SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Das Referendum des Präsidenten Lukasenka

Ott, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Ott, A. (1996). *Das Referendum des Präsidenten Lukasenka.* (Aktuelle Analysen / BIOst, 73/1996). Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-46690

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

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

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Nr. 73/1996 9. Dezember 1996

Das Referendum des Präsidenten Lukašenka

Zusammenfassung
Referenden sind ein effektives und effizientes Instrument zur Erweiterung und Festigung der präsidialen Macht in den Händen von Lukašenka geworden. Der Präsident, der seltsame Vorstellungen von Demokratie und Gewaltenteilung hat, nutzt geschickt die Nostalgiegefühle vieler Menschen und ihre Sehnsucht nach Stabilität und lenkt mit solchen politischen Spektakeln von den drängenden wirtschaftlichen Problemen ab. Er bedient sich dabei der Mittel der Basisdemokratie und stützt sich nicht auf verfassungsmäßige Organe, sondern auf den "Willen des Volkes". Der Populismus unter dem Motto: "Nur das Volk kann sein Schicksal bestimmen" scheint zur Tradition und bequemen Waffe des Präsidenten zu werden. Mit der formellen Anwendung demokratischer Prinzipien und Prozeduren (Referendum) erreichte der Präsident ein undemokratisches Ziel: die Ausweitung der eigenen Machtposition auf Kosten der demokratischen Gewaltenteilung.

Die Revision der Verfassung

Im dritten Jahr seiner Amtszeit ließ Lukašenka zum zweiten Mal ein Referendum durchführen. Im ersten Referendum im Mai 1995 wurde über Fragen der Staatssymbolik, Staatssprache und Anbindung an Rußland abgestimmt. Dieses Mal ging es um die Änderung des politischen Gleichgewichts in Weißrußland. Im Sommer 1996 schlug Lukašenka dem Parlament vor, ein Referendum für den 7. November 1996 anzusetzen, um das Volk über Verfassungsänderungen abstimmen zu lassen. Am 8. August 1996 wurden die vier Fragen, die für das Referendum vorgesehen waren, vom Präsidenten an das Parlament weitergeleitet. Die erste Frage hatte mehr Symbolcharakter und betraf die Verlegung des Nationalfeiertages ("Tag der Unabhängigkeit") vom 27. Juli (Tag der Souveränitätserklärung durch das Parlament 1990) auf den 3. Juli (Tag der Befreiung der Hauptstadt Minsk 1944). Die zweite Frage war politisch viel wichtiger: Soll die geltende Verfassung von 1994 durch die Vorschläge und Änderungen des Präsidenten Lukašenka ergänzt werden? Die dritte Frage lautete: Sind Sie dafür, daß Grund und Boden frei (ohne Einschränkungen) verkauft und gekauft werden können? Und die letzte, vierte Frage war: Unterstützen Sie die Abschaffung der Todesstrafe in der Republik Belarus'? Die Formulierung der zwei letzten Fragen konnten die Abgeordneten ändern. Die Ergebnisse der ersten zwei Fragen des Referendums sollten obligatorisch und rechtlich bindend sein.[1]

[1] Belorussija, 13.8.1996, S. 1.

Am 31. August 1996 wurde der neue Verfassungsentwurf des Präsidenten in den weißrussischen Medien veröffentlicht.[2] Er sah die radikale Reformierung der Legislative nach rußländischem Muster vor: statt des Obersten Sowjet sollte ein Zwei-Kammer-Parlament ("Nationalversammlung") mit Senat (Oberhaus) und Abgeordnetenkammer (Unterhaus) installiert werden. Dem Senat (64 Sitze) sollten die Vertreter der Staatsverwaltung der Gebiete und der Hauptstadt sowie vom Präsidenten ernannte Senatoren angehören. Das Unterhaus sollte aus 110 für vier Jahre gewählten Abgeordneten bestehen. Der Präsident sollte das alleinige Recht bekommen, das Unterhaus aufzulösen (falls es der Regierung sein Mißtrauen ausspricht oder zweimal die Kandidatur des Premierministers ablehnt), ein Referendum anzuberaumen, ein Drittel des Senats und den Vorsitzenden sowie fünf von 12 Mitgliedern des Verfassungsgerichts zu ernennen. (Laut geltender Verfassung von 1994 hat der Präsident kein Recht, das Parlament aufzulösen. Außerdem ernennt das Parlament nicht nur alle Verfassungsrichter, sondern legt den Termin und die Fragen des Referendums fest. Der Präsident kann lediglich als Initiator des Referendums auftreten.) Der Premierminister, der Vorsitzende des Obersten Gerichts und der Generalstaatsanwalt sollen laut Verfassungsentwurf des Präsidenten ebenfalls vom Staatsoberhaupt ernannt werden, allerdings mit Zustimmung des Parlaments. Der Präsident, dessen Amtszeit bis 2001 verlängert werden sollte, könnte auch mittels seiner Erlasse regieren, die Gesetzeskraft bekämen. Ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten sollte nur im Fall seiner Unfähigkeit, aus Gesundheitsgründen "seine Pflichten wahrzunehmen" oder wegen Staatsverrats eingeleitet werden können. Nach der geltenden Verfassung ist das auch im Fall von "wiederholten Verstößen des Präsidenten gegen die Verfassung und Gesetze" möglich.

Die Gegenschritte des Parlaments

Anfang September verlegte der Oberste Sowjet den Termin des Referendums vom 7. November (Tag der Oktoberrevolution) auf den 24. November und legte ihn mit den Parlamentsnachwahlen zusammen.[3] Den vier Fragen des Präsidenten fügte das Parlament drei eigene hinzu. Ein alternativer Verfassungsentwurf wurde zur Volksabstimmung vorgelegt, der von den Fraktionen der Kommunisten und Agrarier ausgearbeitet worden war. Dieser Entwurf sah die Abschaffung des Präsidentenamts und die Stärkung des Parlaments vor. Die erste Frage war: Sind Sie dafür, daß der von den Parlamentsfraktionen der Kommunisten und Agrarier vorgelegte Verfassungsentwurf angenommen werden soll? Die zweite Frage lautete: Sind Sie dafür, daß die Leiter der örtlichen Exekutive direkt von der Bevölkerung des entsprechenden administrativ-territorialen Bezirks gewählt werden? Die Bürger sollten auch ihre Meinung zu der dritten Frage äußern: Sind Sie dafür, daß die Finanzierung aller Behörden offiziell und nur aus dem Staatshaushalt erfolgt?[4]

Außerdem begannen die oppositionellen Abgeordneten aus der demokratischen Fraktion "Zivile Handlung" Unterschriften zu sammeln, um ein Amtsenthebungsverfahren gegen Lukašenka einzuleiten. Der Oberste Sowjet kann nach der geltenden Verfassung von 1994 mit Zwei-Drittel-Mehrheit der Gesamtabgeordnetenzahl (199) den Präsidenten seines Amtes entheben. Es reichen aber schon 70 Unterschriften von Abgeordneten aus, um die Frage des Impeachments vor dem Verfassungsgericht zu stellen. Die parlamentarische Opposition ist aber uneinig und schwach. Im weißrussischen Parlament konnte Lukašenka sich der Unterstützung von etwa 60-70 Abgeordneten, die die Fraktion "Eintracht" bildeten, sicher sein.

Der Konflikt um die neue Verfassung führte zur Konsolidierung aller antipräsidialen Kräfte im Parlament. Dabei verfolgten sie unterschiedliche Ziele. Während die Kommunisten das Präsidentenamt ganz abschaffen und das Sowjetsystem wiedererrichten wollen, verteidigen die National-Demokraten die demokratischen Prinzipien und die Einhaltung der Verfassung. Die 15 wichtigsten politischen Parteien, Organisationen und Gewerkschaften, die ganz unterschiedliche Positionen vertreten (von

[2] Sovetskaja Belorussija, 31.8.1996, S. 3-4.
[3] Sovetskaja Belorussija, 7.9.1996, S. 2.
[4] Sovetskaja Belorussija, 9.11.1996, S. 1.

Kommunisten über Demokraten bis hin zur nationalen Volksfront) forderten den Präsidenten auf, sich an die geltende Verfassung zu halten und 16 seiner Erlasse, die vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt worden waren, zurückzunehmen. Der Parlamentsvorsitzende S. Šareckij, der gleichzeitig Führer der Agrarpartei ist, wandte sich an das Volk mit der Warnung, daß Lukašenka in Weißrußland die Macht usurpieren und eine "faschistische Diktatur" errichten wolle.

Da die Medien vom Präsidenten beherrscht werden und das Parlament durch die Informationsblockade isoliert ist, verfehlten solche Erklärungen ihre Wirkung auf die weißrussischen Bürger. Die Konfrontation zwischen Präsident und Parlament stellten die staatlichen Medien so dar, daß es der Opposition nicht um das Wohl und die Stabilität des Landes gehe, sondern um die Erhaltung der eigenen Macht und der damit verbundenen Privilegien. Eine Schwächung der Position des Präsidenten, die die "Schmarotzer"-Abgeordneten anstrebten, führe unausweichlich zu Chaos und Anarchie im Land. Die Parallelen zu der Auseinandersetzung zwischen dem Präsidenten und dem prokommunistischen und reformfeindlichen Parlament in Rußland 1993 und direkte Vergleiche von Šareckij mit Chasbulatov und von Lukašenka mit El'cin in den weißrussischen Medien trugen dazu bei, daß die Bürger in ihrer Mehrheit mit dem Präsidenten sympathisierten. Der Präsident spielte auch die Karte der Vereinigung mit Rußland geschickt aus und präsentierte sich als den einzigen Garant der politischen Annäherung an Rußland, was die absolute Mehrheit der Weißrussen befürwortet. Viele Menschen, besonders in ländlichen Gebieten, glauben an den Mythos Lukašenka und befürworten seine autoritäre "Politik der starken Hand".

Am 19. September 1996 zeigte sich das weißrussische Parlament, in dem Agrarier und Kommunisten die Mehrheit haben, kompromißbereit und schlug dem Präsidenten eine "Null-Variante" vor: Beide Seiten ziehen ihre Verfassungsentwürfe zurück und bilden eine Schlichtungskommission aus Vertretern des Präsidenten und des Parlaments, um gemeinsam Korrekturen an der Verfassung vorzunehmen, die vom Parlament angenommen werden müssen. Lukašenka lehnte diesen Kompromißvorschlag ab und gab zu verstehen, daß nur von einzelnen Korrekturen an seinem Verfassungsentwurf die Rede sein könne. Nach Meinung von Lukašenka soll das Staatsoberhaupt, dem die Exekutive (Regierung) und die Legislative (Parlament) untergeordnet sind, als Dirigent agieren und beide Gewalten im Gleichgewicht halten. Die Machtfülle des weißrussischen Präsidenten soll der des französischen oder des rußländischen Präsidenten ähnlich sein.[5]

Auf Konfrontationskurs

Im Oktober spitzte sich die innenpolitische Lage weiter zu. Um eine breite Unterstützung für seine Pläne zu organisieren, schlug der Präsident vor, eine "Allweißrussische Volksversammlung" einzuberufen. Die Volksvertretung, die in besten sowjetischen Traditionen den "Volkswillen" repräsentieren und als eine Art "Gegenparlament" fungieren sollte, hatte keine rechtliche Grundlage. An diesem Kongreß, der am 19. Oktober 1996 in Minsk stattfand, nahmen etwa 5.000 Vertreter der Kolchos- und Sowchosfunktionäre, der Veteranen- und Frauenverbände, der Offiziersversammlungen und "Arbeitskollektive" teil, die nicht frei gewählt, sondern von der örtlichen präsidialen Administration bestimmt worden waren. Der Präsident kam dem Parlament einen kleinen Schritt entgegen: Er lenkte nur in der formalen Frage des Termins ein und erklärte sich bereit, den vom Parlament vorgeschlagenen Termin für das Referendum zu akzeptieren (24. November). Er bestand aber darauf, das Volk lediglich über seinen Verfassungsentwurf abstimmen zu lassen. Die Teilnehmer des Volkskongresses unterstützten Lukašenka und forderten das Parlament auf, seinen Gegenentwurf vom Plebiszit zurückzuziehen.

Der Vorsitzende des Verfassungsgerichts von Weißrußland V. Tichinja nannte "Rechtsnihilismus und Nichterfüllung der Gesetze auf allen Ebenen der Macht" als Ursachen der Verfassungskrise und appellierte an den Präsidenten und das Parlament, ihre Alternativentwürfe zurückzuziehen und die

5 Nezavisimaja gazeta, 20.9.1996, S. 3.

geltende Verfassung zu respektieren.[6] Das Verfassungsgericht prüfte Anfang November die Entwürfe der beiden Kontrahenten und kam zu dem Ergebnis, daß das geplante Referendum einen konsultativen Charakter habe. Das letzte Wort im Verfassungsstreit habe das Parlament, das darüber entscheiden müsse, ob die Ergebnisse des Referendums als rechtlich bindend oder beratend zu betrachten seien.

Der Präsident beschuldigte daraufhin das Verfassungsgericht der Voreingenommenheit und der Überschreitung seiner Kompetenzen und unterzeichnete einen Ukas über den bindenden Charakter des bevorstehenden Referendums.[7] Lukašenka setzte die Beschlüsse des Verfassungsgerichts und des Parlaments außer Kraft und drohte dem Parlament wiederholt mit der Auflösung, wenn es sich weigere, die Resultate des Referendums anzuerkennen. Außerdem setzte Lukašenka den Vorsitzenden der Zentralen Wahlkommission V. Hončar rechtswidrig ab, der erst Anfang September vom Parlament gewählt worden war. Laut geltender Verfassung gehört dies in die Kompetenz des Parlaments. Der Grund für die Entlassung war Hončars Kritik an der Vorbereitung des Referendums. Die Fragelisten für das Referendum wurden z.B. von den präsidialen Strukturen, nicht von der Wahlkommission gedruckt und verteilt. Die Zentrale Wahlkommission, deren Prärogative dies ist, wurde dabei übergangen. Die lokalen Exekutivorgane, die dem Präsidenten unterstellt sind und für sein Verfassungsprojekt sogar direkt in den Wahllokalen agitierten, forderten die Bürger auf, noch vor dem Referendumstermin ihre Stimmen abzugeben. Den Verordnungen des Präsidenten zufolge wurden die Wahllokale für die Volksabstimmung bereits ab dem 9. November 1996 geöffnet.

Eine Woche vor dem Referendum trat der Premierminister von Weißrußland M. Čigir' aus Protest gegen das geplante Referendum zurück, weil es zur Spaltung des Landes führe. Dieser Rücktritt kam überraschend, weil Čigir' und seine Regierung als treue Präsidentenanhänger galten und im Konflikt zwischen Parlament und Präsident bislang neutrale Positionen eingenommen hatten. Kurz darauf griffen die Parlamentarier zum letzten Verteidigungsmittel: 75 Parlamentsabgeordnete leiteten beim Verfassungsgericht ein Amtsenthebungsverfahren gegen Lukašenka ein.

Zwei Tage vor dem Referendum schaltete sich Moskau in den Konflikt zwischen Parlament und Präsident ein. Der rußländische Regierungschef V. Černomyrdin und die Vorsitzenden der beiden Kammern des Parlaments Seleznev und Stroev reisten nach Minsk, um Druck auf beide Seiten auszuüben und sie an den Verhandlungstisch zu bringen. Der Kompromiß zwischen Präsident Lukašenka und dem Vorsitzenden des Obersten Sowjet, der nur durch Vermittlung des "großen Bruders" und auf seinen Druck zustandekam, sah vor, daß die Resultate des Referendums konsultativ sein sollten und das Amtsenthebungsverfahren gegen Lukašenka eingestellt wird. Eine Kommission sollte gebildet werden, um im Laufe von drei Monaten nach dem Referendum eine neue Verfassung auszuarbeiten.[8] Doch dieser Kompromiß hielt nur einen Tag. Diesmal zeigte sich die Opposition im Parlament unnachgiebig und kompromißlos und stimmte der erreichten Vereinbarung nicht zu. Es kam zur Spaltung in den Reihen der Abgeordneten: von 199 unterstützten 60 Parlamentarier den Präsidenten, 70 ihrer Kollegen votierten weiterhin für die Absetzung des Staatschefs. Einen Tag vor dem Referendum erklärte Lukašenka, daß die Ergebnisse der Volksabstimmung doch rechtlich bindend sein würden.

Ergebnisse

Das Referendum, das von der präsidialen Administration, nicht von der Zentralen Wahlkommission durchgeführt wurde, zwei Wochen dauerte und von vielen anderen Unregelmäßigkeiten begleitet wurde, brachte keine Überraschung. Laut offiziellen Angaben haben mehr als 80 Prozent der Wahlberechtigten an der Volksbefragung teilgenommen. Lukašenka bekam die Unterstützung der weißrussischen Bürger, die mit großer Mehrheit (70,5 Prozent der Wahlberechtigten) seinem

6 Sovetskaja Belorussija, 12.10.1996, S. 1.
7 Sovetskaja Belorussija, 6.11.1996, S. 1.
8 Sovetskaja Belorussija, 23.11.1996, S. 1.

Verfassungsentwurf zustimmten. Damit wurde die Umwandlung von der parlamentarisch-präsidialen zur präsidialen Regierungsform in Weißrußland vollzogen. Die Macht des Präsidenten, der immer schon ein Anhänger der starken Hand war, ist jetzt nicht mehr beschränkt. Der Verfassungsentwurf des Parlaments bekam 7,9 Prozent der Stimmen der Wahlberechtigten. Für die Verlegung des Nationalfeiertages auf den 3. Juli stimmten 88,2 Prozent der Beteiligten am Referendum. Lediglich 15,5 Prozent der Wähler waren für den freien Kauf und Verkauf von Grund und Boden und 17,9 Prozent sprachen sich für die Abschaffung der Todesstrafe aus. Etwa 70 Prozent der Wähler waren gegen eine direkte Wahl der lokalen Machtorgane und fast eben so viele Wähler gegen die offizielle Finanzierung der Behörden nur aus dem Staatshaushalt.[9] Bei allen Unregelmäßigkeiten, Manipulationen und möglicherweise Wahlfälschungen beim Referendum beweisen seine Ergebnisse, daß der Populist Lukašenka das Vertrauen der Mehrheit der Weißrussen genießt. Seine Gegner - die Opposition im Parlament - sind zu schwach und zu zerstritten und haben wenig Einfluß auf die Politik. Das einzige, was sie wirklich einte, war ihre Abneigung gegen Lukašenka, nicht ein politisches Programm. Zu großen Protestdemonstrationen und Kundgebungen der Opposition kam es nicht. Die Zahl der Beteiligten überstieg selten einige Tausend Teilnehmer und die Aktionen waren nur auf die Hauptstadt Minsk begrenzt.

Nach dem Referendum kam es im schon ohnehin gespaltenen Parlament zum offenen Bruch. Es bildete sich eine Mehrheit von Abgeordneten (122 von 199), die den Sieg des Präsidenten anerkannte und die neue Verfassung billigte. 110 Abgeordnete wurden vom Präsidenten in das Unterhaus, die neue "Nationalversammlung", berufen und stimmten für die Einstellung des Amtsenthebungsverfahrens gegen Lukašenka. Zum neuen Vorsitzenden der "Vertreterkammer" wurde der ehemalige erste Sekretär der Kommunistischen Partei Weißrußlands A. Malofeev gewählt. Die geschrumpfte Opposition (etwa 60 Abgeordnete) des aufgelösten Obersten Sowjet erkannte die Ergebnisse des Referendums nicht an, ist aber beschlußunfähig.

Fazit

Die beiden Kontrahenten im Konflikt um die neue Verfassung, der autoritäre weißrussische Präsident und der Oberste Sowjet zeigten große Neigung zur Eskalation und mangelnde Kompromißbereitschaft. Die Unfähigkeit des Staatsoberhaupts, auf der Grundlage der geltenden Verfassung zu handeln und sie zu achten, wurde durch eine fehlende Tradition des politischen Dialogs verstärkt und prägte in Weißrußland die Auseinandersetzungen um die neue Verfassung. Die beiden Kontrahenten kümmerten sich wenig um die Suche nach Kompromissen, sondern mehr um die Entmachtung des Gegners. Das Parlament mit seiner linken Mehrheit konnte in diesem Kampf um die Macht keine zukunftsweisende Perspektive aufzeigen; im Gegenteil, seine Forderung nach Abschaffung des Präsidentenamts war in den Augen vieler Wähler ein Schritt zurück und zum Chaos.

Der Konflikt zwischen Exekutive und Legislative um die Vollmachten und ihre Verankerung in der Verfassung ist für die Nachfolgestaaten der Sowjetunion charakteristisch. Typisch ist auch der Ausgang der Konfrontation - der Sieg des Präsidenten. Bei allen scheinbaren Parallelen zum Machtkampf zwischen Präsident und Parlament in Rußland 1993 oder in der Ukraine 1995-1996 unterschied sich die innenpolitische und rechtliche Situation 1996 in Weißrußland grundsätzlich von der in den beiden anderen ostslawischen Staaten. Während der rußländische Präsident und sein ukrainischer Kollege das Ziel verfolgten, die alten, noch aus Sowjetzeiten stammenden Verfassungen durch neue zu ersetzen, hatte Weißrußland schon eine demokratische, postsowjetische Verfassung. Außerdem stand in Rußland 1993 oder in der Ukraine 1995-1996 ein reformorientierter Präsident dem reformfeindlichen Parlament gegenüber, was in Weißrußland 1996 nicht der Fall war.

Zweieinhalb Jahre nach seiner Wahl zum Präsidenten Weißrußlands erreichte A. Lukašenka eine wesentliche Erweiterung seiner Vollmachten und eine weitere Schwächung der Legislative. Lukašenkas

[9] Sovetskaja Belorussija, 26.11.1996, S. 1.

Verfassungsänderungen und die Mißachtung der Legislative und Judikative bedeuten eine Gefahr für die demokratische Gewaltenteilung in Weißrußland. Vor dem Referendum kontrollierte der Präsident nur die Regierung und die staatlichen Medien. Das Parlament und das Verfassungsgericht blieben unabhängig und frei. Nach dem Referendum kann er entscheidenden Einfluß auch auf die Legislative (insbesondere auf das Oberhaus) und die Judikative (Verfassungs- und Oberstes Gericht und die Staatsanwalt

schaft) ausüben, was zur Monopolisierung der Macht in einer Hand führt. Das bedeutet eine schwere Niederlage für die ohnehin labile Demokratie in Weißrußland.

Alexander Ott