

### Demokratie durch Referendum? Das neue Referendumsgesetz der Ukraine

Simon, Gerhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

**Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Simon, G. (2013). Demokratie durch Referendum? Das neue Referendumsgesetz der Ukraine. *Ukraine-Analysen*, 121, 2-4. <https://doi.org/10.31205/UA.121.01>

**Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

**Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



## REFERENDUMSGESETZ EU-ASSOZIIERUNGSABKOMMEN

- |   |  |    |
|---|--|----|
| ■ ANALYSE   |  |    |
| Demokratie durch Referendum? Das neue Referendumsgesetz der Ukraine |  | 2  |
| Von Gerhard Simon, Köln   |  |    |
| <hr/>   |  |    |
| ■ ANALYSE   |  |    |
| Das ukrainische Parlament führt Teile der europäischen Gesetze ein  |  | 5  |
| Von Wojciech Konończuk und Tadeusz A. Olszański, Warschau           |  |    |
| ■ UMFRAGE   |  |    |
| Umfragen zur EU-Integration   |  | 7  |
| <hr/>   |  |    |
| ■ CHRONIK   |  |    |
| Vom 25. September bis zum 6. Oktober 2013                           |  | 11 |



## Demokratie durch Referendum? Das neue Referendumsgesetz der Ukraine

Von Gerhard Simon, Köln

### Zusammenfassung

Durch das im November 2012 in Kraft getretene Referendumsgesetz hat sich der ukrainische Präsident umfassende Vollmachten zur Neugestaltung der Verfassung und damit zur Erweiterung der Kompetenzen des Präsidenten gesichert, die weit über das geltende Verfassungsrecht hinausgehen. Bislang hat Janukowytsch noch nicht von diesen Vollmachten Gebrauch gemacht. Es bleibt abzuwarten, in welcher Weise das Referendumsgesetz instrumentalisiert werden wird, um Janukowytsch im Jahr 2015 die Wiederwahl zu sichern.

### Möglichkeit von Referenden

»Das allukrainische Referendum ist eine Form der unmittelbaren Demokratie in der Ukraine, eine Art der Machtübung unmittelbar durch das ukrainische Volk, sie besteht in der Annahme (Bestätigung) von Entscheidungen in Fragen von gesamtstaatlicher Bedeutung durch die Bürger der Ukraine ...«, heißt es in Artikel 1,1 des Referendumsgesetzes vom 6. November 2012. »Gegenstand eines allukrainischen Referendums können alle Fragen sein, mit Ausnahme jener, deren Entscheidung durch Referendum durch die Verfassung der Ukraine und durch Gesetze untersagt ist« (Artikel 3,1). Ausgenommen von einem Referendum sind nach Artikel 74 der Verfassung lediglich Fragen der Steuern, des Budgets und der Amnestie sowie die Menschen- und Bürgerrechte.

In zahlreichen weiteren Bestimmungen wiederholt das Referendumsgesetz die annähernde Allzuständigkeit und allumfassende Kompetenz des gesamtstaatlichen Referendums und vermittelt so den Eindruck, dass die Ukraine sich unter Präsident Janukowytsch auf den Weg zu mehr Demokratie und Volksherrschaft gemacht hat. Das ist umso bemerkenswerter, als die konkreten Ereignisse seit dem Amtsantritt von Janukowytsch im Frühjahr 2010 im Gegenteil zum Rückbau der Demokratie geführt haben.

»Durch das allukrainische Referendum aufgrund einer Volksinitiative verwirklicht das ukrainische Volk als Träger der Souveränität und einzige Quelle der Macht in der Ukraine seine Willensbekundung und kann in der Form, wie sie von der Verfassung und diesem Gesetz vorgeschrieben wird, Gesetze der Ukraine annehmen (Änderungen der Gesetze vornehmen), mit Ausnahme von Gesetzen, deren Annahme von der Verfassung nicht zugelassen ist ...« (Artikel 15,4).

Die umfassendste und zugleich am meisten problematische Bestimmung des Referendumsgesetzes betrifft das Recht, per Referendum eine neue Verfassung zu erlassen. »Durch das allukrainische Referendum aufgrund einer Volksinitiative kann das ukrainische Volk als Träger der Souveränität und einzige Quelle der Macht in der Ukraine sein ausschließliches Recht realisieren, die Verfassungsordnung der Ukraine festzulegen und zu ändern durch die Annahme der Verfassung

der Ukraine (Einrichtung der Macht) in der Form, wie sie von diesem Gesetz vorgeschrieben wird« (Art. 15,2). In den zitierten Bestimmungen des Referendumsgesetzes ist charakteristischerweise von der Mitwirkung des Parlaments nirgendwo die Rede, ja im letzten Zitat aus Artikel 15,2 fehlt sogar der Hinweis auf die geltende Verfassung. Das ist kein Zufall, denn die geltende Verfassung kennt den Fall der Annahme einer gänzlich neuen Verfassung gar nicht. Insofern überschreitet das Referendumsgesetz also die Verfassung.

### Durchführungsbestimmungen

Damit eine »Volksinitiative« gültig zustande kommt, sind drei Millionen Unterschriften von Wahlberechtigten erforderlich, wobei in mindestens zwei Dritteln der Regionen der Ukraine jeweils mindestens 100.000 Unterschriften gesammelt werden müssen (Artikel 15,6). Ein Referendum zur Billigung einer neuen Verfassung oder zur Änderung der geltenden Verfassung wird aufgrund einer Volksinitiative vom Präsidenten ausgerufen (Artikel 16,2). Wieder ist für das Parlament keine Rolle vorgesehen.

Die Resultate der Volksbefragung sind »bindend« (Art. 4,2): Mehr noch, die Resultate »sind endgültig und bedürfen keiner Bestätigung oder Billigung durch irgendwelche Organe der Staatsmacht« (Art. 95,1). Mit dem Referendumsgesetz erhält der Präsident also ein Instrument, mit dem er ohne Mitwirkung der Legislative die Verfassungsordnung im Sinn eines Präsidentialismus neu gestalten könnte. Es sollte für ihn nicht besonders schwierig sein, eine »Volksinitiative« zu starten.

Die Mehrheit der Wähler danach in einem Referendum hinter sich zu bringen, könnte sich schon eher als eine problematische Aufgabe erweisen, deren Ergebnis im Voraus schwer zu prognostizieren ist. Denn es ist nicht sicher, dass die ukrainischen Wähler angesichts der drastisch rückläufigen Popularität von Präsident Janukowytsch ein Referendum unterstützen würden, mit dem offensichtlich seine Herrschaft für die Zukunft gesichert werden soll. Selbstverständlich könnten hier wie auch in der Vergangenheit Manipulation und Wahlfälschung gute Dienste leisten, aber deren Effizienz ist wohl auf maximal 5 % begrenzt.

In einigen Zusammenhängen erhält das Parlament nun doch eine Rolle im Referendumsgesetz, und zwar dort, wo die Verfassung das ausdrücklich vorschreibt. Für Verfassungsänderungen in den Abschnitten I (Allgemeine Grundlagen), III (Wahlen) und XIII (Änderungen der Verfassung der Ukraine) sieht Artikel 156 der Verfassung detailliert die Mitwirkung des Parlaments vor, bevor ein Referendum stattfinden kann. Diese Bestimmungen wurden in das Referendumsgesetz übernommen (Art.17,1). Die genannten Abschnitte der Verfassung können mithin nur mit der Zustimmung von zwei Dritteln der Parlamentsabgeordneten geändert werden. Indem der Präsident über die Möglichkeit verfügt, dem Volk eine gänzlich »neue Version der Verfassung« unmittelbar in einem Referendum zur Abstimmung vorzulegen, könnte Artikel 156 der Verfassung aber ausgehebelt werden.

### Verabschiedung des Gesetzes

Die parlamentarische Behandlung des Referendumsgesetzes vor seiner weitgehend geräuschlosen Verabschiedung am 6. November 2012 lässt kaum einen Zweifel daran, dass es der Partei der Regionen genau darauf ankam, ein Instrument zu schaffen, mit dessen Hilfe die Verfassung ohne Bremswirkung seitens des Parlaments, d. h. der Opposition, umgeschrieben werden kann. Die Vorlage zum Referendumsgesetz wurde nämlich bereits am 29. April 2010, also kurz nach der Wahl von Janukowytsch zum Präsidenten, ins Parlament eingebracht. Bei der entscheidenden zweiten Lesung der Gesetzesvorlage am 9. Juli 2010 wurde auf Initiative der Opposition, unterstützt von den Kommunisten und den Abgeordneten der Gruppe Lytwyn, eine einschneidende Änderung der Vorlage verabschiedet: Die Möglichkeit der Außerkraftsetzung oder Neufassung der Verfassung insgesamt durch Referendum wurde aus dem Referendumsgesetz gestrichen.

Danach verlor die Regierung Janukowytsch offenbar jedes Interesse an diesem Gesetz, jedenfalls wurde der parlamentarische Gesetzgebungsprozess nicht weiterverfolgt. Erst im November 2012 setzte die Partei der Regionen erneut die Vorlage des Gesetzes im inzwischen neu gewählten Parlament auf die Tagesordnung und sorgte für seine umgehende Annahme, und zwar in der Fassung der ersten Lesung aus dem Jahr 2010. Die seinerzeit in der zweiten Lesung beschlossenen entscheidenden Änderungen blieben einfach unberücksichtigt.

### Rückkehr in die Kutschma-Zeit

Janukowytsch und seine Partei der Regionen haben ihre Wahlniederlage im Dezember 2004 bis heute nicht anerkannt und betrachten die Orange Revolution als Betrug und illegale Einmischung des westlichen Auslands. Deshalb werden die Konsequenzen der Orangen Revolu-

tion nach Möglichkeit beseitigt. Die Verurteilung von Julia Tymoschenko zu Gefängnishaft ist nur der drastischste Akt dieser Politik. In den gleichen Zusammenhang gehört die Aufhebung der Verfassungsänderung vom 8. Dezember 2004, die auf dem Höhepunkt der Orangen Revolution erfolgte. Am 1. Oktober 2010 entschied das Verfassungsgericht, dass die Änderungen der Verfassung vom 8. Dezember 2004 unwirksam seien, denn sie seien unter Verletzung formaler Bestimmungen zustande gekommen. Damit trat die Verfassung von 1996 wieder in Kraft, und ein zentrales Element der Orangen Revolution, die Umwandlung des präsidentiellen in ein parlamentarisches System, wurde rückgängig gemacht.

Auch das Referendumsgesetz steht in diesem Zusammenhang; es ist sozusagen eine Revision der Niederlage von Präsident Kutschma, der sich im Jahr 2000 anschickte, mit Hilfe eines Referendums die Verfassung umzuschreiben: Die Kompetenzen des Präsidenten sollten erweitert und das Parlament auf Taschenformat reduziert werden. Kutschma war mit seinen Aktionen schon ziemlich weit fortgeschritten, als dann im Herbst 2000 »Kutschmagate« losbrach und alle weiteren Pläne zunichtemachte. Von der Aufdeckung der illegalen Tonbandmitschnitte in Kutschmas Büro, die die Verwicklung des Präsidenten in die Ermordung des oppositionellen Journalisten Heorhij Gongadse zeigten, führte ein gerader Weg zur Bewegung »Ukraine ohne Kutschma!« und zur Orangen Revolution.

Kutschma hatte auf »Volksinitiative« hin für den 16. April 2000 ein Referendum anberaumt, in dem die Wähler ursprünglich zu sechs Fragen Stellung nehmen sollten. Gemäß Frage eins sollte das Volk dem damaligen Parlament das Misstrauen aussprechen und zugleich dem Präsidenten durch Verfassungsänderung das Recht einräumen, das Parlament, dem das Volk das Misstrauen ausgesprochen hat, aufzulösen. Zweitens sollte der Präsident durch Verfassungsänderung grundsätzlich ermächtigt werden, das Parlament aufzulösen, wenn es nicht innerhalb eines Monats eine stabile parlamentarische Mehrheit bildet oder nicht innerhalb von drei Monaten den Haushaltsentwurf der Regierung verabschiedet. Drittens sollte die in der Verfassung verankerte Abgeordnetenimmunität aufgehoben werden. Viertens sollte die Zahl der Parlamentsabgeordneten von 450 auf 300 reduziert werden. Fünftens sollte die Verfassung in Zukunft ein Zwei-Kammer-Parlament vorschreiben. Sechstens sollte sich das Referendum sozusagen selbst ermächtigen, in Zukunft die ukrainische Verfassung auf dem Weg eines Referendums anzunehmen.

Innerhalb und außerhalb der Ukraine, insbesondere von Seiten des Europarats, wurde massive Kritik an diesen Referendumsfragen laut. Nicht zuletzt unter internationalem Druck entschied das ukrainische Ver-

fassungsgericht im März 2000, dass die Referendumsfragen eins und sechs nicht verfassungskonform seien. Die verbliebenen vier Fragen wurden von den Wählern mit überwältigender Mehrheit von über 80 % mit »Ja« beantwortet. Dennoch kam es, wie oben geschildert, nicht zu einer Umsetzung der Referendumsergebnisse, weil Kutschma ab Herbst 2000 nicht mehr über eine qualifizierte Mehrheit im Parlament verfügte, ohne die Verfassungsänderungen nicht möglich waren.

Alle diese Probleme und Hindernisse scheinen mit dem neuen Referendumsgesetz aus dem Weg geräumt. Denn es erlaubt dem Präsidenten alles, was Kutschma am Ende vergeblich anstrebte, über ein Referendum zu realisieren – vorausgesetzt, die Wähler folgen den Vorlagen des Präsidenten im Rahmen einer allgemeinen Volksabstimmung.

### Das Referendumsgesetz in der Kritik

Innerhalb und außerhalb der Ukraine ist das Referendumsgesetz auf heftige Kritik gestoßen, die von seinen Befürwortern in der Partei der Regionen selbstverständlich zurückgewiesen wird. Manche sehen mit dem Gesetz und seinen Folgen bereits »das Ende der Demokratie in der Ukraine« gekommen. Andere weisen darauf hin, dass schließlich auch die Opposition das Referendum nutzen könnte, um die Absichten des Präsidenten zu konterkarieren – vorausgesetzt, sie ist in der Lage, sich auf ein gemeinsames Vorgehen zu einigen.

Auch in der von Janukowytsch im Mai 2012 berufenen Verfassungsversammlung, die eine neue Verfassung erarbeiten soll, ist das Referendumsgesetz heftig umstritten. Während offenbar die Mehrheit dafür eintritt, das Parlament aus dem Projekt für eine neue Verfassung ganz auszuschließen und die Fragen den Wählern in einem Referendum direkt zur Abstimmung vorzulegen, beharren andere Mitglieder der Verfassungsversammlung darauf, dass ein solches Verfahren im Widerspruch zur geltenden Verfassung und zu europäischen Normen stehe.

Auch Witali Klitschko, einer der Oppositionsführer und Vorsitzender der Parlamentsfraktion Udar, fordert, dass Änderungen der Verfassung in der Kompetenz des Parlaments verbleiben. Er verlangt eine Neufassung des Referendumsgesetzes.

Die Venedig-Kommission der Parlamentarischen Versammlung des Europarates hat in ihrer Stellungnahme im Juni 2013 massive Bedenken gegen das Referendumsgesetz formuliert. Vor allem sieht sie die Gewaltenteilung bedroht. Die Ausschaltung des Parlaments bei der Verabschiedung einer neuen Verfassung oder bei Verfassungsänderungen würde »der Verfassungsstabilität und Legitimität in der Ukraine Schaden zufügen«.

Das Referendumsgesetz und die Präsidentenwahl 2015

### Das Referendumsgesetz und die Präsidentenwahl 2015

Von entscheidender Bedeutung für die Zukunft der Ukraine wird die Präsidentenwahl zum Jahresanfang 2015 sein. Die derzeitigen Machthaber sind entschlossen, die Wiederwahl von Janukowytsch durchzusetzen. Dies ist angesichts der deutlich rückläufigen Popularität des Präsidenten im Vergleich zu der Zeit seines Wahlsiegs im Februar 2010 und in Anbetracht des aktuellen Wahlrechts keine leichte Aufgabe. Deshalb liegt es nahe, die Verfassung und das Wahlgesetz mit Hilfe eines Referendums zu ändern, um dem Amtsinhaber die Wiederwahl zu sichern. So gibt es Vorschläge, den Präsidenten vom Parlament statt direkt vom Volk wählen zu lassen, weil das Parlament, jedenfalls in seiner jetzigen Zusammensetzung und Manipulierbarkeit, einigermaßen berechenbar erscheint. Ein anderer Vorschlag geht dahin, den Präsidenten in nur einer Runde vom Volk wählen zu lassen und nicht eine Zustimmungsrunde von mindestens 50 % vorzuschreiben. Die Opposition könnte durch zahlreiche Kandidaten zersplittert werden, und so könnte der Amtsinhaber eine relative Mehrheit in nur einem Wahlgang erringen. Es bleibt abzuwarten, in welcher Weise das Referendumsgesetz genutzt wird, um einen Machtwechsel im Jahr 2015 zu verhindern.

Derzeit werden in der Öffentlichkeit zahlreiche weniger weitgehende Vorschläge zur Abhaltung von Referenden erörtert. Am weitesten ging bisher die Kommunistische Partei der Ukraine, die im September 2013 ein offizielles Verfahren zur Durchführung eines Referendums bei der Zentralen Wahlkommission eingeleitet hat. Es soll die Wähler fragen, ob sie dem Beitritt der Ukraine zur Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan zustimmen oder nicht. Natürlich agitieren die Kommunisten für einen solchen Beitritt. Die Opposition hat demgegenüber vorgeschlagen, in einer Volksabstimmung die Freilassung von Julia Tymoschenko aus dem Gefängnis zu fordern. Ein offizielles Verfahren ist jedoch bisher nicht eröffnet worden. So hat das Referendumsgesetz bislang nicht zu einer Volksabstimmung geführt. Aber es ist wie eine politische Mine, die jederzeit hochgehen kann.

#### Über den Autor

Prof. Dr. Gerhard Simon ist Historiker und war Leitender Wissenschaftlicher Direktor im Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien in Köln und lehrte an der Universität zu Köln.

#### Lesehinweis

Eine ausführliche Version dieses Beitrags mit Nachweisen erscheint in den Studien zur Sachunmittelbaren Demokratie. Hrsg. Peter Neumann und Denise Renger, Band 12, Nomos Verlag 2013.



## Das ukrainische Parlament führt Teile der europäischen Gesetze ein<sup>1</sup>

Von Wojciech Konończuk und Tadeusz A. Olszański, Warschau

### Zusammenfassung

Im September hat das ukrainische Parlament Teile der »europäischen Gesetze« verabschiedet, die eine Voraussetzung für die Unterzeichnung des Assoziationsabkommens mit der EU auf dem Gipfeltreffen zur Östlichen Partnerschaft in Vilnius am 28./29. November sind. Einer Entscheidung des Rats der Europäischen Union vom Dezember 2012 zufolge wird dieses Dokument nur unter der Bedingung unterschrieben, dass Kiew Reformfortschritte, vor allem in den Bereichen Politik, Rechtswesen und Wahlsystem, gemacht hat. Das einzige der bislang verabschiedeten Gesetze, das entscheidenden Einfluss auf das politische System der Ukraine haben wird, weitet die Kompetenzen der Rechnungskammer (das parlamentarische Gremium, das die Umsetzung des Haushalts kontrolliert) aus. Alle anderen sind von sekundärer Bedeutung. Angesichts der hohen Effizienz, mit der das Parlament die ersten europäischen Gesetze verabschiedet hat, ist zu erwarten, dass bis Anfang November noch weitere Gesetze angenommen werden, einschließlich der entscheidenden: zu den Strafverfolgungsbehörden, der Polizei und der Wahlgesetzgebung. In Bezug auf Julia Timoschenkos Fall hat die ukrainische Regierung jedoch noch nichts unternommen.

Das beispiellose Tempo, mit dem die von der EU erwarteten Regelungen erlassen wurden, zeigt, dass die ukrainische Regierung fest entschlossen ist, das Assoziationsabkommen während des Vilnius-Gipfels zu unterzeichnen. Gleichzeitig hofft Kiew, dies durch einen positiven Eindruck von den bereits erreichten Gesetzesänderungen in Brüssel (und dort auch beim EU-Erweiterungskommissar Stefan Füle) zu einem relativ niedrigen politischen Preis zu erreichen – das heißt, ohne den Fall Timoschenko zu lösen (ihre Freilassung scheint äußerst unwahrscheinlich) und ohne die Einführung einiger Gesetze, die für die derzeit herrschende Elite im Kontext der politischen Rivalitäten in der Ukraine sehr wichtig sind.

### Die europäischen Gesetze

Seit dem Beginn der Herbstperiode am 3. September hat das ukrainische Parlament sehr effektiv gehandelt, und als »europäisch« gelabelte Projekte sind mit überwältigenden Mehrheiten verabschiedet worden. Die bisher angenommenen Gesetze haben sämtliche Fraktionen des Parlaments unterstützt, auch die Kommunisten, die scharfe Gegner der europäischen Integration sind. Das hat zwei Gründe. Zum einen übten die Führung der Partei der Regionen und der Präsident selbst hohen Druck auf die Kommunisten und auf unabhängige Abgeordnete aus. Zum anderen hat sich der Standpunkt der Oppositionsparteien geändert, durch den im Frühjahr parlamentarische Treffen blockiert worden waren, indem von der Regierung die Erfüllung einiger Bedingungen gefordert worden war (darunter das Abhalten von Neuwahlen in Kiew). Dieser Wechsel geht auf Druck aus Brüssel zurück, der auf die Opposition ausgeübt wurde, so dass diese ihre Unterstützung proeuropäischer Regierungsprojekte nun nicht mehr an andere politische Themen koppelt. Die Gesetze müssen noch von Präsident Janukowitsch unterzeichnet werden, das ist jedoch bloße Formalität.

Die wichtigsten der verabschiedeten Gesetze behandeln folgende Bereiche:

### Wahlrecht

Das ukrainische Parlament hat Wahlen in jenen fünf Wahlkreisen mit einem Mehrheitswahlrecht angesetzt, in denen die Zentrale Wahlkommission das Ergebnis der Parlamentswahlen im Oktober 2012 nicht ermittelt und somit das Gesetz gebrochen hat. Sie finden am 15. Dezember dieses Jahres statt. Die Partei der Regionen und die Opposition sind sich einig, dass es notwendig war, die Wahlen dort anzusetzen. Die zweite »Wahl«-Bedingung der EU hat das Parlament allerdings nicht erfüllt: Es hat keine Wahlen für das Bürgermeisteramt in Kiew (das seit Juli 2012 vakant ist) festgesetzt, und auch keine für das Kiewer Rathaus (dessen Amtsperiode im Juni 2013 abgelaufen ist). Darüber gibt es eine stillschweigende Übereinkunft zwischen der Partei der Regionen und der Opposition (obwohl letztere öffentlich die Abhaltung von Wahlen gefordert hat), da diese Wahlen die Vorbereitung beider Parteien auf die Präsidentschaftswahl Anfang 2015 verkomplizieren würden. Die Venedig-Kommission wird voraussichtlich Mitte Oktober ihre Ansicht zu den sich abzeichnenden Änderungen des Wahlrechts kundtun. Es kann zu diesem Zeitpunkt nicht ausgeschlossen werden, dass das entsprechende Gesetz vor dem Vilnius-Gipfel, aber nach dem 21. Oktober, also nach dem Treffen der EU-Außen-

<sup>1</sup> Dieser Artikel erschien erstmalig im Newsletter »Eastweek« (herausgegeben von Zentrum für Osteuropastudien (OSW) in Warschau) vom 25.09.2013. Die Redaktion der Ukraine-Analysen dankt für die Erlaubnis zum Nachdruck.

minister, verabschiedet wird. Der Entwurf für das Wahlgesetz, den die Venedig-Kommission befürwortet hat, wurde allerdings noch nicht auf die Agenda des Parlaments gesetzt, und es ist unwahrscheinlich, dass dies noch geschieht, da die Partei der Regionen offen gegen seine Verabschiedung ist, mit der Begründung, der Entwurf heble Abstimmungsvorschriften aus. Die Verabschiedung des Entwurfs würde eine Änderung der Abstimmungsvorschriften vor der demnächst stattfindenden Wahl erschweren – was in der Ukraine bisher übliche Praxis ist. Zudem weist nichts darauf hin, dass das ukrainische Parlament das Referendumsgesetz (das auf Initiative der Partei der Regionen im November 2012 verabschiedet wurde) in der von der EU geforderten Weise abändert. Dieses Gesetz ermöglicht die Verabschiedung von Gesetzen per Referendum (also ohne Beteiligung des Parlaments), was das Prinzip der repräsentativen Demokratie unterminiert. Wenn nötig, könnte diese Art der Gesetzesverabschiedung ein praktisches politisches Instrument für die ukrainische Regierung werden.

### Das Justizsystem

Das Parlament hat Gesetzesänderungen verabschiedet, die die Haftbedingungen in den Gefängnissen deutlich verbessern (verbessert wurden auch die Bestimmungen zur medizinischen Versorgung). Eine umfassende Reform des postsowjetischen ukrainischen Strafvollzugssystems ist jedoch noch im Vorbereitungsstadium und wird dieses Jahr nicht mehr auf die Agenda kommen. Außerdem hat das Parlament einen Fahrplan zur Umsetzung der vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erlassenen Urteile beschlossen und versprochen, im Oktober weitere Gesetze für eine grundlegende Reform der Strafverfolgung und der Polizei zu verabschieden. Das Verfassungsgericht stimmte dem Gesetzesentwurf zur Stärkung der verfassungsmäßigen Garantie der richterlichen Unabhängigkeit innerhalb von zwei Wochen zu – dieser beinhaltet unter anderem die lebenslange Ernennung von Richtern und entzieht dem Parlament das Recht, Richter aufzustellen (was den Einfluss der Regierung auf die Justiz verringert). Das könnte bedeuten, dass das Gesetz bald verabschiedet wird, obwohl die Verfassung vorsieht, dass dies frühestens im Februar 2015 geschehen kann. Derselbe Gesetzesentwurf für die Verfassung sieht vor, dass der Generalbundesanwalt nicht mehr für einen gewissen Zeitraum ernannt wird, was die Unabhängigkeit dieser Position stärkt. Das neue Gesetz zum Anwaltsberuf wurde bereits 2012 verabschiedet, seine Umsetzung war jedoch mit großen Schwierigkeiten behaftet, etwa mit den neuen im Mai 2013 verabschiedeten Richtlinien für Strafverfahren. Nichtsdestotrotz haben diese bei-

den Gesetze die ukrainischen Verfahren europäischen Standards nähergebracht.

### Antikorruptionsgesetze

Das ukrainische Parlament hat die Verfassung geändert und der Rechnungskammer dabei das Recht zugesprochen, nicht nur die Ausgaben, sondern auch die Einnahmen des Haushalts zu kontrollieren. Damit hat sie ein Element der Verfassungsreform von 2004 wiederbelebt. Im Frühjahr dieses Jahres wurden mehrere Antikorruptionsgesetze verabschiedet. Am 23. September wurde dem Parlament ein Gesetzesentwurf zur nationalen Antikorruptionspolitik vorgelegt, der zum Beispiel eine unabhängige Ermittlungsbehörde für Korruptionsfälle vorsieht. Er wird voraussichtlich im Oktober verabschiedet.

### Weitere Gesetze

Das Parlament hat mehrere Gesetze verabschiedet, die zur Unterzeichnung des vertieften und umfassenden Freihandelsabkommens (DCFTA) nötig sind, und es hat die Zollbestimmungen verändert. Das Gesetz zu den öffentlichen Medien hat zu schweren Auseinandersetzungen in der Opposition geführt und ist der Kommission erneut zur Überprüfung vorgelegt worden. Dagegen weist nichts darauf hin, dass das Antidiskriminierungsgesetz verabschiedet wird (das Voraussetzung der Vereinfachung von EU-Visaanträgen ist), die meisten Gruppierungen lehnen dieses Projekt ab. Außerdem wurde dem Parlament ein Gesetz zur Verhinderung homosexueller Propaganda, das dem entsprechenden russischen Gesetz nachempfunden ist, vorgelegt.

### Zusammenfassung: Der Weg nach Vilnius ist offen?

Die bisher vom ukrainischen Parlament verabschiedeten Gesetze erfüllen Teile der EU-Kriterien für die Ukraine. Das Vorgehen bei der Verabschiedung dieser Gesetze zeigt, dass die Regierung das Assoziationsabkommen auf dem Vilnius-Gipfel unterzeichnen will. Das Parlament hat jedoch noch nicht alle Gesetze verabschiedet, die Brüssel erwartet und die die größten Auswirkungen auf eine Reform des politischen Systems des Landes haben, etwa die zu den Strafverfolgungsbehörden, der Polizei und der Wahlgesetzgebung. Auch wenn zu erwarten ist, dass das Parlament in den nächsten Wochen weitere europäische Gesetze annehmen wird, so hat es doch nicht genügend Zeit, alle von der EU geforderten Gesetze zu verabschieden. Zudem ist offensichtlich, dass die Regierung einige Gesetze nicht verabschieden will, etwa das Wahlrecht und eine veränderte Version des Referendumsgesetzes, da dies – aus Sicht der Regierung – die Position der Partei der Regionen schwächen

würde. Auch im Fall von Julia Timoschenko, die zu acht Jahren Haft verurteilt wurde und in einigen weiteren Fällen (darunter Auftragsmord) als Verdächtige geführt wird, hat die ukrainische Regierung keine Fortschritte gemacht. Kiew scheint zu glauben, dass die bereits verabschiedeten Gesetze und diejenigen, die voraussichtlich im Oktober verabschiedet werden, von der EU begrüßt werden und zur Unterzeichnung des Assoziationsab-

kommens in Vilnius ausreichend sind. Man sollte daher nicht erwarten, dass Timoschenko in absehbarer Zeit freigelassen werden wird (auch nicht, falls sie einwilligt, das Land zur Behandlung im Ausland zu verlassen), denn sie wird immer noch als gefährlicher politischer Gegner angesehen.

*Übersetzung aus dem Englischen: Sophie Hellgardt*

#### Über die Autoren:

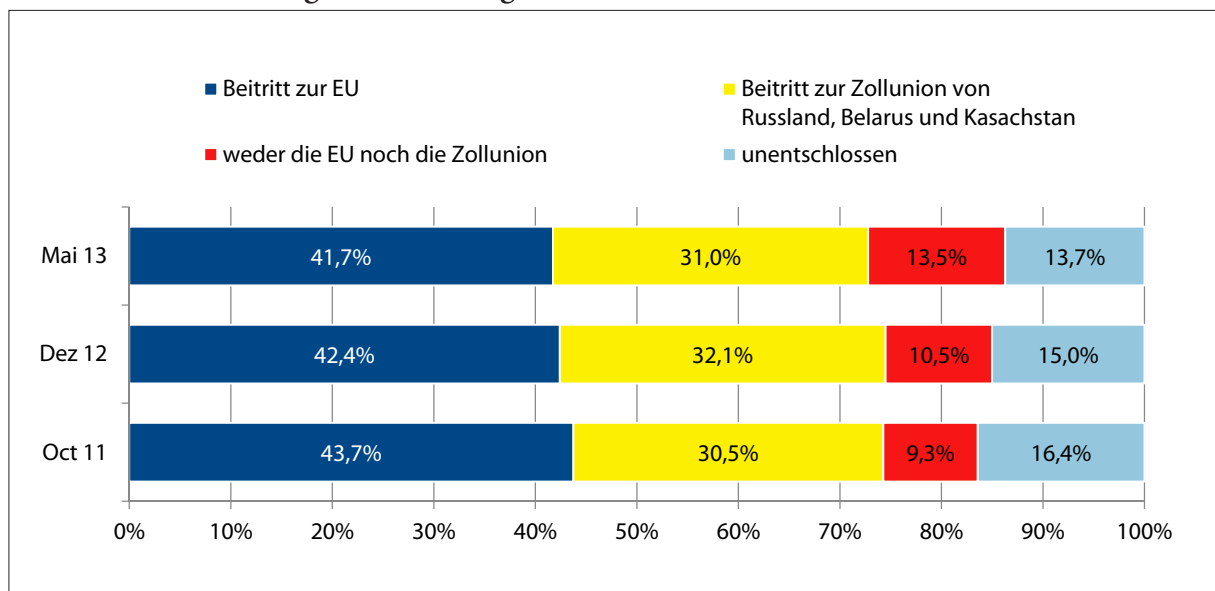
Wojciech Konończuk leitet seit 2011 die Abteilung für die Ukraine, Belarus und Moldawien am Zentrum für Osteuropastudien (OSW) in Warschau.

Tadeusz A. Olszański ist seit 1999 Analyst im OSW-Team zur Ukraine, Belarus und den baltischen Staaten.

## UMFRAGE

### Umfragen zur EU-Integration

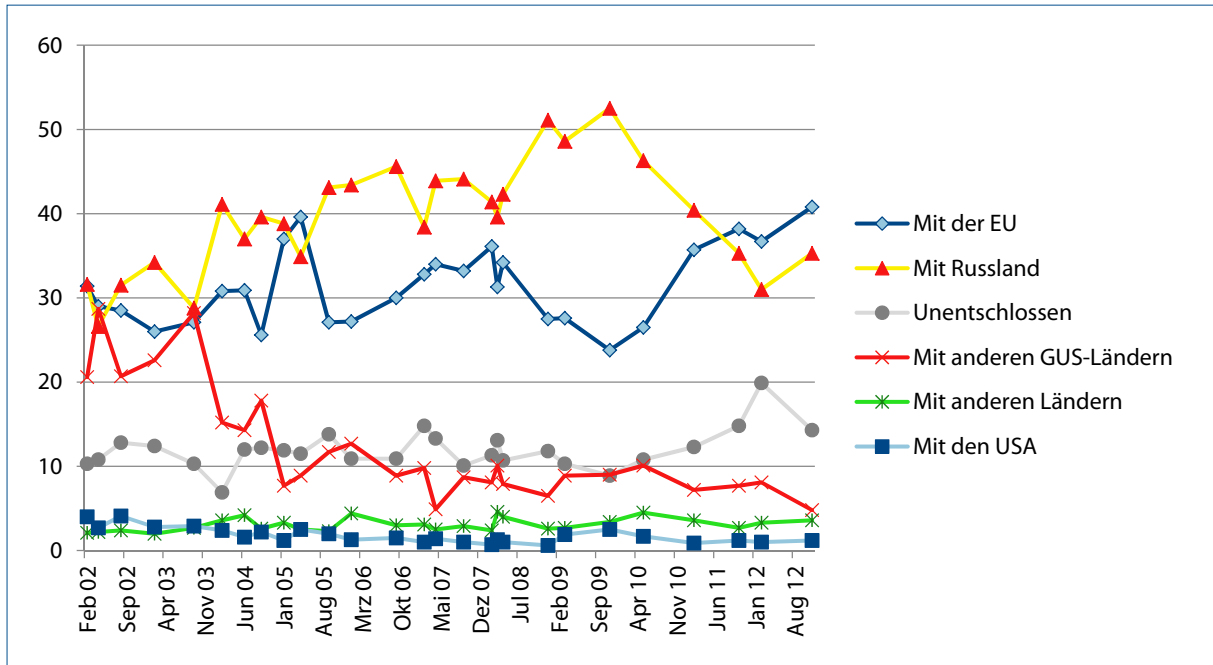
Grafik 1: Welche Integrationsrichtung soll die Ukraine wählen?



Quelle: Repräsentative Umfrage des Razumkow-Zentrums zusammen mit Fonds Demokratischer Initiativen vom 17.–22.05.2013, [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=865](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=865)

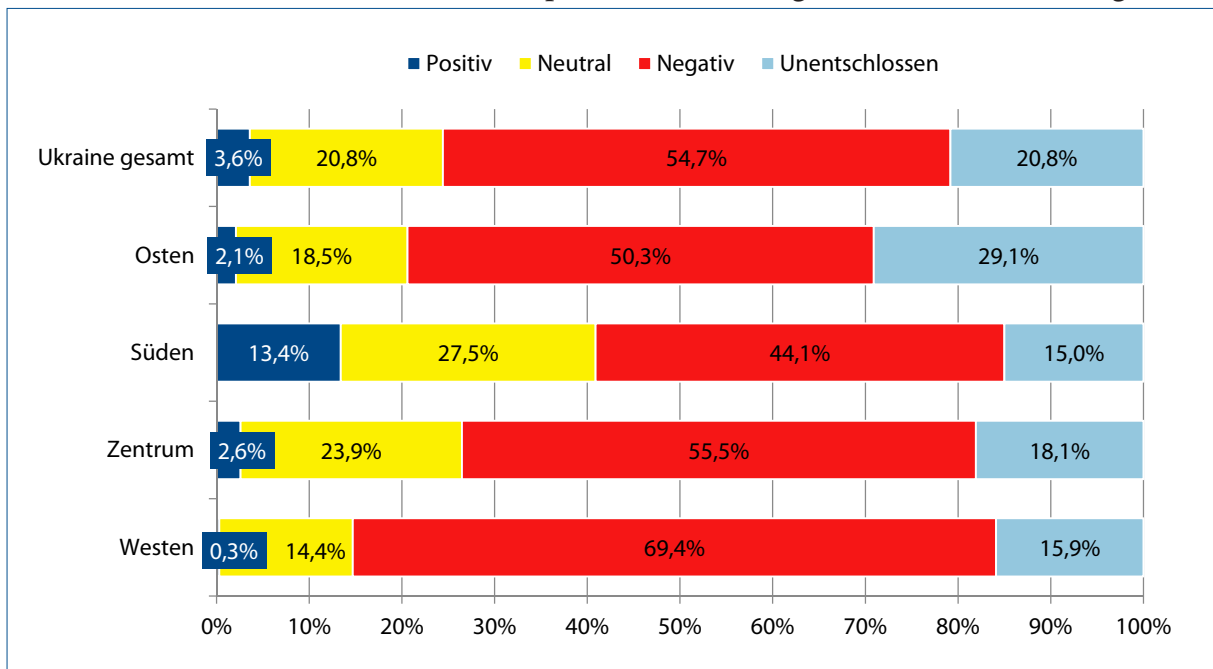


Grafik 2: Welche Außenbeziehungen soll die Ukraine priorisieren?



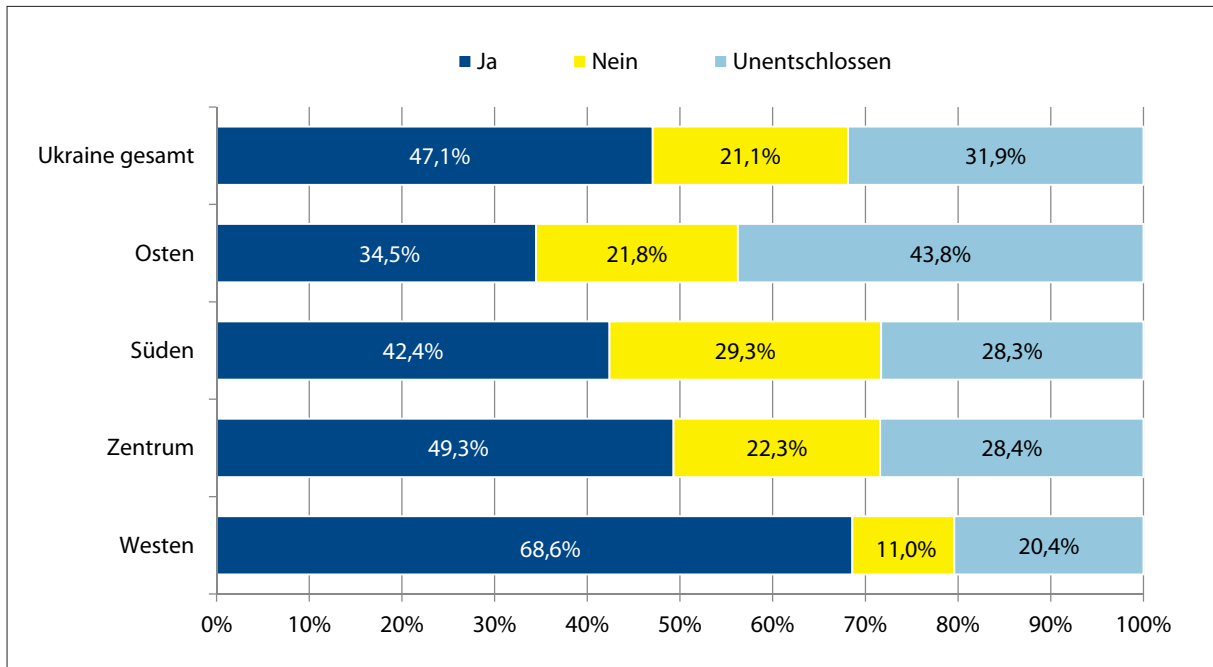
Quelle: Repräsentative Umfrage des Razumkov-Zentrums, [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=305](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=305)

Grafik 3: Wie beurteilt Russland die europäischen Bestrebungen der Ukraine (nach Regionen)?



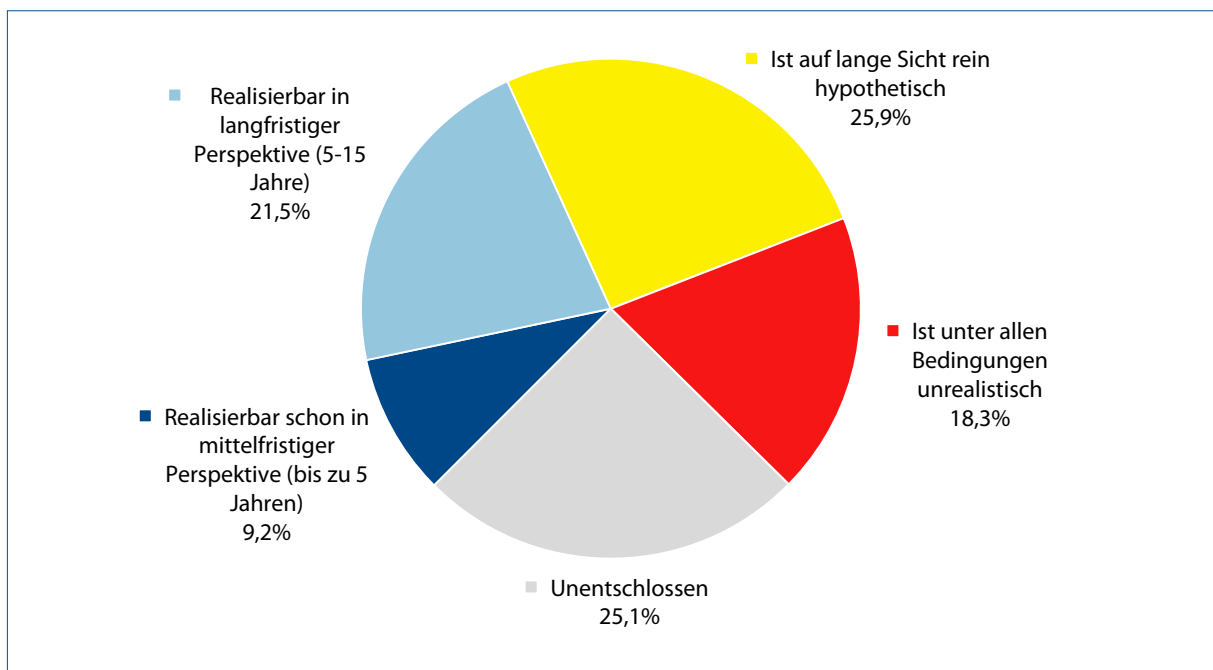
Quelle: Repräsentative Umfrage des Razumkov-Zentrums vom 30.3.–4.4.2012, [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=837](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=837)

**Grafik 4: Verhindert Russland die Integration der Ukraine in die EU oder nicht?**  
(nach Regionen)



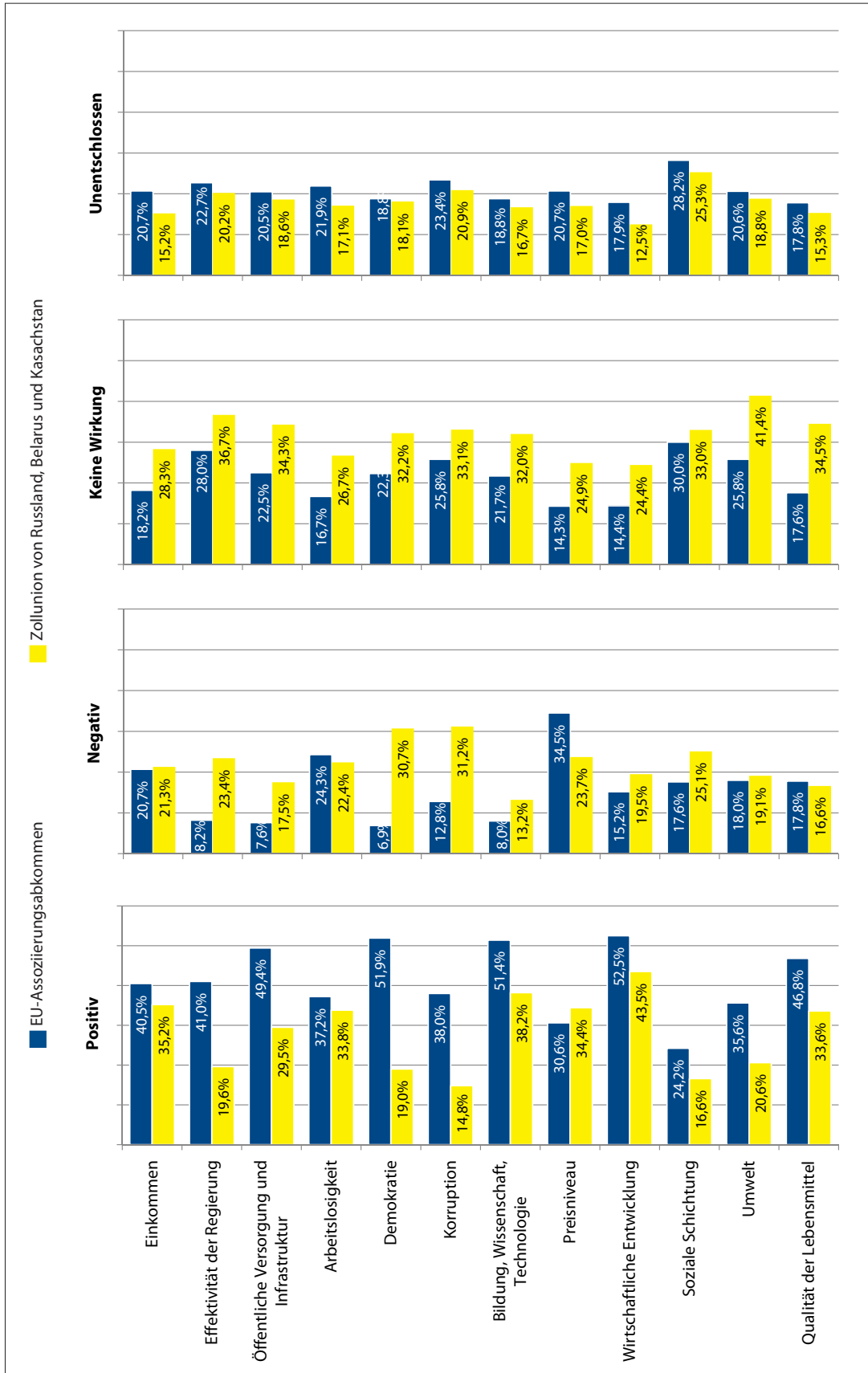
Quelle: Repräsentative Umfrage des Razumkow-Zentrums vom 30.3.–4.4.2012, [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=838](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=838)

**Grafik 5: Wie realisierbar ist die Aussicht, einen gemeinsamen europäischen Raum zwischen der EU, der Ukraine und Russland zu bilden?**



Quelle: Repräsentative Umfrage des Razumkow-Zentrums vom 30.3.–4.4.2012, [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=665](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=665)

**Grafik 6: Erwartete Auswirkungen des Assoziierungsabkommens mit der EU und des Beitritts zur Zollunion von Belarus, Kasachstan und Russland auf die verschiedenen Lebensbereiche**



Quelle: Repräsentative Umfrage des Razumkov-Zentrums vom 12.–16.4.2013, [http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll\\_id=892](http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=892)

## CHRONIK

## Vom 25. September bis zum 6. Oktober 2013

25.09.2013	Der russische Ministerpräsident Dimitrij Medwedew erklärt, dass die Ukraine im Falle einer Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der EU zwar kein Vollmitglied der Zollunion mehr werden könne, ihren Beobachterstatus aber behalten dürfe. Auch »Katastrophen« im Handelsverhältnis beider Länder schließt er aus.
25.09.2013	Präsident Wiktor Janukowytsch trifft in New York den NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen. Gesprächsthemen sind der für 2014 bevorstehende Ukraine-NATO-Gipfel und die Pläne zur Reformierung der ukrainischen Armee.
26.09.2013	Vertreter der Partei UDAR geben bekannt, dass die Partei in den fünf sogenannten »Problemwahlkreisen«, in denen im Dezember Nachwahlen stattfinden werden, keine eigenen Kandidaten aufstellen werde, um die Kandidaten der Oppositionsparteien Vaterland und Freiheit zu unterstützen. Präsident Wiktor Janukowytsch unterzeichnet unterdessen eine Anordnung zur Durchführung der Nachwahlen, nachdem das Parlament in der vergangenen Woche einen entsprechenden Beschluss gefasst hatte.
27.09.2013	In Poltawa stürmen ca. 200 Teilnehmer einer Demonstration gegen erhöhte Entgelte für kommunale Dienstleistungen das Gebäude der Stadtverwaltung. Nachdem Bürgermeister Oleksandr Mamaj vergeblich versucht hatte, mit den Bürgern ins Gespräch zu kommen, wird die Tür zu seinem Büro demoliert und er verlässt das Gebäude. Infolge der Aktion nimmt der Bürgermeister die geplante Tarifierhöhung zurück.
29.09.2013	Im Kiewer »Spartak«-Stadion findet eine Versammlung statt, die den ersten Schritt zur Initiierung eines Referendums über den Eintritt der Ukraine in die Zollunion mit Russland, Kasachstan und Belarus markieren soll. Einberufen wurde die Veranstaltung von der Kommunistischen Partei und der Organisation »Wahl der Ukraine«. Eine solche Versammlung ist für ein Referendum formal erforderlich. Die Veranstaltung ist jedoch juristisch illegitim, da sie zuvor von einem Kiewer Gericht verboten worden war.
30.09.2013	Laut einer repräsentativen Umfrage der R&B Group würden 21 % der Ukrainer für Präsident Wiktor Janukowytsch stimmen, wenn in dieser Woche Präsidentschaftswahlen wären. Für Witalij Klitschko sind 12 % der Befragten, Julija Tymoschenko unterstützen 11 %, Arsenij Jazenjuk 6 %. Für den Parteichef der Kommunistischen Partei Petro Simonenko sind 5 %, für den fraktionslosen Abgeordneten Petro Poroschenko 3 %, für Oleh Tjahnibok 3 %. Weitere 11 % gaben an, nicht zur Wahl zu gehen, 17 % sind unentschieden und 8 % erklären, gegen alle stimmen zu wollen.
30.09.2013	Das Ministerkabinett bringt ein Gesetzesprojekt ins Parlament ein, das die geltenden Antikorruptionsgesetze nach Vorschlägen der Europäischen Kommission ergänzen soll. So sind höhere Strafen für Korruptionsdelikte und bessere Kontrollmechanismen für Deklarationen von Einkünften von Staatsbediensteten vorgesehen.
01.10.2013	Zum letzten Mal werden ab heute junge Männer in die Armee eingezogen. Im Zuge der Umformung der ukrainischen Streitkräfte in eine Freiwilligenarmee ist die Zahl der Rekruten in den vergangenen Jahren stetig gesunken. Insgesamt ziehen in diesem Jahr 10.800 Wehrdienstpflichtige in die Kasernen ein.
03.10.2013	Die Vorsitzenden der Beobachtungsmission des Europäischen Parlaments für den Fall Julija Tymoschenko, Pat Cox und Aleksander Kwaśniewski, überreichen Präsident Wiktor Janukowytsch eine Bitte um Begnadigung der inhaftierten ehemaligen Ministerpräsidentin. Sie laden sie außerdem offiziell zur medizinischen Behandlung nach Deutschland ein. Tymoschenko nimmt die Einladung an. Die Entscheidung liegt nun beim Präsidenten.

05.10.2013	Nachdem die FIFA zur Strafe für rassistische Beleidigungen während eines Spiels der ukrainischen Nationalmannschaft verfügt hatte, das Spiel Ukraine-Polen am 11. Oktober in Charkiw ohne Zuschauer stattfinden zu lassen, wird diese Strafe vorübergehend wieder aufgehoben, weil die ukrainische Seite Beschwerde einlegt. Abgeordnete der Partei der Regionen geben die Schuld für die Auslassungen der Fans der rechten Partei Freiheit, die unter den Ultras agitieren und Unterstützer anzuwerben versuche. Die Partei Freiheit übergibt ihrerseits der FIFA Informationsmaterial zu Stepan Bandera und der UPA, um sie dazu zu bringen, das Verbot nationalistischer Symbolik im Stadion aufzuheben.
06.10.2013	In Charkiw hält die Kommunistische Partei eine erneute Versammlung zur Unterstützung eines Referendums über den Beitritt zur Zollunion mit Russland, Kasachstan und Belarus ab. Nach Angaben der Veranstalter nehmen 2200 Menschen teil, die Polizei zählt ca. 300.

Sie können die gesamte Chronik seit Februar 2006 auch auf <http://www.laender-analysen.de/ukraine/> unter dem Link »Chronik« lesen.

Die Ukraine-Analysen werden von Mangold Consulting GmbH unterstützt.

**MANGOLD**  
C o n s u l t i n g

Herausgeber: Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde

Die Meinungen, die in den Ukraine-Analysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit der Redaktion gestattet.

Verantwortliche Redakteurin für diese Ausgabe: Katerina Malygina

Satz: Matthias Neumann

Ukraine-Analysen-Layout: Cengiz Kibaroglu, Matthias Neumann und Michael Clemens

Alle Ausgaben der Ukraine-Analysen sind mit Themen- und Autorenindex archiviert unter [www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de)

Die Ukraine-Analysen werden im Rahmen eines Lizenzvertrages in das Internetangebot der Bundeszentrale für politische Bildung ([www.bpb.de](http://www.bpb.de)) aufgenommen.

Die Ukraine-Analysen werden im Rahmen der Datenbank World Affairs Online (WAO) ausgewertet und sind im Portal IREON [www.ireon-portal.de](http://www.ireon-portal.de) recherchierbar.

ISSN 1862-555X © 2013 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa • Publikationsreferat • Klagenfurter Str. 3 • 28359 Bremen • Telefon: +49 421-218-69600 • Telefax: +49 421-218-69607

e-mail: [publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de](mailto:publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de) • Internet-Adresse: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/>



## Kostenlose E-Mail-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa und ihrer Partner auf [www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de)



Die Länder-Analysen bieten regelmäßig kompetente Einschätzungen aktueller politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklungen in Ostmitteleuropa und der GUS. Sie machen das Wissen, über das die wissenschaftliche Forschung in reichem Maße verfügt, für Politik, Wirtschaft, Medien und die interessierte Öffentlichkeit verfügbar. Autoren sind internationale Fachwissenschaftler und Experten.

Die einzelnen Länder-Analysen werden von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde jeweils mit unterschiedlichen Partnern und Sponsoren herausgegeben.

Die Länder-Analysen bieten regelmäßig Kurzanalysen zu aktuellen Themen, ergänzt um Grafiken und Tabellen sowie Dokumentationen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

### **Belarus-Analysen**

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

### **Caucasus Analytical Digest**

In englischer Sprache. Erscheinungsweise: monatlich

Abonnement unter: <http://www.res.ethz.ch/analysis/cad/>

### **Polen-Analysen**

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.deutsches-polen-institut.de/Newsletter/subscribe.php>

### **Russland-Analysen**

Erscheinungsweise: zweiwöchentlich

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

### **Russian Analytical Digest**

In englischer Sprache. Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.res.ethz.ch/analysis/rad/>

### **Ukraine-Analysen**

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

### **Zentralasien-Analysen**

Erscheinungsweise: monatlich

Abonnement unter: [zentralasien-analysen@dgo-online.org](mailto:zentralasien-analysen@dgo-online.org)

---

### **Bibliographische Dienste**

Die Bibliographien informieren über englisch- und deutschsprachige Neuerscheinungen zu Belarus, Polen, Russland, Tschechischer und Slowakischer Republik, Ukraine sowie zu den zentralasiatischen und kaukasischen Staaten. Erfasst werden jeweils die Themenbereiche Politik, Außenpolitik, Wirtschaft und Soziales.

Erscheinungsweise: viermal jährlich

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)