

Christian Strasser-Gackenheimer

Aktuelle Verfassungsentwicklung in der Ukraine

A. Einleitung

Der Streit über Verfassungsfragen hat in der Ukraine »Tradition«. Bereits die Entstehungsgeschichte der Verfassung von 1996 war geprägt von immerwährenden Auseinandersetzungen zwischen Präsident und Parlament und zu dieser Zeit auch noch zwischen den nationalen und den linken Kräften. Erst der Druck des Präsidenten und die auch später immer wieder gerne von Kučma praktizierte Drohung mit Referenden bewegte das Parlament zur Annahme der Verfassung im Juni 1996, als es seine eigene Macht schwinden sah.¹ Nachdem auch in den nachfolgenden Jahren dieser Streit um Verfassungsfragen immer wieder ausbrach schien nach der Einigung im Hinblick auf den »dritten Wahlgang« bei den Präsidentschaftswahlen 2004 zwischen Kučma, Janukovyč und Juščenko der langwierige Konflikt beigelegt.² Allerdings begann Präsident Juščenko im Rahmen seiner jährlichen Parlamentsansprache vom 9. Februar 2006 selbst wieder die Debatte um eine völlig neue Verfassung, die durch eine Verfassungskommission entworfen werden und per Referendum verabschiedet werden soll.³ Zudem sollen nach seiner Vorstellung die Verfassungsrichter die Verfassungsmäßigkeit der Verfassungsänderungen vom 8. Dezember 2004 überprüfen. Hiergegen hat die Regierung Janukovyč ein Gesetz erlassen, das dem Verfassungsgericht die Überprüfung verbietet soll!⁴ Seitdem die sogenannte »Anti-Krisen-Koalition« im August 2006 die Regierungsgeschäfte übernommen hat, häufen sich die Streitigkeiten um Verfassungsfragen und legen die politische Arbeit zumindest vorübergehend lahm.

B. »Anti-Krisen-Koalition« und Verfassungsstreit

Von den Streitigkeiten um Verfassungsfragen seit dem Amtsantritt der Koalition von Ministerpräsident Janukovyč möchte ich exemplarisch drei Vorgänge darstellen.

I. Das Gesetz »Über das Ministerkabinettt«

Zu Beginn des Jahres sorgte das Gesetz »Über das Ministerkabinettt« für Streit zwischen der Regierung und dem Präsident. Durch dieses Gesetz, dem auch der »Block Timošenko« zustimmte, wurden die Kompetenzen weiter vom Präsidenten zum Ministerpräsidenten verschoben. Der Ministerpräsident kann danach in Zukunft auch ohne Zustimmung des Präsidenten ernannt werden⁵, bisher stand dem Art. 85 Abs. 12 der Verfassung der Ukraine entgegen. Das Vorschlagsrecht des Präsidenten bezüglich der wichtigen Ressorts Verteidigung und Äußeres, das bisher in Art. 106 Abs. 10 Verf. garantiert wurde, wird in doppelter Hinsicht eingeschränkt. Der Vorschlag soll in Zukunft von der Regierungskoalition kommen, eine Ernennung bei Weigerung des Präsidenten auch durch das Parlament möglich sein. Machtpolitisch bedeutsam ist auch, dass der Ministerprä-

1 Überblick dazu bei Strasser-Gackenheimer, Christian: Von der »schweren Geburt« zur »oranigen Revolution«: Zehn Jahre ukrainische Verfassung, Jahrbuch für Ostrecht 2006, S. 171ff. mwN.; genauer bei Vorndran, Oliver: Die Entstehung der ukrainischen Verfassung, Berlin 2000, S. 53ff.

2 Vgl. Gesetz No. 2222-04.

3 Neumann, Matthias; Pleines, Heiko (Hrsg.): Chronik vom 1.2. bis 13.2. 2006, in: Ukraine-Analysen 01/06, S. 11, s. auch Pleines, Heiko: Der politische Machtkampf in der Ukraine. Kurzsichtigkeit mit langfristigen Folgen, in: Ukraine-Analysen 21/07, S. 2 [4].

4 Pleines (s.o. Fn. 3), S. 2 [4].

5 Vgl. Aufzählung in Ukraine-Analysen 19/07, S. 5; Lange, Nico: Rasender Stillstand, KAS-Länderbericht Ukraine vom 15. März 2007, S. 2 und Lindner, Rainer: Konflikt in der Ukraine, SWP-Aktuell April 2007, S. 2.

sident an Stelle des Präsidenten in Zukunft die Gouverneure ernennen soll.⁶ Präsident Juščenko hat sein Veto gegen das Gesetz eingelegt, wurde aber durch die Zwei-Drittel-Mehrheit des Parlaments überstimmt und hat daraufhin das (handlungsunfähige) Verfassungsgericht angerufen.⁷

II. Die Entlassung des Außenministers Tarasjuk

Ein weiterer Streitpunkt war die Entlassung des Außenministers Boris Tarasjuk durch das Parlament. Zwar war Präsident Juščenko der Ansicht, dass nur er den Außenminister entlassen darf, da er ihn ja auch vorschlagen darf, allerdings regelt Art. 85 Abs. 12 der geänderten Verfassungsbestimmungen ausdrücklich, dass die Entlassung dem Parlament zusteht. Verwirrend ist jedoch, dass ein Gerichtsurteil existiert, das der Meinung des Präsidenten entspricht.⁸

III. Erlass des Präsidenten zur Auflösung der Verchovna Rada

Zuletzt für Aufsehen gesorgt hat der Erlass des Präsidenten zur Auflösung des Parlaments, den die Regierung für verfassungswidrig erachtet hat. Tatsächlich ist Art. 90 Abs. 2 Verf., der drei Auflösungsgründe nennt, nicht einschlägig. Präsident Juščenko begründete seine Entscheidung mit der Verletzung der Repräsentativität, da die Regierung Abgeordnete der Oppositionsfraktionen anwarb, um die verfassungsändernde Mehrheit von 300 Abgeordneten zu erreichen.⁹ Der Präsident nahm diesen »Verfassungsbruch« als Anlass für einen rechtlich umstrittenen und nach Art. 90 Verf. offensichtlich verfassungswidrigen Erlass. Auf einem anderen Blatt steht die fehlende Durchsetzung des »imperativen Mandats«. Nach Art. 81 Abs. 2 Nr. 6 Verf. zieht der Austritt aus der Fraktion den Verlust des Mandats nach sich. Die Umsetzung dieser etwas skurril anmutenden Bestimmung lässt allerdings bisher auf sich warten. Eine Entscheidung ist nach der Einigung auf Neuwahlen vom 27. Mai 2007 aber nun nicht mehr erforderlich.

Dennoch zeigen alle drei Fälle, dass ein handlungsfähiges Verfassungsgericht dringender nötig ist denn je. Auf dieses gehe ich noch unter C. I. näher ein.

IV. Altvertraute Handlungsweisen und das Desinteresse der Bevölkerung

Leider ist zu konstatieren, dass auch nach dem Ende der Amtszeit von Leonid Kučma sich die Verhaltensweise der ukrainischen Politiker und der wirtschaftlichen Eliten kaum verändert hat. Ausdrücklich einzubeziehen sind hier auch Präsident Juščenko und vor allem Julia Timošenko. Wer nach der »orangenen Revolution« auf grundlegende Änderungen gehofft hatte wurde nachhaltig enttäuscht, da nach wie vor persönliche Eitelkeiten, wirtschaftliche Interessen und die fast schon ewig währende Machtfrage das Bild bestimmen. Abgeordnetenbestechung und massive Einflussnahme auf Verfassungsrichter prägen das Bild. Die politischen und wirtschaftlichen Eliten betrachten Recht nicht als bindend für sich selbst.¹⁰ Aus dieser Einstellung resultiert das zunehmende Desinteresse der Bevölkerung, die selbst deutlich wandlungsfähiger als die Politik ist.¹¹ Dies zeigt sich zum einen in einer deutlich offeneren Atmosphäre in der Ukraine selbst als auch im Gespräch mit zwar politisch interessierten, aber zunehmend desillusionierten (vor allem jungen) Ukrainern.

6 Vgl. Lindner (s.o. Fn. 5), S. 2.

7 Lindner (s.o. Fn. 5), S. 2; Lange (s.o. Fn. 5), S. 2.

8 Whitmore, Sarah: Man spielt mit den Regeln und nicht nach den Regeln. Politische Ungewissheit in der Ukraine, in: Ukraine-Analysen 19/07, S. 2 [3].

9 Lange, Nico: Auflösung des Parlaments, Eskalation des Machtkonflikts und neue Massenproteste, KAS-Länderbericht vom 5. April 2007, S. 1.

10 exemplarisch dafür Whitmore, Sarah (s.o. Fn. 8), S. 2ff.; Segert, Dieter: Rechtsnihilismus und Entfremdung der politischen Klasse von der Gesellschaft als Quelle politischer Turbulenzen, in: Ukraine-Analysen 22/07, S. 9f.

11 Lange, Nico: Neue Erlasse des Präsidenten und Verhandlungen um Beilegung der Krise in Kiew, KAS-Länderbericht vom 4. Mai 2007, S. 3f.; Segert (s.o. Fn. 10), S. 9f.

Auch die inszenierten Demonstrationen der Partei der Regionen und das Desinteresse der »oran- genen« Anhänger am Streit um Neuwahlen machen diese Entwicklung anschaulich.

C. Lösungsansätze für die Verfassungsproblematik und deren Folgen

I. Innerukrainische Möglichkeiten

1. Reform des Verfassungsgerichts und Stärkung der Justiz

Durch die Streitigkeiten der letzten Monate wurde vor allem ersichtlich, dass ein handlungsfähiges Verfassungsgericht dringend erforderlich wäre. Ein solches zu schaffen, scheint aber aufgrund der aktuellen Situation kaum möglich. Wenn selbst der Präsident dieses Gerichts Entscheidungen scheut und um seine Entlassung bittet sowie andere Richter Personenschutz anfordern zeigt dies den enormen politischen Druck, der auf dem Verfassungsgericht lastet.¹² Allerdings tragen auch Korruptionsvorwürfe wie gegen die Richterin Stanik nicht zur Reputation des Gerichts bei. Das Gericht ist schwerfällig (erst eine – politisch nicht brisante – Entscheidung) und gilt als politisiert, da je ein Drittel der Richter von Präsident und Parlament ernannt wird. Die Ernennungen können – wie zuletzt vom Parlament gezeigt – verschleppt werden, und so kann die Funktionsfähigkeit verhindert werden. Bedenklich im Hinblick auf die Unabhängigkeit der Richter ist auch, dass der Präsident seit der Verfassungsänderung im Zuge der »oran-genen Revolution« die Richter seiner Quote jederzeit entlassen kann. Eine grundlegende Reform wäre also erforderlich; zudem müsste die Politik die Urteile eines solchen Gerichts dann auch anerkennen und bei der Entstehung der Urteile nicht auf die Richter einwirken. Denkbar wäre, dass alle 18 Richter vom Kongress der Richter ernannt werden; allerdings ist unwahrscheinlich, dass Präsident und Parlament ihren Einfluss verlieren wollen. Eine weitere Möglichkeit wäre die Bildung eines Richterwahlausschusses, in dem alle Beteiligten vertreten sind und der jeden Richter mit Zwei-Drittel-Mehrheit wählen müsste. Dann müsste aber eine Regelung gegen die bewusste Verzögerung der Wahl geschaffen werden. Möglicherweise ist aber eine neue Verfassung als Grundlage für eine neue Legitimität des Verfassungsgerichts erforderlich, da das alte System kaum mehr respektiert werden dürfte. Zumindest massive Änderungen in Besetzung, Richterzahl, Kompetenzverteilung und – wie dargestellt – im Wahlverfahren erscheinen zwingend notwendig. Auch in den Instanzen ist eine Stärkung der richterlichen Unabhängigkeit und eine Effektivierung der Justiz unumgänglich, um eine umfassende Rechtsstaatlichkeit und den Respekt vor dem Recht auch durch die »Eliten« zu erreichen.

2. Effektivere Strafverfolgung

Solange der Staat keine effektive Strafverfolgung betreibt, kann weder Respekt vor dem einfachen Recht noch gegenüber der Verfassung entstehen. Gerade aktuell war es ein schlechtes Signal von Seiten der Regierung ernsthaft zu überlegen, die weitgehend unbestraft gebliebenen Wahlfäl- scher von 2004 wieder als Wahlkommission für die anstehenden Parlamentswahlen einzusetzen. Die mangelhafte Strafverfolgung im medienrächtigen Fall Gongadze war ebenfalls dazu geeig- net, das Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit zu untergraben, da hier offensichtlich staatliche Stel- len am Verbrechen beteiligt waren und die Aufklärung lange verschleppt wurde. Hier ergab sich aber nach der »oran-genen« Revolution Bewegung; dennoch wurde die Ukraine vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) verurteilt.¹³

12 zum gesamten Thema Verfassungsgericht siehe aktuell Pleines, Heiko: Das ukrainische Verfassungsgericht, in: Ukraine-Analysen 26/07, S. 7ff.; generell Šemšučenko, J. Verfassungsentwicklung und Verfassungskontrolle in der Ukraine; In: Lindner, Rainer; Meissner, Boris (Hrsg.); Die Ukraine und Belarus in der Transformation – Eine Zwischenbilanz; Köln 2001; S. 191 – 197.

13 EGMR, 34056/02 (Gongadze/Ukraine), Übersetzung und Bearbeitung in NJW (Neue Juristische Wochenschrift) 2007, S. 895 – 899.

3. Doch eine neue Verfassung?

Fraglich bleibt, ob aufgrund des Kompromisscharakters der Verfassung und vor allem ihrer Änderungen vom 8. Dezember 2004 nicht doch nur eine neue Verfassung zu einer Entflechtung der Regelungen und damit zur Vermeidung von Konflikten beitragen kann. Vermutlich wäre dies keine schlechte Lösung. Allerdings ist im Moment nicht ersichtlich, wie ein Kompromiss für eine Verfassungskommission gefunden werden soll und wie dort dann eine Einigung in den Streitfragen möglich sein soll. Auch ist ein Referendum ohne Beteiligung des Parlaments nach dem maßgeblichen Abschnitt XIII. der Verfassung der Ukraine nicht möglich. Zudem ist zu bedenken, dass von den Kompetenzfragen abgesehen die ukrainische Verfassung einen sehr eigenständigen Charakter im Vergleich zu anderen Verfassungen hat¹⁴ und dessen Erhalt auch wünschenswert ist.¹⁵

II. Möglichkeiten internationaler Zusammenarbeit

1. Europäische Option und damit verbundene rechtliche Verpflichtungen

Die Europäische Union hat der Ukraine im Dezember 2004 eine verbindliche europäische Option in Aussicht gestellt. Zwar wird nach wie vor verhandelt, allerdings ist diese Option zur Zeit lange nicht so viel versprechend wie erhofft. Wirtschaftliche Einbindung in den EU-Raum würde zwar eine Anpassung (wirtschafts-)rechtlicher Vorschriften an EU-Standards erfordern, allerdings wäre keine durchschlagende Verbesserung in allen Rechtsgebieten und der Justiz zu erwarten. Eine Assoziierung nach Art. 310 EG-Vertrag (EGV) würde dagegen gemeinsame Rechte und Pflichten schaffen und ein gemeinsames Vorgehen und damit gegenseitige Rücksichtnahme erforderlich machen. Auch könnte gemeinsames Recht geschaffen werden.¹⁶ Um aber umfassende Verbesserungen des Rechtssystems und eine Verbindlichkeit in allen Rechtsbereichen zu erreichen, müssten gleichzeitig Beitrittsverhandlungen mit der echten Perspektive des Beitritts stattfinden, da die Ukraine dann den gesamten Bestand des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts (*acquis communautaire*) übernehmen müsste.¹⁷ Dies würde zu einer Verbindlichkeit rechtlicher Vorschriften führen, die auch auf das ukrainische Recht ausstrahlen würde.

2. PJZ

Bei einem möglichen Beitritt zur EU müsste die Ukraine auch die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZ) übernehmen. Dies würde massiv zur Effektivierung der Strafverfolgung beitragen. Allerdings ist hier bereits im Beitrittsverfahren eine positive Bewertung erforderlich. Dies erscheint im Moment sicherlich als größtes Hindernis.

3. Urteile des EGMR

Der Einfluss von außen ist zur Zeit somit beschränkt. Nur der EGMR kann zumindest Grundrechtsverletzungen rügen. Es ist Aufgabe des Europarats, die Umsetzung dieser Urteile durch die Nationalstaaten zu kontrollieren. Ob dies bei Nichtumsetzung effektiv geschieht, bleibt aber unklar, da aktuell Russland nicht gewillt ist, Urteile des EGMR restlos zu akzeptieren¹⁸ und der Europarat bisher keinen Druck ausübt.

14 Häberle, Peter: Die Verfassung der Ukraine (1996) im europäischen Rechtsvergleich; in: Die öffentliche Verwaltung 1998, S. 761ff.

15 dazu mein Aufsatz »Die Verfassung der Ukraine und Überlegungen zur europäischen Integration« unter dem Geburtsnamen Gackenhaimer in: Kratochvil, Alexander (Hrsg.): Ukraina ad portas – Ist die Ukraine europäisch genug für die EU? Beiträge zum X. Greifswalder Ukrainicum; S. 211 – 236.

16 speziell zur Ukraine s. mein unter Fn. 15 genannter Aufsatz, dort unter Zweiter Teil, C.; allgemein Oppermann. Thomas: Europarecht, 3. Aufl., München 2005, S. 712.

17 zur Ukraine mein unter Fn. 15 genannter Aufsatz, Zweiter Teil, B. I. 2) c); allgemein bei Oppermann (s.o. Fn. 16), S. 701.

18 dazu Nußberger, Angelika und Marenkov, Dmitry: Russland vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, in: Russland-Analysen 140/07, S. 2–5.

D. Fazit

Die Aussichten im Verfassungsstreit haben sich jedenfalls seit der Einigung vom 8. Dezember 2004 wieder verschlechtert. Eine echte Lösung ist aufgrund der konträren Positionen und dem politischen Patt nicht in Sicht. Positiv stimmt aber, dass alle Akteure immer wieder zu Kompromissen finden und Konflikte bisher nie mit Gewalt ausgetragen wurden. Auch aufgrund des Desinteresses weiter Teile der Bevölkerung scheint eine gewaltsame Auseinandersetzung unmöglich.