

Veröffentlichungen des Osteuropa-Institutes München

---

Reihe: Wirtschaft und Gesellschaft

Heft 24

# Die Entstehung der ukrainischen Verfassung

Von

Oliver Vorndran



Duncker & Humblot · Berlin

**OLIVER VORNDRAN**

**Die Entstehung der ukrainischen Verfassung**

**Veröffentlichungen des Osteuropa-Institutes München**

**Reihe: Wirtschaft und Gesellschaft**

**früher Schriften des Institutes zum Studium der Sowjetwirtschaft**

**an der Hochschule für Sozialwissenschaften Wilhelmshaven**

**Herausgegeben von Prof. Dr. G. Hedtkamp**

**Redaktion: Dr. H. Clement**

**Heft 24**

# **Die Entstehung der ukrainischen Verfassung**

**Von**

**Oliver Vorndran**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Vorndran, Oliver:**

Die Entstehung der ukrainischen Verfassung / von Oliver Vorndran. – Berlin :  
Duncker und Humblot, 2000

(Veröffentlichungen des Osteuropa-Institutes München : Reihe: Wirtschaft und  
Gesellschaft ; H. 24)

Zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Diss., 1998

ISBN 3-428-09676-2

D 25

Alle Rechte vorbehalten

© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0580-2008

ISBN 3-428-09676-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ⊕

## **Vorbemerkung**

An dieser Stelle möchte ich allen Dank sagen, die die Entstehung dieser Arbeit begleitet und unterstützt haben:

Meinem Lehrer Prof. Dr. em. Wilhelm Hennis; meinen Eltern, die stets aushalfen, wenn es nötig war; dem Cusanuswerk für Ermutigung, Rat und finanzielle Hilfe; den unschätzbarsten Freunden und Korrekturlesern Jörn Grävingholt und Andreas Hölting; Taras Kuzio, Kataryna Wolczuk und Stefanie Harter für ihre Anregungen während des Jahres am Centre for Russian and East European Studies der University of Birmingham; der Deutschen Botschaft und allen Bekannten in Kyjiv und der Ukraine für ihre Hilfe „vor Ort“; dem Osteuropa-Institut München für einen Druckkostenzuschuß und Kerstin Riedmüller für ihren fröhlichen Beistand zu jeder Zeit.

Köln, im Februar 1999

*Oliver Vorndran*



## **Inhaltsverzeichnis**

Vorbemerkung .....	5
Inhaltsverzeichnis .....	7
A. Einleitung .....	13
B. Historische und regionale Bestimmungsfaktoren ukrainischer Politik... .....	24
I. Geschichte in Kürze .....	25
II. Regionalisierung der Ukraine .....	29
1. Ethnische und sprachliche Diversität der Regionen .....	30
2. Demographische und wirtschaftliche Regionalisierung .....	33
3. Kulturelle und konfessionelle Vielfalt der Regionen .....	36
C. Aufbruch und Umbruch .....	38
I. Die „Sechziger“ .....	38
II. Die erstarkende Opposition .....	39
III. Die Gründung der Bewegung „Ruch“ .....	41
IV. Die Entwicklung innerhalb der KPU .....	43
D. Ein Staat im Werden .....	45
I. Die Parlamentswahlen im Frühjahr 1990 .....	46
1. Das Wahlrecht .....	46
2. Der Wahlkampf .....	47
3. Die Ergebnisse der Wahlen zum Obersten Sowjet im März 1990 .....	48
II. Anfänge des Parlamentarismus .....	50
III. Die Souveränitätserklärung .....	52
1. Demonstrationen und Hungerstreik zwingen Masol zum Rücktritt .....	54
2. Die innere Differenzierung der politischen Kräfte .....	56
3. Das Referendum über den Erhalt der Sowjetunion .....	58
IV. Die Unabhängigkeit der Ukraine .....	60
1. Die Unabhängigkeitserklärung nach dem August-Putsch in Moskau .....	60

2. Der Präsidentschaftswahlkampf und das Referendum über die Unabhängigkeit der Ukraine .....	63
3. Die Neu-Formierung der Fraktionen im Parlament .....	65
4. Verfassungsberatungen und -änderungen 1991/92 .....	68
5. Verpaßte Chancen .....	70
V. Von Fokin zu Kučma: Stabwechsel der Premierminister .....	70
VI. „Konzept ohne Macht“ und „Macht ohne Konzept“.....	74
 E. Die Parlamentswahlen 1994 .....	80
I. Das Wahlgesetz .....	80
1. Mehrheitswahl oder Listenwahl? .....	81
2. Das Erfordernis der absoluten Mehrheit und der mehrheitlichen Wahlbeteiligung .....	83
3. Die Nominierung der Abgeordneten.....	84
4. Die Stellung und Rolle der Wahlkommissionen.....	86
II. Der Parlamentswahlkampf 1994.....	88
1. Die Nominierung der Kandidaten .....	89
2. Wahlbündnisse .....	90
3. Der Wahlkampf.....	92
III. Die Parlamentswahlen 1994/95.....	94
1. Wahlbeteiligung und Ergebnisse.....	94
2. Regionale Analyse der Ergebnisse .....	98
3. Die Bedeutung der Parlamentswahlen .....	99
 F. Die Parteien in der Ukraine .....	102
I. Entstehung und Typen ukrainischer Parteien .....	102
1. Vorbemerkung: Bedingungen für die Entstehung von Parteien	102
2. Die Entstehung der Parteien in der Ukraine .....	104
3. Ukrainische Parteien als „persönliche Parteien“ .....	106
II. Die Parteien in der Ukraine .....	109
1. Die Kommunistische Partei der Ukraine (KPU) .....	111
2. Die Bauern-Partei der Ukraine .....	113
3. Die Sozialistische Partei der Ukraine (SPU) .....	113
4. Die Partei der Demokratischen Wiedergeburt der Ukraine (PDWU) .....	115
5. Der Interregionale Reform-Block (IRB) .....	117
6. Die Liberale Partei der Ukraine (LPU) .....	118
7. Die Volksbewegung der Ukraine (Ruch) .....	120
8. Die Ukrainische Republikanische Partei (URP) .....	122
9. Die Demokratische Partei der Ukraine (DPU) .....	123
10. Die rechtsextremen Parteien UNA-UNSO und KUN .....	124

G. Die Bildung der 13. Verchovna Rada .....	127
I. Bildung der Fraktionen .....	128
1. Grundlagen der Fraktionsbildung .....	128
2. Die Fraktionen.....	130
a) Die Fraktion der Kommunisten .....	132
b) Die Sozialistische Fraktion .....	132
c) Die Gruppe „Agrarier der Ukraine“.....	133
d) Die Interregionale Deputiertengruppe .....	134
e) Die Gruppe „Einheit“ .....	135
f) Die Fraktion „Sozial-Markt Wahl“ .....	135
g) Die Gruppe „Unabhängige“.....	136
h) Die Gruppe „Zentrum“.....	136
i) Die Gruppe „Reformen“ .....	137
j) Die Fraktion „Ruch“.....	138
k) Die Gruppe „Staatlichkeit“ .....	139
3. Entwicklung der Fraktionsstärken.....	140
4. Andere Zusammenschlüsse von Abgeordneten .....	140
II. Der Vorsitzende des Parlamentes .....	142
1. Die Wahl des Vorsitzenden.....	142
2. Die Kompetenzen des Parlamentsvorsitzenden .....	143
3. Rolle und Selbstverständnis Moroz' als Parlamentsvor-sitzender .....	144
III. Die Wahl der stellvertretenden Parlamentsvorsitzenden .....	148
IV. Die Bildung der Ausschüsse .....	150
V. Das Präsidium der Verchovna Rada .....	152
VI. Stellung und Aufgaben des Abgeordneten .....	154
1. Die rechtliche Stellung des Abgeordneten .....	154
2. Die Bestätigung der Abgeordneten-Mandate .....	156
a) Der Fall Hrin'ov .....	157
b) Der Fall Kravčuk .....	158
c) Der Fall Luk'janenko.....	159
3. „Generationswechsel“ der Abgeordneten?.....	160
VII. Die Arbeitsweise der 13. Verchovna Rada.....	161
VIII. Funktionswandel des Parlamentes.....	164
H. Die Präsidentschaftswahl 1994.....	166
I. Das Wahlgesetz .....	166
II. Der Wahlkampf .....	167
1. Kučmas Wahlkampf.....	167
2. Kravčuks Wahlkampf .....	170
3. Die Kandidaten der Linken .....	172
4. Die Reformer: Lanovyj und Pynzenyk .....	173

5. Die Außenseiter.....	174
6. Und die Nationaldemokraten?.....	175
III. Die Rolle der Medien im Präsidentschaftswahlkampf.....	175
IV. Die Ergebnisse der Präsidentschaftswahl .....	176
V. Der Amtsantritt Kučmas .....	179
 J. Die Regierung zwischen Parlament und Präsident.....	181
I. Der Kampf um die Exekutive zwischen Moroz und Kravčuk .....	181
1. Die Bestellung der Regierung Masol .....	181
2. Die Abschaffung der Vertreter des Präsidenten .....	183
II. Kučmas Griff nach der Macht über die Exekutive .....	184
III. Die Stellung des Präsidenten und sein Verhältnis zum Parlament..	188
IV. Ansätze einer Wirtschafts-Reform im Herbst 1994 .....	191
1. Kučmas Reformprogramm.....	191
2. Preisliberalisierung.....	193
3. Beschleunigung der Land-Reform .....	194
4. Moroz' „Ja, aber“-Politik .....	195
 K. Das „Gesetz über die Macht“ .....	198
I. Das „Gesetz über die Macht“ in erster Lesung .....	198
1. Der Inhalt des Entwurfes.....	199
2. Die Beratung in erster Lesung.....	202
II. Das „Gesetz über die Macht“ vor der zweiten Lesung .....	204
1. Der Inhalt des zweiten Entwurfes .....	204
2. Beratungen im Vermittlungsausschuß .....	206
III. Der Politiker ist des Politikers Wolf .....	207
1. Masol gegen Kučma.....	207
2. Die linken Fraktionen gegen die Regierung.....	209
3. Rechte und Zentristen gegen die Vorsitzenden der Rada.....	209
4. „Show-Down“ .....	210
IV. Die Beratung des „Gesetzes über die Macht“ in zweiter Lesung ...	213
V. Plebisitz und Verfassungsvereinbarung.....	217
1. Die neuen Machtverhältnisse nach dem Gesetz „Über die Staatsmacht und die lokale Selbstverwaltung in der Ukraine“..	221
2. Die Unterzeichnung .....	224
 L. Die Neuordnung der politischen Gewalten .....	226
I. Die Bildung der Regierung .....	227
II. Entscheidungsstrukturen in der Exekutive .....	231
1. Die Stellung des Präsidenten der Ukraine.....	231
2. Struktur und Selbstverständnis der Präsidialverwaltung.....	232
3. Die Struktur der Regierung .....	236
III. Der Premierminister - der Mann am kürzeren Hebel.....	238

IV. Beziehungen von Exekutive und Legislative.....	243
1. Das Regierungsprogramm.....	243
2. Die Entscheidung des Parlaments über die Anhebung des Subsistenzminimums.....	246
3. Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen Exekutive und Legislative.....	250
a) Die „Tage der Regierung“ .....	251
b) Gemeinsame Sitzungen der Präsidien von Parlament und Regierung .....	252
c) Der Stellvertreter des Präsidenten im Parlament.....	253
M. Der verfassunggebende Prozeß .....	255
I. Der Entwurf der Expertenkommission .....	255
II. Der Entwurf des Verfassungsausschusses .....	263
III. Die Beratung der Verfassung in erster Lesung .....	269
IV. Der Verfassungsentwurf des Ad-hoc-Komitees .....	278
V. Auf dem Weg zur Verfassung .....	289
VI. Die neue ukrainische Verfassung .....	296
VII. Die entscheidenden Faktoren im verfassunggebenden Prozeß .....	301
N. Schlußfolgerungen .....	306
I. Die Rahmenbedingungen des verfassunggebenden Prozesses .....	306
II. Drei Etappen bis zur Verfassung - Die Binnenstruktur des verfassunggebenden Prozesses .....	311
III. Die politischen Grundfragen in der ukrainischen Verfassung .....	320
IV. Ausblick .....	324
Anhänge .....	327
1. Edict by the President of Ukraine „On measures designed to restructure and ensure proper management in state executive“.....	327
2. Edict by the President of Ukraine „On management of regional executive bodies“.....	328
3. Dekret des Präsidenten über die Durchführung eines Plebiszites zur Frage, ob die ukrainischen Bürger dem Parlament oder dem Präsident vertrauen .....	329
4. Resultate der Abstimmungen über die Resolution der Verchovna Rada über den Arbeitsbericht des Präsidiums am 7. April 1995 .....	330
5. Stimmverhalten der Deputierten nach Fraktionen bei der Abstimmung über die Verfassungsvereinbarung am 7. Juni 1995 .....	331
Literaturverzeichnis .....	332
Personen- und Sachregister.....	347



## A. Einleitung

Am 28. Juni 1996 hat sich die Ukraine eine neue Verfassung gegeben. Die Abgeordneten des ukrainischen Parlaments erklärten den Tag in dem Bewußtsein zum nationalen Feiertag, eine Grundlage gemeinsamen (politischen) Lebens geschaffen zu haben, die den Schatten des Sozialismus abwerfen und den Keim eines neuen politischen Gemeinwesens bilden sollte.

Die Bestimmungen zu den Staatssymbolen und zur Staatssprache gemeinsam mit den Formeln der Präambel suchten den Gehalt der ukrainischen Nation zu bestimmen, der seit der Erklärung der Unabhängigkeit fast fünf Jahre zuvor (am 24. August 1991) offen geblieben war. Mit der Formulierung der Grund- und Menschenrechte und der Einsetzung eines Verfassungsgerichtes sollte die (west-)europäische Tradition des Rechtsstaates aufgenommen werden. Die umfangreichen sozialen Rechte ließen zugleich die Verwurzelung in einem sozialistisch-etatistischen Denken erkennen. Die politische Willensbildung im Verhältnis der Institutionen zueinander wurde neu geregelt und muß sich nun in der Praxis bewähren.

Die Verabschiedung der Verfassung, deren Entstehung hier untersucht wird, ist nur der formale Abschluß der Bildung eines noch im Werden begriffenen, neuen Staates. Ob die Verfassung tatsächlich die - dem Sozialismus fremde - normative Kraft entwickeln wird, dem Handeln der Politiker und Bürger Orientierung zu geben, liegt nicht an der geschriebenen Verfassung selbst.

Der in dieser Arbeit geschilderte verfassunggebende Prozeß, der als Machtkampf die widerstreitenden Interessen und Überzeugungen offen zu Tage treten läßt, gewährt Einblick in die Strukturen, die der Verfassung vorausliegen und die nach deren Verabschiedung die Verfassungswirklichkeit prägen werden. Dies betrifft das Verhältnis der politischen Gruppen und Richtungen zueinander ebenso wie die politische Kultur und das Rechtsverständnis. Die Verfassunggebung kann zudem als Sonderfall der Gesetzgebung gesehen werden und dafür eine Anschauung bieten. Unter diesem doppelten Aspekt erschien es besonders lohnenswert, die Verfassunggebung der Ukraine zum Gegenstand dieser Arbeit zu machen. Der Annahme der Verfassung durch das Parlament am 28. Juni 1996 ging ein fünfjähriger, dreistufiger Prozeß voraus, in den ich hier zunächst in aller Kürze und groben Strichen einführen möchte.

Die Notwendigkeit, eine neue Verfassung für die Ukraine zu verabschieden, ergab sich 1990/91 aus dem Zusammenbruch der Sowjetunion als Staat und des Kommunismus als System. Sowohl der Staat als Institution und die Nation als seine Legitimationsgrundlage mußten neu begründet werden. Die Erklärung

der Unabhängigkeit der Ukraine am 24. August 1991 hatte aber nicht zur Folge, daß sogleich die Verfassung der Ukrainischen Sozialistischen Sowjetrepublik (UkrSSR) vom 20. April 1978 außer Kraft trat. Sie galt trotz all ihrer Unzulänglichkeiten bis zum 28. Juni 1996 fort. Die zahlreichen Änderungen<sup>1</sup> der Verfassung zeigten aber, daß sie den wechselnden Umständen nicht mehr angemessen war und dauernd dem außerhalb des Rechtsbereich ablaufenden Strukturwandel des politischen und wirtschaftlichen Systems angepaßt werden mußte. Die Verabschiedung einer Verfassung galt auch als Desiderat der Staats- und Nation-Werdung der Ukraine, um die Legitimität des Staates gegenüber seinen Bürgern und den Nachbarstaaten - besonders Rußland - zu stärken. Dennoch kam es unter Präsident Kravčuk (1991-1994) nicht zur Verabschiedung einer Verfassung, weil den verschiedenen politischen Kräften dazu entweder der politische Wille oder die Macht fehlte.

Präsident Kravčuk verfolgte während seiner Präsidentschaft eine Politik der Deeskalation und Vermittlung zwischen den ostukrainischen Kommunisten und den westukrainischen Nationalisten, um die Einheit des jungen Staates nicht zu gefährden. Dies schloß die Diskussion ideologischer Streitfragen, die schnelle Bestimmung des Gehalts der ukrainischen Nation, einen Machtkampf zwischen den Staatsorganen und folglich die Diskussion und Verabschiedung einer Verfassung aus. Auch die linksorientierte Nomenklatura im Parlament hatte kein Interesse an einer Neubestimmung der Machtverhältnisse, da sie für sich den *status quo* als vorteilhaft empfand. Die Nationalisten als einzige Gruppe, die eine Verfassung verabschieden wollte, hatten nicht genug Macht, um dies durchzusetzen. Weil dennoch alle Gruppen erkannten, daß es prinzipiell einer neuen Verfassung bedurfte, wurde eine Verfassungskommission eingesetzt, Entwürfe ausgearbeitet, diese ins Parlament eingebracht und auch öffentlich diskutiert, doch die Verabschiedung eines Verfassungsentwurfes stand niemals ernsthaft in Aussicht.<sup>2</sup>

Die oben dargelegte politische Situation änderte sich mit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Frühjahr und Sommer 1994 - dem Beginn der zweiten Phase der Verfassungsdiskussion - nur in einem Punkt. Der neue Präsident Leonid Kučma hatte sein Amt mit dem Ziel angetreten, Wirtschaftsreformen durchzusetzen und hielt es dazu für nötig, seine präsidialen Kompetenzen durch ein Staatsorganisationsgesetz zu erweitern. Linke und Zentristen, die alte und neue Nomenklatura im ukrainischen Parlament, sahen weiterhin keine dringende Notwendigkeit, den verfassunggebenden Prozeß ernsthaft voranzubringen. Die reformorientierten Nationalisten hatten nur ein Viertel der Man-

---

<sup>1</sup> U.a. die Streichung des „Art. 6“ über die führende Rolle der kommunistischen Partei, die Einführung einer eigenen Armee, die Einführung des Präsidentenamtes u.v.m.

<sup>2</sup> Juz'kov, 1996, S. 240.

date errungen und blieben weiter ohne entscheidenden Einfluß. Um seine Reformbemühungen zu verfolgen, legte Kučma Anfang Dezember 1994 den Entwurf eines Gesetzes „Über die Staatsmacht und die lokale Selbstverwaltung in der Ukraine“ vor, der eine erhebliche Ausdehnung seiner Macht vorsah. Nach langen und harten Auseinandersetzungen und unter Androhung eines Plebiszites konnte Kučma gegen den Widerstand der reformfeindlichen Kräfte im Parlament schließlich am 8. Juni 1995 eine überarbeitete Version seines Entwurfes, die „Verfassungsvereinbarung“ durchsetzen.

Dies leitete die dritte Phase der Verfassungsdiskussion ein. Die Verfassungsvereinbarung sah in den abschließenden Bestimmungen vor, daß innerhalb eines Jahres eine Verfassung verabschiedet werden sollte. Darauf konnte nun ernstlich gehofft werden, weil die Kompetenzen des Parlaments durch die Verfassungsvereinbarung beschränkt worden waren<sup>3</sup> und das Parlament den verfassunggebenden Prozeß nutzen konnte, um dem Präsidenten einige der Rechte wieder abzuringen. Zum ersten Mal seit 1991 hatte das Parlament selbst ein ernsthaftes Interesse daran, eine Verfassung zu verabschieden. Auch Präsident Kučma hatte weiterhin ein Interesse an der Annahme der Verfassung. Er hatte zwar den vollständigen Einfluß auf die Exekutive gewonnen, war aber weiterhin von der Gesetzgebung des Parlaments abhängig, auf die er so gut wie keinen Einfluß hatte. Sein Ziel war, das Gewicht der Legislative im Gesetzgebungsprozeß zu schwächen. Damit hatten beide Verfassungsorgane ein von gegensätzlichen Zielen geprägtes Interesse am Zustandekommen der Verfassung. Zu diesem institutionellen Konflikt zwischen den Verfassungsorganen kam ein ideologischer Konflikt zwischen den politischen Kräften im Parlament hinzu, der unterschiedliche Vorstellungen über die Merkmale der ukrainischen Nation betraf. Lange Zeit schien es, daß diese Konflikte unüberwindbar waren. Erst ein vom Präsidenten angesetztes Referendum, das die Einflußmöglichkeiten und den Bestand des Parlaments gefährdete, führte dazu, daß die Abgeordneten den innerparlamentarischen, ideologischen Konflikt überwanden. Dies war die Voraussetzung für die parlamentarische Verabschiedung der Verfassung und die Lösung des institutionellen Konfliktes im Sinne des Parlaments. Eine wirkliche Versöhnung der gegensätzlichen Standpunkte fand jedoch bei keinem der beiden Konflikte statt.

Schon diese kurze Beschreibung reflektiert das dieser Arbeit zugrundeliegende Vorverständnis, die Anschauung des verfassunggebenden Prozesses und den damit verbundenen Wandel der politischen Institutionen. Vier grundlegende Faktoren prägten den verfassunggebenden Prozeß: die historischen Voraussetzungen, die Machtkonstellation der Beteiligten, die bestehenden politischen Institutionen und die Ziele der Akteure.

---

<sup>3</sup> U.a. hatte der Präsident das Recht, die Regierung zu ernennen, ohne auf die Zustimmung des Parlaments angewiesen zu sein.