

## Der Kampf um das Regierungssystem der Ukraine – eine unendliche Geschichte

Von Otto Luchterhandt, Hamburg

### Zusammenfassung

Die Unabhängigkeit der Ukraine geht ins zwanzigste Jahr. Dennoch haben es Bürger und politische Eliten nicht vermocht, der Republik eine auf breitem Konsens beruhende Verfassung und ein stabiles Regierungssystem zu geben. Die Spaltung in an Russland orientierte und nach »Europa« blickende Kräfte, welche die politische Kultur des Landes prägt, ist wesentliche Ursache der Instabilität. Der Staat schwankt zwischen den Polen »Präsidialsystems« und »parlamentarische Demokratie«. Die Verfassung (1996) ist ein Kompromiss. Die gleichwohl dominante Präsidialmacht wurde durch die Verfassungsänderung (2004) zwar geschwächt, beherrscht nun aber unter Janukowitsch auch das Parlament. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts (1.10.2010) ebnet den Weg zu einem autoritären Regime à la Putin.

### Das präsidentiell-parlamentarische Regierungssystem (1996)

Das Kernproblem der Verfassungsordnung der Ukraine ist im Unterschied zu den meisten postkommunistischen Staaten Osteuropas bis heute ungelöst, nämlich ein staatsrechtlich und zugleich machtpolitisch ausgewogenes, auf einem breiten politischen Konsens beruhendes und deswegen stabiles Verhältnis zwischen dem Staatspräsidenten, dem Parlament (Werchowna Rada) und der Regierung (Ministerkabinet). Die Instabilität des Regierungssystems lastete bislang schwer auf dem Land. Sie hemmte den Aufbau eines ukrainischen Nationalstaats, schwächte Verwaltung und Justiz und gefährdete die Wirtschaft.

Das Präsidentenamt war in der Ukraine im Juli 1991 eingeführt worden, aber im Unterschied zu Russland waren Macht und Autorität des Amtes nicht stark genug, sich gegenüber dem Parlament durchzusetzen. Zwischen Leonid Kutschma, der im Juli 1994 Leonid Krawtschuk als Präsidenten abgelöst hatte, und dem Parlament herrschte ein Dauerkonflikt und ein machtpolitisches Patt. Sie trennte ein verfassungspolitischer Konzeptionsstreit um die Alternative »Präsidialsystem« oder »parlamentarisches Regierungssystem mit rätestaatlichen Elementen«. Immerhin wurde er, anders als im Herbst 1993 in Russland, nicht gewaltsam, sondern durch einen, wenn auch äußerst mühsam errungenen politischen Kompromiss gelöst. Es war der zwischen Staatspräsident Kutschma und Parlamentspräsident Oleksandr Moros, stellvertretend für Exekutive und Legislative, am 8. Juni 1995 geschlossene »Verfassungsvertrag über die Grundprinzipien der Organisation und des Funktionierens der Staatsgewalt und der örtlichen Selbstverwaltung in der Ukraine für den Zeitraum bis zur Annahme der neuen Verfassung der Ukraine«. Der Vertrag bedeutete einen Durchbruch. Er bildete die Grundlage für weitere Kompromisse und führte schließlich dazu, dass am 28. Juni 1996 die Verfassung verabschiedet werden konnte.

Die Verfassung von 1996 trifft keine Aussage über das Regierungssystem. Hervorstechend ist das Machtgleichgewicht, das sie formell zwischen Exekutive und Legislative herstellt. Allerdings gibt sie dem Staatspräsidenten gegenüber der Regierung so gewichtige Prärogativen, dass man von einem präsidentiell-parlamentarischen Regierungssystem sprechen muss. Die Abhängigkeit des Ministerkabinetts vom Staatspräsidenten tritt am deutlichsten darin zu Tage, dass das Kabinet »dem Präsidenten der Ukraine verantwortlich« und die Amtszeit des Kabinetts an die des Präsidenten und nicht an die Amtszeit des Parlaments gebunden ist. Außerdem verfügt der Staatspräsident über starke Regierungsbefugnisse, vor allem die Leitung der Außen- und Sicherheitspolitik. Die Regierung hat insofern nur die Stellung eines Ausführungsorgans. Anders verhält es sich mit der Kompetenzverteilung in der Innenpolitik, denn von Leitung oder Richtliniengewalt des Präsidenten auch auf diesem Gebiet ist nicht die Rede.

Demgegenüber verfügte das Parlament über eine Reihe von Befugnissen, welche es rechtfertigen, von einer (auch) parlamentarischen Abhängigkeit der Regierung zu sprechen, denn das Ministerkabinet war der Werchowna Rada gegenüber »rechenschaftspflichtig« und wurde von ihr »kontrolliert«. Der vom Präsidenten ernannte Ministerpräsident bedurfte daher der Bestätigung durch die Rada, und diese war ferner berechtigt, zu den ihr vorzulegenden Regierungsprogrammen verbindliche Beschlüsse zu fassen. Dazu ermächtigte sie die Kompetenz, »die Grundlagen der Innen- und Außenpolitik zu bestimmen«. Die Ausübung des Budgetrechts und weitere Mitentscheidungsbefugnisse auf finanzpolitischem Gebiet gaben dem Parlament zusätzliche Hebel zur Beeinflussung der Exekutive in die Hand.

Am stärksten kam die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung im Institut des Misstrauensvotums zum Ausdruck. Es führte – anders als in Russland – unbedingt zum Rücktritt der Regierung.

### *Machtvertikale*

Die Verfassung von 1996 machte den Staatspräsidenten durch eine Reihe von *funktionalen* Machtbefugnissen gegenüber dem Ministerpräsidenten und dessen Regierung zum unbeschränkten Chef der Exekutive, denn sie ermöglichten es dem Präsidenten, seinen politischen Willen auch einem widerstrebenden Ministerpräsidenten aufzuzwingen. Konkret handelte es sich um die Befugnis,

- den Ministerpräsidenten und mit ihm die Regierung ohne Mitwirkung des Parlaments durch einseitige Entscheidung jederzeit abzusetzen,
- sämtliche Akte der Regierung nach seinem politischen Belieben aufzuheben,
- die Regierung umzuorganisieren und schließlich
- die Bestimmung, dass die Regierung uneingeschränkt den Dekreten und Verfügungen des Präsidenten untergeordnet ist.

Die Ära Präsident Kutschmas hat gezeigt, dass sich ihm die Ministerpräsidenten entweder vollständig unterordneten oder von ihm entlassen wurden, wenn sie abweichende Vorstellungen hatten. Die Zustimmung des Parlaments zur Ernennung des jeweiligen Nachfolgers zu erhalten, bereitete dem Präsidenten teils wegen der Zerstrittenheit des Parlaments, teils wegen der Käuflichkeit der Abgeordneten keine unüberwindlichen Schwierigkeiten. Kutschma hat die von ihm ernannten Ministerpräsidenten ausnahmslos durchsetzen können. So hat sich während seiner Amtszeit eine zentralistische fünfstufige Präsidialexekutive herausgebildet: An unterster Stelle standen die Minister als Chefs der Zentralbehörden, ihnen übergeordnet waren die Stellvertretenden Ministerpräsidenten, die wiederum dem Ministerpräsidenten (mitsamt dem Apparat der Regierung) unterstanden. Darüber stand die Administration des Präsidenten mit ihrem Chef und schließlich an oberster Stelle der Präsident selbst. Zwar war das Ministerkabinett von der Verfassung als eine Kollegialregierung konzipiert worden, aber die Verfassungspraxis ließ von Kollegialität nichts übrig.

### **Die Einführung eines parlamentarischen Regierungssystems (2004)**

Der Verfassungskompromiss von 1996 hätte Bestand haben können, wenn Kutschma danach gestrebt hätte, sich eine dauerhafte und loyale Mehrheit im Parlament zu verschaffen. Tatsächlich aber regierte er selbstherrlich und mit wechselnden Parlamentsmehrheiten. Erschwerend kommt hinzu, dass er nach seiner Wiederwahl (1999) versuchte, durch eine Verfassungsrevision die Machtverhältnisse zugunsten der Präsidialexekutive zu verschieben, und zwar mit folgenden Vorschlägen:

- Erleichterung der Parlamentsauflösung durch den Präsidenten;

- Ermöglichung von Verfassungsänderungen durch exklusiv vom Präsidenten initiierte Referenden;
- Errichtung eines Zwei-Kammer-Parlaments unter Umwandlung der Werchowna Rada in eine 300 Sitze zählende »Staatsversammlung« als Unterhaus neben einer mit starken Kompetenzen ausgestatteten »Kammer der Regionen«, die aus mehreren Vertretern der 27 Regionen des Landes und den Ex-Präsidenten bestehen sollte.

Der Versuch, die Verfassungsänderungen durchzusetzen, scheiterte aber am Widerstand des Parlaments und am Verfassungsgericht. Infolgedessen war Kutschmas zweite Amtszeit erneut von Konfrontationen mit der Rada geprägt. Die politische Quittung erhielt der Präsident bei den Parlamentswahlen von 2002, aus denen die Partei des ehemaligen Ministerpräsidenten Viktor Juschtschenko von Unsere Ukraine (Nascha Ukraina) überraschend als Sieger (ca. 23 %) hervorging.

Dadurch ermutigt, wandte sich Juschtschenko gegen das von Kutschma geschaffene Präsidialsystem und trat entschieden für die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems ein. Kutschma schwenkte auf diese Idee ein, um mittelfristig – nun als Ministerpräsident – an der Macht zu bleiben, denn seine Amtszeit als Präsident endete 2004 und auf eine Wiederwahl konnte er ernstlich nicht hoffen. Indes scheiterte er erneut mit Initiativen zu entsprechenden Verfassungsänderungen.

So fanden die Präsidentenwahlen im Herbst 2004 zwischen dem von Kutschma favorisierten Ministerpräsidenten Viktor Janukowitsch und dem Oppositionsführer Viktor Juschtschenko als Präsidentschaftskandidaten statt. Die massiven Manipulationen und Fälschungen in den Wahlgängen zulasten von Juschtschenko führten Ende November in eine Verfassungs- und Staatskrise und zu einem gewaltlosen Aufstand der ukrainischen Zivilgesellschaft (Orange Revolution). Beigelegt wurde die Krise nicht nur durch eine vom Verfassungsgericht angeordnete Wiederholung der Stichwahl (26.12.2004), sondern u. a. auch durch die Aushandlung einer Revision der Verfassung. Sie wurde am 8. Dezember 2004 vom Parlament beschlossen.

### *Verfassungsänderung*

Die Verfassungsänderung trat am 1. Juli 2006 in Kraft. Sie hat sich zwar wiederum nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Regierungssystem entschieden, gleichwohl aber das 1996 geschaffene System in der Sache wesentlich verändert. Das präsidentiell-parlamentarische Regierungssystem der Ära Kutschma wurde durch ein im Ansatz parlamentarisches Regierungssystem mit einem starken Staatspräsidenten abgelöst, denn nunmehr war das Schicksal der Regierung allein vom Vertrauen des Parlaments bzw. seiner Mehrheit abhängig.

Die Machtverschiebung hin zur Werchowna Rada zeigte sich in folgenden Neuregelungen:

- Der Ministerpräsident wurde nicht mehr vom Staatspräsidenten, sondern vom Parlament ernannt. Zwar war der Präsident ermächtigt, den betreffenden Antrag in die Rada einzubringen, aber er war dabei an den Wahlvorschlag einer zuvor zu bildenden Mehrheitsfraktion oder Koalition von Abgeordneten gebunden.
- Die Mitglieder der Regierung wurden nicht mehr vom Präsidenten, sondern auf Antrag des Ministerpräsidenten vom Parlament ernannt. Eine Ausnahme galt nur für die Ernennung des Verteidigungsministers, des Außenministers und des Chefs des Staatssicherheitsdienstes.
- Die Befugnis, den Ministerpräsidenten und die Mitglieder der Regierung abzusetzen und zu entlassen, stand nicht mehr dem Präsidenten, sondern ausschließlich dem Parlament zu.
- Die Regierung war dem neu gewählten Parlament gegenüber verantwortlich und nicht mehr dem neu gewählten Präsidenten.
- Der Wechsel zum parlamentarischen Regierungssystem wurde schließlich durch die Streichung der oben genannten funktionalen Abhängigkeiten der Regierung vom Staatspräsidenten aus der Verfassung besiegelt, d. h. der Präsident konnte die Akte der Regierung von nun an nicht mehr nach freiem Belieben aufheben, die Regierung war – mit Ausnahme der Außen- und der Sicherheitspolitik – nicht mehr den »Akten« des Präsidenten untergeordnet und der Präsident besaß nicht mehr die Befugnis zur Umorganisation der Regierung.

Zugleich mit der Verfassung wurde im Geiste des parlamentarischen Regierungssystems auch das Wahlrecht zum Parlament geändert. Das gemischte Wahlsystem wurde durch ein ab der Parlamentswahl 2006 anzuwendendes reines Verhältniswahlsystem nach Parteilisten und »Blöcken« bei einer Sperrklausel von 3 % abgelöst.

Das Gesetz über die Regierung vom 21. Dezember 2006 konkretisierte die neu konzipierten Wechselbeziehungen zwischen dem Parlament, dem Staatspräsidenten und der Regierung, ohne die Gewichte zwischen ihnen zu verschieben und die zwischen ihnen neu hergestellte Balance zu verändern.

### **Präsident Juschtschenkos erfolglose Initiativen zu einem parlamentarisch-präsidentiellen Regierungssystem**

Eigentlich hätte die Verfassungsrevision die Machtkämpfe um das Regierungssystem beenden müssen. Doch nun war es Präsident Juschtschenko, der nach seinem Zerwürfnis mit der Ministerpräsidentin Julia

Timoschenko den strategischen Machtverlust des Präsidentenamtes beklagte und danach trachtete, einen Teil der an die Regierung und den Ministerpräsidenten verlorenen Prärogativen für den Staatspräsidenten zurückzugewinnen. Er versuchte dies durch Vorlage eines Entwurfes für ein neues Regierungsgesetz (Januar 2008) mit drei Ansätzen:

- Stärkung der Befugnisse des Staatspräsidenten gegenüber der Regierung insgesamt;
- Schwächung der Kompetenzen des Ministerpräsidenten gegenüber den Ministern bzw.
- Stärkung der Regierung und der Minister gegenüber dem Ministerpräsidenten.

Um den Einfluss des Präsidenten auf die Regierung zu stärken, wollte Juschtschenko zumindest teilweise jene *funktionalen* Regierungsinstrumente wiederherstellen, mit deren Hilfe sich Präsident Kutschma das Kabinett gefügig gemacht hatte. Der Entwurf sah nämlich folgende Regelungen vor:

- uneingeschränkte Verantwortung der Regierung gegenüber dem Staatspräsidenten,
- Recht des Präsidenten zur Teilnahme an den Regierungssitzungen, was auf ihre Leitung hinausgelaufen wäre,
- uneingeschränkte Bindung der Regierung an die Dekrete des Präsidenten und
- dessen Recht, die Akte der Regierung aufzuheben und den Ministern Weisungen zu erteilen.

Der Regierungsgesetzesentwurf lief in der Sache auf eine erneute Änderung des Regierungssystems, nämlich auf die Etablierung eines Mischsystems hinaus, in welchem der Staatspräsident genügend Macht haben würde, sich erneut zum Chef der Exekutive aufzuwerfen. Das widersprach offenkundig dem Ansatz der Verfassungsrevision von 2004, weil der Entwurf darauf hinauslief, durch einfaches Parlamentsgesetz die höherrangige Verfassung ändern zu wollen. Erwartungsgemäß blieb er denn auch chancenlos.

Dass die relevanten politischen Gruppierungen des Landes mit der Verfassung von 1996/2004 unzufrieden waren, konnte man immer deutlicher daran ablesen, dass im Frühjahr 2009 Verfassungsentwürfe von verschiedenen Parteien in Umlauf gebracht wurden. Überlegungen zur Änderung der Verfassung waren sogar während der Koalitionsverhandlungen zwischen der Partei der Regionen unter ihrem Chef Janukowitsch und dem Block Julia Timoschenko (BJuT) angestellt worden (Juni 2009). Da die Verhandlungen aber erfolglos verliefen, wurde daraus nichts.

Nun startete Präsident Juschtschenko einen erneuten Versuch. Mit einem Dekret vom 25. August 2009 legte er den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung der Ukraine dem Volk zur allgemeinen Dis-

kussion vor. Er bewegte sich damit hart am Rande der Legalität, weil Verfassung und Gesetz das Rechtsinstitut der Volksberatung nicht kannten. Inhaltlich zielte der Entwurf zwar auf eine Machtverschiebung vom Parlament zum Präsidenten ab, bewegte sich aber noch im Rahmen eines parlamentarischen Regierungssystems. Pikanterweise griff Juschtschenko auch auf Vorschläge Präsident Kutschmas zurück:

- Einführung eines Zwei-Kammer-Parlaments aus einer »Abgeordnetenkommer« (300 Sitze) und einem »Senat« mit je drei Abgeordneten aus den 27 Regionen des Landes;
- Befugnis des Präsidenten, die Abgeordnetenkommer aufzulösen, wenn sie sich als unfähig zur Regierungsbildung erweist;
- Erhebliche Stärkung der Mitwirkung des Staatspräsidenten bei der Regierungsbildung;
- Vorschlagsrecht des Präsidenten für die Besetzung aller Verfassungsrichterstellen.

Der sich im Herbst 2009 beschleunigende Autoritätsverfall Präsident Juschtschenkos und sein schwindender politischer Rückhalt im Parlament ließen auch diese Initiative ins Leere gehen.

### **Rückkehr zu einem präsidentiell-parlamentarischen Regierungssystem**

Durch die Wahl Viktor Janukowitschs zum Präsidenten (Februar 2010), durch die wenig später von der Partei der Regionen erlangte Kontrolle über das Parlament und durch den Sturz der Regierung Julia Timoschenkos hat in der Ukraine ein Machtwechsel stattgefunden, dessen treibende politische Kräfte allem Anschein nach auf die Errichtung eines autoritären Präsidialregimes hinarbeiten. Was Kutschma während seiner Ära nicht geschafft hat, nämlich Exekutive und Legislative mithilfe der Administration des Präsidenten gleichzuschalten, hat Janukowitsch, kaum Staatspräsident geworden, bereits erreicht. Was man im Dezember 2004, auf dem Höhepunkt der Orangen Revolution und der von ihr erzwungenen Verfassungsänderung, wohl nicht für möglich gehalten hätte, war nun greifbar nahe gerückt, nämlich eine erneute verfassungsrechtliche Änderung des Regierungssystems.

Mehr als das: Schneller und anders als man erwarten konnte und von überraschender Seite ist diese Änderung bereits bewirkt worden, nämlich durch das Verfassungsgericht der Ukraine! Durch seine Entscheidung vom 1. Oktober 2010 hat es nämlich das Gesetz vom 8. Dezember 2004 über die Änderung der Verfassung mit der Begründung aufgehoben, es sei verfassungswidrig, weil es unter Verletzung des von der Verfassung vorgeschriebenen Änderungsverfahrens zustande gekommen sei. Der vom Parlament behandelte Entwurf des

Verfassungsänderungsgesetzes sei dem Verfassungsgericht entgegen Art. 159 der Verfassung vorher nicht zur Überprüfung vorgelegt worden. Das Gericht stellte fest, dass infolge der Aufhebung der Verfassungsänderung vom 8. Dezember 2004 der ursprüngliche Text der Verfassung von 1996 wieder gelte. Folgerichtig ordnete das Gericht an, die zwischenzeitlich erlassenen Rechtsvorschriften in Einklang mit der Verfassung von 1996 zu bringen. Die Entscheidung wurde fast einstimmig getroffen. Nur einer der 18 Richter vertrat eine abweichende Meinung (Viktor Schischkin).

### ***Unverhältnismäßigkeit der Entscheidung des Verfassungsgerichts***

Der vom Verfassungsgericht eingenommene Standpunkt war nicht unausweichlich. Das Gericht wäre zu einem anderen Ergebnis gekommen, wenn es die Verletzung des *formellen* Verfahrens bei der Verfassungsänderung von 2004 angemessen, d. h. ihrem rechtlichen Gewicht entsprechend bewertet hätte, und das Gewicht des formellen Verfassungsverstößes mit der Bedeutungsschwere und mit den rechtlichen und politischen Folgen der Annullierung der Verfassungsänderung von 2004 abgewogen hätte. Die Verfahrensverletzung von 2004 war nämlich vergleichsweise geringfügig, weil die geplante Verfassungsänderung offenkundig nicht verfassungswidrig war. Wäre das Verfassungsgericht damals korrekt eingeschaltet worden, dann wäre ihm nämlich nichts anderes übrig geblieben als förmlich zu beurkunden, dass die Verfassung, wie beabsichtigt, vom Parlament geändert werden durfte, also keines Referendums bedurfte (Art. 156), und dass die vorgesehenen Verfassungsänderungen auch in *materieller* Hinsicht nicht gegen die Verfassung von 1996 verstießen. Der vom Gericht heute, sechs Jahre später festgestellte leichte, weil rein formelle Verfassungsverstoß von 2004 vermag daher zwar die Feststellung der *Fehlerhaftigkeit* der Verfassungsänderung zu legitimieren, nicht aber eine so schwerwiegende Rechtsfolge wie die Unwirksamkeit bzw. *Nichtigkeit* einer Verfassungsänderung, die doch das politische Kernstück zur friedlichen Lösung der Staatskrise von 2004 war und die Ukraine gewaltfrei aus der Krise herausgeführt hat! Die Fehlerhaftigkeit des damaligen Verfahrens hätte das Verfassungsgericht in dem vorliegenden Prozess, also nachträglich, problemlos durch die förmliche Feststellung heilen können, dass das Änderungsgesetz von 2004 nicht gegen die Verfassung von 1996 verstoßen habe. Stattdessen hat es mit seiner Entscheidung vom 1. Oktober 2010 die rechtliche Bedeutung einer formellen Verfahrensverletzung in grotesker Verzerrung der Relationen verabsolutiert, entgegenstehende verfassungsrechtliche Gesichtspunkte ausgeblendet und auf diese Weise ein tragendes Element

des »Rechtsstaates« (Art. 1 Verfassung der Ukraine) missachtet, nämlich den auch von den Gerichten zu beachtenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von Entscheidungen, welche Bürger, Gesellschaft oder staatliche Institutionen belasten.

Aus politischem Blickwinkel betrachtet liegt die Schlussfolgerung auf der Hand, dass das Verfassungsgericht bei seinen Beratungen auf die durch den Amtsantritt Präsident Janukowitschs einschneidend veränderten Machtverhältnisse reagiert und im Ergebnis eine vom Präsidenten gewünschte Entscheidung getroffen hat.

### Schlussbemerkung

Infolge der Annullierung der Verfassungsänderung von 2004 besitzt die Ukraine, formalrechtlich betrachtet, nun wieder ein präsidentiell-parlamentarisches Regierungssystem. Indes bedeutet das nur scheinbar eine Rückkehr zu den Verfassungszuständen unter Präsident Kutschma, denn im Unterschied zu jenem beherrscht Präsident Janukowitsch nicht nur die Exekutive, sondern er gebietet auch über die Mehrheit in der Legislative, dem Parlament. Infolgedessen bildet das Parlament erstmals seit der Unabhängigkeitserklärung der Ukraine kein politisches Gegengewicht mehr zur Präsidialexekutive. Die Garantie und Effektivität der Gewaltenteilung liegt nur noch auf den – schwachen – Schultern der Justiz. De facto hat sich damit das Regierungssystem der Ukraine jenem Superpräsidentialismus (Stephen Holmes) angenähert, der das politische System Russlands spätestens seit Präsident Wladimir Putin kennzeichnet.

Es wäre freilich voreilig, daraus zu schließen, die Entwicklung der politischen Verhältnisse in der Ukraine nach dem Muster Russlands sei vorprogrammiert. Dagegen sprechen von vornherein die großen strukturellen Unterschiede zwischen beiden Ländern. In der ukrainischen Gesellschaft und zwischen den politischen Eliten des Landes mag nach den Enttäuschungen mit der Orangen Revolution der Konsens darüber wieder

gewachsen sein, dass die Ukraine eine starke Präsidialexekutive braucht. Darüber aber, welchen Platz die Ukraine in der postkommunistischen Staatenwelt und im Spannungsfeld zwischen Russland und Europa einnehmen soll, ist ein stabiler Konsens nicht erkennbar und auch nicht sehr wahrscheinlich. Die politischen Eliten sind in regionale Lager mit recht unterschiedlichen politischen Kulturen und Orientierungen aufgespalten. Der gesamtstaatliche nationale Konsens war bislang immer wieder neuen Zerreißproben ausgesetzt und erwies sich dabei als höchst brüchig. Die Ukraine leidet daher an einem ernstem Mangel an innerer Einheit und Integration. Ob es ausgerechnet einem im russischsprachigen Osten und Süden des Landes allzu einseitig verankerten Staatspräsidenten gelingen wird, die Integrationschwäche des Landes zu überwinden, ist folglich höchst zweifelhaft.

Eine der Hauptschwächen der politischen Kultur des Landes, nämlich die Tatsache, dass die politischen Parteien und ihre Fraktionen weitgehend durch mächtige Finanzgruppen und regionale Klan-Strukturen beherrscht werden, welche ihre partikularen Interessen ohne Rücksicht auf das allgemeine Wohl des Staates in der Politik durchsetzen wollen, besteht weiter. Dazu kommt die manifeste organisatorische und programmatische Schwäche der politischen Parteien, ihre Volatilität. Fester Verlass ist dagegen nur auf das ausgeprägte persönliche Machtstreben der politischen Spitzenfunktionäre. Fast jeder von ihnen versucht seine Machtsphäre gegenüber anderen Akteuren mehr oder weniger rücksichtslos auszudehnen und auszunutzen. Die daraus resultierende hochgradige, die politische Kultur des Landes seit zwei Jahrzehnten prägende Konfliktlastigkeit erschwert naturgemäß die Herausbildung eines dauerhaften politischen Konsenses. Sie trägt Keime des Zerfalls politischer und administrativer Allianzen in sich.

Unter solchen Bedingungen eine verlässliche Prognose über die Dauerhaftigkeit des Regierungssystems der Ukraine abgeben zu wollen, wäre vermessen.

### Über den Autor:

Dr. jur. Otto Luchterhandt (1943), Prof. der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg (seit 2008 pensioniert). Seine Forschungsgebiete sind die Politischen Systeme sowie die Verfassungs- und Rechtsordnungen der Staaten Osteuropas, Kaukasiens und Mittelasiens unter Einschluss des Völkerrechts.

### Lesetipps:

- Stefan Hülshörster: Recht im Umbruch. Die Transformation des Rechtssystems in der Ukraine unter ausländischer Beratung, Frankfurt am Main 2008 (S. 105 ff).
- Otto Luchterhandt: Die Ukraine auf der Suche nach dem »richtigen« Regierungssystem, in: *Ius est ars boni et aequi*. Festschrift für Stanisława Kalus, Frankfurt am Main 2010, S. 253 – 270.
- Nico Lange/ Anna Reismann: Die politische Dauerkrise und Probleme der ukrainischen Verfassungsordnung, in: *UkraineAnalysen* Nr. 64/2009, S. 2–8, <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen64.pdf>
- <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=122407> (Entscheidung des Verfassungsgerichts der Ukraine vom 1.10.2010).