Todes oder der Abdankung des Monarchen waren besondere Regelungen notwendig. Die Amtszeit des Premierministers aber war – im Gegensatz zum amerikanischen Modell – nicht zeitlich beschränkt. Dies beruhte wohl auf der Annahme, dass die Stellung des Premierministers wegen seiner Abhängigkeit vom Parlament und der Kontrollmöglichkeiten durch die Opposition grundsätzlich schwach und Machtmissbrauch nicht in dem Maße zu besorgen sei. Premierminister können durch ein Misstrauensvotum vergleichsweise unproblematisch ihres Amtes enthoben werden, während die Amtsenthebung eines Präsidenten in einer präsidentiellen Demokratie nur im Fall von Hochverrat oder anderen schweren Verbrechen möglich ist. In konstitutionellen Monarchien konnten Einzelne daher die Politik über einen langen Zeitraum bestimmen. Beispielsweise war Margaret *Thatcher* elf Jahre lang – von 1979 bis 1990 – Premierministerin von Großbritannien, während sich in den U.S.A. in dieser Zeit Jimmy *Carter*, Ronald *Reagan* und George H.W. *Bush* im Amt abwechselten.

⁵¹ Walter Haller, Alfred Kötz, Allgemeines Staatsrecht, 3. Auflage Basel et al. 2004, S. 194 ff.

⁵² Queen Elizabeth ist bereits seit 1952 im Amt, mehr als ein halbes Jahrhundert.

b. *Parlamentarische und semi-präsidentielle Demokratien in Westeuropa*

Im Gegensatz zu konstitutionellen Monarchien ist die Amtszeit der Präsidenten in parlamentarischen Demokratien begrenzt.⁵³ Dies ist überraschend, kann doch gerade auch die Stellung der Präsidenten in parlamentarischen Demokratien kaum zur Machtusurpation missbraucht werden. Das deutsche Verfassungssystem kann als Beispiel dienen. Der Präsident ist zwar der höchste Repräsentant des Staates, hat aber als „Staatsnotar“ allenfalls minimalen politischen Einfluss. Sogar das Recht, gegen verfassungswidrige Gesetze ein Veto einzulegen, ist in der Verfassung nicht eindeutig ausgesprochen und unter Staatsrechtlern, zumindest soweit es nicht formelle, sondern materielle Verstöße gegen die Verfassung betrifft, umstritten. Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten bedürfen für ihre Wirksamkeit der Gegenzeichnung durch den Kanzler oder zuständigen Minister.⁵⁴ Es ist der Kanzler, der die Richtlinien der Politik bestimmt und hierfür die Verantwortung trägt.⁵⁵

Im Gegensatz zu den für Staatspräsidenten geltenden Regelungen ist aber die Amtszeit des politisch verantwortlichen Premierministers oder Kanzlers nicht begrenzt. Deshalb konnten sich einige Amtsträger über einen langen Zeitraum an der Macht halten können. Die Ära *Adenauer* dauerte 14 Jahre, die Ära *Kohl* sogar 16 Jahre.

In semi-präsidentiellen Systemen wie beispielsweise dem französischen System stellt sich die Lage anders dar.⁵⁶ In der Originalversion der französischen Verfassung von 1958 wurde der Präsident auf sieben Jahre gewählt und konnte einmal wiedergewählt werden. Dies wurde 2002 geändert mit dem Ergebnis, dass eine Amtsperiode nur noch fünf Jahre dauert, die Wiederwahl aber nicht mehr beschränkt ist.⁵⁷

c. *Parlamentarische und semi-präsidentielle Demokratien in Mitteleuropa*

Die Regierungssysteme in Mittelosteuropa sind grundsätzlich ähnlich wie die westeuropäischen Modelle gestaltet. Die Macht des Präsidenten ist durch eindeutige zeitliche Beschränkungen und den Ausschluss der Wiederwahl nach der zweiten Amtsperiode begrenzt.⁵⁸ Interessanterweise gelten auch hier zeitliche Beschränkungen innerhalb der Exekutive nur für die Position des Präsidenten, nicht aber für die Position des Premierministers.

Die Erfahrungen nach fast zwei Jahrzehnten Verfassungspraxis in den Ländern Mitteleuropas zeigen, dass diese Beschränkungen beachtet wurden. Unmittelbar nach der Wende war die Mehrzahl der neu gewählten Präsidenten Intellektuelle, Schriftsteller,

⁵³ Vgl. z.B. Art. 60 Abs. 5 Verfassung Österreichs (Wahl für sechs Jahre, einmalige Wiederwahl zulässig), Art. 85 Verfassung Italiens (Wahl für eine Amtszeit von sieben Jahren), Art. 123, 128 Verfassung Portugals (Wahl für fünf Jahre, Ausschluss einer dritten Amtszeit), Art. 54 Grundgesetz (Wahl für fünf Jahre, einmalige Wiederwahl zulässig).

⁵⁴ Vgl. Art. 58 Grundgesetz.

⁵⁵ Vgl. Art. 65 Grundgesetz.

⁵⁶ *Maurcie Duverger*, A new political system: semi-presidentialism, in: EJPR 1980, 8, S. 165-187.

⁵⁷ Vgl. Art. 6 Verfassung Frankreichs.

⁵⁸ Vgl. z.B. die fünfjährige Amtszeit mit einer Wiederwahl in Albanien (Art. 88 Verfassung von Albanien), Bulgarien (Art. 93, 95 Verfassung von Bulgarien), Estland (§ 80 Verfassung von Estland), Polen (Art. 127 Verfassung von Polen), Ungarn (§ 29/A der Verfassung von Ungarn) und Rumänien (Art. 81 Verfassung von Rumänien); vierjährige Amtszeit mit einmaliger Wiederwahl in Lettland (Art. 35, 39 Verfassung von Lettland), und Moldau (Art. 78, 80 Verfassung von Moldau).

Dissidenten oder Oppositionsführer wie Vaclav *Havel*, Árpád *Göncz* und Lech *Wałęsa*.⁵⁹ Ihre Wahl symbolisierte den Beginn einer neuen Ära und trug zur Schaffung einer neuen nationalen Identität nach Jahren der Unterdrückung bei. Nichtsdestotrotz war die Frage, welche Rolle die Präsidenten spielen sollten, gerade auch in der Übergangszeit zwischen dem Ende der alten Ära und der Schaffung der neuen Verfassungssysteme hoch umstritten. Die neu gewählten Präsidenten vermochten es besonders in der ersten Zeit nach der Wende nicht, sich aus den politischen Grabenkämpfen herauszuhalten. Einige, wie Árpád *Göncz* und Lech *Wałęsa*, griffen häufig auf ihr Vetorecht gegen von der parlamentarischen Mehrheit erlassene Gesetze zurück. Andere wiederum machten wiederholt von ihrem Gesetzesinitiativrecht Gebrauch.⁶⁰ Darüber hinaus war der Widerstreit zwischen Präsident und Premierminister ein Charakteristikum der politischen Kultur, z.B. in der Tschechischen Republik und in der Slowakei. Auch in Ungarn musste das Verfassungsgericht eingeschaltet werden, um die Kompetenzstreitigkeiten zu klären.⁶¹

Die "Reform-Präsidenten" blieben für eine oder zwei Amtsperioden im Amt; eine Wiederwahl stand nie zur Debatte. Die zeitliche Beschränkung der Amtszeit des Präsidenten wurde beachtet, hatte jedoch keinen entscheidenden Einfluss in der Machtpolitik.

3. Semi-präsidentielle und präsidentielle Systeme in Osteuropa und Zentralasien

Anders gestaltete sich die Situation in den in Osteuropa und Zentralasien neu entstandenen präsidentiellen und semi-präsidentiellen Systemen. Dort haben Änderungen oder die Abschaffung der Beschränkung der Amtszeit des Präsidenten teilweise den Weg für neue autoritäre Systeme geebnet, teilweise löste die erzwungene Machtübergabe Revolutionen gegen die regierenden Eliten aus. Friedliche Machtübergaben nach der verfassungsrechtlich vorgegebenen Amtszeit waren seltene Ausnahmen. Dabei wurden unterschiedliche Verfahrensweisen gewählt, um die zeitliche Beschränkung präsidentieller Macht zu umgehen.

a. Die Abschaffung von Beschränkungen

aa) Kasachstan

Der direkteste und klarste Weg ist es, die in der Verfassung verankerten zeitlichen Beschränkungen präsidentieller Macht einfach aufzuheben. Dies geschah in Kasachstan.⁶² Kasachstan war eines der ersten Länder, das *Gorbačëvs* Entscheidung, das Amt des Vorsitzenden des Obersten Sowjet abzuschaffen und das Amt des Präsidenten einzuführen, nachahmte. *Nasarbaev*, der seit 1989 Generalsekretär der kommunistischen Partei in Kasachstan war, wurde 1991 zum Präsidenten gewählt.

⁵⁹ Vgl. *August Pradetto, Carola Weckmüller*, Die neue Präsidentengeneration im Postkommunismus, in: *Otto Luchterhandt* (Hg.), *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtstrukturen*, S. 205 ff.

⁶⁰ Ein Beispiel wäre Litauen, wo der Präsident zwischen 1998 und 1999 19 Gesetzesprojekte initiierte.

⁶¹ Vgl. z.B. die wichtige Entscheidung des Ungarischen Verfassungsgerichts vom 26. September 1991 (48/1991 (IX.26) AB); nachgedruckt auf Englisch in *László Sólyom, Georg Brunner*, *Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court*, University of Michigan 2000, S. 159 ff.

⁶² Siehe zur Entwicklung in Kasachstan: *Otto Luchterhandt*, *Präsidentalismus in den GUS-Staaten*, in: *Otto Luchterhandt* (Hg.), *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtstrukturen*, 2. Auflage Berlin 2002, S. 279 ff.

Nach der ersten Verfassung Kasachstans von 1993 wurde der Präsident durch das Volk auf fünf Jahre gewählt und durfte einmal wiedergewählt werden; die Altersgrenze wurde auf 65 Jahre festgelegt, wohl um der für die sowjetische Zeit typischen Vergreisung der Führungseliten vorzubeugen.⁶³ Eine neue Verfassung, die diese Regelung nicht änderte, wurde 1995 durch Volksentscheid angenommen. Erst 1998, kurz vor Ende der ersten Amtsperiode Nasarbaevs,⁶⁴ wurde die entsprechende Norm abgeändert.⁶⁵ Die Amtsperiode wurde auf sieben Jahre verlängert und die Beschränkung auf zwei Amtszeiten sowie die Festlegung einer Höchstaltersgrenze wurden abgeschafft, ohne dass zugleich die Machtbefugnisse in irgendeiner Weise beschnitten worden wären.⁶⁶ Im Zusammenhang mit der Reform wurden auch die Wahlen um zwei Jahre vordatiert; die 1995 eingeführte Mindestwahlbeteiligung von 50 Prozent wurde abgeschafft. Die Verfassung wurde erneut 2007 geändert, wobei die Amtsperiode des Präsidenten wieder auf fünf Jahre gekürzt und eine Wiederwahl des Präsidenten nach zwei aufeinander folgenden Amtsperioden ausgeschlossen wurde. Interessanterweise wird diese Regelung aber erst ab 2012 angewendet.

bb) Weißrussland

In Weißrussland wurde der die präsidiale Macht auf zwei Amtsperioden von je fünf Jahren Dauer beschränkende Artikel der ersten Verfassung von 1994 (Art. 97 Abs. 1 Verfassung Weißrusslands) im Rahmen der tiefgreifenden Verfassungsrevision von 1996 nicht geändert; vielmehr wurde die Begrenzung in Art. 81 Abs. 1 der Verfassung mit einer neuen Formulierung wieder aufgenommen. Allerdings konnte der Präsident nach der Übergangsbestimmung (Art. 144) seine Macht auch nach der Verfassungsrevision weiter behalten; die Beschränkung der Amtsperiode wurde ab dem Tag des Inkrafttretens der neuen Verfassung neu bemessen. Dies hatte zur Folge, dass Präsident *Lukašenka*s erste Amtsperiode, die 1999 ausgelaufen wäre, bis 2001 andauerte. Die Venedig-Kommission bewertete die Verfassungsänderung von 1996 als "den Mindeststandards des europäischen Verfassungserbes nicht genügend".⁶⁷ Trotz dieser Kritik und der Ablehnung der Anerkennung der Rechtmäßigkeit des Referendums durch die Vereinigten Staaten und die Europäische Union wurde die revidierte Verfassung als Basis für die Fortsetzung der Präsidentschaft *Lukašenka*s angesehen. 2004 folgte ein zweites Referendum zur Abschaffung der Amtszeitbeschränkung des Präsidenten. Dieses wurde personalisiert und bezog sich ausdrücklich auf die Kandidatur *Lukašenka*s in den bevorstehenden Präsidentschaftswahlen.⁶⁸ Nach den offiziellen Ergebnissen stimmten 79,42 Prozent der Wäh-

⁶³ Art. 41 Abs. 1 der Verfassung.

⁶⁴ Die Amtszeit wurde ab Inkrafttreten der neuen Verfassung gezählt, nicht mit dem Beginn seiner Präsidentschaft.

⁶⁵ Annahme der neuen Fassung der Verfassung durch Gesetz am 7. Oktober 1998.

⁶⁶ Der Wortlaut der neuen Regelung lautet: "Der Präsident der Republik wird durch allgemeine, gleiche und unmittelbare Wahlen in geheimer Abstimmung für eine Amtszeit von sieben Jahren in Übereinstimmung mit dem Verfassungsrecht durch die volljährigen Staatsbürger der Republik gewählt" (Art. 41 Abs. 1).

⁶⁷ Gutachten der Venedig-Kommission CDL-INF(1996)008e on the amendments and addenda to the Constitution of Belarus, adopted by the Venice Commission at its 29th Plenary Session (Venice, 15-16 November 1996).

⁶⁸ Siehe die an die Wähler gerichteten Fragen: "Erlauben Sie dem ersten Präsidenten der Republik Weißrussland *Alexander Grigorevič Lukašenka* die Teilnahme an den Präsidentschaftswahlen als Kandidat für den Posten des Präsidenten der Republik Weißrussland und akzeptieren Sie Teil 1 des Art. 81 der Verfassung der Republik Weißrussland in folgendem Wortlaut: "Der Präsident wird direkt durch das Volk der Republik Weißrussland für eine Amtszeit von fünf Jahren in allgemeiner, freier, gleicher, unmittelbarer und geheimer Abstimmung gewählt"?"

ler dem Vorschlag des Präsidenten zu. So wurde die Verfassung nach Art. 140, der Verfassungsänderungen und -zusätze durch Referenden ermöglicht, modifiziert. Nach Meinung der Venedig-Kommission zeigt die Verfassungsrevision eine "europäischen demokratischen Standards widersprechende Haltung zur Arbeitsweise des Staates".⁶⁹ Am stärksten kritisiert wurde die Einführung eines "offensichtlich unrechtmäßigen persönlichen Elements in die Volksabstimmungsfrage".⁷⁰ Daher wird das Referendum von 2004 als "das demokratische Defizit in einem von exzessiver Präsidialmacht ohne angemessene gegenseitige Gewaltenteilung gekennzeichneten Land verschärfend" angesehen.⁷¹

cc) Turkmenistan

Der Wandel in Turkmenistan führte zu einer unbeschränkten persönlichen Herrschaft des ehemaligen kommunistischen Führungskaders *Nijazov*, obwohl der Wortlaut der Verfassung nicht ausdrücklich geändert wurde. Die Verfassung von 1992 enthielt zwar zunächst eine Beschränkung auf zwei Amtsperioden von je fünf Jahren⁷²; 1994 wurde die Amtsperiode jedoch aufgrund eines Referendums bis 2002 verlängert.⁷³ 1999 legte ein Verfassungsgesetz die Präsidentschaft *Nijazovs* auf Lebenszeit fest. *Nijazov* verstarb 2006 nach sechzehn Jahren an der Macht. In diesem Zeitraum hatte sich das Regime zu einer der schlimmsten totalitären Diktaturen der Welt entwickelt, die durch einen allumfassenden Personenkult gekennzeichnet war.⁷⁴

Diese Beispiele zeigen, wie leicht Referenden missbraucht werden können. Sie sind „meilenweit entfernt von der Art konzeptioneller Struktur des öffentlichen Diskurses, welcher das Referendum aus manipulativen Bestätigungen in die höheren Sphären der von Jürgen *Habermas* geforderten ‚beratenden Politik‘ erhebt“.⁷⁵

b. Die Umgehung von Beschränkungen

aa) Usbekistan

In Usbekistan ist das Muster der Machtpolitik ungeachtet verfassungsrechtlicher Beschränkungen den in den anderen zentralasiatischen Staaten entwickelten Modellen sehr ähnlich, obwohl die Verfassung dort nicht ausdrücklich geändert wurde. Der Originalwortlaut der Verfassung von 1992 beschränkte die Amtszeit des Präsidenten auf zwei Perioden zu je fünf Jahren.⁷⁶ Der ehemalige kommunistische Führungskader *Islom*

⁶⁹ Gutachten der Venedig-Kommission CDL-AD(2004)029 on the referendum of 17 October 2004 in Belarus, adopted by the Venice Commission at its 60th Plenary Session (Venice, 8-9 October 2004).

⁷⁰ Ebenda.

⁷¹ Ebenda.

⁷² Vgl. Art. 55: "Jeder Staatsbürger Turkmenistans, der das vierzigste Lebensjahr vollendet hat und in Turkmenistan sesshaft ist, kann Präsident werden. Ein und dieselbe Person kann das Amt des Präsidenten nicht für mehr als zwei Amtszeiten innehaben."

⁷³ Vgl. Art. 54 der Verfassung von Turkmenistan: "Der Präsident von Turkmenistan wird direkt durch das Volk Turkmenistans für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt und beginnt diese sofort nach Ablegung des Amtseides auf einer Sitzung des *Halk Maslahaty*."

⁷⁴ Vgl. *Otto Luchterhandt*, Präsidentialismus in den GUS-Staaten, in: *Otto Luchterhandt* (Hg.), *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtstrukturen*, 2. Auflage Berlin 2002, S. 260 ff.

⁷⁵ *Wolfgang Merkel*, Institutions and Democratic Consolidation in East Central Europe, Working Paper 86, Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones 1996; die Arbeit, auf die sich *Merkel* bezieht, ist *Jürgen Habermas*, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt 1992, S. 367 ff.

⁷⁶ Art. 60 Verfassung von Usbekistan.

Karimov gewann die ersten Wahlen im Jahr 1991 und damit vor der Annahme der Verfassung. Mittels eines weithin kritisierten Referendums wurde seine Amtszeit 1995 bis 2000 verlängert. Als er 2000 zum Präsidenten gewählt wurde, wurde dies als seine erste offizielle Amtsperiode auf Basis der Verfassung von 1992 angesehen. Im Februar 2002 wurde die Dauer der Amtszeit von fünf auf sieben Jahre verlängert und das Datum der Wahlen entsprechend geändert. Falls es *Karimov* gelingt bis zum Ende seiner offiziellen zweiten Amtsperiode 2014 im Amt zu bleiben, hat er es geschafft, 23 Jahre lang an der Macht zu bleiben ohne die einschränkenden Regelungen der Verfassung ausdrücklich geändert zu haben.⁷⁷

bb) Tadschikistan

Tadschikistan ist ein weiteres Beispiel für die Missachtung eindeutiger Verfassungsregeln. Nach zwei fünfjährigen Amtsperioden laut Verfassung von 1994 sowie einer siebenjährigen Amtsperiode gemäß der Verfassungsänderung von 2003, sind seit der letzten Verfassungsänderung von 2006 wiederum zwei aufeinander folgende – siebenjährige – Amtszeiten vorgesehen. Nach der neuen Bestimmung wird das Jahr 2006 als Beginn der ersten Amtsperiode Präsident *Rachmonovs* angesehen. Demnach wird ihm das Recht gewährt, bis 2020 an der Macht zu bleiben.

All diese Beispiele zeigen, dass die Praxis nie von rechtlichen Regeln bestimmt wurde. Die Verfassungsnormen, mit denen die Dauer der persönlichen präsidentiellen Macht beschränkt werden sollte, wurden willkürlich beiseite geräumt, so als wäre ihre Einfügung in den Verfassungstext ein Versehen gewesen.

c. Personelle Kontinuität trotz personellen Wandels

aa) Wiederaufbau von Dynastien

Die Lage schien sich in Aserbaidschan anders darzustellen. Die Präsidentschaft *Heidar Aliyevs* endete nach zwei Amtsperioden von fünf Jahren im Jahr 2003.⁷⁸ Danach aber wurde die Macht vom Vater auf den Sohn übertragen. Die Wahlen wurden als verfälscht und die Machtübergabe als Wechsel in einer Dynastie wahrgenommen.⁷⁹ Die kritische Beurteilung der Situation in Aserbaidschan kam auch in verschiedenen Resolutionen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats wie auch des Parlaments der Europäischen Union mit Blick auf politische Gefangene in Aserbaidschan⁸⁰ und die Unterdrückung der Opposition zum Ausdruck.⁸¹ Allerdings war die inszenierte Machtübergabe

⁷⁷ Zu der Entwicklung in Usbekistan siehe *Otto Luchterhandt*, Präsidentialismus in den GUS-Staaten, in: *Otto Luchterhandt* (Hg.), *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtstrukturen*, 2. Auflage Berlin 2002, S. 268 ff.

⁷⁸ Rechtsgrundlage war Art. 101 der Verfassung von Aserbaidschan.

⁷⁹ Vgl. *Martina Helmerich*, Vom Familienclan zur Erbdynastie – Der Sonderweg Aserbaidschans, in: *Elen Bos, Antje Helmerich* (Hg.), *Zwischen Diktatur und Demokratie. Staatspräsidenten als Kapitane des Systemwechsels in Osteuropa*, Berlin 2006, S. 135 ff., *Aledperowa, Irada*, Syn za otca. Ustanovlenie presidentskoj dinastii v Azerbajdzane sprovsdalos' massovymi besporjadkami, in: *Vremja novostej*, 17.10.2003; *Ismailsade, Faris*, Generational change occurs amid political fighting within Azerbaijan's ruling party, in: *Eurasia insight* 16.8.2004.

⁸⁰ Resolution 1359 (2004) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, Political prisoners in Azerbaijan (<http://assembly.coe.int/Documents/workingDocs/Doc05/EDOC10564.htm>).

⁸¹ Resolution der Parlamentarischen Versammlung vom 3.6.2005, Functioning of democratic institutions in Azerbaijan (<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc05/EDOC10569.htm>).

in der Familie noch nicht das letzte Kapitel der Geschichte. Denn im März 2009 ließ *Ilham Alijev* per Referendum die noch *de jure* bestehende Beschränkung seiner Macht auf zwei Amtsperioden aufheben; andernfalls hätte er sein Zepter im Jahr 2013 abgeben müssen. Die Venedig-Kommission warnte davor, dass die Verfassungsänderung die Gefahr eines großen Rückschlags für die Möglichkeit einer demokratischen Entwicklung in sich berge.⁸² Die Opposition hatte zum Boykott aufgerufen; nach amtlichen Angaben beteiligten sich dennoch 70 Prozent der Aserbeidschaner an der Abstimmung; die Verfassungsänderungen wurden mit über 90 Prozent der Stimmen angenommen.⁸³ Der Zeitpunkt für das Referendum war wohl nicht zufällig: Zum einen begann die Macht Alievs aufgrund der durch die Weltwirtschaftskrise bedingten Rezession abzubröckeln, zum anderen war Aliev gerade für seine zweite Amtszeit wiedergewählt worden und wollte Diskussionen und Machtkämpfen mit Blick auf ein definitives Ende seiner Amtszeit von vornherein verhindern.

bb) Das russische Modell

In Russland war das "Problem 2008" eines der am lebhaftesten diskutierten Themen in *Putins* zweiter Amtsperiode gewesen.⁸⁴ Die russische Verfassung ließ damals nur zwei Amtsperioden des Präsidenten von je vier Jahren zu und stellte damit ein besonders restriktives System dar.⁸⁵ Nachdem *Putin* einerseits dezidiert die Absicht, die Verfassung zu ändern, leugnete, andererseits aber offen erklärte, er beabsichtige, die russische Politik auch nach dem Ende seiner zweiten Amtszeit weiter zu bestimmen, rätselten Politikanalytisten und -beobachter, wie dieses Dilemma zu lösen sei. Im Herbst 2007 akzeptierte Präsident *Putin* die Spitzenkandidatur für die Partei „Einiges Russland“ bei den Parlamentswahlen, legte aber sein Mandat in der Duma unmittelbar nach der Wahl nieder. Am 10. Dezember 2007 erklärte er seine Unterstützung für *Dimitrij Medvedev* in den für 2008 angesetzten Präsidentschaftswahlen. Innerhalb weniger Stunden gestand der ausgewählte Kandidat, dass er, wenn er zum Präsidenten gewählt werde, *Putin* zum Premierminister ernennen würde. Wie vorhergesagt wurde *Medvedev* am 3. März 2008 mit einer Mehrheit von über 70 Prozent der abgegebenen Stimmen zum Präsidenten gewählt und *Putin* zum Ministerpräsidenten ernannt. Das innovative System der gemeinsamen Machtausübung wird als „Tandemokratie“ bezeichnet. Deutlich ist, dass auch in diesem Fall, in dem sich die politischen Akteure *de jure* an die verfassungsrechtlichen Regeln gehalten haben, personeller Wandel und Diskontinuität, wie eigentlich von der Verfassung vorgesehen, vermieden werden konnten. Im Übrigen wurde die Regelung zur Begrenzung präsidentialer Macht kurze Zeit nach der Stabübergabe von *Putin* an *Medvedev*, im Herbst 2008, geändert. Die Amtszeit ist nunmehr auf sechs Jahre verlängert. Da es nur untersagt ist, dreimal hintereinander für die Präsidentschaft zu kandidieren, nicht aber, mehr als zweimal das Präsidentenamt zu übernehmen, könnte *Putin* im Jahr 2012 wieder in den Kreml zurückkehren und bis 2024 im Amt bleiben. Auch das russische Modell ist so ein Modell entgrenzter präsidentialer Macht.

⁸² Gutachten Nr. 518 / 2008, CDL-AD(2009)010 on the draft amendments to the Constitution of the Republic of Azerbaijan, adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13-14 March 2009).

⁸³ Vgl. den Bericht in *Süddeutsche Zeitung* vom 20.3.2009, S. 8.

⁸⁴ Vgl. *Marghereta Mommsen, Angelika Nußberger*, Das System *Putin*. Gelenkte Demokratie, München 2007, S. 75 ff.

⁸⁵ Art. 81 Abs. 3 Verfassung der Russischen Föderation in der ursprünglichen Fassung vom 12.12.1993.

d. Machtübergabe unter revolutionären Bedingungen

Die Machtübergabe von einem lange Zeit regierenden Präsidenten auf einen neuen Präsidenten scheint mit großen Risiken behaftet zu sein. In der Ukraine, in Georgien und in Kirgisistan gab es jedenfalls revolutionäre Unruhen.

aa) Ukraine

In der Ukraine wurde im Jahr 1994 der ursprünglich zur kommunistischen Elite gehörende Leonid Kučma zum Präsidenten gewählt. Die Wahl wurde noch auf Grundlage der alten Verfassung der Ukraine durchgeführt, die trotz zahlreicher Änderungen noch aus der kommunistischen Ära stammte. 1999 wurde Kučma unter der 1996 angenommenen neuen Verfassung wiedergewählt. Trotz des eindeutigen Wortlauts, der es verbot, dass „ein und dieselbe Person für mehr als zwei aufeinander folgende Amtsperioden Präsident der Ukraine sein kann“ (Art. 103 Verfassung der Ukraine), wurden mehrere Versuche unternommen, diese Schranke zu umgehen. Kučmas Initiative, im Rahmen einer weitreichenden Verfassungsreform seine Amtsperiode bis 2006 zu verlängern, blieb erfolglos.⁸⁶ Auf den Antrag ukrainischer Abgeordneter zur Auslegung der einschlägigen Artikel entschied aber das Ukrainische Verfassungsgericht im Dezember 2003, dass Kučma ein drittes Mal zur Wahl antreten könne. Es argumentierte, dass die erste Wahl Kučmas zum Präsidenten noch nicht im Anwendungsbereich der Verfassung von 1996 gestanden habe und somit seine erste Amtsperiode nicht in die Rechnung miteinbezogen werden müsse.⁸⁷

Diese Versuche zeigen, dass die Regeln einerseits ernst genommen und nicht einfach ignoriert wurden. Andererseits wurde jedoch deutlich, dass die herrschenden Eliten Machtbeschränkungen nicht akzeptierten und Wege suchten, diese zu umgehen. Nichtsdestotrotz entschied sich Kučma 2004 abzutreten und aktiv Viktor Janukovič als Nachfolger zu unterstützen. Die offensichtliche Wahlfälschung führte zur so genannten „Orangen Revolution“ in der Ukraine,⁸⁸ die anschließend wichtige Änderungen des Verfassungssystems auslöste.⁸⁹ Zweifellos war die zeitliche Beschränkung der Amtszeit des Präsidenten eines der wesentlichen Elemente in der Kausalkette, die zur Revolution und zum Machtverlust führte. Ohne diese Beschränkung wäre Leonid Kučma wohl im Amt geblieben; die autoritären Tendenzen wären verstärkt worden.⁹⁰

Die Langzeitwirkungen der „Orangen Revolution“ sind umstritten. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hob zwar hervor, dass die Ukraine einen Weg zurück zur Demokratie eingeschlagen habe und erkannte „die Errungenschaften der Oran-

⁸⁶ Vgl. die Anmerkungen der Venedig-Kommission, Opinion on three draft laws proposing amendments to the Constitution of Ukraine adopted on 12/13.12.2003 by the Commission at its 57th plenary session (Venice, 12-13 December 2003).

⁸⁷ Entscheidung des Verfassungsgerichts der Ukraine vom 25.12.2003.

⁸⁸ Vgl. Taras Kuzio, From Kuchma to Yushchenko. Ukraine's 2004 Presidential Elections and the Orange Revolution, in: Problems of Post-Communism, 52 (2), S. 29-44.

⁸⁹ Verfassungsänderndes Gesetz Nr. 2222-IV, 8.12.2004; vgl. die Anmerkungen der Venedig-Kommission zu den Änderungen der Ukrainischen Verfassung angenommen am 8.12.2004 durch die Kommission auf ihrer 63. Plenarsitzung (Venedig, 10.-11. Juni 2005). Die Schlussfolgerungen der Kommission sind eher kritisch: "In general, the constitutional amendments, as adopted, do not yet fully allow the aim of the constitutional reform of establishing a balanced and functional system of government to be attained."

⁹⁰ Vgl. Ellen Bos, Leonid Kutschma: "Spieler" mit demokratischen Institutionen, in: Ellen Bos, Antje Helmerich (Hg.), Zwischen Diktatur und Demokratie. Staatspräsidenten als Kapitäne des Systemwechsels in Osteuropa, Berlin 2006, S. 79 ff.

genen Revolution“ an, „die geholfen hätten, „Schlüsselfreiheiten der Demokratie in der Ukraine zu etablieren: das Land kommt nun in den Genuss von Meinungs- und Pressefreiheit, Versammlungsfreiheit, Freiheit politischer Betätigung und parlamentarischer Opposition sowie einer lebendigen Zivilgesellschaft.“⁹¹ Kritiker bemängelten aber die Instabilität des Systems. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hält sich denn auch mit Anmerkungen zum Fortschritt in der Ukraine nach der „Orangen Revolution“ zurück. In ihrem Bericht „Honouring of obligations and commitments by Ukraine“ von 2005 stellt sie fest, dass es noch verfrüht sei, eine endgültige Bewertung der Fähigkeit der neuen Führung, an den dem Europarat zugrunde liegenden Prinzipien vorzunehmen.⁹²

bb) Georgien

Auch in Georgien kam es im Zusammenhang mit dem Ende der Amtszeit des langjährigen Präsidenten zu einem revolutionären Umbruch, der als „Rosenrevolution“ in die Geschichte einging. Die Amtszeit des georgischen Präsidenten war auf zwei Perioden von fünf Jahren begrenzt.⁹³ *Schevardnadse*, der Amtsinhaber, wurde des Machtmissbrauchs und des Aufbaus eines korrupten und autokratischen Regimes beschuldigt. Die Manipulation der Wahlergebnisse führte zu großen Demonstrationen in den Straßen von Tiflis und schließlich zum Rücktritt des Präsidenten. In den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2004 wurde Michail *Saakaschwili* gewählt und danach – wie auch in der Ukraine – die Verfassung geändert. Im Saldo wurde die Stellung des Präsidenten gestärkt, auch wenn Kompetenzen an das Parlament übertragen wurden.⁹⁴ Die zeitliche Beschränkung der Amtszeiten des Präsidenten blieb aber unangetastet. Die Venedig-Kommission begrüßte die allgemeine Richtung der Änderungen zwar grundsätzlich, beurteilte sie jedoch als nicht völlig schlüssig.⁹⁵

Der Entscheidung des Parlaments im Jahr 2006, die Verfassung zu ändern, um Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zusammenzulegen, trat die Bevölkerung entschieden entgegen. Die Legislaturperiode des Parlaments wäre über den Zeitraum, für den es gewählt worden war, hinaus erweitert worden, während die Amtsperiode des Präsidenten verkürzt worden wäre. Die Tatsache, dass eine derartig einseitige, die Macht eines demokratisch gewählten Organs erweiternde Entscheidung nicht akzeptiert wurde, zeugt von Sensibilität für Verfassungsprinzipien. Als Reaktion auf die öffentlichen Proteste wurden die Präsidentschaftswahlen bereits im Januar 2008 abgehalten. Ob allerdings der wieder gewählte Präsident Saakaschwili sein Amt bis zum Ende der fünfjährigen Amtszeit wird behalten können, scheint angesichts der Massenproteste der Opposition fraglich; insbesondere auch die Frage von Vermeidbarkeit und Schuld mit Blick auf den russisch-georgischen Krieg im August 2009 sorgt für explosive innenpolitische Spannungen.

⁹¹ Resolution der Parlamentarischen Versammlung 1549 (2007) 19.4.2007, Abs. 3 (<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta07/ERES1549.htm>).

⁹² Parlamentarische Versammlung des Europarats, Empfehlung 1722 (2005) (<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1722.htm>).

⁹³ Gemäß der Verfassung von Georgien wird der Präsident für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt; eine anschließende Wiederwahl ist möglich (Art. 70).

⁹⁴ *Margarete Wiest*, Georgien – demokratischer Neuanfang unter Mikail Saakaschwili? In: Ellen Bos, Antje Helmerich (Hg.), *Zwischen Diktatur und Demokratie. Staatspräsidenten als Kapitane des Systemwechsels in Osteuropa*, Berlin 2006, S. 149 ff.

⁹⁵ Anmerkungen der Venedig-Kommission, Opinion CDL-AD(2004)008 on the draft amendments to the constitution of Georgia adopted by the Commission at its 58th plenary session (Venice, 12-13 March 2004).

cc) Kirgisistan

Das dritte Land, in dem eine Machtübergabe durch eine revolutionäre Bewegung erzwungen wurde, ist Kirgisistan. Die kirgisische Verfassung von 1993 wurde in der Amtszeit von Präsident Askar *Akaev* in den Jahren 1996, 1998 und 2003 insgesamt dreimal geändert. Akaev wurde bereits 1991, also vor Inkrafttreten der Verfassung, zum Präsidenten gewählt. Deshalb entschied das Verfassungsgericht im Jahr 1998, dass Akaev nicht daran gehindert sei, sich im Jahr 2000 um eine weitere Amtszeit zu bewerben. Aber auch in Kirgisistan war die Unzufriedenheit der Bevölkerung mit der Amtsführung des Präsidenten so groß, dass er gewaltsam aus dem Amt gejagt wurde; in der so genannten „Tulpenrevolution“ nach den Parlamentswahlen im März 2005 wurde sein Rücktritt erzwungen. Der neue Präsident Kurman *Bakiev* versprach die Verabschiedung einer neuen Verfassung, ein Projekt, das auch mit Experten der Venedig-Kommission intensiv diskutiert wurde.⁹⁶ Allerdings verzögerten Meinungsverschiedenheiten über das Regierungssystem und die Machtverteilung zwischen Präsident, Parlament und Premierminister die Durchführung der Reform. Wieder einmal war es eine Volksbewegung, die zu Taten zwang – in großer Eile wurde im November 2006 eine neue, größtenteils auf einem parlamentarischen Regierungssystem aufbauende Verfassung vom Parlament verabschiedet.⁹⁷ Auch wenn sie teilweise in sich widersprüchlich war, wies sie doch eine demokratische Stoßrichtung auf, indem die präsidialen Machtbefugnisse eingeschränkt werden sollten. Da aber die politischen Hauptakteure mit dem erzielten Kompromiss unzufrieden waren, wurde nur drei Monate später, im Dezember desselben Jahres, eine neue Version der Verfassung verabschiedet, mit der die Macht des Präsidenten abermals gestärkt wurde.⁹⁸ Die formelle Verfassungsmäßigkeit der beiden neuen Verfassungen wurde von einigen Abgeordneten angezweifelt. Am 14. September 2007 entschied daraufhin das Verfassungsgericht Kirgisistans, dass das Verfahren zur Verabschiedung beider Verfassungsversionen verfassungswidrig war, weil das Verfassungsgericht nicht um eine Stellungnahme gebeten worden war; daher erklärte es beide neuen Verfassungen für nichtig. Diese Entscheidung wurde wiederum vom *Jogorku Kenesh*, dem kirgisischen Parlament, angegriffen, da das Verfassungsgericht seine Befugnisse offenkundig überschritten habe. Die Venedig-Kommission beurteilte den Schritt, den gesamten Text einer geltenden Verfassung als verfassungswidrig zu erklären, als „highly unusual, if not unprecedented“ und wies darauf hin, dass damit alle aufgrund der ehemaligen Verfassungen erlassenen Rechtsakte ohne rechtliche Grundlage seien.⁹⁹

Am 19. September 2007 ordnete Präsident *Bakiev* per Dekret einen Volksentscheid über eine neue – nunmehr dritte – Version der Reformverfassung und über einen Gesetzesentwurf zum Wahlgesetz an. Das Referendum fand am 21. Oktober 2007 statt; die neue Verfassung wurde mit großer Mehrheit angenommen und die Stellung des Präsi-

⁹⁶ Vgl. das vorläufige Gutachten der Venedig-Kommission on Constitutional Reform in the Kyrgyz Republic CDL-AD(2005)022, adopted by the Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005); vgl. ferner das vorläufige Gutachten on Three Drafts for a revised Constitution of the Kyrgyz Republic CDL(2006)066.

⁹⁷ Verfassung, angenommen durch das Kirgisische Parlament am 8.11.2007, unterzeichnet vom Präsidenten am 9.11.2007.

⁹⁸ Verfassung, angenommen durch das Kirgisische Parlament am 30.12.2007, unterzeichnet vom Präsidenten am 15.1.2007.

⁹⁹ Venedig-Kommission, Opinion on the constitutional situation in the Kyrgyz Republic CDL-AD (2007)045, adopted by the Commission at its 73rd plenary session (Venice, 14-15 December 2007).

dentem im Ergebnis abermals gestärkt. Die Bewertung der neuen Version der Verfassung durch die Venedig-Kommission ist überaus kritisch:

“The main thrust of the new version of the Constitution is to establish by all possible legal means the indisputable supremacy of the President with respect to all other state powers. This corresponds to an authoritarian tradition which Kyrgyzstan has tried to overcome. While the Constitution proclaims the principle of the separation of powers, the President clearly dominates and appears both as the main player and the arbiter of the political system.”¹⁰⁰

Einmal mehr ist die einzige wirksame Beschränkung der präsidentialen Macht die Festlegung einer nur einmaligen Möglichkeit der Wiederwahl des Präsidenten (Art. 43.2 der Verfassung von Kirgisistan). Aber, anders als in einem der im Jahr 2005 ausgearbeiteten Verfassungsentwürfe, enthält dieser Absatz keine Regelung mehr dahingehend, dass diese Klausel in Verfassungsänderungen nicht angetastet werden darf. Dies zeigt, dass Kirgisistan – nach einem kurzen Intermezzo, in dem mit demokratischen Spielregeln experimentiert wurde, wieder auf den Pfad der auf lange Zeit abgesicherten präsidentialen Herrschaft zurückgekehrt ist.

VI. Schlussfolgerungen

Die unterschiedlichen Entwicklungen in den post-kommunistischen Staaten Mittel- und Ost-Europas und Zentralasiens können nur mit Blick auf unterschiedliche Verfassungskulturen und -traditionen erklärt werden.

Während die Beschränkung der präsidentialen Macht in den Vereinigten Staaten über Jahrhunderte ohne schriftliche Festlegung akzeptiert wurde, wurde sie in den zentralasiatischen Staaten beiseite geschoben und ignoriert, obwohl sie in allen nach dem Ende des Kommunismus ausgearbeiteten Verfassungen ausdrücklich verankert war. Das geschriebene Recht und die Realität stimmen nicht überein; entscheidend sind Traditionen. Die Einsicht in die Notwendigkeit der Beschränkung persönlicher Macht ist in den Vereinigten Staaten Allgemeingut, während in den zentralasiatischen Staaten autokratische Traditionen überwiegen.¹⁰¹

In Osteuropa wie auch in den Ländern des Kaukasus ist die Situation komplexer. Auch wenn die Normen, die die mehrfache Wiederwahl ein- und derselben Person zum Präsidenten beschränken, nur ausnahmsweise – in Weißrussland – willkürlich geändert wurden, scheinen sie nicht als auf Dauer festgelegte Spielregeln akzeptiert zu werden, sondern werden gegen Werte wie Stabilität, Machteinheit und Kontinuität abgewogen. Dies führt einerseits zu Versuchen, die restriktiven Regeln abzuschaffen oder zu ändern, andererseits aber auch zu Konfrontationen zwischen Zivilgesellschaft und Regierung. Die osteuropäischen und kaukasischen Staaten liegen nicht nur geographisch zwischen Europa und Asien, auch ihre politische Kultur oszilliert zwischen diesen unterschiedlichen Polen. Das russische Modell eines vorbestimmten und in allen Stadien sorgsam überwachten Rollentauschs zwischen Präsident und Premierminister ist in diesem Zusammenhang besonders interessant. Es verletzt die Bestimmungen der Verfassung nicht, läuft aber dem ihr zugrunde liegenden Geist zuwider.

¹⁰⁰ Venedig-Kommission, Opinion on the constitutional situation in the Kyrgyz Republic CDL-AD (2007)045, adopted by the Commission at its 73rd plenary session (Venice, 14-15 December 2007).

¹⁰¹ Vgl. zu den verschiedenen Traditionen und Staatsstrukturen in Zentralasien *Paul Georg Geiss, State and Regime Change in Central Asia*, in: Andrea Berg, Anna Kreikemeyer (Hg.), *Realities of Transformation. Democratization Policies in Central Asia Revisited*, Baden-Baden 2005, S. 23 ff.

In Mittelosteuropa haben die Klauseln, die die Amtszeit des Präsidenten beschränken, mehr einen dekorativen denn einen substantiellen Wert, ist doch die Macht des Präsidenten in parlamentarischen Demokratien, wie auch in den vergleichsweise schwachen semi-präsidentiellen Systemen von vornherein nur begrenzt.

Dies bedeutet, dass sich die Demokratisierungswelle – zwanzig Jahre nach dem Umbruch – nicht in einen großen Strom verwandelt hat, sondern eher einem dünnen Rinnsal ähnelt. Obwohl die Bestimmungen der Verfassungen nahezu identisch sind oder zumindest waren und auf den gleichen Idealen (oder Lippenbekenntnissen?) beruhen, führt ihre Umsetzung in den Mittel- und Osteuropäischen Staaten einerseits und in den zentralasiatischen Staaten andererseits zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen. Historische Erfahrungen mit der Staatsform der Demokratie sowie die geographische Nähe zu Westeuropa scheinen wesentliche Determinanten für Erfolge bei der Demokratisierung von Staat und Gesellschaft zu sein.¹⁰² Außerdem hängt die Verwirklichung demokratischer Spielregeln stark von den maßgeblichen politischen Akteuren ab. In Systemen, in denen ehemalige kommunistische Führungskader die Macht nie wirklich abgegeben hatten, war die Idee des „Wandels“ nicht als ernsthafte Option verfolgt worden (Kasachstan, Usbekistan, Turkmenistan und Tadschikistan). Das Erbe eines keiner echten Kontrolle unterworfenen, aber gut organisierten hierarchischen Regimes konnte nicht abgeworfen werden. Wann auch immer eine anders ausgebildete Elite es schaffte, gegen die ehemals kommunistischen Führer zu revoltieren (z.B. in Georgien und in der Ukraine), führte dies zu Instabilität und politischem Kampf. Im Gegensatz dazu wurde in den Staaten, in denen die Transformation von Unten begann und die Macht an neue Eliten abgegeben wurde, die Idee der Beschränkung von Macht eher akzeptiert.

Herrschaftstraditionen sind langlebig. Rechtliche Regelungen können geändert werden ohne dass dies unbedingt die tieferen Ebenen der Verfassungskultur beeinflussen würde.¹⁰³ Deshalb wurden die Erwartungen an einen raschen Übergang zur Demokratie in einigen der post-kommunistischen Staaten durch die Beharrungskräfte tief sitzender autokratischer Traditionen konterkariert. Die historische Kontinuität erwies sich als stärker als die neuen Ideen, selbst wenn diese neuen Ideen in die Verfassungen aufgenommen worden waren. Dennoch wird aber in den Staaten, in denen die Anwendung demokratischer Regeln fehlschlug, die „demokratische Rhetorik“ als Hauptquelle der Machtlegitimation aufrechterhalten.¹⁰⁴

„Herrschaft auf Zeit“ ist eines der wesentlichen Elemente der Demokratie. Es gilt ein Gleichgewicht zu finden zwischen Stabilität und Wechsel. Wie schwer dies ist, zeigen die Verfassungsänderungen in den postkommunistischen Staaten, die in immer neuer Form präsidiale Macht begrenzen und entgrenzen. Der Prozess von „*trial and error*“ scheint auch zwei Jahrzehnte nach der Wende noch nicht abgeschlossen zu sein.

¹⁰² Vgl. *Grzegorz Ekiert*, Patterns of Postcommunist Transformation in Central and Eastern Europe, in: *Grzegorz Ekiert, Stephen E. Hanson* (Hg.), *Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe. Assessing the Legacy of Communist Rule*, Cambridge 2006, S. 89 ff., *Jeffrey S. Kopstein*, *David A. Reilly*, *Postcommunist Spaces: A Political Geography Approach to Explaining Postcommunist Outcomes*, in: *Grzegorz Ekiert, Stephen E. Hanson* (Hg.), op. cit., S. 120 ff.

¹⁰³ Vgl. *Kaarlo Tuori*, EC Law: An Independent Legal Order or a Post-Modern Jack-in-the-Box?, in: *Dealing with Integration*, vol. 2, *Skrifter fran Juridiska Fakulteten I Upposala 65*, Iustus Förlag, 225-248 (233 ff.), der Recht und dessen Transformation auf drei Ebenen analysiert: der oberflächlichen Ebene des Rechts, der rechtskulturellen Ebene und der tiefenstrukturellen Ebene des Rechts.

¹⁰⁴ Vgl. *Andrea Berg, Anna Kreikemeyer*, Introduction: Democratization Policies in Central Asia Revisited, in: *Andrea Berg, Anna Kreikemeyer* (Hg.), *Realities of Transformation. Democratization Policies in Central Asia Revisited*, Baden-Baden 2005, S. 10.