

POLITISCHER HINTERGRUNDBERICHT

Projektland: Kirgisistan
Datum: 19. Dezember 2016

Zu Fuß, mit dem Auto oder zu Pferd zum Wählen Landesweite Kommunalwahlen

Kirgisistans demokratische Entwicklung gilt als Vorbild in der Region Zentralasien. Eine wichtige Komponente hierbei ist die Existenz einer kommunalen Selbstverwaltung, die auf das Reformgesetz „Gesetz über die lokale Selbstverwaltung der Kirgisischen Republik“ vom 15. Juli 2011 (Nr. 101) zurückgeht und viele deutsche Elemente¹ enthält.

Am 11. Dezember 2016 fanden Kommunalwahlen in 411 Städten und Gemeinden statt². Die Wahlbeteiligung und die Anzahl der Bürger, die sich zur Wahl für ein kommunales Ehrenamt stellten, waren Indikatoren für den Erfolg der kommunalen Selbstverwaltung. Auch zahlreiche HSS-Altstipendiaten traten erfolgreich bei den Wahlen an. Mehr als 50 von ihnen konnten ein Mandat in einem Stadt- oder Gemeinderat erringen.

Die erfolgreich verlaufenen Kommunalwahlen sollten Motivation für Regierung und Parlament sein, den seit 2012 eingeschlagenen Weg der landesweiten Verwaltungsreform weiterzuverfolgen.

Die landesweiten Kommunalwahlen

Die Bürger konnten bei den kirgisischen Kommunalwahlen nur an dem Ort wählen, an dem sie als Einwohner gemeldet waren. Voraussetzung war, dass sie vorher biometrisch vom Nationalen Dienst für Registrierung erfasst worden waren.

¹ Das Modell der kommunalen Selbstverwaltung in Bayern gilt weltweit als Erfolgsmodell und wird nicht zuletzt auch in Kirgisistan im Rahmen von Dezentralisierungsbemühungen als Vorbild gesehen (Kommunale Selbstverwaltung als „Marke“ für Bayern). Seit dem Jahre 2002 haben auch von der HSS entsandte deutsche Kurzezeitfachkräfte das bayerische Verwaltungsmodell den Vertretern aus Politik und Verwaltung in Kirgisistan regelmäßig nahegebracht. Als deutsche Elemente in der kirgisischen kommunalen Selbstverwaltung können heute das Recht auf ein eigenes Budget und die autonome Einstellung von Personal, sowie die Arbeit eines unabhängigen mit breiten Rechten ausgestatteten Rats angeführt werden.

² Nicht in allen 484 kirgisischen Kommunen (31 Städte und 453 Gemeinden) kam es zu Wahlen, da in einigen von diesen bereits im März 2016 vorgezogene Wahlen der Räte durchgeführt werden mussten, nachdem sich der Gemeinde- oder Stadtrat zweimal hintereinander nicht auf die Wahl eines neuen Bürgermeisters hatte einigen können oder diese Kommunen zu Pilotverwaltungseinheiten ernannt worden waren, in denen die technische Ausstattung der jetzigen Wahlen erprobt worden war (Beispiele sind die Städte Balykchy, Karakol, Kemin, Mailuu-Suu, Osch, Tokmok und weitere 21 Gemeinden).

In Kirgisistan gibt es zwei Arten von kommunalen Räten:

- Stadtrat: Es gibt lediglich einen Wahlkreis, der das gesamte Stadtgebiet umfasst. Zur Anwendung kommt das Verhältniswahlrecht. Der Bürger gibt seine Stimme einer der kandidierenden politischen Parteien.
- Gemeinderat: Bezieht sich auf die Fläche der lokalen Verwaltungseinheit. Es gibt unabhängige und von den Parteien aufgestellte Kandidaten. Der Wähler kann auf der Kandidatenliste so viele Stimmen verteilen wie Mitglieder im Gemeinderat sind.

Die Wahlen der Abgeordneten zu den lokalen Räten werden auf der Grundlage des Gesetzes „Über Wahlen der Abgeordneten zu den lokalen Räten“ abgehalten, das im Jahre 2011 verabschiedet und seitdem bereits einige Male modifiziert worden ist. Laut der neuesten Änderung im Gesetz dürfen nur Kandidaten von politischen Parteien zur Wahl als Stadtrat kandidieren, während in Gemeinderäten diese Regel nicht gilt. Ratsabgeordnetenmandate bekommen nur die Parteien, die mehr als 7% der gesamten Stimmen in dem jeweiligen Wahlbezirk errungen haben. Wenn keine der Parteien diese Hürde überwinden kann, werden die zur Verfügung stehenden Mandate unter den drei führenden Parteien aufgeteilt. Die Parteienlisten müssen auch eine Geschlechter-, Alters- und Ethnien-Quote aufweisen. Die Mandate zu den Gemeinderäten werden unter denjenigen Kandidaten verteilt, die am meisten Stimmen aus der Gesamtzahl der Wähler erhalten.

35 politische Parteien nominierten insgesamt 7.211 Kandidaten für die 22 Stadtparlamente, die zur Wahl standen. In der Hauptstadt Bischkek gab es 1.130 Kandidaten für 45 Stadtrats-Mandate³. Die Sozialdemokratische Partei Kirgisistans (SDPK) und die Partei Respublika-Ata Jurt (Republik-Vaterland) nahmen an allen Stadtratswahlen teil, während andere Parteien (vor allem neue Wählervereinigungen, die sich für die Wahl als politische Partei registrieren ließen) den Schwerpunkt auf bestimmte Regionen legten.

Nicht weniger als 7 politische Parteien kämpften in jeder Stadt um die Wähler. In alle Stadträte wurden entsprechend der Größe der Kommune zwischen 21 und 31 Räte gewählt.

Für die Ratsversammlungen der insgesamt 389 Gemeinderäte gab es 18.599 Kandidaten (3.938 von politischen Parteien aufgestellt und der Rest individuell). Dass es für jeden der 7.349 kommunalen Gemeinderatsplätze im Durchschnitt 2,53 Kandidaten gab, weist darauf hin, dass in der Bevölkerung Interesse an der Arbeit der Kommunen besteht und die Bürger in großer Zahl bereit sind, sich ehrenamtlich zu engagieren. Auffallend war, dass es landesweit viele jugendliche Rats-Kandidaten gab. Ein Teil von ihnen war früher in lokalen Jugendverbänden organisiert.

Der etwa einmonatige Kommunalwahlkampf kann als ein lebhafter und fairer Wettbewerb zwischen den politischen Parteien bezeichnet werden, bei dem es zu keinerlei Gewalttätigkeiten zwischen den Kandidaten oder Ausschreitungen während Wahlkampfveranstaltungen gekommen ist.

³ Laut Artikel 23 des Gesetzes über die Lokale Selbstverwaltung der Kirgisischen Republik haben die Städte und Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von:

- bis zu 6.000 einen 11köpfigen Rat,
- 6.001 bis 20.000 einen 21köpfigen Rat,
- 20.001 und mehr einen 31köpfigen Rat.

Ausnahme: Bischkek und Osch, die nördliche und südliche Hauptstadt des Landes, haben jeweils einen 45köpfigen Rat.

Hanns-Seidel-Stiftung_Politischer Hintergrundbericht_Kirgisistan _Dezember 2016

Die Gestaltung des Wahlkampfes hing von den finanziellen Möglichkeiten der politischen Parteien ab. Hier gab es große Unterschiede. Lag das offizielle Wahlkampfbudget⁴ der Partei SDPK in der Hauptstadt Bischkek bei 12.757.509 Kirgisischen Som (etwa 173.500 Euro), verfügte die noch junge Partei Active in dieser Stadt lediglich über 54.704 Kirgisische Som (etwa 750 Euro). Erfreulicherweise legten alle kandidierenden Parteien ihr kommunales Wahlprogramm vor, wobei es dabei natürlich Qualitätsunterschiede gab.

Ein Beispiel war das Wahlprogramm der jungen aufstrebenden Partei Önügüü-Progress (Entwicklung-Fortschritt) in Bischkek, das wie folgt zusammengefasst werden kann: Implementierung des Projekts „Lightful City“, mit dem die mangelhafte Straßenbeleuchtung der Stadt verbessert werden soll; Schaffung von mehr öffentlichen Parkplätzen, dabei wurden konkrete Flächen vorgeschlagen; Verdoppelung des städtischen Budgets, wobei die Eigeneinnahmen von 19% auf 35% erhöht werden sollen; Sammeltaxis sollen nur noch in den Außenbezirken der Stadt zum Einsatz kommen, im Zentrum sollen mehr städtische Busse den öffentlichen Transport übernehmen; Schaffung von grünen Korridoren in der Stadt mit mehr Parkanlagen und öffentlichen Plätzen; Erhöhung der Löhne von Kommunalbediensteten als Anreiz für mehr Arbeitseffizienz; Verbesserung der Gesundheitsdienste für die Stadtbewohner.

Die Wahlbeteiligung bei den Kommunalwahlen lag bei 44%. Da in Kirgisistan keine Wahlpflicht (wie in den autoritären Nachbarländern) gilt, kann dieser Prozentsatz als normal und realistisch eingestuft werden – insbesondere, da die Wahlen im Winter stattfanden.

Grundsätzlich verliefen die Kommunalwahlen in einer friedlichen Atmosphäre. Die Wahlen wurden von den nationalen und den internationalen Wahlbeobachtern als fair und transparent eingestuft. Auch der HSS-Projektleiter befand sich unter den internationalen Wahlbeobachtern und nutzte die einmalige Gelegenheit, die Durchführung von Wahlen und das Verhalten der Wähler vor Ort zu erleben und zu analysieren.

Die politischen Parteien hatten Wahlbeobachter zu allen lokalen Wahllokalen entsandt. Diesen standen 200 lokale Wahlbeobachter der kirgisischen NGO „Taza Shailoo“ (Saubere Wahl) und Vertreter der NGO „Koalition für Demokratie und Zivilgesellschaft“ in insgesamt 700 Wahllokalen zur Seite, was der Wahl einen hohen Grad an Transparenz verlieh. Die biometrische Erfassung der Wähler und das automatische Einlesen der Wahlzettel waren wie schon bei den Parlamentswahlen von 2015 bis auf kleinere technische Probleme landesweit erfolgreich. In Zukunft wird es vor allem darum gehen, die Qualität der Wählerlisten noch weiter zu verbessern.

Die kirgisischen Sicherheitsbehörden berichteten landesweit über vier Fälle, in denen versucht wurde, Wählerstimmen zu „kaufen“. Den Beschuldigten droht ein Strafverfahren. Eine Verwendung von Verwaltungsressourcen⁵ im Kommunalwahlkampf wurde mit wenigen Ausnahmen nicht registriert. Dies ist eine sehr positive

⁴ Kirgisische Parteien müssen zu Beginn des Wahlkampfes ihr dafür vorgesehenes Budget detailliert der kirgisischen Zentralen Wahlkommission mitteilen und ihr regelmäßig über die Ausgaben berichten.

⁵ Entschließung und Bericht der 31. Tagung des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarats vom 23.08.2016: „Der Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlkämpfen schließt das ungesetzliche oder missbräuchliche Verhalten auf Seiten von Politikern und Beamten ein, die ihre Positionen oder Verbindungen nutzen, um die Ergebnisse von Wahlen zu beeinflussen, wodurch die Fairness der Wahl beeinträchtigt wird“.

Entwicklung, da diese Praxis bei vergangenen Wahlen oft von nationalen und internationalen Beobachtern moniert worden war.

Ergebnisse der Kommunalwahlen

Die SDPK als führendes Mitglied der derzeitigen Regierungskoalition ging aus den Kommunalwahlen als Sieger hervor. Doch obwohl sie in 17 von 22 Städten den höchsten Anteil von Wählerstimmen auf sich vereinigen konnte, bleibt sie auf eine Koalition mit mindestens einer weiteren Partei im Stadtrat angewiesen. In einigen Stadträten wird es sogar Koalitionen aus vier Parteien geben müssen, um Mehrheitsbeschlüsse herbeiführen zu können.

Im Stadtrat von Bischkek (45 Sitze) sieht das Ergebnis der vergangenen Kommunalwahlen wie folgt aus⁶:

| Nr. | Name der Partei | Stimmenanteil (%) | Zahl der Sitze |
|-----|--|-------------------|----------------|
| 1 | SDPK (Sozialdemokratische Partei Kirgisistans) | 25,63 | 13 |
| 2 | Respublika-Ata Jurt (Republik-Vaterland) | 25,60 | 12 |
| 3 | Önügüü-Progress (Entwicklung-Fortschritt) | 16,30 | 8 |
| 4 | Mekenim Kyrgyzstan (Meine Heimat Kirgisistan) | 13,97 | 7 |
| 5 | Kyrgyzstan (Kirgisistan) | 10,03 | 5 |

Anmerkung: Ohne Parteien, welche die landesweite 7-Prozent-Hürde nicht erreichten

Im Vergleich zu früheren Wahlen ist bemerkenswert, dass alle Parteien, die den Einzug in die Stadt- oder Gemeindeparlamente nicht geschafft haben, ihre Niederlage ohne Protest akzeptierten. Die vom kirgisischen Staat geschaffene Transparenz der Wahlen hat dazu beigetragen. Gleichzeitig wurde durch diese Maßnahmen das Vertrauen des Bürgers in Wahlen erhöht.

Die Ergebnisse dieser Kommunalwahlen zeigen, dass Kirgisistan ein pluralistisches Land geworden ist, in dem unterschiedliche Interessengruppen und vor allem die zahlreichen politischen Parteien mit ihren Ideen und Projekten versuchen, die Bürger bzw. den Wähler zu überzeugen. Die Parteien sind regelrecht gefordert, darzustellen, wie sie dem Bürger bessere Dienstleistungen anbieten und die Kommunalverwaltung transparenter machen wollen. „Transparenz“ und „Bekämpfung der Korruption“ waren die Themen, die von Bürgern bei Befragungen vor der Wahl über ihre Erwartungen an die neuen Stadt- bzw. Gemeinderäte am meisten genannt wurden.

HSS-Alumni als Gemeinde- und Stadträte

Für die Kommunalwahlen vom 11. Dezember 2016 hatten sich über 70 kirgisische HSS-Alumni als Kandidaten für ein Mandat in einem der kirgisischen Stadt- oder Gemeinderäte aufstellen lassen.

⁶ Um in einen Stadtrat mit ihren Kandidaten einzuziehen zu können, muss eine Partei nach der gültigen Gesetzgebung mindestens 7% der abgegebenen Stimmen erringen.

Die HSS unterstützt dieses politische Engagement ihrer Absolventen und hat im Vorfeld der Kommunalwahlen den Kandidaten vom 18. bis 20. November 2016 in der Hauptstadt Bischkek ein Trainingsprogramm mit dem Titel „Fit für die Kommunalpolitik!“ angeboten. Fast 40 Teilnehmer wurden in kommunalen Schlüsselbereichen wie „Rechtliche Grundlagen der Arbeit von Ratsmitgliedern“, „Geschäftsordnung des Rats“, „Boden- und Baurecht“, „Kommunale Finanzen“, „Wahlprogramm“ und „Projektmanagement im kommunalen Bereich“ intensiv fortgebildet.

Nun sind über 60 HSS-Alumni in einen Stadt- oder Gemeinderat gewählt worden – mit teilweise hervorragenden Ergebnissen.



Marat Sagynbaev, HSS-Alumnus des Masterstudiengangs Öffentliche Verwaltung 2004, Mitglied des Gemeinderats von Mangyt, Landkreis Arawan, Regierungsbezirk Osch



Seit Borchubaev, HSS-Masterstudiengang Öffentliche Verwaltung 2015, Mitglied des Gemeinderats von Ak-Döbö, Landkreis Alamüdün, Regierungsbezirk Chui



Kanybek Ismailov, HSS-Fortbildungsgruppe Nr. 3-2015/2016, gewählt als Vorsitzender des Stadtrats von Sülüktü (Partei SDPK)

Verwaltungsreform in Kirgisistan

Kirgisistan zeigt schon seit geraumer Zeit intensive Anstrengungen für die Umsetzung seiner nationalen Verwaltungsreform. In der ersten Etappe (2012-2014) wurden die Regierungsbezirksverwaltungen und die Kreistage aufgelöst. Heute gibt es nur noch zwei Verwaltungsebenen (einschließlich zwei Budgetebenen), die zentrale Verwaltung und die kommunale Verwaltung.

Seit 2015 wird in kirgisischen Regierungskreisen darüber diskutiert, kleinere Gemeinden zu größeren leistungsstärkeren Einheiten zusammenzulegen und kleinere Landkreise zu sogenannten Mega-Landkreisen zu vereinen.

Dr. Max Georg Meier

Der Autor ist Auslandsmitarbeiter der Hanns-Seidel-Stiftung in Bischkek, Kirgisistan.

IMPRESSUM

Erstellt: 22. Dezember 2016

Herausgeber: Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Copyright 2016

Lazarettstr. 33, 80636 München

Vorsitzende: Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.

Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf

Verantwortlich: Dr. Susanne Luther,

Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit

Tel. +49 (0)89 1258-0|Fax -359

E-Mail: iiz@hss.de, www.hss.de