

A stylized map of Ukraine composed of a grid of grey dots, with several dots highlighted in red to represent specific regions or cities.

Kleine Schritte zu mehr Demokratie?

Wahlen, Wahlrecht und Parteien in der Ukraine 2012

FLORIAN SANDER

Juli 2012

- Unabhängig vom Ausgang der kommenden ukrainischen Parlamentswahlen wird Präsident Janukowytsch eine erhebliche Machtfülle behalten, die ihm die Stärkung der Machtvertikalen nach dem Muster der letzten Jahre erlaubt. Im Inneren wie im Äußeren sind die Parlamentswahlen jedoch ein Lackmустest für Stand und Perspektiven des Demokratisierungsprozesses.
- Den formalen Rahmen gibt das Parlamentswahlgesetz vom 17. November 2011 vor. Beschlossen mit einer verfassungsgebenden Mehrheit, auch aus den Reihen der Opposition, steht es in der Tradition der regelmäßigen Änderungen des Wahlrechts in der Ukraine. Die Gestaltung des Wahlrechts bedingt wesentlich die Möglichkeiten der verschiedenen Kräfte, die Wahl zu beeinflussen.
- Das aktuelle Wahlgesetz beinhaltet eine Reihe von Verbesserungen. In Schlüsselbereichen sind bekannte Mängel jedoch nicht konsequent beseitigt worden. Einige Bereiche bleiben Einfallstore für Manipulationen. Die Erfahrungen mit Manipulationen während der letzten Kommunalwahl sind ebenso nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt worden wie die Empfehlungen der Venedig-Kommission und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE (OSZE/ODIHR).
- Eine vielfältige Parteienlandschaft mit einer großen Zahl personenzentrierter Parteien wird auch die Parlamentswahl 2012 bestimmen. Die geringe Transparenz der Parteienfinanzierung und die Abhängigkeit von privaten Spenden bleiben problematisch.

Annäherung oder Isolation? Die Bedeutung der anstehenden Parlamentswahlen

Mit der andauernden Kontroverse um das Gerichtsverfahren gegen Yulia Tymoschenko ist die Ukraine über die Fußballweltmeisterschaft hinaus in den Fokus der internationalen Aufmerksamkeit gerückt. Die Frage nach einer politischen Motivation der Prozesse gegen Tymoschenko und andere prominente Oppositionspolitiker/innen gilt dabei den meisten Beobachtern als beantwortet. Die moralische Entrüstung über die politische Situation in der Ukraine scheint sich in der Europäischen Union zum Dauerzustand verfestigt zu haben. Längst sind auch kleine Schritte der Annäherung der Ukraine an die Europäische Union an konkrete Reformen gebunden.

Die Beurteilung der Parlamentswahl am 28. Oktober 2012 wird in diesem zunehmend aufgeladenen internationalen Klima den Ausschlag für die zukünftige Kooperation mit der Ukraine geben. So werden Bedingungen und Zeitplan des partiell paraphierten Assoziierungsabkommens entscheidend von der Perspektive abhängen, die in der Europäischen Union aus dem Ablauf der Wahl abgeleitet werden. Schon jetzt mehren sich die Stimmen in der Ukraine und im Ausland, die vor einer zukünftigen internationalen Isolation der Ukraine warnen, die das Land zu einer stärkeren Annäherung an Russland treibe.

Im Inneren wird vor allem die zunehmende Unzufriedenheit der Bevölkerung mit dem gesamten politischen System und dessen Personal die Wahl ebenso wie das politische Klima in der Folgezeit prägen. Die harte Haltung, die zunehmend die Position der EU gegenüber der Ukraine bestimmt, trifft ebenfalls auf immer weniger Verständnis in der Bevölkerung. Europäische Modelle der Demokratisierung, gerade postsowjetischer Transformationsländer wie Polen, besitzen zwar nach wie vor eine ungebrochene Attraktivität für die ukrainische Vorstellungswelt, dennoch ist keineswegs sicher, dass die Enttäuschung über sich verschlechternde Perspektiven für eine rasche europäische Integration sich nur auf das eigene politische Personal richten wird.

Unabhängig vom Wahlausgang wird Präsident Janukowytch eine erhebliche Machtfülle behalten, die ihm die Stärkung der Machtvertikalen nach dem Muster der letzten Jahre erlauben würde. Im Inneren wie im Äußeren wird die Parlamentswahl jedoch einen Lackmustest für Stand und Perspektiven des Demokratisierungspro-

zesses abgeben. Auch ein Sieg der gegenwärtigen Regierungspartei könnte positive Veränderungen im Land anstoßen.

Den formalen Rahmen für die Wahlen gibt das Parlamentswahlgesetz vom 17. November 2011 vor. Beschlossen mit einer außergewöhnlich breiten Mehrheit, auch aus den Reihen der Opposition, steht es in der Tradition der regelmäßigen Änderungen des Wahlrechts in der Ukraine. Eine kurze Betrachtung der Entwicklung der Wahlgesetze und ihres Einflusses auf die politische Landschaft soll im Folgenden zusammen mit einer Beschreibung der aktuellen Gesetzgebung die Bedingungen der anstehenden Wahlen abbilden.

Um eine umfassende Einschätzung der Wahlen und ihrer Wirkung zu ermöglichen, runden eine Beschreibung der internationalen Beurteilung der bisherigen Wahlen und eine Analyse des Parteiensystems den Bericht ab.

Aus gegebenem Anlass neu erlassen: Die Entwicklung des Wahlrechts

Die Praxis, zu jeder Parlamentswahl ein neues Wahlgesetz zu erlassen, ist in der Ukraine Gewohnheit geworden. Seit der Unabhängigkeit 1991 fanden Wahlen zum höchsten legislativen Organ, dem Obersten Rat der Ukraine (*Verkhovna Rada*), fünfmal statt: 1994, 1998, 2002, 2006 und 2007 (vorgezogene Parlamentswahl). Zu jeder regulären Parlamentswahl wurde bisher ein neues Wahlgesetz erlassen. Die Entscheidung für ein Wahlsystem bildete dabei stets sowohl die Bedürfnisse der politisch einflussreichen Kräfte – in der Regel der Regierungspartei und ihrer Sponsoren – als auch den Stand des Demokratisierungsprozesses ab. Bisher kamen drei verschiedene Wahlsysteme in verschiedenen Mischformen zum Einsatz: Die absolute Mehrheitswahl, die relative Mehrheitswahl und die Verhältniswahl mit geschlossenen Parteilisten.

Die Anfänge der neuen ukrainischen Demokratie: Das Mehrheitswahlsystem

Die ersten Parlamentswahlen in der unabhängigen Ukraine bestätigten am 27. März 1994 die amtierende Regierung der Reformkommunisten und ihrer Partner. Mit 86 von 338 Sitzen wurden die reformierten Kom-

munisten stärkste Kraft, gefolgt von der nationalen Sammlungsbewegung »Rukh« (20 Sitze) und den traditionellen Kommunisten der Bauernpartei (19 Sitze). Die 14 ins Parlament eingezogenen Parteien bildeten zusammen mit den unabhängigen Abgeordneten neun Blöcke. Ausschlaggebend für die Zuordnung zu den Blöcken war die persönliche Entscheidung der Abgeordneten, nicht die Parteizugehörigkeit. Über die gesamte Legislaturperiode hinweg hatten die Blöcke Probleme, zu konstruktiver Zusammenarbeit zu finden. Selbst für die starken Kommunisten waren Mehrheiten nicht leichter zu organisieren als für andere Parteienbündnisse. Zum Schiedsrichter im Konfliktfall wurde in sowjetischer Tradition der Präsident.

Das am 18. November 1993 beschlossene Parlamentswahlgesetz war ebenso wie die Parteienlandschaft dem sowjetischen Erbe verpflichtet. Es blieb bei einem reinen Mehrheitswahlssystem, nach dem Parlamentsabgeordnete in Direktwahlkreisen mit absoluter Mehrheit gewählt wurden. In 450 Wahlkreisen, die weitgehend den aus der Sowjetzeit überkommenen Verwaltungseinheiten entsprachen, wurde jeweils ein Mandat vergeben. Erreichte keiner der Kandidaten die absolute Mehrheit, entschied eine Stichwahl eine Woche später. Die sich daraus ergebende Sollstärke von 450 Abgeordneten erreichte der *Verkhovna Rada* in dieser Wahlperiode aber nicht. Auch in mehreren Nachwahlen erreichten 95 Wahlkreise nicht die notwendige Wahlbeteiligung von über 50 Prozent. Ihre Abstimmungen wurden deswegen für ungültig erklärt.

Stichwahlen oder Nachwahlen strapazierten die Ressourcen der Kandidaten unter den Bedingungen eines jungen Parteiensystems ohne staatliche Finanzierung sehr. Die Kandidaten des kommunistischen Lagers waren hier im Vorteil, weil sie über eine etablierte Parteistruktur und finanzielle Reserven verfügen konnten. Trotzdem stellte sich eine große Zahl unabhängiger Kandidaten zur Wahl, von denen 168 der Einzug in den *Verkhovna Rada* gelang.

Die Wahlen liefen weitgehend nach demokratischen Standards ab. Die große Zahl von Kandidaten ohne Parteizugehörigkeit wurde zeitgenössisch als gelungene Repräsentation der Regionen gewertet. Die kommunistische Partei nutzte intensiv ihre administrativen Ressourcen sowie die Durchdringung der Exekutive und zivilgesellschaftlicher Organisationen, die ihr aus Sowjetzeiten geblieben war, um Wähler zu beeinflussen. Hierbei ist anzumerken, dass sowohl Wahlgesetz als auch Kandidaten eine überdurchschnittliche Konstanz zur späten

sowjetischen Ära im Vergleich zu den Entwicklungen in anderen postsowjetischen Transformationsländern wie Polen oder Tschechien zeigten.

Ein anhaltender Kompromiss: Das gemischte Wahlsystem

Der *Verkhovna Rada* regelte die Wahlgesetzgebung für die Parlamentswahl am 29. März 1998 neu. Hintergrund für die Neufassung war die wenig konstruktive Debatte um die 1996 erlassene Verfassung und die zunehmende Stärkung der Machtvertikalen und personaler Netzwerke um Präsident Kuchma. Entsprechend zielte das Gesetz »Über die Wahl der Parlamentsabgeordneten« vom 14. Oktober 1997 darauf ab, die Zahl der Parteien zu verringern, ihnen mehr Mitgestaltung bei der politischen Willensbildung zu ermöglichen und das Parlament gegenüber dem Präsidenten zu stärken. Zur Erreichung dieser Ziele sollte das Gesetz Elemente des Mehrheitswahlrechts und des Verhältniswahlrechts nach russischem Vorbild kombinieren. Das neue System versprach darüber hinaus, lokale Machtzentren nicht zu entwerten, aber die Erschließung neuer Wählerkreise zu ermöglichen.

Die Hälfte der Abgeordneten in 225 Wahlkreisen wurde weiterhin nach dem Mehrheitswahlrecht gewählt. Allerdings entfiel die Sperrklausel bezüglich der Wahlbeteiligung von unter 50 Prozent. Dieser Teil des Wahlrechts sollte die Repräsentation der Regionen sichern. Die anderen 225 Abgeordneten wurden dagegen in Verhältniswahl mit landeseinheitlichen geschlossenen Parteilisten gewählt. Mit diesem neuen Element sollten die Parteien gestärkt und unbesetzte Parlamentssitze vermieden werden. Eine Sperrklausel von vier Prozent der Stimmen sollte die Arbeitsfähigkeit des Parlaments verbessern.

Das neue Wahlgesetz wurde sofort nach der Abstimmung von einer Gruppe von 109 Abgeordneten per Verfassungsklage angegriffen. Der Verfassungsgerichtshof beanstandete daraufhin 21 Punkte des Wahlgesetzes. Vor allem das vorgesehene Recht eines Kandidaten, gleichzeitig für ein Direktmandat und über eine Parteiliste zu kandidieren, missfiel den Richtern. Erst kurz vor der Wahl am 16. März 1998 entschied der Verfassungsgerichtshof endgültig, das Wahlgesetz in der bestehenden Form für die Wahl zuzulassen. Somit stand der Wahlkampf im Zeichen juristischer Unsicherheit, insbesondere für die angesprochenen Doppelkandidaten.

Im Ergebnis wurden die Kommunisten mit 121 von 445 Sitzen wieder stärkste Kraft, gefolgt von der nationalen Sammlungsbewegung »Rukh« mit 46 und dem altkommunistischen Wahlbündnis von Bauernpartei und Sozialisten. Insgesamt zogen 20 Parteien und 136 Kandidaten kleiner Parteien bzw. Unabhängige ins Parlament ein. Weder die Zahl der Parteien noch die Zahl der unabhängigen Abgeordneten hatte sich wie angestrebt verringert. Es blieb bei einem Parlament mit vielen verschiedenen Blöcken, die sich fortwährend bekämpften. Im Konfliktfall, wie bei der Kontroverse um die Verfassungsergänzung 2000, musste sich das Parlament weiterhin vom Präsidenten moderieren lassen.

Für die Arbeit des Parlaments wurde im Laufe der Legislaturperiode neben den genannten Effekten die zunehmende politische Korruption zum Problem. Abgeordnete verkauften in Einzelfällen ihre Stimme für Geld oder Gefälligkeiten, und sogenannte »Überläufer« wechselten regelmäßig den Block. Ebenso negativ wirkte sich die Tendenz einer Vielzahl der Abgeordneten mit Direktmandaten aus, nicht nur die Interessen ihres Wahlbezirks, sondern die Interessen verschiedener Wirtschaftsgruppen zu vertreten. Auf diesem Wege gewannen externe Einflüsse stark an Bedeutung für die Entscheidungsfindung im Parlament. Die Möglichkeit finanzstarker Interessengruppen oder der lokalen Exekutive, die Wahl der Direktkandidaten entscheidend zu beeinflussen, war sowohl das größte Problem der Parlamentswahl von 1998 als auch des gemischten Wahlsystems.

Nachdem die Popularität des Präsidenten nach der Affäre um die Tötung des Journalisten Gongadze im Jahr 2000 nachließ, brachten verschiedene Gruppen im Parlament insgesamt fünfmal Vorschläge ein, die Parlamentswahlen 2002 als reine Verhältniswahlen abzuhalten. Es sollte sich endlich eine Koalition mit solider Mehrheit im Parlament formieren können, die autoritären Ansprüchen des Präsidenten entgegentreten könnte. Der Präsident legte gegen jeden Entwurf sein Veto ein, bis schließlich am 18. Oktober 2001 die Geltung des gemischten Wahlsystems für die nächste Wahl bestätigt wurde. Viele kleinere Mängel, wie die unausgewogene Besetzung der Wahlkommissionen, wurden beseitigt. Die Probleme der grundsätzlichen Unzulänglichkeit des gemischten Wahlsystems und der vielfältigen Möglichkeiten der Einflussnahme durch Interessengruppen blieben jedoch bestehen.

Die Wahl 2002 war geprägt von den Formen der Einflussnahme, die auch heute die Diskussion um die vergangenen und die anstehenden Parlamentswahlen prägen. Administrative Ressourcen, wie der Zugang zu staatlichen Institutionen oder die Ausübung von Druck auf Angestellte staatlicher Einrichtungen, wurden zusammen mit exekutiver und finanzieller Beeinflussung der Medien sowie Manipulationen der Wählerlisten massiv eingesetzt. Nutznießer war vor allem der Wahlblock »Für eine einzige Ukraine«, der den Präsidenten unterstützte. Eine kritische Auseinandersetzung mit diesen Praktiken im In- wie im Ausland wurde durch die Behinderung von Wahlbeobachtern und die intransparente Arbeit der Wahlkommissionen behindert.

Am 31. März 2002 gewann der Wahlblock »Unsere Ukraine« von Vyktor Juschtschenko mit 111 Stimmen zwar trotzdem die Mehrheit im Parlament, doch der zweitplatzierte Block »Für eine einzige Ukraine« (101 Sitze) garantierte zusammen mit den präsidienfreundlichen Kommunisten (66 Sitze) eine starke Basis für Kuchma. Mit der Halbierung der Zahl der im Parlament vertretenen Parteien von 20 auf zehn und einer Verringerung der unabhängigen Parlamentsmitglieder von 111 auf 92 ging der Trend in Richtung der gewünschten Konsolidierung der Parteien. Doch neben dem Dauerkonflikt von Exekutive und Legislative bestimmten politische Korruption, häufige Fraktionswechsel und die Berücksichtigung der Interessen der großen Wahlkampfspender zunehmend den Parlamentsbetrieb in dieser Legislaturperiode.

Die Orange Revolution und der Wunsch nach Eindeutigkeit: Das Verhältniswahlsystem

Die Machtkämpfe im Rahmen der Orangen Revolution brachten auch das Gesetz über die Verfassungsänderung vom 8. Dezember 2004 hervor. Mit einem Schlag sollten die andauernde Neuregelung des Wahlrechts beendet sowie Korruption und Fraktionswechsel der Abgeordneten beendet werden. Mittlerweile dominierten starke und populäre Parteien die politische Landschaft, sodass am 7. Juli 2005 ein fundamental neues Wahlrecht beschlossen wurde. Die eingeführte Verhältniswahl mit geschlossenen Parteilisten in einem nationalen Wahlkreis versprach, hierarchisch organisierte große Parteien gegenüber kleineren und regionalen zu bevorzugen. Die Zustimmung der schwächeren Kräfte im Parlament zum neuen System wurde mit der Verringerung der

Sperrklausel auf drei Prozent erkaufte. Die Einführung der Bindung des Mandats an die Parteimitgliedschaft (imperatives Mandat) und die Verlängerung der Legislaturperiode auf fünf Jahre sollten für mehr Konstanz in der parlamentarischen Arbeit sorgen.

Die Wahlen am 26. März 2006 liefen weitgehend frei und fair ab. Klarer Wahlsieger war die »Partei der Regionen« unter Viktor Janukowytsch, der Nachfolger des Wahlblocks »Für eine einig Ukraine«, mit 186 Sitzen, gefolgt vom Block »Yulia Tymoschenko« (129 Sitze) und Juschtschenkos »Unsere Ukraine« (81 Sitze). Damit war der Weg zu den heute bestehenden Machtverhältnissen beschritten. Die Zusammenlegung der Kommunalwahl mit der Parlamentswahl führte zu einer Überforderung der Wahlkommissionen und bedingte so einen langen und fehleranfälligen Auszählungsprozess. Als mindestens ebenso problematisch erwies sich bereits im Vorfeld der Wahl die Aufstellung der geschlossenen Kandidatenlisten. Entsprechend dem hierarchischen und personenorientierten Charakter der Parteien wurden die Listen in der Regel von der Parteiführung ohne nennenswerte Beteiligung der Basis aufgestellt und auf Parteitag akklamiert.

Ein harter Konflikt um die Zuständigkeiten von Präsident und Parlament mündete in vorgezogenen Neuwahlen am 30. September 2007. Es wurde das Verhältniswahlrecht im Einheitswahlkreis mit geschlossenen Listen angewandt, und die Wahl verlief weitgehend fair und frei. Die »Partei der Regionen« erlitt einige Verluste, blieb aber mit 175 Sitzen stärkste Kraft, erneut gefolgt vom Block »Yulia Tymoschenko«, der auf 156 Sitze erstarkte, und von einem schwächeren Block »Unsere Ukraine« mit 72 Sitzen.

Alter Wein in neuen Schläuchen? Das aktuelle Parlamentswahlgesetz

Seit 2009 arbeitete das Parlament an einem umfassenden und einheitlichen Wahlgesetzbuch. Die Wahlen zu den Organen lokaler und regionaler Selbstverwaltung sowie die Parlaments- und Präsidentenwahlen sollten dauerhaft geregelt werden. Das Projekt wurde von der Europäischen Union (EU) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) unterstützt. In Abkehr von diesen Bemühungen rief Präsident Janukowytsch nach den Kommunalwahlen am

31. Oktober 2010 eine Arbeitsgruppe zu »Fragen der Vervollkommnung der Wahlgesetzgebung« ins Leben. Unter Führung von Justizminister Lawrinowytsh sollte die Gruppe laut Präsidentenerlass »die Wahlgesetzgebung in Einklang mit den allgemein akzeptierten internationalen demokratischen Standards [bringen] und ihre Kodifikation [beschleunigen]«.

Anfangs setzte sich die Gruppe aus regierungsnahen Abgeordneten, einzelnen Wissenschaftlern und Mitgliedern der Zentralen Wahlkommission zusammen. Später wurden auch Vertreter internationaler Organisationen einbezogen, die mehr Transparenz in der Ausarbeitung der Wahlgesetze gefordert hatten. Nachdem die NGOs *National Democratic Institute* und *International Republican Institute* die Arbeitsgruppe aus Protest gegen die weiterhin endemische Intransparenz die Arbeitsgruppe verlassen hatten, wurden oppositionelle Parlamentsabgeordnete und Vertreter der Zivilgesellschaft stärker eingebunden. Allerdings tagte die Gruppe in der Folge nur noch zweimal, im Frühjahr und im Herbst 2011.

In der Aprilsitzung wurde den Teilnehmern der Arbeitsgruppe ein vom Justizministerium ausgearbeiteter Entwurf für ein Parlamentswahlgesetz vorgelegt. Am 10. Oktober 2011 wurde dieser Gesetzesentwurf, der in der Arbeitsgruppe von den regierungsfernen Vertretern heftig kritisiert worden war, dem Parlament vorgelegt. Am 3. November 2011 beschloss das Parlament daraufhin, die weitere Arbeit am Parlamentswahlgesetz einer Ad-hoc-Kommission zu übertragen. Diese legte dem Parlament bereits am 17. November ihren Gesetzentwurf vor, der mit dem Entwurf der Arbeitsgruppe im Wesentlichen übereinstimmte. Noch am selben Tag wurde er mit einer verfassungsgebenden Mehrheit von 366 Stimmen, darunter 98 Oppositionsstimmen verabschiedet.

Gemäß dem neuen Gesetz wird die Parlamentswahl am 28. Oktober 2012 auf der Grundlage des gemischten Wahlsystems durchgeführt. Wie vor 2006 werden 225 Abgeordnete nach dem relativen Mehrheitswahlrecht in 225 Direktwahlkreisen gewählt und die restlichen 225 Sitze auf der Basis des Verhältniswahlrechts mit geschlossenen Parteilisten im Einheitswahlkreis vergeben. Die Sperrklausel wurde von drei auf fünf Prozent erhöht. Wahlblöcke sind im Gegensatz zum alten gemischten System von der Wahl ausgeschlossen. Alle diese Maßnahmen stellen sowohl für die *Europäische Kommission*

für *Demokratie durch Recht* (Venedig-Kommission) als auch für die *International Foundation for Electoral Systems* (IFES) einen Rückschritt gegenüber dem zuvor angewandten System dar. Präsident Janukowytsch hingegen betont vor allem die erhöhte Rechenschaftspflicht der Abgeordneten gegenüber ihren Wählern, die das gemischte Wahlsystem gewährleiste.

Das neue Wahlgesetz räumt den Parlamentsfraktionen zum ersten Mal das Recht ein, die Kandidaten für die Wahlkreiskommissionen aufzustellen. Bei den Parlamentswahlen 2006 und 2007 hatten dieses Recht nur die Parteien, unter Bevorzugung der im Parlament vertretenen Parteien. Nun werden die Wahlkreiskommissionen zunächst von den Parlamentsfraktionen besetzt und restliche Plätze per Losverfahren an andere kandidierende Parteien vergeben, wobei jede Partei pro Kommission nur einen Vertreter entsenden darf. Ebenso werden auch lokale Wahlkommissionen gebildet. Hier dürfen aber auch unabhängige Kandidaten am Losverfahren teilnehmen. Problematisch ist die Möglichkeit, Kandidaten für die Wahlkommissionen ohne Begründung und kurzfristig auszutauschen. Für Vertreter der ukrainischen Zivilgesellschaft erhöht dies das Risiko für die Beeinflussung der Wahlkommissionen massiv. Zum Beleg ihrer Sorge nennen sie Unstimmigkeiten bei der vergangenen Kommunalwahl.

Die Arbeit der Wahlkommission wird nach wie vor durch die unklare Definition ungültiger und nicht zählender Stimmen erschwert. Mussten bei den Parlamentswahlen 2004 80 Prozent der Stimmen wegen dieser Unklarheit nachgezählt werden, so waren es 2006 immerhin noch 60 Prozent. Ähnliche Schwierigkeiten dürften auch bei der kommenden Parlamentswahl auftreten. Besonders bedenklich ist das Fehlen von Bestimmungen, um die Auszählung von im Ausland abgegebenen Stimmen zu regeln. Angesichts der beträchtlichen Zahl von Auslandsukrainern ist das Fehlen einer Regelung ein bedeutendes Einfallstor für Manipulationen.

Bei den vergangenen Parlamentswahlen hatte besonders die Gesetzesklausel Kritik auf sich gezogen, die eine Eintragung in das Wählerverzeichnis noch am Wahltag ermöglichte. Diese Klausel findet sich im neuen Gesetz ebenfalls wieder. Jedoch erfordert eine Neueintragung nun erst eine Austragung am bisherigen Wahlort. Damit fällt diese Möglichkeit zur Manipulation weg. Ebenfalls negativ fiel die Klausel auf, die einem Kandidaten die

Doppelkandidatur im Einheitswahlkreis und in einem Direktwahlkreis ermöglichte. Sie wurde jedoch vom Verfassungsgericht am 10. April 2012 für verfassungswidrig erklärt und fällt damit weg. Die Möglichkeit, in einer unbegrenzten Zahl von Direktwahlkreisen gleichzeitig zu kandidieren, wurde hingegen neu geschaffen.

Positiv ist die neue Verpflichtung für Kandidaten in Direktwahlkreisen, ihre Wahlprogramme bei der Zentralen Wahlkommission einzureichen, die auf deren Homepage veröffentlicht werden. Ebenso positiv ist zu werten, dass kleinere Fehler oder Gesetzesverstöße bei der Registrierung der Kandidaten/innen nicht per se zur Ablehnung der Kandidaten/innen führen dürfen. In der Vergangenheit waren Kandidaten/innen insbesondere oppositioneller Parteien auf Grundlage solcher Verfehlungen regelmäßig von den Wahlen ausgeschlossen worden. In Verbindung mit den alten Regeln für die Besetzung der Wahlkommissionen hatte diese Praxis der »Partei der Regionen« bei den Kommunalwahlen enorme Vorteile verschafft. Zudem darf einem einmal registrierten Kandidaten die Registrierung bis zur Wahl nicht mehr entzogen werden.

Weitreichende Verbesserungen finden sich in den Regelungen, die allen Kandidaten einen fairen Zugang zu den Medien ermöglichen sollen. Als grundsätzliches Prinzip wurde der gleichberechtigte Zugang zu kostenpflichtiger Medienpräsenz verankert. Einseitige Berichterstattung vonseiten der Medien selbst kann vor Gericht angefochten werden. Problematisch ist dieser gute Regulierungsansatz wegen der Tendenz zur Selbstzensur in privaten Medien und der großen Zahl käuflicher Journalisten.

Die Kontrolle der Wahlkampfbudgets bleibt unzureichend. Die Herkunft von Einnahmen muss ebenso wenig offengelegt werden wie der Zweck von Ausgaben. Venedig-Kommission und IFES wiesen wiederholt auf die Mängel im Bereich der Wahlkampf- und Parteienfinanzierung hin: Die gesetzliche Regelung von Wahlkampf- und Parteienfinanzierung sei nicht aufeinander abgestimmt. Das Wahlgesetz fordere keine Vorlage von Finanzberichten von den Parteien. Es sei keine Verantwortung für die verspätete Vorlage der Finanzberichte vorgesehen, die zudem nicht vor dem Wahltag veröffentlicht werden müssen. Die Pflicht, Informationen über Geldgeber offenzulegen, deren Finanzbeiträge die gesetzliche Mindesthöhe übersteigen, sei nicht vorgesehen.

Als Fazit sind eine Reihe von Verbesserungen durch das neue Gesetz zu konstatieren, die Wahlfälschungen erschweren. In Schlüsselbereichen des Wahlgesetzes sind bekannte Mängel jedoch nicht konsequent beseitigt worden. Einige Bereiche bleiben Einfallstore für Manipulationen, auch aufgrund unklarer Formulierungen. Die Erfahrungen mit Manipulationen während der vergangenen Kommunalwahlen sind ebenso nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt worden wie die Empfehlungen der Venedig-Kommission und des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte der OSZE (OSZE/ODIHR). Es erscheint unwahrscheinlich, dass selbst einfachere technische Mängel vor den Wahlen beseitigt werden. Denn eine Änderung des Wahlgesetzes hieße, eine mit verfassunggebender Mehrheit beschlossene Regelung anzutasten.

Formal eine Erfolgsgeschichte: Internationale Bewertung der bisherigen Entwicklung der Wahlgesetzgebung

Internationale Institutionen, vor allem OSZE/ODIHR und die Parlamentarische Versammlung des Europarates (PACE), haben sich in der Vergangenheit für die Verbesserung des Wahlsystems in der Ukraine stark engagiert. Ein systematisches Monitoring der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen findet seit 1998 statt. Die Schlussfolgerungen und Empfehlungen dieser Organisationen wurden bei der Erarbeitung aller Wahlgesetze zumindest eingeschränkt berücksichtigt.

Laut den Ergebnissen des Monitorings entsprachen die Parlamentswahlen 1998 und 2002 nicht den internationalen Standards demokratischer Wahlen. In einer gemeinsamen Erklärung von OSZE und PACE hieß es, dass während der Wahlkampagne 1998 Gewalttätigkeiten, Festnahmen und Aktionen gegen einzelne Kandidaten registriert wurden, was von einem ordnungswidrigen Wahlkampfverlauf zeuge und Zweifel an der Unvoreingenommenheit der staatlichen Institutionen hervorriefe. Regierungsstellen hätten Druck auf Zeitungen und Fernsehsender ausgeübt, was die Freiheit der Medien eingeschränkt habe. Um die Wahlergebnisse wurde nach den Wahlen ein halbes Jahr lang in einem intransparenten Anfechtungsprozess gekämpft. Zusätzlich betonte die OSZE, es sei der Eindruck entstanden, die Wahlgesetzgebung sei selektiv angewendet worden. Kritische Abgeordnete seien im Wahlkampf dadurch benachteiligt worden. Die Wahlbeteiligung betrug bei der Wahl 1998 71 Prozent.

Nach Einschätzung der OSZE/ODIHR näherte sich die Parlamentswahl 2002 im Vergleich zu der Wahl 1998 den internationalen Standards stärker an. Zwar wurden auch diesmal Einflussnahmen staatlicher Stellen und Versuche der Vorteilsnahme durch den Einsatz administrativer Ressourcen beobachtet, doch die stärker diversifizierte Zusammensetzung der Wahlkommissionen, die Veröffentlichung detaillierter Wahlergebnisse und die verbesserte Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Wahlprozess hätten Transparenz und Fairness entscheidend erhöht. Die Wahlbeteiligung ging leicht auf 69 Prozent zurück.

Die Parlamentswahl 2006 markierte die erstmalige weitgehende Einhaltung internationaler Standards für demokratische Wahlen, zu denen sich die Ukraine gegenüber dem Europarat und der OSZE verpflichtet hat. Die Bürger- und Menschenrechte, insbesondere Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, wurden weitgehend beachtet. Die ordnungsgemäße Registrierung der Kandidaten sowie eine uneingeschränkte Medienberichterstattung hätten, laut OSZE/ODIHR, einen fairen Wahlkampf ermöglicht. Nach Erreichen der Mindeststandards richtete sich die Kritik nun weitgehend auf die intransparente Parteien- und Wahlkampffinanzierung. Die Wahlbeteiligung ließ wiederum leicht nach und lag bei 67 Prozent.

Die internationale Einschätzung der vorgezogenen Parlamentswahl von 2007 stimmte weitgehend mit der Einschätzung der vorherigen Parlamentswahl überein. An Kritikpunkten kamen lediglich die intransparente Führung des Wählerverzeichnisses und die Einschränkung des Wahlrechts für nach dem 7. August 2007 ausreisende Wähler hinzu. Die Wahlbeteiligung verschlechterte sich weiter auf 62 Prozent.

Vielfach herausgefordert: Zum Parteiensystem der Ukraine

Rechtliche Basis der Organisation ukrainischer Parteien ist seit 1992 das Gesetz »Über die Bürgervereinigungen«, das die Tätigkeit gemeinnütziger Organisationen einschließlich politischer Parteien regelt. Die Anzahl der Parteien, die sich gemäß diesem Gesetz registrieren ließen, nahm bisher konstant zu. Im Vorfeld der Parlamentswahl 1994 wurden bereits 30 Parteien registriert. 28 Parteien stellten Kandidaten für die Wahl nach dem Mehrheitswahlrecht auf. Nach der Einführung des gemischten Wahlsystems 1997 nahm die Anzahl politischer

Parteien zu. Im Vorfeld der Parlamentswahl 1998 gab es 51 Parteien. 2002 betrug ihre Zahl schon 123. Ein Jahr vor der Parlamentswahl 2006 waren es 128.

Während die Zahl der Parteien konstant anstieg, hing die Anzahl der jeweils im Parlament vertretenen Parteien vom Wahlsystem ab. 1994 zogen sieben Parteien und zwei Wahlbündnisse ins Parlament ein, 1998 insgesamt acht. 2002 waren bereits 22 Parteien im Parlament vertreten, wobei 19 sich in Wahlbündnissen zusammengeschlossen hatten. Bei der Parlamentswahl 2006, die nach dem reinen Verhältniswahlrecht durchgeführt wurde, schafften lediglich elf Parteien den Einzug ins Parlament: drei von ihnen selbständig und acht als Bestandteil von zwei Wahlbündnissen. Bei der vorgezogenen Parlamentswahl 2007 konnten 14 Parteien die Sperrklausel überwinden: drei von ihnen selbständig und elf als Bestandteil von zwei Wahlbündnissen.

Die Einführung einer Verhältniswahlkomponente im gemischten Wahlsystem zog bereits einen Ausbau der Parteiinfrastruktur, Kampagnen zur Gewinnung neuer Mitglieder und die systematische Arbeit am Image der Parteien nach sich. Diese Tendenz erfuhr durch die Einführung des Verhältniswahlrechts von 2005 bis 2011 nochmals eine Stärkung. Die Komponente des Mehrheitswahlrechts im gemischten System begünstigte hingegen genauso wie das einfache Mehrheitswahlrecht starke regionale und lokale Führungspersonlichkeiten. Zusätzlich begünstigt waren diejenigen Kandidaten, die sich den Zugriff auf administrative Ressourcen sichern konnten oder privat über bedeutende Finanzmittel verfügten. Unabhängige Parlamentarier tendierten in der Vergangenheit dazu, im Parlament »zentristische« Abgeordnetengruppen zu bilden, die bereit waren, bei entsprechender Rücksichtnahme auf ihre Interessen die Regierung zu unterstützen. In diesen Parlamentariergruppen findet sich eine der Wurzeln des bestehenden Systems, in dem eine informelle »Partei der Macht« einer weniger geeinten und stärker parteienbasierten Opposition gegenübersteht. Es steht zu befürchten, dass die neuerliche Anwendung des gemischten Wahlsystems solche Tendenzen wieder fördert.

Die Anwendung des reinen Verhältniswahlrechts bei den Parlamentswahlen 2006 und 2007 hat hingegen zusammen mit der sogenannten »Verfassungsreform« vom 8. Dezember 2004 die Rolle der Parteien im politischen System entscheidend gestärkt. Die Verfassungsänderungen erweiterten die Befugnisse der Legislative zulasten

des Präsidenten erheblich. Neben der Erhöhung der Bedeutung der großen Parteien wurde durch die Übernahme von mehr Verantwortung auch die Bindung an den Wähler verbessert.

Nach den Präsidentschaftswahlen 2010 und dem Machtwechsel in der Ukraine hob das Verfassungsgericht am 30. September 2010 die Verfassungsänderungen auf und stellte die Verfassung von 1996 wieder her. Die starke Rolle des Präsidenten birgt heute wieder die Gefahr seiner Dominanz über Regierung und Legislative. Es stellt sich die Frage, ob die Rückkehr zur alten Verfassung und dem gemischten Wahlsystem die Entwicklungstendenz von einer hybriden zu einer parlamentarischen Machtverteilung behindert und in der Folge die politischen Parteien ihre Rolle als entscheidender Zugang zu Machtpositionen wieder verlieren. In jedem Fall sind die jüngsten Entwicklungen eine Behinderung der weiteren Entwicklung des Parteiensystems und damit ein Risiko für den Demokratisierungsprozess in der Ukraine.

Unabhängig von Wahlrecht und Verfassung sind schwache Parteien für die Ukraine charakteristisch. Von den rund 200 gegenwärtig registrierten Parteien nehmen die meisten nicht an der politischen Willensbildung teil. Auch die starke Personenorientierung der Parteien, die weitgehend als Vehikel für einzelne Politiker und hinter ihnen stehende, meist finanzstarke Interessengruppen zu sehen sind, bleibt problematisch. Zum spezifischen Aufbau ukrainischer Parteien gehört neben der starken Führungspersonlichkeit und den Finanziers auch eine schwache Mitgliederbasis und Organisationsstruktur, eine Geringschätzung für Programme und themenorientierte politische Arbeit, straffe Hierarchien und geringe Transparenz. Die mittleren und unteren Ebenen der Parteien sehen in ihrem politischem Engagement oft eine Möglichkeit zu Einflussgewinn und persönlicher Vorteilsnahme.

Einfluss für die Spender: Das System der Parteienfinanzierung

Fragen der Partei- und Wahlkampffinanzierung sind gegenwärtig durch das Gesetz »Über politische Parteien in der Ukraine« und das Gesetz »Über die Parlamentswahlen« geregelt. Dort sind staatliche Umlagen für die Finanzierung des Wahlkampfs und der laufenden Arbeit der Parteien vorgesehen, die aber nur einen kleinen Teil der Parteienfinanzierung ausmachen. Entscheidend sind viel-

mehr die von den Parteien selbst eingeworbenen Mittel: Mitgliedsbeiträge, Einnahmen aus dem Parteivermögen, Veranstaltungen und Spenden. Die Mitgliedsbeiträge stellen wegen der geringen Mitgliederzahlen und der schlechten Einkommenssituation in der Ukraine eine vernachlässigbare Größe dar. Die Hauptquelle der Parteienfinanzierung sind Spenden natürlicher und juristischer Personen. Einzelspenden können in beliebiger Höhe erfolgen und müssen de facto nicht veröffentlicht werden. Zwar sind die Veröffentlichung von Einnahmen und Ausgaben der Parteien und ein Nachweis über ihre Verwendung gemäß der gesetzlich definierten Aufgaben der Parteien vorgeschrieben, jedoch ist weder das Unterlassen der Berichterstattung strafbewehrt noch existieren Mechanismen zur öffentlichen Kontrolle der Parteifinanzien.

Aus dem Staatshaushalt erhalten die Parteien gemäß dem Gesetz »Über die Parlamentswahlen« Gelder für die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen, den

Druck ihrer Wahlwerbung sowie die Veröffentlichung der Wahlprogramme und Wahlwerbung in Fernsehen und Radio. Die Höhe der Zuschüsse ist gesetzlich nicht festgelegt. Stattdessen wird auf Vorschlag der Zentralen Wahlkommission im Staatshaushalt eines Wahljahres eine Summe angesetzt, die an die Parteien anteilig gemäß dem letzten Wahlergebnis ausgeschüttet wird. Dieser Zuschuss hat in der Vergangenheit immer nur einen Bruchteil der von Wahl zu Wahl steigenden Wahlkampfkosten gedeckt, was die Abhängigkeit der Parteien von Finanz- und Industriegruppen stetig festigt.

Um das Problem finanzieller Abhängigkeit der Parteien zu lösen, war seit 2003 im Gesetz »Über politische Parteien« eine allgemeine Direktfinanzierung zur Erfüllung der gesetzlich verankerten Aufgaben der Parteien und eine besondere Direktfinanzierung zur Finanzierung von Wahlkämpfen ab 2007 vorgesehen. Diese Bestimmungen wurden im Jahr ihres Inkrafttretens allerdings wieder abgeschafft.

Tabelle 1: Zusammensetzung des Parlaments 1994–2007 (Sitze nach Partei oder Wahlblock)

Parteien	1994	1998	2002	2006	2007
Agrarpartei (APU)	–	9	–	–	–
Block »Lytwin« (BL)	–	–	–	–	20
All-Ukrainische Vereinigung »Hromada« (Hromada)	–	24	–	–	–
Kommunistische Partei (KPU)	86	121	66	21	27
Kongress Ukrainischer Nationalisten (KUN)	5	–	–	–	–
Volksdemokratische Partei (NDPU)	–	28	–	–	–
Nationale Front (NF)	–	5	–	–	–
Volksbewegung der Ukraine (Rukh)	20	46	–	–	–
Unsere Ukraine (NU)	–	–	111	81	72
Partei der demokratischen Wiedergeburt (PDVU)	4	–	–	–	–
Arbeiterpartei (PPU)	4	–	–	–	–
Partei der Regionen (PR)	–	–	–	186	175
Progressive Sozialistische Partei (PSPU)	–	16	–	–	–
Partei der Grünen (PZU)	0	29	0	–	–
Vereinte Sozialdemokratische Partei (SDPU)	–	17	24	–	–
Bauernpartei (SelPU)	19	–	0	–	–
Sozialistische Partei (SPU)	14	–	22	33	0
Wahlbündnis SPU/SelPU	–	34	–	–	–
Republikanische Partei (URP)	8	–	–	–	–
Block »Yulia Tymoschenko« (YuT)	–	–	22	129	156
Block »Für eine einig Ukraine« (ZaYedU)	–	–	101	–	–
Sonstige	10	15	9	–	–
Unabhängige	168	111	92	–	–
Summe	338	455	447	450	450

Tabelle 2: Verhältnis von Mandaten nach Verhältniswahlrecht und nach Mehrheitswahlrecht 1998–2002
 (Sitze nach Partei oder Wahlblock)

Parteien	1998			2002		
	Verhältnis	Mehrheit	Summe	Verhältnis	Mehrheit	Summe
Agrarpartei (APU)	0	9	9	–	–	–
All-Ukrainische Vereinigung »Hromada« (Hromada)	16	8	24	–	–	–
Kommunistische Partei (KPU)	84	37	121	59	7	66
Volksdemokratische Partei (NDPU)	17	11	28	–	–	–
Nationale Front (NF)	0	5	5	–	–	–
Volksbewegung der Ukraine (Rukh)	32	14	46	–	–	–
Unsere Ukraine (NU)	–	–	–	70	41	111
Progressive Sozialistische Partei (PSPU)	14	2	16	–	–	–
Partei der Grünen (PZU)	19	0	19	0	0	0
Vereinte Sozialdemokratische Partei (SDPU)	14	3	17	19	5	24
Sozialistische Partei (SPU)	–	–	–	20	2	22
Wahlbündnis SPU/SelPU	29	5	34	–	–	–
Block »Yulia Tymoschenko« (BJuT)	–	–	–	22	0	22
Block »Für eine einige Ukraine« (ZaYedU)	–	–	–	35	66	101
Sonstige	–	15	15	0	9	9
Unabhängige	–	111	111	–	92	92
Summe	225	220	445	225	222	447

Tabelle 3: Wahlteilnahme und Einzug ins Parlament (Anzahl der Parteien)

Jahr	Wahlteilnehmer	Einzug ins Parlament
1994	33	14
1998	30	20
2002	33	10
2006	45	5
2007	20	5



Über den Autor

Florian Sander, Institut für Osteuropäische Geschichte und Landeskunde, Eberhard-Karls-Universität Tübingen, im Frühjahr 2012 Gastwissenschaftler im FES-Büro Kiew.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Ernst Hillebrand, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: +49-30-269-35-7726 | Fax: +49-30-269-35-9250
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:
info.moe@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-209-5