

Wer hat die reale Macht in der Ukraine?

Ott, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Ott, A. (1997). *Wer hat die reale Macht in der Ukraine?* (Berichte / BIOst, 31-1997). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-43082>

Nutzungsbedingungen:

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

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

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

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

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

© 1997 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

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

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

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
Einführung.....	7
I. Die Verfassung als Kompromiß und Grundlage der innenpoli- tischen Transformation.....	7
II. Die wichtigsten Akteure der innenpolitischen Transformation	8
1. Der Präsident.....	8
2. Die Präsidialadministration und der NSVRU	10
3. Das Parlament	12
4. Die Regierung	14
5. Das Verfassungsgericht.....	16
6. Die politischen Parteien und die "Partei der Macht"	17
7. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die neuen Eliten	19
8. Der Anstieg der Kriminalität als Bedrohung für die innere Stabili- tät und Sicherheit.....	21
9. Die lokalen Selbstverwaltungsorgane und die Machtverhältnisse in den Regionen.....	25
Fazit	27
Summary	29

Diese Arbeit entstand im Rahmen des von der Fritz Thyssen Stiftung geförderten Projekts "Aspekte der politischen Geschichte der unabhängigen Ukraine" am BIOst.

7. Juli 1997

Alexander Ott

Wer hat die reale Macht in der Ukraine?

Bericht des BIOst Nr. 31/1997

Kurzfassung

Vorbemerkung

Die neue ukrainische Verfassung, die am 28. Juni 1996 vom Parlament verabschiedet wurde, ist ein "Kind des Kompromisses" zwischen der Exekutive und der Legislative einerseits, und des Kompromisses zwischen den politischen Parteien und ideologischen Positionen andererseits. Die Analyse der neuen ukrainischen Verfassung und ein Vergleich mit der rußländischen führt zu der Schlußfolgerung, daß die Ukraine eine Mischform zwischen präsidentialer und parlamentarischer Demokratie gewählt hat. Diese parlamentarisch-präsidentiale Form der Demokratie mit drei Gegengewichten (Präsident, Parlament und Regierung) soll die Rückkehr zum Machtmonopol einer Gewalt ausschließen. Im Laufe von drei Monaten nach der Annahme der Verfassung wurde das vierte Gegengewicht etabliert: das Verfassungsgericht.

Ergebnisse

1. Auf dem Fundament der neuen Verfassung hat sich eine neue Machtkonstellation in der Ukraine herausgebildet. Zu den wichtigsten Akteuren der innenpolitischen Transformation gehören laut Verfassung: der Präsident, das Parlament, die Regierung und das Verfassungsgericht. Zu den weiteren Akteuren zählen die Präsidentialadministration und der Nationale Sicherheits- und Verteidigungsrat der Ukraine (NSVRU), die dem Präsidenten der Ukraine unterstellt sind, genauso wie das vor kurzem geschaffene Nationale Ermittlungsbüro (NEB). Zu den informellen Akteuren der politischen Transformation gehören die Wirtschaftsklans und Elitegruppen im Zentrum und in den Regionen, die mit dem Sammelbegriff "Partei der Macht" bezeichnet werden.
2. Der Präsident spielte nicht nur eine entscheidende Rolle im Prozeß der Annahme der neuen Verfassung. Obwohl mit wesentlich weniger Vollmachten ausgestattet als sein rußländischer Kollege, hat Kučma es geschafft, den ukrainischen Nationalstaat zu stabilisieren und zu konsolidieren. Die Personalpolitik hängt maßgeblich vom Präsidenten ab. Mit seinen Erlassen beeinflußt der Präsident den Gesetzgebungsprozeß wesentlich und baut geschickt seine Positionen im andauernden Konflikt mit dem Parlament aus. Durch seine Administration und den ihm unterstellten NSVRU bestimmt er nicht nur die Richtlinien der Außen- und Sicherheitspolitik, sondern sichert sich auch die Unterstützung der zentristischen und national-demokratischen Kräfte.

3. Als alleiniges gesetzgebendes Organ steht das ukrainische Parlament vor der Aufgabe, durch Annahme neuer Gesetze die vor einem Jahr verabschiedete demokratische Verfassung mit Leben zu füllen. Da es keine festen Mehrheiten in der Verchovna Rada gibt, tut sich das Parlament mit der Annahme von neuen Gesetzen schwer. Der Präsident hat dem Parlament mehrmals Verzögerungstaktik und geringe Effizienz im Gesetzgebungsprozeß vorgeworfen. Im Parlament, das bis zu den nächsten Parlamentswahlen im März 1998 nicht vollständig besetzt ist, wurde ein einflußreiches politisches Zentrum gebildet, das fast die Hälfte der Abgeordneten umfaßt und damit das anfängliche relative Übergewicht der Linken ausbalanciert. Das noch vor zwei Jahren schwache parlamentarische Zentrum besteht heute aus mehreren Fraktionen und Gruppen, die die Annahme der Verfassung und einen Kompromiß mit dem Präsidenten ermöglichten. Die innerparlamentarische Entwicklung tendiert zur Herausbildung einer politischen Mitte, die zwar bunt und uneinheitlich ist, aber gemeinsame demokratische Grundwerte aufweist.
4. Die ukrainische Exekutive bleibt ein Zankapfel zwischen dem Präsidenten und dem Parlament. Sie zeichnete sich bis Mitte 1996 durch extreme Instabilität aus. Der Grund dafür war die unklare Rechtslage der Regierung, die zwei Herren diene (dem Präsidenten und dem Parlament) und oft als Spielball mißbraucht wurde. Die Ukraine wechselte in den fünf Jahren ihrer Unabhängigkeit sechsmal den Regierungschef. Auch die Amtszeit des siebten Regierungschefs Pavlo Lazarenko dauerte kaum länger als ein Jahr. Im Unterschied zu seinem Vorgänger Jevhen Marčuk gehörte er zur Dnipropetrovs'ker Mannschaft des Präsidenten. Loyalität gegenüber dem Präsidenten und die volle Unterstützung seiner Politik waren für die Regierung Lazarenko charakteristisch. Genauso wie Černomyrdin in Rußland bezeichnete sich Lazarenko als Wirtschaftsexperte und nicht als Politiker und dementierte ihm nachgesagte politische Ambitionen auf das höchste Staatsamt.
Die neue Verfassung gewährleistet eine gewisse Stabilität der Exekutive: Ein Mißtrauensvotum des Parlaments kann frühestens ein Jahr nach der Verabschiedung des Regierungsprogramms erfolgen. Die Regierung wie auch alle anderen Exekutivorgane wurden mit einem Erlaß von Kučma der Präsidialadministration unterstellt, was von der Verfassung nicht abgedeckt ist.
5. Das Verfassungsgericht wurde in Ausführung der Bestimmungen der neuen Verfassung im Herbst 1996 gebildet und damit die Gewaltenteilung in der Ukraine weiterentwickelt. Dem Verfassungsgericht gehören 18 Richter an, die vom Präsidenten, vom Parlament und vom Kongreß der Richter der Ukraine zu je einem Drittel gewählt werden. Das Parlament verabschiedete im Oktober 1996 das Gesetz "Über das Verfassungsgericht", das die Befugnisse und Kompetenzen des "alleinigen Subjekts der Verfassungsjurisdiktion in der Ukraine" festschreibt. Das Verfassungsgericht nahm seine Tätigkeit am 1. Januar 1997 auf. Der Aufbau des Rechtsstaats hängt wesentlich davon ab, ob das Verfassungsgericht tatsächlich unabhängig und unparteiisch bleibt und imstande sein wird, die Einhaltung der Gesetze durch die Exekutive und das verfassungskonforme Handeln der Legislative zu überwachen.

6. Der Einfluß der Parteien auf den politischen Prozeß bleibt unbedeutend. Unter den Bedingungen der angespannten Wirtschaftslage hat sich Politik- und Parteienverdrossenheit breitgemacht. Die Menschen wenden sich von der Politik ab und sind selten zur aktiven Mitarbeit in den Parteien bereit. Soziale Apathie, Gleichgültigkeit und Mißtrauen der Bürger gegenüber allen Parteien sitzen tief. Die Anhängerschaft der Parteien ist unklar und verschwommen. Nur die Basis der extrem linken und extrem rechten Parteien läßt sich mehr oder weniger definieren. Zwar existieren in der Ukraine mehr als 40 offiziell registrierte Parteien, deren Großteil aber ein Phantomdasein führt. Zwei Drittel sind kleine und kleinste Parteien, die ohne jegliche Bedeutung für den ukrainischen politischen Prozeß sind.
7. Die neue Verfassung 1996 erklärt die Ukraine zum Unitarstaat. Die Idee des Bundesstaates mit autonomen Regionen und Gebieten wurde abgelehnt. Die Zeit für die Politik der Regionalisierung scheint noch nicht gekommen zu sein. Regionalisierungstendenzen, die 1994-1995 stark genug schienen, um die Ukraine in einen föderalen Staat umzuwandeln, gehören der Vergangenheit an. Die Regionalisierungspolitik, die sich als "Kinderkrankheit" der ukrainischen Elite erwiesen hat, ist gescheitert. Innenpolitische und außenpolitische Faktoren sprechen zur Zeit auch gegen eine Regionalisierung. Die politische Elite der Ukraine, die im Föderalismus eine Gefahr für die Integrität des Landes sieht, hat von ihm endgültig Abschied genommen. Die Konsolidierung der ukrainischen Staatlichkeit wurde auf Kosten der Idee des Föderalismus erreicht.
8. In den letzten Jahren hat sich in der Ukraine eine neue Entwicklung ergeben, die zur Stabilität des Landes beiträgt: Dank der Wirtschaftspolitik des Präsidenten, die als "Direktoren-Kapitalismus" bezeichnet wird, bildete sich eine neue Wirtschaftselite heraus, die ihre Existenz mit dem Fortbestand des ukrainischen Staates verbindet. Nicht nur diese Direktoren-Elite, sondern auch andere Interessengruppen und Wirtschaftsc clans setzen sich jetzt das Ziel, die politische Absicherung ihrer wirtschaftlichen Positionen zu erreichen. Die sogenannten "Neureichen", die über riesige Finanzmittel verfügen, beginnen ihre politischen Interessen zu artikulieren.

Einführung

Eine unabhängige, stabile und demokratische Ukraine ist von zentraler Bedeutung für die Entwicklung in Europa. Die Ukraine als unabhängiger Staat steht erst am Anfang ihrer Geschichte. Das Land tritt mehr und mehr aus dem Schatten Rußlands heraus und beginnt für die deutsche Politik und Öffentlichkeit einen immer größeren Stellenwert einzunehmen. Da die Bedeutung der Ukraine im Zusammenhang mit der geplanten Nato-Osterweiterung für die osteuropäische Politik des Westens immer größer wird, erscheint es wichtig, die innenpolitischen Veränderungen im Land zu untersuchen, um die ukrainischen Positionen besser zu verstehen. Für die Erforschung der modernen politischen Geschichte des jungen Staats sind folgende Fragen von besonderem Interesse: Wie stabil und demokratisch ist die Ukraine? Wer hat die politische Macht in der Ukraine? Wer bestimmt die ukrainische Politik, wer übt politischen Einfluß aus? Wo, auf welcher Ebene der Macht werden Entscheidungen getroffen und politische Konzepte entwickelt? Wer hat die wirkliche Macht: der Präsident, das Parlament oder das Verfassungsgericht? Welche Rolle spielen regionale und wirtschaftliche Gruppen und Clans, die ihre Lobbys in den oberen Etagen der ukrainischen Politik haben? Wer hat das Sagen auf regionaler und gesamtstaatlicher Ebene? Welche Rolle spielen politische Parteien? Wie stark ist die Staatsbürokratie und die vor kurzem entstandene Schicht der "Neureichen"? Welchen Einfluß auf die innenpolitische Entwicklung haben die Unternehmerschaft und die Banken?

In erster Linie werden in dieser Studie die Beziehungen zwischen Präsident, Parlament und Regierung untersucht, die von zentraler Bedeutung für die innere Stabilität in der Ukraine sind. Im Unterschied zu Rußland, wo laut Verfassung der Präsident omnipotent, der Regierungschef vom Parlament praktisch unabhängig und das Zwei-Kammer-Parlament fast bedeutungslos sind, hängt in der Ukraine vieles vom Erhalt des Gleichgewichts zwischen den verschiedenen Gewalten ab. Da der Staatsbildungsprozeß in der Ukraine noch nicht abgeschlossen ist, nimmt die Analyse der Verfassung und der Gesetze, die die rechtliche Basis für diesen Prozeß bilden und die politische Gegenwart der Ukraine entscheidend prägen, einen wesentlichen Platz im Bericht ein.

I. Die Verfassung als Kompromiß und Grundlage der innenpolitischen Transformation

Die neue ukrainische Verfassung, die am 28. Juni 1996 vom Parlament verabschiedet wurde, ist ein "Kind des Kompromisses" zwischen der Exekutive und der Legislative einerseits und des Kompromisses zwischen den politischen Parteien und ideologischen Positionen andererseits. Die Analyse der neuen ukrainischen Verfassung und ein Vergleich mit der rußländischen führen zu der Schlußfolgerung, daß die Ukraine eine Mischform zwischen präsidentialer und parlamentarischer Demokratie gewählt hat. Diese parlamentarisch-präsidentiale Form der Demokratie mit drei Gegengewichten (Präsident, Parlament und Regierung) soll die Rück-

kehr zum Machtmonopol einer Gewalt ausschließen. Im Laufe von drei Monaten nach der Annahme der Verfassung wurde das vierte Gegengewicht etabliert: das Verfassungsgericht.

Kompromisse prägen fast jeden Artikel der neuen Verfassung. Im Vergleich zum Verfassungsvertrag vom 1995 schwächt sie die Stellung des Präsidenten, was nicht automatisch zur Stärkung des Parlaments führt. Die vom Präsidenten "verlorenen" Vollmachten fielen an die Regierung, auf deren Rücken der Machtkampf zwischen dem Präsidenten und dem Parlament ausgetragen wurde.

Die neue Verfassung erklärt die Ukraine zum Einheitsstaat (Artikel 2). Die Abgeordneten konnten zwischen den zwei Formulierungen: "das Volk der Ukraine" und "das ukrainische Volk" lange nicht entscheiden. Letztendlich wurde der Begriff "das ukrainische Volk" gewählt. Unter diesem Begriff werden alle Bürger der Ukraine unabhängig von ihrer Nationalität verstanden. Die doppelte Staatsbürgerschaft wird abgelehnt. In der Frage der Staatssprache wurde besonders lange nach Kompromissen gesucht. Das Ergebnis: die Staatssprache ist Ukrainisch; der Staat garantiert aber die freie Entfaltung und Benutzung des Russischen und der Sprachen der anderen nationalen Minderheiten (Artikel 10). Die Verfassung bestimmt, daß die nationale Währung in der Ukraine "Hrivna" ist. Ihre Stabilität zu gewährleisten ist die Hauptfunktion der Nationalen Bank der Ukraine (Artikel 99). Den Bürgern der Ukraine gewährt die Verfassung das Recht auf Arbeit, Bildung, Wohnung, Erholung, medizinische Versorgung und soziale Absicherung (Artikel 43, 45, 46, 47, 49). Die Autonome Republik Krim bleibt bestehen und hat das Recht auf eine eigene Verfassung, die dem ukrainischen Grundgesetz entsprechen muß (Artikel 135).

Das private Eigentum wird für unantastbar erklärt und unter den Schutz des Staates gestellt (Artikel 41). Alle Eigentumssubjekte sind vor dem Gesetz gleich. Die Verfassung garantiert auch das Privateigentum an Grund und Boden. Es müssen aber noch entsprechende Gesetze verabschiedet werden, um diese Verfassungsnorm in die Praxis umzusetzen.

Die Übergangsregelungen der neuen Verfassung schreiben fest, daß die nächsten Parlamentswahlen im März 1998 stattfinden. Der neue Präsident wird im Oktober 1999 gewählt.

II. Die wichtigsten Akteure der innenpolitischen Transformation

1. Der Präsident

Die Verfassung der Ukraine räumt dem Präsidenten bedeutend weniger Vollmachten ein als sein rußländischer Kollege besitzt. Laut der neuen Verfassung ist der Präsident, der auf fünf Jahre gewählt wird, "nur" Staatsoberhaupt und leitet nicht mehr die Exekutive, was der Verfassungsvertrag vom 8. Juni 1995 noch vorsah. Im Unterschied zu diesem Vertrag hat der Präsident das Recht verloren, im Alleingang den Premierminister, die Regierungsmitglieder und Gouverneure zu ernennen. Nach Artikel 106, Absatz 9 der Verfassung braucht der Präsident die Zustimmung des Parlaments bei der Ernennung des Premierministers, nicht aber bei dessen Entlassung. Die Minister und die Verwaltungschefs der Gebiete werden vom Premierminister vorgeschlagen und erst dann vom Präsidenten ernannt (Artikel 106, Absatz 10).

Die wichtigsten Funktionen der Exekutive übernimmt die Regierung ("das Kabinett der Minister"). Der Präsident ist für Fragen der Außenpolitik, der Verteidigung und der Nationalen Sicherheit zuständig. Das sind die drei wichtigsten Kompetenzbereiche des Präsidenten, der auch Garant der staatlichen Souveränität, der territorialen Integrität des Landes und der Wahrung der Menschenrechte ist (Artikel 102). Er nominiert und entläßt (im Einvernehmen mit dem Parlament, was der Verfassungsvertrag noch nicht vorsah) die Vorsitzenden des Fonds für Staatsvermögen, des Fernsehkomitees und des Antimonopolkomitees (Artikel 106, Absatz 14). Der Generalstaatsanwalt wird vom Präsidenten ebenfalls nur mit Zustimmung des Parlaments für fünf Jahre ernannt (Artikel 106, Absatz 11). Falls das Parlament dem Generalstaatsanwalt das Mißtrauen ausspricht, muß er zurücktreten (Artikel 122). Jetzt wird nur ein Drittel der Verfassungsrichter (nicht die Hälfte, wie im Verfassungsvertrag vorgesehen) vom Staatsoberhaupt nominiert (Artikel 106, Absatz 22). Als Oberbefehlshaber ernennt der Präsident die Führung der Streitkräfte und leitet den "Nationalen Sicherheits- und Verteidigungsrat", der die Tätigkeit der Exekutive in entsprechenden Fragen kontrolliert (Artikel 106, Absätze 17,18). In der Übergangszeit von drei Jahren darf der Präsident im Einvernehmen mit dem Premierminister per Dekret regieren, danach bedürfen seine Dekrete der Billigung durch das Parlament (Übergangsregelung, Absatz 4).

Kučma hat die nationalstaatliche Ideologie seines Vorgängers Kravčuk übernommen und sie mit der Strategie der Reformen in Staat, Gesellschaft und Wirtschaft verbunden. Dem ukrainischen Präsidenten ist es gelungen, in zweieinhalb Jahren seiner Amtsperiode den Nationalstaat und dessen Apparat zu stabilisieren und konsolidieren. Kučma, der sich als Präsident aller ukrainischen Bürger (unabhängig von ihrer Nationalität) präsentiert, erreichte dies durch eine Verschiebung der politischen Akzente. Im Unterschied zu seinem Vorgänger Kravčuk, der weniger reformfreundlich war, nahm Kučma die Reformierung des politischen Systems in Angriff und trieb die Vorbereitung und Verabschiedung einer neuen Verfassung sowie die Einführung der neuen Währung energisch voran. Als Garant der ukrainischen Staatlichkeit verteidigt Kučma geschickt die nationalen Interessen des Landes vor allem im Verhältnis zu Rußland, und als Pragmatiker sichert er sich die Unterstützung aller national gesinnten Ukrainer. Das Streben der Ukraine nach Europa und ihre Distanz zur GUS belasten das Verhältnis zu Rußland. Die europaorientierte Politik Kučmas gipfelte in der Aufnahme der Ukraine in den Europarat Ende 1995. Die Gefahren der Spaltung des Landes in Ost und West und der Sezession der Krim, die vor zwei Jahren noch ziemlich akut waren, sind dank kluger und entschlossener Politik des Präsidenten gebannt. Ende März 1995 löste er das Krim-Parlament auf und setzte den prorussischen Krim-Präsidenten Jurij Meškov ab.

Die Politik des Präsidenten ist darauf ausgerichtet, einen Konsens zu erreichen. Der Sekretär des Nationalen Sicherheits- und Verteidigungsrats (NSVRU) Volodimir Horbulin charakterisierte den Präsidenten so: "Als Politiker, der über den Parteien steht, ist Kučma gleichzeitig ein liberaler Reformier (in der Wirtschaftspolitik), ein Sozialdemokrat (in der Sozialpolitik) und ein National-Demokrat (in der Außen- und Innenpolitik, die auf die Verteidigung und

Entwicklung der Eigenstaatlichkeit der Ukraine gerichtet ist).¹ Trotzdem ist die Popularität des Präsidenten deutlich gesunken: im Januar 1997 vertrauten ihm nur 18% der Befragten "uneingeschränkt", 36% haben ihm ihr Vertrauen entzogen.²

Im September 1996, drei Jahre vor den nächsten Präsidentenwahlen, erklärte Kučma, daß er für das höchste Amt wieder kandidieren werde. Um seine Chancen zu verbessern, entließ Kučma Anfang Dezember 1996 den Chef der Präsidialadministration Dmitro Tabačnik, der im Clinch mit Ministerpräsident Lazarenko lag und in die Kritik geraten war. Ob die frühzeitig eröffnete Wahlkampagne dem Präsidenten Vorteile bringt, bleibt abzuwarten. Zu den schärfsten Konkurrenten von Kučma gehört der ehemalige Ministerpräsident der Ukraine Jevhen Marčuk, der heute die zentristische liberale Fraktion "Sozial-marktwirtschaftliche Wahl" im Parlament leitet.

2. Die Präsidialadministration und der NSVRU

Laut Artikel 106, Absatz 28 der ukrainischen Verfassung kann der Präsident "Organe und Dienste schaffen, die die Ausübung seiner verfassungsmäßigen Pflichten und Vollmachten gewährleisten". Zu solchen Organen gehört die Präsidialadministration, die aus Analytikern, Beratern und Referenten besteht. Ihre Ziele und Aufgaben wurden im Dekret des Präsidenten vom 14. Dezember 1996 neu festgelegt. Die Präsidialadministration, die organisatorische, rechtliche, konsultative und analytische Aufgaben wahrnimmt sowie dem Präsidenten Informationen liefert, soll die Zusammenarbeit zwischen dem Präsidenten und der Exekutive einerseits, dem Präsidenten und der Legislative andererseits gewährleisten. Sie bereitet die Erlasse des Präsidenten sowie Gesetzentwürfe vor, die das Staatsoberhaupt ins Parlament einbringt. Außerdem erstellt sie Expertisen von Gesetzen, die vom Parlament verabschiedet und dem Präsidenten zur Unterzeichnung und Verkündung vorgelegt werden. Außerdem spielt sie eine wesentliche Rolle als Kaderschmiede und -reservoir, aus dem der Präsident schöpfen kann.

Der erste Chef der Administration Kučmas war sein Wahlkampforganisator und -berater Dmitro Tabačnik. Unter seiner Leitung spielte die Administration zeitweise die Rolle eines "Schattenkabinetts". Dies führte zu Konflikten zwischen Tabačnik, der manchmal auch den Ministern und Ministerpräsidenten (Masol, später Marčuk und Lazarenko) Anweisungen gab, die stets vom Parlament Unterstützung bekamen. Gleichzeitig mit der Entlassung Tabačniks Anfang Dezember 1996 wurden die Vollmachten der Präsidialadministration wesentlich erweitert. Mit dem Ukaz "Über die Administration des Präsidenten der Ukraine" vom 14. Dezember 1996 verpflichtete Kučma alle Exekutivorgane und Amtspersonen, die Anordnungen des Leiters der Präsidialadministration, seines Ersten Stellvertreters, seiner Stellvertreter und des Ersten Referenten des Präsidenten auszuführen.³ Dies bedeutet eine wesentliche Stärkung dieser Institution als ein Zentrum der Macht. Am 20. Dezember 1996 wurde Evhen Kušnarev

¹ Kievskie vedomosti, 3.2.1997, S. 4

² Holos Ukrainy, 18.2.1997, S. 5

³ Urjadovyj kur'er, 19.12.1996, S. 2

zum Chef der Präsidentialadministration ernannt. Damit sicherte sich der Präsident die Unterstützung der zentristischen Kräfte und vor allem der politischen Vereinigung "Neue Ukraine".

Die neue Verfassung 1996 sah die Bildung des Nationalen Sicherheits- und Verteidigungsrates der Ukraine vor (Artikel 107). Der Präsident der Ukraine ist Vorsitzender des NSVRU. Dem Rat gehören der Regierungschef, der Innen-, Außen- und Verteidigungsminister sowie der Chef des Sicherheitsdienstes an. Die Beschlüsse des Rates werden durch Erlasse des Präsidenten in Kraft gesetzt. Seit dem 30. August 1996 ist Volodimir Horbulin der Sekretär des NSVRU, der zuvor den Rat für Nationale Sicherheit (Vorläufer des NSVRU) leitete. Der Rat soll die Tätigkeit aller Machtstrukturen (Machtministerien) koordinieren und kontrollieren sowie für die Ausführung von Gesetzen und Präsidentendekreten, die Fragen der Sicherheit betreffen, Sorge tragen.

Am 16. Januar 1997 verabschiedete die Verchovna Rada die Grundlagen der nationalen Sicherheit der Ukraine, die der NSVRU vorgelegt hatte. Diesem Dokument zufolge liegt "die Integration des Landes in die europäische und Weltgemeinschaft" im nationalen Interesse des Landes. Diesem Ziel dient auch die Teilnahme der Ukraine an internationalen Sicherheitssystemen, was nicht nur die Mitgliedschaft in einem bestehenden Sicherheitssystem oder die Bildung eines neuen Sicherheitssystems beinhaltet, sondern auch die Mitarbeit an bi- und multilateralen politischen, ökonomischen und militärischen Organisationen vorsieht.⁴ Der mögliche Anschluß an Systeme der kollektiven Sicherheit und der eventuelle Verzicht auf die Blockneutralität sind Kernstücke der neuen ukrainischen Sicherheitskonzeption.

Im März 1997 wurde der Gesetzentwurf "Über den Nationalen Sicherheits- und Verteidigungsrat" vom Präsidenten im Parlament eingebracht. Nach diesem Entwurf soll der NSVRU eine "Strategie der Gewährleistung der nationalen Sicherheit und Verteidigung entwickeln und sich bei der Ausarbeitung von Doktrinen, Gesetzen, Programmen und Ukazen im Rahmen seiner Kompetenz beteiligen." Im Fall eines Kriegsausbruchs bereitet der Rat Vorschläge über eine allgemeine oder Teilmobilmachung und über die Einführung des Kriegs- oder Ausnahmezustands im ganzen Land oder in einzelnen Gebieten vor.⁵

Der Sekretär des NSVRU Horbulin, der maßgeblich die Grundlinien der präsidentialen Politik mitbestimmt, definierte die nationale Idee der Ukraine als "die Wahrung der nationalen Einheit in der Gesellschaft". Vor dem Hintergrund der ökonomischen Krise besteht die nationale Idee in der wirtschaftlichen Wiedergeburt des ukrainischen Staates.⁶ Die ungelösten sozialen und wirtschaftlichen Probleme stellen nach Meinung von Horbulin die größte Gefahr für die nationale Sicherheit der Ukraine dar.⁷

⁴ Zerkalo nedeli, 18.1.1997, S. 1, 4

⁵ Vseukrainskie vedomosti, 6.3.1997, S. 2

⁶ Nezavisimaja gazeta, 5.2.1997, S. 2

⁷ Nezavisimost', 28.3.1997, S. 3

3. *Das Parlament*

Die Allzuständigkeit der Verchovna Rada (des Obersten Sowjet) aus Sowjetzeiten wurde von der neuen Verfassung beschnitten. Die Ukraine behält ein Ein-Kammer-Parlament, das weiterhin "Verchovna Rada" heißt und 450 Abgeordnete umfaßt, die für vier Jahre gewählt werden (Artikel 76). Nach dem Prinzip der Gewaltenteilung ist das Parlament alleiniges Gesetzgebungsorgan in der Ukraine (Artikel 75). Das Parlament bestätigt das Programm der Regierung und billigt den Staatshaushalt (Artikel 85, Absätze 4, 11). Die Funktionen des Vorsitzenden der Verchovna Rada werden auf die Leitung der Arbeit des Parlaments begrenzt. Er spielt nicht mehr die Rolle eines "zweiten Präsidenten". Das Staatsoberhaupt kann die Verchovna Rada nur dann auflösen, wenn sie nicht imstande ist, im Laufe eines Monats eine Plenarsitzung abzuhalten (Artikel 90). Das Parlament kann das Veto des Präsidenten mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit überstimmen (Artikel 94). Gegen einen Präsidentenukaz kann das Parlament Protest beim Verfassungsgericht einlegen, und letzteres hat entsprechende Vollmachten, um ihn aufzuheben. Das Parlament kann nach der ukrainischen Verfassung (Artikel 111) ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten einleiten (der Verfassungsvertrag sah das Impeachment nicht vor). Das Recht, ein Referendum durchzuführen, haben sowohl die Verchovna Rada als auch der Präsident der Ukraine (Artikel 72). Der Vorstandsvorsitzende der Nationalbank der Ukraine wird vom Präsidenten nominiert und vom Parlament ernannt (Artikel 85, Absatz 18). Die Verfassung kennt vier Staatsorgane, die das Recht auf Gesetzesinitiative haben: der Präsident, die Parlamentsabgeordneten, die Regierung und die Nationale Bank der Ukraine (Artikel 93).

Das derzeitige ukrainische Parlament ist auch ein Jahr vor Ablauf seiner Legislaturperiode unvollständig (von 450 Sitzen sind nur 420 besetzt). Zahl und Stärke der parlamentarischen Fraktionen und Abgeordnetengruppen sind höchst instabil. Im Gegensatz zum Deutschen Bundestag, wo Fraktionswechsel von Abgeordneten Einzelfälle sind und die Bildung einer neuen Fraktion oder Abgeordnetengruppe fast ausgeschlossen ist, befindet sich das ukrainische Parlament im Zustand des "panta rhei". Die noch vor zwei Jahren stark polarisierte Zusammensetzung des ukrainischen Parlaments hat sich geändert, da viele Abgeordnete eine neue politische Heimat suchen. Ein einflußreiches politisches Zentrum wurde gebildet, das fast die Hälfte der Abgeordneten vereint und damit das anfängliche relative Übergewicht der Linken ausbalanciert. Das noch vor zwei Jahren schwache parlamentarische Zentrum besteht heute aus mehreren Fraktionen und Gruppen, die die Annahme der Verfassung und einen Kompromiß mit dem Präsidenten ermöglichten. Die innerparlamentarische Entwicklung tendiert also zur Herausbildung einer politischen Mitte, die zwar bunt und uneinheitlich ist, aber gemeinsame demokratische Grundwerte aufweist. Dies bestätigte die Reaktion des ukrainischen Parlaments Anfang Dezember 1996, das die Beschlüsse des rußländischen Parlaments über die Zugehörigkeit der Stadt Sevastopol' auf der Krim zu Rußland aufs schärfste verurteilte. Diese Resolution der Verchovna Rada unterstützten sowohl National-Demokraten und Zentristen als auch die Linken (Sozialisten und Kommunisten). Die langsame Evolution der Sozialisten zur Sozialdemokratie und die Spaltung der Kommunisten in der Frage der Annahme der Verfassung deuten darauf hin, daß eine neue Kräftekonstellation im Parlament möglich ist. Vom Parlament hängt die Umsetzung der neuen Verfassung in konkrete Gesetze

entscheidend ab. Es muß eine Vielzahl von neuen Gesetzen verabschieden, um den Aufbau des Rechtsstaats fortzusetzen. Von großer Bedeutung ist die Verabschiedung der Gesetze über die Regierung ("Kabinett der Minister"), über die lokale Selbstverwaltung, über die Wahlen und über die politischen Parteien, die zum Teil vom Parlament 1997 verabschiedet wurden oder in nächster Zeit angenommen werden. Mit der Verabschiedung dieser Gesetze wird die rechtliche Grundlage für die Parlamentswahlen 1998 geschaffen.

Die Besonderheit des ukrainischen Gesetzgebungsprozesses besteht darin, daß der Präsident nicht abseits steht, sondern mit seinen Dekreten und Erlassen massiv daran teilnimmt und immer wieder dem Parlament zuvorkommt. Dem Parlament warf Kučma Verzögerungstaktik und geringe Effizienz bei der Verabschiedung von Gesetzen vor, die die wirtschaftlichen und politischen Reformen vorantreiben sollen. So wurde z.B. das Haushaltsgesetz für 1997 erst Ende Juni 1997 angenommen. Das Steuergesetz hingegen ist immer noch nicht verabschiedet. Die Bodenreform wird vom Parlament seit Jahren gänzlich blockiert.

Im Gesetzgebungsprozeß sind der Präsident und das Parlament aufeinander angewiesen. Die gegenseitigen Blockaden und Verzögerungen führen dazu, daß eine Vielzahl von Erlassen des Präsidenten oder die vom Parlament verabschiedeten Gesetze nicht in die Praxis umgesetzt werden.

Einerseits müssen die vom Parlament verabschiedeten Gesetze vom Präsidenten unterschrieben werden, und erst dann können sie in Kraft treten. Laut Verfassung (Artikel 94) muß der Präsident innerhalb von 15 Tagen ein Gesetz entweder unterschreiben oder es mit seinen "begründeten und formulierten Vorschlägen für die wiederholte Behandlung an die Verchovna Rada zurückleiten". Falls das Veto des Präsidenten vom Parlament mit Zwei-Drittel-Mehrheit überstimmt wird, muß der Präsident das Gesetz innerhalb von 10 Tagen unterzeichnen und verkünden. Der Präsident kann auch das Verfassungsgericht anrufen und somit das Inkrafttreten des Gesetzes um mehrere Monate verzögern. Bis zum 24. März 1997 wandte sich Kučma fünfmal an das Verfassungsgericht. Der Präsident hat sein Veto gegen die vor kurzem vom Parlament verabschiedeten Gesetze "Über die lokale Selbstverwaltung", "Über die lokalen staatlichen Administrationen" und "Über das Kabinett der Minister" eingelegt und diese Gesetze zur Nachbesserung an das Parlament zurückgeleitet.

Andererseits bedürfen die Erlasse des Präsidenten der Mitwirkung des Parlaments, damit sie in die Praxis umgesetzt werden können. Die Erlasse und Dekrete des Präsidenten wirken auf das Parlament als Ansporn und Herausforderung und beschleunigen somit den Gesetzgebungsprozeß. Oft weisen die Erlasse des Präsidenten und die Gesetze des Parlaments aber eine deutliche Diskrepanz auf, wie z.B. im Fall des Gesetzes über die Regierung oder über den NSVRU. Ohne die entsprechenden Änderungen mehrerer Gesetze durch das Parlament bleiben die Erlasse des Präsidenten über die Bekämpfung der Korruption und die Bildung des NEB ohne praktische Wirkung. In der Auseinandersetzung mit dem Präsidenten hat das Parlament in den ersten drei Monaten 1997 zehnmal das Verfassungsgericht angerufen. Da den Möglichkeiten des Präsidenten im parlamentarischen Gesetzgebungsprozeß von der Verfassung feste Schranken gesetzt sind, ist die Effizienz vieler seiner Erlasse gering.

4. Die Regierung

Laut Verfassung ist die Regierung das höchste Exekutivorgan in der Ukraine. Der Premierminister leitet die Tätigkeit des Kabinetts, das dem Präsidenten gegenüber rechenschaftspflichtig ist und vom Parlament kontrolliert wird (Artikel 113). Der Präsident ernennt mit Zustimmung der einfachen Mehrheit des Parlaments den Regierungschef und entläßt ihn zusammen mit seinem Kabinett (Artikel 114). Der Premierminister schlägt dem Präsidenten sein Kabinett vor, das vom letzteren ernannt wird. Die Verchovna Rada kann der Regierung das Mißtrauen aussprechen, was zum Rücktritt der gesamten Regierung führt (Artikel 115). Das Parlament darf der Regierung nur einmal in einer Sitzungsperiode (es gibt zwei pro Jahr) das Mißtrauen aussprechen und frühestens ein Jahr nach der Billigung des Regierungsprogramms. Dies gewährleistet eine gewisse Stabilität der Exekutive. Laut Verfassung bringt nicht der Präsident, sondern die Regierung den Staatshaushaltsentwurf ins Parlament ein. Sie trägt die Verantwortung für dessen Ausführung (Artikel 96). Die neue Verfassung sieht einen Ersten und drei Stellvertretende Regierungschefs vor (Artikel 114). Das bedeutet eine drastische Reduzierung des Regierungsapparats, denn zuvor hatte der Premierminister neun Stellvertreter. Trotz der Verabschiedung der neuen Verfassung sind zahlreiche Einzelfragen im Verhältnis Präsident, Regierung und Parlament nicht geklärt. Die Exekutive bleibt ein Zankapfel zwischen dem Präsidenten und dem Parlament. Die in der Verfassung verankerte Gewaltenteilung entwickelt sich nur zögernd. Das Dekret des Präsidenten "Über das Kabinett der Minister" vom 14. Dezember 1996, mit dem Kučma seine Positionen ausbaute, legt die Zusammensetzung, Struktur und Größe der Regierung fest. Nach diesem Dekret gehören der ukrainischen Regierung ein Premierminister, ein Erster und drei Stellvertretende Regierungschefs sowie 29 Minister an. Die vier wichtigsten Ministerien: das Innen-, Außen-, Verteidigungs- und Informationsministerium wurden mit diesem Dekret dem Präsidenten unmittelbar und direkt unterstellt.⁸ Damit übernahm der Präsident die Kontrolle über einen wichtigen Teil der Regierung.

Das Tauziehen ging aber weiter. Nach einer halbjährigen Verzögerung verabschiedete das Parlament Anfang Mai 1997 das Gesetz "Über das Kabinett der Minister" mit 228 gegen 40 Stimmen. An diesem Gesetz soll der ukrainische Gesetzgebungsprozeß veranschaulicht werden. Dieses Gesetz weitet die parlamentarische Kontrolle über die Regierung aus und steht somit im Widerspruch zum Dekret des Präsidenten.⁹ Das Gesetz sieht unter anderem vor, daß die Regierung von derzeit 70 Ministerien und Staatskomitees auf nicht mehr als 25 neu organisierte Ministerien minimiert und reformiert werden soll. Die Ministerien sollen nicht mehr nach dem Branchen-, sondern nach dem Funktionsprinzip gebildet werden. Um die Regierungsstruktur zu rationalisieren und zu optimieren, soll der Apparat der Ministerien um 30% verringert werden.

Ob das Gesetz bald in Kraft treten kann, ist mehr als fraglich. Wie der Präsidentenvertreter im Parlament Roman Bessmertnyj meint, zerstöre das Gesetz die Kräftebalance auf der höchsten

⁸ Urjadovyj kur'er, 21.12.1996, S. 2

⁹ Vseukrainskie vedomosti, 7.5.1997, S. 3

Machtebene und verstoße damit gegen die Verfassung. Stein des Anstoßes ist Artikel 2 des Gesetzes, der das Verfahren für die Ernennung des Regierungschefs regelt. Das Gesetz sieht vor, daß der Präsident in dieser Frage Konsultationen mit den Parlamentsfraktionen aufzunehmen hat. Nach Artikel 2 des Gesetzes spielt das Parlament bei der Ernennung des Regierungschefs eine zentrale Rolle. Das Gesetz definiert präziser Struktur, Aufgaben, Funktionen und Vollmachten der Regierung, die in der Verfassung verankert sind. Nach diesem Gesetz kann der Präsident nicht im Alleingang die Struktur und die Zahl der Ministerien bestimmen. Ein Minister darf nicht gleichzeitig Parlamentsabgeordneter sein. Er muß einen Hochschulabschluß vorweisen und die "Staatsprache in dem Maße beherrschen, daß er seine Dienstpflichten erfüllen kann". Die Regierungsmitglieder sowie Leiter der zentralen und lokalen Exekutivorgane dürfen keinen anderen Beruf ausüben, außer wissenschaftlicher, künstlerischer oder Lehrtätigkeit. Der Regierungschef schlägt dem Präsidenten nicht nur die Minister, sondern auch die Leiter der örtlichen staatlichen Administrationen vor. Spätestens 60 Tage nach ihrer Bildung bringt die Regierung ihr Programm ins Parlament ein. Das Regierungsprogramm muß nicht vom Präsidenten, sondern vom Parlament gebilligt werden.

Der Präsident hat sein Veto gegen dieses Gesetz eingelegt und es an das Parlament zurückgeleitet. Wie der Leiter der Präsidialadministration Kušnarev erklärte, ist der Präsident mit den Punkten des Gesetzes nicht einverstanden, die die Zahl von Ministerien festlegen und die Ernennung des Regierungschefs regeln.¹⁰

Die ukrainische Exekutive war bis Mitte 1996 äußerst instabil. Der Grund dafür war die unklare Rechtslage der Regierung, die zwei Herren diente (dem Präsidenten und dem Parlament) und oft als Spielball mißbraucht wurde. In den fünf Jahren der Unabhängigkeit wechselte sechsmal der Regierungschef. Der erste Premierminister der unabhängigen Ukraine war V. Masol. Ihm folgten V. Fokin, der heutige Präsident L. Kučma, Je. Svjagil'ski, wieder V. Masol und Je. Marčuk. Die Amtszeit des siebten Premierministers Pavlo Lazarenko, der aus "Gesundheitsgründen" von seinem Posten entlassen wurde, dauerte lediglich vom 28. Mai 1996 bis 2. Juli 1997. Im Unterschied zu seinem Vorgänger gehörte er zur Dnipropetrovs'ker Mannschaft des Präsidenten. Loyalität gegenüber dem Präsidenten und die volle Unterstützung seiner Politik waren für die Regierung Lazarenko charakteristisch. Genauso wie Černomyrdin in Rußland bezeichnete sich Lazarenko als Wirtschaftsexperte, nicht als Politiker und dementierte die ihm nachgesagten politischen Ambitionen auf das höchste Staatsamt. Er habe keine Absichten bei den nächsten Präsidentschaftswahlen im Herbst 1999 Kučma Konkurrenz zu machen. Im Gegenteil, er sei bereit, den Reformkurs des Präsidenten auch in dessen zweiter Amtsperiode fortzusetzen. Der Premierminister behauptete, daß er die wirtschaftliche Situation in der Ukraine unter Kontrolle habe. Die Parallele zum Verhalten von Černomyrdin gegenüber El'cin bei den Präsidentschaftswahlen 1996 in Rußland ist offensichtlich. Lazarenko bestätigte, daß er die zentristischen Kräfte unterstützt; von den politischen Parteien stand ihm die Agrarpartei am nächsten.¹¹

¹⁰ Vseukrainskie vedomosti, 29.5.1997, S. 2

¹¹ Pravda Ukrainy, 8.5.1997, S. 1

Der überdimensionale Apparat, der ineffizient und häufig korrupt ist, stellt ein großes Problem der ukrainischen Exekutive dar. Die Kader im Verwaltungsapparat sind stark von der Sowjetzeit geprägt und zu unerfahren, um unter demokratischen und für die Öffentlichkeit durchschaubaren Verhältnissen zu arbeiten.

Nach der Annahme der Verfassung 1996 verschob sich die politische Initiative zur Exekutive hin. Die Regierung konnte jedoch keine Impulse für wirtschaftliche Reformen geben, weil sie nicht als eine homogene Mannschaft gleichgesinnter, reformorientierter Politiker agierte. Der Rücktritt von Vizepremier Viktor Pinsenik Anfang April 1997 schwächte den Reformflügel in der Regierung. Pinsenik beschuldigte Premierminister Pavlo Lazarenko, die Reformen zu verzögern. Bis Mitte 1997 gab es keinen Staatshaushalt für das laufende Jahr (laut Artikel 96 der Verfassung muß die Regierung spätestens am 15. September den Haushaltsentwurf für das nächste Jahr dem Parlament vorlegen). Ebenso trägt die Regierung die Verantwortung für die wachsende Verschuldung bei Lohnzahlungen. Mit dem Präsidentenerlaß vom 19. Juni 1997 übernimmt der Erste Vizepremier Vasil Durdinez die Regierungsgeschäfte statt des "erkrankten" Lazarenko, der kaum mehr als ein Jahr der Exekutive vorstand. Am 1. Juli 1997 hat Lazarenko sein Amt niedergelegt.

5. Das Verfassungsgericht

In Ausführung der Bestimmungen der neuen Verfassung wurde im Herbst 1996 das Verfassungsgericht gebildet und damit die Gewaltenteilung in der Ukraine weiterentwickelt. Dem Verfassungsgericht gehören 18 Richter an, die vom Präsidenten, vom Parlament und vom Kongreß der Richter der Ukraine zu je einem Drittel gewählt werden. Das Parlament verabschiedete im Oktober 1996 das Gesetz "Über das Verfassungsgericht", das die Befugnisse und Kompetenzen des "alleinigen Subjekts der Verfassungsjurisdiktion in der Ukraine" fest schreibt. Das Verfassungsgericht wählte in seiner ersten konstituierenden Sitzung den ersten Vorsitzenden Ivan Timčenko, der zuvor die juristische Abteilung in der Präsidialadministration Kučmas leitete. Es nahm seine Tätigkeit am 1. Januar 1997 auf. Der Aufbau des Rechtsstaats hängt wesentlich davon ab, ob das Verfassungsgericht tatsächlich unabhängig und unparteiisch bleibt und imstande sein wird, die Einhaltung der Gesetze durch die Exekutive und das verfassungskonforme Handeln der Legislative zu überwachen.

Das Verfassungsgericht, das noch nicht vollständig besetzt (15 statt 18 Sitze), aber beschlußfähig ist, hat in seiner ersten Entscheidung seine Unparteilichkeit unter Beweis gestellt, indem es die Wichtigkeit von juristischen Normen unterstrich und politische Überlegungen außer Acht ließ. Die Frage war: Dürfen Staatsbedienstete und Regierungsmitglieder weiter Abgeordnete bleiben oder müssen sie sich für Amt oder Mandat entscheiden? Die neue Verfassung, die vom Prinzip der Gewaltenteilung ausgeht, untersagt den Parlamentsabgeordneten die Bekleidung eines Staatsamts (Artikel 78). Das Parlament wurde 1994 gewählt, als noch die alte Verfassung in Kraft war, die den Abgeordneten erlaubte, einer anderen Hauptbeschäftigung nachzugehen. Weil die neue Verfassung die "Doppelfunktion" der Abgeordneten verbietet, sahen sich viele vor die Alternative gestellt, zwischen Abgeordnetenmandat und Staatsamt entscheiden zu müssen. Das Verfassungsgericht hat jetzt mit 12 gegen drei Stimmen beschlossen, daß die Parlamentsabgeordneten bis zum Ende der Legislaturperiode ande-

ren Tätigkeiten weiter nachgehen dürfen, wenn sie diese vor dem Inkrafttreten des Verfassungsvertrags (8. Juni 1995) schon ausübten. Die Begründung des Verfassungsgerichts: Obwohl die neue ukrainische Verfassung vom 28. Juni 1996 (wie ihr Prototyp – der Verfassungsvertrag vom 8. Juni 1995, Artikel 13) dies verbietet, hätten diese Normen, genauso wie alle anderen Gesetze keine rückwirkende Kraft. Dies bedeutet, daß einige Abgeordnete ihre "Doppelbeschäftigung" in dieser Legislaturperiode beibehalten können. Zu ihnen gehört Premierminister Lazarenko, der gleichzeitig Abgeordneter ist.

Das Verfassungsgericht löste auch ein weiteres juristisches Problem. Es bestand darin, daß einige Abgeordnete keinen Eid auf die Ukraine geleistet haben (vor allem die Kommunisten), obwohl die neue Verfassung dies vorsieht (Artikel 79). Das Verfassungsgericht hat entschieden, daß die Abgeordneten den Eid vor Beginn (nicht im Laufe) ihrer Arbeit im Parlament ablegen müssen. Die Verfassung habe auch in dieser Frage keine rückwirkende Kraft.¹²

6. Die politischen Parteien und die "Partei der Macht"

Die Periode der politischen Romantik und ersten Blütezeit der Parteienlandschaft ist in der Ukraine vorläufig zu Ende. Zwar existieren mehr als 40 offiziell registrierte Parteien, der Großteil führt aber ein Phantomdasein. Zwei Drittel sind kleine und kleinste Parteien, die ohne jegliche Bedeutung für den politischen Prozeß sind. So existieren mehrere kleine politische Parteien fast nur auf dem Papier, sie stellen eine Art Intellektuellenclub dar. Ihre Führer sind meistens Journalisten oder Hochschullehrer, die keine politische Erfahrung haben und die Parteigeschäfte in ihrer Freizeit erledigen. Nur wenigen größeren Parteien ist es gelungen, funktionierende Basisorganisationen in den Regionen und Gebieten zu bilden. Meistens ist die Zahl der registrierten Anhänger einer Partei auf wenige hundert Aktivisten begrenzt, und dies auch nur in den Gebietszentren. Statt politischer Parteien sind Gruppierungen tätig, die für bestimmte Personen geschaffen wurden und deren politische Ambitionen vertreten. Die Angaben über die Mitgliederstärke der Parteien sind oft unglaubwürdig, da eine Statistik in den Gebietsorganisationen kaum geführt wird. Viele Parteien sind weitgehend mit sich selbst beschäftigt; sie werden von Zersplitterungen, innerparteilichen Skandalen und Affären erschüttert.

Unter den Bedingungen der angespannten Wirtschaftslage hat sich Politik- und Parteienverdrossenheit breitgemacht. Die Menschen wenden sich von der Politik ab und sind selten zur aktiven Mitarbeit in den Parteien bereit. Soziale Apathie, Gleichgültigkeit und Mißtrauen der Bürger gegenüber allen Parteien sitzen tief. Die Anhängerschaft der Parteien ist unklar und verschwommen. Nur die Basis der extrem linken und extrem rechten Parteien läßt sich mehr oder weniger definieren. Die Mitglieder aller Parteien machen weniger als 2% der Gesamtbevölkerung aus, ihre festen Sympathisanten nicht mehr als 20%. Die Frage: "Braucht die Ukraine das Mehrparteiensystem?" beantworteten 1995 31,2% der Befragten mit "Ja" (1994 waren es noch 36,3%) und 34,3% mit "Nein" (1994 29,9%). Die Frage: "Gibt es in der Ukraine

¹² Den', 16.5.1997, S. 2

politische Parteien, denen man die Macht anvertrauen kann?" beantworteten 1995 lediglich 8,8% der Befragten mit "Ja" (1994 waren es noch 14,1%).¹³

Alle politischen Parteien nahmen Stellung im Kampf zwischen Parlament und Präsident um die neue Verfassung. Die zentristischen und national-demokratischen Parteien unterstützten ausdrücklich den Verfassungsentwurf des Präsidenten. Die linken Parteien im Parlament dagegen kritisierten das Projekt des Präsidenten und brachten ihren eigenen Verfassungsentwurf ein.

Ein Jahr vor den geplanten Parlamentswahlen, Anfang 1997, startete der Wahlmarathon in der Ukraine, was zur Belebung der Parteienlandschaft geführt hat. Die Parteien bereiten sich auf die im März 1998 stattfindenden Parlamentswahlen fieberhaft vor. Jeden Monat werden verschiedene Wahlkoalitionen und -blöcke gebildet, die oft instabil sind. Die Verabschiedung der Gesetze "Über die Wahlen" und "Über die politischen Parteien" durch das Parlament werden der Herausbildung eines stabileren pluralistischen Parteiensystems einen neuen Schub geben.

Die politischen Parteien in der Ukraine blieben auch 1996 ohne großen Einfluß auf die Politik. Ende Februar 1997 wurde ein Politischer Rat beim Präsidenten gebildet, der die Positionen politischer Parteien in seiner Arbeit berücksichtigen soll. Der Ukaz Kučmas sieht vor, daß dieses konsultative Organ die Zusammenarbeit der staatlichen Machtstrukturen mit Bürgervereinigungen koordiniert. Der Berater des Präsidenten in politisch-rechtlichen Fragen und Mitglied des Politischen Exekutiven Rates der Volksdemokratischen Partei Oleksandr Jemec wurde zum Sekretär des neuen Gremiums ernannt. Dem Politischen Rat gehören Führer von neun ukrainischen politischen Parteien zentristischer Ausrichtung an: Volodimir Hrincev (Partei "Interregionaler Reformblock"), Michajlo Zubec (Agrarpartei der Ukraine), Jurij Zubko (Ukrainische Partei der Gerechtigkeit), Vitalij Kononov (Partei der Grünen), Valentin Landik (Partei der Arbeit), Anatolij Matvienko (Volksdemokratische Partei), Vasil Onopenko (Vereinigte Sozialdemokratische Partei), Volodimir Ščerban' (Liberale Partei) und Volodimir Javorivskij (Demokratische Partei).¹⁴ Die realen Einflußmöglichkeiten der im Politischen Rat repräsentierten Parteien (mit Ausnahme der Volksdemokratischen Partei) auf die Exekutive und auf die Kaderpolitik des Präsidenten sind gering. Die drei größten ukrainischen Parteien (Kommunisten, Sozialisten und die Ruch) sowie die Rechten haben ihre Mitarbeit im präsidentennahen Politischen Rat verweigert.

Als sogenannte "Partei der Macht" bezeichnet man unterschiedliche Kräfte und Gruppierungen. Sie besteht vor allem aus Vertretern der staatlichen Bürokratie im Zentrum und in den Regionen, die ein Interesse am Status quo haben und jene Politiker unterstützen, die ihnen ihre Positionen garantieren können. Der "Partei der Macht" gehören auch Teile der politischen und wirtschaftlichen Eliten an, die imstande sind, die politischen Prozesse im Land in ihrem Sinn zu beeinflussen. Die politischen Eliten, die schon an den Schaltstellen der Macht sitzen, bemühen sich um finanzielle Unterstützung der Wirtschaftsgruppen und Unternehmer-

¹³ Politycnyj portret Ukraïny, 15, 1996, S. 99

¹⁴ Pravda Ukraïny, 27.2.1997, S. 2

clans. Letztere suchen ihrerseits nach Möglichkeiten, die politischen Machthebel in die Hand zu bekommen. Um politische Entscheidungen mitgestalten zu können, versuchen die Wirtschaftseliten, ihre Vertreter in Schlüsselpositionen (in die Regierung, in die Präsidentialadministration, ins Parlament oder auf die Gouverneursessel auf Gebietsebene) zu bringen. Da es in der Ukraine fast unmöglich ist, ohne finanzielle Unterstützung seitens der Wirtschaftsgruppen und Unternehmerclans Politik zu machen, hebt "die Partei der Macht" auf ihre Weise den Widerspruch zwischen Macht und Geld auf, indem sie beide Elemente vereinigt.

7. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die neuen Eliten

In den letzten fünf Jahren ging das Bruttoinlandsprodukt (BIP) in der Ukraine um 54% zurück. 1995 sank es um 11,8% und 1996 um 10%. In den ersten vier Monaten 1997 (Januar-April) betrug der BIP-Rückgang nochmals 7,7%.¹⁵

Zum 1. Januar 1997 konnte die Ukraine eine Finanzhilfe von 3,5 Mrd. US-\$ von internationalen Finanzorganisationen und anderen Kreditoren verbuchen (davon 2,2 Mrd. vom Internationalen Währungsfonds). Die Auslandsschulden betragen am 1. Januar 1997 8,838 Mrd. US-\$ (davon entfallen 4,205 Mrd. auf Rußland und Turkmenistan für Erdöl- und Gaslieferungen).¹⁶

Für 1997 wird eine Verringerung des BIP um 4,8% erwartet. 29% der Industriebetriebe und 68,2% der Betriebe des Agrar-Industriellen Komplexes waren 1996 unrentabel. Im Januar 1997 arbeiteten nur 35% der Betriebe rentabel. Angaben von Minister Anatolij Marcenko zufolge, werden von mehr als 200.000 offiziell registrierten Wirtschaftssubjekten nur 9.122 Betriebe vom Ministerium für Statistik erfaßt.¹⁷ Die schlechte statistische Arbeit macht den Staat "blind", der die Proportionen zwischen der Geldmenge und dem BIP nicht regulieren kann. Dies wird von privaten und staatlichen Betrieben und Firmen sowie Schattenstrukturen genutzt, um keine Steuern zu zahlen. Die statistisch nicht erfaßten Einkünfte der Unternehmen begünstigen Steuerhinterziehung, die ein bedrohliches Ausmaß haben. Das größte Problem besteht in der Unfähigkeit des Staates, die Steuereintreibung zu organisieren.

Seit der Regierungsumbildung Mitte 1996 wurde das Tempo der Reformen unter dem Druck des Parlaments stark gedrosselt. Seitdem werden keine radikalen Marktwirtschaftsreformen durchgeführt, und es gibt lediglich eine langsame Umstellung der Wirtschaft und eine schleichende Umverteilung des Staatseigentums. Von 400 befragten Staatsbeamten und Abgeordneten in den Regionen waren lediglich 1,4% der Meinung, daß die Wirtschaftsreformen in der Ukraine energisch vorangehen. 30,8% der Befragten sagten, daß das Reformtempo eher langsam sei, 32,8% sind überzeugt, daß die Reformen nur vorgetäuscht würden und fast 35% antworteten, daß es keine Reformierung, sondern nur Zerfall der Wirtschaft gebe.¹⁸ Einer anderen Untersuchung zufolge, bei der 1.600 Bürger der Ukraine repräsentativ ausgewählt und befragt wurden, glauben 60% der Bevölkerung, daß die Wirtschaftsreformen "sehr langsam

¹⁵ Holos Ukrainy, 22.5.1997, S. 2

¹⁶ Vseukrainskie vedomosti, 12.2.1997, S. 2

¹⁷ Vseukrainskie vedomosti, 26.2.1997, S. 2

¹⁸ Den', 3.4.1997, S. 1

vorangehen". Dabei kann sich die ukrainische Führung nicht auf das Vertrauen der Bevölkerung stützen: 81% vertrauen nicht oder fast nicht der Macht.¹⁹

Diese Wirtschaftspolitik, die zur Entstehung einer kleinen Oberschicht von "Neureichen" und zur Verarmung des Großteils der Bevölkerung führt, wird von den meisten Bürgern der Ukraine nicht akzeptiert. Die krassen sozialen Unterschiede gefährden die innere Stabilität des Landes.

In den letzten Jahren ist es andererseits zu einer Entwicklung gekommen, die zur Stabilität des Landes beiträgt: Dank der Wirtschaftspolitik des Präsidenten, die als "Direktoren-Kapitalismus" bezeichnet wird, bildete sich eine neue Wirtschaftselite heraus, die ihre Existenz mit dem Fortbestand des ukrainischen Staates verbindet. Nicht nur diese Direktoren-Elite, sondern auch andere Interessengruppen und Wirtschaftsklans setzen sich jetzt das Ziel, die politische Absicherung ihrer wirtschaftlichen Positionen zu erreichen. Die sogenannten "Neureichen", die über riesige Finanzmittel verfügen, beginnen ihre politischen Interessen jetzt zu artikulieren. Die bevorstehenden Parlamentswahlen werden ganz massiv von "neureichen" Unternehmern und Bankiers genutzt, um ihren Einfluß auf die Politik zu verstärken. Die Schicht der "Neureichen" ist allerdings nicht homogen. Die Grenzen zwischen Interessenblöcken und Gruppen sind fließend.

Die Direktoren der privatisierten Staatsbetriebe bilden die erste Gruppe. Sie sind die größten Nutznießer der ersten Welle der Privatisierung, die sie in selbständige Manager verwandelt hat. Zu den ersten Schritten der Führungsspitze eines Betriebs (der Direktor, seine Stellvertreter, der Chefbuchhalter) zählte die Erhöhung des eigenen Gehalts und der Kauf von Aktien des Betriebs. So entstand die neue Klasse der Eigentümer, deren Einkommen unabhängig von der Effizienz des jeweiligen Betriebs war. Gleichzeitig wurden die Löhne und Gehälter den Beschäftigten nicht regelmäßig ausgezahlt. Allein im Zeitraum von sechs Monaten sind die Rückstände bei der Zahlung von Löhnen und Gehältern um 291 Mio. Hrivna von 1.066 Mio. am 1. Juli 1996 auf 1.357 Mio. Hrivna am 1. Februar 1997 angewachsen.²⁰ Einer soziologischen Umfrage der Zeitung "Den" zufolge bekommen 71% der Befragten ihre Löhne mit Verspätung ausgezahlt. 25% müssen 1-2 Monate auf Gehaltszahlungen warten, 41% 3-4 Monate, 21% 5-6 Monate und 13% warten länger als ein halbes Jahr auf ihr Geld.²¹

Zu der zweiten Gruppe gehören die Vertreter des Finanzkapitals. Sie besteht aus Inhabern von privaten Banken, die mit den Geldern der Sparer und den staatlichen Krediten gute Geschäfte machen. Die privaten Banken, die nach der Unabhängigkeit entstanden sind, haben ihr Geld während der hohen Inflation verdient und sind nicht imstande, unter "normalen" Verhältnissen zu arbeiten. Das Bankwesen ist noch sehr schwach und nicht in der Lage, die Industrie zu unterstützen: statt langfristig zu investieren, gewähren 95% der Banken nur kurzfristige Kredite. Die Industrie ist auf sich selbst gestellt und auf die Budgetgelder angewiesen, die Banken aber bilden "einen Staat im Staate".

¹⁹ Kievskie vedomosti, 17.5.1997, S. 5

²⁰ Vseukrainskie vedomosti, 13.3.1997, S. 3

²¹ Den', 18.3.1997, S. 1

Ein Beispiel für die Bankenpraxis lieferte die Hradobank, die 400 Mio. DM des Fonds "Verständigung und Aussöhnung" verwaltete, die von der deutschen Bundesregierung für die Ukraine bereitgestellt worden waren. Dieser Fonds wurde beim Ministerrat der Ukraine im Juni 1993 mit dem Ziel gegründet, ehemalige Nazi-Opfer in der Ukraine materiell zu entschädigen. Statt – wie vorgesehen – die Gelder als Entschädigung an die ehemaligen ukrainischen Zwangsarbeiter auszuzahlen, benutzte die Bank diese Gelder für aktive Operationen und machte damit große Zinsgewinne. Diese Praxis dauerte fast vier Jahre. Die Affäre kam erst ans Licht, als sich die Hradobank plötzlich für zahlungsunfähig erklärte und ihren Verpflichtungen nicht nachkam. Der Skandal schlug besonders hohe Wellen, weil es um ausländische (deutsche) Gelder ging, und somit das Image des Staates betroffen war. Die Bank schuldet dem Fonds angeblich mehr als 100 Mio. DM, die "verschwunden" sind. Um das Ansehen des Staates zu retten, griff der Präsident der Ukraine persönlich in die Affäre ein und verpflichtete die Nationalbank der Ukraine und die Regierung, eine Lösung zu finden. Es wurde ein Strafverfahren gegen den ehemaligen Präsidenten der Hradobank Viktor Žerdickij eingeleitet, und andere Banken wurden mit der Auszahlung beauftragt.²²

Die dritte Gruppe bilden korrupte Teile der Staatsbürokratie, die in Ministerien für die Vergabe von Staatsgeldern und Krediten zuständig sind. Nach den Worten des ukrainischen Präsidenten ist ein wesentlicher Teil des Staatsapparats korrupt.²³ Ohne persönliches materielles Interesse des einzelnen Staatsbediensteten wird oft keine positive Entscheidung getroffen. Die vom Justizminister als "weiße Kragen" bezeichneten Ministerialbeamten und Staatsbediensteten hätten die reale Macht und behindern so die Durchführung der Reformen. Deshalb muß man den Kampf gegen die Korruption mit der Reform des Verwaltungssystems beginnen.

Zu der vierten Gruppe der "Neureichen" gehören Vertreter des organisierten Verbrechens und einfache Kriminelle, die Schutzgelder erpressen und ganze Branchen in den Regionen kontrollieren: den Bergbau im Donezk-Becken, die Tourismusindustrie auf der Krim, die Energie- und Rüstungsproduktion in Dnipropetrovs'k usw. Nach Angaben des Innenministeriums wurden 1996 118 Auftragsmorde an Unternehmern und Politikern registriert.²⁴ Großes Aufsehen erregte der Mord an dem Parlamentsabgeordneten und Geschäftsmann Evhen Ščerban' und seiner Frau am 3. November 1996 im Flughafen von Donez'k. Am 16. Mai 1997 wurde der Vorsitzende des Fonds für Staatsvermögen der Autonomen Republik Krim Oleksij Holovizin erschossen. Dieser Mord wird mit der beginnenden Privatisierung auf der Krim in Verbindung gebracht, da sie die Interessen der Finanzgruppen und kriminellen Banden direkt berührt.

8. Der Anstieg der Kriminalität als Bedrohung für die innere Stabilität und Sicherheit

Die Kriminalisierung der ukrainischen Wirtschaft nimmt in den letzten Jahren drastisch zu. Experten schätzen, daß 50% der ukrainischen Wirtschaft "im Schatten" liegen. Einer Analyse

²² Kievskie vedomosti, 12.2.1997, S. 3

²³ Vseukrainskie vedomosti, 18.2.1997, S. 3

²⁴ Kievskie vedomosti, 31.3.1997, S. 3

des Ukrainischen Zentrums für wirtschaftlich-politische Untersuchungen (UZWPU) unter Leitung des ehemaligen Präsidentenberaters Oleksandr Razumkov zufolge ist in den letzten drei Jahren der Anteil der "Schattenwirtschaft" von 42% im Jahr 1994 auf 60% im Jahr 1997 gestiegen.²⁵ Präsident Kučma gibt zu, daß diese "Schattenwirtschaft" ihren Einfluß auch auf die Politik verstärkt.²⁶ Besonders bei der Verwaltung von ausländischen Krediten sowie im Finanz- und Bankwesen ist die Wirtschaftskriminalität drastisch gestiegen. Allein in den ersten zwei Monaten 1997 wurden 30 Verbrechensgruppierungen vom Innenministerium aufgedeckt, die im Kredit-, Finanz- und Bankwesen tätig waren.²⁷

Die inkompetente und inkonsequente Steuerpolitik der Regierung führte zur Bildung eines riesigen "Schattenkapitals". 36.000 "Unternehmen" werden gesucht, die für kurze Zeit gegründet wurden und rasch "verschwanden", nachdem sie Gewinne eingefahren oder Kredite erhalten hatten. 1996 wurden in 216.000 Fällen die Unternehmensschulden von staatlichen Finanz- und Steuerbehörden abgeschrieben. Der Staatshaushalt hat so 1996 2 Mrd. Hrivna verloren, erklärte Wirtschaftsminister Jurij Echanurov.²⁸ Zum 1. März 1997 hat der Fiskus 3,7 Mrd. Hrivna an Steuern nicht erhalten. "Nichtzahlungen an den Staatshaushalt haben das Ausmaß einer Naturkatastrophe erreicht," – wie der Präsident in seiner Jahresansprache an Parlament und Nation am 21. März 1997 erklärte.²⁹

Laut Kučma zahlen etwa 11.000 Unternehmen, die in der Erdgas- und Erdölindustrie, in der Elektroenergiewirtschaft, Chemie, Zucker- und Alkoholproduktion tätig sind, keine Steuern. Diese Firmen sind entweder als Joint Ventures registriert (und damit von der Gewinnsteuer befreit) oder wickeln ihre Geschäfte auf Barterbasis (geldlos) ab. Die inkonsequente und inkompetente Politik der Regierung und die protektionistischen Aktivitäten einiger Staatsbeamten nannte Kučma als Gründe für diese Situation.

Erst Anfang April 1997 änderte das Parlament das Gesetz "Über die Gewinnbesteuerung der Unternehmen" und schaffte die Privilegien und Steuervorteile für Joint Venture-Betriebe ab. Von dieser Regelung sind nur die Unternehmen ausgenommen, die mindestens 100.000 US-\$ in der Ukraine investiert haben.³⁰ Die Beseitigung der Steuervorteile für Joint Venture-Unternehmen und ausländische Investoren nannte der Präsident "schädlich" für die ukrainische Wirtschaft. Das Gesetz sehe die Gewinnung seriöser Investoren nicht vor und habe eher eine abschreckende Wirkung. Einerseits könne man nicht hinnehmen, daß in die Haushaltskasse keine Steuern fließen, andererseits müsse man Anreize für ausländische Investoren schaffen. "Man darf eine Investitionsebbe nicht zulassen in einer Zeit, da das Land dringend Kapital braucht."³¹

²⁵ Zerkalo nedeli, 8.5.1997, S. 4

²⁶ Zerkalo nedeli, 28.12.1996, S. 1-2

²⁷ Vseukrainskie vedomosti, 13.2.1997, S. 2

²⁸ Vseukrainskie vedomosti, 6.3.1997, S. 2

²⁹ Vseukrainskie vedomosti, 22.3.1997, S. 2

³⁰ Vseukrainskie vedomosti, 10.4.1997, S. 2

³¹ Nezavisimost', 22.4.1997, S. 1

Nach Schätzungen des ukrainischen Sicherheitsdienstes kommen bis 50% des Finanzkapitals im Land aus der "Schattenwirtschaft". In inoffiziellen Geldkanälen fließen etwa 10 Mrd. US-\$; etwa 20 Mrd. US-\$ sind schon aus der Ukraine ins Ausland geschafft worden.³² Nur im ersten Quartal 1997 wurden nach offiziellen Angaben 48 Banden liquidiert und 252 organisierte kriminelle Gruppierungen aufgedeckt. 1996 saßen in ukrainischen Gefängnissen 242.124 Verbrecher (1992 waren es 127.044 weniger), während es in deutschen Justizvollzugsanstalten Ende 1994 60.289 waren. In den fünf letzten Jahren 1992-1996 gab es in der Ukraine insgesamt 67.426 Mordfälle.³³ In Deutschland wurden 1994 3.725 Mordfälle registriert.³⁴ Nach Angaben des Ministerium für Statistik wurden im ersten Quartal 1997 143.800 Verbrechen registriert. 82.200 Personen haben Straftaten begangen; gegen 72.300 Personen wurde ein Strafverfahren eingeleitet. 1.100 Mitglieder von Verbrecherbanden wurden überführt.³⁵

Um das organisierte Verbrechen besser bekämpfen zu können, wurde im Februar 1997 der erste Vize-Premier Vasil Durdinez zum Leiter des "Komitees zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und Korruption" (KBOKK) beim Präsidenten der Ukraine ernannt. Am 11. April 1997 unterzeichnete Kučma den Ukaz "Über das nationale Programm zur Bekämpfung der Korruption", der einige prophylaktische Maßnahmen und strengere Kontrollen von Staatsbeamten und Abgeordneten vorsieht und die Vorbereitung der entsprechenden Gesetze beschleunigen soll.³⁶ Seit Herbst 1994 ist dies der zweite Anlauf Kučmas, den Kampf gegen Korruption und organisiertes Verbrechen zu intensivieren. Wie der Justizminister der Ukraine Serhij Holowatyj erklärte, müssen bis Ende Sommer 1997 alle Dokumente für die Realisierung des Programms des Präsidenten "reine Hände" vorbereitet sein.³⁷

Dieses Programm hat das Ziel, die Korruption in den höchsten Etagen der Macht zu bekämpfen. Dem soll auch die Errichtung des "Nationalen Ermittlungsbüros" (NEB) dienen, das entsprechend dem Erlaß des Präsidenten vom 24. April 1997 ins Leben gerufen wurde.³⁸ Es soll eine prinzipiell neue staatliche Struktur mit eigenen Aufgaben und Funktionen sein. Neben der operativen Ermittlungsarbeit in den Fällen, die großes öffentliches Aufsehen erregt haben oder für die Sicherheit des Landes eine Gefahr darstellen, übernimmt das NEB auch die analytisch-prognostische Arbeit. Der vom Premierminister vorgeschlagene und vom Präsidenten nominierte NEB-Direktor wird dem Staatsoberhaupt direkt und unterstellt. Zum Chef des neuen Dienstes wurde mit demselben Erlaß Oleg Litvak ernannt. Das Innen- und Verteidigungsministerium sowie der Sicherheitsdienst der Ukraine sollen dem NEB in seiner Tätig-

³² Zerkalo nedeli, 8.5.1997, S. 4

³³ Kievskie vedomosti, 14.5.1997, S. 10-11

³⁴ Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 1996 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden, 1996, S. 365, 372

³⁵ Den', 16.5.1997, S. 1

³⁶ Zerkalo nedeli, 12.4.1997, S. 1

³⁷ Nezavisimaja gazeta, 5.3.1997, S. 3

³⁸ Holos Ukrainy, 6.5.1997, S. 4

keit helfen. Neben der NEB-Zentrale in Kiev werden auch regionale Ermittlungsbüros geschaffen, dessen Leiter ebenso vom Präsidenten ernannt werden.

Erst im April 1997 verabschiedete die Verchovna Rada das Gesetz, das den Abgeordneten und den Staatsbeamten verbietet, unternehmerische und geschäftliche Tätigkeiten auszuüben, einen Nebenjob zu haben oder dem Aufsichtsrat eines Unternehmens als Mitglied anzugehören. Lediglich ehrenamtliche Aktivitäten und wissenschaftliche sowie künstlerische Tätigkeiten der Volksvertreter und der Staatsdiener wurden zugelassen.³⁹

Am 6. Februar 1997 wandten sich 146 Abgeordnete des ukrainischen Parlaments an den Präsidenten mit dem Appell, Regierungschef Pavlo Lazarenko und Generalstaatsanwalt Grigorij Vorsinov von ihren Posten zu entheben. Die Beschlüsse der Regierung, die das gültige Rechtssystem verletzen, waren der Grund. Die Generalstaatsanwaltschaft schließe die Augen vor diesen Verstößen und ignoriere die Anfragen der Abgeordneten. Nach Meinung des Vorsitzenden der Parlamentarischen Kommission für Fragen der Bekämpfung des organisierten Verbrechens Grigorij Omel'čenko gilt das vor allem für die Beschlüsse der Regierung, die ganz bestimmte Firmen und Unternehmen von Steuern befreien oder andere Steuervergünstigungen für sie schaffen. Die Präsidentin der "Vereinigten Energiesysteme der Ukraine" und neugewählte Parlamentsabgeordnete Julija Timošenko hat nach Angaben der Kommission von Omel'čenko im März 1995 25.000 US-\$ illegal ins Ausland gebracht. Ein Strafverfahren gegen sie wurde von der Generalstaatsanwaltschaft eingestellt.⁴⁰

Die enge Verbindung zwischen dem Konzern "Vereinigte Energiesysteme der Ukraine" von Julija Timošenko und Regierungschef Pavlo Lazarenko bestand seit der Zeit, als Lazarenko noch die Gebietsadministration in Dnipropetrovs'k leitete. Heute arbeitet diese Korporation, die schon 25 Industriebetriebe und Banken vereinigt, mit der Regierung eng zusammen, um "die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Ukraine" zu erreichen, erklärte Timošenko auf einer Pressekonferenz.⁴¹

Nach dem Rücktritt Pinseniks vom Posten des Vize-Premiers wurde der Dnipropetrovs'ker Clan in der Regierung zunächst weiter verstärkt: Anfang April 1997 ernannte Kučma den 37jährigen Chef der Dnipropetrovs'ker "Privatbank" Sergej Tihipko zum Vize-Premier. Ob der Rücktritt Lazarenkos zur Schwächung des Dnipropetrovs'ker Clans in der Regierung führen wird, ist gegenwärtig nicht abzusehen.

Nach Angaben des soziologischen Dienstes "Sozis-Gallup", die der Vorsitzende des Expertenrates des Ukrainischen Zentrums für wirtschaftlich-politische Untersuchungen (UZWPU) Oleksandr Razumkov zitierte, nannten auf die Frage "Wem gehört die reale Macht in der Ukraine ihrer Meinung nach?" im Februar 1997 50% der Befragten die Mafia, Kriminelle und korrupte Staatsdiener, nur 9% bzw. 5 % nannten den Präsidenten und die Verchovna Rada.

³⁹ Vseukrainskie vedomosti, 5.4.1997, S. 3

⁴⁰ Kievskie vedomosti, 21.1.1997, S. 3

⁴¹ Vseukrainskie vedomosti, 1.2.1997, S. 3

Lediglich 2,1% der Respondenten sind der Meinung, daß die Korruption auf den Führungsetagen effizient bekämpft wird, 74% dagegen sind vom Gegenteil überzeugt.⁴²

9. Die lokalen Selbstverwaltungsorgane und die Machtverhältnisse in den Regionen

"Die Etappe, in der die Staatlichkeitsattribute erlangt wurden, ist abgeschlossen. Wir haben die Konturen eines modernen zivilisierten lebendigen Staatswesens, politische und ökonomische Grundlagen, die in der Verfassung festgeschrieben sind", – so Kučma in seiner Jahresansprache an das Parlament.⁴³

Die Ukraine ist aber noch weit davon entfernt, die Demokratie bürgernah zu gestalten. Zwar existierten in der Ukraine zwischen den beiden Weltkriegen autonome Bezirke und Gemeinden, dennoch sind die Prinzipien der autonomen Bürgerselbstverwaltung sehr schwach entwickelt. Die neue Verfassung 1996 erklärt die Ukraine zum Unitarstaat. Die Idee eines Bundesstaates mit autonomen Regionen und Gebieten wurde abgelehnt. Lange stand auch der Status der Autonomen Republik Krim zur Debatte: viele Parlamentsabgeordnete wollten die Autonomie auf der Krim abschaffen. Die Existenz von derartig verschiedenen Gebieten wie Donbass, Krim, Galizien, Karpaten, Wolhynien, Bukowina und Sloboda-Ukraine innerhalb eines Landes und ein ausgeprägtes regionales Selbstbewußtsein sprechen für einen föderalen Aufbau, jedoch nur bei einem günstigen Zusammentreffen äußerer und innerer Faktoren. Die Zeit für die Politik der Regionalisierung scheint noch nicht gekommen zu sein. Für die Entwicklung des Föderalismus in der Ukraine sind die außenpolitischen Rahmenbedingungen nicht gegeben: Die rußländischen Sonderinteressen in der Ukraine (Schwarzmeerflotte, Krim, Sevastopol', russischsprachige Mehrheit im Osten und Süden, russische Gas- und Ölpipelines auf ukrainischem Boden) und der territoriale Streit mit Rumänien machen die ukrainischen Politiker mißtrauisch, wenn es um Dezentralisierung geht. Regionalisierungstendenzen, die 1994-1995 stark genug schienen, um die Ukraine in einen föderalen Staat umzuwandeln, gehören der Vergangenheit an. Die Regionalisierungspolitik, die sich als "Kinderkrankheit" der ukrainischen Elite erwiesen hatte, ist gescheitert. Ein starker Staat wird im Bewußtsein der politischen Elite mit striktem Zentralismus gleichgesetzt. Die organisierte Kriminalität und Korruption im Land, die ein bedrohliches Ausmaß angenommen haben, schaffen ebenfalls einen ungünstigen Hintergrund für eine föderalistische Politik. Der Staat und seine Organe müssen Rechtsordnung und Gesetzlichkeit garantieren können. Die Konsolidierung der ukrainischen Staatlichkeit wurde auf Kosten der Idee des Föderalismus erreicht.

Bei aller regionalen Vielfalt fehlt der Ukraine andererseits eine organisatorische föderalistische Tradition. Der "Rat der Regionen", der beim Präsidenten eingerichtet wurde, um die Regionalisierungstendenzen zu kontrollieren, hat beratende Funktion und kann nur sehr begrenzt politische Entscheidungen beeinflussen. In der Frage der lokalen Selbstverwaltung steht die Ukraine auch fünfzehn Jahre nach der Unabhängigkeit noch am Anfang.

⁴² Zerkalo nedeli, 8.5.1997, S. 4

⁴³ Urjadovyj kur'er, 22.3.1997, S. 3-6

Gleichzeitig mit den Parlamentswahlen im März 1998 finden Wahlen zu den lokalen Selbstverwaltungsorgane statt. Nach dem Gesetz "Über die lokalen staatlichen Administrationen", das vom Parlament im April 1997 verabschiedet wurde, soll die lokale Machtstruktur radikal verändert werden. Die lokalen Administrationen sind der Regierung untergeordnet und ihr gegenüber rechenschaftspflichtig. Die Kandidaten für den Posten des Gebietsgouverneurs werden vom Premierminister, für den Posten des Bezirksgouverneurs vom Gebietsgouverneur vorgeschlagen, von der Regierung nominiert und vom Präsidenten ernannt. Bei Ablehnung seitens des Präsidenten schlägt der Regierungschef bzw. ein Gebietsgouverneur eine neue Kandidatur vor. Das Gesetz sieht unter anderem vor, daß die vom Präsidenten ernannten Leiter der lokalen Administrationen (Gouverneure) nicht gleichzeitig die lokalen Vertretungsorgane (Rada) leiten. Nach den Wahlen 1998 werden diese Posten streng voneinander getrennt. Die Gebiets- bzw. Bezirksrada wählt nicht nur ihren eigenen Vorsitzenden, sondern bekommt auch das Recht, dem Gouverneur das Mißtrauen auszusprechen und den Präsidenten um dessen Entlassung zu bitten.

Ebenfalls im April 1997 wurde das Gesetz "Über die lokale Selbstverwaltung in der Ukraine" vom Parlament verabschiedet. Die Dorf- bzw. Stadtrada (Sowjet) ist das Subjekt der lokalen Selbstverwaltung, die alle Fragen in ihrer Kompetenz löst sowie den eigenen Haushalt verabschiedet und für dessen Erfüllung verantwortlich ist.⁴⁴

Wie erwartet, hat der Präsident im Mai 1997 sein Veto gegen beide Gesetze eingelegt und sie an das Parlament zurückgeleitet. Der Chef der Präsidialadministration Kušnarev bemängelte, daß das Gesetz "Über die lokalen staatlichen Administrationen" zu stark die verfassungsmäßigen Vollmachten des Präsidenten hinsichtlich der lokalen Exekutive reduziere. Die Stärkung der Gebiets- und Dorfsowjets, die das Gesetz vorsieht, führt zur "Verschärfung der Situation in der Gesellschaft". Nach Meinung von Kušnarev widerspricht auch das Gesetz "Über die lokale Selbstverwaltung" der ukrainischen Verfassung und der Europäischen Charta der Selbstverwaltung. Dieses Gesetz habe vieles vom Sowjetsystem geerbt, und zwar im Hinblick auf die Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Machtorganen. Außerdem verstoße es gegen das Prinzip der rechtlichen und finanziellen Unabhängigkeit der lokalen Selbstverwaltungsorgane. Das Gesetz erwähne nicht die Pflicht des Vorsitzenden des Stadt- und Gemeinderats, die Präsidentenerlasse in die Praxis umzusetzen.⁴⁵ Bei wiederholter Lesung des Gesetzes haben die Abgeordneten von 39 Vorschlägen des Präsidenten 22 abgelehnt.⁴⁶

Im Unterschied zu Rußland kam es in der Ukraine nicht zu ernsteren Konflikten zwischen den zentralen und lokalen Machtorganen. Die Regionen in der Ukraine haben bedeutend weniger Vollmachten als die in Rußland. Sie spielen auch keine selbständige Rolle in der Politik (abgesehen von der Autonomen Republik Krim). Der Kampf zwischen der Legislative und der Exekutive vor der Verabschiedung der neuen Verfassung wurde in der Ukraine ebenfalls in abgeschwächter Form ausgetragen. Nach Meinung von Kučma fehlt in der Ukraine noch ein

⁴⁴ Vseukrainskie vedomosti, 26.4.1997, S. 3

⁴⁵ Vseukrainskie vedomosti, 16.5.1997, S. 2

⁴⁶ Vseukrainskie vedomosti, 23.5.1997, S. 2

einheitliches Verwaltungssystem. Nur die oberen Etagen der Macht: Präsident, Regierung und die Leiter der Gebietsadministrationsen (Gouverneure) seien funktionsfähig. "Unten herrschen Chaos und Auflösung."⁴⁷

Fazit

Der Prozeß der Verabschiedung der neuen Verfassung und die Entfaltung der Gewaltenteilung bestätigen, daß sich die Ukraine auf dem Weg zur Demokratie befindet. Ihr Ziel ist es, einen demokratischen Rechtsstaat nach dem Gewaltenteilungsprinzip aufzubauen. Im Unterschied zur Mehrheit der postsowjetischen GUS-Republiken, die ein starkes Präsidialsystem installiert haben, ist der Ukraine ein Balanceakt zwischen der Legislative und der Exekutive gelungen. Die parlamentarisch-präsidiale Republik ist Ausdruck eines rationalen Kompromisses zwischen den Gewalten und scheint für die Ukraine die geeignete Staatsform zu sein. Mit der Verabschiedung der neuen Verfassung bekommt die Ukraine die rechtliche Basis für eine stabile demokratische Entwicklung und eine Perspektive für die Fortsetzung der Reformen. Die Annahme der neuen Verfassung ist das wichtigste Ereignis in der jüngsten Geschichte der unabhängigen Ukraine.

Das Jahr 1996 war ein Umbruchjahr. Mit der neuen demokratischen Verfassung ging die erste Übergangsperiode zu Ende. 1997 beginnt die zweite Etappe der politischen Transformation – die innere Verankerung und der Ausbau des demokratischen und rechtsstaatlichen Systems. Im Vergleich zu den Reformstaaten Ostmitteleuropas und den direkten westlichen Nachbarn (Polen, Ungarn, die Tschechische und die Slowakische Republik) steckt die politische Transformation in der Ukraine noch in den Kinderschuhen. Aber im Gegensatz zu Belarus hält die Ukraine unbeirrbar an den demokratischen Prinzipien der Gewaltenteilung und des Parlamentarismus fest. Die Stabilisierung und Entwicklung der Demokratie werden jedoch noch einige Jahre in Anspruch nehmen.

⁴⁷ Vseukrainskie vedomosti, 10.1.1997, S. 2

Alexander Ott

Who Holds the Real Power in Ukraine?

Bericht des BIOst Nr. 31/1997

Summary

Introductory Remarks

The new Ukrainian Constitution, passed by Parliament on 28th June 1996, is a "child of compromise" between the Executive and the Legislative on the one hand and of compromise between the political parties and ideological positions on the other. An analysis of the new Ukrainian Constitution and a comparison with its Russian counterpart leads to the conclusion that Ukraine has chosen a hybrid form between a presidential and a parliamentary democracy. This parliamentary/presidential form of democracy with three counter-weights (President, Parliament and Government) is intended to rule out a return to a monopoly in the hands of one of the three branches of power. In the course of three months after the adoption of the new Constitution, a fourth counter-weight was established: the Constitutional Court.

Findings

1. On the foundations provided by the new Constitution, a new power constellation has emerged in Ukraine. The principal protagonists of domestic policy transformation are, according to the Constitution: the President, Parliament, the Government, and the Constitutional Court. Further important agents are the Presidential Administration and the National Security and Defence Council of Ukraine (NSDCU), which are assigned directly to the President of Ukraine, as is the recently formed National Investigation Agency (NIA). The informal promoters of political transformation include the business clans and the elite groups at the centre and in the regions, which are collectively referred to as the "Party of Power".
2. The President played a decisive rôle not only in the process of the adoption of the new Constitution. Although vested with much less authority than his Russian counterpart, Kuchma has succeeded in stabilising and consolidating the Ukrainian national state. Personnel policy is essentially at the President's discretion. The President influences the legislative process profoundly with his decrees and uses them skilfully to underscore his own positions in his ongoing conflict with Parliament. Via his Administration and the NSDCU, which is assigned directly to him, he not only determines the directives of the foreign and security policy but also assures himself of the support of the centrist and national democratic forces.

3. As the sole legislative body, the Ukrainian Parliament is faced with the task of passing new laws to fill the democratic Constitution, adopted a year ago, with life and substance. Since there are no permanent majorities in the Verkhovna Rada, the Parliament is finding it difficult to pass new laws. The President has several times accused Parliament of delaying tactics and of being less than efficient in the legislative process. Within Parliament itself, which will not achieve its full complement of seats until after the next parliamentary elections scheduled for March 1998, an influential political centre has formed that comprises almost half the deputies and thus counter-balances the initial relative predominance of the Left. This parliamentary centre force, which was still weak only two years ago, nowadays consists of a number of factions and groups that facilitated the adoption of the Constitution and made it possible to arrive at a compromise with the President. The internal evolution within Parliament is heading towards the emergence of a political middle-of-the-road that, for all it is mottled and heterogeneous, nevertheless professes common democratic values.
4. The Ukrainian Executive remains a bone of contention between the President and Parliament. Until mid-1996, its salient characteristic was its extreme instability. The reason for this was the Government's unclear legal position, serving two masters (the President and Parliament) and more often than not tossed about between them. In its first five years of independence, Ukraine changed its head of Government six times. The tenure of the seventh Prime Minister, Pavlo Lazarenko, likewise lasted not much more than a year. Unlike his predecessor Yevhen Marchuk, Lazarenko belonged to the President's Dnipropetrovsk team. Loyalty to the President and whole-hearted support for his policies were the hallmark of the Lazarenko Government. Just like Chernomyrdin in Russia, Lazarenko saw himself as an economic expert and not as a politician, and he denied all imputations that his political ambitions were geared towards occupying the highest office in the state.

The new Constitution guarantees a certain stability of the Executive: Parliament is not allowed to move a vote of no confidence until at least a year after the Government has promulgated its programme. The Government, like all other executive bodies, were subordinated to the Presidential Administration by a decree issued by Kuchma, but this is not provided for in the Constitution.

5. The Constitutional Court was set up in the autumn of 1996 in implementation of the provisions of the new Constitution, and marked a further step in the evolution of a division of powers in Ukraine. The Constitutional Court comprises 18 judges, elected in equal numbers by the President, Parliament, and the Ukrainian Congress of Judges. In October 1996, Parliament passed the law "On the Constitutional Court" that establishes the authorities and the competences of the "sole subject of constitutional jurisdiction in Ukraine". The Constitutional Court commenced its activities on 1st January 1997. The development of a state under the rule of law will depend essentially on whether the Constitutional Court really remains independent and impartial and proves capable of monitoring the Executive's compliance with the laws and the Legislative's adherence to the Constitution.

6. The influence of the parties on the political process remains insignificant. Against the background of the strained economic situation, disaffection from politics and the political parties has become endemic. People are turning their backs on politics, and few are prepared to play an active rôle in the parties. Social apathy, indifference and distrust towards all parties are deep-rooted. The followers of the various parties are ill-defined and fluid. Only the grass roots of the extreme left-wing and the extreme right-wing parties can be more or less clearly defined. There are more than 40 parties officially registered in Ukraine, but most of them lead a phantom existence. Two thirds are small to minuscule parties, devoid of any significance for the Ukrainian political process.
7. The new 1996 Constitution declared Ukraine to be a unitarian state. The notion of a federal state with autonomous regions and territories was discarded. The time for a regionalization policy does not appear to have arrived yet. Regionalization trends that in 1994-1995 seemed to be strong enough to convert Ukraine into a federal state are now a thing of the past. Regionalization policy, which has proven to be one of the "teething troubles" of the Ukrainian elite, has come to nought. And indeed, there are domestic and foreign-policy factors which, for the present at least, speak against regionalization. The Ukrainian political elite, which sees federalism as a threat to the integrity of the country, has rejected it once and for all. The consolidation of Ukrainian statehood was achieved at the cost of the notion of federalism.
8. In recent years, a new course of development has emerged in Ukraine which is helping to stabilize the country: thanks to the President's economic policy, often referred to as "directors' capitalism", a new economic elite has emerged that associates its own prosperity with the continued existence of the Ukrainian state. Not only this managerial elite but also other interest groups and business clans are working to shore up their economic status by way of political consolidation. The so-called "nouveaux riches", who have tremendous financial resources at their disposal, are starting to articulate their political interests.