

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 unschätzbaren 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 mehrheit- lichen 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. Plebiszit 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 verfassungsgebende 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 verfassungsgebenden Prozeß	301
N. Schlußfolgerungen	306
I. Die Rahmenbedingungen des verfassungsgebenden Prozesses	306
II. Drei Etappen bis zur Verfassung - Die Binnenstruktur des verfassungsgebenden 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 verfassungsgebende 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 Verfassungsgebung kann zudem als Sonderfall der Gesetzgebung gesehen werden und dafür eine Anschauung bieten. Unter diesem doppelten Aspekt erschien es besonders lohnenswert, die Verfassungsgebung 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 Änderungen¹ 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.²

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 verfassungsgebenden Prozeß ernsthaft voranzubringen. Die reformorientierten Nationalisten hatten nur ein Viertel der Man-

¹ 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.

² 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 waren³ und das Parlament den verfassungsgebenden Prozeß nutzen konnte, um dem Präsidenten einige der Rechte wieder abzurufen. 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 überwand. 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 verfassungsgebenden Prozesses und den damit verbundenen Wandel der politischen Institutionen. Vier grundlegende Faktoren prägten den verfassungsgebenden Prozeß: die historischen Vorbedingungen, die Machtkonstellation der Beteiligten, die bestehenden politischen Institutionen und die Ziele der Akteure.

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