

Analyse

Über dem Gesetz: Das »andere« Amtsverständnis ukrainischer Parlamentarier und die Frage der Abgeordnetenimmunität

Von Ingmar Bredies, Kiew

Einleitung

In den ersten Monaten des Jahres 2009 haben einige hochrangige Politiker in Deutschland nachhaltige politische Konsequenzen für persönliches Fehlverhalten ziehen müssen. Die politische Elite in Osteuropa trägt hingegen noch immer in unterschiedlichem Maße Züge eines »Klubs der Unnahbaren«. Dieser Beitrag versucht diesem »anderen« Amts-, Selbst- und Fremdverständnis der politischen Klasse insbesondere in der Ukraine auf den Grund zu gehen. Wo liegen die Ursachen hierfür? Welche Auswirkungen hat dies vor allem auf den Demokratisierungsprozess sowie den Verlauf und die Erfolgsaussichten des politischen Systemwechsels? Wird dabei oft darauf verwiesen, dass die Ukraine nach der »Orangen Revolution« 2004 einen anderen Weg als beispielsweise Russland eingeschlagen hat, so scheint dieser Befund jedoch nur bedingt Gültigkeit für das vorherrschende Amtsverständnis, die rechtliche Verantwortlichkeit und eine als legitimierend empfundene Vorbildfunktion von Politikern zu besitzen.

Politische Ethik in West und Ost

Am Neujahrstag 2009 war der seit 2003 amtierende thüringische Ministerpräsident Dieter Althaus in einen tragischen Skiunfall verwickelt, bei dem eine 41-jährige Frau ihren Verletzungen erlag. Dieter Althaus wurde daraufhin wegen fahrlässiger Tötung zu einer Geldstrafe verurteilt und hat aller Voraussicht nach auch Auswirkungen auf seine politische Karriere zu befürchten. Derweil erklärte der Verkehrsminister Nordrhein-Westfalens und CDU-Politiker Oliver Wittke am 11. Februar seinen Rücktritt, nachdem eine erhebliche Geschwindigkeitsüberschreitung es dem Politiker künftig nicht mehr erlauben würde, einer »zwingend erforderlichen Vorbildfunktion« gerecht zu werden. Am 5. März 2009 hob der Deutsche Bundestag die Immunität des langjährigen SPD-Abgeordneten Jörg Tauss wegen des Verdachts auf Besitz kinderpornographischer Schriften auf. Der Bundestagsabgeordnete trat daraufhin von allen öffentlichen Ämtern zurück, um dem Ansehen seiner Partei keinen Schaden zuzufügen. In Anbetracht dieser oder anderer »Putzfrauen-, Dienstwagen- und Flugmeilenaffären«, die etablierten Politikern in Deutschland und Westeuropa schnell zum Stolperstein auf ihrem politischen Karriereweg geraten können, haben die Vertreter der politischen Elite in einer Reihe osteuropäischer Staaten einen vermeintlich »leichteren« Stand. Politische Karrieren scheinen hier auf einer »Einbahnstraße nach oben« zu verlaufen. Einmal in den erlesenen Kreis aufgenommen, tragen Politiker, unabhängig von ihrer Parteiaffiliation, häufig für persönliches Fehlverhalten gerade auch außerhalb der unmittelbaren Ausübung ihrer Dienstpflichten und -funktionen keinerlei

rechtliche Verantwortung und sind faktisch nicht zur Rechenschaft zu ziehen.

In diesem Kontext ergeben sich eine Reihe genereller Fragen zur Verantwortlichkeit, Rechenschaftspflicht und zum Rekrutierungsprozess politischer Eliten. Sollten Politiker als Personen des öffentlichen Lebens auch im Privatleben eine Vorbildfunktion erfüllen? Schaffen sich die »überempfindlichen«, westlichen Demokratien durch ihr erhöhtes Misstrauen gegenüber der politischen Elite nicht selbst ein Rekrutierungsproblem, indem herausragende Persönlichkeiten selbst bei vermeintlich geringfügigen Verfehlungen politische Positionen aufgeben müssen? Welche Folgen ergeben sich im Gegensatz hierzu in Osteuropa aus der Abgehobenheit und Entfremdung politischer Eliten und wie wirkt sich dies auf den politischen Systemwechsel aus?

Auch in Westeuropa sehen sich Parlamente, Parlamentarier und politische Parteien im Vergleich zu anderen politischen Kerninstitutionen und Akteuren häufig starker Kritik ausgesetzt. Dies ist jedoch vorwiegend auf gewisse Vermittlungsprobleme der Arbeitsleistung und -effizienz in komplexen parlamentarischen Regierungssystemen zurückzuführen. Darüber hinaus lässt gerade eben die hohe Aufdeckungsrate politischen Fehlverhaltens dank wirksamer Kontroll- und Sanktionsmechanismen sowie eines investigativen Journalismus einen mitunter falschen Eindruck entstehen. Die fehlende Unterstützungshaltung der ukrainischen Bevölkerung gegenüber ihrer politischen Elite allgemein und der parlamentarischen im Besonderen hat hingegen andere Ursachen. Ein wesentliches Problem scheint in dem politischen Immunitätsbegriff angelegt zu sein. Das unter diesem Begriff allgemein zusammengefasste Rechtsgut westli-

cher Demokratien stellte für viele junge Demokratien in Osteuropa – wenn auch mit unterschiedlichem Erfolg – ein ideales Instrument dar, die bestehenden Privilegstrukturen der politischen Elite des Vorgängerregimes aufrecht zu erhalten. In der Ukraine hält sich in der Öffentlichkeit besonders hartnäckig das Vorurteil, dass die Abgeordnetenimmunität das entscheidende Motiv für politische Betätigung schlechthin darstellt.

Status und Privilegstruktur der parlamentarischen Elite in der Ukraine

In der Periode des sowjetischen Scheinparlamentarismus kamen dabei Abgeordnete aller Ebenen ihren Pflichten lediglich nebenberuflich nach und ein Mandat besaß nur wenig Einfluss und Prestige. Gegenwärtig wird der besondere Status von Parlamentsabgeordneten und Regierungsbeamten durch die Verfassung (Art. 80), die Geschäftsordnung des Parlamentes (Werchowna Rada, Reglement, Kapitel 4) und das Gesetz »Über den Status der Volksabgeordneten der Ukraine« (Art. 27) garantiert. Die Immunität der Parlamentsabgeordneten beinhaltet analog zu beinahe allen Staaten unabhängig vom Regimetyt einerseits Indemnität, d. h. die Garantie, für Aussagen, Abstimmungsverhalten, Gesetzesprojekte, Dokumente und andere während der Mandatsdauer verübten Handlungen auch über den Ablauf des Mandats selbst hinaus nicht belangt zu werden. Andererseits garantiert er Straffreiheit vor Verhaftung, Arrest und jeglicher Form zivil- und strafrechtlicher Verantwortlichkeit während der gesamten Mandatsdauer. Das Parlament selbst kann auf Antrag der Generalstaatsanwaltschaft die Immunität aufheben. Fokus und Reichweite orientieren sich generell an dem historisch bedingt umfangreich ausgestalteten französischen Modell, das dem eng auf die unmittelbare Ausübung des Parlamentsmandats beschränkten Westminster-Modell gegenübersteht.

Zudem ist auch die materielle Versorgung der Abgeordneten nach der Unabhängigkeit besonders großzügig ausgelegt worden. So sieht das Gesetz »Über den Status der Volksabgeordneten der Ukraine« u. a. weitreichende arbeitsrechtliche Garantiebestimmungen (Art. 20), die Befreiung von der Wehrpflicht (Art. 29), die kostenlose Nutzung von Transportmitteln (Art. 23), das Recht auf Anstellung von bis zu 31 Beratern (Art. 34, Abs. 1), kostenlose medizinische Versorgung und Reha-Aufenthalte (Art. 33, Abs. 7), Diplomatenstatus im Ausland (Art. 33, Abs. 8) sowie die Bereitstellung einer angemessenen Dienstwohnung (Art. 35) vor.

Die Kontrolle wird von einem speziellen Parlamentskomitee für »Fragen der Geschäftsordnung, der Abge-

ordnetenethik und Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Werchowna Rada« ausgeübt. An der praktischen Umsetzung der bestehenden Vorgaben ist bemerkenswert, dass dem 2004 eingeleiteten Prozess der Parlamentarisierung des ukrainischen Regierungssystems und der damit einhergehenden institutionellen Stärkung von Legislative und Gesetzgebern durch den Missbrauch der Abgeordnetenimmunität mitunter demokratiehemmende Züge beiwohnen.

Privilegien und Abgeordnetenimmunität als »Freibrief«

Der Missbrauch der Abgeordnetenimmunität in der Ukraine ist im Wesentlichen auf die Inkongruenz zwischen politischer Kultur und politischem System zurückzuführen. Die Immunität wird dabei oft als »Freibrief« oder »Generalvollmacht« fehlverstanden, was in der Ukraine gegenwärtig vor allem folgende Ausdrucksformen des Missbrauchs annimmt:

Die politische Immunität von Politikern und die ausschließlich auf die Amtsausübung beschränkten Privilegien werden auf Bereiche und Personenkreise ausgedehnt, die nicht unmittelbar mit dem Dienstverhältnis und der entsprechenden Funktionsausübung der betreffenden Person in Verbindung stehen.

Die »Verstetigung« von politischen Positionen und Wahlämtern unterwandert die zyklische Übergabe von Ämtern und Privilegien und somit die nur zeitlich begrenzte Ausübung politischer Befugnisse.

Trotz der hohen Fragmentierung und oft demonstrativ zur Schau gestellten Feindseligkeiten innerhalb der politischen Elite des Landes scheint die Immunität im gemeinsamen Interesse zu liegen. Hier lässt sich eine sehr hohe Elitengeschlossenheit konstatieren, die oft den Eindruck der Abgehobenheit und Unnahbarkeit der »politischen Klasse« erzeugt.

Die bestehenden, formal durchaus ausreichenden Kontroll- und Sanktionsmechanismen, kommen nicht zur Anwendung. Falls tatsächlich Parlamentarier und Regierungsbeamte für Fehlverhalten zur Rechenschaft gezogen werden, so ist dies oft politisch motiviert und richtet sich gegen in Ungnade gefallene Politiker.

Bisher mussten sich lediglich vier Parlamentsabgeordnete während der Ausübung ihres Mandats vor Gericht verantworten. Viktor Zherdyskij und Igor Didenko mussten sich aufgrund eines Skandals um die ukrainische Gradobank ab 2000 in Deutschland wegen des Verdachts der Veruntreuung von Kompensationszahlungen an ehemalige ukrainische Zwangsarbeiter in Höhe von 4 Mio. DM verantworten und wurden zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt. Die Gra-

dobank wurde vom 1993 gegründeten ukrainischen Fond »Für gegenseitige Verständigung und Aussöhnung« mit der Umsetzung der Entschädigungsleistungen in der Ukraine beauftragt. Dem ehemaligen Premierminister Pawlo Lazarenko wurde im zweiten Anlauf 1999 die Abgeordnetenimmunität durch das Parlament entzogen. Lazarenko zählt laut einem durch die NGO Transparency International angefertigten Ranking zu den 10 korruptesten Politikern weltweit und wurde – nach einer in der Schweiz wegen Geldwäsche erfolgten Verurteilung in Abwesenheit – in den USA 2006 unter Anklage auf Geldwäsche, Korruption und Betrug zu neunjähriger Haft und einer Geldstrafe in Höhe von 10 Mio. US-Dollar verurteilt. In der Ukraine selbst musste sich bisher noch kein ukrainischer Parlamentarier verantworten. Einzige Ausnahme bildet hier die amtierende Ministerpräsidentin Julia Timoschenko, deren vorübergehende Festnahme vom Generalstaatsanwalt Mychajlo Potebencko 2001 auf Drängen des damaligen Präsidenten Leonid Kutschma veranlasst wurde, ohne die hierfür nötige Zustimmung des Parlaments einzuholen.

Einige offenkundige Gesetzesverstöße werden von Abgeordneten aller Fraktionen ignoriert oder zumindest toleriert. So ist es beispielsweise den Parlamentariern lediglich gestattet, neben dem Abgeordnetenmandat einer wissenschaftlichen, künstlerisch-schöpferischen oder Lehrstätigkeit nachzukommen sowie Heilkunde auszuüben (»Über den Status der Volksabgeordneten der Ukraine«, Art. 3.4; Verfassungsartikel 78). Gegenwärtig gehört jedoch ein großer Teil der Volksdeputierten der Wirtschafts- und Finanzelite des Landes an. Dennoch hat noch kein Parlamentarier sein Mandat niederlegen müssen, obwohl Verfassungsartikel 81, Absatz 5 dies vorsieht. Artikel 25 des Gesetzes »Über den Status der Volksdeputierten der Ukraine« verpflichtet die Abgeordneten zu einer jährlichen Einkommens- und Vermögenserklärung sowie Angaben zu Verdienst, finanziellen Verpflichtungen, Immobilien und anderen Wertgegenständen von engen Familienmitgliedern. Eine Vielzahl von Abgeordneten und Regierungspolitikern, darunter Ministerpräsidentin Julia Timoschenko, lebt gemäß den offiziellen Deklarationen nur unwesentlich über dem gesetzlichen Existenzminimum. Des Weiteren verlieren vorbestrafte ukrainische Staatsbürger laut Verfassungsartikel 76 das passive Wahlrecht. Gerade auch in ukrainischen Lokal- und Regionalparlamenten wird jedoch seit der 2005 erfolgten Ausweitung der Abgeordnetenimmunität auf Parlamente dieser Ebenen ein besorgniserregender Zuwachs »krimineller Autoritäten« unter den Abgeordneten verzeichnet.

Fehlentwicklungen nach der »Orangen Revolution«

In diesem Zusammenhang stellen einige umstrittene und widersprüchliche Entscheidungen nach der »Orangen Revolution« die Legitimität der »Wahlrevolution« von 2004 erheblich in Frage. Rhetorik und konkrete Handlungen weichen besonders stark voneinander ab in der Frage des Umgangs mit unter Präsident Leonid Kutschma begangenen Unrecht. So konnte der bis 2006 im Parlament vertretene Michajlo Potebencko, der als Generalstaatsanwalt der Ukraine mit der bereits erwähnten verfassungswidrigen Festnahme Julia Timoschenkos und der Verschleppung des Verfahrens um die Ermordung des Journalisten Georgij Gongadze bis zu seinem Rücktritt 2002 in Verbindung gebracht wird, knapp 18 Monate nach der »Orangen Revolution« vom Präsidenten den Jaroslaw-Mudrij-Orden III. Ranges für seinen »herausragenden Beitrag zur Entwicklung der Rechtsstaatlichkeit in der Ukraine« entgegennehmen.

Ebenso große Verwunderung löste die Auszeichnung des »Wahlfälschers« des zweiten Wahlgangs der Präsidentschaftswahlen 2004 und damaligen Vorsitzenden der Zentralen Wahlkommission Sergij Kiwalow aus, der mit der Ehrenmedaille der Wahlkommission für seinen Beitrag zum ukrainischen Verfassungsrecht ausgezeichnet wurde. Kiwalow führt momentan zudem den Vorsitz des parlamentarischen Komitees für das ukrainische Rechtswesen. Des Weiteren wurde Viktor Janukowitsch trotz seiner Vorstrafen – 1967–70 wegen Diebstahls und 1970–1972 wegen Körperverletzung mittleren Grades – 2006 zum zweiten Mal durch Viktor Juschtschenko zum Regierungschef benannt.

Diese Beispiele verdeutlichen einerseits, wie eng der Handlungsspielraum der »neuen« politischen Eliten nach der »Orangen Revolution« ist. Andererseits fällt auf, dass aufgrund der Nähe, der Durchlässigkeit und zahlreicher Verbindungen zwischen »alten« und »neuen« Elitensegmenten von einem Elitenwechsel keine Rede sein kann.

Dennoch scheinen einige Vorkommnisse Anzeichen der Kultivierung einer neuen politischen Ethik und der Etablierung wirksamer Kontroll- und Sanktionsmechanismen gegen den Missbrauch der Abgeordnetenimmunität zu tragen. Den ersten politischen Skandal brachte dem »Orangen« Lager 2005 der Justizminister der ersten Regierung unter Julia Timoschenko, der in den Vereinigten Staaten geborene Roman Zworych ein, der in sämtlichen biographischen Angaben »fälschlicherweise« einen Masterabschluss der Columbia University und eine abgeschlossene Promotion an der selben Universität angegeben hat. Auf Nachforschungen von Journa-

listen stellte sich dies als Fehlinformation heraus, wobei zudem verblüffte, dass Zwarych tatsächlich keinerlei rechtswissenschaftlichen Hintergrund hat.

Die Staatsanwaltschaft ermittelte in einem anderen Fall vorübergehend gegen den ehemaligen Abgeordneten der Sozialistischen Partei (SPU) und Minister für Verkehr und Telekommunikation Mykola Rudkowskij, der 2007 einen privaten Charterflug zu einem angeblichen Dienstaufenthalt nach Paris orderte. An Bord befand sich ebenfalls »Miss Ukraine 2001«, das Model Oleksandra Nikolajenko – ein dienstlicher Hintergrund konnte nicht ermittelt werden. Der bis 2007 im Parlament vertretene Abgeordnete und ehemalige Vorstandsvorsitzende des staatlichen Energiekonzerns »Naftogaz« Oleksiy Ivchenko zog sich 2006 den Unmut ukrainischer Steuerzahler durch die unzulässige Anschaffung eines luxuriösen Dienstwagens der Marke Mercedes-Benz der S-Klasse zu. Der Wagen wurde auf Anweisung des Präsidenten umgehend wieder verkauft.

Zu direkten politischen und juristischen Konsequenzen haben diese Fälle allerdings nicht geführt. Zudem lassen des Fehlverhaltens überführte Politiker kein Unrechtsbewusstsein erkennen, und sehen sich – in Anbetracht der zahlreichen unbemerkt verbleibenden Rechtsverstöße ihrer Kollegen – mitunter sogar zu Recht als Opfer gezielter politischer Intrigen.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Nahezu alle bedeutenden ukrainischen Parteien und Wahlblöcke wählten die generelle Abschaffung der Abgeordnetenimmunität als bestimmendes Thema im Vorfeld der Parlamentswahlen 2006 und 2007. Auch

Präsident Juschtschenko befürwortete dies mit dem Slogan: »Die Volksabgeordneten sollen im Parlament neue Gesetze verabschieden, und sich nicht vor ihnen verstecken«. Die Initiative stellt jedoch eher einen Versuch da, sich einer sachlichen Debatte um den Missbrauch der Abgeordnetenimmunität zu entziehen.

Die generelle Aufhebung der Abgeordnetenimmunität hätte in der Ukraine ebenso unvorhersehbare Folgen und würde zudem nicht zwingend zu einer Verringerung des Amtsmissbrauchs führen. Bei allen Mängeln gewährleistet die Immunität Abgeordneten Schutz vor politisch motivierter Verfolgung und dem »Begleichen alter Rechnungen« mit politischen Opponenten oder unliebsamen Abgeordneten. Dies wird gerade auch im Kontext des konfliktträchtigen Verhältnisses zwischen Präsident und Parlament deutlich. Im Übrigen hat keine Fraktion nach den Parlamentswahlen 2007 konkrete Schritte zur Umsetzung dieser Wahlversprechen eingeleitet.

Es ist zu betonen, dass die Abgeordnetenimmunität gerade in der Ukraine unabdinglich für ein funktionstüchtiges Gesetzgebungsorgan ist. Ihr Fokus sollte jedoch aufgrund der politischen Spezifika in der Ukraine auf das nationale Legislativorgan, die unmittelbare Ausübung von Dienstpflichten und politischen Funktionen sowie zeitlich lediglich auf die Sitzungsperioden und örtlich auf Sitzungsgebäude des Parlaments beschränkt werden. Es gibt momentan jedoch kaum Anlass, nach den Präsidentschafts- und den womöglich erneut vorgezogenen Parlamentswahlen mit entsprechenden Gesetzesänderungen zu rechnen.

Über den Autor:

Dr. Ingmar Bredies ist DAAD-Fachlektor am Fachbereich Politikwissenschaft der Nationalen Universität »Kiewer Mohyla-Akademie« und lehrt im Rahmen eines deutschsprachigen Studiengangs Deutschland- und Europastudien.

Lesetipps:

- Ingmar Bredies (2007): Institutionenwandel ohne Elitenwechsel? Das ukrainische Parlament im Kontext des politischen Systemwechsels 1990–2006. LIT-Verlag (Reihe: *Osteuropa: Geschichte, Wirtschaft, Politik* Bd. 41).
- Laboratoriia zakonodavčych initsiatyv / Westminster Foundation for Democracy (2009): Status narodnoho deputata Ukraïny: problemy ta šhliachy udoskonalennia. Kyiv. <http://parlament.org.ua/upload/docs/TheStatusofMP.pdf>