

Verfassungsreform in der Ukraine

Autor: Dr. Hans-Joachim Schramm

Die Reform der Verfassung gehört in der Ukraine mit zu den zentralen Schritten auf dem Weg zur Neuordnung des Staatswesens. Der aus dem Jahr 1996 stammende Text, der zwischenzeitlich mehrfach nach politischen Opportunitätserwägungen geändert wurde, enthält mehrere ‚Baustellen‘. Dazu gehören sowohl die horizontale Verteilung der Machtbefugnisse zwischen Präsident, Regierung und Parlament als auch die vertikale zwischen Zentralstaat, Regionen und Selbstverwaltungskörperschaften. Gegenwärtig ist die Ukraine ein zentralistischer Einheitsstaat mit einem Einkammerparlament. Gleichzeitig wird das Prinzip der lokalen Selbstverwaltung in der Verfassung anerkannt. Allerdings ist die lokale Exekutive in die zentrale Staatsverwaltung eingebunden. Ihre Vertreter werden vom Präsidenten ernannt und entlassen. Lediglich der Krim kommt der Status einer ‚autonomen Republik‘ zu. Weitere Problemfelder betreffen die Justiz und die Funktion der Staatsanwaltschaft. Durch den Konflikt in der Ostukraine kam zu diesen an sich schon schwierigen Fragen als zentrales politisches Problem die Regelung des Status der Gebiete Donezk und Lugansk in der Ostukraine hinzu.

Präsident Poroshenko bestätigte am 31. März dieses Jahres eine überwiegend mit Parlamentariern besetzte Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Parlamentspräsidenten Grojsman. Aufgabe der Arbeitsgruppe, zu deren Mitgliedern Prof. Otto Luchterhandt gehörte, war es, Vorschläge für die Änderung der Verfassung zu erarbeiten. Unter großem Zeitdruck gelang ihr dies und am 1. Juli 2015 reichte der Präsident den Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung offiziell im Parlament ein.¹ Durch die Reform soll zwar das Prinzip des Einheitsstaates beibehalten, die lokale Selbstverwaltung aber gestärkt werden. Anders als zuvor soll es zukünftig unter der Zentralgewalt nur drei Verwaltungsebenen geben (Gemeinden, Bezirke und Regionen). Die derzeit bis auf die lokale Ebene reichende vertikale Machtstruktur soll ersetzt werden durch ein System von vom Präsidenten ernannten Präfekten, denen es nicht erlaubt sein soll, sich in die Tätigkeit der Gemeinden einzumischen. Gleichzeitig soll es dem Präsidenten als Garanten der staatlichen Einheit unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein, die Organe der lokalen Selbstverwaltung ihres Amtes zu entheben, allerdings im Zusammenwirken mit dem Verfassungsgericht und der Verchovna Rada. Nach geltendem Recht liegt diese Befugnis derzeit noch ausschließlich bei der Verchovna Rada. Die Venedig-Kommission des Europarates hat zu den Bestimmungen des Entwurfs mit

¹ Der Text in der Fassung vom 1.7. kann in englischer Übersetzung eingesehen werden unter *CDL-REF(2015)022-e Draft Law on amending the Constitution of Ukraine as to decentralization of power introduced by the President of Ukraine to the Verkhovna Rada on 1 July 2015*

Einschränkungen positiv Stellung genommen.² Besonders hervorgehoben wurde dabei die Aufhebung der Aufsichtsbefugnisse der Staatsanwaltschaft über die lokalen Selbstverwaltungsorgane.

Zentraler Punkt der Verfassungsreform sollte nach dem Abkommen von Minsk vom Februar („Minsk II“) die Bestimmung des Status der Gebiete Lugansk und Donezk sein. In dem Abkommen war dazu Folgendes festgelegt worden: Es soll bis Ende des Jahres 2015 eine neue Verfassung verabschiedet werden die als Schlüsselement die Dezentralisierung vorsieht (unter Berücksichtigung der Besonderheiten der bestimmten Bezirke der Donezker und Lugansker Gebiete, in Abstimmung mit den Vertretern dieser Bezirke) und es sollen Gesetze verabschiedet werden über den Sonderstatus der bestimmten Bezirke der Donezker und Lugansker Gebiete in Übereinstimmung mit den in der Anmerkung genannten Maßnahmen bis zum Ende 2015.

In den Anmerkungen ist u.a. Folgendes festgehalten:

- Recht auf Selbstbestimmung der Sprache;
- Beteiligung der kommunalen Selbstverwaltungsorgane an der Ernennung der Leiter der Staatsanwaltschaft und der Gerichte in den bestimmten Bezirken der Donezker und Lugansker Gebiete;
- seitens der zentralen Staatsorgane die Unterstützung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit der bestimmten Bezirke der Donezker und Lugansker Gebiete mit der Russischen Föderation;
- Schaffung von Volksmilizeinheiten aufgrund der Entscheidungen der Kommunalverwaltung zum Zwecke der Einhaltung der öffentlichen Ordnung in den bestimmten Bezirken der Donezker und Lugansker Gebiete;
- Die Befugnisse der Abgeordneten der Gemeinderäte und der Amtspersonen der kommunalen Selbstverwaltung, die aufgrund der durch die Verhovna Rada angeordneten, vorgezogenen Wahlen berufen wurden, können nicht vorzeitig beendet werden.

Vor dem Hintergrund der diametral entgegengesetzten Ziele der Konfliktparteien erweist sich die Umsetzung dieses Passus der Minsker Vereinbarung als höchst schwierig. Während die Separatisten eine weitest gehende Unabhängigkeit fordern ist man in Kiew der Ansicht, die aktuelle Verfassung biete genügend Spielraum, um den Gemeinden auf der lokalen Ebene ein ausreichendes Maß an Freiheiten einzuräumen. Jede Änderung dieses Status berge die Gefahr des Zerfalls des ukrainischen Staates.

Die mangelnde Reformbereitschaft in diesem Punkt führte dazu, dass die Zentralregierung zu den Beratungen der Arbeitsgruppe Vertreter des Donbass gar nicht erst hinzugezogen hat.³ Der Entwurf

² Venice Commission Preliminary Opinion in the proposed Constitutional Amendments regarding the territorial Structure and local Administration of Ukraine, Opinion 803/2015 vom 24.6.2015.

bezieht zur Frage des Status des Donbass auch keine Stellung. Diese Problematik hatte man bei den Verhandlungen der Verfassungskommission ausgeklammert. Stattdessen enthielt der Entwurf des Änderungsgesetzes in der Fassung vom ersten Juli die Formulierung, dass in *einzelnen Gebieten der Regionen Donezk und Lugansk ein besonderes Verfahren der lokalen Selbstverwaltung* eingeführt werden könne. Dadurch wurde die Frage der Zubilligung eines besonderen Status in die Hände des Parlaments gelegt, das diesem Gesetzauftrag nachkommen konnte oder auch nicht. Da dies die Umsetzung des Minsker Abkommens gefährdet hätte, hat der ukrainische Präsident am 15. Juli eine überarbeitete Version des Entwurfes zur Änderung der Verfassung eingebracht. In dieser Version steht die oben genannte Formulierung nicht in den Übergangsbestimmungen des Änderungsgesetzes, sondern sie wurde in die Übergangsbestimmungen der Verfassung mit aufgenommen. Im Falle der Annahme des Änderungsgesetzes würde die Bestimmung damit zu einer Verfassungsnorm und damit dem Zugriff des mit einfacher Mehrheit handelnden Gesetzgebers entzogen.

Ein weiterer Schwerpunkt der Reform betrifft die Justiz. Kritisiert wurden hier die verschiedenen Möglichkeiten zur politischen Einflussnahme bei der Bestellung der Richter, der Möglichkeit ihrer Absetzung und den undefinierten Regelungen zur Verhängung einer Disziplinarstrafe. Die Venedig-Kommission hat auch hierzu Stellung bezogen und die vorgeschlagenen Änderungen überwiegend begrüßt, darüber hinaus aber weiteren Handlungsbedarf ausgemacht.⁴ Weitere Vorschläge der Arbeitsgruppe betreffen die Bestimmungen zur Unantastbarkeit der Abgeordneten.

Nachdem die Verchovna Rada zunächst darüber entschieden hat, den Gesetzentwurf auf die Tagesordnung zusetzen, wurde er gemäß Art. 159 Ukr. Verf. dem Verfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt. Aufgrund der Stellungnahme des Verfassungsgerichts wird es dann eine erste Lesung geben. Die Verfassungsänderung ist angenommen, wenn sie in zweiter Lesung mit einer Zweidrittel-Mehrheit angenommen wird.

Quelle: <http://inforesist.org/>

³ Diese erklärten darauf hin auch gleich, die Verfassungsänderung nicht anerkennen zu wollen.

⁴ Venice Commission Preliminary Report on proposed Constitutional Amendments regarding the judiciary of Ukraine, Opinion 803/2015 vom 24.7.2015