

Analyse

Die politische Dauerkrise und Probleme der ukrainischen Verfassungsordnung

Von Nico Lange und Anna Reismann, Kiew

Einleitung

Die ukrainische Politik befindet sich seit langer Zeit in einer strukturellen Dauerkrise. Seit der Orangen Revolution im Winter 2004 wählten die Ukrainer drei Mal das Parlament neu. Fünf unterschiedliche Regierungen waren seitdem im Amt. Die sichtbarsten und extremsten Kulminationspunkte der permanenten Krise waren in dieser Zeit unter anderem das unerträgliche Gezerre um Kompetenzen zwischen dem Nationalen Sicherheits- und Verteidigungsamt und der Regierung während der ersten Amtszeit Julia Timoschenkos im Jahr 2005 und ein Handgemenge zwischen Sicherheitskräften im Gebäude der Generalstaatsanwaltschaft im Jahr 2007 nach wochenlangen gegnerischen Protesten und Blockaden des Verfassungsgerichts.

Blockaden des Parlaments mit Handgreiflichkeiten, absurde Urteile von Kreisgerichten gegen Erlasse des Präsidenten oder Beschlüsse der Regierung, gegenseitige Beschuldigungen in Fernsehansprachen an die Bürger und unaufhörliche Diskussionen um Personalfragen gehören während der permanenten Krise zum alltäglichen Repertoire der politischen Klasse. Auch in diesen Tagen im Winter 2009 streiten sich der Präsident und die Ministerpräsidentin um die Zuständigkeiten im Umgang mit den Vereinbarungen über Gaslieferungen, um die für das Land lebenswichtige Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds und sogar bei der Bekämpfung der grassierenden A(H1N1)-Pandemie.

Das Parlament war im Jahr 2009, wie in der gesamten Legislaturperiode seit Dezember 2007 häufiger durch Tribünenbesetzungen blockiert als tatsächlich gesetzgeberisch arbeitsfähig. Im Kabinett sind die Stühle des Finanz-, Transport- und Verteidigungsministers seit Monaten unbesetzt. Lediglich für den neuen Außenminister Poroschenko fand das Parlament nach einem halben Jahr Vakanz des Amtes endlich eine Mehrheit.

Beobachter im In- und Ausland sind sich seit langem darüber einig, dass die Ursachen der ukrainischen Dauerkrise in der Verfassungsordnung zu suchen sind. Als größtes Übel werden dabei vor allem die eilig herbeigeschriebenen umfangreichen Verfassungsänderungen von 2005 angeführt, die das alte Kutschmar-Regime den orangen Revolutionären am Runden Tisch vor der Übernahme des Präsidentenamts durch Viktor Juschtschenko abringen konnte.

Die aktuelle Verfassungsdebatte

Vor allem die ukrainischen beteiligten Akteure fordern vor diesem Hintergrund seit einiger Zeit immer wieder die Einführung einer vollständig neuen Verfassung. Sie

verbreiten den populären Mythos von einem möglichen »Neustart« des politischen Systems und gehen vielfach davon aus, mit einem grundsätzlich neuen und vermeintlich fehlerfreien Verfassungstext das politische System zum Funktionieren bringen zu können. Der aktuell in der Diskussion befindliche Verfassungsentwurf Juschtschenkos, die »Verfassung der Ordnung« des ehemaligen Verteidigungsministers und Präsidentschaftskandidaten Anatolij Hryzenko oder auch der Verfassungscoup, den Julia Timoschenko und Viktor Janukowitsch im Rahmen der Bildung einer »breiten« Koalition im Juni 2009 vorsahen, sind dafür prominente Beispiele.

Diese Entwürfe zur Änderung der Verfassungsordnung haben vor allem gemeinsam, dass ihre Verfasser das Grundgesetz vor allem als Instrument der eigenen Politik begreifen. Die neuen institutionellen Arrangements sollen persönliche Machtpositionen stärken und den politischen Gegner einhegen. Die in den Entwürfen vorgesehenen politischen Ämter werden gedanklich immer mit konkreten Familiennamen verbunden. Der für eine stabile Verfassungsgebung zentrale Aspekt der Überzeitlichkeit oder beispielsweise Berücksichtigungen künftig möglicher eigener Wechsel von der Regierungsbank in die Opposition oder umgekehrt werden dabei vollkommen vernachlässigt. Julia Timoschenko und Viktor Janukowitsch argumentieren beispielsweise bis heute wechselnd für ein stärker präsidentielles oder ein stärker parlamentarisches politisches System, in Abhängigkeit davon, in welchem Amt sie sich gerade selbst befinden oder in Kürze sehen. Wenn Ministerpräsidentin Timoschenko sich noch vor kurzem dafür aussprach, die Verfassung zu ändern, um ein System ähnlich der deutschen »Kanzlerdemokratie« zu schaffen, so wird sie im Falle eines Siegs bei den Präsidentschaftswahlen Anfang 2010 sicher ein Präsidialsystem bevorzugen.

Probleme der politischen Kultur

In der Analyse der aktuell bestehenden ukrainischen Verfassungsordnung und der Verfassungsrealität der vergangenen Jahre wird schnell deutlich, dass die ukrainische Verfassung von 1996 auch mit den umstrittenen Änderungen von 2005 nicht so schlecht und unbrauchbar ist, wie es häufig den Anschein hat. Vielmehr treten eklatante Probleme der politischen Kultur und der Rechtskultur zutage. Die in langwierigen Kompromissbildungen erst fünf Jahre nach der staatlichen Unabhängigkeit entstandene Verfassung wurde umgehend durch einige zentrale politische Akteure wieder in Frage gestellt. Viele der Verfassungsregelungen wurden nie von den politisch Handelnden akzeptiert, die institutionellen Regelungen nicht bewusst unterstützt und mit Leben gefüllt. Unter Ausnutzung von Unzulänglichkeiten, Ausbeutung ungenauer Regelungen, produzieren von Extremfällen war die Verfassungsordnung von Beginn an Objekt der politischen Spekulation und Instrument im persönlichen Machtkampf. Vielfach wurde in diesem Zusammenhang bereits die Formulierung geprägt, dass die ukrainischen Eliten nie gewillt wären »nach den Regeln« zu spielen, sondern stattdessen fortwährend »mit den Regeln« spielen würden.

Politische Einigungen während der regelmäßigen Eskalationen der politischen Krisen kamen zusätzlich fast immer außerhalb des Verfassungsrahmens zustande. Die verfassungsmäßige Ordnung wurde damit weiter unterminiert. Dies gilt bereits für den ungesetzmäßigen dritten Wahlgang während der Präsidentschaftswahlen 2004 ebenso wie für die Einigung im »Universal« nach der Regierungskrise von 2005 und das Memorandum zwischen Juschtschenko, Janukowitsch und Moros nach den eingangs beschriebenen Konfrontationen von 2007. Die stillschweigende Akzeptanz der Missachtung der Verfassung und des Gesetzes über das Ministerkabinett bei der Wiederbelebung und »Erweiterung« der Regierungskoalition im Dezember 2008 ist ein aktuelleres Beispiel.

Lösungswege

Im Hinblick auf die Konsolidierung der ukrainischen Demokratie und die Festigung der politischen Institutionen scheint vor dem beschriebenen Hintergrund die Methode einer grundlegend neuen Verfassungsgebung höchst problematisch. Es klingt zwar einerseits verlockend, mit einem erneuten Paradigmenwechsel im politischen System und einer Neukonstruktion der politischen Kerninstitutionen für klarere Kompetenzverteilungen und wirkungsvollere *checks and balances* zu sorgen. Andererseits würden sehr wahrscheinlich

aber viele unintendierte Fern- und Nebenwirkungen der neuen Regelungen eintreten. Dies gilt ganz besonders, wenn man berücksichtigt, dass Verfassungsentwürfe in der Ukraine nicht breit und inklusiv diskutiert werden und Experteneinschätzungen meist politischen Machtinteressen untergeordnet werden. Ein besseres Vorgehen zur Reparatur der ukrainischen Verfassungsordnung wäre es, aus den bestehenden institutionellen Arrangements zu lernen, um die intendierten und nicht intendierten Wirkungen klar zu erkennen und die bestehende Verfassungsordnung schrittweise in den Schwachstellen anzupassen.

Dabei ist auch das politische Zustandekommen der Verfassungsänderungen von zentraler Bedeutung. Eine Konsolidierung kann nur erreicht werden, wenn Verfassungsdiskussionen offen, langfristig und unter Einbeziehung aller wesentlichen Akteure geführt werden. Eine aufoktroyierte, politisch erpresste oder per Kampfabstimmung mit einer minimalen Mehrheit in Kraft gesetzte neue Verfassung wird sicher keine breite Akzeptanz finden. Selbst wenn beispielsweise der aktuelle Verfassungsentwurf Juschtschenkos das politische System verbessern könnte, würde er wohl kaum die erwünschte Wirkung zeigen und tragfähig sein können, wenn gesellschaftliche Diskussionen über den Entwurf lediglich simuliert werden und das Parlament unter Androhungen seiner Auflösung zur Abstimmung darüber gezwungen wird. Die Bindung der Verfassungsordnung und der Ausrichtung des politischen Systems an Namen und situative Mehrheiten ist ein gefährlicher Weg, der sehr wahrscheinlich eine weitere Desintegration der ukrainischen demokratischen Institutionen zur Folge haben würde.

Akzeptiert man dagegen die Logik der schrittweisen Korrekturen an der bestehenden Verfassungsordnung, so lassen sich wenige problematische Regelungen identifizieren, deren Neufassung bereits erhebliche positive Auswirkungen auf die Konsolidierung der ukrainischen Demokratie haben könnten. Einige der Empfehlungen der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission) liefern dafür bereits sehr gute und beachtenswerte Grundlagen. Im Folgenden sollen einige zentrale Schwachstellen der ukrainischen Verfassungsordnung und die diesbezüglichen Empfehlungen der Venedig-Kommission kurz diskutiert werden. Dabei handelt es sich um Mandat, Immunität und Rollenverständnis der Parlamentsabgeordneten, die Bildung der Regierungskoalition, die Ernennung des Regierungschefs und der Minister, die Besetzung einiger hoher Ämter und die Rolle Verfassungsgerichts.

Die Parlamentsabgeordneten

Als nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion die Umverteilung von öffentlichen Wirtschaftsgütern begann, profitierten davon viele Mitglieder der politischen Nomenklatur oder Menschen in ihrer engsten Umgebung. Darüber hinaus spross eine Liga von Großunternehmern hervor, die in einem weitgehend gesetzlich ungeregelten Raum politische Unterstützung zur Durchsetzung ihrer Vorhaben benötigten. Es entstand in der Ukraine – wie auch in vielen anderen Transformationsländern – eine enge Verflechtung zwischen Politik und Wirtschaft. Beide Seiten profitierten stark voneinander. Für die Unternehmer barg das politische Geschäft jedoch ein Risiko: Bei Abwahl ihrer Unterstützer sahen sie auch ihre Rendite in Gefahr. Im Sinne der Risikominimierung gingen daher viele Geschäftsfleute selbst in die Politik. Aufgrund des zentralistischen Aufbaus der Ukraine bedeutete vor allem ein Sitz im nationalen Parlament Zugang zum Entscheidungsprozess und damit Durchsetzung eigener großunternehmerischer Interessen. Der Wettbewerb um das Abgeordnetenmandat wurde Teil des Geschäftsmodells und verlor so seine politische Logik.

Die so entstandenen teilweise dubiosen Abhängigkeiten der Akteure, ihre privaten wirtschaftlichen Interessen und persönlichen Machtambitionen bestimmen noch heute weitgehend die ukrainische Politik. Sie sind zum Teil der politischen Kultur avanciert, so dass auch von der jüngeren Generation der Politiker eine Bewusstseinsänderung und ein ethisch verankertes Verhalten nur bedingt zu erwarten sind. Um dieses Verhalten und die politische Krise eingrenzen zu können, muss daher das Handeln der Politiker in die Logik des politischen Wettbewerbs zurückgeführt werden, wo es der Allgemeinheit nutzt. Ziel der Verbesserung der Verfassungsordnung muss es sein, den ökonomischen Mehrwert eines politischen Amtes zu begrenzen und den politischen zu erhöhen. Dafür müssen die Abgeordnetenimmunität sinnvoll eingeschränkt und das freie Abgeordnetenmandat wieder eingeführt werden.

Der Status des Abgeordneten ist in der ukrainischen Verfassung in den Artikeln 76–81 festgehalten. Weitere Regelungen finden sich in der Geschäftsordnung des Parlaments sowie im Gesetz »Über den Status der Volksabgeordneten der Ukraine«. Die darin verankerte Ausgestaltung der Abgeordnetenimmunität (Artikel 80 der ukrainischen Verfassung) stellt ein gravierendes Problem für die Konsolidierung der Demokratie im Land dar. Denn neben der Indemnität wird den Volksvertretern eine weitgehende zivil- und strafrechtliche Unantastbarkeit auch über die Grenzen ihrer parlamentari-

schen Tätigkeit hinaus garantiert. Vor dem Hintergrund des beschriebenen Amts- und Selbstverständnisses der Abgeordneten ist der Anreiz groß, sich um das politische Amt zu bewerben, um später rücksichtslos und ungefährdet ausschließlich private und Partikularinteressen durchsetzen zu können. Damit das repräsentative Mandat stärker der Artikulation und Umsetzung von Allgemeininteressen dient, empfiehlt es sich, den Grundsatz der Indemnität beizubehalten und die Immunität stark einzuschränken. Von einer vollständigen Abschaffung der Abgeordnetenimmunität, die populistisch von vielen Politikern in der Ukraine immer wieder thematisiert wird und wofür sich nach aktuellen Umfragen 90 % der ukrainischen Bevölkerung aussprechen, ist hingegen abzusehen.

Mehr Handlungsfreiheit sollten die Abgeordneten hingegen bei der Ausübung ihres Mandats bekommen. Heute werden die Regelungen des Artikels 81 §2 (6) und §6 von der Venedig-Kommission als Festlegung eines imperativen Mandats bewertet. Danach enden die Vollmachten eines Abgeordneten bei Austritt aus der Fraktion einer Partei oder eines Wahlblocks, über den der Kandidat ins Parlament gewählt worden ist. Damit besitzt zwar der Abgeordnete ein Mandat, es gehört aber praktisch der Partei. Diese Regelung ist als Antwort auf die häufigen, zudem gut »vergüteten« Fraktionswechsel geschaffen worden, nachdem Parlamentssitze zu einer viel gehandelten Ware geworden waren. Die Abschaffung eines freien Mandats oder die Einführung eines »quasi imperativen Mandats« – so die gängige ukrainische Bezeichnung – ist jedoch eine schlechte Alternative. Die Problemursachen werden damit nicht bekämpft. Diese liegen in dem oben beschriebenen Rollenverständnis der Abgeordneten und vor allem in der fehlenden programmatischen und persönlichen Bindung innerhalb der politischen Parteien. Auch wenn *de facto* Artikel 81 bislang nicht greifen kann, weil die ausführenden Gesetze fehlen, so engt die so geschaffene Regelung die freie Entscheidungsgewalt des Abgeordneten *de iure* ein. Parteien und Wahlblöcke werden über die Wählerschaft gestellt.

Es ist einzusehen, dass das Vertrauen in die Politiker schwindet und parlamentarische Mehrheiten in Gefahr geraten, wenn Abgeordnete häufig aus ökonomischen Überlegungen heraus die Fronten wechseln. Den Parteien und Wahlblöcken und damit faktisch wenigen Personen an der Spitze die Mandate zu überlassen, ist jedoch ein Verstoß gegen den Grundsatz der Repräsentativität. Für die Weiterentwicklung einer demokratischen politischen Kultur in der Ukraine ist gerade das Festhalten an diesem Grundsatz enorm wichtig. In der Praxis fördert

die heutige Regelung des Artikels 81 geradezu politische Instabilität. Die Gefahr, dass bei Absprachen zwischen Regierung und Fraktionsspitzen die Kontrollfunktion des Parlaments unterwandert wird, ist sehr groß. Außerdem ist der Führung von Parteien und Wahlblöcken ein Druckmittel gegeben worden, um Abgeordnete an freier Meinungsbildung und Abstimmung zu hindern. Unliebsame Parteimitglieder und Abweichler sind auf diese Weise leicht loszuwerden. Im Ergebnis bestimmen wenige Fraktionsspitzen über jede einzelne Abstimmung im Parlament. Inhaltliche Diskussionen und Argumentationen innerhalb von Fraktionen werden effektiv ausgeschaltet. Um das parlamentarische Geschehen nicht dauerhaft den ökonomischen Partikularinteressen einzelner Parteiführer unterzuordnen, sollte das Mandat nicht an die Mitgliedschaft in einer Fraktion gebunden werden und in Verbindung damit die Abgeordnetenimmunität Einschränkungen erfahren.

Die Regierungskoalition

Die fehlende innerparteiliche Demokratie und mangelnde gemeinsame programmatische Überzeugungen in den Parteien und Blöcken verstärken die Krise der parlamentarischen Arbeit in der Ukraine. Blockaden der Rednertribünen, Sitzungen von zweiminütiger Dauer und laute Protestaktionen prägen das öffentliche Bild des Parlaments seit Jahren. Die am 8. Dezember 2008 gebildete dritte »orange« Koalition aus dem Block Julia Timoschenko, der Fraktion Unsere Ukraine und dem Block Litwin existiert nur auf dem Papier. Tatsächlich verfügte sie zu keinem Zeitpunkt über eine echte parlamentarische Mehrheit. Allein der Block Unsere Ukraine ist intern so gespalten, dass keine gemeinsame Politik möglich ist. Die situativen Mehrheiten der laufenden Sitzungsperiode kamen oft nur durch das Zusammengehen des Blocks Julia Timoschenko mit der von Viktor Janukowitsch geführten oppositionellen Partei der Regionen zustande.

Der verfassungsrechtliche Status der vor knapp einem Jahr gebildeten Koalition ist unklar. Die Koalitionsbildung ist in der Ukraine im Artikel 83 §6 und 7 sowie durch die parlamentarische Geschäftsordnung reglementiert. Danach muss eine Koalition auf der Grundlage von Wahlergebnissen und Abstimmung politischer Positionen innerhalb eines Monats nach der ersten Sitzung des neu gewählten Parlaments oder der Auflösung der alten Koalition gebildet werden. Da das Parlament und somit die alte Koalition mit dem Erlass des Präsidenten bereits am 8. Oktober 2008 aufgelöst wurde, ist dieser Zeitpunkt klar überschritten worden. Ebenso hätte die neu gebildete Koalition Vorschläge zur

Wahl des Ministerpräsidenten und der Zusammensetzung des Kabinetts einreichen und zur Abstimmung vorlegen müssen. Dies ist nie eingetreten. Stattdessen wurde verfahren wie bei einer »Erweiterung« der bisherigen Koalition durch eine weitere Fraktion – formal ein Fehler.

Diese starren Vorschriften einerseits und ihre nachlässige Handhabung andererseits geben zusätzlichen Anlass für politische Instabilität und die Möglichkeit einer Kompetenzstreitigkeit zwischen den Exekutivorganen. Der Streit um die formelle Richtigkeit der Koalitions- und davon abhängigen Regierungsbildung wäre mit Sicherheit ausgebrochen, hätte der Präsident die neue Koalition nicht akzeptiert. Hinzu kommt, dass im Falle eines in Folge von vorgezogenen Wahlen gewählten Parlaments nicht klar geregelt ist, was passiert, wenn die neu gewählten Parlamentarier keine Koalition bilden und sich auf keine Regierung innerhalb eines Monats einigen können. Während Artikel 90§2 (1) dem Präsidenten in diesem Fall das Recht gibt, das Parlament aufzulösen, darf nach Paragraph 4 desselben Artikels der Präsident innerhalb eines Jahres kein Parlament auflösen, das bei vorgezogenen Wahlen zustande gekommen ist.

Demnach birgt gerade die starke Formalisierung der Koalitionsbildung das Potential, die politische Stabilität in der Ukraine zu gefährden. Die vorgeschriebene Bildung einer parlamentarischen Mehrheit erweist sich als hinderlich für die Stärkung des politischen Wettbewerbs und schränkt die Wahl- und Entscheidungsfreiheit der Parteien ein. Gemeinsame Interessen mehrerer Fraktionen oder gar eine gemeinsame Koalitionsprogrammatik können nicht erzwungen werden. Bildung und Aufrechterhaltung einer parlamentarischen Mehrheit müssen sich aus der Systemlogik ergeben und freiwillig sein. Am 5. Februar 2009 scheiterte das von der Partei der Regionen eingebrachte Misstrauensvotum. Dessen positiver Ausgang hätte das Parlament erst im Nachhinein vor die Frage nach einem neuen Kandidaten gestellt und das Parlament in eine noch tiefere Krise gestürzt.

Es besteht zudem die Gefahr, dass bei einer lediglich formell existierenden Koalition, wie es zurzeit der Fall ist, kleine Parteien eine unverhältnismäßige Bedeutung bekommen. Wenn man betrachtet, dass die heutige Koalition aus Wahlblöcken und Parteien besteht, die intern stark fragmentiert sind, leidet schon heute darunter der Grundsatz der Repräsentativität.

Mehr Freiheit für die Abgeordneten bei gleichzeitiger Schaffung klarer Rahmenbedingungen wäre auch in diesem Fall eine Lösung. Dieser Kombination entspräche eine Änderung des Artikels 87. Das parlamen-

tarische Instrument eines Misstrauensvotums gegenüber der Regierung sollte nach deutschem Beispiel um die Bedingung einer vorherigen Festlegung auf einen gemeinsamen Kandidaten für das Amt des Ministerpräsidenten ergänzt werden. Das so genannte konstruktive Misstrauensvotum würde eine tatsächliche Mehrheit im Parlament fördern und zu einer systemimmanennten, politisch motivierten Koalitionsbildung führen.

Die limitierenden Bestimmungen des Artikels 83 wären demnach ebenso wie der Artikel 90 §2 (1) überflüssig. Die Vereinfachung des Verfassungstextes böte neben stabilen Regierungsverhältnissen auch folgende Vorteile: Auflösung des Widerspruchs zwischen Artikel 90 §2 (1) und §4; Minimierung des Konfliktiskos zwischen Präsident und Ministerpräsident; Steigerung gemeinsamer Verantwortlichkeit der Parlamentarier – Herausforderungen, denen die heutige Verfassung nur unzurechnend gerecht wird.

Die Regierung

Die politische Dauerkrise hat auch die Regierung erfasst. Lange Zeit fehlten gleich vier Minister im Kabinett. Als erster reichte am 12. Februar 2009 Finanzminister Viktor Pisenik seinen Rücktritt ein. Der Grund waren der seiner Auffassung nach unverantwortliche Staatshaushalt und die ihm von Seiten der Ministerpräsidentin verwehrte Freiheit, die zur Bekämpfung der Finanzkrise notwendigen Maßnahmen umsetzen zu können. Am 3. März wurde Außenminister Wolodimir Ohrisko entlassen. Er ist Opfer eines politischen Deals zur Verhinderung der Regionalwahlen im Gebiet Ternopil geworden, in den die Ministerpräsidentin einbezogen war. Am 5. Juni folgte die Entlassung des Verteidigungsministers Juri Jechanurow. Ihn beschuldigte Julia Timoschenko der Korruption, ohne dass jemals Beweise vorgelegt worden wären. Schließlich trat am 17. Juni Transportminister Josep Winski zurück. Auch er argumentierte damit, seine Ressortpolitik gegen die Ministerpräsidentin nicht durchsetzen zu können.

Unabhängig von der Bewertung dieser Einzelfälle und der Person der Ministerpräsidentin Timoschenko weist dieses Bild auf eine eklatante Verfassungsschwäche hin. Nach der ukrainischen Verfassung hat der Regierungschef nur begrenzte Möglichkeiten, sein eigenes Team zu bilden. Daraus resultieren interne Kämpfe, worunter das Kollegialitätsprinzip leidet. Das Ergebnis ist Ineffizienz der Regierungsarbeit.

Entsprechend Artikel 83 §8 schlagen Abgeordnete dem Präsidenten nicht nur die Kandidatur für das Amt des Ministerpräsidenten vor, sondern auch für die zu besetzenden Ministerposten. Darüber hinaus ernennt

nach Artikel 85 §1 (12) das Parlament das gesamte Kabinett und stimmt später über die Absetzung des Ministerpräsidenten und einzelner Minister ab. Bei mehrheitlicher Ablehnung des Rücktritts, verbleibt die betroffene Person im Amt. Zumindest gibt die Verfassung keinen anderen Ausweg aus dieser Situation vor.

Des Weiteren bleibt verfassungsrechtlich offen, was geschieht, wenn die neu gebildete Koalition Kandidaten vorschlägt, mit denen der Präsident nicht einverstanden ist. Schließlich bringt er die Kandidaturen des Ministerpräsidenten sowie des Außen- und Verteidigungsministers zur Abstimmung in das Parlament ein. Dieser Akt trägt im Falle der Ministerkandidaturen keinen lediglich formalen Charakter. Denn diese kommen tatsächlich aus den Reihen des Präsidenten, was aus den Bestimmungen des Artikels 85 §1 (12) in Verbindung mit Artikel 106 §1 (10) klar hervorgeht. Während die restlichen Kabinettsmitglieder vom Ministerpräsidenten gestellt werden. Dies ergibt sich aus den Artikeln 85 §1 (12) und 114 §4. Es ist daher wenig überraschend, dass in Zeiten eines andauernden Konflikts zwischen Präsident und Ministerpräsident das Außen- und Verteidigungsministerium als erste in die Kritik des Ministerpräsidenten geraten sind.

Das beschriebene Verfahren kann in einem Mischtum nicht funktionieren. Zumal dann nicht, wenn sich Vollmachten der beiden Exekutivspitzen überschneiden oder gar in Konkurrenz zueinander stehen. Es ist daher notwendig, die Empfehlung der Venedig-Kommission zu befolgen und eine einheitliche Vorschlagsprozedur bei der Regierungsbildung einzuführen. Die Bildung des Kabinetts sollte vorzugsweise in alleiniger Verantwortung des Ministerpräsidenten liegen. Denn es geht nicht zuletzt darum, ein Team zu bilden, das das Vertrauen des Ministerpräsidenten genießt. Das vermeintlich demokratische Moment aufgrund des Vorschlagsrechts von Seiten beider Exekutivspitzen und anschließender parlamentarischer Abstimmung führt im Ergebnis zu politischer Instabilität. Unnötige Politisierung einzelner Ressorts erschwert die Wahrnehmung der Regierungsverantwortung.

Besetzung hoher Ämter

Auch die unnötige Politisierung anderer hoher Ämter in der Ukraine verstärkt die innere Krise im Land. Die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten bei Ernennung und Absetzung von Vorsitzenden des Antimonopolkomitees, des Staatskomitees für Fernseh- und Radioanstalten, des Fonds für Staatsvermögen (durch Ministerpräsident gemäß Artikel 85 §1 (12)) sowie des Sicherheitsdienstes und der Nationalbank (durch Präsidenten

gemäß Artikel 85 §1 (12¹) und (18)) bieten viel Konfliktpotential. Zum einen kann daraus tatsächliche Abhängigkeit betroffener Akteure von ihren »Patronen« resultieren, mit der möglichen Folge einer politisch motivierten und an kurzfristigen Zielen orientierten Arbeit betroffener Institutionen. Zum anderen kann selbst bei gegebener Neutralität ein vermeintliches Abhängigkeitsverhältnis vom politischen Gegner unterstellt werden, um so die Arbeit der betroffenen Institution zu diskreditieren oder dieser das eigene Versagen anzulasten.

Ein bezeichnendes Beispiel bot im betrachteten Zeitraum der Kampf der Ministerpräsidentin Timoschenko gegen den Leiter der Nationalbank Wolodimir Stelmach. Nach Artikel 85 §1 (18) der ukrainischen Verfassung stimmt das Parlament auf Vorschlag des Präsidenten über die Ernennung und Absetzung des Vorsitzenden der Nationalbank ab. Damit ist auch dieses Amt politisiert und bietet wegen seiner politischen Abhängigkeit unnötiges Konfliktpotential. Dieses nutzte die Regierungschefin gekonnt aus, indem sie den starken Verfall der ukrainischen Nationalwährung Hrywnja der Politik der Nationalbank und Präsident Juschtschenko anzuhaften versuchte.

Solche Vorwürfe funktionieren aber ebenso gut in die andere Richtung. Erst am 29. September wurden ukrainische Bürger Zeuge eines neuen Konflikts zwischen Präsident Juschtschenko und Ministerpräsidentin Timoschenko, der nicht zuletzt durch Artikel 85 ermöglicht wurde. Der Privatisierungsprozess des Chemieproduzenten »Hafenwerk Odessa«, für dessen Verlauf der Fonds für Staatsvermögen verantwortlich ist, bot hierfür die passende Grundlage. Es sei an dieser Stelle wiederholt, dass über den Fonds vorsitz auf Vorschlag des Ministerpräsidenten abgestimmt wird. So ließ ein Erlass des Präsidenten, der die Privatisierung aufhalten sollte, nicht lange auf sich warten. Präsident Juschtschenko warf dem Kabinett vor, die Löcher im Budget nicht durch unpopuläre Haushaltsreformen, sondern durch Verkauf des Staatseigentums stopfen zu wollen. Neben einigen sachlichen Argumenten warf er der jetzigen Regierung vor, nicht professionell, ethisch und moralisch genug zu sein, um ein Unternehmen dieser Bedeutung im Sinne nationaler Interessen privatisieren zu können.

Nachdem der Zuschlag an das ukrainische Unternehmen »Nortima« ging, das ein Angebot in Höhe von ca. 4,2 Millionen Euro abgab, war die Auktion beendet. Später erklärte der Vorsitzende des Fonds für Staatsvermögen die Auktion für ungültig. Die Ministerpräsidentin gab bei der Kabinetssitzung am 30. September an, das Angebot sei zu niedrig gewesen. Sie unterstellte den

drei teilnehmenden Parteien interne Absprachen zwecks Preisdumpings. Diese seien erst durch Handlungen des Präsidenten und die von ihm erzwungenen Gerichtsurteile möglich geworden, da dadurch andere Anbieter abgeschreckt worden seien.

Ein weiteres Beispiel, das bisher zu keinem offenen Konflikt geführt hat, aber dafür prädestiniert ist, ist die Arbeit des Sicherheitsdienstes der Ukraine (SBU). Desse Vorsitzender wird vom Präsidenten zur parlamentarischen Abstimmung vorgeschlagen. Die Angemessenheit der daraus entstehenden engen Verbindung zwischen dem Präsidenten und dem SBU ist anzuzweifeln. Der dem Präsidenten unterstehende Sicherheitsdienst kann schnell in Verdacht geraten, von ihm abhängig zu sein und somit interessen- und nicht sachorientiert zu handeln. Problematisch ist in diesem Fall, dass nach der ukrainischen Verfassung sowohl der Präsident (Artikel 106 §1 (1)) als auch das Kabinett (Artikel 116 §1 (7)) für die nationale Sicherheit zuständig sind. Dem Kabinett obliegt es sogar, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Fraglich ist, ob die Zusammenarbeit der Regierung mit dem Sicherheitsdienst auf dieser Grundlage vertrauensvoll und effektiv sein kann.

Im Sinne einer politischen Stabilisierung sind somit weniger Politisierung und mehr Sachlichkeit geboten. Aus verfassungsrechtlicher Sicht empfiehlt die Venedig-Kommission sowohl die Benennung als auch die Abberufung der betroffenen Personen einer qualifizierten Mehrheit zu überlassen, um die Unabhängigkeit und Neutralität dieser Ämter und derjenigen, die sie bekleiden, gewährleisten zu können.

Das Verfassungsgericht

Vor dem Hintergrund beschriebener Verfassungsschwächen kommt dem Verfassungsgericht der Ukraine eine enorme Bedeutung bei der Weiterentwicklung der ukrainischen Verfassungsordnung zu. Denn Lücken im Verfassungstext ließen sich durch richterliche Auslegung der Verfassung schließen und entsprechende Schwächen beheben. Das Verfassungsgericht ist derzeit jedoch nicht in der Lage dieser Aufgabe nachzukommen.

Artikel 148 §2 schreibt die Wahl der Verfassungsrichter fest, wonach achtzehn Verfassungsrichter zu je einem Drittel vom Präsidenten der Ukraine, dem Parlament der Ukraine und dem Kongress der Richter der Ukraine ernannt werden. Durch die erforderlichen einfachen Mehrheiten in den kollektiven Gremien und die präsidiale Dominanz wird die Arbeit des Verfassungsorgans jedoch unnötig politisiert. Im Ergebnis leiden darunter die objektive Urteilsfindung des Verfas-

sungsgerichts und die Optimierung der Verfassungsordnung.

Die Venedig-Kommission schlägt daher vor, die Wahl der Verfassungsrichter sowohl im Kongress der Richter der Ukraine als auch im Parlament an eine qualifizierte Parlamentsmehrheit zu binden. Dies würde zu einer besser ausgewogenen Zusammensetzung des Verfassungsorgans führen und seine Unabhängigkeit steigern. Zum selben Zweck sollte auch das präsidiale Recht besser ausbalanciert werden.

Wichtig vor dem Hintergrund der beschriebenen Kompetenzüberschneidungen und -überschreitungen

einzelner Verfassungsorgane ist aber auch, dass das Verfassungsgericht seinerseits die Kompetenz zur Lösung von Organstreitigkeiten erhält. Ein weitgehend unabhängiges Verfassungsgericht wäre so in der Lage, nicht nur das Verhalten der einzelnen Organe, sondern auch einzelner Spitzenpolitiker zu bewerten und zu korrigieren. Dies würde nicht nur der Verbesserung der Verfassungsordnung der Ukraine dienen, sondern auch der Weiterentwicklung der politischen Kultur zugunsten höherer politischer Stabilität und der Konsolidierung der Demokratie.

Über die Autoren

Nico Lange leitet das Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung in der Ukraine. Die Stiftung setzt in der Ukraine seit 2009 ein Projekt zur Weiterentwicklung der Verfassungsordnung zur Konsolidierung der Demokratie um. Anna Reismann ist Programm assistentin im Auslandsbüro Ukraine der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Kommentar

Die semipräsidentielle Sackgasse der post-orangen Ukraine

Von Andreas Umland, Eichstätt

Zusammenfassung

Im Sommer 2009 hat die Ukraine die sich kurz bietende Möglichkeit des Übergangs zu einer parlamentarischen Republik vertan. Zwar wurde mit der Verfassungsreform von Ende 2004 das unter Präsident Leonid Kutschma etablierte superpräsidentielle System abgeschafft; und mit der Orangen Revolution wurde der Abstieg der ukrainischen defekten Demokratie hin zu einem elektoralen Autoritarismus gestoppt. Jedoch ist das im Ergebnis der Verfassungsreform am 2006 etablierte genuin semipräsidentielle Regime ebenfalls wenig geeignet, zu einer Konsolidierung der ukrainischen Demokratie beizutragen. Da dieses Problem von Teilen der ukrainischen Elite erkannt zu sein scheint, bleibt die Hoffnung, dass es zu einer weiteren Verfassungsreform und Abschaffung des jetzigen Präsidentenamtes kommt.

Einleitung

Anfang Juni 2009 erfuhr die verblüffte Öffentlichkeit der Ukraine, dass es geheime Verhandlungen zwischen Ministerpräsidentin Julia Timoschenko und Oppositionsführer Viktor Janukowitsch gibt, die Verfassung des Landes grundlegend zu ändern (ein in der Ukraine relativ unkompliziertes Verfahren). Die im anvisierten neuen ukrainischen Grundgesetz wichtigste Veränderung wäre der Übergang zu einer parlamentarischen Republik gewesen. Damit wären nicht nur die für Januar 2010 angesetzten Präsidentschaftswahlen entfallen. Die Ukraine hätte, im Falle eines Erfolges der offenbar schon weit fortgeschrittenen Unterredungen, jenes Regierungssystem abstreifen können, welches ihr von der UdSSR vererbt wurde: der Semipräsidentialismus.

Es hätte zwar gemäß der neuen Verfassung der Ukraine weiterhin einen Präsidenten mit signifikanten Machtbefugnissen – d. h. nicht nur eine Symbolfigur, wie der Bundespräsident in Deutschland – gegeben. Jedoch wäre ein solcher »Präsident« nicht vom Volk, sondern vom Parlament – genauer: von zwei Dritteln der Abgeordneten – gewählt worden. Damit wäre die Exekutive zwar eine geteilte geblieben, jedoch in ihrer Gesamtheit direkt vom Parlament abhängig geworden. Somit hätte man die Ukraine trotz des Vorhandenseins eines immer noch relativ mächtigen Präsidenten als parlamentarische Republik klassifizieren müssen.

Allerdings verließ Janukowitsch kurz nach Bekanntwerden dieser Pläne aus bislang ungeklärten Gründen den Verhandlungstisch, und die turnusmäßigen Prä-