

Analyse

Man spielt mit den Regeln und nicht nach den Regeln. Politische Ungewissheit in der Ukraine

Sarah Whitmore, Oxford Brookes University

Zusammenfassung

Der Rücktritt von Außenminister Boris Tarasjuk und das Inkrafttreten des Gesetzes „Über das Ministerkabinett“ ohne die Unterschrift des Präsidenten sind die letzten Manifestationen des Machtkampfes innerhalb der Exekutive, der die Politik in Kiew seit dem Amtsantritt von Viktor Janukowitsch als Ministerpräsident im August 2006 dominiert hat. Auf einer Ebene ist dieser Machtkampf eine Reaktion auf gesetzliche Unstimmigkeiten und offensichtlichen Mängel der Verfassungsreform, die Präsident und Parlament jeweils zu ihren Gunsten korrigieren wollen. Der „Krieg der Gesetze“ spiegelt aber auch die post-sowjetische Verfasstheit an sich wider, in der formale politische Institutionen von den Akteuren als formbar und unverbindlich angesehen werden.

Einleitung

Die Parlamentswahlen im März 2006 führten sowohl zu einer Umgestaltung der politischen Kräfte als auch der formalen Spielregeln der Politik in der Ukraine. Die Partei der Regionen wurde zur größten Partei im Parlament und Viktor Janukowitsch gelang damit das Comeback als Ministerpräsident. Gleichzeitig trat die so genannte „Politreform“ in Kraft, d.h. die Verfassungsänderungen, die auf dem Höhepunkt der Orangen Revolution vereinbart worden waren. Die neue Regierung mit erweiterten Vollmachten wurde durch eine Koalition gebildet und nicht vom Präsidenten ernannt. Seitdem wird die ukrainische Politik durch erhöhte Unsicherheit und durch einen bitteren Machtkampf zwischen den politischen Eliten, vor allem zwischen Ministerpräsident und Präsident, gekennzeichnet.

Offener Machtkampf

Seit 1996 hat es ständig Versuche gegeben, die ukrainische Verfassung entweder direkt oder indirekt (durch Ermächtigungsgesetze) zu ändern. In dieser Hinsicht ist die heutige Unsicherheit nichts Neues. Die „Politreform“ mit dem gleichzeitigen Übergang zu einem proportionalen Wahlrecht führte zu den weitreichendsten Änderungen des Machtssystems seit einem Jahrzehnt. Dies führte zu einer Übergangsperiode zu den neuen formalen Spielregeln, die sich in einem multidimensionalen Machtkampf manifestiert, der seinerseits den laufenden Kampf der Lobbyisten um wirtschaftliche Vorteile überlagert.

Ein hohes Maß an Unsicherheit hat dazu geführt, dass sich alle wesentlichen politischen Akteure noch mehr als zuvor auf kurzfristige anstatt auf strategische Ziele konzentrieren und dass die zynische Grundlage

von politischen Deals und der legale Nihilismus, der ihre Handlungen leitet, offenbar werden. Die erbitterten Kämpfe um Personen (insbesondere die Entlassung von Ministern, die vom Präsidenten ernannt wurden) und Ämter (vor allem bei dem Gesetz „Über das Ministerkabinett“) sind die deutlichsten Beispiele für diesen institutionellen Machtkampf.

Startvorteil für Janukowitsch

Seit seinem Amtsantritt als Ministerpräsident versucht Viktor Janukowitsch eindeutig, sich als mächtigster Politiker der Ukraine zu etablieren. Hierfür hat er substantielle Ressourcen: einen deutlichen Vorsprung in Meinungsumfragen als der Politiker der Ukraine, dem am meisten vertraut wird, die Unterstützung durch einige der reichsten Unternehmer der Ukraine und den Rückhalt durch eine Parlamentskoalition, in der seine Partei der Regionen mit 186 von 238 Sitzen mit Abstand die dominierende Kraft ist.

Trotz anfänglicher Vorhersagen, dass die „Antikrisenkoalition“ nur von kurzer Dauer sein würde, hat sie bis jetzt gehalten, da die Juniorpartner, die Sozialisten und Kommunisten, viel zu verlieren haben, falls sie die Koalition verlassen. Janukowitsch hat auch von dem schlechten Verhältnis zwischen den Blöcken außerhalb der regierenden Koalition profitiert, von denen jeder bedeutsame (Wirtschafts-)Anhänger hat, die sich nicht damit abfinden konnten, nicht an der Regierung beteiligt zu sein und damit keinen Zugang zu staatlichen Ressourcen zu haben.

Daher hatte Janukowitsch eine gute Position inne, um eine Politik durchzusetzen, die seine Position stärken würde und von der die wirtschaftlichen Interessen, die die Partei der Regionen unterstützen, profitieren würden. Obwohl es Spannungen zwischen den verschiede-

nen Faktionen innerhalb der Partei gibt, sind diese im Vergleich zu Julia Timoschenkos Block und vor allem zu Unserer Ukraine von Juschtschenko eher gering.

Juschtschenko hat sich schwer damit getan, die neue konstitutionelle Realität und die neue Regierung zu akzeptieren, die beide nicht seinen Präferenzen entsprachen. Er schwankte zwischen Kompromiss und Widerstand. Ein großer Kompromiss war die „Erklärung der nationalen Einheit“, womit Juschtschenko die Ernennung von Juri Luzenko zum Innenminister und von vier Mitgliedern von Unserer Ukraine zu Justiz-, Jugend und Sport-, Kultur- und Gesundheitsministern durchsetzen konnte. Sein Widerstand zeigte sich durch den Gebrauch des Präsidentenvetos und die Anrufung des Verfassungsgerichts. Die Ressourcen des Präsidenten sind jedoch begrenzt durch die zahlenmäßige Unterlegenheit und die Zerstrittenheit der Parlamentsfraktion seiner Partei Unsere Ukraine, durch seine geringe Popularität, die neuen Beschränkungen für seine konstitutionelle Autorität und beschränkte Unterstützung von Seiten seines Sekretariates, das durch hohe Personalfuktuation und unberechenbare Entlassungen (manchmal ganzer Abteilungen) durch das Staatsoberhaupt geschwächt ist.

Konfliktpunkte

Anzeichen für einen grundlegenden Machtkampf zwischen dem Präsidenten und dem Ministerpräsidenten gab es fast sofort nach der Ernennung der Regierung im August 2006, trotz der viel gepriesenen „Erklärung der nationalen Einheit“, die eine koordinierte Politik der Exekutive auf den wichtigsten Gebieten sichern sollte, aber in Wahrheit als Feigenblatt diente, um Juschtschenko vor öffentlicher Demütigung durch die Ernennung von Janukowitsch zum Ministerpräsidenten zu bewahren. Janukowitsch ergriff die Initiative und forderte die Autorität des Präsidenten bei einer Reihe von politischen Themen und Prozedurfragen heraus, darunter bezüglich des Rechtes, den Verteidigungs- und den Außenminister zu entlassen (das nach der geänderten Verfassung ein Vorrecht des Präsidenten blieb) und legte einen Vorschlag für ein Gesetz „Über das Ministerkabinett“ vor, das lange überfällig war (nachdem Präsident Kutschma fünfmal sein Veto dagegen eingelegt hatte) und das die neue Gewaltenteilung eindeutig zugunsten des Ministerpräsidenten klarstellen würde.

Im Folgenden entzündeten sich Konflikte zwischen Ministerpräsident und Präsident an einer Vielzahl von Punkten, darunter das Recht des Präsidenten, Dekrete ohne die Gegenunterschrift des Ministerpräsidenten zu erlassen, die Gestaltung des Staatshaushaltes und die Rolle des Ministerpräsidenten in der Außenpolitik.

Der Einzug der fünf propräsidentialen Minister in die Regierung Janukowitsch (zusätzlich zu den verfassungsmäßig gewährten Ernennungen des Verteidigungs- und Außenministers) sollte den Weg dafür bahnen, dass Unsere Ukraine formal der Koalition beitrug, was das internationale Image von Janukowitsch verbessern und Unternehmern von Unsere Ukraine den Zugang zu staatlichen Ressourcen ermöglichen würde. Die rapide eskalierenden Spannungen zwischen Präsident und Ministerpräsident führten aber schnell dazu, dass Juschtschenkos Partei in die Opposition ging und ihre Minister aus der Regierung zurückzog.

Der Streit um die Minister

Die vier Minister von Unsere Ukraine traten im Oktober zurück, nicht jedoch Außenminister Boris Tarasjuk, der zusammen mit dem Parteiloosen Anatoli Hrizenko gemäß der neuen Verfassung vom Präsidenten ernannt worden waren. Zusammen mit Innenminister Luzenko waren sie als Mitglieder der Regierungskoalition in der Lage die Regierungspolitik zu konterkarieren. Die pro-westliche Position von Tarasjuk stand im Konflikt zur Wahlkampfplattform der Partei der Regionen und hatte Russland schon lange geärgert. Es war bekannt, dass Luzenko Geschäftsleute in der Partei der Regionen mit Untersuchungen durch Rechtsschutzbehörden irritiert hatte. Das Verteidigungsministerium hat sehr viele Ressourcen, vor allem Land, unter seiner Kontrolle.

Es wurden Kampagnen lanciert, um die verbleibenden pro-Juschtschenko-Minister zu diskreditieren, indem sowohl Luzenko wie Hrizenko der Korruption beschuldigt wurden. Im Fall des Innenministers wurden sowohl eine parlamentarische als auch eine kriminalpolizeiliche Untersuchung durchgeführt, während die Rechnungsprüfer der Regierung behaupteten, den Missbrauch von Haushaltsmitteln im Verteidigungsministerium aufgedeckt zu haben. In beiden Fällen war jedoch klar, dass die Vorwürfe politisch motiviert waren. Hryzenko verteidigte sich energisch vor dem Parlament und behielt vorläufig sein Amt, Luzenko jedoch wurde für ineffektive Arbeit gerügt und am 30. November mit den Stimmen der Partei der Regionen und der Kommunisten sowie von 18 Abgeordneten des Blocks Timoschenko entlassen.

Zwei Tage später wurde Tarasjuk von der Antikrisenkoalition entlassen, obwohl seine Ernennung laut Verfassung zur Quote des Präsidenten gehörte. Mit der Unterstützung des Präsidenten und einer Gerichtsentscheidung, die die Entlassung für illegal erklärte, im Rücken weigerte sich Tarasjuk, sein Amt zu verlassen. Janukowitsch hinderte ihn jedoch daran, an Ministertreffen teilzunehmen und stoppte

die Finanzierung des Ministeriums, was schließlich Tarasjuk dazu zwang, am 30. Januar zurückzutreten. Der erfolgreiche Ausschluss von Tarasjuk und Luzenko aus der Regierung beraubte Juschtschenko seiner Hauptverbündeten in der Regierung und stellte eine bedeutende Niederlagen im Machtkampf mit Janukowitsch dar. Die Regierungskoalition konnte Luzenko mit Hilfe von Stimmen aus dem Block Timoschenko entlassen, was die internen Widersprüche innerhalb der Opposition offenbarte. Der erzwungene Abgang von Tarasjuk war jedoch sehr viel schwerwiegender, da er das verfassungsmäßige Recht des Präsidenten, den Außenminister zu ernennen, in beträchtlichem Maße untergrub.

Verfassungslücken

Es blieb weiterhin unklar, was geschehen würde, wenn das Parlament dem Kandidaten des Präsidenten für das Amt des Außenministers die Zustimmung verweigern würde. Dies war nur ein Beispiel für die vielen Lücken in der neuen Verfassung, die eine Klärung der Prozeduren durch das Gesetz „Über das Ministerkabinett“ erforderte. Die Annahme dieses Gesetzes wurde zu einem entscheidenden Faktor im Machtkampf zwischen dem Präsidenten und der Regierungskoalition und wurde als eines der Hauptinstrumente angesehen, um die konstitutionellen Rechte der jeweiligen Seite zu verbessern.

Gleichzeitig herrscht nach wie vor Unsicherheit über die Gesetzesmäßigkeit der „Politreform“ an sich. Juschtschenko suchte weiterhin nach Mitteln, um sie zu revidieren, während die Regierungskoalition als eine ihrer ersten Maßnahmen ein Gesetz von äußerst zweifelhafter Legalität annahm, das dem Verfassungsgericht ein Urteil über die Verfassungsmäßigkeit der Verfassungsänderungen vom Dezember 2004 verbot. Daher versuchten sowohl die Regierung als auch der Präsident, ihre konstitutionellen Rechte auf Kosten des anderen zu erweitern, indem jede Seite ihren eigenen Gesetzesvorschlag „Über das Ministerkabinett“ formulierte, um Vorteile aus den weißen Flecken in der existierenden Verfassung zu ziehen.

Beide Gesetzesvorschläge wurden ausdrücklich auf die gegenwärtigen Amtsinhaber und Umstände zugeschnitten, mit dem Ziel, ihnen einen Vorteil im Machtkampf zu verschaffen. Viele Teilnehmer und Beobachter sagten einen Kompromiss vorher, bei dem zwar der Regierungsvorschlag die Grundlage des neuen Gesetzes darstellen würde, aber einige Vorschläge des Präsidenten einbezogen würden, um sicherzustellen, dass er das Gesetz unterschreibe. Die Regierung war sich aber sicher, eine Reihe von Optionen zu haben, um ihre Präferenzen so weit wie möglich durch-

zusetzen: die nötigen 300 Abgeordnetenstimmen im Parlament, um das präsidentiale Veto zu überstimmen, den Einsatz der neuen Bestimmungen der Verfassung, die die Notwendigkeit einer Unterschrift unter das Gesetz durch den Präsidenten umgehen, indem der Parlamentspräsident diese leisten kann sowie ansonsten ein für die Koalition positives Urteil des Verfassungsgerichts.

Demzufolge nahm die Koalition Ende Dezember 2006 die Regierungsversion des Gesetzes an, ohne einen einzigen von Juschtschenkos Vorschlägen zu berücksichtigen. Dies hatte Juschtschenkos Veto zufolge, was wiederum am 12. Januar 2007 unter skandalträchtigen Umständen überstimmt wurde: Die erforderlichen zusätzlichen Stimmen kamen vom Block Timoschenko, der im Austausch dafür die Unterstützung der Koalition für das Gesetz über das „imperative Mandat“ für Abgeordnete von Lokalräten und das Gesetz über die Opposition (in erster Lesung) erhielt. Beide Gesetze sind für den Block Timoschenko von großer Bedeutung. Das imperative Mandat, d.h. der Verlust des Sitzes im Lokalrat beim Verlassen der Partei, auf deren Liste sie gewählt worden sind, soll den massiven Mitglieder- und Abgeordnetenschwund auf der lokalen Ebene stoppen. Das Gesetz über die Opposition soll dem Block als größter Oppositionspartei neue Gestaltungsmöglichkeiten im Parlament geben.

Timoschenkos zynisches Geschäft mit der Partei der Regionen versetzte Juschtschenkos Position einen ziemlichen Schlag, kann aber auch dazu führen, dass Timoschenko in großem Maße an Glaubwürdigkeit verliert. Daraufhin fällte der Präsident die gesetzlich fragwürdige Entscheidung, das Gesetz ein zweites Mal an das Parlament zurück zu verweisen. Nach einigem Zögern beschloss die Koalition, das Gesetz mit der Unterschrift des Parlamentspräsidenten Oleksandr Moroz in Kraft treten zu lassen, was durch die Verfassungsänderungen gestattet wurde. Das Gesetz wurde offiziell am 2. Februar 2007 veröffentlicht und war somit das erste Gesetz, das ohne die Unterschrift des Präsidenten in Kraft trat. Juschtschenko focht das Gesetz vor dem Verfassungsgericht an, um diesen ist es aber seit seiner Neukonstituierung im August ziemlich still gewesen, und er wird sich, mit seiner mangelnden Erfahrung, kaum in den Streit zwischen Präsident und Parlament einmischen.

Das Inkrafttreten des Gesetzes stellt einen überraschenden Präzedenzfall dar, provozierte Kommentatoren dazu, von Krieg zwischen und innerhalb der Regierungsgewalten zu sprechen und gab Timoschenkos Wunsch für vorzeitige Wahlen Auftrieb. Innerhalb weniger Tage hatte sich aber das

Karussell der politischen Allianzen erneut gedreht, und am 5. Februar unterschrieb Timoschenko zusammen mit Unsere Ukraine eine Erklärung über koordinierte Opposition im Parlament. Diese beinhaltet auch die Verpflichtung, gemeinsam für die Revidierung der Politreform zu arbeiten, während die Regierungskoalition schon eine Änderung des Gesetzes diskutierte, um einige der Vorschläge des Präsidenten einzubeziehen.

Resümee

Die unklare konstitutionelle und politische Lage seit der Verabschiedung der Politreform hat dazu geführt, dass politische Akteure kurzfristige Taktiken benutzen, um Macht zu erlangen und vor allem, um ihr politisches Überleben zu sichern. Alle Akteure versuchten so, mit den Regeln zu spielen, um ihre eigene Position im zukünftigen politischen Spiel zu verbessern, statt sich an die Regeln zu halten. Dies erzeugte Bündnisse, die sich schnell änderten und auf situationsbedingt wechselnden gemeinsamen Interessen basierten. Unter den gegebenen Umständen ist dieses

Verhalten rational, bringt aber auch die Kluft zwischen Politikern und den Interessen ihrer Wähler zum Ausdruck, da Politiker sich anscheinend problemlos mit den erklärten Feinden von Gestern verbündeten.

Solche Aktionen sind auch dazu geeignet, politische und institutionelle Unsicherheit neu entstehen zu lassen. Wie Robinson (2000: 4–7) in Hinblick auf Jelzins Russland anmerkte, ist die Krux des Problems die Schwäche formaler staatlicher Regeln, die instabil und Veränderungen gemäß den Launen von Politikern unterworfen sind. Diese Schwäche (re-)produziert Instabilität, da es den Regeln nach Ansicht der rivalisierenden politischen Eliten an Legitimität mangelt. Diese Eliten haben somit wenig Anreize, sich an formale Regeln zu halten, da sie nicht sicher sein können, dass ihre Rivalen sich auch an diese Regeln halten werden und dass diese Regeln auch in Zukunft wichtig sein wird. Unter solchen Umständen ist daher Unsicherheit das einzig Sichere.

*Übersetzung aus dem Englischen:
Matthias Neumann*

Über die Autorin

Sarah Whitmore ist Senior Lecturer in Politics an der Oxford Brookes Universität, Oxford, Großbritannien.

Im Text zitierte Literatur:

Neil Robinson (2000), 'Introduction: Institutions and Political Change in Russia', in Neil Robinson (Hg.), Institutions and Political Change in Russia, Basingstoke: Macmillan, S. 1–10.

Dokumentation

Zentrale Bestimmungen des neuen Gesetzes „Über das Ministerkabinett“

- Wenn der Präsident den Kandidaten für das Ministerpräsidentenamt, der von der Koalition der Parlamentsfraktionen bestimmt wird, innerhalb von 15 Tagen nicht akzeptiert, kann die Koalition den Ministerpräsidenten ohne Zustimmung des Präsidenten ernennen.
- Der Präsident ernennt den Verteidigungs- und den Außenminister nur auf den Vorschlag der Regierungskoalition hin. Wenn der Präsident sich weigert, Kandidaten vorzuschlagen, werden diese Minister vom Parlament ernannt.
- Die Regierung verwaltet das Staatseigentum. Dies bedeutet, dass der Fond für Staatsvermögen, der unter der Kontrolle des Präsidenten stand, in die Kompetenz der Regierung überführt werden sollte.
- Das Ministerkabinett wird als legitimiert angesehen, sobald zwei Drittel seiner Mitglieder den Amtseid abgelegt haben.
- Präsidialerlasse müssen vom Ministerpräsidenten und dem Minister des jeweiligen Geschäftsbereiches gegenzeichnet werden und können mit Kommentaren an den Präsidenten zurückverwiesen werden.

Quelle: *Ukrainska Prawda*, www.pravda.com.ua, 15. Januar 2007