

MAG. JUR. CHRISTIAN STRASSER-GACKENHEIMER\*, Konstanz

## Von der ‚schweren Geburt‘ bis zur ‚orangenen Revolution‘: Zehn Jahre ukrainische Verfassung

*Die Verfassungsgebung war und ist in der Ukraine ein schwieriges Kapitel. Zunächst musste das Land nach der Unabhängigkeit mehrere Jahre lang mit einem verfassungsrechtlichen Übergangsregime leben, bis schließlich 1996 eine postsowjetische Verfassung zu Stande kam. Deren Kompromisscharakter führte allerdings in den folgenden Jahren zu einem ständigen Streit um Auslegung, Anwendung und Änderung zahlreicher Vorschriften. Eine neue Dynamik erhielt die Verfassungsfrage durch die „orangene Revolution“. Sie führte zu einschneidenden Verfassungsänderungen, die das Machtgefüge in Richtung parlamentarische Republik verändern sollten. Die mangelhafte handwerkliche Qualität dieser Änderungen erschwert die Umsetzung des genannten politischen Ziels. Zudem fallen bereits jetzt, nur kurz nach der Revolution, manche politischen Akteure in Verhaltensmuster zurück, die für das ukrainische Präsidialsystem vor der Revolution typisch waren und die damit der politischen Kultur Russlands und Weißrusslands näher stehen als den Erwartungen Westeuropas an einen zukünftigen engen Partner.*

### INHALT

- |                                                                            |                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| I. Die Entstehung der Verfassung vom 28. Juni 1996                         | III. Von 1996 bis zur „orangenen Revolution“                      |
| II. Auswirkungen der Entstehungsgeschichte auf die Verfassung von 1996     | IV. Die Verfassungsänderungen aufgrund der „orangenen Revolution“ |
| 1. Präambel                                                                | 1. Änderungen in Bezug auf die Verchovna Rada                     |
| 2. Abschnitt I.: Allgemeine Bestimmungen                                   | 2. Änderungen im Verhältnis zwischen Präsident und Parlament      |
| 3. Abschnitt III.: Wahlen, Referenden                                      | 3. Weitere bedeutende Änderungen                                  |
| 4. Abschnitte IV. und V.: Die Verchovna Rada und der Präsident der Ukraine | 4. Bewertung und Ausblick                                         |
| 5. Die Krim                                                                |                                                                   |
| 6. Zusammenfassung                                                         | Summary                                                           |

### I. DIE ENTSTEHUNG DER VERFASSUNG VOM 28. JUNI 1996

Aufgrund der verschiedenen Interessen von Kommunisten und Nationalisten, Präsident und Parlament sowie Ost- und Westukraine kam es zu einem sehr langwierigen Prozess, an dessen Ende am 28. Juni 1996 die Ukraine erst als letzter der neuen

\* Geb. 1979 in Stuttgart. 2000–2005 Studium in Konstanz, seit Februar 2005 Doktorand im Bereich Verfassungsgeschichte an der Universität Konstanz. Seit 2005 Rechtsreferendar in Konstanz. Eine Veröffentlichung zum ukrainischen Verfassungsrecht in A. Kratochvil (Hrsg.): *Ukraina ad portas. Ist die Ukraine europäisch genug für die EU?*

Staaten der ehemaligen Sowjetunion eine eigene, neue Verfassung hatte<sup>1</sup>. Nach der Souveränitätserklärung vom 16. Juli 1990 wurde zuerst mehrere Jahre lang nur die Verfassung der ukrainischen SSR von 1978 an die neuen Gegebenheiten angepasst<sup>2</sup>. Die Erklärungsinhalte der Souveränitätserklärung wichen in sehr starkem Maße von der Verfassung von 1978 ab, da die Vorherrschaft des ukrainischen Rechts, eine ukrainische Staatsbürgerschaft, der Aufbau einer eigenen Armee, eigene Steuern und Staatsfinanzen und nicht zuletzt auch ökonomische und – wegen Cornobyl<sup>3</sup> – ökologische Unabhängigkeit in der Souveränitätserklärung als Ziele ausgegeben wurden, auch wenn diese mehr als Absichtserklärung denn als rechtlich bindendes Dokument angesehen wurde<sup>3</sup>. So wurde nach und nach die alte Verfassung essentiell verändert. Die wichtigsten Punkte waren zunächst die Schaffung des Präsidentenamtes und einer eigenen Armee sowie die Streichung von Art. 6 über die führende Rolle der kommunistischen Partei<sup>4</sup>. Diese starken Eingriffe in die alte Verfassung von 1978 sowie deren nach wie vor stark sozialistisch-planwirtschaftliche Ausrichtung<sup>5</sup> bildeten die Hauptgründe für eine neue Verfassung. Zudem sollte eine neue Verfassung die Legitimation der Unabhängigkeit gegenüber Russland verkörpern und einen Akt der Staats- und Nationenbildung darstellen<sup>6</sup>. Insgesamt ist festzuhalten, dass die inzwischen geänderte Verfassung nicht mehr den Umständen angemessen war und sie trotz der Änderungen mit dem Wandel der politischen und wirtschaftlichen Situation nicht mehr Schritt halten konnte<sup>7</sup>.

Die mangelnde Kraft dieser Verfassung zeigte sich auch im Dezember 1991, als der inzwischen zum Präsidenten gewählte *Leonid Kravčuk* sich entgegen seinen verfassungsmäßigen Kompetenzen per Dekret zum Oberbefehlshaber der Streitkräfte ernannte<sup>8</sup>. Aufgrund der oben beschriebenen schwierigen Machtverhältnisse in der Ukraine war aber die Amtszeit von *Kravčuk* eine Phase der Konsolidierung, da er der Auffassung war, dass in der Zeit der wirtschaftlichen Krise kein Platz für eine Nationwerdung, ideologische Streitfragen oder gar für eine endgültige neue Verfassung sei<sup>9</sup>. Deshalb kam der Verfassungsprozess bis zum Ende der Amtszeit des ersten Präsidenten fast zum Erliegen, obwohl eine Verfassungskommission eingesetzt war und diese im Januar 1992, Juni 1992 sowie im Jahre 1993 drei Verfassungsentwürfe vorlegte<sup>10</sup>. Diese waren sehr gesellschaftsbezogen und wertehaltig, vor allem im Hinblick auf die allgemeinen Prinzipien und die Staatsziele<sup>11</sup>. Die Entwürfe hatten jedoch keine realistischen Chancen, angenommen zu werden, obwohl sie ins Parlament eingebracht und diskutiert wurden<sup>12</sup>.

<sup>1</sup> *M. Helmerich*: Die Ukraine zwischen Autokratie und Demokratie – Institutionen und Akteure, Berlin 2003, S. 12.

<sup>2</sup> *D. Wydra*: Verfassung und Rechtsstaatlichkeit der Ukraine seit der Unabhängigkeit, Österreichische Osthefte 2000, S. 783 (784).

<sup>3</sup> *O. Vorndran*: Die Entstehung der ukrainischen Verfassung, Berlin 2000, S. 53.

<sup>4</sup> *Helmerich* (s.o. Fn. 1), S. 38 ff.; *Vorndran* (s.o. Fn. 3), S. 14.

<sup>5</sup> *Wydra* (s.o. Fn. 2), S. 783 f.

<sup>6</sup> *Vorndran* (s.o. Fn. 3), S. 14.

<sup>7</sup> *Vorndran* (s.o. Fn. 3), S. 14.

<sup>8</sup> *Vorndran* (s.o. Fn. 3), S. 68.

<sup>9</sup> *Vorndran* (s.o. Fn. 3), S. 14.

<sup>10</sup> *P. Häberle*: Die Verfassung der Ukraine (1996) im europäischen Rechtsvergleich, DÖV 1998, S. 761 (763).

<sup>11</sup> *Häberle* (s.o. Fn. 10), S. 762 f.

<sup>12</sup> *Helmerich* (s.o. Fn. 1), S. 46.

Erst als *Leonid Kučma* 1994 zum neuen Präsidenten gewählt wurde, kam wieder Bewegung in den Verfassungsprozess, da *Kučma* als Ministerpräsident erkannt hatte, dass wirtschaftlicher Fortschritt ohne politische Reformen unmöglich sein würde<sup>13</sup>. Die Dringlichkeit einer neuen Verfassung wurde immer deutlicher, da die alte Verfassung zwischen 1991 und 1995 bereits 140-mal ergänzt wurde sowie mehrere Artikel ganz entfernt wurden<sup>14</sup>. In der Folge setzte *Kučma* immer stärker das in sich zerstrittene Parlament unter Druck, indem er die Kompetenzen des Parlaments beschnitt. Dies geschah durch das Gesetz „Über die Staatsmacht und die lokale Selbstverwaltung in der Ukraine“, das von der ukrainischen Presse den Namen „Gesetz über die Macht“ erhielt<sup>15</sup>. Dieses Gesetz hatte einen verfassungsähnlichen Aufbau, jedoch keinen Grundrechtskatalog, da der Schwerpunkt im Staatsorganisationsrecht lag. Der Präsident sollte ein starkes Veto-Recht erhalten, während die Parlamentsrechte im Vergleich zur Verfassung von 1978 stark beschnitten werden sollten. Vor allem sollte dem Präsidenten nach russischem Vorbild das Recht zur Einsetzung der Regierung und das Recht, Dekrete zu erlassen, zuerkannt werden. Dem Parlament sollte das ureigenste parlamentarische Recht, nämlich das Haushaltsrecht, *de facto* weggenommen werden<sup>16</sup>. Nach dem Entwurf sollte die Regierung, die ohne Bestätigung durch das Parlament vom Präsidenten zu ernennen wäre<sup>17</sup>, dem Parlament einen Haushalt vorlegen, dem dieses innerhalb von drei Monaten hätte zustimmen müssen, ohne Änderungen vornehmen zu können. Bei Ablehnung des Haushaltsentwurfs hätte der Präsident das Recht bekommen, das Parlament aufzulösen, und Neuwahlen erst innerhalb von vier Monaten ansetzen müssen<sup>18</sup>. Auch der Einfluss des Präsidenten auf die Judikative sollte ausgedehnt werden. Allerdings sah dieses Gesetz auch ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten vor. Die Teile der Verfassung von 1978, die dem Entwurf nicht widersprachen, sollten in Kraft bleiben. Dieser Entwurf provozierte eine Reaktion des bis dahin in Verfassungsfragen schwerfälligen Parlaments. Vor allem die linken Kräfte lehnten den Gesetzentwurf entschieden ab. Deshalb musste ein Vermittlungsausschuss gebildet werden. Im Dezember 1994 wurde dann erneut zweimal abgestimmt. Bei der ersten Abstimmung wurde zwar eine Mehrheit erzielt, jedoch nicht die erforderliche absolute. Über Weihnachten 1994 kam dann die erforderliche Mehrheit zustande, allerdings wurden 26 der 56 Gesetzesartikel an den Vermittlungsausschuss weitergeleitet. Um zu einem Ergebnis zu kommen, drohte Präsident *Kučma* mit einer Volksabstimmung über das Gesetz. Der zweite, vom Vermittlungsausschuss vorgelegte Entwurf sah völlig anders aus als der erste. Die größten Streitpunkte waren die vorgesehene Abschaffung des Ministerpräsidentenamtes und das nun nicht mehr vorhandene Recht des Präsidenten, das Parlament aufzulösen. Da dieser Entwurf fast allen beteiligten Akteuren nicht sonderlich gefiel, kehrte man in vielen Punkten zum ersten Entwurf zurück. Nach langen und zähen Verhandlungen und der erneuten Ankündigung des Präsidenten, am 28. Juni 1995 eine Volksabstimmung durchzuführen, nahm das Parlament eine Fassung des Gesetzes an, die die um-

<sup>13</sup> Vorndran (s. o. Fn. 3), S. 191, 198; Helmerich (s. o. Fn. 1), S. 47.

<sup>14</sup> Helmerich (s. o. Fn. 1), S. 47.

<sup>15</sup> Eine genaue Darstellung findet sich bei Vorndran (s. o. Fn. 3), S. 198 ff.; Helmerich (s. o. Fn. 1), S. 48 ff.

<sup>16</sup> Vorndran (s. o. Fn. 3), S. 201.

<sup>17</sup> Vorndran (s. o. Fn. 3), S. 200.

<sup>18</sup> Vorndran (s. o. Fn. 3), S. 201.

strittenen Artikel über die Auflösung des Parlaments und die Absetzung des Präsidenten offen ließ<sup>19</sup>.

Am 8. Juni 1995 wurde das Gesetz als „Verfassungsvereinbarung“ vom Parlament angenommen. Dieser Verfassungsvertrag zwischen Parlament und Präsident ist eine Besonderheit der ukrainischen Verfassungsentstehung und somit wohl einzigartig<sup>20</sup>. Einzigartig ist der Vertrag deshalb, weil er nur eine Gültigkeit für ein Jahr besaß<sup>21</sup>. Der Vertrag regelte nun erstmals in der Ukraine die Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative<sup>22</sup>. Er nahm die Grundlinien der künftigen Verfassung bereits vorweg und stärkte die Macht des Präsidenten<sup>23</sup>.

Schon nach kurzer Zeit aber brach erneut Streit aus zwischen Parlament und Präsident<sup>24</sup>. Doch nun kam Druck von außen, da die Ukraine am 19. Oktober 1995 die Mitgliedschaft im Europarat angeboten bekam<sup>25</sup>. Am 9. November 1995 erfolgte der Beitritt. Zur Bedingung wurde gemacht, dass die Ukraine binnen eines Jahres eine neue Verfassung haben müsse<sup>26</sup>. Bereits parallel zu den Verhandlungen über das „Gesetz über die Macht“ war weiterhin eine 40-köpfige Verfassungskommission mit der Anfertigung eines Entwurfs beauftragt<sup>27</sup>. Als diese Kommission am 17. 11. 1995 ihre Arbeit beendete, legte sie einen unstrukturierten und unfertigen Entwurf vor. Zehn Mitglieder der Kommission, von denen vier vom Präsidenten, vier vom Parlament und zwei von der Judikative ernannt wurden, sollten die Beratungen fortführen. Am 28. Februar 1996 schloss der Ausschuss seine Arbeit ab. Gegenüber dem Entwurf der Verfassungskommission vom November 1995 wurden von 162 Artikeln 125 ergänzt und 15 neu gefasst. Nur 22 blieben unverändert<sup>28</sup>.

Nach erneuten Streitigkeiten im Parlament und zwischen Parlament und Präsident wurde ein weiteres Ad-hoc-Komitee eingesetzt. Die linken Parteien, also die Kommunisten, die Sozialisten und zeitweise auch die Bauernpartei, zogen sich aus diesen Beratungen zurück und hatten damit keinen nennenswerten Einfluss mehr. Stattdessen erarbeiteten die Linksparteien einen Gegenentwurf, der aber weitgehend ohne Echo blieb<sup>29</sup>. Während Präsident *Kučma* weiterhin ein Zwei-Kammer-Parlament wollte, beharrte die Verchovna Rada darauf, einzige Parlamentskammer zu bleiben. Als dieser letzte große Streitpunkt ausgeräumt war, stellte das Ad-hoc-Komitee seinen Entwurf am 20. Mai 1996 fertig<sup>30</sup>.

Nach weiteren Boykottversuchen durch die linken Parteien wurde am 4. Juni 1996 durch eine Parlamentsabstimmung der Weg für ein Referendum freigemacht<sup>31</sup>. Erneut war aber etwa die Hälfte des Textes im Vergleich zum Entwurf der Ad-hoc-

<sup>19</sup> Zum Ablauf und zum Inhalt des Gesetzes vgl. Vorndran (s.o.Fn. 3), S. 198 ff.; Helmerich (s.o.Fn. 1), S. 48 ff.

<sup>20</sup> C. Scheu: Die Rechtsordnung, in J. Besters-Dilger, I. Oswald (Hrsg.): Die Ukraine in Europa. Aktuelle Lage, Hintergründe und Perspektiven, Wien 2003, S. 95 (99).

<sup>21</sup> Helmerich (s.o.Fn. 1), S. 51.

<sup>22</sup> Scheu (s.o.Fn. 20), S. 95, (99); Helmerich (s.o.Fn. 1), S. 51.

<sup>23</sup> Vorndran (s.o.Fn. 3), S. 221.

<sup>24</sup> Helmerich (s.o.Fn. 1), S. 51 f.; Scheu (s.o.Fn. 20), S. 99.

<sup>25</sup> Scheu (s.o.Fn. 20), S. 9).

<sup>26</sup> Wydra (s.o.Fn. 2), S. 784.

<sup>27</sup> Vorndran (s.o.Fn. 3), S. 255 ff.; Scheu (s.o.Fn. 20), S. 99.

<sup>28</sup> Vorndran (s.o.Fn. 3), S. 266.

<sup>29</sup> Vorndran (s.o.Fn. 3), S. 275.

<sup>30</sup> Vorndran (s.o.Fn. 3), S. 276.

<sup>31</sup> Scheu (s.o.Fn. 20), S. 100; Vorndran (s.o.Fn. 3), S. 277.

Kommission geändert worden<sup>32</sup>. Zwar gab es am 6. Juni 1996 noch 3000 Änderungsvorschläge, aber für den 21. Juni 1996 wurde die zweite Lesung angesetzt<sup>33</sup>. *Kučma* gab am 13. Juni bekannt, dass er nun doch für eine Abstimmung durch die Verchovna Rada sei, da es sich nur um eine Übergangsverfassung handeln würde<sup>34</sup>. Bei der zweiten Lesung am 21. Juni gelang gerade einmal die Einigung auf den Namen „Die Verfassung der Ukraine“. Fast alles andere wurde abgelehnt<sup>35</sup>. Da erwartungsgemäß keine ausreichende Mehrheit für den Entwurf zustande kam, setzte Präsident *Kučma* für den 25. September 1996 nun doch eine Volksabstimmung an<sup>36</sup>. Unter diesem Druck gelang dem Parlament in einer Mammut-Sitzung vom 27. auf den 28. Juni eine Einigung, indem nun auch nicht mehr über jeden Artikel einzeln abgestimmt wurde. Präsident *Kučma* wollte eigentlich eine Annahme der Verfassung durch das Parlament verhindern, um ein Referendum zu erzwingen, und wies deshalb seine Minister an, nicht an der Abstimmung teilzunehmen. Viele widersetzten sich jedoch und stimmten für die neue Verfassung<sup>37</sup>. Bezeichnend für die Entstehungsgeschichte der ukrainischen Verfassung ist, dass der letzte Streitpunkt bis morgens um sieben Uhr die Staatssymbole waren. Am 28. Juni 1996 um 9.28 Uhr stimmten 315 Abgeordnete und somit die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit für die Verfassung, nur 36 Abgeordnete stimmten dagegen<sup>38</sup>. Damit hatte die Ukraine nach jahrelangem Ringen eine neue, eigene Verfassung.

## II. AUSWIRKUNGEN DER ENTSTEHUNGSGESCHICHTE AUF DIE VERFASSUNG VON 1996

Die Verfassung selbst war gekennzeichnet von dem Streit zwischen Parlament und Präsident. Auch ist zu erkennen, dass weitere Streitpunkte Anlass zu ziemlich ausführlich formulierten Artikeln waren. Über diese Bestimmungen soll nun ein kurzer Überblick gegeben werden.

### 1. Präambel

Bereits die Präambel ist durch die widerstreitenden Interessen während der Verfassungsentstehung gekennzeichnet. Hier geht es allerdings weniger um die Auseinandersetzung zwischen Parlament und Präsident als vielmehr um die Ost-West-Problematik. Nur so ist der Aufruf zur bürgerlichen Eintracht in der Präambel zu verstehen.

### 2. Abschnitt I.: Allgemeine Bestimmungen

Besonders in dem am längsten und härtesten umkämpften Abschnitt I. der ukrainischen Verfassung sind die Folgen der Auseinandersetzungen zu erkennen. Dies

<sup>32</sup> Vorndran (s. o. Fn. 3), S. 278.

<sup>33</sup> Scheu (s. o. Fn. 20), S. 100; Vorndran (s. o. Fn. 3), S. 289.

<sup>34</sup> Vorndran (s. o. Fn. 3), S. 290.

<sup>35</sup> Einzelheiten bei Vorndran (s. o. Fn. 3), S. 290 f.

<sup>36</sup> Scheu (s. o. Fn. 20), S. 100.

<sup>37</sup> Vorndran (s. o. Fn. 3), S. 294 f.

<sup>38</sup> Vorndran (s. o. Fn. 3), S. 295.

wird vor allem in Art. 2 deutlich. Hier sind sowohl die Unteilbarkeit der Ukraine als auch die Klarstellung, dass sich die Souveränität auf das gesamte Territorium erstreckt, normiert. Dieser Artikel ist ebenfalls im Zusammenhang mit der Ost-West-Problematik, aber auch mit der Debatte um die Unabhängigkeit der Krim zu sehen.

Art. 10 widmet sich der Sprachensituation. Ukrainisch ist nach langer Diskussion letztlich alleinige Staatssprache geworden<sup>39</sup>. Damit verbunden ist das Bekenntnis, die Entwicklung und Verwendung der ukrainischen Sprache in der gesamten Ukraine zu gewährleisten. Dies ist der Situation in der damaligen Phase geschuldet, da zu jener Zeit Ukrainisch in den mittel-, ost- und südukrainischen Gebieten eher als Fremdsprache verstanden wurde. An Aktualität hat diese Frage nur bedingt verloren. Einzig in der Zentralukraine ist in den vergangenen zehn Jahren ein verstärkter Trend zur ukrainischen Sprache als Gebrauchssprache zu erkennen. Die russische Sprache bekam den Status einer Staatssprache nicht zuerkannt. Auch eine ausdrückliche Regelung zur Verwendung des Russischen als Amtssprache fehlt in der Verfassung. Dennoch garantiert Art. 10 die freie Entwicklung, den Gebrauch und den Schutz der russischen Sprache. Die Entscheidung für Ukrainisch als alleinige Staatssprache sollte die russischsprachigen Ukrainer nicht benachteiligen. Deshalb ist die in Art. 10 gewählte Formulierung als Kompromiss gedacht. Im gleichen Satz werden auch die freie Entwicklung, der Gebrauch und der Schutz der „anderen Sprachen der nationalen Minderheiten“ garantiert. Diese Aufzählung, die die russische Sprache in einem Satz mit den Sprachen der nationalen Minderheiten nennt, war zwar das Ergebnis eines vermittelnden Kompromisses, dürfte allerdings weder der Bedeutung der russischen Sprache in der Ukraine noch der gewollten vermittelnden Funktion gerecht werden, da die russischsprachigen Ukrainer und die in der Ukraine lebenden Russen dies nicht als ausreichend betrachten. Das zeigt auch die Forderung der Partei der Regionen im Vorfeld der Parlamentswahlen vom 26. März 2006, Russisch zur zweiten Staatssprache zu erklären<sup>40</sup>.

Art. 17 rechtfertigt die Funktion des Staates, indem der Schutz der Souveränität und der territorialen Integrität sowie der wirtschaftlichen Sicherheit als ureigenste Funktion des Staates dargestellt wird; dabei wird auch die Informationsgewinnung durch den Staat ausdrücklich rechtfertigt. Dieser Artikel entspricht der sozialistischen Tradition, die Fortexistenz des Staates auf diese Weise zu rechtfertigen.

Am auffälligsten ist aber Art. 20, die Regelung der Staatssymbole, über den – wie beschrieben – in der Verchovna Rada am längsten gestritten wurde. Hauptstreitpunkt war die Frage, ob die Staatssymbole überhaupt in der Verfassung festgelegt werden sollten. Dagegen waren die linken Kräfte in der Verchovna Rada, für eine genaue Regelung in der Verfassung waren die Nationalisten<sup>41</sup>. Letztlich wurde wieder einmal ein Kompromiss erzielt, bei dem sich jedoch eher die Position der Nationalisten durchsetzen konnte<sup>42</sup>. In der Verfassung definiert wurde die Staatsflagge. Bezüglich des großen und kleinen Staatswappens wurde nur jeweils die Vorgabe in die Verfas-

<sup>39</sup> Dazu A. Ott: *Wer hat die reale Macht in der Ukraine?* Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 31/1997, Köln 1997, S. 8.

<sup>40</sup> K. Zimmer: *Eine Region und ihre Partei. Die Partei der Regionen als Donezker Elitenprojekt*, Ukraine-Analysen 03/06, S. 11 (abzurufen unter [www.ukraine-analysen.de](http://www.ukraine-analysen.de), dort unter Archiv).

<sup>41</sup> Vorndran (s. o. Fn. 3), S. 299.

<sup>42</sup> Vorndran (s. o. Fn. 3), S. 299.

sung aufgenommen, welche Elemente verwendet werden müssen<sup>43</sup>; die genaue Ausgestaltung bleibt einem Gesetz überlassen, das von zwei Dritteln der Abgeordneten angenommen werden muss. Auch bei der Nationalhymne wird der Text dem Gesetzgeber überlassen. Bemerkenswert sind diese Auseinandersetzung und deren Ergebnis vor allem im Hinblick auf die Verfassungen anderer ehemals sozialistischer Länder. In den Verfassungen der beiden anderen ostslawischen Staaten finden sich solche Definitionen nicht. Sowohl die Verfassung von Belarus als auch die der Russischen Föderation beschränken sich diesbezüglich auf die Erwähnung der Symbole ohne nähere Beschreibung (Art. 19 Verf. Belarus) oder auf die Verweisung auf einfachgesetzliche Regelungen (Art. 70 Abs. 1 Verf. Russische Föderation). In den Verfassungen von Kroatien (Art. 11 Abs. 1–3), Bulgarien (Art. 164–166 und 168), Polen (Art. 28 Abs. 1–3) und Ungarn (§§ 75 und 76 Abs. 1, 2) sind die Staatssymbole detailliert dargestellt, in den Verfassungen der ehemaligen Sowjetrepubliken Estland (§ 7), Lettland (Art. 4) und Litauen (Art. 15) finden sich allgemein gehaltene Regelungen zu den Staatsfarben, in Litauen auch zum Staatswappen. Die Ukraine ging also hier einen Weg, der weniger an den ostslawischen Nachbarn als vielmehr an den westlicher orientierten Staaten Mittel- und Osteuropas ausgerichtet ist.

### 3. Abschnitt III.: Wahlen, Referenden

Abschnitt III. der Verfassung widmet sich unter anderem ganz genau der Regelung von Volksabstimmungen. Da Präsident *Kučma* immer wieder mit Referenden gedroht hatte, um das Parlament zu provozieren, war klar geworden, dass es hier einer eingehenden Regelung mit Verfassungsrang bedurfte<sup>44</sup>.

Art. 72 erlaubt nur Volksabstimmungen, die der Präsident und die Verchowna Rada im Rahmen der ihnen durch die Verfassung bestimmten Befugnisse anberaumen. In Art. 154–156 wurde die Möglichkeit einer Volksabstimmung zur Änderung der Verfassung nur in den Fällen eingeräumt, in denen bereits zwei Drittel der Abgeordneten des Parlaments der Änderung zugestimmt haben. Diese Regelung hinderte Präsident *Kučma* allerdings nicht daran, im Jahr 2000 ein verfassungswidriges Referendum anzusetzen<sup>45</sup>. Zudem wurde dieses Referendum auch noch als Volksinitiative dargestellt, indem die Präsidialadministration mehr als drei Millionen Unterschriften sammelte und so den dritten Weg zur Erzwingung eines Referendums gemäß Art. 72 Abs. 2 Verf. ging<sup>46</sup>.

### 4. Abschnitte IV. und V.: Die Verchowna Rada und der Präsident der Ukraine

Speziell in den Abschnitten IV. und V. sind die Folgen der Auseinandersetzung zwischen Parlament und Präsident deutlich erkennbar. Schon zu Beginn des Ab-

<sup>43</sup> Art. 20 Abs. 2: „Das Große Staatswappen der Ukraine wird unter Verwendung des kleinen Staatswappens der Ukraine und des Wappens des Zaporyzer Heeres durch ein Gesetz bestimmt, (...)“; Art. 20 Abs. 3: „Das Hauptelement des Großen Staatswappens der Ukraine ist das Staatswappen des Fürstentums Volodymyrs des Großen (kleines Staatswappen der Ukraine)“.

<sup>44</sup> Scheu (s. o. Fn. 20), S. 102.

<sup>45</sup> Ausführlich bei A. Ott: Die Ukraine auf dem Weg zu einer autoritären Präsidialherrschaft?, Köln, 2000, S. 10ff.

<sup>46</sup> Ott (s. o. Fn. 45), S. 11.

schnitts IV. wird in Art. 75 klargestellt, dass die Verchovna Rada das einzige Organ der gesetzgebenden Gewalt ist. Dies hat zwei Gründe. Zum einen ist diese Norm im historischen Kontext zu betrachten, da in der Sowjetunion auch das Präsidium des Obersten Sowjets Normen mit Gesetzesrang erlassen konnte. Andererseits liegt dieser Regelung auch das Bestreben des damaligen Präsidenten *Kučma* zugrunde, eine zweite Parlamentskammer zu schaffen. Weiter bemerkenswert war bisher die zeitliche Trennung der Wahltermine. So fanden die Parlamentswahlen – wie letztmalig noch 2006<sup>47</sup> – alle vier Jahre am letzten Sonntag im März statt, während die Präsidentschaftswahlen alle fünf Jahre am letzten Sonntag im Oktober abgehalten wurden. Auch hier war das Bestreben ersichtlich, möglichst viel Kontrolle zu schaffen und Parlament und Präsident deutlich voneinander abzugrenzen. Diese Festlegung auf März und Oktober ist mit den Verfassungsänderungen vom Januar 2006 aufgehoben worden. Sehr auffällig ist der ausführliche Katalog der Kompetenzen der Verchovna Rada wie auch des Präsidenten der Ukraine. Art. 85 umfasst alleine 37 Ziffern mit den Kompetenzen des Parlaments, Art. 106 insgesamt 31 Ziffern über die Kompetenzen des Präsidenten, die aber dort nicht abschließend geregelt sind. Möglichst viele Punkte sollten im Spannungsfeld zwischen Parlament und Präsident in der Verfassung eindeutig geklärt werden. Im Zusammenhang mit der Sprachensituation sei noch erwähnt, dass der Präsident laut Verfassung die Staatssprache Ukrainisch beherrschen muss. Dazu gab *Kučma* Anlass, der als Russisch sprechender Ukrainer nach seinem Amtsantritt erst noch sein Ukrainisch verbessern musste. Dies hat aber mehr deklaratorischen Charakter, da ein Verfahren zur Überprüfung der Sprachkenntnisse nicht existiert<sup>48</sup>.

##### 5. Die Krim

Ebenfalls Mitte der 1990er Jahre drohte der Streit um die Krim zu eskalieren. Auch diese Situation ist im Rahmen einer Analyse der Verfassungsentstehung zu berücksichtigen. Mit Abschnitt X. wurde dieser Problematik in der Verfassung ein eigener Punkt eingeräumt. Zwar wird der Krim ausdrücklich Autonomie zuerkannt, und sie hat ein eigenes Parlament und einen Ministerrat. Andererseits wurde aber das Amt des Präsidenten der Krim abgeschafft, und die Zentralregierung in Kiew hat weitgehende Kontrollrechte. Nach Art. 136 Abs. 3 Verf. wird der Vorsitzende des Ministerrats der Autonomen Republik Krim nur mit Zustimmung des Präsidenten der Ukraine ernannt und entlassen. Das wichtigste Amt der Autonomen Republik Krim unterliegt also der Zustimmung des ukrainischen Staatspräsidenten. In Abs. 5 desselben Artikels werden die Gerichte der Krim dem einheitlichen Gerichtssystem der Ukraine unterstellt. Auch Art. 137 Verf., der die Gesetzgebungskompetenz der Krim regelt, enthält eine starke Einschränkung. Der Präsident der Ukraine kann bei Gesetzen der Krim, die gegen die Verfassung oder Gesetze der Ukraine verstoßen, diese Gesetze aufheben. Gleichzeitig muss er sie dem Verfassungsgericht der Ukraine vorlegen. Bemerkenswert ist dabei die Reihenfolge. Dem Präsidenten der Ukraine wird ein eigenes Prüfungsrecht zuerkannt, das dann allerdings von der Entscheidung des Verfassungsgerichts überlagert wird. Dennoch kann der Präsident der Ukraine vor

<sup>47</sup> In Zukunft wird ein fünfjähriger Rhythmus gelten; dazu unten unter Punkt IV.

<sup>48</sup> *Scheu* (s.o. Fn. 20), S. 102.



einer Entscheidung des Verfassungsgerichts die Gesetze der Krim aufheben. Art. 139 Verf. garantiert dem Präsidenten zudem noch ein Präsenzrecht auf der Krim, da er das verfassungsmäßige Recht auf Einrichtung einer Vertretung auf der Krim hat. Die Ukraine soll auf der Krim sichtbar sein. Entschärft wurde der Krim-Konflikt letztlich vor allem durch eine eigene Gesetzgebungskompetenz der Krim für den lukrativen Tourismusbereich und den damit zusammenhängenden Bereichen Wirtschaft und Arbeit.

### 6. Zusammenfassung

Bei einer Gesamtbetrachtung werden das Misstrauen zwischen Parlament und Präsident und das fehlende Vertrauen in die staatliche Einheit deutlich. Dennoch hatte die lange Entstehungsphase einen Vorteil, da sich nach langen Debatten letztlich niemand wirklich benachteiligt fühlen konnte. Zwar waren die Rechte des Präsidenten in der Verfassung von 1996 gegenüber denen des Parlaments umfassender, jedoch nicht so umfassend wie von *Kučma* gefordert. Das Parlament hatte aber den Triumph, ohne Referendum selbst die Verfassung verabschieden zu können.

## III. VON 1996 BIS ZUR „ORANGENEN REVOLUTION“

Trotz der umfangreichen, teilweise aber widersprüchlichen Kompetenzregelungen in der Verfassung fand der Machtkampf zwischen Präsident und Parlament seine nur kurzzeitig unterbrochene Fortsetzung. Zunächst wollte die Verchovna Rada den Präsidenten 1999 von den Wahlen ausschließen<sup>49</sup>; daraufhin griff der Präsident auf das altbekannte Mittel des Referendums zurück, um die Verchovna Rada zu schwächen<sup>50</sup>. Das Verfassungsgericht erklärte aber Teile der dem Volk vorgelegten Fragen für ungültig, namentlich diejenigen, die die Verfassung auf nicht vorgesehenem Wege, entgegen Art. 155 bis 157 Verf., umgehen oder verändern sollten<sup>51</sup>. Dabei zeigte das Verfassungsgericht zumindest ein Stück weit Unabhängigkeit. Dennoch beschädigte dieser Versuch des Präsidenten die Verfassung, da offensichtlich wurde, dass er nicht gewillt war, sich an die Grenzen der Verfassung zu halten<sup>52</sup>. Gerade der Versuch *Kučmas*, die Vorschriften der Verfassung zur Verfassungsänderung zu umgehen, zeigt seine besondere Missachtung der Verfassung. Nach einer Rede im August 2002, in der *Kučma* überraschend die Umkehr zu einer parlamentarischen Republik, die Pflicht zur Bildung von Koalitionsregierungen<sup>53</sup> und die Einführung des reinen Verhältniswahlrechts forderte<sup>54</sup>, unternahm er noch einmal 2003 einen Versuch, die Verfassung erheblich zu ändern, nachdem sie dann doch seit 1996 unverändert geblieben

<sup>49</sup> *Scheu* (s. o. Fn. 20), S. 107 f.

<sup>50</sup> *Scheu* (s. o. Fn. 20), S. 108; eine ausführliche Darstellung bei *Ott* (s. o. Fn. 45), S. 3 ff.

<sup>51</sup> *Ott* (s. o. Fn. 45), S. 13 f.

<sup>52</sup> *A. Ott: Präsident, Parlament, Regierung – Wie konsolidiert sich das System der obersten Machtorgane?*, in *G. Simon* (Hrsg.): *Die neue Ukraine. Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (1991–2001)*, Köln 2002, S. 75 (87 ff.).

<sup>53</sup> Dazu unter Punkt IV.

<sup>54</sup> *R. Wachsmuth, S. Fiebrig: Die Ukraine sechs Monate vor den Präsidentschaftswahlen. Die Reform der ukrainischen Verfassung – eine endlose Geschichte?*, Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung vom 11. Juni 2004, S. 3 (abrufbar unter [www.kas.de/publikationen/2004/4802\\_dokument.html](http://www.kas.de/publikationen/2004/4802_dokument.html); Stand 25. 6. 2006).

war. Hauptpunkte waren diesmal entgegen der Forderungen der Rede von 2002 der Wunsch des Präsidenten – wie schon im Vorfeld der Verfassungsgebung 1996 – nach einem Zwei-Kammer-Parlament, eine Verlegung der beiden Wahltermine in dasselbe Jahr und dadurch eine Ausdehnung seiner Amtszeit bis 2007. Auch sollte die Möglichkeit geschaffen werden, Gesetze ohne Mitwirkung des Parlaments durch Volksabstimmung zu verabschieden<sup>55</sup>. Dadurch sollte erneut die Macht des Präsidenten auf Kosten der Verchovna Rada erheblich ausgeweitet werden.

#### IV. DIE VERFASSUNGSÄNDERUNGEN AUFGRUND DER „ORANGENEN REVOLUTION“

Im Rahmen der Einigung über eine Wiederholungs-Stichwahl zwischen *Janukovyč* und *Juščenko* am 8. Dezember 2004 kamen Regierung und Opposition über eine weit reichende Verfassungsänderung überein<sup>56</sup>. Diese sieht erhebliche Veränderungen vor, die das politische Gewicht der Institutionen stark verlagern. Dennoch handelt es sich teilweise um Änderungen, die bereits der ehemalige Präsident *Kučma* 2002 vorgeschlagen hatte<sup>57</sup>. Auch im Dezember 2004 wurden Änderungen hauptsächlich von *Kučma* vorgeschlagen<sup>58</sup>. Die Änderungen beziehen sich vornehmlich auf die Machtverteilung zwischen Präsident und Parlament, wobei das Parlament erheblich gestärkt wurde. Auf die komplizierten technischen Regelungen zum In-Kraft-Treten der Änderungen braucht nun nach den Parlamentswahlen vom 26. März 2006 nicht mehr eingegangen zu werden, da mit der Wahl auch alle Änderungen betreffend die Verchovna Rada in Kraft getreten sind<sup>59</sup>. Nachfolgend soll ein kurzer Überblick über die wichtigsten Änderungen gegeben werden.

##### 1. Änderungen in Bezug auf die Verchovna Rada

Seit den Parlamentswahlen vom 26. März 2006 dauert die Legislaturperiode fünf statt wie bisher vier Jahre. Diese in Art. 76 Verf. vorgenommene Änderung soll mehr Kontinuität bringen, sowohl in den Mehrheitsverhältnissen als auch in der Gesetzgebung. In Art. 78 wurde die allgemein gehaltene Regelung zur Unvereinbarkeit des Mandats mit anderen Ämtern deutlich erweitert. War bisher nur verboten, ein anderes Vertretungsmandat innezuhaben oder im Staatsdienst zu stehen, so wurden nun auch alle anderen bezahlten Ämter, sonstige geschäftliche Aktivitäten (ausgenommen Lehrtätigkeiten, wissenschaftliche oder künstlerische Tätigkeiten<sup>60</sup>) sowie die Mit-

<sup>55</sup> *B. Kutsyi*: Ukraine: Diskussion über die geplante Verfassungsänderung dauert an; WGO-MfOR 2003, S. 86 (86 f.).

<sup>56</sup> Gesetz Nr. 2222-IV vom 8. Dezember 2004.

<sup>57</sup> *Wachsmuth, Fiebrig* (s. o. Fn. 54), S. 3.

<sup>58</sup> *S. Whitmore*: „Damit müssen wir leben“: Das neue Parlament und das neue Regierungssystem der Ukraine, Ukraine-Analysen 05/06, S. 2 (4).

<sup>59</sup> Das In-Kraft-Treten u. a. der wichtigen Verfassungsänderungen, die das Verhältnis zwischen Präsident und Parlament verändern, hing aufgrund der Bestimmungen am Ende des Gesetzes Nr. 2222-IV vom Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes über die lokale Selbstverwaltung ab.

<sup>60</sup> Unter diese Ausnahmeregelung fällt laut Verfassungsgericht auch der Posten des ukrainischen Fußball-Nationaltrainers. Diese Entscheidung war erforderlich geworden, da der Parlamentsabgeordnete *Oleg Blochin* aufgrund der Verschärfung des Art. 78 Verf. von seinem Trainer-Amt zurückgetreten war.

gliedschaft in Vorstand und Verwaltung (im weiteren Sinne) eines auf Gewinn ausgelegten Unternehmens oder einer solchen Organisation aufgenommen. Ebenfalls neu ist Absatz 4 dieses Artikels, der das praktische Vorgehen im Falle eines Verstoßes regeln soll. Der Abgeordnete hat 20 Tage Zeit, sein sonstiges Amt niederzulegen oder die sonstige Tätigkeit aufzugeben, ansonsten verliert er seine Rechte als Abgeordneter. Allerdings sieht Art. 78 Verf. in diesem Fall einen freiwilligen Rückzug des Abgeordneten vor; die Sanktion des Mandatsverlusts wird erst in Art. 81 Abs. 2 Nr. 5 Verf. im Zusammenhang mit allen anderen möglichen Gründen eines Mandatsverlusts geregelt.

Der bereits seit 1996 bestehende Katalog des Art. 81 Abs. 2 Verf. wurde um eine weitere zusätzliche Ziffer ergänzt. Nach Ziffer 6 verliert der Abgeordnete sein Mandat, falls er nicht der Fraktion angehört, die von der ihn nominierenden Partei gebildet wird, oder er aus dieser Fraktion ausgeschlossen wird. Während der Verlust des Mandats nach Art. 81 Abs. 2 Nr. 5 Verf. durch Gerichtsentscheidung festgestellt werden soll (Art. 81 Abs. 4 Verf.), obliegt die Entscheidung nach Abs. 2 Nr. 6 gemäß dem ebenfalls neu geschaffenen Abs. 6 dem höchsten Gremium der jeweiligen Partei. Diese Art von imperativem Mandat ermöglicht es den Fraktionen, unbequem gewordene Abgeordnete auszutauschen. Damit wird das Recht auf direkte Wahl der Abgeordneten, das Art. 76 Abs. 1 Verf. garantiert, durchaus in Frage gestellt. Von rechtstechnischer Seite betrachtet soll ein Gesetz die genaue Ausgestaltung regeln. Bisher ist jedoch keineswegs klar, wie das Verfahren zum Entzug eines Mandats aussehen soll<sup>61</sup>.

Besonders in der aktuellen Debatte interessant sind die Änderungen in Art. 83 Abs. 6–10 Verf., die die Pflicht zur Bildung von Koalitionen betreffen. Diese Regelung dürfte einzigartig sein, da das Parlament nach Art. 90 Abs. 2 Nr. 1 Verf. vom Präsidenten aufgelöst werden kann, wenn innerhalb eines Monats nach der konstituierenden Sitzung der Verchovna Rada keine Koalition gebildet wurde. Dasselbe gilt beim Scheitern einer Koalition für die Neubildung. Art. 83 Abs. 10 Verf. stellt klar, dass Fraktionen, die über mehr als die Hälfte der Parlamentssitze verfügen, Koalitionen gleichstehen. Die Pflicht zur Bildung von Koalitionen soll stabile Regierungsmehrheiten garantieren.

Passend zu der Entlassung von Premierminister *Jechanurov* im Januar 2006 durch das Parlament ist die Erweiterung des Art. 87 Abs. 2 Verf., wonach der Regierung in der letzten Sitzungsperiode nicht mehr das Misstrauen ausgesprochen werden darf.

Nach Art. 90 Abs. 2 Nr. 2 Verf. kann das Parlament nun auch aufgelöst werden, wenn innerhalb von zwei Monaten nach dem Rücktritt der vorherigen Regierung keine neue Regierung gebildet werden konnte. Der Präsident darf jedoch inzwischen nach Art. 90 Abs. 3 das Parlament erst nach Beratungen mit dem Parlamentspräsidium und den Fraktionsvorsitzenden auflösen. Nicht in der Verfassung, sondern nur in den abschließenden Regelungen des Gesetzes Nr. 2222-IV wurde die Anwendung des reinen Verhältniswahlrechts angeordnet.

## 2. Änderungen im Verhältnis zwischen Präsident und Parlament

Im Verhältnis zwischen Präsident und Parlament wurden große Veränderungen vorgenommen. Das Parlament wurde auf Kosten der bisherigen Befugnisse des Prä-

<sup>61</sup> *Whitmore* (s. o. Fn. 58), S. 4.

sidenten massiv gestärkt. Die Befugnis-kataloge der Verchovna Rada (Art. 85 Verf.) und des Präsidenten (Art. 106 Verf.) wurden überarbeitet, bestehende Unklarheiten allerdings kaum ausgeräumt. Zudem wurden einige Änderungen sowohl in die Befugnis-kataloge eingefügt als auch in eigenständigen Artikeln oder Absätzen anderer Artikel eingefügt. Insgesamt ist dadurch aus rechtstechnischer Sicht die Übersichtlichkeit verloren gegangen.

Die wichtigsten Änderungen in diesem Bereich betreffen die Bestellung der Regierung. Hatte bisher der Präsident das Vorschlagsrecht für den Premierministerposten, geht dieses Recht nun nach Art. 114 Abs. 3 Verf. auf die Koalition über. Dadurch ist die Koalition neben Präsident und Parlament ein Akteur mit eigenen Rechten. Der Präsident hat den Vorschlag der Koalition binnen 15 Tagen dem Parlament vorzulegen. Das Parlament wählt den Premierminister nun eigenständig und segnet nicht nur die Ernennung des Präsidenten ab. Dem Präsidenten kommt kein eigenes Vorschlagsrecht mehr zu. Nach Art. 114 Abs. 4 Verf. darf der Präsident aber die strategisch wichtigen Minister für Verteidigung und Äußeres vorschlagen. Alle anderen Minister schlägt der Premierminister vor. Wie sich diese ungewöhnliche Dreiteilung des Vorschlagsrechts in der Praxis verwirklichen lässt, ist eine der spannenden Fragen nach der Parlamentswahl vom März 2006.

Die Befugnis zur Wahl und zur Entlassung des Premierministers und der anderen Minister (auch Verteidigung und Äußeres) sowie der Vorsitzenden der Antimonopolkommission, der Staatskommission für Fernsehen und Radio und des staatlichen Vermögensfonds obliegt nun nach Art. 85 Nr. 12 Verf. der Verchovna Rada. Nach dem neu geschaffenen Art. 85 Nr. 12 Verf. gilt dies auch für den bedeutenden Leiter des Geheimdienstes. Allerdings verbleibt dem Präsidenten nach Art. 106 Nr. 14 Verf. noch das Vorschlagsrecht. Nach Art. 122, 85 Nr. 25 und 106 Nr. 11 Verf. muss die Verchovna Rada in Zukunft nicht nur der Ernennung, sondern auch der Entlassung des Generalstaatsanwalts durch den Präsidenten zustimmen.

Nach Art. 113 Abs. 2 Verf. hängt die Regierung nun nicht mehr primär vom Präsidenten ab. In erster Linie ist sie nun der Verchovna Rada verantwortlich, allerdings wurde der Präsident gleichberechtigt in den Text aufgenommen. Den Rücktritt haben der Premierminister und die anderen Regierungsmitglieder nun nach Art. 115 Abs. 2 Verf. auch nicht mehr dem Präsidenten, sondern der Verchovna Rada gegenüber zu erklären.

Das bedeutende Veto-Recht des Präsidenten gegen vom Parlament verabschiedete Gesetze bleibt zwar erhalten, wurde aber eingeschränkt. In Art. 106 Nr. 30 Verf. wurde ausdrücklich geregelt, dass der Präsident kein Veto-Recht gegen Gesetze zur Ergänzung der Verfassung hat. Bereits vor den Verfassungsänderungen konnte das Parlament das Veto des Präsidenten mit Zwei-Drittel-Mehrheit überstimmen. Weiterhin ist der Präsident nach Art. 94 Abs. 4 Verf. dazu verpflichtet, das Gesetz innerhalb von zehn Tagen zu unterzeichnen und zu verkünden. Neu ist die Regelung für den Fall der Weigerung des Präsidenten. Damit bei wichtigen Gesetzen nicht erst das Verfassungsgericht angerufen werden muss, kann nun der Parlamentspräsident sofort das Gesetz unterzeichnen und verkünden.

Allerdings wurden die Rechte des Präsidenten in Bezug auf das Verfassungsgericht erweitert. Nach Art. 106 Nr. 22 Verf. darf er nicht mehr nur ein Drittel der Mitglieder ernennen, sondern diese Mitglieder auch wieder abberufen. Dies erscheint im Hinblick auf die in Art. 149 Verf. garantierte Unabhängigkeit der Richter äußerst bedenklich.

### 3. Weitere bedeutende Änderungen

Das Amt des Parlamentspräsidenten wurde noch weiter aufgewertet. So ist nun nach Art. 112 Verf. der Parlamentspräsident statt wie bisher der Premierminister Vertreter des Präsidenten bei dessen Verhinderung oder Beendigung des Amtes nach Art. 108, 109, 110 oder 111 Verf. Allerdings werden die präsidentialen Rechte bei der Vertretung durch den Parlamentspräsidenten eingeschränkt.

Interessant ist die Erweiterung des Art. 121 Verf. um die Nr. 5. Danach ist nun der Generalstaatsanwalt für die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte zuständig. Dies ist aufgrund der Rolle des damaligen Generalstaatsanwalts während der orangenen Revolution, der eine gewaltsame Auflösung der Demonstrationen befürwortete, mehr als eigenartig.

Entsprechend der Verlängerung der Legislaturperiode der Verchovna Rada wurden auch die Legislaturperioden der kommunalen und regionalen Volksvertretungen auf fünf Jahre ausgedehnt (Art. 141 Abs. 1).

### 4. Bewertung und Ausblick

Die Verfassungsänderungen vom 8. Dezember 2004 sind aufgrund des Zeitdrucks, unter dem sie entstanden sind, nicht so klar formuliert wie erforderlich. Die Zustimmungspflicht der Verchovna Rada zur Entlassung des Generalstaatsanwalts zeigt besonders gut die technischen Mängel, da diese in drei verschiedenen Artikeln weitgehend gleich geregelt wurde. Insgesamt hat die Verfassung weiter an Klarheit verloren. Dennoch sind die Änderungen der Machtverteilung weitgehend positiv zu sehen, da die große Machtfülle, die der Präsident durch die Verfassung von 1996 erhielt, nun kleiner geworden ist. Auch im Falle der Verhinderung des Präsidenten würde keine zu große Macht des Premierministers entstehen. Problematisch wird aber die weiterhin unklare Trennung der Kompetenzen bleiben. Viele drängende Fragen wurden in einfachgesetzliche Regelungen ausgelagert. So ist unklar, wie eine Koalition gebildet werden soll oder muss<sup>62</sup>. Auch das Verfahren zum Mandatsentzug bei Verlassen der Fraktion oder bei Ausschluss aus einer solchen ist noch nicht klar<sup>63</sup>.

Während das Parlament als Institution gestärkt wurde und die Koalition als neuer politischer Akteur erscheint, wurde durch das „imperative Mandat“ die Stellung des einzelnen Abgeordneten erheblich geschwächt. Dies wird zwar dem Bemühen um stabile Mehrheiten Rechnung tragen, andererseits aber wieder eine Fokussierung der Macht auf die Führungspersonen der Fraktionen zur Folge haben.

Erwähnenswert ist die Stärkung des Parlamentspräsidenten. Die relativ neutrale Rolle von *Volodymyr Lytwyn* während der orangenen Revolution dürfte erheblich zu diesen Änderungen beigetragen haben.

Die Orientierung in Richtung parlamentarische Republik ist ein deutlicher Schritt in Richtung europäischer Traditionen, da das präsidentiale System in der Ukraine eher eine Anlehnung an Russland war und in den EU-Staaten meist die vom Parlament gewählten Regierungschefs mächtiger sind als die Staatsoberhäupter. In den meisten

<sup>62</sup> Whitmore (s. o. Fn. 58), S. 4.

<sup>63</sup> Whitmore (s. o. Fn. 58), S. 4.

der 2004 der Europäischen Union beigetretenen Staaten war in erster Linie das Parlament Zugpferd für die weit reichenden politischen und wirtschaftlichen Reformen<sup>64</sup>. Zwar kann eine Verteilung der Befugnisse auf mehrere Akteure zu Blockadesituationen führen; der Vorteil einer verstärkten Gewaltenteilung hingegen liegt potenziell in der Förderung von Transparenz und der Eindämmung von Machtmissbrauch. Allerdings erscheint eine weitere Konkretisierung der Verfassungsänderungen dringend erforderlich.

Im politischen Leben der Ukraine entfalteten diese Verfassungsänderungen bereits am 11. Januar 2006 ihre Wirkung, als Premierminister *Jechanurov* vom Parlament entlassen wurde und sowohl *Jechanurov* als auch Präsident *Juščenko* diese Entlassung als verfassungswidrig bezeichneten. Da *Jechanurov* bis zu den Parlamentswahlen am 26. März 2006 weiter die Amtsgeschäfte führte, hatte die Entlassung keine praktischen Auswirkungen. Dennoch wurde die Regierung in der öffentlichen Meinung so kurz vor den Wahlen beschädigt. Rechtlich sollten diese Fragen durch das Verfassungsgericht geklärt werden, das aber zur Zeit nicht arbeitsfähig ist, da das Parlament seit längerer Zeit die von ihm zu wählenden Verfassungsrichterstellen nicht besetzt<sup>65</sup>.

Interessant wird zudem sein, ob Präsident *Juščenko* die Idee einer neuen Verfassung vorantreiben wird. Im Rahmen seiner jährlichen Parlamentsansprache am 9. Februar 2006 forderte er die Einsetzung einer Kommission zur Erstellung eines Entwurfs einer neuen Verfassung, über den das Volk per Referendum abstimmen soll<sup>66</sup>. *Juščenko* hat inzwischen sogar angekündigt, gegen die Verfassungsreform vom 8. Dezember 2004 vorzugehen, indem er die Reform dem Verfassungsgericht zur Überprüfung vorlegen will<sup>67</sup>. Dies erscheint äußerst fragwürdig und könnte weiteres Vertrauen in die Politik zerstören, da *Juščenko* diesen Änderungen im Dezember 2004 zugestimmt hat. Zudem möchte er aber auch zu diesen Verfassungsänderungen ein Referendum abhalten. In dieser Hinsicht muss *Juščenko* aufpassen, dass er nicht wie sein Vorgänger *Kučma* das Parlament durch Referenden umgeht und so seinen Ruf beschädigt. Der kleine Partner der „orangenen Koalition“, der Parteivorsitzende der Sozialisten, *Alexander Moros*, ist demgegenüber ein großer Befürworter der Verfassungsänderungen, da er schon seit langem für eine Stärkung der Verchovna Rada warb<sup>68</sup>. Es herrscht also keine Einigung darüber, dass diese Änderungen Bestand haben sollen. Die Parlamentswahlen vom 26. März 2006 haben zumindest aber gezeigt, dass die Mehrheitsverhältnisse und Strukturen im Parlament klarer sind als bisher, auch wenn die Hauptakteure weiterhin kaum in der Lage sind, sich zu einigen. Nach der endgültigen Regierungsbildung darf auch aufgrund der starken Partei der Regionen mit Spannung erwartet werden, wie sich die Debatte um die Verfassungsänderung weiterentwickelt.

<sup>64</sup> S. Pifer, F. S. Larrabee, J. Neutze, J. Simon: Die euro-atlantischen Ambitionen der Ukraine. Entwicklung einer effektiven Politikkoordination, Ukraine-Analysen 06/06, S. 10 (13).

<sup>65</sup> R. Wachsmuth: Die ukrainische Regierung stolpert über das Gasabkommen mit Russland; Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung vom 18. Januar 2006, S. 1 (5 f.) (abrufbar unter [www.kas.de/proj/home/pub/47/1/year-2006/dokument\\_id-7856/index\\_print.html](http://www.kas.de/proj/home/pub/47/1/year-2006/dokument_id-7856/index_print.html); Stand 25. 6. 2006).

<sup>66</sup> M. Neumann, H. Pleines (Hrsg.): Chronik vom 1. 2. bis 13. 2. 2006, Ukraine-Analysen 01/06, S. 11.

<sup>67</sup> Whitmore (s.o. Fn. 58), S. 5.

<sup>68</sup> Whitmore (s.o. Fn. 58), S. 5.; Helmerich (s.o. Fn. 1), S. 44.

## SUMMARY

Since the end of Communism, the „Constitutional question“ in Ukraine has been and continues to be difficult. The independence achieved, the country lived for several years under a provisional and transitional constitutional regime. A full post-Soviet constitution was enacted as late as in 1996. As it was drafted as a political compromise, the following years saw a continuous debate about the interpretation, the implementation and the amendment of numerous articles.

The „orange revolution“ gave the Constitutional question a new impetus. One of the results of the revolutionary change was a comprehensive amendment which was to redesign the balance of power in the Ukrainian Constitution towards a Parliamentary system. Yet, the low technical quality of the amendment jeopardizes the implementation of this legislative aim. Furthermore, already now, a comparatively short time after the revolution, some politicians fall back into ways of behaviour which were typical of the Ukrainian pre-revolutionary presidential system and which conform to the political culture of Russia and Belarus rather than to the expectations that Western Europe has towards a future close partner.