

Analyse

„Damit müssen wir leben“: Das neue Parlament und das neue Regierungssystem der Ukraine

Von Sarah Whitmore, Oxford Brookes Universität

Zusammenfassung

Aufgrund der dieses Jahr in Kraft getretenen Verfassungsänderungen wird zum ersten Mal in der Ukraine das Parlament eine Regierungskoalition bilden und die Regierungsposten besetzen müssen. Dieses bedeutet, dass „Einsatz“ und „Beute“ für diejenigen Parteien, die die 3%-Hürde überwinden konnten, potenziell sehr viel größer sind als früher. Und bereits früher hat das ukrainische Parlament, die Werchowna Rada, sich immer schwer getan, die „Beute“ an Posten aufzuteilen.

Die geänderte Verfassung lässt den Abgeordneten einen Monat, um eine Koalition zu bilden und einen weiteren Monat für die Regierungsbildung. Angesichts der neuen Kräftekonstellation in der Rada und der persönlichen und politischen Feindschaften zwischen den Vertretern der größten Parteien, könnte sich die Einhaltung dieser Frist als schwierig erweisen. Während sich die Hauptakteure prinzipiell darauf geeinigt haben, dass eine „Orangene Koalition“ wünschenswert wäre, werden die Verhandlungen über Posten erneut schwierig sein. Noch schwerer wird es dann, eine eventuelle Koalition zusammenzuhalten, nicht nur wegen unvermeidbarer interner Machtkämpfe, sondern auch, weil die geänderte Verfassung die Beziehungen zwischen den einzelnen Gewalten nicht definiert und vielleicht mehr Probleme schaffen könnte als sie löst.

Historische Veränderungen

Der Bedeutung der ukrainischen Parlamentswahlen 2006 steht außer Zweifel, nicht nur, da sie die ersten international anerkannt freien und fairen Wahlen seit 1994 sind und auch die erste Gelegenheit für das ukrainische Volk darstellen, ein Urteil über die Leistung von Präsident Juschtschenko abzugeben. Es sind auch die weit reichenden Verfassungsänderungen, die im Gefolge der Orangen Revolution angenommen wurden, in Kraft getreten, wie z.B.: Die Parlamentswahlen werden nach einem vollen Verhältniswahlrecht abgehalten, das auf Parteilisten basiert; das Regierungssystem wird geändert, sodass das Parlament mehr Gewicht erhält, wobei eine Regierungskoalition den Premierminister und andere Schlüsselposten der Regierung ernennt. (Zu den Verfassungsänderungen siehe den Kasten auf Seite 3)

Konsolidierung des Parteiensystems?

Befürworter des vollständigen Übergangs zum Verhältniswahlrecht mit Parteilisten hatten argumentiert, dass die neue Regelung die Konsolidierung des Parteiensystems in der Ukraine begünstigen würde. Gleichzeitig wurde davon ausgegangen, dass die Möglichkeit, einen Abgeordnetensitz zu kaufen, auf ein Minimum reduziert würde (die Logik war in etwa: „Es ist leichter, einen Wahlkreis zu kaufen als eine erfolgreiche Partei.“). Als 45 Parteien zur Parlamentswahl registriert wurden, waren die russischen

Medien schnell zur Stelle mit dem Hinweis, wie chaotisch die ukrainische Politik sei. Angeblich sollen die Parteilisten auch einigen Parteiführern Möglichkeiten verschafft haben, an ausreichende Wahlkampffinanzierung zu gelangen, indem sie Listenplätze verkauften.

Tatsächlich hat das neue Wahlsystem trotz einer reduzierten Sperrklausel (jetzt 3% im Vergleich zu 4% bei den Wahlen 1998 und 2002) dazu geführt, dass weniger Parteien und Blöcke in die Rada gelangt sind. 1998 konnten acht Blöcke und Parteien die Hürde überspringen, 2002 ging die Anzahl auf sechs zurück, 2006 waren es nur fünf.

Können wir aber die Wahl als Zeichen für eine Konsolidierung des Parteiensystems ansehen? Wenn wir uns die höhere Anzahl von teilnehmenden Blöcken und die Menge angeblich gleich gesinnter Politiker anschauen, die es nicht geschafft haben, zusammenzuarbeiten, ist die 3%-Hürde offensichtlich als niedrig genug angesehen worden, um auch für kleine Parteien eine individuelle Wahlbeteiligung lohnend erscheinen zu lassen, wenn sie einen Anführer mit Wiedererkennungswert und ausreichende Finanzen hatten.

Man darf auch nicht vergessen, dass Unsere Ukraine und der Block Julia Timoschenko beide ziemlich instabile Koalitionen sind, die mehr durch die Popularität ihrer Anführer als durch gemeinsame Programmatik zusammengehalten werden. Hierarchische Strukturierung prägt nach wie vor für

die wichtigsten ukrainischen politischen Kräfte und der „demokratische Zentralismus“ setzt sich bei der Vergabe der Listenplätze für die Wahlen immer noch durch.

Trotzdem scheinen die Wahlen das Ende für zwei bedeutende parlamentarische Akteure des letzten Jahrzehnts zu markieren: die Vereinigte Sozialdemokratische Partei (SDPUo) (die politische Basis des Kiewer Clans) ist in der Bedeutungslosigkeit verschwunden und die Kommunistische Partei im Parlament marginalisiert. Darüber hinaus ist wohl deutlich geworden, dass neue Parteien wie die Volkspartei von Wolodimir Litwin, PORA, Witsche und viele andere keinen bedeutenden Erfolg bei den Wählern erzielen konnten. Die ukrainischen Wähler, obwohl von der Wahlkampagne sichtlich gelangweilt, gingen in ansehnlicher Zahl zur Wahl (67,7%) und stimmten größtenteils für Parteien oder Koalitionen, die wahrscheinlich den Sprung in das Parlament schaffen würden.

Das Wahlergebnis zeigt auch eine Fortsetzung der schon lange bekannten geographischen Verteilung der Wählerstimmen: Die Partei der Regionen kam in allen 10 Regionen der Ost- und Südukraine auf den ersten Platz, der Block von Julia Timoschenko gewann in 14 Regionen der Zentral- und Westukraine, während unsere Ukraine sich nur in drei westlichen Oblasten (Transkarpatien, Lwiw und Iwano-Frankiwsk) durchsetzen konnte. (siehe Tabelle 2 auf Seite 8) Diese Stimmenverteilung kann als Bestätigung des Resultates der Präsidentenwahlen von 2004 gewertet werden, wenn auch mit einem wesentlichen Unterschied. Die Teilung des Orangenens Lagers bedeu-

tete, dass Julia Timoschenko aus der weit verbreiteten Unzufriedenheit mit Juschtschenkos Präsidentschaft erfolgreich Kapital schlagen konnte. Die Sozialisten blieben auf ihr Kerngebiet beschränkt und erhielten trotz ihrer Unterstützung der Orangen Revolution weniger Stimmen als 2002, als sie 6,9% der für die Parteilisten abgegebenen Stimmen einfuhren. (siehe Grafik 2 auf Seite 7) Wir können also den Schluss ziehen, dass es eine gewisse Kontinuität gibt, wenn es auch zu früh ist, von Konsolidierung zu sprechen.

Mehrheitsbildung im Parlament

Die fünfte Werchowna Rada, die zum ersten Mal für eine Legislaturperiode von 5 Jahren gewählt wurde, wird ihren Vorgängerinnen in sofern ähnlich sein, als es keine einzelne Partei mit einer absoluten Mehrheit (226 Sitze) gibt. Seit der Unabhängigkeit ist der Kampf um eine funktionierende Mehrheit ein herausragendes Merkmal der ukrainischen Politik gewesen. Gesetze sind überwiegend durch *ad-hoc*-Koalitionen verabschiedet worden. Künstliche propräsidentiale Mehrheiten wurden im Januar 2000 und im April 2002 durch eine Kombination aus Erpressung, Bestechung und Aktionen des Präsidenten zusammengebastelt, waren aber von Natur aus instabil und kurzlebig.

Bedingungen für eine relativ stabile parlamentarische Mehrheit zu schaffen, die das Regierungsprogramm durchsetzen könnte, war ein Hauptgrund für die Debatte über eine Verfassungsreform, die auch nach der Annahme der Verfassung 1996 fortgesetzt wurde. Auf den ersten Blick scheint die fünfte Rada strukturierter als ihre

Zusammenfassung der Verfassungsänderungen vom Dezember 2004

- Eine neue Regierung wird nach Parlaments- (nicht Präsidenten-) Wahlen gebildet. Dieses muss innerhalb von 60 Tagen nach dem Rücktritt der vorherigen Regierung geschehen.
- Die Werchowna Rada muss innerhalb eines Monats nach den Wahlen eine parlamentarische Mehrheit bilden, sonst kann sie vom Präsidenten aufgelöst werden.
- Die parlamentarische Mehrheit bildet die Regierung. Sie bestätigt und entlässt nicht nur den Premierminister, sondern auch individuelle Minister.
- Die Legislaturperiode der Werchowna Rada wird von vier auf fünf Jahre verlängert. Sie wird vollständig auf der Grundlage des Verhältniswahlrechts mit Parteilisten gewählt.
- Abgeordnete der Rada werden in Zukunft ihren Parlamentssitz verlieren, wenn sie die Fraktion verlassen, auf deren Liste sie gewählt worden sind.
- Der Sprecher der Rada, nicht der Premierminister, nimmt die Amtsgeschäfte des Präsidenten wahr, wenn dieser handlungsunfähig ist oder ein Amtsenthebungsverfahren gegen ihn läuft.
- Die Richter des Verfassungsgerichtshofes werden zu gleichen Teilen von der Rada und dem Präsidenten ernannt.
- Der Generalstaatsanwalt ist für die Überwachung [*obljad*] der Menschenrechte und deren Einhaltung durch die Exekutivorgane verantwortlich.

Vorgängerinnen zu sein, in denen es im Durchschnitt 13 Fraktionen gab. Die Verfassungsänderungen, die den Abgeordneten verbieten, die Fraktion der Partei oder des Blockes zu verlassen, für die sie gewählt worden sind, bedeuten, dass zumindest formal diese Rada nur fünf Fraktionen haben wird und Bestechungen und „politische Prostitution“, die bezeichnend für frühere Parlamente waren, ausgeschlossen sind.

Während jedoch die formale Fassade der Struktur von fünf Parteien bzw. Blöcken erhalten bleibt, wird es in der Praxis möglicherweise interne Spaltungen in den Fraktionen geben und die Abstimmungsdisziplin schwierig zu erhalten sein, insbesondere, da die Verfahren zur Mandatserhebung im Falle eines Fraktionswechsels keineswegs klar sind.

Die Verfassungsänderungen, die von Präsident Kutschma vorgeschlagen und letztlich auf ziemlich fragwürdige Weise angenommen wurden, als die Orangenen Proteste im Dezember 2004 an ihrem Höhepunkt angelangt waren, schreiben vor, dass eine parlamentarische Koalition (die aus mindestens 226 Abgeordneten besteht) 30 Tage nach der ersten Sitzung des Parlamentes gebildet werden muss, wonach das Parlament einen weiteren Monat hat, um die Zusammensetzung der neuen Regierung zu entscheiden. Falls das Parlament innerhalb von 30 Tagen keine Koalition bilden kann, hat der Präsident das Recht, das Parlament aufzulösen und Neuwahlen auszurufen. Diese Bestimmungen sind jedoch wagen, und es ist nicht klar, wie sie in der Praxis durchgeführt werden sollen. Zum Beispiel wird weder klar definiert, wie eine Koalition aussehen noch wie sie gebildet werden soll. Vor der Wahl einigten sich die so genannten „Orangenen Kräfte“, Unsere Ukraine, der Timoschenko-Block und die Sozialisten, provisorisch darauf, eine Koalition zu bilden, und dass die dominierende Kraft unter ihnen den Premierminister stellen würde. Während wenigstens Unsere Ukraine damit rechnete, die stärkste Kraft zu werden, gaben die tatsächlichen Ergebnisse dem Block von Julia Timoschenko einen bedeutenden Vorsprung gegenüber Juschtschenkos Block und stellten sie so mit einem guten Anspruch auf das Amt der Premierministerin in jeder „Orangenen“ Koalition aus.

Koalitionspoker

Die Kräfteverteilung in der neuen Rada bedeutet, dass die zwei wahrscheinlichsten Koalitionen eine „Orangene“ (die 243 Sitze haben würde) und eine „Blau-Orangene“ aus Partei der Regionen und Unsere Ukraine (267 Sitze) sind. Das gute Abschneiden von Julia Timoschenko führte dazu, dass Beobachter die „Orangene“ Koalition als wahrscheinlichste Variante

prognostizierten und die drei „orangenen“ Parteien haben diese Einschätzung mittlerweile bestätigt.

Das Haupthindernis für Verhandlungen ist jedoch zweifellos der Posten des Premierministers. Timoschenko besteht darauf, die Position wiederzuerhalten, die sie im September 2005 verloren hat, während Unsere Ukraine zu dieser Frage bestenfalls gemischte Gefühle hegt. Teile von Juschtschenkos Partei sehen ein solches Ergebnis als inakzeptabel an. Juschtschenko selbst scheint die Vergabe des Postens der Premierministerin an Timoschenko als Bedrohung für seine Autorität und Popularität anzusehen. Es gibt im Übrigen auch bedeutende ideologische Unterschiede zwischen den drei orangenen Kräften, sodass eine Koalition, die auf dieser Grundlage gebildet würde ziemlich instabil wäre. Dies zeigte sich bei den Konflikten um die Gesetze zum WTO-Beitritt genauso wie bei den gegenseitigen Korruptionsvorwürfen in der Regierung Timoschenko im letzten Jahr. Darüber hinaus würde Julia Timoschenko als Premierministerin potenziell auch Russland gegen die Ukraine aufbringen und westliche Investoren beunruhigen.

Nichtsdestotrotz wäre die beste Option für Juschtschenko vielleicht, Timoschenko Premierministerin werden zu lassen, wenn er sie zynischerweise als Rivalin neutralisieren wollte. Julia Timoschenko wäre vielleicht gut beraten, die Position der Parlamentssprecherin anzunehmen, in der sie einige Macht hätte und ein ziemlich hohes Profil, aber weniger politische Verantwortung während der nächsten Monate, die mit einer drohenden Haushaltskrise und der Aussicht auf erneute Gasverhandlungen mit Russland wahrscheinlich ziemlich schwierig werden.

Blau-Orange Alternative?

Obwohl eine „Blau-Orangene“ Koalition zum jetzigen Zeitpunkt unwahrscheinlicher ist, könnte sie aus Sicht einiger Beobachter stabiler und disziplinierter sein, in Anbetracht der Tatsache, dass sowohl Unsere Ukraine als auch die Partei der Regionen weitgehend pragmatische Kräfte sind, die Wirtschaftsinteressen vertreten. Diese Wirtschaftsinteressen sind jedoch ziemlich heterogen. Hinzu kommt, dass Unsere Ukraine der Juniorpartner in einer solchen Koalition wäre. Darüber hinaus sind Juschtschenkos Wähler gegen eine Koalition mit einer politischen Partei, die Unsere Ukraine während der Wahlkampagne ständig als „Kriminelle“ und „Banditen“ gebrandmarkt hatte, sodass eine solche Allianz für die Zukunft von Unsere Ukraine und für Juschtschenko persönlich sehr gefährlich wäre.

Ein blau-oranges Bündnis wird von Beobachtern

als Grundlage für eine Verbesserung des Verhältnisses zu Russland gesehen, da praktisch die gesamte russische politische Elite keinen Hehl aus ihrer Präferenz für Janukowitsch macht, den die russische Zeitung Kommersant Wlast jüngst „Held Russlands“ titulierte. Andererseits befinden sich die ukrainischen Wirtschaftsinteressen, die hinter der Partei der Regionen stehen, wie Rinat Achmetow und andere Geschäftsleute aus dem Osten der Ukraine in der Regel in einem Konkurrenzverhältnis zu russischen Firmen.

Auch ist zu bedenken, dass es den national-demokratischen Kräften in Unsere Ukraine (Ruch und der Kongress der Ukrainischen Nationalisten) sehr schwer fallen würde, mit der Partei der Regionen zu koalieren, was als Katalysator für eine Fragmentierung von Unsere Ukraine dienen könnte. Obwohl eine Orangene Koalition wahrscheinlich die neue Regierung der Ukraine bilden wird, deutet die Erfahrung von 2005 darauf hin, dass es schwer sein wird, eine solche Koalition zusammenzuhalten. In diesem Falle könnte die Partei der Regionen eine Chance erhalten.

Verfassungsreform als Streitpunkt

Seit der Unabhängigkeit der Ukraine ist die Werchowna Rada ein instabiles Gremium mit unklaren Strukturen, was dazu geführt hat, dass praktisch alle wichtigen Entscheidungen seit 1991 das Ergebnis von schmerzlichen und unsystematischen Kompromissen gewesen sind. Die Verfassung von 1996 ist der Inbegriff eines solchen Kompromisses. Alexander Moros, der Vorsitzende der Sozialisten, hat immer für eine größere Rolle des Parlaments im politischen System plädiert, das zu mehr Rechenschaftspflicht und mehr

„checks and balances“ im System führen würde. Leider waren die Verfassungsänderungen vom Dezember 2004 das Ergebnis eines hastigen Kompromisses, der unter außergewöhnlichen Umständen entstand.

Diese Veränderungen haben nicht zu einer klareren Definition der Gewaltenteilung geführt, die in der Verfassung von 1996 festgelegt ist. Im Gegenteil, die Veränderungen können möglicherweise Spannungen zwischen den Gewalten verschärfen, da es in vielen Fällen keine klaren Regeln und Kompetenzabgrenzungen gibt. So ist etwa das Gesetz „Über das Ministerkabinett“ lange überfällig. Gleichzeitig haben die Verfassungsänderungen scharfe Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedern einer möglichen „Orangenen Koalition“ verursacht. Präsident Juschtschenko hat sich verpflichtet, mit Hilfe eines Referendums und einer Klage vor dem Verfassungsgericht die Verfassungsreform anzufechten. Alexander Moros ist hingegen ein klarer Befürworter der Reform. Julia Timoschenko ist in dieser Frage pragmatischer.

In den 1990er Jahren war der Konflikt zwischen Präsident, Regierung und Parlament typisch für die ukrainische Politik. Präsident Kutschma gelang es dann ab 1999, die Rada stärker seinen eigenen Interessen unterzuordnen. In Anbetracht der Tatsache, dass es im Parlament keine führende Kraft gibt und dass neue Verfassungsregeln verhandelt werden müssen, hängt das Regierungssystem der Ukraine immer noch von den Handlungen des jetzigen Präsidenten ab.

*Übersetzung aus dem britischen Englisch:
Matthias Neumann
Redaktion: Heiko Pleines*

Über die Autorin

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

Lesetipps

- L. Way: ‘Rapacious individualism and political competition in Ukraine, 1992–2004’, *Communist and Post-Communist Studies*, 2005, 38, S. 191–205
- S. Whitmore: *State Building in Ukraine: The Ukrainian Parliament 1990–2003*, London and New York: RoutledgeCurzon, 2004.
- A. Wilson: *Ukraine’s Orange Revolution*, New Haven: Yale University Press 2005