

Analyse

Das ukrainische Kabinettsgezetz

Von Wolfgang Tiede und Christine Simon

Zusammenfassung

Das ukrainische Kabinettsgezetz trat am 12. Januar 2007 in Kraft und bietet seitdem Anlass für heftige politische Auseinandersetzungen. Die verschiedenen Standpunkte, die in dieser Diskussion vertreten werden, lassen sich schnell aufzeigen. So vertrat Premierministerin Julia Timoschenko – wie schon ihr Vorgänger Viktor Janukowitsch – eine befürwortende Position. Präsident Viktor Juschtschenko, der bislang schon zweimal Einspruch gegen das Gesetz erhoben hat, war hingegen stets ein Gegner. Grund für die Abneigung des Präsidenten war zum einen der hohe Machtverlust für sein Amt, der mit den Regelungen des Kabinettsgezetzes einherging und zum anderen die seiner Meinung nach fehlende Verfassungsmäßigkeit einzelner Vorschriften. Die Tatsache, dass dem Kabinett durch das Gesetz weitreichende Rechte eingeräumt werden, erklärt den Standpunkt Timoschenkos. Der Konflikt um das Kabinettsgezetz, der sich hauptsächlich zwischen diesen politischen Führungskräften abspielt, präsentiert sich dabei als nichts anderes als ein Tauziehen um politische Macht.

Einleitung

Laut Art. 120 Abs. 2 der ukrainischen Verfassung wird die Organisation, die Leitung und Arbeitsweise der Regierung der Ukraine und anderer zentraler und lokaler Körperschaften der Exekutivgewalt sowohl durch die Verfassung als auch durch die Gesetze der Ukraine bestimmt. Ein ebensolches Gesetz ist das ukrainische Kabinettsgezetz, das die wesentlichen Regelungen über die Vorgänge, Verfahren und Handlungsweisen der Regierungsgewalt enthält. Es bestimmt sowohl die Zusammensetzung, das Gründungsverfahren, die Organisation und die Funktionen des »Kabinetts der Minister« als Regierung der Ukraine, seine Stellung im System der Exekutive als auch seine Macht innerhalb der ausführenden Gewalt. Große Bedeutung kommt ihm vor allem insofern zu, als es das erste Gesetz seiner Art ist und essentiell für die Funktionsfähigkeit der ukrainischen Exekutive ist.

Wegen der großen Bedeutung des Kabinettsgezetzes war dessen häufig in Frage gestellte Verfassungsmäßigkeit ein Grund für etliche Auseinandersetzungen. So legt das Gesetz z. B. fest, dass der Verteidigungsminister, der Außenminister und die Gouverneure (Leiter der Regionalverwaltungen) ausschließlich durch die Initiative des Premierministers und nicht mehr durch den Präsidenten ernannt werden. Demzufolge verliert der Präsident, der aufgrund der Verfassungsänderung schon seine Entscheidungsgewalt im Bereich der Außenpolitik hatte einbüßen müssen, eine weitere wichtige Möglichkeit politischer Einflussnahme. Dies ist jedoch nicht die einzige umstrittene Bestimmung des Gesetzes.

Die Entstehungsgeschichte des Gesetzes

Der Gesetzgebungsprozess verlief angesichts heftiger Kritik Aufsehen erregend und nicht ohne Verzögerungen. Momentan sieht es so aus, als würde es nicht bei der derzeitigen Fassung dieses Gesetzes bleiben.

Im Jahre 2005 forderte die Versammlung des Europarats in ihrer Abhandlung zur Anerkennung von Verpflichtungen und Engagement der Ukraine (»Resolution on honouring of obligations and commitments of Ukraine«) die ukrainische Gesetzgebung dazu auf, entsprechend der Bestimmungen ihrer Verfassung Gesetze zur Regelung der einzelnen Staatsgewalten zu erlassen. Im Besonderen sollten sobald wie möglich ein Gesetz zum Amt des Präsidenten und ein Gesetz zur Funktion des Kabinetts beschlossen werden.

Der vom Justizministerium vorbereitete und von der damaligen orangen Regierung auch anerkannte Entwurf zum Kabinettsgezetz wurde durch die im August 2006 neu ernannte Regierung Janukowitsch einer nochmaligen Überprüfung unterzogen. Der überarbeitete Entwurf zum Kabinettsgezetz wurde dann am 21. Dezember 2006 vom ukrainischen Parlament, der Werchowna Rada, verabschiedet und trat am 12. Januar 2007 in Kraft.

Noch am selben Tage erhob Präsident Juschtschenko Einspruch gegen das Kabinettsgezetz. Als sich das ukrainische Parlament mit der notwendigen 2/3 Mehrheit über das Veto des Präsidenten hinwegsetzte, erhob er, obgleich die ukrainische Verfassung ein mehrmaliges Veto überhaupt nicht vorsieht, am 18. Januar 2007 erneut Einspruch gegen das besagte Gesetz.

Dem ukrainischen Präsidenten zufolge verletzte das gerade erst in Kraft getretene Gesetz die Verfassung auf systematische Weise, da es darauf abziele die politische Situation und Stabilität in der Ukraine zu untergraben. Des Weiteren weiche der letztlich in Kraft getretene Gesetzestext von dem Wortlaut des zuvor vom Parlament eingeführten Gesetzes ab. Daher sei es das verfassungsmäßige Recht und die verfassungsmäßige Pflicht des Präsidenten, das Gesetz zur erneuten Beratung an das Parlament zurück zu geben. Der damalige Parlamentspräsident Oleksandr Moroz unterzeichnete das Kabinettsgezetz anstelle des Präsidenten. Dies war der erste Fall in der Geschichte der Ukraine, bei dem ein Gesetz nicht vom Präsidenten, sondern vom Parlamentspräsidenten unterzeichnet wurde.

Bis zum heutigen Tage stimmte das Parlament über den Gesetzesentwurf siebenmal ab und jedes Mal erhob der Präsident Einspruch, zuerst Leonid Kutschma und danach Viktor Juschtschenko. Es ist daher nicht verwunderlich, dass Präsident Juschtschenko am 16. Februar 2007 das Verfassungsgericht anrief, um die Frage zu klären, ob das Kabinettsgezetz überhaupt mit der Verfassung übereinstimme. Obwohl diese Maßnahme den demokratischen Regeln entsprach, versprach sie doch wenig Erfolg. Das Verfassungsgericht weigerte sich, die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes zu prüfen. Der Autoritätsverlust der Exekutive trat allerdings noch deutlicher zu Tage, als Präsident Juschtschenko am 2. April 2007 das Parlament auflöste, dieses jedoch, unbeeindruckt von diesem Schritt, weiter seine Sitzungen abhielt.

Neuer Gesetzentwurf

Am 10. Januar 2008 machte schließlich Viktor Juschtschenko den Vorschlag, dass das Parlament ein neues Kabinettsgezetz erlassen solle und legte einen eigenen Gesetzesentwurf zur dringenden Überprüfung vor. Laut Oleksandr Shlapak, dem Konrektor des Sekretariats des Präsidenten und Vertreter des Präsidenten im Kabinett der Minister, sieht dieser Entwurf die Abschaffung des aktuellen Gesetzes vor, da einige seiner Bestimmungen gegen die ukrainische Verfassung verstießen.

Der Parlamentsausschuss für Rechtspolitik, der der Auffassung war, der Gesetzesentwurf des Präsidenten widerspreche der Verfassung, empfahl Parlamentspräsident Arseni Jazenjuk am 14. März 2008 den Entwurf zurück zu senden. Nichtsdestoweniger hat das Parlament am 18. März 2008 in seiner ersten Lesung den Entwurf Juschtschenkos mit 246 von 449 Stimmen verabschiedet. Jetzt gilt es, das Ergebnis der zweiten und der letzten Lesung abzuwarten.

Inhalt des Gesetzes

Die jüngsten Entwicklungen in der Geschichte des ukrainischen Kabinettsgezetzes machen deutlich, dass der Kampf um die endgültige Fassung dieser Bestimmungen bislang noch kein Ende erreicht hat. Es ist daher nicht un interessant, sich die problematischen Regelungen des zurzeit noch geltenden Kabinettsgezetzes einmal im Detail anzuschauen und dabei gegebenenfalls Vergleiche zu dem neu eingereichten Entwurf zu ziehen.

Ernennung des Premierministers

Zu den zentralen Streitfragen des geltenden Kabinettsgezetzes, das vom alten Parlamentspräsidenten Moroz in Kraft gesetzt wurde, gehört die in Art. 7 geregelte Ernennung des Premierministers. Danach soll das Parlament den Premierminister auf Vorschlag des Präsidenten in sein Amt berufen. Der Präsident wiederum reicht die Kandidatur auf Vorschlag einer Koalition aus Parlamentsfraktionen ein.

Nach Art. 8 des neuen Entwurfs zum Kabinettsgezetz, der von Präsident Juschtschenko vorgelegt wurde, erfolgt die Ernennung des Premierministers auf gleiche Weise wie nach Art. 7 des aktuellen Kabinettsgezetzes. Allerdings ermächtigt Art. 8 des neuen Entwurfs den Präsidenten darüber hinaus dazu, den Kandidaten für das Amt des Premierministers, der auf Vorschlag der parlamentarischen Koalition ernannt wird, abzulehnen, wenn andernfalls gegen die Verfassung verstößen würde oder ein Missverhältnis zwischen der vorgeschlagenen Kandidatur und den Anforderungen an das Ministerkabinett bestünde. Konkrete Umstände unter denen dies angenommen werden kann, sind hingegen nicht aufgelistet.

Die Regelung des Art. 8 des neuen Entwurfs zum Kabinettsgezetz bedeutet nichts anderes, als dass der Präsident die Kandidatur eines jeden Anwärters auf das Amt des Premierministers blockieren könnte, ohne eine explizite Begründung dafür abgeben zu müssen.

Kompetenzen der Ministerien

Bei näherer Betrachtung der einzelnen Bestimmungen des zurzeit gültigen Kabinettsgezetzes wird deutlich, dass dem Kabinett im Hinblick auf die einzelnen Ministerien weite Befugnisse eingeräumt werden. Dies führt in den meisten Fällen zu einer nicht unerheblichen Beschränkung der ministerialen Arbeitsbereiche und Kompetenzen.

Eine das Ministerkabinett begünstigende Regelung ist Art. 22 des geltenden Kabinettsgezetzes, der das Verhältnis zwischen der Regierung und den Ministerien bzw. anderen Exekutivorganen regelt. Diesem zufolge ist das Kabinett dazu berechtigt, Rechtsakte oder Teile von Rechtsakten, die von Ministerien oder ande-

ren Exekutivorganen erlassen wurden, wieder aufzuheben. Voraussetzungen oder Bedingungen hinsichtlich dieser Berechtigung gibt es nicht. Auch eine vorherige Rücksprache mit dem Justizminister ist in dem Gesetz nicht vorgesehen. Diesbezüglich wurden auch in dem vom Präsidenten eingereichten Entwurf keine Änderungen vorgenommen.

Zwar bestimmt Art. 116 Abs. 9 der ukrainischen Verfassung, dass das Kabinett die Arbeit der Ministerien sowie anderer Exekutivorgane leitet und koordiniert, es ist allerdings sehr unwahrscheinlich, dass die Ermächtigung des Kabinetts, Gesetze der Exekutivorgane aufzuheben, noch innerhalb des Anwendungsbereiches der Verfassungsvorschrift liegt. Zu beachten ist auch die Funktion der Ministerialakte, die Vollstreckung höheren Rechts zu ermöglichen bzw. zu vereinfachen.

Ob die Regierung wirklich beabsichtigt, einzelne Minister durch Ausübung dieser Vorschrift unter Druck zu setzen, ist daher recht zweifelhaft. Die Folge von Art. 22 des aktuellen Kabinetts Gesetzes ist aber gerade, dass sich die Ministerien für jede exekutive Handlung vor dem Kabinett verantworten müssen. Sie werden dadurch nicht nur in ihren Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten beschränkt, sondern auch unter Druck gesetzt. Es wäre sinnvoller, wenn die Ministerien unter eigener Verantwortung die Führung ihrer Tätigkeitsbereiche übernehmen würden, zumal sie sich in ihren Arbeitsbereichen in der Regel auch am besten auskennen und dementsprechend kompetent sind.

Untergeordnete Behörden

Das Kabinett ist gemäß Art. 23 des geltenden Kabinetts Gesetzes ferner dazu berechtigt, staatliche Behörden zu bilden, die den jeweiligen Ministerien zu- bzw. untergeordnet werden. Aufgabe der besagten staatlichen Behörden ist es, individuelle Unterabteilungen oder Arbeitsbereiche zu leiten, Kontroll- und Überwachungsfunktionen zu übernehmen sowie verwaltungsadministrative Aufgaben zu erledigen.

Auch hier stellt sich die Frage nach der Zweckmäßigkeit dieser Vorschrift, da mit ihr die Gefahr der Unübersichtlichkeit untergeordneter Institutionen und Organisationen einhergeht. Unklarheit droht darüber hinaus hinsichtlich der Kompetenzen und Verpflichtungen der Ministerien im Verhältnis zu ihren untergeordneten Behörden. Da die Ministerien wohl selbst am Besten wissen, in welchen Gebieten Unterstützung durch andere Institutionen benötigt wird, sollte auch ihnen die Berechtigung zur Bildung solcher Organisationen erteilt werden. Damit würde auch das Kompetenzproblem gelöst. Die Regelung des Art. 23 ist in dem neuen Entwurf zum Kabinetts Gesetz nicht mehr vorgesehen.

Stellvertretende Premierminister

Art. 114 der ukrainischen Verfassung legt fest, dass das Kabinett aus einem Premierminister, einem Ersten Vize-Premierminister, drei Vize-Premierministern und den Ministern gebildet wird. Die weit reichenden Rechte und Pflichten des ersten Vize-Premierministers und der anderen Vize-Premierminister sind in Art. 45 des Kabinetts Gesetzes aufgeführt und umfassen u. a. die Sicherung der Ausführung der ukrainischen Verfassung und Gesetze, repräsentative Tätigkeiten und die Vorbereitung der zu behandelnden Themen bei den Kabinettssitzungen.

Problematisch an dieser Regelung ist vor allem, dass sich eine genaue Kompetenzverteilung daraus nur schwer entnehmen lässt. Vielmehr ist es die Aufgabe der Vize-Premierminister, die verschiedenen Tätigkeiten entsprechend ihrer Befugnisse untereinander aufzuteilen. Eine Änderung lässt sich diesbezüglich auch nicht aus dem neuen Entwurf zum Kabinetts Gesetz entnehmen. Mangelnde Transparenz führt jedoch zwangsläufig zu einer ineffektiveren Arbeitsweise und erschwert die gegenseitige Kontrolle der einzelnen Befugnisträger. Darüber hinaus können einige den Vize-Premierministern zugeteilte Aufgaben durchaus auch von den jeweils betroffenen Ministerien bearbeitet werden. Das würde eine Dezentralisierung der Kompetenzen und eine bessere Überschaubarkeit zur Folge haben.

Der Entwurf des Präsidenten

Der von Präsident Juschtschenko eingereichte Gesetzesentwurf baut gegenüber dem aktuell geltenden Gesetz die Macht des Präsidenten wieder aus. So werden danach der Verteidigungs- und der Außenminister nur auf Vorschlag des Präsidenten vom Parlament gewählt und nicht auf Initiative des Premierministers ernannt. Außerdem dürfen der Verteidigungsminister und der Außenminister nur mit Zustimmung des Präsidenten entlassen werden. Diese Befugnisse des Präsidenten hatten bereits im Herbst 2006 zu einer langanhaltenden politischen Krise geführt, in deren Verlauf die Ukraine keinen handlungsfähigen Außenminister besaß, da die Kompetenz zu seiner Entlassung zwischen Regierungskoalition und Präsident umstritten war.

Weiter legt der Entwurf fest, dass das Kabinett Entscheidungen des Nationalen Sicherheits- und Verteidigungsrates, die durch Beschluss des Präsidenten bestätigt wurden, erfüllen muss. Auch hier wird deutlich, dass dem Kabinett, jedenfalls in diesem Bereich, die Kompetenzen zu Gunsten des Präsidenten genommen werden.

Obwohl dieser Gesetzesentwurf die Position des Präsidenten stärkt und die Position des Premierministers wieder mehr vom Wohlwollen des Präsidenten und damit etwas weniger vom Parlament abhängig macht,

ist er bereits durch das Parlament in der ersten Lesung bestätigt worden. Es spricht also einiges dafür, dass er wirklich in Kraft treten und der Konflikt um das Kabinettsgezetz damit bald eine Ende finden wird. Dass es sich bei dieser Fassung des Kabinettsgezesses aber um das geringere Übel handelt, darf aus oben genannten Gründen bezweifelt werden.

Resümee

Die Einführung des derzeit noch geltenden Kabinettsgezesses war nicht nur von großer Bedeutung, sondern

auch von großer Notwendigkeit, um die wesentlichen Funktionen, Prinzipien und die Organisation des Kabinetts zu entwickeln und dadurch eine Regierung der Ukraine rechtsstaatlich zu untermauern. Dennoch weisen sowohl die noch aktuelle Version des Kabinettsgezesses, als auch der neue Entwurf zum Kabinettsgezetz einige Defizite auf.

Über die Autoren:

Wolfgang Tiede ist Rechtsexperte für Transformationsprozesse in Ost- und Südosteuropa. Er war wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Osteuropäisches Recht von Professor Dr. Dr. h. c. Martin Fincke an der Universität Passau.

Christine Simon ist Studentin der Rechtswissenschaften an der Universität Bayreuth.

Lesetipps:

- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission): Opinion on the Draft Law on the Cabinet of Ministers of Ukraine, Opinion no. 386/2006 (October 2006), [http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)032-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)032-e.asp)
- Wieser, Bernd: Die ukrainische Verfassungsreform 2004, in: WGO-MfOR 2006, S.256–265
- Rainer Lindner: Konflikt in der Ukraine. Testfall für die Europäische Nachbarschaftspolitik, SWP-Aktuell 2007/A 28, April 2007, 4 Seiten, http://www.swp-berlin.org/de/produkte/swp_aktuell_detail.php?id=7175

Chronik

Das Gesetz über die Regierung und der Verfassungskonflikt 2005–2008

08.12.2004	Nach mehrtägigen Verhandlungen verabschiedet das Parlament ein Kompromisspaket, das Verfassungs- und Wahlrechtsänderungen vorsieht. Die vorgesehenen Verfassungsänderungen schränken die Macht des künftigen Präsidenten zugunsten des Parlamentes ein, insbesondere wird der Präsident nicht mehr die Regierung ernennen dürfen. Die Änderungen sollen nach Ablauf der nächsten Legislaturperiode 2006 in Kraft treten.
29.03.2005	Staatspräsident Juschtschenko kündigt auf einer Pressekonferenz an in der nächsten Zeit die Verabschiedung der Gesetze über den Präsidenten und über die Regierung (Kompetenzverteilung zwischen Präsident, Regierung und Parlament) zu initiieren.
01.01.2006	Die Verfassungsänderungen von 2004 treten in Kraft. Das neue Wahlgesetz legt das reine Verhältniswahlrecht für Kandidatenlisten der Parteien und Wahlblöcke fest. Die Sperrklausel wird von 4% auf 3% gesenkt. Während der Legislatur soll künftig ein Wechsel der Fraktionen ausgeschlossen sein. Erstmalig muss eine Parlamentsmehrheit fest vereinbart werden. Diese Mehrheit bestimmt den Ministerpräsidenten und die Kabinettsmitglieder mit Ausnahme des Verteidigungs- und Außenministers (Vorschlagsrecht des Präsidenten).