

Demokratieförderung in Usbekistan Erfahrungen im Rahmen eines EU-Projektes

Stefan Hanisch, Berlin

Mit dem Ende des vergangenen Jahres lief in Usbekistan das EuropeAid-Projekt „Support to Democracy, Uzbekistan“ aus. Dieses, seit Februar 2002 umgesetzte Projekt, war das erste EU-Projekt, das direkt im Parlament eines GUS-Staates angesiedelt war. Zudem trat erstmals als Begünstigter (beneficiary) eines EU-Projektes der Oliy Majlis der Republik Usbekistan auf.

Als direkt Begünstigte fungierten zwei Ausschüsse des Oliy Majlis (der Ausschuss für Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit und der Ausschuss für demokratische Institute, Nichtregierungsinstitutionen – fortan: NGOs – und Selbstverwaltungsorgane der Bürger), die Bevollmächtigte des Oliy Majlis für Menschenrechte und das Institut für Monitoring der geltenden Gesetzgebung des Oliy Majlis. Indirekt Begünstigte und Projektpartner waren die Abgeordneten und NGOs, die sich mit Demokratieförderung beschäftigen, u.a. die Richtervereinigung, die Rechtsanwaltsvereinigung, das Nationale Zentrum für Menschenrechte und das Republikanische Zentrum der öffentlichen Meinung.

Der Bewerber, der die Ausschreibung gewann und das auf 18 Monate angelegte Projekt¹ mit einem Budget von 1 Mio. Euro umsetzte, war ein europäisches Konsortium, bestehend aus den Unternehmen ABU Consult (Deutschland), Sema Group (Belgien) und Nico (Großbritannien).

In Art. 68 des Partnerschaftsabkommens zwischen der Republik Usbekistan und der Europäischen Union² verpflichten sich beide Seiten zur Zusammenarbeit in Fragen von Demokratie und Menschenrechten. Zudem verpflichtet sich die Republik Usbekistan in Art. 42 Abs. 1 zur allmählichen Angleichung ihres Rechts an EU-Recht, die Europäische Union in Abs. 2 zu diesbezüglicher technischer Unterstützung. Auf dieser Grundlage vereinbarten die Europäische Kommission und Usbekistan Richtlinien (terms of reference) zur Durchführung des Projektes. Ziel des Projektes war es, Usbekistan bei der Entwicklung demokratischer Reformen und bei der Stärkung der Zivilgesellschaft zu unterstützen. Als konkrete Aufgaben waren definiert:

- die Analyse und rechtsvergleichende Bewertung der geltenden Gesetzgebung der Republik Usbekistan;
- die Unterstützung der Abgeordneten und Experten, die direkt an der Erstellung von Gesetzesentwürfen beteiligt sind, durch Vermittlung der europäischen Erfahrungen bei der Übernahme fremden Rechts in nationale Rechtsordnungen als auch bei der Umsetzung internationaler Standards³;
- die Vervollkommnung des Gesetzgebungsprozesses;
- die Unterstützung beim Erstellen von Gesetzesentwürfen zur Wahlgesetzgebung;

- das Erstellen von Gesetzesentwürfen, die auf die Stärkung der Demokratie gerichtet sind.

Aufgaben kamen dem Projekt auch im Zusammenhang mit der beschlossenen Umgestaltung des Oliy Majlis in ein Zweikammer- und Arbeitsparlament, bestehend aus einer Gesetzgebenden Kammer und einem Senat,⁴ zu. Ebenfalls wurden 18 Seminare, 8 Konferenzen und zahlreiche Rundtischgesprächen veranstaltet, ein Informationszentrum im Oliy Majlis gegründet, eine neue Parlamentswebseite (<http://www.parliament.gov.uz>) und ein hauseigenes Intranet geschaffen, Arbeitskontakte zwischen europäischen und usbekischen Experten in einer Reihe von Bereichen angebahnt.

Demokratieförderung unter den Bedingungen autoritärer Machtstrukturen⁵

Demokratieförderung in Usbekistan unter Mitwirkung des usbekischen Staates mag manchem wie ein Widerspruch in sich erscheinen. Natürlich waren der Durchführung des Projektes von Anfang an durch die politischen Rahmenbedingungen Grenzen gesetzt. Aufgrund einer schwach entwickelten Streitkultur, eines ausgeprägten nationalen Selbstbewusstseins und des traditionellen Paternalismus, erforderte die tägliche Arbeit durchaus diplomatisches Geschick. Während im Projekt selbst eine große Offenheit herrschte, galt es in der Öffentlichkeit und im Dialog mit den beneficiaries Rücksicht auf deren Befindlichkeiten zu nehmen. Das zeigte sich z.B. bei den Arbeiten zur geplanten Novellierung des usbekischen Gesetzes über die Selbstverwaltung der Bürger vom 14. April 1999⁶. Die auf die traditionellen Nachbarschaftsinstitutionen (mahalla)⁷ gegründete Selbstverwaltung bildet eine der Hauptsäulen der politischen Doktrin des Staatspräsidenten Islom Karimov.⁸ Zudem ist die Reformierung der den Selbstverwaltungsorganen zukommenden Aufgaben eng mit weiteren Rechtsfragen verbunden, die politischen Sprengstoff in sich tragen. Um einige davon zu nennen: Können die Selbstverwaltungsorgane als Ermittlungsgehilfen zur Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten tätig werden bzw. sind sie zur Amtshilfe verpflichtet? Welche Aufgaben können die Selbstverwaltungsorgane bei der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie bei der Prävention von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten übernehmen? Ist das Sammeln und die Weitergabe von Informationen über Bürger zu diesen Zwecken zulässig? Ist die umfangreiche Zuständigkeit des Verwaltungschefs (hokim) der einzelnen staatlichen Verwaltungseinheiten mit dem Gewaltenteilungsprinzip vereinbar? Sollte die Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Selbstverwaltungsorgane ermöglicht werden? Zu all diesen Fragen haben noch vor den europä-

ischen Experten lokale Experten des Projektes und externe usbekische Juristen mündlich und schriftlich (in Empfehlungen, teilweise sogar in Publikationen) überaus kritisch Standpunkt bezogen. Gerade die Tatsache, dass es im Land selbst namhafte Juristen gibt, die derartige Standpunkte mutig vertreten, verdeutlicht den Nutzen eines solchen Projektes. Praktisch konnte man Konflikte mit den beneficiaries in den meisten Fällen gut durch einen nicht indoktrinierenden und betont höflichen Sprachstil als auch durch eine streng juristische Argumentation vermeiden. Letztlich muss die Durchführung eines solchen Projektes aus folgenden Erwägungen positiv bewertet werden:

- Die Republik Usbekistan hat einer Zusammenarbeit in Fragen der Demokratieförderung zugestimmt und befindet sich im Dialog mit der EU.
- Nur im Dialog besteht die Gelegenheit, gehört und wahrgenommen zu werden, wenn auch viele Empfehlungen von den usbekischen Entscheidungsträgern verworfen werden.
- Verschiedene Interessengruppen, die die reale Chance haben, sich im internen Entscheidungsprozess durchzusetzen, sind angewiesen auf die Hilfe und argumentative Unterstützung durch europäische Institutionen und Experten. Durch Vermittlung europäischer Erfahrungen und Argumentationshilfe können bestimmte Meinungslager gestärkt und so der Veränderungsdruck auf die politischen Eliten erhöht werden.
- Gründe für mitunter auftretende Ablehnung und Beratungsresistenz auf usbekischer Seite sind neben mangelndem politischen Willen mindestens genauso häufig Unwissenheit und Vorurteile, was durch die Vermittlung europäischer Erfahrungen und wissenschaftliche Argumentation abgebaut werden kann. So wurde auf dem Workshop „Access to Justice“ am 18. November 2003 von einem staatlichen Vertreter unter Verweis auf die kurzen Entscheidungsfristen die Meinung geäußert, in Usbekistan gebe es keine Probleme beim Zugang der Bürger zu den Gerichten. Dabei sind die Probleme beim Zugang zu den Gerichten vor allem in den Gründen für die Meidung der Gerichte durch den Bürger und z.T. in nicht vorgesehenen Rechtswegen zu finden. Bis heute ist z.B. ein Haftbefehl, der noch immer vom zuständigen Staatsanwalt erteilt wird, nicht justitiabel.⁹ Gegen die von usbekischen und europäischen Experten geäußerte Empfehlung, eine gerichtliche Haftprüfung einzuführen¹⁰, wird argumentiert, wegen der ungenügenden personellen Ausstattung der Gerichte seien die Voraussetzungen dafür (noch) nicht gegeben. Schon 1995 verpflichtete sich die Republik Usbekistan jedoch durch die Ratifizierung des IPBPR, der in seinem Art. 9 Abs. 4 die gerichtliche Überprüfbarkeit eines Haftbefehls vorschreibt, zu genau diesem Schritt.
- Im Projekt direkt und über usbekische Experten indirekt beschäftigt waren eine Vielzahl begabter, fähiger und kritischer junger Leute, young professionals, Dok-

toranden und Studenten höherer Semester, vornehmlich Juristen. Generell verjüngt sich die usbekische Bevölkerung zunehmend.¹¹ Berechtigte Hoffnungen können deshalb in die heranwachsende Generation und einen beschleunigten Generations- und u.U. auch Elitenwechsel gesetzt werden.

- Über Seminare, Konferenzen und Veröffentlichungen des Projekts kann eine breite Fachöffentlichkeit erreicht werden. Wie auf der Abschlusskonferenz von NGO-Vertretern kritisch angemerkt wurde, gilt es, in zukünftigen Projekten die Öffentlichkeitswirksamkeit und die Beteiligung der Öffentlichkeit am Projekt durch eine engere Zusammenarbeit mit der Presse (insbesondere mit dem einzigen flächendeckend verbreiteten Medium Fernsehen), mit den örtlichen Selbstverwaltungen und NGOs zu erhöhen.
- Durch das Projekt wurde ein lokales Netzwerk geschaffen, das NGOs, Forschungsinstitute, staatliche Behörden, Juristen und Journalisten miteinander verknüpft. Das Projekt war Anlaufstelle sowohl für den eben genannten Personenkreis als auch für Parlamentsmitarbeiter, Lobbyisten und Interessengruppen. Diese Funktion gilt es im Nachfolgeprojekt, das seit einigen Wochen zur Durchführung ausgeschrieben ist, auszubauen. Auf der Abschlusskonferenz bot z.B. eine Vertreterin der NGO „Juristinnen“ („Ženščiny-juristy“) die Mitarbeit ihrer Organisation an, insbesondere im Bereich des Schutzes von Frauenrechten. Zurückgegriffen werden kann auch verstärkt auf das Potenzial der „Vereinigung der JurastudentInnen Taschkents“ („Ob-edinienie studentov-juristov Taškenta“), zu denen schon vereinzelt Kontakt bestand.

Persönliche Aufgaben im Projekt

Im Rahmen dieses Projektes hielt sich der Autor während der Monate Oktober bis Dezember 2003 zweimal 14 Tage in Taschkent auf. Zu seinen Aufgaben zählten:

- die Anfertigung von Empfehlungen und die Durchführung rechtsvergleichender Untersuchungen als Grundlage für eine mögliche Novellierung des geltenden Gesetzes über die Selbstverwaltungsorgane der Bürger;
- die Anfertigung von Empfehlungen zum Entwurf eines Gesetzes über die Schiedsgerichte;
- die Durchführung einer rechtsvergleichenden Untersuchung über Zweikammerparlamente und die Anfertigung von entsprechenden Empfehlungen;
- die Anfertigung von Empfehlungen zum Entwurf eines Gesetzes über den Status der Abgeordneten der Gesetzgebenden Kammer und des Mitglieds des Senats des Oliy Majlis der Republik Usbekistan;
- die Mitwirkung bei der Organisation des praktischen Seminars „Access to justice“;

- die Anfertigung von Empfehlungen zum Entwurf eines Schöffengesetzes;
- die Mitwirkung bei der Vorbereitung der Abschlusskonferenz.

Während seiner Aufenthalte hatte der Autor zahlreiche Arbeitskontakte zu lokalen Experten, Parlamentsmitarbeitern und Juristen außerhalb des Projektes. Gemäß den oben genannten Aufgaben führte er rechtsvergleichende Untersuchungen unter Einbeziehung des usbekischen, deutschen, russischen und internationalen Rechts zu den genannten Gesetzesentwürfen und zu bestimmten Rechtsgebieten (kommunale Selbstverwaltung, Zugang zu den Gerichten) durch. Zu den genannten Gesetzesentwürfen und zum usbekischen Selbstverwaltungsgesetz fertigte er schriftliche Empfehlungen und Begleitmaterial in russischer Sprache an, die mit lokalen Experten und dem Projektkoordinator vonseiten der beneficiaries, dem Vorsitzenden des Ausschusses für Gesetzgebung und Gerichtsbarkeit des Oliy Majlis, besprochen wurden. Für den Workshop „Access to justice“ am 18. November 2003 wurde ein Referat über die Evolution grundlegender Mechanismen und Garantien des Rechtsstaates in Deutschland, insbesondere im Bereich der Strafverfolgung, vorbereitet. Bei seiner Tätigkeit waren dem Autoren seine russischen und usbekischen Sprachkenntnisse sowie landesspezifische und fachliche Kenntnisse von Nutzen, die er sich während seines Studiums am Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin und am Zentralasien-Seminar der Humboldt-Universität zu Berlin aneignen konnte.

Überlegungen zur Nachhaltigkeit

In den zwei Projektjahren wurde ein umfassendes Netzwerk von Kontakten und umfangreiches Know-how entwickelt. Zumindest in der Person jedes einzelnen Beteiligten ist die Nachhaltigkeit des Projektes garantiert und eine gute Ausgangsbasis für das geplante Nachfolgeprojekt bereitet. Kritisch anzumerken ist, dass das usbekische Projektbüro-Team (sechs Personen, zuzüglich zwei im Informationszentrum) hoffnungslos überarbeitet war. Der normale Arbeitstag im Büro begann um 9 Uhr morgens und endete gegen 21 Uhr abends, des öfteren auch später. Die Zahl der Parlamentsmitarbeiter reicht nicht aus, um den Bedarf an bestimmten Arbeiten abzudecken. Zu denken ist hier an die Durchführung oder Organisation von rechtsvergleichenden Untersuchungen zu bestimmten Problemkreisen, das Erstellen von Gesetzesentwürfen, die Durchführung rechtsvergleichender Untersuchungen zu Gesetzesentwürfen und die Anwendung der bisher gänzlich unbekanntenen Methoden responsiver Regulierung. Mit dem Beginn der nächsten Legislaturperiode¹² wird der Oliy Majlis zudem ein Arbeitsparlament sein. Der Entwurf eines Gesetzes über den Status der Abgeordneten und Senatoren in seiner bisherigen Form sieht weder vor, dass die Abgeordneten, Senatoren und Fraktionen über einen eigenen Mitarbeiterstab verfügen, noch dass ihnen Mittel zur Verfügung gestellt werden, einen solchen zu engagie-

ren. Alle Personen, mit denen der Autor Gespräche führte, glauben, dass der Apparat der jeweiligen Kammer des Parlaments personell sicherstellen wird, dass die Parlamentarier ihre von der Gesetzgebung vorgesehenen Rechte und Pflichten wahrnehmen können. Diese Illusion kann die Nachhaltigkeit des Projektes gefährden.

Charakteristisch für das usbekische Rechtssystem sind Gesetze, deren Bestimmungen Raum für eine Vielzahl von Auslegungen (und zwangsläufig auch Missbrauch) eröffnen, als auch ein unüberschaubarer „Dschungel“ von untergesetzlichen Normativakten. Das Erteilen von Empfehlungen, ohne diese untergesetzlichen Normativakte und vor allem die Rechtswirklichkeit zu kennen und zu berücksichtigen, kann zur Verabschiedung von Gesetzen führen, die in der Praxis nicht umgesetzt werden, weil sie an der Rechtswirklichkeit vorbei geschrieben wurden. Im schlimmsten Falle können Gesetze zustande kommen, die als Rechtsgrundlage für Verletzung von Menschen- und Bürgerrechten oder für die Verletzung von Verfassungsbestimmungen dienen.

Nur Rechtsnormen, die kompatibel mit den internen Institutionen (sozialen Konventionen, ethischen Regeln, Sitten und Gebräuchen, formalen privaten Regeln) des usbekischen Volkes sind, haben eine Chance, erfolgreich implementiert zu werden. Um eine erfolgreiche Implementierung zu gewährleisten und um die Implementierungskosten gering zu halten, sollte ein Experte seine Empfehlungen einer Kompatibilitätsprüfung aus kultureller, soziologischer und politologischer Sicht unterziehen. Da viele der anstehenden Probleme einer Vielzahl von Transitionsgesellschaften eigen und nicht spezifisch usbekisch sind, wird es stets von Nutzen sein, die Erfahrungen von Transitionsgesellschaften mit vergleichbaren Problemen einzubeziehen.

Stefan Hanisch beendet derzeit sein Studium der Rechtswissenschaften, Osteuropastudien und Mittelasienwissenschaften an der FU und an der Humboldt-Universität zu Berlin. Er ist studentischer Mitarbeiter am Arbeitsbereich Recht und Wirtschaft des Osteuropa-Instituts.

¹ Es folgte eine Verlängerungsphase (Bridge) von sechs Monaten.

² Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedsstaaten einerseits und Usbekistan andererseits vom 29. Juni 1996, in Kraft seit 1. Juli 1999 (BGBl. 1998 II Nr. 14 S. 720; Bek. 9. Juli 1999, BGBl. 1999 II Nr. 21 S. 688).

³ Im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes ist das vor allem der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (fortan: IPBPR), der am 16. Dezember 1966 von der Generalversammlung der UNO verabschiedet und am 25. August 1995 von der Republik Usbekistan ratifiziert wurde.

⁴ Der Übergang zu einem Zweikammerparlament war Inhalt eines am 27. Januar 2002 abgehaltenen Referendums. In der Folge ergingen am 4. April 2002 das Verfassungsgesetz (fortan: VerfGes) über die Resultate des Referendums und die Grund-

- prinzipien der Organisation der Staatsmacht (O'zbekiston Respublikasi qonun hujjatlari to'plami/Sobranie zakonov Respubliki Uzbekistan – fortan: O'R QHT/SZ RU – 2002, Nr. 7), am 12. Dezember 2002 die VerfGes über die Gesetzgebende Kammer des Oliy Majlis (O'R QHT/SZ RU 2002, Nr. 24, Pos. 192) und über den Senat des Oliy Majlis (O'R QHT/SZ RU 2002, Nr. 24, Pos. 190) sowie am 24. April 2003 ein verfassungsänderndes Gesetz (O'R QHT/SZ RU 2002, Nr. 24, Pos. 190). Bisher treten die Abgeordneten nur während der parlamentarischen Sitzungsperioden zusammen, die viermal im Jahr stattfinden.
- ⁵ Einen Überblick über das Staatsorganisationsrecht und das tatsächliche Machtgefüge im Land vermittelt O. Luchterhandt, *Präsidentialismus in den GUS-Staaten*, in: ders. (Hrsg.) *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS*, 2. Aufl., Berlin 2002, S. 255–371 (268–278, 368–371).
- ⁶ O'zbekiston Respublikasi Oliy Majlisining axborotnomasi/Vedomosti Olij Mažlisa Respubliki Uzbekistan 1999, Nr. 5, Pos. 110.
- ⁷ Zur Tradition der mahalla in verschiedenen Teilen des Landes siehe M. Bojdadaev, *Politiko-pravovye osnovy stanovlenija i razvitija sistemy gosudarstvennogo upravljenija v Respublike Uzbekistan*, Taškent (Adolat) 1996, S. 161 f. Aktuelle Beiträge aus der westlichen Forschung zur mahalla: E. Massicard/T. Trevisani, *Die usbekische Mahalla zwischen Staat und Gesellschaft*, Sozialanthropologische Arbeitspapiere des Instituts für Ethnologie der Freien Universität Berlin, Nr. 73, Berlin 1999; Human Rights Watch (Hrsg.), Vol. 15 No. 7, *Uzbekistan: From House to House, Abuses by Mahalla Committees* (September 2003), unter: <http://www.hrw.org/research/uzbekistan0903.pdf>; D. Mackenzie Abramson, *From Soviet Mahalla, Community and Transition in Post-Soviet Uzbekistan*, Ann Arbor 1998; B.-M. Pétric, *Pouvoir, don et réseaux en Ouzbékistan post-sovietique*, Paris 2002, S. 107–118; J. Micklewright/A. Coudouel/S. Marnie, *Targeting and Self-Targeting in a Transition Economy: the Mahalla Social Assistance Scheme in Uzbekistan*, January 2001, unter: http://www.cpr.maxwell.syr.edu/seminar/Spring01/Micklewright_paper.pdf; P. G. Geiss, *Rechtskultur und politische Reform in Zentralasien*, in: C. Boulanger (Hrsg.), *Recht in der Transformation – Rechts- und Verfassungswandel in Mittel- und Osteuropa*, Berlin 2002, S. 149–170.
- ⁸ Das Jahr 2003 z.B. wurde vom Präsidenten zum „Jahr der Mahalla“ erklärt. Vgl. auch die Verordnung des Ministerkabinetts über das Programm „Jahr der Mahalla“ vom 7. Februar 2003 Nr. 70 (O'R QHT/SZ RU 2003, Nr. 3, Pos. 26).
- ⁹ Vgl. zur Zuständigkeit zum Erlass eines Haftbefehls Art. 243 Abs. 2 der usbekischen StPO; zur Haftprüfung durch den Staatsanwalt Art. 241 StPO.
- ¹⁰ Siehe nur: E. Nikiforova, *Rasširenje polnomočij sudebnj vlasti v sfere prav i svobod čeloveka*, *Huquq – Pravo – Law* 2003, Nr.3 (23), S. 58–59; G. Abdumažidov, *Prokuratura i metody prinuždenija*, *Pravda vostoka* v. 18. Januar 2003; ders., *Razdelenie vlastej: sostojanie i zadači*, *Pravda vostoka* v. 8. April 2003.
- ¹¹ Allein der Anteil der Einwohner im Alter unter 16 Jahren an der usbekischen Gesamtbevölkerung beträgt mehr als 40 Prozent, vgl. V. Ubajdullaeva, *Demografija – golovnaja bol' vsego mira*, *Ėkonomičeskoe obozrenie* 2001, Nr. 1–2 (17–18), S. 54–68 (67).
- ¹² Die nächsten Wahlen zum Oliy Majlis finden im Dezember 2004 statt, vgl. Beschluss des Oliy Majlis vom 5. April 2002 (O'R QHT/SZ RU 2002, Nr. 7) i.V.m. Art. 3 Abs. 1 VerfGes über die Resultate des Referendums und die Grundprinzipien der Organisation der Staatsmacht vom 4. April 2002 (O'R QHT/SZ 2002; Nr. 7).