

Die ukrainische Regierung auf dem Prüfstand: Die Regional- und Kommunalwahlen vom 25. Oktober 2015

Von Dmitri Stratievski, Berlin

Zusammenfassung

Die ukrainische Lokalwahl 2015 bezweckte nicht nur eine neue Zusammensetzung der kommunalen Legislativen. Sie stellte außerdem sowohl das Managementgeschick der Regierung als auch das neue Wahlgesetz auf die Probe. Darüber hinaus ist sie im Kontext der geplanten Dezentralisierung der Verwaltungsetagen zu sehen. Im Ergebnis hat der Staatspräsident Petro Poroschenko seine Machtposition wesentlich gestärkt und sogar erweitert. Auch wenn die Abstimmung am 25. Oktober größtenteils frei und fair verlaufen ist, zeigte sie doch deutlich viele Defizite der ukrainischen Wahlgesetzgebung. Für politische Neueinsteiger gab es kaum Erfolgsaussichten. Auf die Frage, ob die ukrainische Bevölkerung hinter dem Dezentralisierungsvorhaben der Regierung steht, bietet das Wahlergebnis keine abschließende Antwort, weil dieses Konzept für viele Ukrainer weitgehend unverständlich ist.

Einleitung

Angesichts der geplanten Dezentralisierungsreform wird die Bedeutung der Kommunalmandate und Bürgermeisterposten in der Ukraine steigen. Aus diesem Grund wird den turnusmäßigen Wahlen vom 25. Oktober eine besondere Bedeutung beigemessen. Insgesamt sollten etwa 170.000 Abgeordnete der über 10.000 Gemeinderäte gewählt werden. Für die landesweit 358 Bürgermeisterämter, unter anderem in den Metropolen Kiew, Odessa, Charkiw und Dnipropetrowsk, kandidierten mehr als 2.700 Personen. 142 Parteien haben sich bereit erklärt, um die Wählergunst in allen Regionen des Landes – bis auf die Krim, Sewastopol und die separatistisch kontrollierten Teile der Ostukraine – zu kämpfen. 132 von ihnen wurden zur Wahl zugelassen.

Die Zentrale Wahlkommission erklärte im Vorfeld, in weiten Teilen der Ostukraine sei die Durchführung des Wahlprozesses aus Sicherheitsgründen unmöglich. Davon waren 91 Gemeinden im Gebiet Donezk und 31 Gemeinden im Gebiet Luhansk betroffen. Mit den Binnenflüchtlingen konnten an diesem Tag insgesamt etwa 1,5 Millionen wahlberechtigte ukrainische Bürger von ihrem Wahlrecht keinen Gebrauch machen.

Zum Auftakt der Wahlen bezeichnete Petro Poroschenko die bevorstehende Abstimmung als »dritte Etappe des Neustarts in der Machtstruktur« und setzte unmissverständlich seine Prioritäten: »proukrainische Mehrheiten« in allen Ecken der Ukraine und zügige Reformen gleich nach dem Tag der Abstimmung. So verband der Staatspräsident sein politisches Schicksal indirekt mit dem Wahlergebnis.

Der Kontext: die Dezentralisierungsreform und das Wahlgesetz

Der ukrainische Staat leidet seit 1991 unter unverhältnismäßiger Zentralisierung. Die Kommunen haben wenig Machthebel und finanzielle Kapazitäten, um Probleme vor Ort unbürokratisch zu lösen. Das mindert die Hand-

lungsfähigkeit der lokalen Verwaltung und erschwert ihre Kommunikation mit der Bevölkerung. Die ukrainische Führung suchte nach einer Möglichkeit, die politischen Prozesse im Land zu kanalisieren und Paragraph 11 des Minsker Abkommens vom Februar 2015 (in der englischen Fassung »decentralization«) zu implementieren. Im April 2015 tagte zum ersten Mal die Verfassungskommission unter dem Vorsitz des Parlamentspräsidenten Wolodymyr Grojsman, der mehrere Rechtswissenschaftler, Richter sowie drei Ex-Staatsoberhäupter angehörten. Sie beschäftigte sich unter anderem mit einem möglichen Dezentralisierungskonzept. Im August 2015 brachte Petro Poroschenko den Gesetzentwurf »Über die Verfassungsänderung bezüglich der Dezentralisierung der Macht« ins Parlament ein. Sein Kernstück ist die Übertragung kommunalpolitischer Befugnisse an die entsprechenden lokalen Stellen. Dieser Vorschlag ähnelt der polnischen Reform, die in dem ebenfalls unitären Nachbarland seit 1999 stufenweise umgesetzt wird. Im Plenarsaal votierten zwei Koalitionsfraktionen entschlossen dagegen, die Vaterlandspartei unter Julia Timoschenko und die Radikale Partei von Oleh Ljaschko. Die dritte politische Kraft, die Selbsthilfe von Andrij Sadowyj, kehrte der Gesetzesvorlage ebenfalls mehrheitlich den Rücken. Ihre fünf Abweichler wurden aus der Fraktion ausgeschlossen. Am Abstimmungstag kam es vor dem Parlamentsgebäude zu blutigen Zusammenstößen zwischen Nationalisten und Sicherheitskräften, bei denen vier Polizisten starben. Petro Poroschenko stellte die für die erste Lesung notwendige einfache Mehrheit nur mithilfe von Stimmen aus dem Lager der Opposition und der Fraktionslosen her. Die für das endgültige positive Votum des Parlaments erforderliche Verfassungsmehrheit wird der ukrainische Staatsoberhaupt im Dezember zu erreichen versuchen.

Die oben beschriebene Gemengelage macht anschaulich, wie stark dieses Thema die ukrainische Gesell-

schaft bewegt und polarisiert. Nicht zuletzt geht es um Begrifflichkeiten. Dezentralisierung wird oftmals irrtümlich mit Föderalisierung verwechselt, die für bedeutende Teile der politischen Elite und der Bevölkerung der Ukraine negativ konnotiert ist. Daraus resultiert die Ablehnung des Dezentralisierungsmodells als einem aus Russland importierten Produkt, das gegen die ukrainische Staatlichkeit gerichtet würde und in die Hände der Separatisten spielen sollte. Dabei ist zu bemerken, dass im Land so gut wie keine Aufklärungskampagne zum Dezentralisierungskonzept in die Wege geleitet wurde bzw. wenig öffentliche Debatten stattfanden. Diese Tatsache schürt Ängste und bekräftigt Vorurteile.

Die ukrainische Wahlgesetzgebung wurde im Laufe der Zeit mehrfach verändert. Das letzte Wahlgesetz aus dem Jahr 2011 besiegelte die Rückkehr zu einem gemischten Wahlsystem. Im Juli 2015 verabschiedete die Werchowna Rada das Gesetz »Über die Lokalwahlen«. Das Mischmodell bleibt in einer modernisierten Fassung erhalten. Auf der kleinsten Gemeindeebene (Dorf und Siedlung) wird nach dem Mehrheitswahlrecht gewählt, für die restlichen Kommunen (Bezirk, Stadt und Gebiet) gilt ein Verhältniswahlrecht. Die Parteien erstellen ihre Listen und schicken einen Kandidaten pro Wahlkreis ins Rennen. Es werden keine Wahlbündnisse zugelassen. Für Bürgermeisterwahlen gibt es zwei Regelungen. In Städten mit mehr als 90.000 Einwohnern müssen die beiden Kandidaten mit dem höchsten Stimmanteil in eine Stichwahl gehen, wenn sie im ersten Wahlgang weniger als 50 % der Stimmen auf sich vereint haben. Für kleinere Ortschaften ist keine Stichwahl vorgesehen. Der ukrainische Wähler hat eine Stimme. Kritiker meinten, das neue Gesetz verfestige eine Monopolstellung der örtlichen Parteiverbände. Der Stellvertretende Vorsitzende der Zentralen Wahlkommission Andrij Magera betitelte das in Kraft getretene Wahlwesen als »Rückschritt bei der Entwicklung eines funktionsfähigen Wahlsystems« und zog Parallelen zum aus seiner Sicht negativen Beispiel Russlands. Trotz der Kritik gab es bis zum Abstimmungstag keine Novellierung der entscheidenden Paragraphen des Wahlgesetzes. Eine Änderung vom September 2015 regelt nur freiwillige Gemeindefusionen mit dem Ziel, Wahlen synchron durchzuführen und Kosten zu sparen.

Der Wahlkampf

Die politische Landschaft der Ukraine hat sich im Vergleich zur letzten Kommunalwahl 2010 gravierend verändert. Zwei vormals große Spieler, die Partei der Regionen und die Kommunisten, die mindestens ein Jahrzehnt in mehreren Gebiets- und Stadtparlamenten im Osten und Süden des Landes dominiert hatten, waren nicht mehr am Wahlrennen beteiligt. Während

die landesweiten Galionsfiguren dieser Parteien inzwischen aus der aktiven Politik ausgeschieden sind, wechselten ihre Gefolgsleute vor Ort die Parteifahne und sind weiterhin bedeutsame Akteure im Südosten der Ukraine. So war der amtierende Bürgermeister von Odessa, Genadij Truchanow, der wieder kandidierte, bis vor kurzem Fraktionsvorsitzender der Partei der Regionen im Stadtrat. Sein Parteikollege, der heutige Kandidat für den Bürgermeisterposten in Dnipropetriwsk Oleksandr Wilkul, gehörte als Stellvertretender Ministerpräsident der ukrainischen Regierung unter Wiktor Janukowitsch an. Zugleich spielten die Vertreter der vormaligen Elite in den Listen der Regierungsparteien eine herausragende Rolle. Eineinhalb Jahre nach dem Machtwechsel in Kiew etablierte sich eine neue Machtpartei, der Block Petro Poroschenko-Solidarität (BPP-Solidarität), der vielen Apparatschiks der Janukowitsch-Ära Asyl angeboten hat.

Darüber hinaus war eine offene politische Konkurrenz zwischen den Mitgliedern der Regierungskoalition in Kiew eher schwierig. In erster Linie betraf das die Vaterlandspartei. Julia Timoschenko kritisierte mehrfach im Parlament das Wirtschaftsprogramm der Regierung. Ihre lokalen Politiker zeigten sich dagegen loyal gegenüber Kiew und verwiesen auf die Notwendigkeit des Zusammenhalts der ukrainischen Gesellschaft im Hinblick auf »die russische Aggression«. Für eine Überraschung sorgte Premier Arsenij Jazenjuk, dessen Volksfront-Partei noch im August auf ihre Wahlteilnahme verzichtete. Die Volksfront ist seit Monaten im Tiefflug. Eine spürbare Wahlniederlage seiner Partei hätte die Stellung des ukrainischen Ministerpräsidenten weiter geschwächt. Die Partei UDAR des Kiewer Bürgermeisters Witalij Klitschko agierte weiterhin als Teil der Poroschenko-Partei und hat an Profil verloren. Der Oppositionsblock griff das tagespolitische Handeln der Regierung an. Diese Kritik hatte aber keinen grundsätzlichen Charakter und war nicht programmatisch verankert, wie es von einer führenden europäischen Oppositionspartei zu erwarten ist. Sie trug in weiten Teilen die Züge einer »Schaufensterpolitik«. Zum Beispiel stellte der »Ministerpräsident des Schattenkabinetts« Borys Kolesnikow die Arbeitslosigkeit als zentralen Kritikpunkt an der Regierung in den Vordergrund. Der Vorsitzende des Parteiverbands im Gebiet Saporishshja, Wiktor Busko, betonte in seiner programmatischen Rede die »Fachkompetenz« seines Teams. Gleichzeitig beklagten seine Parteikollegen den maroden Zustand der städtischen Parkanlagen, obwohl sie in ihrer Eigenschaft als Mitglieder der Partei der Regionen lange Zeit in der Stadt- und Gebietsverwaltung in Regierungsverantwortung gewesen waren. Insgesamt waren die Lokalwahlen durch die Teilnahme vieler kleiner Parteien gekenn-

zeichnet, die außerhalb ihrer Stammregion nur einen bescheidenen Bekanntheitsgrad haben. Die Mehrzahl von ihnen, zum Beispiel die Partei Vertrauen den Taten in Odessa, diente ausschließlich dem Ziel, ihren Spitzenmann zu unterstützen und Mehrheiten in der lokalen Legislative zu schaffen.

Der Wahlkampf stand im Zeichen der Gesamtsituation im Lande. Die Kandidaten konzentrierten sich wenig auf klassische kommunale Probleme wie Wohnen, Verkehr oder Infrastruktur. Sie mussten sich mit breiten innen- und außenpolitischen Fragenkomplexen auseinandersetzen wie etwa der Wirtschaftskrise, dem Verhältnis zu Russland, EU- und NATO-Beitrittsperspektiven, der Krim-Frage, Frieden oder Sieg im Donbass und Ähnlichem, auch wenn sie im Fall ihrer Wahl mit den vorhandenen regionalpolitischen Werkzeugen kaum einen Beitrag zur Lösung dieser Aufgaben leisten können. Angesichts der ungeklärten Kompetenzen zwischen Kiew und den Regionen infolge der bevorstehenden Dezentralisierungsreform sowie der leeren Kommunalkassen fiel es allen Anwärtern auf Dorf- oder Stadtratsmandate recht schwer, realisierbare Versprechungen abzugeben. Inhaltlich beschränkten sich die wichtigsten Akteure auf vier wesentliche Themen: 1. Senkung der Betriebskosten für Privathaushalte. Darauf hatten Oppositionsblock, Radikale Partei und Vaterlandspartei bestanden. 2. Patriotismus als tragendes Element der ukrainischen Gesellschaft, Abschied von der sowjetischen Vergangenheit (national gesinnte Parteien, UKROP, Radikale Partei). 3. Stabilität und Frieden (Oppositionsblock, Unser Region, Wiedergeburt), 4. Wirtschaftsreformen, Fortsetzung des aktuellen Regierungskurses (BPP-Solidarität). So wurde de facto nur ein einziges kommunalpolitisches Thema landesweit flächendeckend aufgegriffen, nämlich die unzumutbaren Mietnebenkosten. Infolge dieser Ideenlosigkeit wurde das Wahlkampffeld in mehreren Fällen den Populisten überlassen. Alternativ setzte man auf Lokalpatriotismus. So hat zum Beispiel der Kandidat für das Bürgermeisteramt in Dnipropetrowsk, Borys Filatow, die Kernthese seines Wahlprogramms wie folgt präsentiert: »Die Bevölkerung in der Geldgeberregion, die das (wirtschaftliche – D. S.) Rückgrat des Landes bildet, muss ein besseres Leben führen als die anderswo.«

Wahltag und Wahlergebnis

Die Wahlbeteiligung lag bei 46,6% und war damit noch niedriger als bei den letzten Lokalwahlen 2010. Laut der Zentralen Wahlkommission gingen damals 48,8% der Wahlberechtigten zur Urne. Wie schon in den Vorjahren waren auch 2015 die Westukrainer am aktivsten: In der Region Ternopil lag die Wahlbeteiligung bei 56,5%, in Lwiw bei 56,31% und in Wolhynien bei 55,29%. Im

Süden waren die Wähler wesentlich passiver. In Cherson betrug die Wahlbeteiligung 37,41%, in Mykolajiw 38,48%. Am niedrigsten war die Wahlbeteiligung in den Gebieten Donezk (31,65%) und Luhansk (35,27%).

Zahlreiche Quellen berichteten über Gesetzeswidrigkeiten und Manipulationen im Laufe des Wahlkampfes und am 25. Oktober. Die Abstimmung wurde in vielen Regionen der Ukraine von Stimmenkäufen überschattet, deren Ausmaß allerdings deutlich geringer war als bei den Lokalwahlen im Jahr 2010, so das Urteil eines landesweiten Netzwerks von unabhängigen Wahlbeobachtern. Der Wählerschaft bot man Lebensmittelpakete an. Studierende sollten mit einer »kleinen Prämie« motiviert werden. Am Wahltag wurde unerlaubte Parteiwerbung verteilt, deren Farbkombination mit dem Wahlzettel übereinstimmte. Am 25. Oktober erhielten Handynutzer bis zur Schließung der Wahllokale kurze Werbeappelle im SMS-Format.

Obwohl in mehreren Wahlkreisen der ostukrainischen Gebiete Donezk und Luhansk außerhalb der separatistisch kontrollierten Landstriche, unter anderem in den ukrainischen Städten Mariupol und Krasnoarmijsk, keine Wahlen stattfanden bzw. diese für ungültig erklärt wurden, gab es für die Mehrheit der wahlberechtigten Ukrainer eine sichere Möglichkeit, frei für eine politische Kraft ihrer Wahl zu votieren. Das ist das wichtigste Ergebnis dieser Wahlen. Die internationalen Beobachter kritisierten zwar das Wahlgesetz und prangerten Unregelmäßigkeiten an, stellten jedoch nicht das Gesamtprozedere in Frage. Der deutsche Außenminister Frank-Walter Steinmeier kommentierte die Wahlen wie folgt: »Es ist gut, dass die Lokalwahlen am 25.10. in der Ukraine trotz des schwierigen Umfelds ohne größere Zwischenfälle stattfinden konnten. Die OSZE/ODIHR-Mission hat in einer ersten Stellungnahme einen grundsätzlich ordentlichen und transparenten Prozess der Stimmabgabe und -auszählung festgestellt.« Generell haben die Wahlkommissionen vor Ort und indirekt auch die ukrainische Exekutive diese Härteprobe überstanden. Das amtliche Wahlergebnis steht noch in keiner Region der Ukraine fest. In einigen Städten müssen die Bürgermeisterkandidaten am 15. November in einer Stichwahl antreten, zum Beispiel in Kiew, Dnipropetrowsk und Sumy. Es sind zahlreiche Gerichtsklagen zu erwarten. Trotzdem erlauben die vorhandenen Daten folgende Schnellanalyse:

1. Entgegen den Hurra-Meldungen aus den Vorständen der Regierungsparteien kann die Koalition in der Werchowna Rada nicht mit einer stabilen Mehrheit auf kommunaler Ebene rechnen. Die Poroschenko-Partei hat gut abgeschnitten und erzielte in allen Landesteilen ein zweistelliges Ergebnis. Aus machtpolitischer Perspektive ist das eine wichtige Errun-

genschaft. Dieses Ergebnis ist jedoch mit Vorsicht zu betrachten. Zum Beispiel stellt der Poroschenko-Block in der südlichen Region Odessa, einer früheren Hochburg der Partei der Regionen, jetzt in den Kreisstädten sechs Bürgermeister. Vier davon sind allerdings ehemalige Mitglieder der Janukowitsch-Partei. Sie waren bis zuletzt amtierende Vorsitzende der Stadträte und wurden von der jetzigen Regierungspartei aufgestellt.

2. Gewinner der Wahl ist Petro Poroschenko, Verlierer Arsenij Jazenjuk, der bis vor kurzem als Präsidentschaftskandidat gehandelt wurde. Jetzt muss er um seinen Posten an der Regierungsspitze bangen. Die Rufe nach seinem Rücktritt werden lauter.
3. Die Vaterlandspartei und die Radikale Partei haben keinen gesamtnationalen Machtanspruch mehr. Die Timoschenko-Partei schaffte es nicht in den Stadtrat ihrer Heimatstadt Dnipropetrowsk. (2010: dritter Platz und acht Sitze). In Charkiw hat die Vaterlandspartei vor fünf Jahren das zweitbeste Ergebnis gleich nach der Partei der Regionen erzielt und mit 14 Sitzen eine Stadtratsfraktion gebildet. Heute scheiterte sie an der Fünfprozenthürde. Der ukrainische Politologe Wolodymyr Fesenko sprach von der Vaterlandspartei als »Partei der Dorfbewohner«. Tatsächlich leben ihre Stammwähler von 2015 überwiegend in den ländlichen Gebieten der Zentralukraine. Im städtischen Raum erntete vor allem die UKROP die Stimmen der Timoschenko-Partei. Oleh Ljaschkos Radikale haben bei der vergangenen Wahl keine eigene politische Nische gefunden. Ihr Appell, eine landesweite Protestbewegung gegen die erhöhten Betriebskosten zu organisieren, war nicht neu. Dazu wurde im September noch Ljaschkos politischer Weggefährte Ihor Mosijtschuk aufgrund von Korruptionsvorwürfen festgenommen. In den Augen vieler Wähler war das eine Blamage, weil die Radikale Partei das Thema Korruptionsbekämpfung immer als Schwerpunkt behandelt hat.
4. Das Wahlergebnis der erst 2012 amtlich registrierten Selbsthilfe bedarf noch weiterer Auswertung. In der Westukraine, einschließlich ihrer Hochburg Lwiw, musste die Partei Stimmen einbüßen. Während Selbsthilfe aus der Parlamentswahl 2014 in den Regionen Lwiw, Iwano-Frankiwsk und Wolhynien als drittstärkste Kraft hervorgegangen ist (18,8%, 18,3% und 11,5%), wurde sie 2015 zwar teilweise zweitstärkste Partei, verlor aber je nach Region bis zu 4%. Im Kampf um den Posten des Lwiwer Bür-

germeisteramts verfehlte Andrij Sadowyj seine Wiederwahl knapp. Im Osten des Landes hat seine Partei dagegen gut Fuß gefasst. Sie profitierte vom Image der Mittelschichtspartei und zog mit dem zweitbesten Regionalergebnis (12%) in den Charkiwer Stadtrat ein. 2014 nahm Selbsthilfe in Charkiw Platz fünf ein und war mit 7,55% der abgegebenen Stimmen deutlich schwächer.

5. Den Regierungsparteien ist es nicht gelungen, die neuorganisierten Reste der Partei der Regionen aus dem politisch-öffentlichen Leben zu vertreiben. Der Oppositionsblock und seine regionalen Ableger, die Bürgermeisterinitiative Unser Region sowie andere, mehrheitlich aus Repräsentanten der Janukowitsch-Zeit bestehende Parteien behalten ihre festen Positionen im Südosten der Ukraine. Von einem Alleinregieren wie früher kann hier aber keine Rede mehr sein.
6. Die alten Netzwerke in den wichtigen ukrainischen Großstädten haben ihre Stärke und Überlebensfähigkeit bewiesen. In Odessa und Charkiw haben die politisch Altgedienten ihre Bürgermeisterposten verteidigt. Für ihre sichere Wiederwahl reichen die heute vorhandenen wirtschaftlichen und politischen Möglichkeiten sowie eine freundliche Haltung des Präsidentsamts ihnen gegenüber aus. Jegliche Bemühungen, neue Strukturen zu installieren, haben sich am Wahltag als erfolglos erwiesen. In Odessa verfügt der örtliche Gouverneur Miheil Saakaschwili über wichtige Ressourcen (der örtliche Staatsanwalt und der Polizeichef sind Gefolgsleute von ihm aus Georgien) sowie über einen Ruf als Reformierender. Ungeachtet dessen unterlag sein Wunschkandidat Oleksandr Borowik gegenüber dem amtierenden Bürgermeister Gennadij Truchanow. In Charkiw wurde der Bürgermeister Gennadij Kernes mit klarer Mehrheit wiedergewählt. In Transkarpatien gewann das Einheitszentrum von Witalij Baloha, der seit 2005 in der Region herrscht.
7. Die politischen Newcomer konnten als »unbefleckte Einsteiger« zwar mit einem gewissen Vertrauensvorsprung der Bevölkerung rechnen, waren in Wirklichkeit aber meistens chancenlos. Sie erzielten nur Einzelerfolge auf den kleinsten kommunalen Ebenen, etwa in Dorfräten oder kleinen Städten. In keiner ukrainischen Großstadt gewann ein politischer Neuling den Kampf ums Bürgermeisteramt oder gelangte auch nur in die Stichwahl.

Über den Autor

Dr. Dmitri Stratievski ist Politologe und Historiker sowie stellvertretender Vorsitzender des Osteuropa-Zentrums Berlin e. V.