

Politischer Kurzbericht

Die Ukraine sechs Monate vor den Präsidentschaftswahlen Die Reform der ukrainischen Verfassung: eine endlose Geschichte?

Ralf Wachsmuth und Sebastian Fiebrig

Kiew, Mai 2004

Die Diskussion über die zukünftige Gewaltenteilung zwischen dem Präsidenten, der Regierung und dem Parlament beherrscht seit dem Sommer des vergangenen Jahres die politische Diskussion in der Ukraine. Nachdem das Parlament in einer rechtlich umstrittenen Abstimmung am 3. Februar 2004 mit großer Mehrheit in erster Lesung den Weg zu einer Verlagerung der Machtbefugnisse vom Präsidenten auf die Regierung und das Parlament ebnete, wartete das politische Kiew mit Spannung auf die zweite und entscheidende Abstimmung am 8. April. Doch zu einer Änderung des politischen Systems von einer präsidentiell-parlamentarischen in eine parlamentarisch-präsidentielle Republik kam es nicht. Den präsidentiellen Kräften fehlten elf Stimmen. Ob damit der zehn Jahre dauernde Kampf um die Verteilung der Macht zwischen dem Präsidenten und dem Parlament in der Ukraine beendet ist, ist jedoch ungewiss.

Ausweitung der Machtbefugnisse des Präsidenten unter Kutschma

Durch das im Juli 1991 verabschiedete Gesetz des Parlaments „Über den Präsidenten der Ukrainischen Sozialistischen Sowjetrepublik“ wurde in der Ukraine wenige Wochen vor ihrer Unabhängigkeit eine Präsidialmacht geschaffen, deren Vollmachten und Kompetenzen nicht deutlich definiert waren und dessen Verhältnis zur Regierung und zu einer damals mit weitgehenden Vollmachten versehenen Legislative nicht klar umrissen war.

Unmittelbar nach seinem Amtsantritt 1994 initiierte der neue Präsident Leonid Kutschma und Nachfolger des ersten Präsidenten der Ukraine Krawtschuk erste umfangreiche Umbaumaßnahmen an der Architektur des politischen Systems in Richtung auf eine Stärkung der Stellung des Präsidenten. Zwei Jahre dauerte der Machtkampf zwischen der Präsidialmacht und dem Parlament, bis es dem Präsidenten 1996 gelang, eine Verfassung durchzusetzen, die ihm umfangreiche Vollmachten zusprach und die Balance im fragilen Dreieck Präsident – Regierung – Parlament in die von ihm angestrebte Richtung verschob. Gemäß der neuen Verfassung ernennt der Präsident den Premierminister zwar mit der Zustimmung des Parlaments, kann ihn aber jederzeit ohne Parlamentsentscheid seines Postens entheben. Er ernennt die Gouverneure und Chefs der Kreisverwaltungen und verschafft sich dadurch eine loyale, gut organisierte und einflussreiche Mannschaft in den Regionen, auf die er sich wegen ihrer einseitigen Abhängigkeit besser verlassen kann als auf die unsicheren Mehrheitsverhältnisse im Parlament. Außerdem spielen die Gouverneure bis heute eine gewichtige Rolle bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen. Sie verfügen über den Zugang zu den oft wahlentscheidenden sogenannten „administrativen Ressourcen“ und die Kontrolle über die regionalen Medien. Von seinem Recht, Gouverneure und Leiter der Kreisverwaltungen nicht nur zu benennen, sondern auch zu entlassen, machte Kutschma nach seiner Wiederwahl ausgiebig

Gebrauch. Er ersetzte 16 von 26 Gouverneuren, 61 stellvertretende Gouverneure und 144 Verwaltungschefs aus den Kreisen, in denen das Wahlergebnis nicht seinen Vorstellungen entsprochen hatte.

Die Verfassung von 1996 bedeutete zwar für Kutschma einen wichtigen Schritt in Richtung auf eine Präsidialrepublik, aber sein Ziel, dem Parlament weitere Kompetenzen abzurufen und seinen Einfluss auf das Parlament zu vergrößern, verlor er nicht aus den Augen. Trotz seiner Beteuerungen im Präsidentschaftswahlkampf 1999, nach einer Wiederwahl keine weiteren Verfassungsänderungen anzustreben, setzte er wenige Monate nach seinem Wahlsieg erneut die Androhung eines Referendums als Waffe gegen das Parlament ein, um die von ihm gewünschten weiteren Verfassungsänderungen durchzusetzen, so wie er es im Mai 1995 und im Juni 1996 bereits mit einigem Erfolg getan hatte. Diesmal beließ er es aber nicht bei einer Androhung und zog seine Ukase nicht zurück, so dass am 16. April 2000 trotz der ausdrücklichen Aufforderung des Europarats, das Referendum bis zur Verabschiedung eines vom Parlament vorbereiteten „Gesetzes über das Referendum“ zu verschieben, eine Volksabstimmung durchgeführt wurde. Allerdings hatte das Verfassungsgericht Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit von zwei der sechs vorgelegten Fragen geäußert, so dass diese gestrichen werden mussten. Diese Entschärfung bedeutete eine Niederlage für Kutschma, hatte dieser doch gehofft, vom Volk die Vollmacht zu erhalten, in Zukunft durch das Instrument eines Referendums, in dem das Volk dem Parlament das Misstrauen ausspricht, dieses auflösen zu können. Mit der Streichung der weiteren Frage „Sind Sie einverstanden, dass die ukrainische Verfassung durch ein allukrainisches Referendum angenommen werden soll?“ verhinderte das Verfassungsgericht Kutschmas Versuch, Änderungen an der Verfassung am Parlament vorbei durch ein Referendum absegnen lassen zu können. Am 16. April wurde also das Referendum auf der Basis des lückenhaften Referendumsgesetzes von 1991 durchgeführt, an dem nach offiziellen Angaben 81 Prozent der stimmberechtigten Bürger teilgenommen haben sollen. Alle vier übriggebliebenen Fragen wurden erwartungsgemäß mit „Ja“ beantwortet. Für die Reduzierung der Abgeordnetenzahl von 450 auf 300 stimmten 89 Prozent, für die Einführung eines Zwei-Kammer-Parlaments 82 Prozent, 89 Prozent für die Einschränkung der Abgeordnetenimmunität und 84 Prozent für zusätzliche Vollmachten des Präsidenten hinsichtlich der Auflösung des Parlaments, für den Fall, dass das Parlament nicht innerhalb einer Frist von drei Monaten eine ständige parlamentarische Mehrheit bilden kann. Bereits am 25. April wurde dem Parlament ein Gesetzesentwurf zur Implementierung von drei der vier Verfassungsänderungen gemäß dem Referendumsergebnis vorgelegt. Doch der Entwurf wurde nicht verabschiedet, da sich aufgrund der Affäre um den ermordeten Journalisten Gongadse die Mehrheitsverhältnisse im Parlament zuungunsten des Präsidenten verändert hatten.

Vom Saulus zum Paulus? Präsident Kutschmas Initiative zur Stärkung von Regierung und Parlament zu Lasten des Präsidentenamts

In seiner Rede zum Unabhängigkeitstag am 24. August 2002 überraschte Präsident Kutschma die Öffentlichkeit mit seinem Vorschlag, grundlegende Veränderungen am politischen System vornehmen zu wollen. Dazu sollte die Ukraine von einer präsidentiell-parlamentarischen zu einer parlamentarisch-präsidentiellen Republik

umgebaut werden. Weiterhin schlug er die Einführung einer Koalitionsregierung vor, die sich auf eine sichere parlamentarische Mehrheit stützen solle, sowie eine Reform des Wahlrechts, die ein Verhältniswahlrecht nach europäischem Vorbild zum Inhalt habe. Die Wahlrechtsreform hatte er im Jahr zuvor noch als „voreilig“ bezeichnet und mit seinem Veto mehrfach verhindert. Offenbar trieb ihn die angespannte politische Situation und die Angst vor einem ‘heißen Herbst’ zu seiner ‘Flucht nach vorn’. Mit der Übernahme der Forderungen der Opposition nahm er dieser den Wind aus den Segeln und riss das Ruder politischer Aktivität wieder an sich.

Im Sommer 2003 erfolgte eine Neuauflage seiner Initiative vom Vorjahr. Nach Ansicht von Experten war der Initiator der mächtige Chef der Präsidialverwaltung und Vorsitzende der Vereinigten Sozialdemokratischen Partei Viktor Medwedtschuk. Weder die Sozialdemokraten noch die anderen Parteien aus dem Präsidentenlager konnten bis dahin einen Präsidentschaftskandidaten aufbieten, der es mit dem populären Vorsitzenden der Oppositionsfraktion „Nascha Ukraina“ Juschtschenko bei den Wahlen im Oktober aufnehmen könnte und Kutschma und seiner Familie einen sicheren und ruhigen Lebensabend garantiert. Nach Meinung von politischen Beobachtern bleibt Kutschma nur die Wahl einer der folgenden Optionen: erstens, Verlängerung seiner Amtszeit, um in Ruhe den idealen Nachfolger zu finden, der ihm Immunität zusichert und die von ihm geschickt geschaffene Balance zwischen den verfeindeten Clans nicht aus dem Gleichgewicht bringt; zweitens, das Präsidentenamt so sehr zu schwächen, das auch ein Juschtschenko die Stabilität der derzeitigen pro-präsidentiellen Regierung bis zu den nächsten Parlamentswahlen 2006 nicht bedrohen kann; oder, drittens, eine Art ‚Jelzin-Lösung‘ mit Juschtschenko anzustreben. Die letztgenannte Option wurde als die am ehesten unwahrscheinliche weil riskanteste angesehen. Man vermutete, dass sich Juschtschenko aus tiefer innerer Überzeugung nur ungern zu einem solchen Handel bereit erklären würde. Hinzu kommt, dass seine Verbündete im Kampf gegen die herrschende Macht, Julia Timoschenko, sich einem solchen ‚Gentleman’s agreement‘ wahrscheinlich verweigern würde, da sie mit dem Regime Kutschma noch mehr als eine Rechnung offen hat. Hinzu kommt, dass auch hinter Juschtschenko Wirtschafts- und Finanzinteressen stehen, die im Falle eines Wahlsiegs ‚ihres‘ Präsidenten eine Dividende für ihre Loyalität und finanzielle Unterstützung des Wahlkampfes erwarten. Eine Zerschlagung der Oligarchen-Imperien und die damit verbundene Umverteilung der Besitz- und Machtverhältnisse käme ihnen daher sehr gelegen. Schließlich steht noch die Gefahr im Raum, dass sich überzeugte Anhänger Juschtschenkos aus Protest gegen eine Sondervereinbarung mit dem verhassten Kutschma-Regime von ihm abwenden könnten.

Der von der Präsidialadministration im Sommer des letzten Jahres vorgelegte Gesetzentwurf hatte Option Nummer eins zum Ziel. Er sah vor, die Präsidentschaftswahlen von Oktober 2004 in das Jahr 2006 zu verschieben und zusammen mit den Parlamentswahlen stattfinden zu lassen. Gleichzeitig sollte eine zweite Kammer des Parlaments eingerichtet werden. Eine Parlamentsmehrheit sollte die Regierungsmitglieder bestimmen mit Ausnahme der Schlüsselminister (Außen-, Innen- und Verteidigungsminister), die weiterhin vom Präsidenten berufen werden sollten. Dieser Entwurf wurde einer „Volksaussprache“ unterzogen, die ganz nach sowjetischer Tradition, also freiwillig-unfreiwillig, durchgeführt wurde und erwartungsgemäß die „allgemeine Billigung des Volkes“, fand. Doch angesichts der Kritik aus dem Ausland und des wachsenden Widerstandes der Opposition im eigenen

Lande, zog der Präsident seinen Entwurf zurück. Damit war Kutschmas durchsichtiger Versuch, seine Amtszeit um zwei Jahre zu verlängern, gescheitert. Also wechselte er die Taktik.

Im August 2003 wurden Separatgespräche zwischen dem Leiter der Präsidialverwaltung Medwedtschuk, dem Vorsitzenden der Sozialistischen Partei Moros und dem Kommunistenchef Symonenko durchgeführt. Die Vorsitzenden der beiden weiteren Oppositionsfractionen „Nascha Ukraina“ und der „Block Julia Timoschenko“ nahmen an dem Treffen nicht teil und erfuhren erst aus der Presse davon. Die drei Gesprächspartner einigten sich auf einen Gesetzentwurf (Nummer 4105), wonach der Präsident Kompetenzen an Regierung und Parlament abgibt, die Legislaturperiode des Parlaments von vier auf fünf Jahre verlängert wird und der Präsident ab 2006 vom Parlament und nicht mehr direkt vom Volk gewählt werden soll. Dieser Passus stieß auf heftigen Widerstand bei der Opposition und wurde auch massiv von der Venedig-Kommission, dem Europäischen Parlament und der Parlamentarischen Versammlung des Europarats kritisiert. Nach diesem Entwurf sollte der Präsident eine Partei (bzw. eine Koalition), die die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte, mit der Regierungsbildung beauftragen. Sollte ihr dies nicht gelingen, so wird der jeweils nächststärksten Partei (oder Koalition) dieser Auftrag erteilt. Sollte es zu keiner Regierungsbildung kommen, hat der Präsident das Recht, das Parlament aufzulösen. Weiterhin sah der Entwurf die Wahl der Gouverneure und Vorsitzenden der Kreisverwaltungen in allgemeinen Wahlen vor.

Im September brachten Vertreter der pro-präsidentiellen Mehrheit einen weiteren Gesetzentwurf im Parlament ein, der sich nur in einem Punkt von der anderen Vorlage unterschied: der Präsident sollte danach bereits im Oktober 2004 vom Parlament gewählt werden. Dieser Entwurf fand jedoch keine Mehrheit.

„Aus vier mach zwei“: Medwedtschuk spaltet die Opposition im Parlament

Die Kommunisten haben stets von sich behauptet, die einzig wahre Opposition in der Werchowna Rada, dem Parlament, zu sein. Jedoch teilen sie in der Ukraine das Schicksal ihrer Schwesterpartei in Russland: ihre Bedeutung hat rapide abgenommen. Waren sie aus den Parlamentswahlen 1999 noch mit 112 Sitzen als stärkste Fraktion hervorgegangen, so reduzierte sich die Zahl ihrer Abgeordneten 2002 auf nur noch 60. Die Tatsache, dass ihre Rhetorik und Botschaften aus vergangenen kommunistischen Zeiten in der Bevölkerung keinen Widerhall mehr finden, beweist die Zahl von nur 5 von 225 möglichen Direktmandaten. Für die pro-präsidentiellen Fraktionen, die im Parlament über eine knappe Mehrheit verfügen, sind die Kommunisten nur in dem Augenblick ein wichtiger Faktor als Mehrheitsbeschaffer, wenn, wie im Falle der Verfassungsreform, eine Zweidrittelmehrheit zustande kommen muss. Geschickt köderte Medwedtschuk die Kommunisten im Rahmen der Neuverteilung von Posten im Parlament mit attraktiven und einflussreichen Funktionen wie zum Beispiel der Funktion des 1. Stellvertretenden Parlamentspräsidenten und dem Zugeständnis, auf dem Weg zur Verfassungsreform auch gleich das Wahlrecht für die Parlamentswahlen zu verändern. Das Buhlen der Präsidialadministration war Balsam für das angekratzte Selbstbewußtsein der Kommunisten, die mit der Wahlrechtsänderung die Hoffnung verbanden, bei den nächsten Parlamentswahlen 2006 wieder mit einer größeren Anzahl von

Abgeordneten in die Werchowna Rada einziehen und möglicherweise bei einer Koalitionsbildung das Zünglein an der Waage spielen zu können. Weiterhin versprachen sich die Kommunisten von einer Zusammenarbeit mit der Präsidentialverwaltung den freien Zugang ihres Kandidaten zu den Medien während des Präsidentschaftswahlkampfes. Auch die Sozialisten verließen das Oppositionslager und schlugen sich auf die Seite der pro-präsidentiellen Kräfte. Im Gegensatz zur KPU hatte die Sozialistische Partei sich in den letzten Jahren immer zu der Absicht bekannt, die Machtbefugnisse des Präsidenten zu beschneiden und die Ukraine in eine parlamentarische Demokratie umzuwandeln. Es war auch bekannt, dass das Vertrauen des Sozialistenführers Moros in Juschtschenkos Bereitschaft, nach gewonnener Präsidentschaftswahl tatsächlich freiwillig eigene Befugnisse an das Parlament und die Regierung abzugeben, begrenzt war. Diese Befürchtung teilte er mit dem ersten Präsidenten der Ukraine und derzeitigen Fraktionsvorsitzenden der Vereinten Sozialdemokraten Leonid Krawtschuk, von dem der folgende Satz stammen soll: „Selbst einem Engel würden bei den gegenwärtigen präsidentiellen Vollmachten Hörner wachsen.“ In Analogie zu den Kommunisten versprachen sich aber auch die Sozialisten Vorteile von der Einführung eines reinen Verhältniswahlrechts. So verwunderte es nicht, dass Kommunisten und Sozialisten den von Medwedtschuk ausgelegten Köder schnappten.

Die 1. Abstimmung am 3. Februar – ein Etappensieg für Kutschma

In einer überraschend anberaumten Sondersitzung des Parlaments am 3. Februar 2004 stimmten die Kommunisten und Sozialisten mit den pro-präsidentiellen Parteien für eine entschärfte Version der Gesetzesvorlage 4105 vom 24./25. Dezember 2003. Die vor allem von der US-Regierung und vom Europarat sowie von der Opposition heftig kritisierten Artikel bezüglich der Wahl des Präsidenten durch das Parlament und die Wahl der Verfassungsrichter durch das Parlament nach einer Amtszeit zehn Jahren waren aus der Gesetzesvorlage entfernt worden.

Die Umstände des Parlamentsvotums am 3. Februar 2004 hinterließen einen bitteren Beigeschmack. Nach Meinung der Oppositionsfraktionen und einer Reihe von Rechtsexperten war das Ergebnis nicht rechtmäßig zustande gekommen. Sie verweisen dabei auf ein Urteil des Verfassungsgerichts vom 17. Oktober 2002, in dem das Gericht die Einbringung von Verfassungsänderungen auf außerordentlichen Sitzungen für ungültig erklärt hatte. Außerdem ist es verfassungsrechtlich umstritten, ob Änderungen an einem in erster Lesung verabschiedeten Gesetzentwurf gemacht werden können, der bereits dem Verfassungsgericht zur Prüfung vorliegt. 13 von 17 Verfassungsrichtern waren jedoch anderer Auffassung als die Opposition und wiesen am 17. März deren Klage erwartungsgemäß ab. Damit war auch dieser Stolperstein aus dem Weg geräumt.

Die Opposition, genauer gesagt, was seit dem Sommer letzten Jahres von ihr übrig geblieben ist, nämlich der „Block Julia Timoschenko“ und die Fraktion „Nascha Ukraina“, drohten nach dem Urteil des Gerichts Blockademaßnahmen am Parlament während des Abstimmungstags sowie landesweite Protestaktionen an, falls die Verfassungsänderung eine Mehrheit findet. „Wir werden das Parlament blockieren und den Protest gegen die Verfassungsänderung auf die Straßen tragen, denn sie ist illegal“, sagte Viktor Juschtschenko in Reaktion auf das Urteil.

Das neue Verhältniswahlrecht – Medwedtschuks Geschenk an Kommunisten und Sozialisten

Die Änderung des Wahlgesetzes, die Kommunisten und Sozialisten gleichermaßen am Herzen lag und von deren Verabschiedung das Abstimmungsverhalten der beiden Fraktionen bei der endgültigen Entscheidung über das Schicksal der sogenannten Verfassungsreform abhing, passierte nach einer nächtlichen Marathonsitzung in der Nacht vom 25. auf den 26. März 2004 die Werchowyna Rada.

Die Neufassung sieht vor, dass bereits zu den nächsten Parlamentswahlen die Abgeordneten auf der Grundlage eines reinen Verhältniswahlrechts gewählt werden. Die bisher geltende Vier-Prozent-Klausel für Parteien oder Wahlallianzen wurde um einen Prozentpunkt gesenkt. Die pro-präsidentiellen Parteien hatten in den Verhandlungen mit den Kommunisten und Sozialisten zunächst eine Ein-Prozent-Klausel gefordert, während sich Sozialisten und Kommunisten vergeblich für eine Erhöhung der Klausel auf über vier Prozent stark gemacht hatten. Auch für die Wahlen zu den Vertretungen in den Gebieten, Städten und Bezirken und die autonome Region Krim gilt nunmehr das Verhältniswahlrecht. Lediglich für die Wahl der Dorfräte bleibt das Mehrheitswahlrecht gültig. Ferner wurde der Vorschlag der Opposition abgelehnt, in Zukunft Nicht-Regierungsorganisationen offiziell die Wahlbeobachtung zu gestatten. Vertreter der Fraktion „Nascha Ukraina“ und des „Blocks Julia Timoschenko“ reagierten wie nach den vorhergegangenen Abstimmungsniederlagen hysterisch und empört über das Abstimmungsverhalten ihrer früheren oppositionellen Weggefährten: „Sie [Kommunisten und Sozialisten] haben sich verkauft, damit dieses Gesetz verabschiedet werden konnte und der Weg für einen Staatsstreich und die Zerstörung der ukrainischen Verfassung frei gemacht werden kann.“ Manchem Abgeordneten der präsidentennahen Parteien dürfte dieses neue Wahlgesetz schwer im Magen gelegen und Kopfschmerzen bezüglich ihrer Abgeordnetenzukunft nach 2006 bereitet haben, sind doch beinahe zwei Drittel der Abgeordneten der Mehrheitsfraktionen direkt und nicht über eine Parteiliste ins Parlament eingezogen und haben sich erst im Laufe der Zeit einer Fraktion angeschlossen. Außerdem mögen sich viele Abgeordnete noch mit Wehmut an die Worte von Präsident Kutschma von vor einigen Jahren erinnert haben, als er sagte, dass in der Ukraine das Verhältniswahlrecht „erst in 100 Jahren“ eingeführt werden könnte. Sich sozusagen selbst aus dem Parlament in eine ungewisse politische Zukunft zu katapultieren, ist ein so ungewöhnlicher Vorgang, dass die Vermutung nahe lag, dass entweder auf pro-präsidentieller Seite hinter den Kulissen geheime Absprachen getroffen worden waren, die die zukünftige Verwendung der direkt gewählten ‚unabhängigen‘ Abgeordneten regelten oder dass das neue Wahlrecht nur ein taktisches Manöver mit geringer Halbwertszeit darstellte, um die Sozialisten und Kommunisten als Mehrheitsbeschaffer bei der Stange zu halten.

Am Tag vor der Abstimmung, also am 7. April, wurde bekannt, dass sich mehrere direkt gewählte Abgeordnete von verschiedenen Fraktionen zu einer Gruppe namens „Bürgerliche Position“ zusammengeschlossen hatten. Dies wurde von politischen Beobachtern als Signal der Unzufriedenheit im präsidentiellen Lager und als erstes Zeichen der Aufweichung des ohnehin nicht als sehr stabil geltenden Blocks der pro-präsidentiellen Fraktionen gewertet. Die sicher geglaubte Mehrheit für eine

Verfassungsänderung - Optimisten im Präsidentenlager gingen von bis zu 312 „Ja“-Stimmen aus - schien ins Wanken zu geraten. Die Abstimmung versprach doch noch spannend zu werden.

Inhaltliche Gesichtspunkte des Entwurfes zur Verfassungsänderung

Mit der Verabschiedung des Gesetzentwurfs mit der Nummer 4105 hätte sich der Schwerpunkt im Machtdreieck Präsident-Regierung-Parlament in Richtung Parlament verschoben.

Die Gesetzesvorlage sah folgende Bestimmungen vor:

- Die Regierung ist nur dem Parlament gegenüber verantwortlich. Das Parlament bildet eine Mehrheitskoalition mit mindestens 226 von 450 Abgeordneten. Eine Minderheitsregierung ist nicht gestattet.
- Die Koalition benennt einen Premierminister und schlägt ihn dem Präsidenten vor, der innerhalb einer Frist von 15 Tagen dem Parlament den Kandidaten zur Abstimmung vorschlägt. Nicht geregelt war die Frage, ob der Präsident diesen ablehnen und einen eigenen Kandidaten vorschlagen durfte.
- Alle Minister werden vom Parlament auf Vorschlag des Premierministers eingesetzt und gegebenenfalls auch entlassen mit Ausnahme des Verteidigungs- und des Außenministers, sowie des Chefs des Nationalen Sicherheitsrates, die vom Präsidenten vorgeschlagen werden..
- Die Chefs der Oblast- und Kreisverwaltung werden von der Regierung ernannt und nicht mehr wie bisher vom Präsidenten.

Das Scheitern der Verfassungsreform: ein Verdienst der Opposition?

Am Ende der 2. Abstimmung über die sogenannte Verfassungsreform am 8. April leuchtete die Zahl 294 auf der Anzeigetafel im Parlament auf. Als sich urplötzlich die Abgeordneten der beiden Oppositionsfractionen „Nascha Ukraina“ und „Block Julia Timoschenko“ in den Armen lagen, die Nationalhymne anstimmten und Viktor Juschtschenko und Julia Timoschenko als die großen Sieger feierten, wurde allen klar, dass der Versuch des Präsidenten und seiner Administration „mit den Regeln und nicht nach den Regeln“ zu spielen und durch eine Verfassungsänderung sieben Monate vor den Präsidentschaftswahlen und quasi durch die Hintertür die Amtszeit der jetzigen Regierung bis zu den nächsten Parlamentswahlen im März 2006 zu verlängern, gescheitert war. Die Opposition feierte die Niederlage ihrer Kontrahenten „als historischen Sieg der Demokratie“ und als „Niederlage des Kutschma-Regimes“. Getragen von der Woge des Erfolges versprach Juschtschenko seinen jubelnden Anhängern vor dem Parlamentsgebäude weitere solcher Siege. Julia Timoschenko glaubte in ihrer Euphorie sogar, übermenschlichen Einfluß entdecken zu können, indem sie ausrief: „Es war Gott, der [der Opposition] half“.

Eher irdisch ging es dagegen bei den Abgeordneten der präsidentennahen Fraktionen, den Sozialisten und Kommunisten zu: Fassungslosigkeit und blankes Entsetzen auf

den Gesichtern der Befürworter der Verfassungsreform. Sechs Stimmen (plus fünf nachträglich für ungültig erklärte; also insgesamt elf) fehlten an der sicher geglaubten Mehrheit. 58 von 59 kommunistischen Abgeordneten und 19 von 20 Mitgliedern der sozialistischen Fraktion, bei der man am ehesten Abweichler und internen Widerstand gegen den Kurs von Moros, gegen die Interessen ihrer früheren Oppositionspartner von „Nascha Ukraina“ und dem Block Julia Timoschenko die Verfassungsänderung durchzuboxen, vermutet hatte, stimmten für den Gesetzentwurf. Dem Mehrheitsführer im Parlament Stephan Hawrysch war es offensichtlich nicht gelungen, die Reihen der Mehrheitsfraktionen geschlossen zu halten und die Mehrheit der 24 fraktionslosen Abgeordneten hinter sich zu versammeln. Das selbst Abgeordnete, die mit „Ja“ gestimmt hatten, dies nicht mit Begeisterung und Überzeugung getan hatten, wird am Beispiel des Parlamentspräsidenten Lytwyn deutlich, der eine Woche später Journalisten folgendes in die Schreibblöcke diktierte: „Ich hatte keine andere Wahl als für das Gesetz zu stimmen, weil der Präsident es unterstützte und ich [deshalb] nicht anders handeln konnte....Ich konnte ihm in dieser Sache nicht den Rücken zuwenden“.

Die alte Verfassungsreform ist tot – es lebe die neue Reform?

Nachdem sich in den Reihen der Änderungsbefürworter die erste Aufregung gelegt hatte, meldete sich Stephan Hawrysch zu Wort und warf dem Parlamentspräsidenten Lytwyn vor, einen Formfehler begangen zu haben. Seiner Meinung nach sei den Abgeordneten nicht klar ersichtlich gewesen, über welchen Änderungsantrag am 8. April eigentlich abgestimmt worden war, da es zwei mit der Nummer 4105 gab. Der eine war durch das Verfassungsgericht gebilligt worden, der andere beinhaltete nachträglich eingefügte Änderungen des Sozialistenführers Moros. Lytwyn dagegen vertrat den Standpunkt, dass innerhalb eines Jahres gemäß Artikel 158 der Verfassung keine weiteren Gesetzesinitiativen mit dem Ziel einer Verfassungsänderung gestattet seien. Daraufhin wurde er von Kutschma und Hawrysch unsanft als „Gesetzesanalphabe“ bezeichnet und belehrt, dass es durchaus gestattet sei, die anderen beiden Entwürfe, die vom Verfassungsgericht bereits gebilligt worden waren, im Parlament zur Abstimmung zu bringen. Zum einen den Entwurf Nummer 4180, der fast identisch mit dem gescheiterten Entwurf Nummer 4105 ist, aber keine Übergangsbestimmungen enthält und zum anderen den älteren Entwurf Nummer 3207, der von den damals noch vier Oppositionsparteien gemeinsam ausgearbeitet wurde. Doch dass ausgerechnet dieser Entwurf von den pro-präsidentiellen Kräften zur Abstimmung gestellt wird, ist eher unwahrscheinlich. Dem schon beerdigt geglaubten Entwurf 4105 neues Leben einzuhauchen und ein Hintertürchen für eine erneute Vorlage der vom Verfassungsgericht bereits genehmigten Version ohne die von Moros durchgesetzten Änderungen zu finden, dient die Anrufung des Verfassungsgerichts, dessen Urteil nach den Mai – Feiertagen erwartet wird.

Auf einer Pressekonferenz am 28. April erneuerte Präsident Kutschma seine Forderung nach einer Verfassungsänderung vor den Präsidentschaftswahlen im Oktober dieses Jahres. Im gleichen Sinne äußerte sich auch der Fraktionsvorsitzende der Sozialisten Moros am „Tag der Ukraine“ am 3. Mai in Berlin und fügte hinzu, dass er sich auch dann für die Beschränkung der Macht des Präsidenten einsetzen werde, wenn er die Wahlen im Oktober gewinnen sollte. Auch Parlamentspräsident Lytwyn, der gleich nach dem Abstimmungsdebakel der Befürworter der

Verfassungsreform noch dafür eingetreten war, dieses heiße Eisen mindestens ein Jahr lang nicht mehr anzufassen und diese Auffassung in einem Gespräch mit dem amerikanischen Deputy Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs Steven Pifer am 26. April noch einmal wiederholte, begann drei Tage später zurück zu rudern und kann sich nun doch vorstellen, das Thema erneut im Parlament auf die Tagesordnung zu setzen.

Die pro-präsidentielle Koalition legt sich mehrheitlich auf einen Kandidaten für die Präsidentschaftswahl fest.

In den vergangenen Monaten waren seitens der pro-präsidentiellen Kräfte in schöner Regelmäßigkeit immer wieder neue Namen als „Kronprinzen“ von Kutschma ins Spiel gebracht worden, wie zum Beispiel der Präsident der Ukrainischen Nationalbank und Vorsitzender der mit Kutschma eng verbundenen Partei „Werkstätige Ukraine“ Tihipko, der frühere Premierminister Kinach, Parlamentspräsident Lytwyn, Verkehrsminister Kirpa oder der Chef der Präsidialverwaltung und Vorsitzender der Sozialdemokratischen Partei Medwedtschuk, doch die Chancen all dieser Kandidaten, den in Meinungsumfragen führenden Oppositionsführer Juschtschenko in den Präsidentschaftswahlen besiegen zu können, wurden als gering eingestuft. Der auch bereits vor der Abstimmungsniederlage am 8. April aussichtsreichste Kandidat auf pro-präsidentieller Seite ist der amtierende Premierminister Janukowitsch. Der auch als „harter Hund aus Donezk“ titulierte Regierungschef gilt als Vertreter des mächtigen und als aggressiv geltenden Donezk-Clans und Günstling des einflußreichen Milliardärs Achmetow. Er hatte bis vor kurzem nicht den zwingenden Eindruck vermittelt, sich um den Präsidentenposten zu reißen, der – wenn die Abstimmung am 8. April erfolgreich verlaufen wäre – dem eines Frühstücksdirektors entsprochen hätte und mit dem eines dann sehr mächtigen Premierministers zu tauchen. Politische Beobachter meinen, dass er nicht unbedingt der Lieblingskandidat von Kutschma und der anderen mächtigen Oligarchenclans ist, aber Janukowitsch wird als möglicher zukünftiger Präsident als ungefährlicher für die derzeit herrschenden Machthaber eingeschätzt als der Oppositionsführer. Dieser war in seiner kurzen Zeit als Premierminister (2000 – 2001) so vehement gegen Schattenwirtschaft, Korruption und das von Präsident Kutschma begünstigte System der Vetternwirtschaft vorgegangen, dass er auf Betreiben des Präsidenten bereits nach etwas mehr als einem Jahr entlassen wurde. Auch jetzt geht im Präsidentenpalast wieder die Angst um. Die englischsprachige Wochenzeitung „Kiev Post“ beschreibt den Zustand wie folgt: „Die Machthaber kämpfen nicht nur um ihre Ämter, sondern auch um ihre Existenz, um Gefängnis oder Zwangsexil zu vermeiden“.

Das sich immer schneller drehende Kandidatenkarussell und die Abstimmungsniederlage vom 8. April hatten in der Öffentlichkeit den Eindruck von tiefer Zerstrittenheit auf Seiten der Regierungskoalition vermittelt. Um Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, verständigten sich die Vorsitzenden der die Regierung tragenden Parteien und Fraktionen in der Nacht zum 15. April auf den gegenwärtigen Premierminister Viktor Janukowitsch als Kandidaten für die Präsidentschaftswahlen. Der Führer der „Demokratischen Volkspartei“ Pustowojtenko lehnte die Unterzeichnung der gemeinsamen Absichtserklärung zugunsten Janukowitschs allerdings ab, wobei noch nicht klar ist, ob Pustowojtenko

sich seine Zustimmung in welcher Form auch immer erkaufen lassen möchte oder ob seine Partei einen eigenen Kandidaten aufstellen wird. Doch mit der Erklärung ist noch keine endgültige Entscheidung bezüglich eines gemeinsamen Kandidaten getroffen. Diese muss von den Parteitage der einzelnen Parteien der pro-präsidentiellen Koalition im Mai und Juni bestätigt werden. Politische Beobachter gehen aber bereits jetzt von einem spannenden Zweikampf zwischen Juschtschenko und Janukowitsch aus. Janukowitsch scheint die Unterstützung des amtierenden Präsidenten zu haben. Außerdem hat er als amtierender Premierminister eine Reihe von Möglichkeiten, durch populäre Maßnahmen wie die Erhöhung von Renten, Gehältern und Stipendien die Stimmung im Lande in seinem Sinne positiv zu beeinflussen. Dass er von diesen Möglichkeiten bereits erfolgreich Gebrauch gemacht hat, beweist sein stark ansteigendes Rating (etwa 16 Prozent) bei Meinungsumfragen in den vergangenen Wochen. Darüber hinaus hat er als Regierungschef nahezu unbegrenzten Zugriff auf den Staatsapparat und auf die sogenannten „administrativen Ressourcen“. Ihm trauen politische Beobachter sogar zu, einen Gesetzentwurf für eine Verfassungsänderung zu basteln, der die notwendige Mehrheit von 300 Stimmen zusammen bekommt.

Nebenwirkungen: Die neue Fraktion „Zentrum“ und der Zerfall der Parlamentsmehrheit

Aufsehen erregte die Gründung der neuen Abgeordnetengruppe „Zentrum“ am 22. April und ihre Registrierung als Parlamentsfraktion einen Tag später. Die neue Fraktion bildete sich aus einem Zusammenschluss von 16 Parlamentariern. Zur gleichen Zeit löste sich der Fraktionszusammenschluss der „Partei der Industriellen und Unternehmer“ und der „Werk tätigen Ukraine“ auf. Während die „Werk tätigen Ukraine“ weiterhin Fraktionsstatus besitzt (mit 29 Abgeordneten), gelten die übrigen Abgeordneten als fraktionslos. Bemerkenswerter Weise befinden sich darunter auch zwei ehemalige Mitglieder der Fraktion „Nascha Ukraina“: Oleksandr Omeltschenko jr. (Sohn des Bürgermeisters von Kiew) und Taras Tschornowil (Sohn des legendären Gründers der Volksbewegung „Rukh“). Auf die Wahl eines Fraktionsführers haben die Fraktionsmitglieder verzichtet und statt dessen beschlossen, dass alle 16 Abgeordneten die Fraktion vertreten dürfen. Die „Zentrum“-Fraktion positioniert sich weder beim Präsidentenlager noch bei der Opposition. Ihre Absicht ist vielmehr, mit allen politischen Kräften im Parlament zusammen arbeiten zu wollen. Sie bezeichnet sich als Gruppierung der rechten Mitte und scheint das Ziel zu verfolgen, als unabhängige Partei bei den nächsten Parlamentswahlen 2006 antreten zu wollen, so dass damit zu rechnen ist, dass sich noch mehr Abgeordnete der Fraktion anschließen werden.

Nach Meinung von Präsident Kutschma ist die Mehrheit im Parlament zerfallen. Auf einer Pressekonferenz am 28. April sagt er, „dass es keine Mehrheit mehr gibt“ und „das Parlament situationsabhängig“ handeln müsse. Die die Regierung tragenden Fraktionen setzen sich wie folgt zusammen: Regionen der Ukraine – 66 Abgeordnete; Vereinigte Sozialdemokratische Partei – 37 Abgeordnete; Werk tätigen Ukraine – 29 Abgeordnete; Volksmacht – 18 Abgeordnete; Demokratische Initiativen – 17 Abgeordnete; Agrarpartei der Ukraine – 16 Abgeordnete; Volksdemokratische Partei – 14 Abgeordnete; Volkswahl – 13 Abgeordnete. Nachdem Wegfall der Abgeordneten der neu gegründeten „Zentrum“-Fraktion mit 17 Abgeordneten verfügt

die „Regierungsmehrheit“ mit nur noch 210 Abgeordneten (von insgesamt 450, derzeit aber nur 448) nicht mehr über eine Mehrheit der Abgeordneten und ist auf die Unterstützung der Kommunisten – 59 Abgeordnete, Sozialisten – 20 Abgeordnete, des Zentrums – 17 Abgeordnete oder der Mehrheit der 23 fraktionslosen Abgeordneten angewiesen. Die Opposition besteht aus der Wahlallianz „Nascha Ukraina“ mit 100 und dem „Block Julia Timoschenko“ mit 19 Abgeordneten.

Für Überraschung sorgte ferner der Austritt von Viktor Pintschuk aus der Partei „Werkstätige Ukraine“ und die Ankündigung seines schrittweisen Rückzugs aus der Politik. Der Schwiegersohn von Präsident Kutschma und Gründungsmitglied der Partei wird der Fraktion bis zu den Wahlen 2006 aber weiter angehören. Seiner Meinung nach „habe die Partei eine neue Etappe ihrer Entwicklung erreicht“. Ihre Geschichte als „Klub erfolgreicher Wirtschaftsvertreter“, sei beendet und sie „werde nun zu einem Element eines echten Parteiensystems“. Ferner spricht sich der Großindustrielle Pintschuk für eine Trennung von Wirtschaft und Politik aus: „...in dem sich mit Politik und Wirtschaft nur Fachleute befassen, die diese zwei Gebiete nicht miteinander vermischen“. Ganz überraschend kommt dieser Rückzug nicht, hatte doch Pintschuk schon seit längerer Zeit die Meinung vertreten, die Konsolidierung der wirtschaftlichen Besitzverhältnisse habe den Punkt erreicht, an dem sich die wirtschaftlichen Interessenvertreter aus der Politik zurückziehen können. Der Zeitpunkt seiner öffentlichen Erklärung kam allerdings überraschend und wurde in den Medien sogleich mit den derzeit noch unbestätigten Meldungen im nicht an Gerüchte mangelnden politischen Kiew in Verbindung gebracht, wonach ein „Deal“ unter Vermittlung durch den bekannten amerikanischen Philanthropen George Soros, der sich kürzlich in der Ukraine aufgehalten hatte, zwischen dem Oppositionsführer Juschtschenko und der Kutschma Familie eingefädelt worden sei. Danach soll sich Kutschma bereit erklärt haben, sich im Gegenzug für Immunität nach seiner Präsidentschaft für freie und faire Wahlen einzusetzen. Ferner soll als Gegenleistung Juschtschenko Zugang zu den Fernsehstationen seines Schwiegersohns erhalten. Außerdem hält sich hartnäckig das Gerücht, dass auf Einladung von Pintschuk der frühere US-Präsident George W. Bush sr. demnächst die Ukraine besuchen wird.

Bilanz und Ausblick

In den nächsten Tagen wird sich, wie eben bereits erwähnt, das endgültige Schicksal der Verfassungsreform entscheiden. Angesichts der oben beschriebenen veränderten Mehrheitsverhältnisse und einer um sich greifenden Diskussionsmüdigkeit zu diesem Thema sind die Aussichten der sogenannten „Reformkräfte“, eine Zweidrittelmehrheit auf die Beine zu stellen, eher schlecht. Damit sind Juschtschenkos Chancen – einen Wahlsieg im Oktober vorausgesetzt – gestiegen, ein starker, mit umfangreichen Vollmachten ausgestatteter Nachfolger Kutschmas zu werden, mit einem politischen Instrumentarium versehen, das es ihm ermöglichen sollte, den Status quo durch konsequente Reformen auf allen innenpolitischen Feldern zu überwinden und durch eine eindeutige Ausrichtung auf die Europäische Union und die USA hin die außenpolitische Isolation des Landes zu durchbrechen. Für die Durchsetzung seiner Reformpolitik benötigt er allerdings eine parlamentarische Mehrheit und einen Premierminister, der seine Politik unterstützt. Doch angesichts der derzeitigen Kräftekonstellation im Parlament ist diese Mehrheit nicht in Sicht. Im Augenblick kann Juschtschenko nur auf die Unterstützung durch die Fraktionen „Nascha

Ukraina“ und „Block Julia Timoschenko“ vertrauen, wenn man das Wort „vertrauen“ im Interessengestrüpp innerhalb der politischen Klasse überhaupt verwenden kann. Das „Zentrum“ hat sich nicht festgelegt, die Kommunisten haben sich zu sehr an die Regierungskoalition gebunden und die Sozialisten sich mit der Unterstützung der Verfassungsreform und der wahrscheinlichen Aufstellung ihres Parteichefs Moros als eigenen Präsidentschaftskandidaten von den beiden Oppositionsfraktionen entfernt und als Hilfstruppe des Leiters der Präsidialverwaltung Medwedtschuk in ein politisches Schattendasein manövriert. Erst nach den Parlamentswahlen im März 2006 werden die Karten neu gemischt werden. Bis dahin – so die Gefahr – werden sich Präsident und Parlament gegenseitig blockieren, so dass das Land in einen labilen Schwebestand zu verfallen droht; es sei denn, Juschtschenko nach seiner Wahl greift nach dem Mittel der Parlamentsauflösung und vorgezogener Neuwahlen.

Im Zuge der Verfassungsdiskussion wurde wie oben erwähnt ein reines Verhältniswahlrecht mit einer Drei-Prozent-Klausel für die Parlamentswahlen im März 2006 verabschiedet. Durch diese Entscheidung ist Bewegung in die Parteienlandschaft gekommen. Das „Zentrum“ wird möglicherweise als Partei in die Werchowna Rada einziehen. Viele kleine Parteien, die bei den vergangenen Wahlen im März 2002 aus Furcht, die damals geltende Vier-Prozent-Hürde nicht zu überwinden, Wahlallianzen eingingen und in „Wahlsubjekten“ (Listenverbindungen) bis zur Unkenntlichkeit verschwanden, werden sich durch die neue Drei-Prozent-Regelung ermutigt fühlen, ihr Wahlg Glück auf eigene Faust auf die Probe zu stellen. In einem Land die Hürde von vier auf drei Prozent zu senken, in dem die politischen Parteien (außer der Kommunistischen Partei) durch einen schwachen Organisationsgrad, geringe und oft nicht überprüfbare Mitgliederzahlen, gering entwickelte Kommunikationsfähigkeit, mangelnde innerparteiliche Demokratie, starke Personifizierung und schwach entwickelte Programmatik gekennzeichnet sind, ist ein mutiger Schritt. Die Tatsache, dass Sozialisten und Kommunisten das neue Wahlrecht aus Mangel an direkt gewählten Kandidaten unterstützten, ist aus ihrer subjektiven Sicht zwar nachvollziehbar, ob aber dadurch die angestrebte Entwicklung eines Systems von starken Parteien, die in inhaltlich – programmatischer Konkurrenz zueinander stehen, nicht leichtfertig verspielt worden ist, werden die nächsten Parlamentswahlen zeigen.

Welches Ende auch immer die endlose Geschichte um die Verfassungsreform nehmen wird, die kommenden Präsidentschaftswahlen versprechen schon jetzt, die härtesten und schmutzigsten in der kurzen Geschichte der unabhängigen Ukraine zu werden. Die nach übereinstimmender Auffassung unabhängiger internationaler Beobachter und nationaler NGOs mit nahezu krimineller Energie begangenen Ergebnismanipulationen im Zusammenhang mit der Bürgermeisterwahl in Mukatschewo lassen für die Wahlen im Oktober Schlimmes vermuten. Was Meinungsfreiheit und demokratische Grundwerte und Orientierungen betrifft, beweist die herrschende politische Klasse immer wieder aufs Neue, dass die Ukraine und die Europäische Union zur Zeit noch weit mehr trennt als nur ein Grenzzaun.