

Die Ukraine auf dem Weg zu einer autoritären Präsidentialherrschaft?

Ott, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ott, A. (2000). *Die Ukraine auf dem Weg zu einer autoritären Präsidentialherrschaft?* (Berichte / BIOst, 17-2000).

Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-41578>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 2000 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.biost.de>
E-mail: administration@biost.de

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
Einführung und Fragestellung.....	5
1. Der Weg zum Verfassungsreferendum und die zentralen Machtorgane	5
2. Das Referendum und seine Folgen für das politische System.....	10
3. Bevorstehende Verfassungsrevision und ihre Folgen für die Machtinstitutionen	17
4. Reelle oder virtuelle Reformen?	21
4.1 Die Verwaltungsreform	22
4.2 Die Beschleunigung der Privatisierung	26
4.3 Die Reformierung des agrar-industriellen Komplexes	27
4.4 Die Legalisierung des Schattenkapitals	27
Schlußbemerkung.....	28
Abkürzungsverzeichnis	29
Summary	31

24. Juli 2000

Diese Arbeit entstand im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Projekts
"Die Ukraine auf dem Weg zur Demokratie" am BIOst.

Alexander Ott

Die Ukraine auf dem Weg zu einer autoritären Präsidialherrschaft?

Bericht des BIOst Nr. 17/2000

Kurzfassung

Ergebnisse

1. Die politische Entwicklung in der Ukraine im Jahr 2000 ist von der Wiederwahl Kučmas Ende 1999 geprägt. Sein Wahlsieg bedeutete nicht nur eine Umkämpfung der Kräfteverhältnisse zwischen den unterschiedlichen politischen Lagern, sondern auch eine Gewichtsverschiebung zwischen den Machtinstitutionen. Ähnlich wie nach seiner Wahl 1994 startete Kučma Anfang 2000 einen erneuten Versuch, die Präsidialmacht auf Kosten der Legislative zu stärken. Als Mittel dazu nutzte er die Destabilisierung des Parlaments einerseits und ein Verfassungsreferendum andererseits.
2. Die Präsidentschaftswahlen Ende 1999 markierten eine neue Periode im Verhältnis zwischen den Machtinstitutionen in der jüngsten politischen Geschichte der Ukraine. Es verstärken sich Tendenzen zum Autoritarismus; das Parlament (Verchovna Rada – VR) verliert zunehmend an Bedeutung, und die Präsidialadministration sowie der Rat für Nationale Sicherheit und Verteidigung der Ukraine (RNBOU) konzentrieren immer mehr Macht in ihren Händen. Durch die Verfassungsrevision versucht Kučma das zu erreichen, was ihm 1996 (bei der Verabschiedung der Verfassung) politisch nicht gelungen war.
3. Das umstrittene Verfassungsreferendum vom 16. April 2000 war das erste in der unabhängigen Ukraine. Trotz eindeutiger Ergebnisse wurde das Land dadurch in eine tiefe Verfassungskrise gestürzt. Die in der gültigen Verfassung verankerte Machtbalance zwischen Legislative und Exekutive ist seitdem gefährdet. Die explizite Geringschätzung des Parlamentarismus seitens Kučmas und seine Zielstrebigkeit bei der Schwächung der Legislative fanden in der ukrainischen Bevölkerung fast uneingeschränkte Unterstützung. Dem in der Ukraine dominierenden Demokratieverständnis, das der Präsident teilt, ist der Gedanke fremd, daß es ohne ein starkes und unabhängiges Parlament keine Machtbalance und keine funktionierende Demokratie geben kann.
4. Im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzungen steht die bevorstehende Implementierung der Referendumsergebnisse. Das Parlament ist zwar seit der Spaltung, Auswechslung der VR-Führung und Bildung der propräsidentischen Mehrheit willfährig. Allerdings gibt es nach wie vor keine Zweidrittelmehrheit in der VR, um die Verfassungsänderungen zu verabschieden. Den Ausweg aus der politischen Sackgasse können nur die nächsten Parlamentswahlen bringen. Vor dem Hintergrund der sich

verschärfenden wirtschaftlichen und sozialen Krise (hohe Staatsverschuldung, Energieknappheit, Preiserhöhungen, nichtausgezahlte Löhne, Gehälter und Renten usw.) leisten sich die zentralen Machtinstitutionen eine kräfte- und zeitraubende Verfassungsdiskussion.

5. Nach seinem Wahlsieg nahm Kučma einen wiederholten Anlauf, die Reformen doch noch in Gang zu bringen. Ein halbes Jahr später stagnieren sie bereits erneut. Die Verwaltungsreform brachte nicht die erwarteten Ergebnisse, die Privatisierung kommt wegen des Widerstands der Staatsbürokratie und der Oligarchen kaum voran. Die organisierte Kriminalität und Korruption sind nur unwesentlich eingedämmt worden. Sie werden im Gegenteil durch die wenig transparente Privatisierung begünstigt. Die Agrarreform vermeldet zwar nominelle Erfolge, die aber von der Wirklichkeit widerlegt werden. Die ehemalige "Kornkammer" der Sowjetunion und Europas muß heute Getreide aus Kasachstan und Zucker aus Kuba importieren.
6. Kučma dürfte weiterhin die Macht in seinen Händen konsolidieren und die Verchovna Rada unter permanentem Druck halten. Die unter seinen Fittichen an Einfluß gewinnenden Oligarchen-Parteien, die heute im Parlament den Kern der "präsidentischen" Mehrheit bilden, unterstützen nicht nur die von Kučma initiierte Verfassungsrevision, sondern streben auch die Änderung des Wahlgesetzes zu ihren Gunsten sowie vorgezogene Parlamentswahlen an. Der Ukraine steht auf jeden Fall ein heißer politischer Herbst bevor. Der mit Hilfe des Verfassungsgerichts durchgepeitschte präsidentische Gesetzentwurf soll dann von der VR mit Zweidrittelmehrheit verabschiedet werden.

Einführung und Fragestellung

Der Weg der Ukraine zur Demokratie ist widersprüchlich. Im Gegensatz zu der wirtschaftlichen Entwicklung, die eher die Bezeichnung "Niedergang" verdient, wies die Ukraine auf dem politischen Gebiet bis vor kurzem deutliche Fortschritte auf. Zu den Erfolgen gehörten ein in der GUS bis dahin beispielloser friedlicher Machtwechsel 1994, die Verabschiedung der neuen Verfassung 1996, die Reformierung des Wahlsystems 1997 und Parlamentswahlen 1998. Im Vergleich zu vielen anderen GUS-Republiken, die sich mit der Umsetzung der demokratischen Regeln immer noch sehr schwertun, in denen halbwegs legitim gewählte Präsidenten ihre Amtszeit per Referendum verlängern lassen, die Parlamente entweder entmachtet sind oder die Opposition aus dem Parlament verbannt und Repressalien ausgesetzt ist, erschien die Ukraine in der Tat als ein "Musterknabe".

Das ukrainische Experiment mit der ausbalancierten Gewaltenteilung droht aber jetzt zu scheitern. Das Virus des Autoritarismus hat nach den Präsidentschaftswahlen 1999 auch die Ukraine befallen. Kučma machte die Ausweitung seiner Befugnisse auf Kosten der Legislative zur innenpolitischen Prestigefrage. Als einziger Präsident in der GUS muß Kučma seine Macht mit dem Parlament teilen, nachdem in den anderen Republiken starke Präsidialsysteme etabliert wurden.

Da die ukrainische Staatlichkeit nach außen ausreichend gefestigt ist, ist nicht mehr das Ob, sondern das Wie entscheidend. Die Grundfragen der ukrainischen Staatsbildung lauten weiterhin: Wie entwickeln sich die zentralen Machtinstitutionen? Wie soll die demokratische Gewaltenteilung in der Praxis aussehen? Welche Kompetenzen sollen die obersten Machtorgane haben? In der ukrainischen politischen Elite herrscht zwar Konsens in bezug auf die Souveränität und Unabhängigkeit des Landes, nicht aber in der Frage der optimalen Staatsform: Soll die Ukraine eine parlamentarische oder eine präsidiale Republik werden? Die Analyse des wichtigsten politischen Ereignisses im Jahr 2000 – des Verfassungsreferendums, seines Verlaufs, seiner Ergebnisse und Auswirkungen auf die Machtbalance – nimmt einen zentralen Platz in diesem Bericht ein. Außerdem wird auf die neuesten Reformbemühungen Kučmas und seiner Regierung eingegangen.

1. Der Weg zum Verfassungsreferendum und die zentralen Machtorgane

Das Land ist auch neun Jahre nach der Erlangung der Unabhängigkeit auf der Suche nach einer geeigneten Form der Gewaltenteilung. Die Machtverhältnisse zwischen Legislative und Exekutive sind immer noch nicht geklärt. Die Konsolidierung des politischen Systems, die mit der Verabschiedung der neuen Verfassung 1996 zunächst eingetreten war und auf Kompromissen basierte, war nur von kurzer Dauer. Weder Parlament noch Präsident erwiesen sich zur konstruktiven Zusammenarbeit bereit: Statt sich den dringenden wirtschaftlichen und sozialen Problemen zu widmen, setzten beide Seiten schon 1997 ihren Streit um die Vollmachten zunächst mit Wortschärmützel fort und begannen, heftig an der Grundlage der Staatlichkeit – der Verfassung – zu rütteln. Vor den Parlamentswahlen 1998 sprachen sich z.B.

einige führende Politiker – wie Moroz, Lazarenko oder Marčuk – für eine Revision der Verfassung und die Ernennung des Premierministers durch die VR aus. Im Präsidentenwahlkampf 1999 plädierte Kučma mehrmals für die Erweiterung seiner Vollmachten auf Kosten des Parlaments. Auch die linke Opposition versuchte, das Grundgesetz zugunsten der VR zu ändern, einschließlich der Abschaffung des Präsidentenamts.¹

In der Amtszeit des ersten ukrainischen Präsidenten Kravčuk (1991-1994) wurde das Fundament der Staatlichkeit gelegt, die Frage der Machtbefugnisse des Präsidenten und des Parlaments blieb aber ungeklärt. Kravčuk bemühte sich, Auseinandersetzungen mit dem Parlament zu vermeiden, um die damals noch labile ukrainische Staatlichkeit nicht in Gefahr zu bringen.

Erst seit dem Amtsantritt Kučmas Mitte 1994 begannen richtige Bauarbeiten am Gebäude der ukrainischen Staatlichkeit. Im Unterschied zu Kravčuk baute Kučma die Präsidialmacht konsequent aus und strebte die Verankerung der neuen Gewaltenteilung in der Verfassung an. Dies gelang ihm nur teilweise, da er wegen des starken Widerstands des Parlaments einer Kompromißlösung zustimmen mußte.

Die Verabschiedung der neuen Verfassung durch das Parlament im Juni 1996 trug zwar zur Stabilisierung der staatlichen Institutionen bei, konnte aber trotz der anfänglichen Hoffnungen den weiter schwelenden Machtkampf zwischen dem Parlament und dem Präsidenten nicht verhindern. Die Verfassung selbst basierte auf Kompromissen, die beide Seiten gemacht hatten, um sie noch vor den Präsidentschaftswahlen in Rußland im Sommer 1996 zu verabschieden. Im Gegensatz zu fast allen anderen GUS-Republiken, in denen eine starke Präsidialmacht auf Kosten der Legislative etabliert wurde, versuchte die Ukraine eine Balance zwischen den zentralen Machtinstitutionen: Die ukrainische Verfassung räumte der VR erhebliche Machtbefugnisse ein und verlieh dem Präsidenten nicht die Machtfülle, über die seine Amtskollegen in der GUS verfügen, vor allem bei der Auflösung des Parlaments.²

Obwohl die bestehende Verfassung Kučmas Zustimmung fand, rückte er in den folgenden Jahren zunehmend von ihr ab, da er ein unabhängiges Parlament nicht akzeptieren will. Als einzige Staatsinstitution, die nicht vom Präsidenten gebildet oder geleitet wird, stellte das Parlament eine Art Gegengewicht zur Präsidialmacht dar. In die Präsidentschaftswahlen 1999 ging Kučma mit parlamentsfeindlicher Rhetorik, was dem politischen Klima schadete. Er erlaubte sich, abwertend und abschätzig über die Legislative zu sprechen.

Das Parlament wurde zu einer bequemen Zielscheibe für Kučmas zum Teil berechtigte Kritik. Präsidententreue Medien stellten die VR als Bremser der Reformen, als Hort der Korruption und als Selbstbedienungsladen dar, in dem die Nichtsteuer Staatsmittel vergeuden. Kučma zufolge verfügt das Parlament über zu viele Machtbefugnisse und die Abgeordneten genießen zu viele Privilegien. In seinen zahlreichen Wahlauftritten 1998-1999, die von den staatlichen Medien ausgiebig beleuchtet wurden, kam sein Demokratieverständnis zum Vorschein. Er

¹ Darüber ausführlicher in: Alexander Ott, Die Ukraine vor den Präsidentschaftswahlen im Herbst 1999, Berichte des BIOst, 27, 1999.

² Darüber ausführlicher in: Alexander Ott, Wer hat die reale Macht in der Ukraine? Berichte des BIOst, 31, 1997.

plädierte für die Beschneidung der Vollmachten der VR, für die Aufhebung der Abgeordnetenimmunität, die "ins Mittelalter gehöre", für die Einführung des Zweikammerparlaments, für die Verabschiedung der Verfassung durch ein Volksreferendum usw. Damit wurde der Konflikt zwischen Präsident und Parlament verschärft und gleichzeitig der Boden für das Referendum vorbereitet.

Die Auseinandersetzung zwischen den Machtzentren hat inzwischen Systemcharakter angenommen. Die Mangelhaftigkeit des Prozesses der Institutionsbildung spiegelte sich in den vergangenen Jahren besonders deutlich in der Instabilität der Regierung wider, die oft zum Spielball zwischen Parlament und Präsident wurde. Seit 1991 hat die Ukraine siebenmal den Premierminister gewechselt: Ende Dezember 1999 wurde der ehemalige Vorsitzende der Staatsbank, Viktor Juščenko, achter Regierungschef. Da die Initiative zur Regierungsbildung beim Präsidenten liegt, übt die VR kaum Einfluß auf die Exekutive aus. Der Präsident ernennt laut Verfassung zwar den Regierungschef (mit Zustimmung der VR), trägt aber keine Verantwortung für dessen Tätigkeit. Das Staatsoberhaupt kann den Premierminister jederzeit entlassen, ohne eine Stellungnahme der VR einholen zu müssen. Andererseits hat auch die VR das Recht, der Regierung ihr Mißtrauen auszusprechen, was zum Rücktritt des gesamten Kabinetts führt. Auf diesem Weg wurde der Premierminister oft zum "Sündenbock" für eine gescheiterte Politik gemacht. Die Regierung fand für ihre Gesetzentwürfe im Parlament häufig keine Unterstützung. Sie mußte zwischen dem Präsidenten und dem Parlament lavieren, Mehrheiten suchen und zahlreichen Lobbys Zugeständnisse machen.

Während des Präsidentenwahlkampfes machten sich der Präsident und das Parlament für die wirtschaftliche Misere gegenseitig verantwortlich. Kučma beschuldigte die VR, seine Reformversuche blockiert zu haben. Die Linken in der VR sahen in dem unter Kučma entstandenen Clan- und Oligarchensystem die Hauptursache für den wirtschaftlichen und sozialen Niedergang.

Im Folgenden wird auf einige Stereotypen in der Darstellung der ukrainischen Politik eingegangen. Diese Stereotypen wiederholen sich sowohl in den ukrainischen als auch in den westlichen Medien.

Erstes Stereotyp. Das ukrainische Parlament sei "rot" und "linksorientiert", da angeblich die Linken oder gar Kommunisten in der VR dominieren. Dies trifft nicht zu, weil die ukrainischen Linken mit etwa 150 Abgeordneten (davon 115 Kommunisten) ein Drittel der Sitze in der VR einnehmen. Auch zu Beginn der laufenden Legislaturperiode verfügten die parlamentarischen Linken über höchstens 170-180 Mandate. Nichtsdestotrotz wurde das Parlament durch die von den Präsidialstrukturen kontrollierten Massenmedien als Bastion der Linken dargestellt, die alle Reformversuche des Präsidenten zunichte machten. Die Mehrheit im Parlament hatten in Wirklichkeit schon seit Ende 1998 propräsidentische Fraktionen, die von der "Partei der Macht" gelenkt wurden. Da diese Fraktionen oft miteinander zerstritten waren und um den Einfluß auf den Präsidenten und die Aufteilung des Eigentums rangen, traten sie selten geschlossen auf, was eine zahlenmäßige Überlegenheit der Linken vortäuschte. Die Bildung einer parlamentarischen Mehrheit durch elf Fraktionen im Januar 2000 verdeutlichte die Überlegenheit der propräsidentischen Kräfte in der VR. Ob diese

Koalition von Dauer sein wird, ist anzuzweifeln, da sie bunt zusammengewürfelt ist. Ihr gehören sowohl Reformkräfte und Nationaldemokraten als auch Oligarchenparteien an. Das einzige, was diese Abgeordneten zusammenschweißte, war die Angst vor einer vorzeitigen Parlamentsauflösung, da die meisten Parteien auf vorgezogene Parlamentswahlen nicht vorbereitet waren. Deswegen traut auch Kučma dieser Mehrheit nicht. Seine Weigerung, das Referendum zur Änderung der Verfassung auszusetzen oder nur zu verschieben, begründete er mit der Gefahr ihres Zerfalls: Wenn das Referendum nicht auf der Tagesordnung stünde, wäre eine solche Mehrheit von kurzer Dauer. "Das Parlament ist krank. Das beste Heilmittel ist die Bildung einer Mehrheit, und ich freue mich, daß sie ins Leben gerufen wurde, obwohl viele Abgeordnete unterschiedliche Positionen beziehen," so Kučma.³ Den Kern dieser pro-präsidentischen Mehrheit, die von der Präsidialadministration vorgegebene Entscheidungen absegnen soll, bilden drei von Oligarchen dominierte Parteien: die Vereinigte Sozialdemokratische Partei der Ukraine – SDPU(o), die Demokratische Union – DS und die Partei "Werktätige Ukraine" – TU.

Zweites Stereotyp. Der Präsident sei reformorientiert, das Parlament dagegen rückwärtsgerichtet und bremse seine Reformen. Diese gängige Formel ist nicht ganz korrekt. Die anfänglichen Reformversuche Kučmas sind längst im Sand des ukrainischen Machtkampfs steckengeblieben. Der Kapitalismus à la Kučma hat weniger mit marktwirtschaftlichen Reformen als mit der Umverteilung von Eigentum und Ressourcen zu tun. Im Clansystem, das unter Kučma entstanden ist, ist die korrupte Staatsbürokratie eine symbiotische Verbindung mit der Geschäftswelt eingegangen.

In diesem System fehlt die Trennung von Macht und Geld, Politik und Geschäftswelt. Unter Kučma haben die Wirtschaftsclans und Holdings, die zunehmend Einfluß auf die Politikgestaltung gewannen, die Politik als eine Art lukratives Geschäft entdeckt. Da erfolgreiche Geschäfte in der Ukraine nur mit Wohlwollen und ausschließlich unter der Kontrolle der Exekutive möglich sind, können nur loyale Geschäftsleute überleben. Im Parlament gibt es pro-präsidentische Clans und Gruppierungen, die genauso reformfeindlich sind wie die kommunistische Minderheit. Im Parlament sitzen über 100 Unternehmer (biznesmeny), die oft gegen Reformen sind, die ihre Gewinne oder Monopolstellung in Gefahr bringen könnten.

Dreimal in seiner politischen Karriere forderte Kučma erfolgreich außerordentliche Vollmachten. Zum ersten Mal 1992 als Regierungschef: Ihm wurden damals Sondervollmachten für ein halbes Jahr vom Parlament übertragen, per Dekret zu regieren. Zum zweiten Mal erhielt er derartige Vollmachten als Präsident gemäß dem Verfassungsvertrag von 1995: Er erlangte damals die alleinige Kontrolle über die Exekutive für ein Jahr und erhielt das Recht, ohne Parlamentszustimmung den Premierminister zu ernennen. Zum dritten Mal waren es die Übergangsregelungen der Verfassung 1996, die ebenfalls Sonderrechte für den Präsidenten vorsahen: Kučma bekam das Recht, in der Übergangsfrist von drei Jahren nach der Annahme der Verfassung per Dekret in Wirtschaftsfragen zu regieren. Es fehlte Kučma also nicht an Machtbefugnissen, sondern eher an politischem Willen und Strategie, die Reformpolitik

³ Urjadovyj kur'jer, 27.1.2000, S. 3.

durchzusetzen. Jedenfalls scheiterten die Reformen nicht daran, daß Kučma zu wenig Macht hatte.

Drittes Stereotyp. Die Reformpolitik stehe im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen zwischen Parlament und Präsident. Diese Feststellung stimmt nur zum Teil: Kučma begründet zwar die Notwendigkeit der Stärkung der Exekutive mit Reformen. Seine zielstrebige Schwächung des Parlaments hat aber weder mit Reformen noch mit der Bekämpfung der Linken, sondern lediglich mit der Festigung seiner Machtstellung zu tun. Nicht die Reformstrategie ist der Hauptstreitpunkt zwischen Parlament und Präsident, sondern die Machtfrage, vor allem die Kontrolle über die Exekutive. Reformen werden nur in dem Maße durchgeführt, wie sie die bestehenden Besitz- und Machtverhältnisse nicht in Frage stellen.

Kučma als "Reformer" zu bezeichnen ist deshalb unangemessen. Weder er selbst noch seine Regierungschefs Masol, Marčuk, Lazarenko oder Pustovoitenko verdienen diesen Namen. An Kučmas Reformwillen sind ernsthafte Zweifel angebracht. Er persönlich ist maßgeblich verantwortlich für die desolante Wirtschaftslage des Landes und für stagnierende Reformen. Die Ernennung von Viktor Juščenko zum Regierungschef am 22. Dezember 1999 kam nur auf Druck des Westens (d.h. der USA und des IWF) zustande. Während des Besuchs Kučmas in den USA Anfang Dezember 1999 wurde ihm von amerikanischer Seite klar gemacht, daß die USA den Fortgang der Reformen nicht mit dem Namen Pustovoitenkos verbinden.⁴

Juščenko war für Kučma die "zweite Wahl", nachdem sein Wunschkandidat Pustovoitenko, den er kurz nach seiner Wiederwahl dem Parlament vorgeschlagen hatte, im Parlament scheiterte. Die Ernennung des 46-jährigen Bankiers, der als Reformanhänger gilt, hat mit einer nachhaltigen und konsequenten Reformpolitik wenig zu tun, es handelt sich eher um den Strohalm eines Schiffbrüchigen.

Das Scheitern Pustovoitenkos im Parlament am 14. Dezember 1999 ist einmalig in der neuesten politischen Geschichte der Ukraine. Zum ersten Mal bestätigte das Parlament nicht den vom Präsidenten vorgeschlagenen Kandidaten für das Amt des Regierungschefs. Das eigentliche Paradox besteht aber darin, daß ausgerechnet die präsidententreuen Fraktionen der SDPU(o), "Werktätige Ukraine" (TU) und "Die Wiedergeburt der Regionen" (DS) Pustovoitenko im letzten Moment ihre Unterstützung entzogen. Für ihn stimmten nur 206 Abgeordnete, 44 waren dagegen bei 21 Enthaltungen. Zehn Abgeordnete verweigerten die Stimmabgabe. Von den anwesenden 421 Abgeordneten ließen sich zum Zeitpunkt der Abstimmung lediglich 281 registrieren. Viele Abgeordnete aus den propräsidentischen Fraktionen nahmen an der Abstimmung gar nicht teil.⁵

⁴ Zerkalo nedeli, 11.12.1999, S. 1.

⁵ Pravda Ukrainy, 15.12.1999, S. 1. Vor jeder Abstimmung lassen sich die im Sitzungssaal anwesenden Abgeordneten per Knopfdruck registrieren. Im ukrainischen Parlament gibt es außer den drei üblichen Abstimmungsmöglichkeiten (Ja, Nein, Enthaltung) eine vierte – die Abstimmungsverweigerung – für die registrierten Abgeordneten. Eine andere Art Abstimmungsverweigerung bildet die Möglichkeit, zwar im Sitzungssaal anwesend zu sein, sich aber nicht registrieren zu lassen. In dem erwähnten Fall haben 140 Abgeordnete aus vorwiegend präsidentenfreundlichen Fraktionen diese Möglichkeit genutzt.

Die Nichtbestätigung Pustovojtenkos bedeutete paradoxerweise keine Niederlage für den Präsidenten. Im Gegenteil, Kučma gelang es, sein Gesicht zu wahren, da er hinter den Kulissen ein "Doppelspiel" trieb: Der "neue" Präsident muß auch einen neuen Regierungschef haben, unter diesem Motto stimmten die propräsidentischen Fraktionen gegen Pustovojtenko oder blieben der Abstimmung fern. Um Kučma das Image eines "Reformers" zu geben, mußte ein neuer, junger, unverbrauchter Regierungschef her, der auch im Westen eine gute Reputation hat. Pustovojtenko hatte in den zweieinhalb Jahren seiner Amtszeit keine Reformen durchgeführt. Er stabilisierte lediglich den Rückgang und verwaltete den Mangel, ohne imstande zu sein, eine konstruktive Zusammenarbeit mit der VR zu organisieren.

2. Das Referendum und seine Folgen für das politische System

In den ersten fünf Jahren seiner Amtszeit schaffte es Kučma trotz westlicher Kredite und russischer Energielieferungen nicht, das Land aus der chronischen wirtschaftlichen und sozialen Krise herauszuführen. Um von seiner Verantwortung abzulenken, machte er am Vorabend der Präsidentschaftswahlen 1999 das Parlament zum Hauptschuldigen für das Desaster. Ziel seiner zweiten Amtszeit ist die Gleichschaltung der Legislative.

Den Ausweg aus der tiefen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Krise sucht Kučma seit Jahren in der Stärkung der Exekutive und in der Schwächung der Legislative. Diesen Weg sind vor ihm schon El'cin und Lukašenka gegangen, von den Präsidenten der mittelasiatischen GUS-Republiken ganz zu schweigen. Weder sie noch Rußland oder Belarus, wo ein starkes Präsidialsystem auf Kosten der Legislative etabliert wurde, können aber überzeugende Reformfortschritte vorweisen.

Trotz seiner Beteuerungen, die erst 1996 verabschiedete Verfassung nicht zum Spielball in politischen Auseinandersetzungen werden zu lassen, zeigte sich der Präsident im Präsidentschaftswahlkampf immer entschlossener, ein Referendum über die Grundlagen des Staatsaufbaus durchzuführen, um die Präsidialmacht zu stärken.

Präsident Kučma neigt dazu, politische Probleme mittels eines Volksentscheids zu lösen. Er versucht schon seit langem, ein Referendum als Instrument gegen das Parlament einzusetzen. Zweimal seit seiner Wahl zum Präsidenten 1994 ordnete er Referenden an und setzte damit das Parlament unter Druck. Sein Referendumsukas vom 15. Januar 2000 war bereits der dritte in fünf Jahren.

Zum ersten Mal nutzte Kučma ein Referendum als Waffe gegen die VR am 31. Mai 1995, um die Annahme des Verfassungsvertrags durch das Parlament zu beschleunigen. Eine Woche nach dem Präsidentenerlaß reagierte die VR mit der Verabschiedung des "Gesetzes über die Macht", das Kučma wesentliche Vollmachten bis zur Annahme der neuen Verfassung sicherte. Im Gegenzug zog Kučma seinen Referendumsukas zurück. Zum zweiten Mal griff Kučma zu diesem Druckmittel am 27. Mai 1996, um die Verabschiedung der Verfassung zu beschleunigen. Bei dem auf den 25. September 1996 angesetzten Referendum sollte der Verfassungsentwurf des Präsidenten gebilligt werden. Der sah die Installierung eines Zweikammerparlaments (der Nationalversammlung) und die Ausstattung des Präsidenten mit

zusätzlichen Vollmachten hinsichtlich der Auflösung des Parlaments sowie die Abschaffung der Abgeordnetenimmunität vor. Der Referendumsukas verfehlte seine Wirkung nicht: Schon zwei Tage später wurde die Verfassung in einer Kompromißvariante mit einer Zweidrittelmehrheit gebilligt, woraufhin Kučma sein Vorhaben aufgab.

Drei Jahre später bereute Kučma öffentlich seine damalige Kompromißbereitschaft und Nachgiebigkeit gegenüber dem Parlament. Er beschuldigte die VR, die Verfassung zu eigenen Gunsten verabschiedet und den Präsidenten dabei um den Finger gewickelt zu haben. Vor den Präsidentschaftswahlen 1999 griff er seine alten, aus seinem Verfassungsentwurf von 1996 stammenden Ideen wieder auf. Im Unterschied zu jener Zeit konnte Kučma jetzt auf die Unterstützung der Regionen zählen. Am 27. September 1999 unterzeichnete er zusammen mit dem Bund der lokalen und regionalen Spitzenpolitiker (*Spilka lideriv miscevych ta rehional'nych vlad*) eine Deklaration, die die Einführung des Bikameralismus, die Verabschiedung der Verfassung durch ein Volksentscheid usw. vorsah.⁶ Zu dieser *Spilka* gehören die Gouverneure (Chefs der staatlichen Gebietsadministrationsen), Vorsitzende der Gebietsradas, Leiter der lokalen Selbstverwaltungsorgane, Bürgermeister von Großstädten und einzelne direkt gewählte Abgeordnete.

Nach seiner Wiederwahl 1999 begann Kučma mit energischen Vorbereitungen des Referendums. Diesmal bediente er sich einer doppelgleisigen Taktik: Einerseits initiierten die ihm gegenüber loyalen Gruppierungen ein "Referendum auf Initiative des Volkes", andererseits kam es zur "samtenen" Revolution im Parlament und Absetzung der Parlamentsführung. Die präsidententreuen Parteien in der VR bildeten im Januar 2000 eine parlamentarische Mehrheit, die seitdem auf eine "konstruktive" Arbeit mit dem Präsidenten und der Regierung eingeschworen ist.⁷

In einer Gesellschaft ohne demokratische Traditionen, bei geringem Kenntnisstand der Bevölkerung in politischen Fragen und Monopolstellung der staatlichen Massenmedien ist die Rolle des Referendums als politisches Instrument zweifelhaft. Man kann auch undemokratische Entscheidungen vom Volk per Referendum absegnen lassen. Es kann keine Zweifel geben, daß im Fall eines Volksentscheids über die Abschaffung oder Beibehaltung der Todesstrafe die überwiegende Mehrheit für die zweite Option votieren würde. Die besten Beispiele bieten aber die mittelasiatischen GUS-Republiken. Mit formal demokratischen Mitteln (per Referendum) wurden dort autoritäre Regime etabliert und die Amtszeiten der Machthaber verlängert.

Das Referendum vom 16. April 2000 war das erste – wie es hieß – auf "Initiative des Volkes" in der Geschichte der unabhängigen Ukraine. Diese Charakterisierung ist allerdings irreführend, da in Wirklichkeit die Initiative von der Präsidialadministration und einigen eng mit ihr verbundenen Parteien, vor allem der DS von Volkov, ausging. Mit Hilfe der staatlichen Institutionen wurden in weniger als zwei Monaten fast 4 Mio. Unterschriften für das

⁶ Fakty i komentarii, 7.10.1999, S. 4.

⁷ Darüber ausführlicher in: Alexander Ott, Die politischen Parteien in der Ukraine: Aktivitäten innerhalb und außerhalb des Parlaments, Berichte des BIOst, 10, 2000.

Referendum gesammelt. Die sechs Referendumsfragen wurden ebenfalls von der Präsidentialadministration formuliert.

Noch vor der Unterschriftenaktion und der Bildung von Initiativgruppen war Kučma sicher, daß das Referendum unbedingt zustande kommen würde. Am 23. Dezember 1999 wurde die erste Initiativgruppe für das Referendum von der Zentralen Wahlkommission (CVK) registriert. Diese Initiativgruppe wurde in Žytomyr am 7. Dezember 1999 ins Leben gerufen und bestand überwiegend aus Mitgliedern der erst im Mai 1999 gegründeten Partei DS. Insgesamt wurden 218 Gruppen registriert, die Unterschriften sammelten. Schon drei Wochen später, am 15. Januar 2000, registrierte die CVK 199.858 Listen mit 3.947.955 Unterschriften zugunsten des Referendums.⁸ Dies war nur möglich, weil die Initiativgruppen vor der offiziellen Registrierung schon mit der Sammlung von Unterschriften begonnen hatten. Laut Verfassung müssen mindestens 3 Mio. Unterschriften in zwei Dritteln der Regionen gesammelt werden, um ein Referendum auf Volksinitiative durchführen zu können. In 21 administrativen Einheiten (19 Gebiete, ARK und Stadt Kiev) wurden jeweils über 100.000 Unterschriften gesammelt.

Einige Tage zuvor reagierte die VR auf die hektischen Vorbereitungen der Präsidentialadministration: Sie verabschiedete am 11. Januar 2000 mit Zweidrittelmehrheit (309 Ja-Stimmen, 24 Gegenstimmen, 4 Enthaltungen) das Gesetz über ein zeitweiliges (*timčasovyj*) Moratorium bei der Durchführung sowohl von gesamtukrainischen als auch regionalen Referenden im Jahr 2000.⁹ Auf das Moratorium der VR reagierte die Präsidentialadministration mit verstärkten Vorbereitungen für das geplante Verfassungsreferendum. Es findet "bei jedem Wetter" statt, bestätigte Kučma trotz der negativen Haltung der Parlamentarischen Versammlung des Europarats. "Wenn jemand die Ukraine als eine Kolonie betrachtet, täuscht er sich." Die Parlamentarische Versammlung des Europarats sei nicht das ganze Europa, genauso wenig wie das Parlament der Ukraine nicht die ganze Ukraine sei.¹⁰ Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hatte zuvor Kučma aufgerufen, das Referendum bis zur Verabschiedung des neuen Gesetzes über das Referendum zu verschieben. Sie mahnte auch die Einhaltung der Verfassung bei der Implementierung der Referendumsergebnisse an und empfahl ihrem Ministerkomitee, die Mitgliedschaft der Ukraine auszusetzen, falls die Verfassung verletzt werden sollte.¹¹

Unter dem massiven Druck des Europarats versuchte Kučma zuletzt, seine Rolle und die seiner Umgebung beim Initiieren des Referendums herunterzuspielen. Er erklärte: "Ich habe nur den Erlass über das Referendum unterschrieben, das auf Initiative des Volkes zurückgeht, und damit nur dessen Willen honoriert."¹² In Wirklichkeit war der Präsident der erste, der

⁸ Urjadovyj kur'jer, 19.1.2000, S. 3.

⁹ Holos Ukrajiny, 12.1.2000, S. 2.

¹⁰ Kievskie vedomosti, 6.4.2000, S. 3.

¹¹ Der Text der Empfehlung 1451 (2000) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats in: Holos Ukrajiny, 14.4.2000, S. 4.

¹² Holos Ukrainy, 25.1.2000, S. 1.

schon seit Jahren die Ideen, die zum Kern des Referendums gehören, propagierte, und zwar die Aufhebung der Abgeordnetenimmunität und die Einführung eines Zweikammerparlaments sowie die Billigung der Verfassung durch ein Volksreferendum. Nach Ansicht des Direktors des Instituts für Politik (Kiev), Mykola Tomenko, zeugt der Referendumsukas des Präsidenten davon, daß Kučma die gültige Verfassung für nicht legitim hält.¹³

Die Kritik der Parlamentarischen Versammlung des Europarats am Vorabend des Referendums führte dazu, daß die parlamentarische Delegation der Ukraine in diesem Gremium auf Drängen Kučmas demnächst ausgetauscht werden soll. Einige Mitglieder dieser Delegation kritisierten offen den Präsidenten und seinen Ukas und "diskreditierten" damit die Ukraine in Europa. "Die Autoren von Verleumdungen über das Referendum waren Ukrainer, die diesen Namen gar nicht verdienen. Diese Leute haben nicht im Interesse der Ukraine, sondern gegen sie gearbeitet," so Kučma.¹⁴ Gemeint waren vor allem Holovatyj und Marmazov, die bei der Parlamentarischen Versammlung des Europarats gegen das Referendum eintraten. Kučma: "Einige VR-Abgeordnete sollten sich an das Laboratorium für Knochenmarktransplantationen wenden, um ein bißchen mehr Gehirn für die Arbeit im Interesse der Ukraine zu bekommen".¹⁵ Die Kučma-kritischen Politiker sollen aus der Delegation ausgeschlossen und durch loyale Abgeordnete ersetzt werden.

Das Volk sollte laut Präsidentenukas vom 15. Januar 2000 beim Referendum zu folgenden Fragen Stellung nehmen:

1. Sprechen Sie der VR der 14. Legislaturperiode Ihr Mißtrauen aus und treten damit auch für eine Änderung der Verfassung (Art. 90) ein, wonach der Präsident die VR auflösen kann, falls ihr bei einem Referendum das Mißtrauen ausgesprochen wird?
2. Unterstützen Sie die Ergänzung der Artikel 90 und 106 (Punkt 8), wonach der Präsident die VR vorzeitig auflösen kann, wenn sie nicht binnen eines Monats eine feste parlamentarische Mehrheit bildet oder nicht binnen drei Monaten den Haushaltsentwurf der Regierung billigt?
3. Sind Sie damit einverstanden, daß die Abgeordnetenimmunität eingeschränkt und Artikel 80 entsprechend geändert wird, dem zufolge die Abgeordneten ohne Zustimmung der VR nicht strafrechtlich verfolgt, festgenommen und verhaftet werden dürfen?
4. Sind Sie damit einverstanden, daß die Zahl der Abgeordneten von 450 auf 300 reduziert wird und dementsprechend die Verfassung (Art. 76) und das Wahlgesetz geändert werden?
5. Unterstützen Sie die Bildung eines Zweikammerparlaments, in dem eine Kammer die Interessen der Regionen vertritt, sowie eine entsprechende Verfassungs- und Wahlgesetzänderung?

¹³ Pravda Ukrainy, 19.2.2000, S. 1.

¹⁴ Nezavisimost', 18.4.2000, S. 2.

¹⁵ Zerkalo nedeli, 29.4.2000, S. 1.

6. Sind Sie damit einverstanden, daß die ukrainische Verfassung durch ein allukrainisches Referendum angenommen werden soll?

Am 27. März 2000 entschied das Verfassungsgericht (KSU), daß der Referendumsukas des Präsidenten verfassungskonform sei und die Referendumsergebnisse nicht konsultativ, sondern obligatorisch sein müßten. Die vom Volk unterstützten Vorschläge müßten in die Verfassung eingehen, so das KSU. Das Parlament sollte die Referendumsergebnisse erörtern und eine entsprechende Verfassungskorrektur beschließen.

Außerdem entschied das KSU (auf internationalen Druck hin), die erste und sechste Frage zu streichen, da sie nicht verfassungskonform seien. Diese Entscheidung des Verfassungsgerichts bedeutete eine empfindliche Niederlage für Kučma, da er seit Jahren auf sein Recht pocht, das Parlament, dem das Volk das Mißtrauen ausspricht, aufzulösen. Damit war die Gefahr der Parlamentsauflösung vorerst gebannt. Die VR kann nicht vom Präsidenten aufgelöst werden, außer auf dem von der Verfassung vorgesehenen Weg (wenn innerhalb von 30 Tagen keine Plenarsitzung zustande kommt). Der Giftzahn des Referendums wurde gezogen, so ein Abgeordneter.¹⁶ Das Verfassungsgericht versperrte Kučma außerdem den Weg, unter Umgehung der VR Verfassungsänderungen vom Volk absegnen zu lassen. Damit beschränkte das KSU den Spielraum für Kučma und bestätigte das Parlament als die einzige Institution, die die Verfassung mit einer Zweidrittelmehrheit auf der Basis des festgeschriebenen Prozederes ändern kann. Der Präsident kann somit das Parlament nicht umgehen. Ohne die Verabschiedung einer Verfassungsänderung durch das Parlament kann der Präsident keine Verfassungsreform erreichen.

Das konkrete Prozedere für eine Verfassungsänderung wird im Kapitel XIII der Verfassung "Die Einbringung von Veränderungen in die Verfassung der Ukraine" festgelegt. Es besteht aus fünf Schritten:

1. Schritt: Der Präsident oder ein Drittel der Abgeordneten (mindestens 150) bringen ins Parlament einen Gesetzentwurf ein, der eine Verfassungsänderung vorsieht (Art. 154).
2. Schritt: Mit einfacher Mehrheit (226 Stimmen) beschließt die VR, den Gesetzentwurf dem Verfassungsgericht vorzulegen.
3. Schritt: Das Verfassungsgericht prüft, ob der Gesetzentwurf der Verfassung (vor allem Art. 157 und 158) entspricht (Art. 159).
4. Schritt: Der Gesetzentwurf wird zunächst von der VR mit einfacher Mehrheit (226 Stimmen) angenommen (Art. 154).
5. Schritt: Erst in der nächsten Sitzungsperiode wird der Gesetzentwurf von einer Zweidrittelmehrheit (300 Stimmen) verabschiedet (Art. 154).

Für die Änderung des Verfassungskapitels XIII. selbst sind noch größere Hürden vorgesehen. Es kann nur geändert werden, wenn der Präsident oder eine Zweidrittelmehrheit (300 Stim-

¹⁶ Kievskie vedomosti, 30.3.2000, S. 2.

men) den Gesetzentwurf eingebracht haben. Im Fall der Verabschiedung des Gesetzes sollen die Verfassungskorrekturen vom Volksreferendum bestätigt werden.¹⁷

Das Referendum vom 16. April 2000 brachte keine Überraschungen. Nach Angaben der CVK nahmen 29,73 Mio. von 36,63 Mio. Stimmberechtigten am Referendum teil (81,15%). Alle vier verbliebenen Fragen wurden positiv beantwortet. Die zusätzlichen Vollmachten des Präsidenten in bezug auf die Auflösung der VR wurden von 25,18 Mio. Bürgern (84,69%) befürwortet. Für die Einschränkung der Abgeordnetenimmunität votierten 26,46 Mio. Wähler (89%). Die Reduzierung der Abgeordnetenzahl von 450 auf 300 fand die Unterstützung von 26,73 Mio. Wähler (89,91%). Die Einführung eines Zweikammerparlaments befürworteten 24,28 Mio. Bürger (81,68%).¹⁸

Es gibt mehrere Gründe, warum die überwiegende Mehrheit der Bürger alle Vorschläge des Präsidenten unterstützte. Erstens, die Bevölkerung wurde von den präsidententreuen Medien seit Monaten entsprechend "bearbeitet". Unmittelbar vor dem Referendum betonten die Massenmedien dessen Notwendigkeit noch einmal. Die Argumentationsbeispiele brachte die Wochenzeitung "Zerkalo nedeli": Das Referendum sei nötig, damit "die Wirtschaft anläuft", "heimische Warenproduzenten ein modernes Steuerrecht bekommen", "der Korruption ein Ende gemacht wird", "Löhne und Renten rechtzeitig ausgezahlt werden", "du einen Arbeitsplatz und festen Lohn hast und deine Kinder eine sichere Zukunft".¹⁹ Insbesondere das Fernsehen und der Rundfunk, aber auch die Zeitungen "Urjadovyj kur'jer", "Fakty i kommentarii", "Kievskie vedomosti", "Nezavisimost'" agitierten für das Referendum und riefen die Bürger auf, die Referendumsfragen positiv zu beantworten.

Zweitens, die Popularität des Parlaments ist "dank" der Medien ohnehin so gering, daß die Wähler auch für seine Abschaffung votiert hätten, falls diese Frage gestellt worden wäre. Das Parlament ist zum Teil selbst an seinem schlechten Image bei der Bevölkerung schuld. Andererseits ist die demokratische Gewaltenteilung nicht gefestigt, und es fehlt sowohl bei der Bevölkerung als auch beim Präsidenten an Respekt vor der freigewählten Volksvertretung. Die Tatsache, daß Kučma das Parlament als eine halbkriminelle Struktur brandmarkt, die "Diebe im Gesetz" beherbergt,²⁰ führt nolens volens zu der Frage, wenn schon eine vom Volk gewählte Institution so ist, was kann man dann von den vom Präsidenten abhängigen Strukturen, die weder gewählt noch kontrollierbar sind, erwarten?

Drittens, die Bürger hatten das Recht, innerhalb von zehn Tagen vor dem Referendumstermin ihre Stimme abzugeben. Vom 6. bis 16. April machten davon 54,16% Gebrauch.²¹ Sie wurden von den staatlichen Medien dazu aufgefordert, frei nach dem Motto: "Wer früher abstimmt, der kann mit reinem Gewissen am Sonntag, den 16. April, auf seine Datscha fahren." Ganze Studentengruppen wurden während des Unterrichts auf Initiative der

¹⁷ Siehe: Konstytucija Ukrainy (Die Verfassung der Ukraine), Kiev 1997, Art. 154-159.

¹⁸ Holos Ukrainy, 25.4.2000, S. 2.

¹⁹ Zerkalo nedeli, 22.4.2000, S. 2.

²⁰ Nezavisimost', 12.4.2000, S. 3.

²¹ Zerkalo nedeli, 22.4.2000, S. 2.

Hochschuladministration zu Wahllokalen gebracht. Ganze Belegschaften von Betrieben marschierten während der Arbeitszeit zu den Wahlurnen. Die lokalen Wahlkommissionen riefen viele Bürger privat an, um sie zur Teilnahme aufzufordern.

Viertens, es fehlte eine geschlossene Opposition zum Referendum. Die Führer von linken sowie von einigen national-demokratischen Parteien (z.B. *Sobor*) riefen zwar zum Boykott auf, hatten aber keine gemeinsame Strategie entwickelt, um das Referendum zu torpedieren. Die Wähler blieben für die oppositionellen Kräfte unerreichbar: Sie waren den staatlich kontrollierten Medien ausgeliefert. Die Opposition zeigte sich desorientiert und demoralisiert. Außerdem wurde sie daran gehindert, ihre Positionen hinsichtlich des Referendums zu verbreiten.

Warum ließen sich die ukrainischen Wähler so leicht manipulieren? Dieses Phänomen ist nicht nur für die ukrainische Gesellschaft bezeichnend, sondern auch für alle GUS-Länder, aber mit jeweils charakteristischen Merkmalen. In der Ukraine ist auch neun Jahre nach der Erlangung der Unabhängigkeit viel von einem Obrigkeitsdenken vorhanden. Die Neigung, Vorschläge "von oben" unkritisch zu akzeptieren, weil "die da oben alles besser wissen", ist erhalten geblieben. Dazu kommen Langmut und Gutgläubigkeit, die den Ukrainern nachgesagt werden und die Sowjetzeit überlebt haben. Breite Teile der Bevölkerung sind leicht manipulierbar, politisch naiv sowie politikmüde. Die Wähler sind immer wieder bereit, den absurdesten Wahlversprechen zu glauben. Viele wählen nicht mit Verstand, sondern "mit dem Herzen." Die Autorität der staatlichen Massenmedien (insbesondere Fernsehen) ist seit der Sowjetzeit ungebrochen. Die Demokratie inklusive Gewaltenteilung, Pluralismus, Menschenrechte, Parteiensystem und freie Massenmedien ist aufgrund der erst in Ansätzen existierenden Bürgergesellschaft schwach verankert. Und schließlich: Die Persönlichkeit des Präsidenten spielt die zentrale Rolle in der ukrainischen Politik. Sein Verhältnis zur Macht, sein Demokratieverständnis, seine Kompromißbereitschaft, seine Personalpolitik, seine Ziele dominieren den politischen Prozeß. Das Parlament als Ganzes, ganz gleich wie geschlossen es nach außen agiert, wird dem Präsidenten diese Position in absehbarer Zeit nicht streitig machen können.

Trotz eindeutiger Ergebnisse brachte das Referendum Kučma seinem Ziel zunächst keinen Schritt näher. Er ging aus dem Referendum zwar gestärkt hervor und erhielt zusätzliche Druckmittel gegen das Parlament, das jetzt den Willen des Volkes nicht einfach ignorieren kann. Obwohl er auf die rasche Implementierung der Referendumsergebnisse in die Verfassung drängt, hat er aber keine weiteren verfassungskonformen Druckmittel, falls die VR die Verfassungsänderung verweigert.

Darüber hinaus reicht die präsidententreue Mehrheit im Parlament nicht aus, um die Verfassung zu revidieren. Der Stellvertretende VR-Vorsitzende Stepan Havryš von der propräsidentischen Fraktion "Die Wiedergeburt der Regionen" betonte: "Die Verfassung sieht keine automatische Implementierung der Referendumsergebnisse vor. Das Verfassungsgericht hat die VR lediglich angewiesen, sich mit den Referendumsergebnissen

auseinanderzusetzen".²² Da die parlamentarische Mehrheit im April 2000 über 274 Mandate verfügte, dürfte eine baldige Verfassungsrevision unmöglich sein.

Da Kučma die VR weder auflösen noch die Verfassungsänderungen vom Volk absegnen lassen kann, ist er also auf das Parlament angewiesen, um die erwünschten Verfassungskorrekturen zu erreichen. Wie könnte Kučma seine Ziele erreichen?

1. Durch eine weitere Schwächung der parlamentarischen Opposition und Stimulierung von Übertritten der Abgeordneten in die präsidentenloyalen Fraktionen.
2. Durch massiven Druck seitens der Massenmedien und die Darstellung der Abgeordneten als machtbesessene und verantwortungslose Schurken, die den Willen des Volkes ignorieren und sich damit über das Volk stellen.
3. Wenn die von Kučma erwünschte Verfassungsrevision im Herbst in der VR scheitert, könnte es zur Parlamentsauflösung und vorgezogenen Neuwahlen kommen. Die Präsidialadministration könnte dann eine Pseudopartei bilden à la "Medved" ("Bär") in Rußland, um die Bildung einer präsidentennahen Fraktion in der VR zu sichern und damit die nötige Mehrheit zu erreichen. Rußländische Wahltechnologien werden in der Ukraine ohnehin schon seit Jahren erfolgreich kopiert.

3. Bevorstehende Verfassungsrevision und ihre Folgen für die Machtinstitutionen

Mit seinem Referendum hat Kučma den Stein ins Rollen gebracht und eine Verfassungskrise heraufbeschworen, deren Auswirkungen kaum abzusehen sind. Die Referendumsergebnisse bedeuten auf den ersten Blick einen Sieg für Kučma und die Bestätigung seiner Linie in Richtung auf die Entmachtung des Parlaments. Unabhängig davon, ob die für die Verfassungskorrekturen notwendige Zweidrittelmehrheit zustande kommt, ist die Arbeit der VR für die nächste Zeit wesentlich beeinträchtigt. Das Parlament ist jetzt gezwungen, sich monatelang mit der Verfassungsrevision zu befassen. Das Ende ist nicht abzusehen, da etwa 40 Verfassungsartikel (von 161) gemäß den Referendumsergebnissen geändert werden müßten. Das Parlament könnte außerdem weitere Änderungen der Verfassung verabschieden, die nicht im Sinn Kučmas wären. Am Ende könnte eine völlige Umkrepelung der Verfassung stehen, die die Befugnisse der obersten Staatsorgane neu definiert. Der Sieg Kučmas könnte sich also unter Umständen als ein Pyrrhussieg erweisen.

Das Referendum wirft mehr Fragen auf, als es Antworten gibt. Welche Funktionen und Vollmachten soll das Oberhaus (*Senat*) bekommen? Wie soll es zusammengesetzt sein? Falls Gebietsgouverneure automatisch Senatoren werden, sollen sie weiterhin vom Präsidenten ernannt werden? Wenn sie jedoch von der Bevölkerung gewählt werden, wo ist die Garantie, daß die Senatoren immer auf Präsidentenkurs bleiben? Falls sie nicht mehr vom Präsidenten ernannt, sondern von der Bevölkerung der jeweiligen Region gewählt werden sollen, wird das

²² Holos Ukrajinny, 12.4.2000, S. 2.

zu ihrer größeren Selbständigkeit gegenüber Kiev führen. Falls sie nicht demokratisch gewählt, sondern wie jetzt vom Präsidenten ernannt werden, wird es dem Oberhaus an Legitimation fehlen, was auf Dauer nicht demokratiefördernd wäre.

Falls sich Kučma durchsetzt, wird die Einführung eines Oberhauses im ukrainischen Parlament nicht nur die Entmachtung der VR bedeuten, die so zur "zweiten Kammer" (Unterhaus) degradiert wird. Dies würde auch einen Schub zu verstärkter Regionalisierung der Ukraine auslösen, unter Umständen die Entwicklung von einem Unitarstaat zu einer Föderation einleiten. Außerdem dürfte die Bildung einer zweiten Kammer den Gesetzgebungsprozeß zusätzlich verlangsamen, statt ihn zu beschleunigen.

Schon am 25. April 2000 brachte Kučma einen Gesetzentwurf "Über die Einbringung von Änderungen in die Verfassung gemäß den Referendumsergebnissen" im Parlament ein. Laut Verfassung hätte er auch ohne Referendum diesen Gesetzentwurf in die VR einbringen können. In diesem Fall wären seine Vorschläge vom Parlament mit Sicherheit abgeschmettert worden. Sich auf die Referendumsergebnisse stützend, kann Kučma jetzt mehr Druck auf das Parlament ausüben und mit Nachdruck auf die Implementierung pochen. Nach Einschätzung eines der schärfsten Kritiker Kučmas, Serhij Holowatyj, führt der eingebrachte Entwurf zur Errichtung eines autoritären Regimes, zu unbegrenzter Präsidialmacht und zur Zerstörung des Parlaments.²³

Nach dem Präsidentenentwurf sollen zunächst nur vier Verfassungsartikel (76, 80, 90 und 106) geändert werden. Dieser Gesetzentwurf sieht die Reduzierung der Abgeordnetenzahl von 450 auf 300 und die Aufhebung der Abgeordnetenimmunität vor. Außerdem soll der Präsident ermächtigt werden, die VR aufzulösen, falls sie nicht innerhalb von drei Monaten den Staatshaushalt verabschiedet oder sich im Laufe eines Monats keine parlamentarische Mehrheit bildet. Kučma schlug dem Parlament vor, seinen Entwurf noch vor der Sommerpause in der fünften Sitzungsperiode zu erörtern und in der nächsten Sitzungsperiode im September 2000 endgültig zu verabschieden. Das Zweikammerparlament soll zunächst nicht eingeführt werden. Eine Kommission aus Vertretern des Präsidenten, der VR, der Regierung sowie Selbstverwaltungsorganen, wissenschaftlichen Instituten und politischen Parteien soll zunächst Vorschläge dazu ausarbeiten. Gleichzeitig rief Kučma unter Umgehung des Parlaments das Verfassungsgericht an, um prüfen zu lassen, ob sein Gesetzentwurf im Einklang mit der Verfassung steht.

Erst nach dem Referendum sammelte die Opposition ihre Kräfte und brachte am 10. Mai 2000 einen Alternativentwurf in die VR ein. Die Verfassung sieht vor, daß mindestens 150 Abgeordnete eine Verfassungsrevision initiieren können. Dieser Gesetzentwurf wurde von Serhij Holowatyj, Oleksandr Moroz und Mychajlo Pavlovs'kyj vorbereitet und von 152 Abgeordneten unterschrieben. Im Unterschied zum Präsidentenentwurf sieht er die Umwandlung der Ukraine in eine parlamentarische Republik vor.

²³ Zerkalo nedeli, 13.5.2000, S. 1.

Am 11. Mai 2000 fiel der Präsidentenentwurf in der VR zunächst durch, da nur 174 Abgeordnete dafür votierten, ihn dem Verfassungsgericht zur Prüfung vorzulegen. Erst ein Kompromißvorschlag, beide Gesetzentwürfe (des Präsidenten und der Abgeordneten) gleichzeitig dem Verfassungsgericht zu unterbreiten, fand die Unterstützung von 304 Abgeordneten.²⁴

Entgegen Kučmas Erwartungen kann die Einführung eines Zweikammerparlaments mit der Reduzierung der Vollmachten des Präsidenten einhergehen. Ein Teil seiner Vollmachten könnte auf das Oberhaus übertragen werden (z.B. das Vetorecht gegen Gesetzbeschlüsse der VR). Außerdem könnte die Kontrolle über der Exekutive im Unterhaus konzentriert werden, wie dies im Gesetzentwurf von Holovatyj vorgesehen ist. Er berücksichtigt zwar die Referendumsergebnisse, verbindet sie aber mit der Stärkung der Legislative und Schwächung des Präsidenten.

Im Unterschied zum Präsidentenentwurf, der nur drei von vier Referendumsfragen berücksichtigt und in die Verfassung implementiert, geht der Gesetzentwurf von Holovatyj, Moroz und Pavlovs'kyj auf alle vier Referendumsfragen ein. Das Parlament soll aus zwei Kammern bestehen. Das Unterhaus – die VR – umfaßt 300 Abgeordnete und wird nach dem Verhältniswahlrecht über Parteilisten gewählt. Innerhalb eines Monats soll die VR die Mehrheit bilden, die auch den Regierungschef samt Kabinett stellt. Damit würde der Präsident entmachtet, der nicht mehr vom Volk, sondern von den beiden Kammern des Parlaments alle vier Jahre gewählt werden soll.²⁵ Das Oberhaus (Länderrat – *Zemel'ne Viče*) soll aus 150 Abgeordneten bestehen, die nach dem Mehrheitswahlrecht in Wahlkreisen gewählt werden. Ins Oberhaus sollen weder Gouverneure noch Bürgermeister gewählt werden, damit das Prinzip der Gewaltenteilung gewahrt bleibt. Das Oberhaus soll auch ein Vetorecht besitzen, den Generalstaatsanwalt wählen sowie den Staatshaushalt billigen.²⁶

Laut Analyse des Instituts für Politik in Kiev (Direktor Mykola Tomenko) sieht der Präsidentenentwurf eine rein mechanische Implementierung der Referendumsergebnisse in die Verfassung vor.²⁷ Da das Zweikammerparlament in diesem Entwurf nicht vorgesehen sei, sei unklar, ob die Zahl von 300 Abgeordneten für beide Kammern gelte oder nur für das Unterhaus. Der Vorschlag des Präsidenten hinsichtlich der Abgeordnetenimmunität führe dazu, daß nicht mehr die VR, sondern eine andere Institution über die Aufhebung der Immunität entscheiden wird (z.B. das Oberste Gericht). Die Ausweitung der Vollmachten des Präsidenten hinsichtlich der Auflösung des Parlaments werfe ebenfalls neue Fragen auf: Was ist eine parlamentarische Mehrheit? Wie wird sie gebildet? Was sind ihre Rechte bei der Bildung der Regierung? Auf welche Weise wird die Abgeordnetenimmunität eingeschränkt? Der Alternativentwurf der Abgeordneten sehe hingegen eine parlamentarisch-präsidiale Staatsform vor und gerate in Konflikt mit den Referendumsergebnissen.

²⁴ Kievskie vedomosti, 12.5.2000, S. 4.

²⁵ Zerkalo nedeli, 29.4.2000, S. 2.

²⁶ Holos Ukrajin, 27.4.2000, S. 2.

²⁷ Pravda Ukrainy, 31.5.2000, S. 1.

Am 29. Mai 2000 wurde per Präsidentenukas eine Kommission ins Leben gerufen, die die Verfassungsänderungen gemäß den Referendumsergebnissen vorbereiten soll. Es handelt sich dabei um die Implementierung der dritten und vierten Frage des Referendums. Die Kommission soll ihre Vorschläge bis Ende 2000 unterbreiten. Es wurden zwei Kommissions-Kovorsitzende ernannt: der Chef der Präsidialadministration, Volodymyr Lytvyn, und der Vizevorsitzende der VR, Viktor Medvedčuk (Anführer der "Parlamentsrevolte" und SDPU(o)-Vorsitzender). Der Kommission gehören auch der einflußreiche Abgeordnete Oleksandr Volkov (DS) und andere prominente präsidentennahe Politiker an. Diese Besetzung der Verfassungskommission macht klar, daß von ihrer Unabhängigkeit und Unparteilichkeit keine Rede sein kann: Ihre Vorschläge werden mit Sicherheit präsidentische Wünsche widerspiegeln.

Das Verfassungsgericht begann am 13. Juni 2000 mit der Erörterung der beiden Gesetzentwürfe zur Änderung der Verfassung. Parallel dazu prüfte das KSU die Beschlüsse der parlamentarischen Mehrheit vom 21. Januar und 1. Februar 2000 ("Parlamentsrevolte" mit der Absetzung der VR-Führung) auf ihre Verfassungsmäßigkeit. Das KSU erklärte am 4. Juli 2000, daß diese Angelegenheit außerhalb seines Kompetenzbereichs liege: Dies sei ein internes Problem der VR.²⁸

Das KSU befand am 27. Juni 2000, daß der Präsidentenentwurf "nicht gegen die Verfassung verstößt". Er entspreche den Verfassungsartikeln 157 und 158 und berühre nicht die Rechte und Freiheiten von Menschen. Gleichzeitig stellte das KSU fest, daß im Fall der Verfassungsrevision einige Artikel präzisiert oder ergänzt werden müssen.²⁹ Das KSU hatte keine Bedenken hinsichtlich der Reduzierung der Abgeordnetenzahl von 450 auf 300. Die Einschränkung der Abgeordnetenimmunität soll aber mit einer Präzisierung des Art. 80 der Verfassung einhergehen. Außerdem betonte das VG, daß falls der Begriff "konstant arbeitende parlamentarische Mehrheit" (*postijno dijača parlaments'ka bil'sist'*) in die Verfassung aufgenommen werde, auch "die parlamentarische Minderheit" Garantien "für eine freie und unabhängige Willensäußerung" bekommen solle. Darüber hinaus sei sicherzustellen, daß im Fall der vorzeitigen Parlamentsauflösung der Haushalt verabschiedet wird.³⁰

Am 13. Juli 2000 zündete das KSU eine "Bombe". Mit seiner politisch motivierten Entscheidung, den alternativen Gesetzentwurf der VR zu Fall zu bringen, schlug es sich auf die Seite des Präsidenten. Am gleichen Tag, dem letzten Tag der Sitzungsperiode, billigte die VR mit einfacher Mehrheit den Gesetzentwurf des Präsidenten (251 Ja-Stimmen, 22 Gegenstimmen und 2 Enthaltungen).³¹ Dieser Beschluß ist um so überraschender, als noch zwei Tage zuvor, am 11. Juli 2000, das Parlamentskomitee für Rechtspolitik der VR einstimmig empfohlen hatte, diesen Gesetzentwurf abzulehnen. Es sei notwendig, ihn entsprechend den Forderungen

²⁸ Kievskie vedomosti, 5.7.2000, S. 3.

²⁹ Den', 30.6.2000, S. 1-2.

³⁰ Holos Ukrajiny, 30.6.2000, S. 1-2.

³¹ Den', 14.7.2000, S. 1.

des KSU zu überarbeiten.³² Mit diesem Doppelschlag gelang es Kučma, nicht nur den konkurrierenden Alternativentwurf zu stoppen, sondern auch seinen Änderungsentwurf doch noch vor der Sommerpause durch das Parlament zu bringen. Damit konnte er einen wichtigen Etappensieg für sich verbuchen.

Die VR wird in der nächsten Sitzungsperiode im Herbst 2000 die Implementierung der Referendumsergebnisse fortführen. Die Verfassungsänderungen sollen dann von 300 der insgesamt 450 Abgeordneten endgültig verabschiedet werden. Falls im September diese Zweidrittelmehrheit nicht zustande kommt, dürfte dies erneut zu Spannungen zwischen den Machtinstitutionen führen. Erst vorgezogene Parlamentswahlen könnten dann die Bildung einer propräsidentischen Verfassungsmehrheit im Parlament bringen, nach dem rußländischen Beispiel, als die Duma mit Zweidrittelmehrheit die Vorschläge Putins zur Entmachtung des Oberhauses unterstützte. Um diese Mehrheit zu erreichen, soll das Wahlgesetz zugunsten kleiner Parteien geändert werden. Die 4%-Hürde soll nach Plänen der DS abgeschafft werden, damit die propräsidentischen Parteien, die an dieser Hürde 1998 gescheitert waren (wie z.B. APU oder PRP), mehr Sitze im neuen Parlament bekommen. Die Nachwahlen vom 25. Juni 2000 in zehn Direktwahlkreisen demonstrierten eindeutig, daß bei niedriger Wahlbeteiligung (etwa 30%) meist betuchte und prominente Kandidaten das Rennen machten. Kein Kandidat der Linken konnte ein Mandat erobern.³³ Eine entscheidende Rolle spielten nicht politische Positionen der meist parteilosen Kandidaten, sondern Verbindungen zur Staatsbürokratie oder zum Kapital. Vielfach werden diese Nachwahlen als Test für die neuen Wahltechnologien bewertet. Bei den nächsten Parlamentswahlen werden Leute aus der Staatsnomenklatura und finanzstarke Oligarchen und Unternehmer bessere Karten haben. Vor allem aber soll vor den nächsten Parlamentswahlen eine neue Koalition entstehen, die die mächtigsten Oligarchen-Parteien vereinigt: die SDPU(o) von Medvedčuk und Surkis, die DS von Volkov und die TU von Pynčuk, Derkač und Šarov.

4. Reelle oder virtuelle Reformen?

In seiner Amtseinführungsrede am 30. November 1999 bezeichnete Kučma den 14. November (die Stichwahl) als Tag des zweiten ukrainischen Referendums³⁴ (Das erste war das Unabhängigkeitsreferendum vom 1. Dezember 1991). Kučma überbewertete seinen Wahlerfolg und wollte seinen Sieg als Bestätigung seiner bisherigen Politik sehen. Dabei hat er ihn eher seinem Gegner Symonenko, der als KPU-Chef die Gesellschaft polarisierte und für viele nicht wählbar war, zu verdanken.

Am Vorabend der Wahlen versprach Kučma, im Fall seiner Wiederwahl ein anderer Präsident zu werden. Mit einer Flut an Dekreten begann er seine zweite Amtszeit. Noch zwischen den Wahlgängen ernannte Kučma Marčuk zum Sekretär des RNBOU und setzte die Gouverneure in den Gebieten ab, in denen die Wähler mehrheitlich für andere Kandidaten votiert hatten

³² <http://www.rada.kiev.ua>

³³ Den', 27.6.2000, S. 2.

³⁴ Holos Ukrajinu, 2.12.2000, S. 3.

(Vinnicja, Poltava und Kirovohrad). In den ersten zwei Monaten wurden weitere Gouverneure ausgetauscht und Verwaltungschefs in etwa 70 Bezirken abgelöst, in denen die Mehrheit ebenfalls gegen Kučma votiert hatte. Im Wahljahr 1999 wurden insgesamt 16 Gebietsgouverneure (von 24), 61 Stellvertretende Gouverneure sowie 144 Bezirksgouverneure ausgewechselt. Mit weiteren Ukasen regelte Kučma die Zeremonie der Amtseinführung des Präsidenten und bestimmte die Symbole der Präsidialmacht.

Zu seinen wichtigsten Aufgaben erklärte Kučma aber die Verwaltungsreform, die Beschleunigung der Privatisierung und die Reformierung des agrar-industriellen Komplexes.

4.1 Die Verwaltungsreform

Kurz nach seiner Wiederwahl begann Kučma mit der Reorganisation der Exekutive. Am 15. Dezember 1999 unterzeichnete er drei Ukase "Über die Änderungen in der Struktur der Zentralorgane der Exekutive", "Über das System der Zentralorgane der Exekutive" und "Über die Zusammensetzung des Ministerkabinetts".³⁵

Die Regierung wurde entsprechend diesen Ukasen umgebildet und verkleinert. Einige Ministerien wurden aufgelöst, andere zusammengelegt:

- aus dem Ministerium für den agrar-industriellen Komplex und drei Staatskomitees wurde das Ministerium für Agrarpolitik gebildet;
- aus dem Ministerium für Naturschutz und fünf Staatskomitees, Kommissionen und Verwaltungen entstand das Ministerium für Ökologie und Naturressourcen;
- aus zwei Ministerien (für Außenwirtschaftsbeziehungen und Handel sowie Wirtschaftsministerium) und vier Staatskomitees, Staatsdiensten und Staatsagenturen entstand das neue Wirtschaftsministerium;
- auf der Basis eines Ministeriums und eines Staatskomitees entstand das Bildungs- und Wissenschaftsministerium;
- aus zwei Ministerien (für Energie und für Kohleindustrie) und drei Staatsdepartaments wurde das Ministerium für Brennstoff und Energie gebildet;
- das Staatskomitee für Informationspolitik, Fernsehen und Rundfunk ging aus zwei Staatskomitees hervor;
- in dem Staatskomitee für Jugend, Sport und Tourismus wurden drei Staatskomitees vereinigt;
- in dem Staatskomitee für Standardisierung und Metrologie wurden zwei Staatskomitees zusammengelegt.

Insgesamt wurden drei Ministerien, 22 Staatskomitees, Komitees, Staatsadministrationen, Staatsdepartaments, Nationale Kommissionen und Agenturen, Kammern und Staatsfonds sowie die Nationalgarde und das Nationale Ermittlungsbüro (NBR) aufgelöst.³⁶ Ihre

³⁵ Siehe Ukase in: Urjadovyj kur'jer, 17.12.1999, S. 2-3.

³⁶ Holos Ukrajiny, 18.12.1999, S. 3.

Geschäftsbereiche wurden zwischen anderen Ministerien aufgeteilt. Der Posten des Ministers ohne Portfeuille wurde ebenfalls liquidiert. An seiner Stelle wurde ein Regierungssekretariat gebildet, geleitet vom Regierungssekretär. Vier Staatskomitees wurden umbenannt.

Besonders symptomatisch war die Auflösung der Nationalgarde und des Ermittlungsbüros. Die Nationalgarde (etwa 20.000 Mann), 1991 gebildet, unterstand dem Präsidenten und der VR gemeinsam und war einst Symbol der Unabhängigkeit. Ihre Aufgaben wurden nun zwischen dem Innen- und dem Verteidigungsministerium aufgeteilt. Die Auflösung des Nationalen Ermittlungsbüros erfolgte ebenfalls überraschend. Das NBR war ursprünglich als Instrument zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und Korruption nach dem Beispiel des FBI gedacht. Trotzdem hat das NBR seine Arbeit nie wirklich aufgenommen, weil das entsprechende Gesetz von der VR nicht verabschiedet wurde. Seine Funktionen wurden nun dem Innenministerium übertragen.

Die Zusammensetzung des Ministerkabinetts:³⁷

- Premierminister Viktor Juščenko, Jahrgang 1954;
- Erster Vizepremier, zuständig für Wirtschaftsfragen, Jurij Jechanurov, 1948, NDPU;
- Vizepremier, zuständig für den Brennstoff- und Energiekomplex, Julija Tymošenko, 1960, Vorsitzende der Partei "Vaterland" (VOB);
- Vizepremier, zuständig für soziale und humanitäre Fragen, Mykola Žulyns'kyj, 1940, LPU;
- Vizepremier, zuständig für die Landwirtschaft und Ökologie, Mychajlo Hladij, 1952, APU;
- Innenminister Jurij Kravčenko, 1951;
- Außenminister Borys Tarasjuk, 1949;
- Verteidigungsminister Oleksandr Kuz'muk, 1954;
- Finanzminister Ihor Mitjukov, 1952;
- Justizminister Sjuzanna Stanik, 1954;
- Transportminister Leonid Kostjučenko, 1955;
- Wirtschaftsminister Serhij Tihipko, 1960 (am 25. Juni ins Parlament gewählt, 5. Juli 2000 zurückgetreten);
- Minister für Arbeits- und Sozialpolitik Ivan Sachan', 1948, KPU;
- Minister für Agrarpolitik Ivan Kyrylenko, 1956, VOB;
- Minister für Brennstoff und Energie Serhij Tulub, 1953 (am 26. Juni 2000 zurückgetreten), Serhij Jermilov (seit 13. Juli);
- Gesundheitsminister Vitalij Moskalenko, 1949;
- Minister für Bildung und Wissenschaft Vasyľ Kremen', 1947, SDPU(o);

³⁷ Die Kabinettsmitglieder ohne Parteiangabe sind parteilos.

- Minister für Kultur und Kunst Bohdan Stupka, 1941;
- Minister für Ökologie und Naturressourcen Ivan Zajec', 1952, NRU;
- Minister für Notstandssituationen (Katastrophenschutz – A.O.) Vasyľ Durdyneć', 1937;
- Regierungssekretär im Ministerkabinett Viktor Lysyc'kyj.

Die Zahl der Ministerien hat sich von 18 auf 15 verringert. Das Kabinett besteht aus dem Premierminister, dem Ersten Stellvertreter, drei Stellvertretern und 15 Ministern. Außerdem gibt es 15 Staatskomitees und fünf diesen gleichgestellte Behörden sowie elf "zentrale Exekutivorgane mit Sonderstatus".³⁸ Insgesamt wurde die Zahl der zentralen Exekutivorganen von 87 auf 46 reduziert.

Die Struktur der ukrainischen Exekutive bleibt trotz Reorganisation kompliziert und wenig durchschaubar. Die zentralen Exekutivorgane bestehen weiterhin aus mehreren Ebenen: aus Ministerien, Staatskomitees, Staatsdiensten und Behörden mit Sonderstatus, wie z.B. das Antimonopolkomitee, das Staatskomitee für regulative Politik und Unternehmertum (*deržavnyj komitet z pytan' rehuljatornoji polityky ta pidpryjemnyctva*), der Fonds für Staatseigentum (*fond deržavnoho majna*), die Steueradministration (*deržavna podatkova administracija*), die Verwaltung für Staatsschutz (*upravlinnja deržavnoj ochorony*), der Sicherheitsdienst SBU (*služba bezpeky Ukrajinny*), die Nationale Kommission für Regulierung der Elektroenergie (*nacional'na komisija reguljuvannja elektroenergetyky*) u.a.

Die Geschäftsbereiche vieler Behörden überschneiden sich oft und unterscheiden sich wenig voneinander. Die Zuständigkeitsbereiche sind nicht klar definiert. So existiert neben dem Justizministerium ein Staatsdepartement für Fragen des Strafvollzugs (*departament z pitan' vykonannja pokaran'*), neben dem Energieministerium gibt es ein Staatskomitee für Energieeinsparung (*deržavnyj komitet Ukrajinny z enerhozberěžennja*) und die oben erwähnte Nationale Kommission für Regulierung der Elektroenergie, neben dem Wirtschaftsministerium gibt es ein Staatskomitee für Industriepolitik (*deržavnyj komitet promyslovoji polityky*) und ein Staatskomitee für regulative Politik und Unternehmertum und neben dem Ministerium für Ökologie- und Naturressourcen gibt es die Staatskomitees für Wasser-, Wald- und Bodennutzung. Diese Beispiele ließen sich weiter fortsetzen.

Gleichzeitig mit der Reform der Exekutive fand die Reorganisation der Präsidialadministration und des RNBOU statt. Kučma wechselte den Chef seines Stabs aus: Am 22. November 1999 wurde Volodymyr Lytvyn zum neuen Chef der Präsidialadministration ernannt. Sein Vorgänger Mykola Biloboc'kyj wurde als Botschafter nach Moskau geschickt. Beim Präsidenten wurde eine neue Verwaltung (*upravlennja delami*) gebildet, um die Tätigkeit des Präsidenten, der VR, der Regierung und des Obersten Gerichts, des Verfassungs- und Arbitragegerichts material-technisch sicherzustellen.³⁹ Außerdem wurde

³⁸ Urjadovyj kur'jer, 17.12.1999, S. 4.

³⁹ Fakty i kommentarii, 17.12.1999, S. 4.

ein neues Amt eingeführt: Am 15. März 2000 wurde der Ex-Vizepremier Volodymyr Lanovyj zum ständigen Vertreter des Präsidenten bei der Regierung ernannt.⁴⁰

Das System von Beratern (*radnyk*), Referenten (*referent*) und Mitarbeitern (*pomičnyk*) wurde abgeschafft. An dessen Stelle wurde der "Dienst des Präsidenten" (*služba prezidenta*) ins Leben gerufen, zu dessen Chef Oleksandr Fedryc'kyj, Ex-Mitarbeiter der Präsidialadministration, ernannt wurde.⁴¹ Anfang Januar 2000 wurde 35 freie Berater (*pozastatnyji radnik*) von Kučma entlassen, unter ihnen der damalige Vorstandsvorsitzende der Nationalen Aktiengesellschaft "Naftahaz Ukrainy", Ihor Bakaj (DS), der VR-Abgeordnete Oleksandr Volkov (DS), der ehemalige Erste Vizepremier, Anatolij Kinach (damals NDPU) und der Ex-Chef der Präsidialadministration, Jevhen Kušnar'ov (NDPU).⁴²

Laut Regierungsbeschluss vom 26. Februar 2000 sollte der Apparat von Ministerien, Komitees und lokalen Behörden ("territoriale Organe") von 200.000 auf 180.000 Stellen reduziert werden.⁴³ Außerdem sollten bis zum 1. April 2000 alle Staatsorgane ihren Apparat und ihr Sekretariat um 30% kürzen.

Die jetzige Verwaltungsreform wird wahrscheinlich ebenso wie die vorherigen im Labyrinth aus partikularen Interessen und bürokratischem Prestige steckenbleiben. Von 1994 bis 1999 erschienen etwa 100 Ukase des Präsidenten und etwa 300 Regierungsverordnungen (*postanova*), die die Reorganisation (darunter auch die Reduzierung) des Apparats der Exekutive vorsahen. Entgegen allen Maßnahmen stieg die Zahl der Staatsdiener um 34.800.⁴⁴ Auch dieses Mal (von Dezember 1999 bis April 2000) ist die Zahl der Staatsdiener um 13.000 erneut angewachsen.⁴⁵ Die Ministerialbürokratie wird nicht wirklich reduziert: Die Mitarbeiter wechseln von einem Ministerium in ein anderes.

Ebenso gescheitert ist Kučma im Kampf gegen die Korruption und organisierte Kriminalität, der anscheinend seine Priorität für das Staatsoberhaupt verloren hat. Die Bestechlichkeit des Staatsapparats hat weiterhin zugenommen. Von 1990 bis 1999 stieg die Zahl der Korruptionsfälle um das 2,6-fache, so das Ukrainische Zentrum für wirtschaftliche und politische Untersuchungen (UCEPI) in einer Analyse.⁴⁶ Die Geschäftsleute zahlten bis zu 6,5% des durchschnittlichen Jahreseinkommens als Bestechungsgelder an Staatsdiener. Außerdem sei die Exekutive wenig effizient und gleichzeitig in hohem Maß verschwenderisch. So wurden 1999 etwa 500 Mio. Hryvna zweckentfremdet. Die organisierte Kriminalität kontrolliert nach Einschätzung des UCEPI bis zu 85% der Banken und 40-50% der Privatbetriebe.⁴⁷

⁴⁰ Kievskie vedomosti, 12.1.2000, S. 5.

⁴¹ Urjadovyj kur'jer, 21.1.2000, S. 2.

⁴² Holos Ukrainy, 15.1.2000, S. 1.

⁴³ Kievskie vedomosti, 29.2.2000, S. 2.

⁴⁴ Zerkalo nedeli, 3.6.2000, S. 3.

⁴⁵ Pravda Ukrainy, 21.4.2000, S. 3.

⁴⁶ Den', 31.5.2000, S. 2.

⁴⁷ Ebenda.

Der Chef der Staatlichen Steueradministration, Mykola Azarov, gab auf der Sitzung des Koordinationskomitees zur Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens am 20. April 2000 bekannt, daß 364 Abgeordnete direkt oder indirekt an kommerziellen Strukturen beteiligt sind.⁴⁸ Diese Firmen kontrollierten ein Viertel des ukrainischen Imports (13,2 Mrd. Hryvna) und ein Zehntel des Exports (5,2 Mrd. Hryvna). Nur 86 Abgeordnete seien unternehmerisch nicht aktiv. 202 Abgeordnete leiteten verschiedene Unternehmen, 473 Firmen seien von Abgeordneten gegründet worden. Unter dem "Einfluß" von Abgeordneten stünden etwa 3.100 Betriebe, die 1999 etwa 4,1 Mrd. Hryvna Steuern nicht bezahlt hätten. Dabei erwähnte Azarov nicht, daß ein Großteil dieser Abgeordneten zu präsidentenloyalen Fraktionen gehört und mit dem Wohlwollen der Präsidialadministration seinen Geschäften nachgeht. Die Exekutive hat damit ein Instrument in der Hand, um das Abstimmungsverhalten dieser Abgeordneten zu beeinflussen.

4.2 Die Beschleunigung der Privatisierung

In den vergangenen Jahren kam die Privatisierung nur schleppend voran. Der Präsident und das Parlament hatten oft zu unterschiedliche Vorstellungen über Ziele und Methoden der Privatisierung. Zur Massenprivatisierung kam es nicht: Nur einige Filetstücke der ukrainischen Industrie wurden unter Ausschluß der Öffentlichkeit privatisiert.

Am 29. Dezember 1999 unterzeichnete Kučma den Uksz "Über die Eilmaßnahmen bei der Beschleunigung der Privatisierung von Staatseigentum", der die Hauptrichtung der Privatisierung bis zum Jahr 2002 festlegte.⁴⁹ Die Privatisierung soll jetzt nur über Geld und nicht mehr über Investitionszusagen abgewickelt werden. Auch Betriebe mit Monopolstellung und "strategische Objekte" sollen privatisiert werden. Während 1999 etwa 628 Mio. Hryvna (für 435 privatisierte Objekte) in den Staatshaushalt flossen, sind für 2000 über 2,5 Mrd. Hryvna (etwa 0,5 Mrd. US-\$ für etwa 2.000 Staatsbetriebe) eingeplant.⁵⁰

Die VR verabschiedete am 22. Februar 2000 des Gesetz "Über das Staatsprogramm der Privatisierung", das von Kučma am 18. Mai 2000 unterzeichnet wurde.⁵¹ Danach werden bis zum Jahr 2002 3 Mrd. US-\$ in den Staatshaushalt fließen (0,5 Mrd. 2000, 1 Mrd. 2001 und 1,5 Mrd. US-\$ 2002).⁵² Die Regierung legte am 19. April 2000 der VR einen Gesetzentwurf vor, der Änderungen im Gesetz "Über die Liste der Staatsbetriebe, die nicht privatisiert werden dürfen" vorsah. Die VR erörterte am 20. April und am 11. Mai 2000 diesen Gesetzentwurf, allerdings kam die notwendige Mehrheit nicht zustande.

⁴⁸ Pravda Ukrainy, 28.4.2000, S. 1.

⁴⁹ Kievskie vedomosti, 30.12.1999, S. 2.

⁵⁰ Kievskie vedomosti, 30.12.1999, S. 2.

⁵¹ Urjadovyj kur'jer, 22.6.2000, S. 4-9.

⁵² Urjadovyj kur'jer, 1.6.2000, S. 3.

4.3 Die Reformierung des agrar-industriellen Komplexes

Mit der Agrarreform hatte Kučma noch in seiner ersten Amtsperiode begonnen. Sein Ukas von 1994 über die Reformierung des Kolchossystems hatte damals aber keine praktische Auswirkung.

Am 3. Dezember 1999 nahm Kučma mit seinem Ukas "Über die Beschleunigung der Reformierung im Agrarsektor" einen erneuten Anlauf.⁵³ Der Ukas sieht unter anderem die Auflösung von Kollektivwirtschaften vor: Kolchosen und Sowchosen sollen in individuelle Betriebe umgewandelt werden. Man kann Boden kaufen, verkaufen, pachten und verpachten. Auch das Privateigentum an Grund und Boden wird zugelassen.

Vier Monate später, Anfang April 2000, erklärte das Ministerium für Agrarpolitik, daß die Umgestaltung des Kolchossystems erfolgreich abgeschlossen sei. In Wirklichkeit bestand die Reform im wesentlichen in der Auswechslung der Bezeichnungen. Etwa 10.700 Kolchosen und Sowchosen haben ihre Bezeichnungen geändert: Aus Kolchosen wurden Produktionsgenossenschaften (*hospodars'ke tovaristvo*) (45%), landwirtschaftliche Genossenschaften (*sil's'kohospodars'kij kooperatyv*) (24%), Privat- und Pachtbetriebe (*pryvatno-arendne pidpryjemstvo*) (22%), Farmwirtschaften (6,5%) und andere (2,5%). Als Stimulans für eine so rasche Umwandlung wirkte die Ankündigung der Regierung, die quasi über Nacht "reformierten" Landwirtschaftsbetriebe von den 6 Mrd. Hryvna Schulden zu befreien. Weitere 7 Mrd. Hryvna schulden die Kolchosen nichtstaatlichen Strukturen. Eine Umfrage von "Socis" zeigte, daß sich die Begeisterung der Bauern für die Reform in Grenzen hielt.⁵⁴ Lediglich ein Viertel der befragten Bauern begrüßte die Auflösung des Kolchossystems. Nur 8,5% glaubten, daß die Reformen erfolgreich sein würden. Die hektischen und schlecht vorbereiteten Maßnahmen der Regierung riefen bei vielen Bauern Mißverständnis und Angst hervor.

Das Kolchossystem ist zwar zusammengebrochen, an seine Stelle ist jedoch noch nichts Neues getreten. Den umbenannten Betrieben mangelt es genauso an Technik, Saatgut und Düngemitteln, wie einst den Kolchosen. Kučmas Positionen in der Agrarfrage sind widersprüchlich, was der Sache nicht dienlich ist. Er sieht die Zukunft der ukrainischen Landwirtschaft in Kollektivwirtschaften, aber auf der Grundlage von Privateigentum.⁵⁵

4.4 Die Legalisierung des Schattenkapitals

In seiner Programmrede zur Lage der Nation (*poslannja*)⁵⁶ vor dem Parlament am 22. Februar 2000 plädierte Kučma zum ersten Mal öffentlich für die Legalisierung des einheimischen, ins

⁵³ Urjadovyj kur'jer, 8.12.1999, S. 4.

⁵⁴ Pravda Ukrainy, 12.4.2000, S. 1.

⁵⁵ Fakty i komentarii, 12.10.1999, S. 2.

⁵⁶ Ukrajina: postup u XXI stolittja. Stratehija ekonomičnoho ta social'noho rozvytku na 2000-2004 roki (Ukraine an der Schwelle des 21. Jahrhunderts. Strategie der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Ukraine 2000-2004), in: Urjadovyj kur'jer, 23.2.2000, S. 2-12.

Ausland abgewanderten Schattenkapitals. Es sei an der Zeit, diesen Schritt zu machen, da sowohl Parlamentswahlen als auch Präsidentschaftswahlen nicht unmittelbar bevorstünden.⁵⁷

Mit seinem Ukas vom 31. März 2000 "Über die Legalisierung der Einkünfte von Personen, die keine Steuern gezahlt haben" machte er den ersten Schritt auf dem Weg zur Rückkehr des Kapitals.⁵⁸ Die Personen, die ihre Einkünfte offenlegen, gehen straffrei aus, und ihre legalisierten Einkünfte bleiben von der Konfiszierung verschont. Informationen über legalisierte Vermögen dürfen nicht veröffentlicht werden. Vermögen, die unrechtmäßig oder kriminell zustande kamen, werden von dem Ukas nicht berührt. Der Präsident legte der VR den entsprechenden Gesetzentwurf vor, der einen Steuersatz von 10% auf das legalisierte Kapital vorsieht.

In einem Interview mit der BBC im April 2000 nahm Kučma die Oligarchen in Schutz. "Nicht die Oligarchen stören die Regierung, sie blockiert sich selbst. Die Regierung muß zunächst in den eigenen Reihen für Ordnung sorgen... In jedem Land gibt es Oligarchen. Wichtig ist nur, daß sie ihr Kapital in die ukrainische Wirtschaft investieren."⁵⁹

Schlußbemerkung

Nach den ersten Ukasen von Dezember 1999 gerieten die Reformen schon im April 2000 ins Stocken. Kučma kritisierte die Regierung scharf und mußte selbstkritisch feststellen, daß die Wirtschaftsreformen stagnieren. "Die Wirtschaftsreformen haben an Tempo verloren."⁶⁰ Er kam zu der bitteren Erkenntnis, daß die Ukraine ohne Kredite des IWF nicht auskommt. Um die Kontakte zum IWF fortzusetzen, müsse die Regierung noch 34 Gesetzentwürfe im Parlament einbringen. In den letzten drei Monaten (Januar-März 2000) sei das Parlament bereit gewesen, alle Regierungsvorschläge zu billigen. Die Regierung aber habe daraus keinen Nutzen gezogen und somit Zeit verloren.

Das alte Szenario scheint sich zu wiederholen: Die Regierung wird immer häufiger von Kučma einerseits und von den Oligarchen andererseits unter Beschuß genommen. Sich auf die starken Oligarchen stützend, läßt Kučma die Regierung angesichts immer größerer Wirtschaftsprobleme auflaufen.

Von wirklichen Reformen oder gar von Konsolidierung der Machtinstitutionen in der Ukraine kann ein halbes Jahr nach Kučmas Wiederwahl keine Rede sein. Aus dem Zustand eines labilen Gleichgewichts, in dem sich die oberen Staatsorgane 1996 bis 1999 befanden, stürzte Kučma sie in einen Änderungsprozeß, dessen Folgen nicht abzusehen sind. Das von ihm initiierte, umstrittene Referendum vom 16. April 2000 brachte die gesamte verfassungsmäßige Ordnung ins Wanken. Das ukrainische politische System gleicht einer

⁵⁷ Holos Ukrajinu, 23.2.2000, S. 2.

⁵⁸ Urjadovyj kur'jer, 4.4.2000, S. 3.

⁵⁹ Pravda Ukrainy, 14.4.2000, S. 1.

⁶⁰ Pravda Ukrainy, 21.4.2000, S. 3.

Baustelle, deren Fundament immer wieder Risse zeigt. In welche Richtung die politische Entwicklung in der Ukraine geht, ist jetzt wieder völlig offen.

Das Referendum hat keine Probleme gelöst, sondern neue geschaffen. Es ist zu bezweifeln, daß die ukrainische Demokratie durch die Beschneidung der Parlamentskompetenzen an Stabilität gewinnt. Die Entmachtung des Parlaments bei gleichzeitiger Stärkung des Präsidialsystems ist kein Allheilmittel, sondern kann ohne entsprechende Gegengewichte zum Autoritarismus verkommen. Sollte Kučma seine Ziele erreichen, würde die Ukraine vom demokratischen Prinzip der Gewaltenteilung weiter abrücken und sich somit von Europa distanzieren.

Abkürzungsverzeichnis

APU	Ahrarna partija Ukrajiny	Agrarpartei der Ukraine
ARK	Avtonomna Respublika Krym	Autonome Republik Krim
CVK	Central'na vyborča komisija	Zentrale Wahlkommission
DS	Demokratyčnyj sojuz	Demokratische Union
KPU	Komunistyčna partija Ukrajiny	Kommunistische Partei der Ukraine
KSU	Konstytucijnyj Sud Ukrajiny	Verfassungsgericht der Ukraine
LPU	Liberal'na partija Ukrajiny	Liberale Partei der Ukraine
NDPU	Narodno-demokratyčna partija Ukrajiny	Volksdemokratische Partei der Ukraine
NRU	Narodnyj ruch Ukrajiny	Volksbewegung der Ukraine
PRP	Partija "Reformy i porjadok"	Partei "Reformen und Ordnung"
RNBOU	Rada nacional'noj bezpeky i oborony Ukrajiny	Rat für nationale Sicherheit und Verteidigung der Ukraine
SBU	Služba bezpeky Ukrajiny	Sicherheitsdienst der Ukraine
SDPU(o)	Social-demokratyčna partija Ukrajiny (objednana)	Vereinigte Sozialdemokratische Partei der Ukraine
TU	Trudova Ukrajina	Partei "Werk tätige Ukraine"
VOB (Vaterland)	Vseukrajins'ke objednannja "Baťkyvščyna"	Allukrainische Vereinigung "Vaterland"
VR	Vechovna Rada	Oberster Sowjet, das ukrainische Parlament

Alexander Ott

Ukraine on the Road to Authoritarian Presidential Rule

Bericht des BIOst Nr. 17/2000

Summary

Findings

1. Kuchma's re-election at the end of 1999 has shaped political developments in Ukraine in the year 2000. His election victory meant not only a shake-up in the balance of power between the various political camps but also a shift in the relative power of the country's political institutions. Just like after his election in 1994, Kuchma tried once again at the beginning of 2000 to boost the power of the presidency at the cost of the legislature. He did this in two ways: by destabilizing parliament and by conducting a referendum on the constitution.
2. The presidential elections in late 1999 marked the beginning of a new phase in the relationship between the institutions of power in the recent political history of Ukraine. Since then authoritarian tendencies have increased, the Ukrainian parliament (Verchovna Rada) has experienced a decline in status and the presidential administration and the Ukrainian Council for National Security and Defence are concentrating more and more power in their own hands. In revising the constitution Kuchma is seeking to achieve political goals that he failed to realize when the constitution was approved in 1996.
3. The controversial referendum on the constitution of 16 April 2000 was the first to be held in an independent Ukraine. Although there was no ambiguity about the result, the referendum plunged the country into a severe constitutional crisis. As a result, the balance of power between the legislature and the executive laid down by the constitution in force is now in jeopardy. Kuchma's contempt for parliamentarianism and his single-minded efforts to weaken the legislature have the almost unqualified support of the Ukrainian population. The idea that there can be no balance of power and that democracy cannot function properly without a strong independent parliament is quite alien to the concept of democracy prevailing in Ukraine, which is shared by the president.
4. The current political dispute revolves around the forthcoming implementation of the results of the referendum. Since the split, the replacement of the leadership of the Verchovna Rada and the formation of a pro-presidential majority, the parliament has become compliant. However, the two-thirds parliamentary majority required to approve amendments to the constitution is still lacking. Only new parliamentary elections could bring a resolution of the political impasse. While the economic and social crisis –

characterised by a mounting public debt; energy shortages; price rises; and failure to pay wages, salaries and pensions – worsens, the main institutions of power are expending their time and energy on a prolonged constitutional debate.

5. Following his election victory Kuchma made a renewed attempt to get the reforms moving, but six months later they are stalling again. The administrative reform has failed to yield the anticipated results, the privatization campaign has scarcely got off the ground, owing to resistance by the state bureaucracy and the oligarchs, and hardly a dent has been made in organized crime and corruption, which are now flourishing amid the less-than-transparent privatization drive. While the agrarian reforms have been successful on paper, this is not reflected in reality: the former granary of the Soviet Union and Europe now finds itself importing grain from Kazakhstan and sugar from Cuba.
6. Kuchma is likely to continue concentrating power in his own hands and intimidating the Verchovna Rada. The parties of the oligarchs, which have gained influence under his patronage and now form the core of presidential power in parliament, not only support the constitutional revisions initiated by Kuchma but would also like to see the electoral law changed in their favour as well as early parliamentary elections. Ukraine is certainly in for a political storm this autumn, for the parliament is then expected to approve with a two-thirds majority the president's draft law, which has been pushed through with the help of the constitutional court.