

„Die Verfassung der Demokratien“,
Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft (ÖGPW) und der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft (SVPW),
21.-23. November 2008, Universität Osnabrück (Workshop 5: Verfassungsreformen im Vergleich)

In schlechter Verfassung.

Das Regierungssystem der Ukraine zwischen Interessenswerkzeug, Gemeinwohlintention und Spiegelbild des Landes

Günther Guggenberger,

Ludwig Boltzmann Institut für Europäische Geschichte und Öffentlichkeit, Wien

1. Einleitung

Von allen ehemals durch kommunistische Staatsparteien regierten Ländern Mittel- und Osteuropas ist die Ukraine hinsichtlich der Konsolidierung des Regierungssystems wohl das Land mit den schlechtesten Ergebnissen. Dabei geht es nicht um die Frage der Respektierung demokratischer Grundprinzipien. Mit Konsolidierung ist die Frage der Stabilität und des Funktionierens der staatlichen Institutionen gemeint, sei es durch einen Konsens der politischen Akteure oder durch die Macht der dominierenden Kräfte.

Das ukrainische Parlament hat nach langem Ringen im Jahr 1996 - also im Vergleich zu anderen Ländern in der Region relativ spät - eine Verfassung angenommen. Das damit begründete Regierungssystem kann man als präsidentiell-parlamentarisches Mischsystem bezeichnen. In der Folge kam es jedoch immer wieder zu Konflikten zwischen dem die Regierung bestimmenden Präsidenten und dem Parlament über die Verfahren der interinstitutionellen Beziehungen. Über verschiedene Punkte der Verfassung stellte sich kein Konsens ein.

Deshalb versuchte vor allem der Präsidenten das Regierungssystem im Rahmen von Verfassungsänderungen und einfachen Gesetzen umzugestalten. Trotz des sich in der Realverfassung entwickelnden Superpräsidentialismus gelang es Präsident Kutschma jedoch lange nicht, seine Pläne zur institutionellen Neuordnung auch nur annähernd durchzusetzen.

Erst während der Ausnahmesituation, die sich im Gefolge der Fälschungsversuche bei der Präsidentenwahl im Herbst 2004 ergab und bei der auch ausländische Akteure vor und hinter den Kulissen intervenierten, wurde vom Parlament eine beträchtliche Veränderung des Regierungssystems durch Verfassungsgesetze beschlossen. Gerade diese Beschlussfassung war

jedoch typisch für die Art, wie in Kiew politische Entscheidungen größerer Bedeutung zustande kommen. Die Verfassungsreform diente notgedrungen als Ausweg aus einer Pattstellung im Machtkampf verschiedener Gruppen und war nicht die Folge eines in Ruhe überlegten Einverständnisses über ihre langfristigen Folgen. Dies zeigte sich spätestens nach dem Inkrafttreten der Verfassungsreform Anfang 2006. Das ukrainische Regierungssystem weist noch immer beträchtliche Defizite auf und es mangelt an Konsens. Vor allem der Präsident und die Regierung befinden sich so wie bereits vor 10 Jahren fast permanent im Konflikt über Verfahren, Kompetenzen und Inhalte. Warum?

2. Das politische System der Ukraine, theoretische Annahmen zum verfassungsändernden Handeln und forschungsleitende Fragen

Die Ukraine hat nach der Unabhängigkeit zögerlich aber doch stetig auf Basis der geltenden Verfassung und unter entscheidender Mitwirkung der zentralen Institutionen Präsident, Regierung und Parlament Fortschritte bei der Demokratisierung gemacht. Es ist unübersehbar, dass sich das politische System seit 1991 hin zur Gesellschaft öffnete.

Dass der Prozess des Überganges zu einer modernen Demokratie schleppend verlief, hatte verschiedene Gründe. Zu nennen sind vor allem die Schwäche der Opposition, der Widerstand der Anhänger des alten Systems, der bis zum Jahr 2000 andauernde wirtschaftliche Niedergang. Ein weiterer wichtiger Hemmschuh bestand in den Traditionen des sowjetischen Parlamentarismus, die die unabhängige Ukraine mangels eines klaren Bruches mit der Vergangenheit mitschleppte. Die konservativen Kräfte verteidigten die vormalige privilegierte Stellung des Parlaments und vor allem die Mechanismen seiner Zusammensetzung, die sich gegen die Entwicklung eines effektiven Parteiensystems richteten. Bei den Parlamentswahlen von 1990 und 1994 wurden alle Abgeordneten durch das Mehrheitswahlrecht in Einerwahlkreisen gewählt. Die Bestimmungen über die Kandidatennominierung führten dazu, dass 62,3 Prozent der Kandidaten von Wählergruppen, 26,7 Prozent von Arbeiterkollektiven und nur 11 Prozent von politischen Parteien aufgestellt wurden.¹ Zwar konnten sich die Abgeordneten nach der Wahl im Parlament zu Fraktionen vereinigen, doch behinderte dieses Wahlrecht eindeutig den gesellschaftlichen Willensbildungsprozess, der für eine effektive Arbeit des Parlaments notwendig gewesen wäre. Denn die als unabhängige oder parteilose Kandidaten gewählten Abgeordneten und nicht nur diese zeigten eine sehr geringe Fraktionsdisziplin, wodurch die parlamentarische

Parteienlandschaft ständig in Bewegung war. Weiters konnten unter diesen Umständen vor den Wahlen kaum landesweite Debatten über unterschiedliche politische Programme geführt werden.

Bei den Parlamentswahlen von 1998 und 2002 gab es insofern einen Fortschritt, als 50 Prozent der Abgeordneten nach dem Mehrheitswahlrecht in Einerwahlkreisen und nur 50 Prozent durch das Verhältniswahlrecht nach dem Listenprinzip bestimmt wurden. Diese nicht über Parteilisten ins Parlament gekommenen Abgeordneten bildeten eine bewegliche Masse, derer sich vermögende politische Unternehmer und mächtige Amtsinhaber wie der Staatspräsident sowie der Parlamentspräsident bedienen konnte. Durch ein bereits vor der Verfassungsänderung von 2004 verabschiedetes Gesetz wurden erstmals bei den Parlamentswahlen des Jahres 2006 alle Abgeordneten über Parteilisten und nach dem Verhältniswahlrecht bestimmt. Damit reduzierte sich die Zahl der im Parlament vertretenen Parteien von etwa 20 auf 5 wie das auch 2008 der Fall ist. Folglich sind die Machtverhältnisse im Parlament viel berechenbarer als früher. Weiters führten die gewährten Freiheiten dazu, dass neben den zentralen Akteuren auch nicht-staatlich kontrollierte Medien und NGOs eine gewisse Bedeutung im politischen Prozess haben.

Schwachstellen bei der Realisierung der demokratischen Grundprinzipien ergeben sich aus mehreren Gründen: die Exekutivorgane des Staates dominieren; die politischen Parteien sind labile Gebilde und in der Gesellschaft nur schwach verankert; umso stärker ist ihre Abhängigkeit von Unternehmen oder Unternehmensgruppen; Arbeitnehmervertretungen existieren nicht oder haben nur geringes politisches Gewicht; die Verbreitung kritischer Medien ist gering.

Nun stellt sich die Aufgabe, diese Entwicklung mit den Motiven und Handlungen der Akteure zu erklären. Von allen theoretischen Modellen erscheint dem Autor das Handlungsparadigma der „begrenzten Rationalität“ als das geeignetste. Danach wird angenommen, dass die Akteure vor allem an Macht und Einfluss zum Zweck der Verfügung über materielle und immaterielle Güter interessiert sind. Diese Ziele versuchen sie durch eine Kosten-Nutzenabwägung zu definieren. Dann versuchen sie solche Handlungen zu wählen, die bei den geringsten Kosten den größten Nutzen im Sinn der Zielerreichung bringen. Die Rationalität wird allerdings durch mehrere Faktoren begrenzt: Erstens ist nicht sicher, dass die Akteure eine stabile Präferenzordnung haben. Zweitens sind die Akteure nicht völlig über die Ihnen zur Verfügung stehenden Alternativen informiert. Die Fähigkeiten der Informationsverarbeitung sind begrenzt. Drittens soll nicht außer acht gelassen werden, dass von den Akteuren auch Handlungen gewählt

¹ Birch, Sarah: The Ukrainian Parliamentary and Presidential Elections of 1994, in: Electoral Studies, 14 (1), 1995, S. 94.

werden können, die vorgeblich oder tatsächlich von Kriterien der Moral und des Gemeinwohls bestimmt sind.²

Im Rahmen dieser Arbeit wird auf den Präsidenten und die politischen Parteien fokussiert. Alle anderen Kräfte in der Ukraine samt Experten und Öffentlichkeit sind für die Verfassungsentwicklung von sekundärer Bedeutung. Neben den Akteuren in der Ukraine werden auch jene mit Sitz außerhalb der Ukraine einbezogen: Experten, Vertreter von Staaten und von internationalen Organisationen.

Folgende Aspekte des Prozesses der Verfassungsreform stehen im Mittelpunkt des Forschungsinteresses:

- Welche Konfliktkonstellationen hinsichtlich des Regierungssystems der Ukraine entwickelten sich bis 2004 und danach?
- Welche Aussagen über Motive und Handlungen des Präsidenten, der Regierung und des Parlamentes bzw. der Parteien lassen sich unter Anwendung des Theorieansatzes der „begrenzten Rationalität“ machen?
- Welche Aussagen lassen sich über Handlungen nicht-ukrainischer Akteure machen?
- Welche „Erfolge“ oder „Misserfolge“ der auf das Regierungssystem bezogenen Reformen zeigen sich und welche Ursachen haben sie?
- Welchen Zusammenhang gibt es zwischen Misserfolgen bei der Reformierung des Regierungssystems und dem Verhalten der Akteure?
- Welche Veränderungen im Akteursverhalten wären notwendig, um bessere Ergebnisse bei Verfassungsreformen zu erzielen?

3. Die Entwicklungsetappen der für das Regierungssystem wichtigen Verfassungsbestimmungen

Im Zuge der Unabhängigkeitsbestrebungen in der Ukraine wurde klar, dass das Land mit dem in der Verfassung von 1978 bestimmten politischen und wirtschaftlichen System nicht würde bestehen können. Gleichzeitig war die Beschlussfassung einer völlig neuen Verfassung unmöglich. Daher wurden an der gültigen Verfassung von 1978 Zug um Zug Streichungen, Änderungen und Ergänzungen vorgenommen. Im Hinblick auf die in vielen Staaten vorhandene

² Benz, Arthur; Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. – Baden-Baden: Nomos 1997.

Institution des Präsidenten mit zwar unterschiedlichen Kompetenzen aber jedenfalls einer wichtige Repräsentationsfunktion wurde im Juli 1991 mit der Einführung des Abschnittes „Der Präsident der Ukraine“ in die bestehende Verfassung das Amt des Präsidenten formell geschaffen. Seine Zuständigkeiten und Aufgaben konnten jedoch nicht klar geregelt werden. Das größte Problem bestand wohl in der doppelten Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber Präsident und Parlament.

In dieser Situation blieb das Parlament so wie in der sowjetischen Ukraine, deren politisches System der Form nach eine rein parlamentarische Demokratie war, die zentrale Institution des Landes. Das bedeutete aber nicht, dass das Parlament das Land bzw. die Regierung zielstrebig zu führen in der Lage gewesen wäre. Veränderungen waren also notwendig. Nur, welche? Zu qualitativ neuen Initiativen zur Verabschiedung einer Verfassung kam es erst nach der Wahl eines neuen Präsidenten und eines neuen Parlamentes im Jahre 1994. Präsident Kutschma ging systematisch daran, sich die Exekutivorgane im Zentrum und in den Regionen unterzuordnen. Durch verschiedene Gesetzesinitiativen, welche die reformorientierten Kräften unterstützten, und andere Mittel gelang es ihm, seinen Aufstieg zum Chef der staatlichen Exekutivgewalt zu legalisieren. Der Präsident ernannte nach der sogenannten „Verfassungsvereinbarung“ vom 8. Juni 1995 den Ministerpräsidenten und die Regierung und leitete auch die staatlichen Verwaltungen in den Regionen und Bezirken.³

Durch die am 28. Juni 1996 - zuvor hatte der Präsident mit dem Ziel der Überwindung von Widerständen die Abhaltung eines Referendums angedroht – vom Parlament angenommene Verfassung wurde die Stellung der Regierung und insbesondere die des Ministerpräsidenten im Vergleich zur „Verfassungsvereinbarung“ von 1995 bedeutend gestärkt: der Präsident musste bei der Ernennung des Premiers auf das Parlament⁴ und bei der Ernennung der Minister, der Leiter anderer zentraler Exekutivorgane sowie der Spitzen der staatlichen Verwaltungsbehörden auf lokaler Ebene auf den Premier⁵ Rücksicht nehmen. Eine weitere Mitsprachemöglichkeit des Premiers bei den Entscheidungen des Präsidenten ergab sich daraus, dass für die Gültigkeit der Dekrete des Präsidenten hinsichtlich einer Reihe von Materien der Innen-und Außenpolitik die

³ Kudrjatschenko, Andrij Ivanovitsch: Das Institut der Präsidentschaft in der Ukraine: Die Wirklichkeit ihres verfassungsrechtlichen Status, in: Osteuropa Recht, 1997, S. 335.

⁴ „Der Präsident der Ukraine ernennt mit Zustimmung des Obersten Rates (=Parlament, Anm.GG) den Ministerpräsidenten der Ukraine; er bestimmt das Ende der Ermächtigung des Ministerpräsidenten der Ukraine und trifft die Entscheidung über seinen Rücktritt“ (Art. 106, Abs. 9 der Verfassung vom 28.6.2008)

⁵ „Der Präsident der Ukraine ernennt aufgrund der Eingabe des Ministerpräsidenten der Ukraine die Mitglieder des Ministerkabinetts der Ukraine, die Leiter der anderen zentralen Exekutivorgane sowie der Spitzen der lokalen Staatsverwaltungsbehörden und weiters bestimmt er das Ende ihrer diesbezüglichen Ermächtigungen.“ (Art. 106, Abs. 10 der Verfassung vom 28.6.2008)

schriftliche Bestätigung der Zustimmung des Regierungschefs oder des verantwortlichen Ministers erforderlich war.⁶

Aus heutiger Sicht war die Verfassung von 1996 ein wichtiger, jedoch keineswegs der letzte Schritt zur Entwicklung eines effizienten, demokratischen Kriterien entsprechenden Regierungssystems. Die formellen Mängel ergaben sich vor allem aus den Ungenauigkeiten und Widersprüchlichkeiten der Verfassungsbestimmungen. Diese aber auch die Möglichkeiten und Zwänge der Realverfassung führten zu Kompetenzkonflikten und bestärkten besonders die Rivalität zwischen Präsident und Parlament.

Ungeachtet der Verfassungsbestimmungen dominierte der Präsident weiterhin die Regierung hinsichtlich Besetzung und Arbeitsprogramm. Die Zusammenarbeit mit dem Parlament gestaltete sich konfliktgeladen oder unmöglich, weil verschiedene Ansichten über den Inhalt der Verfassung und ihrer Ausführungsgesetze bestanden, Mehrheitsverhältnisse labil waren und der Parlamentspräsident die Rolle des Parlaments im politischen System um jeden Preis stärken wollte. In der Folge wurden seitens des Parlaments und der Präsidentschaftsadministration Anstrengungen unternommen, die Verfassung zu ändern, wobei zunächst beide Seiten die Stärkung ihrer Positionen anstrebten.

Nach den Parlamentswahlen von 2002 änderte der Präsident seine Strategie. Das ihn unterstützende Parteienbündnis „Für eine einig Ukraine“ hatte im landesweiten Wahlkreis, in dem 50 Prozent der Abgeordneten aus Parteilisten nach dem Verhältniswahlrecht gewählt wurden, nur 11,7 Prozent erlangt und lag damit weit hinter dem siegreichen oppositionellen Parteienbündnis „Unsere Ukraine“ (23,5 Prozent) und der Kommunistischen Partei (20 Prozent). Der Präsident trat nun überraschenderweise für die Errichtung einer parlamentarisch-präsidentiellen Republik ein dh. er schien zur Aufwertung des Parlaments und der Regierung bereit. Seitens der Opposition wurde dies damit interpretiert, dass der Präsident für sich oder für den von ihm ausgewählten Kandidaten für die Präsidentschaftswahl im Jahre 2004 angesichts des Aufstieges von Viktor Juschtschenko und Julia Timoschenko nur geringe Siegeschancen sah und daher das Parlament als eigene Machtbasis ausbauen wollte.

Jedenfalls wurden von 2002 bis kurz vor den Präsidentschaftswahlen von 2004 ein Großteil jener Verfassungsinhalte diskutiert, die dann im Zuge der Verhandlungen zur Überwindung der innenpolitischen Patt-Stellung, die sich im Gefolge der Manipulationen beim ersten und zweiten Durchgang der Präsidentschaftswahl im Herbst 2004 ergeben hatte, Verhandlungsmasse waren

⁶ Art. 106, Abs. 31 (teilweise) der Verfassung vom 28. Juni 1996.

oder angenommen wurden.⁷ Die Konfliktparteien waren die oppositionellen Kräfte unter Viktor Juschtschenko und Julia Timoschenko einerseits und der Präsident samt Regierung und unterstützenden Parlamentsfraktionen andererseits. Das unter Teilnahme von Vertretern der Europäischen Union, Litauens und Polens zustande gekommene und vom Parlament am 8. Dezember 2004 angenommene verfassungsändernde Paket stellte die Weichen für Kompetenzverlagerungen vom Präsidenten hin zur Regierung und zum Parlament. Damit war die Umstellung auf ein parlamentarisch-präsidentielles Regierungssystem eingeleitet.

Schaubild 1: Ausgewählte Veränderungen nach der Verfassungsreform von 2004

Befugnisse	Gesetzesinitiative		Veto gegen Gesetze		Bestimmung der Regierung		Kontrolle der staatlichen Verwaltung auf lokaler Ebene		Ernennung von Beamten und hohen Funktionären		Parlamentsauflösung		Entlassung der Regierung		Erlass von Dekreten		Anordnung eines Referendums	
	96	04	96	04	96	04	96	04	96	04	96	04	96	04	96	04	96	04
Präsident	x	x→	o	□↓	o	x↓	o	o→	o	□↓	o	o→	o	↓	o	□↓	x	x→
Premier/Regierung	x	x→				x↑	□	x↑	□	x↑						□↑		
Parlament	x	x→				x↑							o↑				x	x→

o = alleinige Kompetenz x = geteilte Kompetenz □ = eingeschränkte Kompetenzen

Sie wäre ohne die Zuspitzung des innenpolitischen Gegensatzes und großer internationaler Aufmerksamkeit für die Geschehen in der Ukraine wahrscheinlich nicht möglich gewesen. Denn ein Reformpaket ähnlichen Inhalts verfehlte im Juni 2004 die erforderliche Zweidrittelmehrheit. Deshalb verwunderte es auch nicht, dass nach Beruhigung der Lage und der Einführung Juschtschenkos in das Präsidentenamt vor allem von „Unsere Ukraine“, der Partei des Präsidenten und von diesem selbst, Kritik an der Verfassungsänderung geäußert wurde. Ende 2007 verfügte der Präsident die Bildung eines „Nationalen Verfassungsrates“⁸ zur Ausarbeitung des Entwurfs einer neuen Verfassung. Überdies haben verschiedene andere Entscheidungen wie die Anrufung des Verfassungsgerichtshofes durch den Präsidenten wegen der angeblichen Verfassungswidrigkeit eines 2006 beschlossenen Gesetzes über die Regierungskompetenzen,

⁷ Dazu zählten etwa die Bestimmung des Ministerpräsidenten durch das Parlament, die Bestimmung nur einiger Minister durch den Präsidenten und das imperative Mandat. Projekt des Präsidenten zur Verfassungsänderung (Gesetzesprojekt Nr. 3207), in: Nationale Sicherheit und Verteidigung, Zeitschrift des Razumkow-Zentrums, Kiew, Nr.1/2007, S. 12.

⁸ Mitglieder des „Nationalen Verfassungsrates“: der Staatspräsident; Vertreter der Parlamentsparteien, der Regionalparlamente, der Stadträte von Kiew und Sewastopol und der Akademie der Wissenschaften; Vertreter landesweiter Bürgerverbände; in: Osteuropa-Recht, 2008, S. 116.

welches die Befugnisse des Präsidenten gegenüber der Regierung einschränkt,⁹ deutlich gemacht, dass der Präsident für die Behauptung seiner Machtstellung und sogar für ihren Ausbau zu kämpfen bereit ist.¹⁰

Das Parteienbündnis von Julia Timoschenko ist in der Frage des Regierungssystems im Jahr 2008 deutlich von der Position von „Unsere Ukraine“ abgerückt. Es tritt für eine Veränderung der derzeitigen Verfassung ein, lehnt aber die Ausarbeitung einer neuen ab.¹¹ Die größte Parlamentspartei der Ukraine, die „Partei der Regionen“ tritt offiziell für eine verbesserte Koordination der staatlichen Institutionen ein¹², stellte allerdings ihre Mitarbeit an der Arbeit des „Nationalen Verfassungsrates“ ein und machte diesen damit praktisch funktionsunfähig.

4. Erkenntnisse über die determinierenden Kräfte bei der Entwicklung der ukrainischen Verfassung und Vermutungen über Voraussetzungen der Erzielung eines zumindest vorläufigen Verfassungskonsenses

Die zentrale Frage lautet, welche Aussagen über Motive und Handlungen des Präsidenten, der Regierung und des Parlamentes bzw. der Parteien unter Anwendung des Theorieansatzes der „begrenzten Rationalität“ vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Entwicklung gemacht werden können.

Die Entwicklung der Positionen von Präsident und Parteien zeigt, dass sie sich vor allem für diejenigen Mittel und Ziele entscheiden, die ihnen kurz-oder mittelfristig Macht und Einfluss über materielle und immaterielle Güter versprechen. Vor allem in der Zeit unmittelbar nach der Unabhängigkeit des Landes richtete sich die Aufmerksamkeit des Großteils der Parlamentarier, welcher aus der ehemaligen Staatspartei hervorgegangen war, auf die Bewahrung des Status

⁹ Osteuropa-Recht, 2007, S. 122.

¹⁰ Der Leiter des Präsidenschaftssekretariats Viktor Balocha stellte Ende Oktober 2008 in einer Publikation fest: „Ein Ausweg aus der derzeitigen Situation der Instabilität des ukrainischen Regierungssystems kann nur durch die Rückkehr zur präsidentiell-parlamentarischen Republik mit einer starken Position des Präsidenten und klar definierten Befugnissen von Exekutive und Legislative gefunden werden. Die parlamentarische Republik erzeugt in der derzeitigen Situation Chaos und untergräbt die Stabilität. Unter den derzeitigen Bedingungen der Wirtschaftskrise und des Verwaltungschaos kann nur der Präsident die Stabilität und die Koordination der politischen und gesellschaftlichen Prozesse im Staat garantieren.“ in: <http://nrcu.gov.ua./index.php?id=4&listid=77632> (download 5.12.2008)

¹¹ Osteuropa-Recht, 2008, S. 244.

¹² siehe: <http://www.partyofregions.org.ua/feedback/426e388594d61/42a990279e62a/> (download 10.11.2008)

Quo. Dies verhinderte die Schaffung effizient funktionierender Entscheidungsstrukturen, was einerseits die Position des Präsidenten bedrohte, diesen aber andererseits herausforderte, das Heft des Handelns zu übernehmen.

Erst nachdem der Präsident durch den Einsatz informeller Mittel realpolitisch Fuß gefasst, einen Teil der Parlamentarier hinter sich gebracht hatte, konnte er daran gehen, dies durch eine Verfassung absichern zu lassen. Da das herrschende Prinzip „The winner takes it all“ lautete, schlug das Machtpendel bald zu Gunsten des Präsidenten aus. Damit standen die Chancen sehr schlecht für ein institutionelles Gleichgewicht mit Checks and Balances. Ein solches erreichen zu wollen, könnte man als Orientierung am Gemeinwohl bezeichnen. Dass dies vor 2004 von den Hauptakteuren jemals verfolgt wurde, sei in Frage gestellt. Einiges spricht dafür, dass der Präsident und die ihm nahestehende Klientel zumindest auch in Anbetracht des Aufstieges populärer Rivalen die Verlagerung zumindest eines Teiles der Macht ins Parlament vorbereiten wollten.

Wie beim Beschluss der Verfassung im Jahre 1996 spielten auch bei der Verfassungsänderung von 2004 Zwänge eine Rolle. Nun war es nicht mehr der Präsident, der durch die Androhung eines Referendums Druck auf das Parlament ausübte, sondern die parlamentarische Opposition und die mobilisierte Bevölkerung auf den Straßen der Hauptstadt setzte den Präsidenten unter Druck. Allerdings ist hier zu ergänzen, dass 2004 alle Akteure die Kontrolle über den Lauf der Dinge weitgehend verloren hatten. Besonders deswegen ist die Diskussion über die Verfassung im allgemeinen und das Regierungssystem im besonderen bis heute im Gang.

Neben dem Interesse an der Verfügungsmacht über materielle und immaterielle Güter können auch persönliche Gegensätze eine dynamische Wirkung auf die politische Entwicklung im allgemeinen und die Verfassungsentwicklung im besonderen haben. Dies zeigte sich am schwierigen Verhältnis zwischen dem damaligen Präsidenten Kutschma und Parlamentspräsident Moros¹³ und auch am Gegensatz zwischen Julia Timoschenko und Viktor Juschtschenko.

Für die Einschätzung von Erfolg oder Misserfolg der das Regierungssystem betreffenden Verfassungsbestimmungen können verschiedene Kriterien verwendet werden. Zum Beispiel die Zeit, die für Definition, Beschlussfassung und Implementation von politischen Programmen notwendig ist oder die formelle und inhaltliche Qualität dieser Programme. Die Entwicklungen seit 1991 zeigen, dass die Gesetzesentstehung in vielen Bereichen sehr lange dauert. Häufig sind

¹³ Bis zu den Wahlen von 2006, bei denen erstmals alle Abgeordneten auf Parteilisten nach dem Verhältniswahlrecht gewählt wurden, herrschte eine große Instabilität in der Zusammensetzung der Parlamentsfraktionen. In dieser Situation hatte der Parlamentspräsident eine außerordentliche wichtige Rolle bei der parlamentarischen Entscheidungsfindung.

diese Entscheidungen juristisch umstritten oder es gibt ein großes Vollzugsdefizit. Das trifft ganz sicher auf die Verfassungsänderungen von 2004 zu.

Nachdem die parlamentarische Arbeit vor allem von Dominanzdenken, taktischer Zusammenarbeit, situativen Vereinbarungen und Kartellabsprachen bestimmt ist, mangelt es an Initiativen zur gemeinsamen, am Gemeinwohl orientierten strategischen Arbeit an der Verfassung. Diese Defizite können wohl nur langfristig überwunden werden, denn ihre Ursachen liegen ja nicht nur im Parlament selbst. Zu berücksichtigen sind tief verwurzelte Prägungen durch die politische Kultur des vergangenen Regimes (Mangel an Rechtsstaatlichkeit), ein allgemeiner Vertrauensmangel, Korruption und die Schwäche der Zivilgesellschaft. Kurzum, der Übergang vom Totalitarismus zum einen oder anderen Modell der Demokratie ist noch nicht ganz vollzogen. In Anbetracht dessen und auch mit Blick auf die endlosen Verfassungsdiskussionen in „reifen Demokratien“ erscheint es nicht verwunderlich, dass der an sich gut gemeinte Versuch des derzeitigen ukrainischen Präsidenten einen „Nationalen Verfassungsrat“ arbeiten zu lassen zumindest bis jetzt noch nicht von Erfolg gekrönt war.

Der Einfluss ausländischer Akteure im engeren Sinne ist erfahrungsgemäß begrenzt. In den 1990er Jahren drängte der Europarat nach der Erlangung der Mitgliedschaft durch die Ukraine auf die rasche Verabschiedung einer seinen Grundsätzen entsprechenden Verfassung. Zwar haben zahlreiche Wissenschaftler und andere auswärtige Berater¹⁴ viel zum Wissenstransfer beigetragen, doch fehlt es an der Umsetzung. Berücksichtigt man die vielen Programme westlicher Regierungen oder internationaler Organisationen in Bereichen wie Bildung, Unterstützung für NGOs, Medien etc., so ist zumindest eine positive Wirkung auf die Stabilisierung demokratischer Institutionen feststellbar.¹⁵ Weiters beeinflusst auch die Russländische Föderation direkt und indirekt das ukrainische politische System. Nach Ansicht des Autors ist dieser Einfluss der Etablierung eines politischen Systems mit klarer Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit nicht förderlich. Während der Krise im Zuge der „Orangen Revolution“ erwies sich das politische System der Ukraine als besonders empfänglich für auswärtige Einflüsse.

¹⁴ Venice-Commission des Europarates.

¹⁵ Guggenberger, Günther: Symbolic Actions or Effective Endeavours? The EU's Activities to Promote Democracy in Ukraine, Moldova and Belarus. in: Grigaliūnaitė, Jolanta et al. (Hrsg.): European Union and its Neighborhood: Addressing Challenges and Opportunities. – Vilnius: Mykolas Romeris University edition, 2006, S. 87 – 119.