

# Otto Luchterhandt

## Der Sturz des ukrainischen Präsidenten Janukovyč im Februar 2014 und seine rechtliche Bewertung<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Seitdem am 21. November 2013 auf dem im Herzen Kiews gelegenen Majdan nezaležnosti, dem Unabhängigkeitsplatz, die Massenproteste gegen das Regime Präsident Janukovyčs begonnen haben, befindet sich die Ukraine fast ununterbrochen in den Hauptnachrichten der elektronischen Medien Europas und auf den Titelseiten der Presse. Ihren Höhepunkt erreichte der aus einer Protestbewegung zu einer Widerstandsbewegung gegen das Regime des Präsidenten *Viktor Janukovyč* gewordene „Euro-Majdan“ am 22./23. Februar 2014 mit dem revolutionären Umsturz in Kiew und der Flucht *Janukovyč* nach Russland.<sup>2</sup> Die unmittelbar darauf folgende Annexion der Krim durch Russland sowie der von Russland initiierte und seither von ihm massiv unterstützte, noch immer anhaltende Krieg in den ostukrainischen Provinzen Donec'k und Luhans'k haben jene dramatischen, folgenreichen Februar-Ereignisse schon bald in den Hintergrund treten lassen. Spätestens seit der Wahl *Petro Porosjenko*s zum Präsidenten der Ukraine am 25. Mai 2014 ist *Viktor Janukovyč* aus dem öffentlichen Bewusstsein weitgehend entschwunden, sind die Umstände seines Abtretens Zeitgeschichte und Rechtsgeschichte.

Auch wenn die Zeit darüber hinweggegangen ist, ist es keineswegs bedeutungslos oder gar überflüssig, der Frage nachzugehen, wie der Sturz Präsident *Janukovyč* aus rechtlicher Sicht, vom Standpunkt insbesondere der Verfassung der Ukraine zu beurteilen ist, denn die Antwort darauf hat Bedeutung für die Einschätzung der Legitimität der Übergangsregierung in Kiew. So weit erkennbar, hat man sich mit der Frage bislang noch nicht vertieft auseinandergesetzt. In Medien und Publizistik finden sich dazu unterschiedliche Meinungen. Die von offizieller russischer Seite vertretene groteske These, in der Ukraine habe unter Führung des „Majdan“ ein faschistischer Putsch stattgefunden, kann aus wissenschaftlicher Sicht nicht ernst genommen werden. Es ist schiere Propaganda.<sup>3</sup> Auf westlicher Seite steht der bekannte Salzburger Völker- und Ostrechtler *Michael Geistlinger* vermutlich nicht allein mit seiner Meinung, der revolutionäre Umsturz vom Februar 2014 habe die Verfassung der Ukraine zur Makulatur gemacht und deswegen sei sie als Maßstab für die Bewertung der Ereignisse nicht weiter relevant.<sup>4</sup> Der Verfasser teilt diese Ansicht nicht. Die folgenden Ausführungen sind auch ein Beitrag dazu, solchen Vereinfachungen entgegenzutreten. Es geht darum, durch eine sorgfältige juristische Analyse sowohl der politischen als auch rechtlichen Vorgänge jener Tage des Umsturzes zu einem verlässlichen Urteil zu kommen. Das Ergebnis fällt, um es auf einen Begriff zu bringen, differenziert aus. Insgesamt aber kann den Akteuren des Umsturzes

<sup>1</sup> Auf die Veröffentlichung dieses Beitrages wird außerdem verwiesen in: Zeitschrift OST-WEST. Europäische Perspektiven 4|2014, Schwerpunkt „Ukraine? – Ukraine!“.

<sup>2</sup> *Andrij Portnov*, Krieg und Frieden. Die „Euro-Revolution“ in der Ukraine, Osteuropa 1|2014, S. 7-23; *Gerhard Simon*, Staatskrise in der Ukraine. Vom Bürgerprotest für Europa zur Revolution, a. a. O., S. 25-41; *ders.*, Zusammenbruch und Neubeginn. Die ukrainische Revolution und ihre Feinde, Osteuropa 5/6|2014, S. 9-40; siehe auch die Beiträge in dem der Ukraine gewidmeten Themenheft der von *Renovabis* herausgegebenen Zeitschrift, Fn. 1.

<sup>3</sup> *Johannes Voswinkel*, Zynismus mit journalistischem Antlitz. Russlands Medien, die Macht und die Ukraine, Osteuropa 2014, S. 175-192.

<sup>4</sup> Der Beitritt der Republik Krim zur Russländischen Föderation aus der Warte des Selbstbestimmungsrechts der Völker, in: Archiv des Völkerrechts (AVR) Heft 2|Band 52/2014 (im Druck).

nicht abgesprochen werden, dass sie sich im Wesentlichen an die Verfassung ihrer Republik gehalten und die von ihnen propagierten Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates nicht verraten haben.

## II. Die Vereinbarung vom 21. Februar über die Regelung der Krise

Am Freitag, dem 21. Februar 2014 um 16 Uhr haben Präsident *Viktor Janukovyč* als Vertreter der „Staatsgewalt“ und „für die Opposition“ die Führer der drei den „Majdan“ repräsentierenden und zugleich im Parlament (Verchovna Rada) vertretenen Parteien, *Baťkivčina* („Vaterland“: *Arsenij Jacenjuk*), *Svoboda* („Freiheit“: *Oleh Tjahnybok*) und *Udar* („Schlag“: *Vitalij Kličko*) die in den Tagen zuvor ausgehandelte „Vereinbarung zur Regelung der politischen Krise in der Ukraine“ unterzeichnet. Als Zeugen der Einigung unterzeichneten auch die Außenminister Deutschlands (*Frank-Walter Steinmeier*) und Polens (*Radoslav Sikorski*) sowie ein Spitzenbeamter aus dem Außenministerium Frankreichs (*Eric Fournier*). An den Verhandlungen aktiv beteiligt war von russischer Seite, in der Eigenschaft eines „Sondervertreters des Präsidenten Russlands“, der kurz vor dem Ende seines Amtes stehende parlamentarische Menschenrechtsbeauftragte Russlands, *Vladimir Lukin*, der die Vereinbarung aber nicht mitunterzeichnete.<sup>5</sup>

Wesentlicher Inhalt der Vereinbarung waren die folgenden fünf Punkte:<sup>6</sup> 1. Rückkehr zur reformierten Verfassung der Ukraine in ihrer Redaktion vom 8. Dezember 2004<sup>7</sup> durch Verabschiedung eines Verfassungsänderungsgesetzes innerhalb von 48 Stunden nach der Unterzeichnung der Vereinbarung; 2. Beginn einer Verfassungsreform im September 2014, um insbesondere Parlament, Präsident und Regierung in ein ausgewogenes Machtgleichgewicht zu bringen; 3. Präsidentschaftswahlen unmittelbar nach Verabschiedung der neuen Verfassung, jedoch spätestens im Dezember 2014, sowie Neubildung der Zentralen Wahlkommission nach OSZE-Prinzipien; 4. strafrechtliche Untersuchung der in letzter Zeit verübten Gewaltakte unter Beteiligung der Opposition und des Europarates; 5. keine Verhängung des Ausnahmezustandes; stattdessen aktive Rückkehr zu normalen Verhältnissen in den Regionen und Städten, friedliches, gesetzestreues Verhalten aller Seiten und Abgabe der illegal in Besitz befindlichen Waffen an die Dienststellen des Innenministeriums binnen 24 Stunden nach der Rückkehr zur Verfassung in der Redaktion von 2004.<sup>8</sup>

Die Unterzeichnung der Vereinbarung war Teil eines dramatischen Prozesses der politischen Veränderung der Lage an der Spitze des Staates und beschleunigte ihn zugleich um ein kräftiges Stück. Schon am Abend desselben Tages verabschiedete die Verchovna Rada in drei Lesungen innerhalb einer einzigen Sitzung mit der von der Verfassung geforderten Zwei-Drittel-Mehrheit (Art. 155: 386 von 450 Abgeordneten) das Gesetz zur Wiederherstellung der Verfassung in der Redaktion von 2004.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> FAZ vom 22.2.2014, S. 1 („Regierung und Opposition unterzeichnen Vereinbarung in Kiew“).

<sup>6</sup> Text: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BE%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%D0%BE%D0%B1>.

<sup>7</sup> Ausführlich zu dieser: *Otto Luchterhandt*, Die Ukraine auf der Suche nach dem «richtigen» Regierungssystem, in: *Ius est ars boni et aequi*, Festschrift für Stanisława Kalus, hrsg. von Magdalena Habdas und Arkadiusz Wudarski, Frankfurt am Main 2010, S. 253-270 (260-266); *Bernd Wieser*, Die ukrainische Verfassungsreform von 2004, WGO. Monatshefte für Osteuropäisches Recht Band 48|2006, S. 256-265.

<sup>8</sup> Der 6. Punkt der Vereinbarung ist protokollarischer Natur. In ihr ist u. a. auch *Vladimir Lukin* erwähnt.

<sup>9</sup> *Vidomosti Verchovnoi Rady Ukrayny* (VVRU) (Bulletin des Obersten Rates der Ukraine) 2014, Nr. 11, Pos. 143.

Mit ihrem schneidigen Vorgehen hat die Rada zwar – für ihren Teil – die Vereinbarung (Punkt 1) erfüllt und eine Voraussetzung für die Erfüllung von Punkt 5 der Vereinbarung geschaffen, sich über die Verfassung aber hinweggesetzt. Die Rückkehr zur Redaktion der Verfassung vom 8. Dezember 2004 bedeutete nämlich die Änderung der meisten Abschnitte des Staatsorganisationsrechts (Parlament; Präsident; Ministerkabinett usw.) in seiner ursprünglichen Fassung von 1996. Deren Art. 155 schloss eine sofortige Verfassungsänderung mit der Maßgabe aus, dass über den Entwurf eines Verfassungsänderungsgesetzes von der Rada erst in ihrer „folgenden ordentlichen Sitzungsperiode“ entschieden werden dürfe. Gemäß Art. 10 Abs. 1 des Gesetzes über ihre Geschäftsordnung arbeitet die Verchovna Rada in zwei (ordentlichen) Sitzungsperioden, die Anfang Februar und Anfang September beginnen. Die am 21. Februar laufende Sitzungsperiode hatte am 4. Februar begonnen.<sup>10</sup> Regulär hätte die Rückkehr zur Verfassung von 2004 folglich erst im September 2014 beschlossen werden dürfen.

Die „Vereinbarung“ vom 21. Februar hat diese Bestimmung offenkundig ignoriert. Entweder haben ihre Partner die Vorschrift wegen der Hektik der Verhandlungen schlicht übersehen oder aber sie wegen der revolutionären Situation im Lande als störende Formalität, also aus politischen Gründen, bewusst missachtet. Wie es auch gewesen sein mag, es ist den Akteuren in jener dramatischen Lage offenkundig undenkbar erschienen, mit der Verfassungsänderung noch länger zu warten. Unter dem Druck der Verhältnisse haben sie ihrer Vereinbarung *de facto* Verfassungsrang beigemessen.

Bei dieser einen formellen Verfassungsrechtsverletzung ist es nicht geblieben. Wie weiter unten dargelegt wird, geschah auch die Inkraftsetzung des Verfassungsänderungsgesetzes nicht ordnungsgemäß. Zwar war das Gesetz mit der erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit verabschiedet worden, aber für sein Inkrafttreten waren noch die Unterzeichnung und Verkündung erforderlich (Art. 94 Verfassung 1996). Die Verfassung gab dem Präsidenten dafür eine Frist von 15 Tagen, innerhalb derer er formal berechtigt war, gegen das Gesetz sein Veto einzulegen und es gegebenenfalls an das Parlament zur erneuten Beschlussfassung zurückzuverweisen (Art. 106 Nr. 30 Verfassung 1996).<sup>11</sup> Wie die anderen Vertragspartner auch hatte sich Präsident *Janukovyč* freilich mit seiner Unterschrift unter die Vereinbarung verpflichtet, die Rückkehr zur Verfassung vom 8. Dezember 2004 nicht nur aktiv zu unterstützen, sondern sie sogar innerhalb von zwei Tagen zu ermöglichen. Konkludent hatte er sich folglich dazu verpflichtet, sowohl auf die Einlegung des Vetos zu verzichten als auch das Verfassungsänderungsgesetz auszufertigen.

Die Frage ist theoretisch geblieben, denn *Janukovyč* hat nicht nur kein Veto eingelegt, sondern das Gesetz nicht einmal unterzeichnet, geschweige denn verkündet und dessen Veröffentlichung veranlasst. Mehr als das: Er hat noch in derselben Nacht vom 21. auf den 22. Februar Kiew fluchtartig verlassen. An seinen Amtssitz ist er nicht mehr zurückgekehrt. Offenkundig war er zu der Überzeugung gelangt, dass seine Lage in politischer Hinsicht hoffnungslos geworden war.

*Janukovyč* flog in Begleitung des Chefs der Präsidialadministration und des Vorsitzenden der Verchovna Rada von Kiew nach Char'kiv. Dort fand just am 22. Februar ein „Kongress von Abgeordneten aller Ebenen der südöstlichen Gebiete der Ukraine, der Autonomen Republik Krim und des Stadtsowjets von Sevastopol“ statt.<sup>12</sup> Obwohl es sich *de facto* um eine Veranstaltung seiner „Partei der Regionen“ handelte, trat *Janukovyč* auf dem Kongress nicht auf. Stattdessen erklärte er über den Fernsehkanal „112

<sup>10</sup> [http://rada.gov.ua/ru/archive/2014/02/04?type\\_sort=desc&page\\_count=10](http://rada.gov.ua/ru/archive/2014/02/04?type_sort=desc&page_count=10).

<sup>11</sup> Das Veto-Recht des Präsidenten gegen Verfassungsänderungsgesetze war am 8.4.2004 abgeschafft worden, da das Recht wegen des Erfordernisses der qualifizierten Mehrheit solcher Gesetze auf eine schlichte Wiederholung der Abstimmung zur Überwindung des Präsidenten-Vetos hinauslief.

<sup>12</sup> Novaja gazeta 2014, Nr. 20 (24.2.), S. 3/4.

Ukraine“, dass er nicht zurücktreten, die vom Parlament am Vortage beschlossenen Gesetze aber auch nicht unterzeichnen werde, weil er sie für rechtswidrig halte.<sup>13</sup> Noch am 22. verließ *Janukovyč* Char’kiv mit unbekanntem Ziel. Nach Medienberichten soll er über Donec’k nach Sevastopol’ gereist sein. Am 25. Februar tauchte er in Moskau auf, wo er Präsident Putin bat, ihm im Interesse seiner „von Extremisten bedrohten Sicherheit“ Aufenthalt in Russland zu gewähren.<sup>14</sup> Seiner Bitte wurde entsprochen. *Janukovyč* reiste nach Rostov am Don weiter, wo er am 28. Februar erstmals wieder an die Öffentlichkeit trat. Auf einer Pressekonferenz verkündete er, dass er nach wie vor Präsident sei und „für die Zukunft der Ukraine weiter kämpfen“ werde.<sup>15</sup> *Janukovyč* lebt seither in Rostov. Darüber, dass Russland ihm einen besonderen Status als „Präsident im Exil“ mit eventuellen Privilegien eingeräumt hat, ist nichts bekannt geworden.

Aus dem Ablauf des Geschehens ergibt sich der Schluss, dass *Janukovyč* nach seiner Abreise nicht mehr die Absicht hatte, nach Kiew zurückzukehren, die Amtsgeschäfte wieder aufzunehmen und insbesondere das am 21. Februar von der Rada beschlossene Verfassungsänderungsgesetz auszufertigen. Wie in jener Nacht aus seiner Umgebung verlautete, zweifelte er überhaupt an der Zweckmäßigkeit der Unterzeichnung.<sup>16</sup> Präsident *Putin* erklärte Anfang März, mit der Unterzeichnung der Vereinbarung vom 21. Februar habe Präsident *Janukovyč* praktisch die Macht abgegeben.<sup>17</sup> Ob er während der Verhandlungen *Janukovyč* in ihren zahlreichen Telefonaten<sup>18</sup> nahegelegt hat, die Unterzeichnung der Vereinbarung<sup>19</sup> zu verweigern, kann daraus nicht geschlossen werden, und es ist auch unwahrscheinlich.

Dadurch, dass Präsident *Janukovyč* sich der Erfüllung seiner Amtspflichten entzog, hat er die „Vereinbarung über die Regelung der Krise“ gebrochen, denn mit seiner Unterschrift hatte er die Verpflichtung übernommen, seinen Beitrag als Präsident dazu zu leisten, dass die Verfassung in ihrer Redaktion von 2004 binnen 48 Stunden wieder Geltung erlangen konnte. Dies war nicht zufällig der erste Punkt der Vereinbarung, denn die Rückkehr zu dem 2004 eingeführten parlamentarischen Regierungssystem bildete die „politische Grundlage“ der Vereinbarung insgesamt; von der Erfüllung dieses ersten Punktes hing die Erfüllung ihrer weiteren Punkte entscheidend ab.

<sup>13</sup> <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AF%D0%BD%D1%83%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87>.

<sup>14</sup> [http://www.ej.by/news/politics/2014/02/27/yanukovich\\_poprosil\\_putina\\_zaschitit\\_ego.html](http://www.ej.by/news/politics/2014/02/27/yanukovich_poprosil_putina_zaschitit_ego.html).

<sup>15</sup> <http://lenta.ru/news/2014/02/28/explain/>.

<sup>16</sup> <http://rus.newsru.ua/ukraine/21feb2014/udral.html>.

<sup>17</sup> Erklärung vom 4. März gemäß einer Mitteilung der russischen Nachrichtenagentur RIA-Novosti: <http://ria.ru/world/20140304/998089228.html>. Putins Einschätzung ist (s)einem absolutistischen Verständnis der Macht (vlast<sup>1</sup>) verhaftet.

<sup>18</sup> Dazu *Anna German*, stellvertretende Leiterin der Präsidialadministration und enge Vertraute Präsident *Janukovyč*s, *Novaja gazeta* 2014, Nr. 53 (19.5.), S. 2/3.

<sup>19</sup> Dagegen spricht (indirekt) auch die Darstellung, die der polnische Außenminister *Vladislav Sikorski* in einem Interview von den Verhandlungen gegeben hat, siehe *Novaja gazeta* 2014, Nr. 20 (24.2.), S. 3. Nach der gescheiterten gewaltsamen Räumung des „Majdan“ und der davon ausgelösten Machtverschiebung in der Verchovna Rada hin zur Opposition dürfte *Putin* klar gewesen sein, dass *Janukovyč* politisch erledigt war, und sich in dieser Lage distanziert-neutral verhalten haben. Geschätzt hat er *Janukovyč* ohnehin nie.

### III. Ursachen für den Rückzug Präsident Janukovyč

Es waren vier Vorgänge im Laufe des 20. Februar, die Präsident *Janukovyč* die Aussichtslosigkeit, Ausweglosigkeit und Hoffnungslosigkeit seiner Lage vor Augen geführt haben dürften:<sup>20</sup> (1) Der Präsident verlor die Mehrheit im Parlament. Unter dem Eindruck des Massakers, das die Sicherheitskräfte vom 18. bis zum Morgen des 20. Februar bei ihrem Versuch, den „Majdan“ zu räumen, angerichtet hatten, stellte sich die Verchovna Rada gegen den Präsidenten, indem sie ultimativ den Rückzug der Sicherheitskräfte in die Kasernen beschloss. Eine wachsende Zahl von Abgeordneten hatte die Fraktion der „Partei der Regionen“, die *Janukovyč*s Regime trug, verlassen und sich der Opposition angeschlossen. (2) In der Hauptstütze der Macht *Janukovyč*s, den Sicherheitskräften, breitete sich nach dem gescheiterten Versuch, den „Majdan“ zu räumen, Unsicherheit aus. Nach dem Verlust der Mehrheit im Parlament konnte sich der Präsident ihrer persönlichen Loyalität nicht mehr sicher sein. (3) Die Präsenz der hohen Vertreter Deutschlands, Frankreichs, Polens und Russlands zu diesem Zeitpunkt in Kiew und die unter ihrer Beteiligung mit den Oppositionsparteien geführten Verhandlungen legten Präsident *Janukovyč* diplomatische Fesseln an und schränkten seinen politischen Handlungsspielraum zusätzlich ein. (4) Und noch ein Vorgang wird *Janukovyč* entmutigt haben: Am Abend des 20. Februar, nachdem die Verchovna Rada sich mehrheitlich gegen die Sicherheitskräfte gestellt hatte, traf sich der Präsident auf eigene Initiative in seinem Amtssitz mit dem Führer des militanten „Rechten Sektors“, dem radikalen Nationalisten *Dmitrij Jaroš*.<sup>21</sup> Nach dessen Darstellung schlug der Präsident ihm eine „Vereinbarung über die Beendigung des Konfliktes“ vor, die *Jaroš* ablehnte. *Jaroš* bekundete dagegen seine feste Entschlossenheit, weiterzukämpfen und notfalls einen „Partisanenkrieg im ganzen Land“ zu führen. Der Präsident habe, so *Jaroš*, erschrocken und erschöpft gewirkt.

Der „Majdan“ hatte der Vereinbarung über die Regelung der Staatskrise widerstreitend seine Zustimmung gegeben. Nicht ohne Stolz teilte Außenminister *Sikorski* mit, dass *Steinmeier* und er den „Gesellschaftlichen Rat des Majdan“ auf dessen Sitzung am 21. davon überzeugen konnten, der Vereinbarung zuzustimmen. Obwohl anfänglich dagegen, hätten schließlich 34 Ratsmitglieder dafür und nur 2 dagegen gestimmt.<sup>22</sup> Die Forderung nach *Janukovyč*s Rücktritt vom Amt des Präsidenten verstummte jedoch nicht. Sein Verbleiben im Amt noch bis zum Ende des Jahres 2014 konnte und wollte man sich auf dem „Majdan“ nicht vorstellen. *Janukovyč* genoss nicht mehr das geringste Vertrauen. Man argwöhnte, er werde, wenn erst der „Druck der Straße“ vorbei sei, seine angeschlagene Macht wieder konsolidieren und Revanche nehmen. Dass dieses Misstrauen begründet war, beweist nichts schlagender als *Janukovyč*s destruktives und widersprüchliche Verhalten, kaum dass die Unterschriften unter der Vereinbarung trocken waren.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Zum Folgenden siehe die ausführliche Darstellung der Geschehnisse bei *Simon*, Zusammenbruch und Neubeginn, Fn. 2, S. 9-40 (12 ff.).

<sup>21</sup> [http://lb.ua/news/2014/02/26/257322\\_lider\\_pravogo\\_sektora\\_yarosh.html](http://lb.ua/news/2014/02/26/257322_lider_pravogo_sektora_yarosh.html). Das Treffen, über das zuerst nur Gerüchte existierten, wurde am 26.2.2014 von *Jaroš* bestätigt.

<sup>22</sup> Interview in der *Novaja gazeta*, Fn. 19.

<sup>23</sup> Aus dem Interview mit *Anna German* gewinnt man den Eindruck, dass *Janukovyč* in wichtigen Entscheidungssituationen immer wieder hin und her schwankte und, je nach dem Einfluss, unter dem er gerade stand, dazu neigte, eben getroffene durch andere, unter Umständen konträre Entscheidungen zu ersetzen. Siehe ihr unter Fn. 18 zitiertes Interview.

#### IV. Die formelle Beendigung des Janukovyč-Regimes durch die Beschlüsse vom 22. Februar und ihre juristische Problematik

##### 1. Die Rückkehr zur Verfassung von 1996/2004

Durch Gesetz vom 21. Februar wurde die Verfassung von 1996 in der revidierten Fassung vom 8. Dezember 2004 und unter Aufrechterhaltung der späteren Verfassungsänderungen vom 1. Februar 2011 und 19. März 2013 wieder in Kraft gesetzt.<sup>24</sup> Das geschah, wie bereits bemerkt, im Widerspruch zu den von der Verfassung dafür vorgesehenen Verfahrensbestimmungen. Das Gesetz ordnete an, die nach der Aufhebung der Verfassungsänderungen von 2004 erlassenen Gesetze und sonstigen Rechtsakte mit der neuen Verfassungsrechtslage in Übereinstimmung zu bringen. Das Gesetz sollte mit seiner Veröffentlichung in Kraft treten. Der Tag seiner Verabschiedung durch das Parlament, also der 21. Februar, konnte das nicht sein, auch wenn der im Gesetzblatt veröffentlichte Text dieses Datum ausweist. Widersprüchlich ist auch, dass das Gesetz von „O. Turčynov“ in seiner Eigenschaft als „Ausübender der Pflichten des Präsidenten der Ukraine und Vorsitzender der Verchovna Rada“ unterzeichnet ist, obwohl Turčynov erst am 22. Februar zum Parlamentspräsidenten gewählt<sup>25</sup> worden war. Zu diesem Zeitpunkt galt formell noch die alte Fassung des Art. 112 Satz 1 der Verfassung, wonach Stellvertreter des Präsidenten in dessen Abwesenheit „der Premierminister“ war. Das war zu diesem Zeitpunkt bis zur Wahl Arsenij Jacenjuk am 27. Februar – als geschäftsführender Amtsinhaber – noch Sergej Arbuzov. Anstelle des von Kiew abwesenden Präsidenten Janukovyč wäre folglich er und nicht der Parlamentspräsident zur Ausfertigung des Verfassungsänderungsgesetzes befugt gewesen (Art. 112 Satz 2 in Verbindung mit Art. 106 Nr. 29 Verfassung).<sup>26</sup>

Die offenkundigen Unstimmigkeiten sind aber möglicherweise ausgeräumt und die Verfahrensverletzungen nachträglich gewissermaßen dadurch geheilt worden, dass am folgenden Tage, also am 22. Februar, Präsident Janukovyč von seinem Posten als Präsident entfernt<sup>27</sup> und die Verfassung von 1996 in ihrer Redaktion von 2004 (mit den folgenden Änderungen von 2011 und 2013) jeweils durch „Beschluss“ der Verchovna Rada veröffentlicht wurde.<sup>28</sup> Beide Beschlüsse sind von „O. Turčynov“ in seiner Eigenschaft als Parlamentspräsident unterzeichnet worden. Sie traten mit ihrer Verabschiedung in Kraft.

<sup>24</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/742-18>, VVRU, Fn. 9, 2014, Nr. 11, ct. 143.

<sup>25</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/748-18>.

<sup>26</sup> Dass Turčynov erst am 23.2.2014 übergangsweise mit allen Befugnissen des Präsidenten ausgestattet und insofern von den Beschränkungen des Art. 112 Satz 2 der Verfassung befreit wurde, ist unerheblich, weil die Ausfertigung von Gesetzen auch vom Abwesenheitsstellvertreter des Präsidenten vorgenommen werden kann und nicht unter die dem Präsidenten gemäß Art. 112 exklusiv zustehenden Amtsbefugnisse fällt.

<sup>27</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/757-18>, VVRU, Fn. 9, 2014, № 11, ct.158. Für den Beschluss hatten 328 von 450 Abgeordneten gestimmt. Eine beträchtliche Zahl aus Janukovyčs „Partei der Regionen“ hatte ebenfalls dafür gestimmt (<http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/22/7015777/>).

<sup>28</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/750-18>, VVRU, Fn. 9, 2014, Nr. 11, ct. 151.

## 2. Die „Selbstenthebung“ (Selbstabsetzung) Janukovyčs vom Präsidentenamt: Analogie zum Rücktritt

Eigenartig formuliert ist der Beschluss über die „Selbstenthebung“<sup>29</sup> des Präsidenten von der Amtsausübung. Zwar stellt er eine Vakanz des Präsidentenamtes fest, lässt aber offen, wie diese verfassungsrechtlich einzuordnen und zu qualifizieren sei. Auf eine Ermächtigungsnorm in der Verfassung nimmt er keinen Bezug. Mit einer Art Präambel beginnend, heißt es wörtlich:

Unter Berücksichtigung dessen, dass der Präsident der Ukraine, *V. Janukovyč*, sich der Erfüllung der verfassungsmäßigen Befugnisse selbst enthoben (samousunuvšja) hat, wodurch die Lenkungsfähigkeit des Staates, die territoriale Integrität und die Souveränität der Ukraine bedroht sind und die Gefahr einer massenhaften Verletzung der Rechte und Freiheiten der Bürger entstanden ist, ausgehend von den Umständen äußerster Notwendigkeit und zum Ausdruck des souveränen Willens des ukrainischen Volkes,

beschließt die Verchovna Rada der Ukraine:

1. festzustellen, dass der Präsident der Ukraine, *V. Janukovyč*, sich in verfassungswidriger Weise der Ausführung der verfassungsmäßigen Befugnisse selbst enthoben hat und somit seine Pflichten nicht erfüllt.

Die Verfassung der Ukraine nennt in allen ihren Fassungen vier Gründe für eine vorzeitige Beendigung der Amtsbefugnisse des Präsidenten (Art. 108): Rücktritt, Amtsunfähigkeit wegen Krankheit, Amtsenthebung und Tod. Der Beschluss erwähnt Art. 108 zwar nicht, aber er sieht in dem Verhalten *Janukovyčs* offenkundig einen Fall der vorzeitigen Beendigung seines Amtes. Der Beendigungsgrund bleibt offen. Bei näherem Hinsehen wird erkennbar, dass die Autoren des Beschlusses das als verfassungswidrig eingestufte Verhalten *Janukovyčs* in Anlehnung an die Verfassungsbestimmung über die Amtsenthebung (Art. 111 Abs. 1) formuliert haben, nämlich als „Selbstenthebung“ des Präsidenten von seinem „Posten“. Das zeigt auch die Präambel des Beschlusses, denn die darin gegen den Präsidenten erhobenen Vorwürfe – Gefährdung der wichtigsten Verfassungsgüter der Ukraine, zu deren Schutz der Präsident als Staatsoberhaupt berufen ist (Art. 102 Verfassung) – sind typischerweise solche, die ein Amtsenthebungsverfahren rechtfertigen (Art. 111 Abs. 6 Verfassung). Ein solches Verfahren hat die Rada jedoch nicht eingeleitet. Sie hat *Janukovyč* nicht abgesetzt, sondern die Nichtausübung des Amtes durch *Janukovyčs* Verlassen der Hauptstadt mit allen Anzeichen einer Flucht als Tatsache und als verfassungswidriges Verhalten nur konstatiert. Genau genommen, lässt der oben zitierte Punkt 1 des Beschlusses die Rechtsfolge der Feststellung des verfassungswidrigen Verhaltens gleichfalls offen. Nur indirekt ergibt sie sich aus Punkt 2 des Beschlusses, der aufgrund von Art. 103 Abs. 5 der Verfassung außerordentliche Präsidentenwahlen für den 25. Mai 2014 anordnete.<sup>30</sup> Daraus ist zu schließen, dass der Beschluss bereits am 22. Februar eine Vakanz des Präsidentenamtes annahm, und dem entspricht, dass die Verchovna Rada am 23. Februar dem Parlamentspräsidenten *Turčynov* auch jene Befugnisse zur Ausübung übertrug, die die Verfassung dem Präsidenten im Falle seiner nur vorübergehenden Verhinderung vorbehalten bleiben (Art. 112 Satz 2 Verfassung 1996/2004).<sup>31</sup>

Mag der Beschluss auch in Anlehnung an die Bestimmung über die Amtsenthebung formuliert worden sein, so verweist die Qualifizierung von *Janukovyčs* Flucht als „Selbstenthebung“ des Amtes auf den Beendigungsgrund des Rücktritts (Art. 108 Abs. 2

<sup>29</sup> Statt von „Selbstenthebung“ könnte man auch von „Selbstabsetzung“ sprechen.

<sup>30</sup> VVRU, Fn. 9, 2014, Nr. 11, cr. 158.

<sup>31</sup> <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/764-vii>, VVRU, Fn. 9, 2014, Nr. 11, cr. 163.

Nr. 1 Verfassung). Denn anders als beim Impeachment-Verfahren besteht dessen Wesen und Eigenart darin, dass der Amtsinhaber über die Aufgabe des Amtes selbst entscheidet, auch wenn die Entscheidung in der Regel nicht völlig frei getroffen, sondern durch die Umstände mehr oder weniger erzwungen wird. Typisch für den Rücktritt ist, dass er öffentlich erklärt wird. Dementsprechend bestimmt Art. 109 der Verfassung, dass der Rücktritt erst dann wirksam ist, wenn der Präsident ihn in einer Sitzung der Verchovna Rada förmlich erklärt hat. Der Sinn der Verfahrensvorschrift liegt darin sicherzustellen, dass auf Seiten der Öffentlichkeit völlige Klarheit über Fortdauer oder Ende der Amtszeit des Staatsoberhauptes herrscht, weil es an der Spitze des Staates insofern keine Unklarheit geben darf. An der Einhaltung des Verfahrens fehlt es hier. Nicht einmal eine Rücktrittserklärung hat *Janukovyc* abgegeben. Im Gegenteil hat er wiederholt öffentlich erklärt, dass er Präsident der Ukraine sei und bleibe.<sup>32</sup>

Kein Zweifel: Die Autoren des Beschlusses waren sich wohl bewusst, dass *Janukovyč* Flucht außer Landes ein von der Verfassung unmittelbar nicht geregelter Fall war. Eine verfassungsrechtliche Lücke bedeutete das aber noch nicht, denn die Verchovna Rada war nicht gehindert, gemäß Art. 111 Verfassung unverzüglich ein Amtsenthebungsverfahren gegen Präsident *Janukovyč* einzuleiten. Nachdem dieser auch in seiner Partei der Regionen offenkundig die Unterstützung verloren hatte, hätte das Verfahren unter den obwaltenden Umständen wohl mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch zum Erfolg geführt. Allerdings hätte es einige Zeit in Anspruch genommen, denn die Verfassung hatte das Amtsenthebungsverfahren stark erschwert: Zunächst musste die Verchovna Rada mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit aller ihrer Mitglieder das Verfahren einleiten, sodann das Verfassungsgericht die korrekte Durchführung des Verfahrens prüfen und danach das Oberste Gericht förmlich feststellen, dass die verfassungsmäßigen Gründe für die Amtshebung vorlagen. Schließlich musste die Verchovna Rada für die Amtsenthebung mit einer Drei-Viertel-Mehrheit aller Abgeordneten stimmen.

Die Rada behandelte mit ihrem Beschluss die Flucht des Präsidenten wie eine Amtsbeendigung durch Rücktritt im Sinne von Art. 108 der Verfassung, d. h. sie bediente sich des juristischen Kunstgriffs der Analogie.<sup>33</sup> Korrekt war das nicht, denn die Anwendung des Rechtsinstituts der Analogie setzt eine unbeabsichtigte Lücke in der Verfassung voraus, die, wie gesagt, tatsächlich nicht bestand, weil das Amtsenthebungsverfahren auch den Fall erfasst, dass der Präsident sich der Erfüllung seiner Amtspflichten auf welche Weise auch immer entzieht und dadurch den Staat in Gefahr bringt. Der Beschluss war daher eine extrakonstitutionelle Maßnahme, die den quasi-revolutionären Verhältnissen im Zeichen des „Majdan“ entsprach.<sup>34</sup>

Ohne Zweifel hätte die Durchführung des Impeachment-Verfahrens die politisch fragile, ungefestigte Lage in der Hauptstadt und im Lande insgesamt zusätzlich belastet. Allem Anschein nach hielte es die in der Verchovna Rada zur Mehrheit gelangte Opposition für inopportun, wertvolle Zeit mit dem von der Verfassung vorgeschriebenen, zwar komplizierten, gleichwohl aber in rechtsstaatlicher Hinsicht einwandfreien Amtsenthebungsverfahren zu verlieren. Im Nachhinein wird man aber wohl feststellen müssen, dass dieses Vorgehen politisch unklug war, denn man vergab damit die Chance, mit Präsident

<sup>32</sup> Siehe Fn. 17.

<sup>34</sup> So zutreffend auch *Simon*, Zusammenbruch und Neubeginn, Fn. 2, S. 17

Janukovyč in verfassungsrechtlich unangreifbarer Weise abzurechnen und mit der Legitimität auch die Legitimität des Machtwechsels in Kiew nach Innen und gegenüber dem Ausland wirkungsvoll zu demonstrieren.

Mit seinem Bruch der Vereinbarung vom 21. Februar hat Janukovyč künstlich ein rein formales Verfahrenshindernis geschaffen, das die Erfüllung des Hauptpunktes der Vereinbarung formaljuristisch blockierte. Die Verchovna Rada sah sich infolgedessen gezwungen, durch einen formell extrakonstitutionellen Akt die Blockade aufzulösen, weil nur dadurch eine Rückkehr zum Verfassungszustand von 2004 innerhalb der vereinbarten Frist von 48 Stunden möglich war. Die Verantwortung für diese Verfassungsverletzung trifft nicht sie, sondern Präsident Janukovyč!

Um das am 21. Februar von der Verchovna Rada beschlossene Verfassungsänderungsgesetz in Kraft zu setzen, hätte es freilich der Amtsenthebung Janukovyčs nicht bedurft, denn zur Unterzeichnung und Verkündung von Gesetzen wären im Falle der Verhinderung des Präsidenten auch der Premierminister oder der geschäftsführende Chef des Ministerkabinetts, also Sergej Arbuzov, berechtigt gewesen (Art. 112 Satz 2 i. V. m. Art. 106 Nr. 29 Verfassung 1996). Doch auch Arbuzov, enger Vertrauter Janukovyčs und einer der Exponenten des Donec’ker Clans, war aus Kiew zu derselben Zeit mit unbekanntem Ziel entchwunden.<sup>35</sup> Unter diesen Umständen hätte die Verchovna Rada das Problem der Vakanz im Amt des Regierungschefs und Stellvertreters des Präsidenten – verfassungskonform – nur durch Neuwahl eines Premierministers lösen können. Auch dieser Weg war jedoch blockiert. Denn die Verfassung verlieh dem Parlament nur das Recht zur Wahl eines Kandidaten für das Amt des Premiers, seine Ernennung war Vorrang des Präsidenten (Art. 114 Abs. 2; Art. 106 Nr. 9 Verfassung 1996)! Durch die Flucht des Präsidenten war es infolgedessen auch unmöglich, in verfassungskonformer Weise Funktion und Amt des Stellvertreters des Präsidenten zu besetzen. Unter diesen Umständen gab es aber auch keine Möglichkeit, das Verfassungsänderungsgesetz vom 21. Februar verfassungsgemäß auszufertigen und zur Verfassung in ihrer Redaktion vom 8. Dezember 2004 regulär zurückzukehren.

Eine Heilung der verfassungsrechtlichen Verfahrensverletzungen durch Beschlüsse der Verchovna Rada und das Handeln ihres Vorsitzenden Turčynov war nicht möglich. Die politische Weiche zu dem extrakonstitutionellen Verfahrensablauf am 21./22. Februar 2014 in Kiew aber hat die „Vereinbarung zur Regelung der politischen Krise in der Ukraine“ gestellt. Wie ein „paktiertes Verfassungsdokument“ derogierte sie de facto formelle Verfahrensbestimmungen der 1996er Verfassung, deren Legitimität und Autorität seit 2004 ohnehin nur noch sehr gering war und durch die äußerst anfechtbare, ja groteske Entscheidung des Verfassungsgerichts der Ukraine vom 1. Oktober 2010<sup>36</sup> nicht hatte wiederhergestellt werden können.<sup>37</sup> Mit seiner Flucht hat Präsident Janukovyč die Möglichkeit, den politischen „Zug“ auf verfassungsmäßigen Gleisen fortzusetzen, blockiert, massive politische Zweifel an der Legitimität des Machtwechsels gefördert und Russland die Chance verschafft, sich unter Berufung auf den Verfassungsbruch in Kiew die Krim einzuverleiben.

<sup>35</sup> [http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?zaharchenko\\_klimenko\\_arbuzov\\_kaletnik\\_i\\_yanukovich\\_mladshiy\\_pokinuli\\_ukrainu\\_istochnik&objectId=412181&lang=ru](http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?zaharchenko_klimenko_arbuzov_kaletnik_i_yanukovich_mladshiy_pokinuli_ukrainu_istochnik&objectId=412181&lang=ru).

<sup>36</sup> Ausführlich Otto Luchterhandt, Der Kampf um das Regierungssystem der Ukraine – eine unendliche Geschichte, Ukraine-Analysen (Bremen) Nr. 80/2010, S. 2-7 (5 f.).

<sup>37</sup> <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/ UkraineAnalysen80.pdf>.

## V. Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung sonstiger Personalentscheidungen

Auch die weiteren Personalentscheidungen vollzog die Verchovna Rada nach Maßgabe der Verfassung in ihrer Redaktion vom 8. Dezember 2004: Als sich am 20. Februar die Mehrheitsverhältnisse in der Verchovna Rada zugunsten der Opposition verschoben und *Janukovyčs* bis dahin zwar dominierende, aber ziemlich heterogene Fraktion der „Partei der Regionen“ (Partija regioniv) durch Austritte und Überläufer definitiv in die Minderheit geraten war,<sup>38</sup> erklärte der Vorsitzende der Rada, *Volodymyr Rybak*, am 22.2.2014 in schriftlicher Form seinen Rücktritt.<sup>39</sup> Zu seinem Nachfolger wählte das Parlament mit großer Mehrheit *Oleksandr Turčynov* von der größten Oppositionspartei „Vaterland“ (Bat’kivčina).

Das Amt des Regierungschefs, das seit dem Rücktritt *Nikolaj Azarovs* am 28. Januar nur geschäftsführend von dem Vizepremierminister *Sergej Arbuzov* verwaltet worden war, wurde am 27. Februar von der Verchovna Rada gemäß den komplizierten Regelungen über die Regierungsbildung, welche die Verfassungsrevision vom 8. Dezember 2004 eingeführt hatte,<sup>40</sup> neu besetzt. Gewählt wurde auf Vorschlag des Parlamentsvorsitzenden und Interimspräsidenten *Turčynov* (Art. 114 Abs. 2 i. V. m. Art. 112; Art. 106 Ziffer 9) der ebenfalls der Partei „Vaterland“ angehörende Abgeordnete *Arsenij Jacenjuk* mit 371 von 450 Stimmen.<sup>41</sup> Zuvor hatten sich die inzwischen zur Mehrheit in der Rada avancierten Oppositionsparteien, erweitert um kleinere Abgeordnetengruppen, insgesamt 250 Abgeordnete, förmlich zu einer Regierungskoalition unter dem ein politisches Bekennnis signalisierenden Namen „Europäische Wahl“ (Evropejskij vybor) zusammeneschlossen.<sup>42</sup> Dieses Verfahren war bei dem Übergang zum parlamentarischen Regierungssystem in der Verfassungsreform von 2004 (Art. 83) zur Erleichterung der Regierungsbildung eingeführt worden.<sup>43</sup>

## VI. Schlussbemerkung

Die Analyse hat gezeigt, dass der Sturz Präsident *Janukovyčs* und die Beendigung des von ihm aufgerichteten undemokratischen, durch und durch korrupten Regimes weitgehend in Übereinstimmung mit den Vorschriften der Verfassung in ihrer revidierten Fassung von 2004 erfolgt ist. Wo das in verfahrensmäßiger Hinsicht nicht geschah, entsprach das Vorgehen des Parlaments jedenfalls ihrem Geist der Verfassung, nämlich den Prinzipien des demokratischen Rechtsstaates im institutionellen Rahmen eines parlamentarischen Regierungssystems. Das ist eine wichtige Erkenntnis und Feststellung, die allen jenen entgegenzuhalten ist, die von einer schwachen Legitimation oder gar fehlenden Legitimität der Übergangsregierung in Kiew nach dem Sturz Präsident *Janukovyčs* sprechen.

<sup>38</sup> Ausführlich dazu *Simon*, Zusammenbruch und Neubeginn, Fn. 2., 16 ff.

<sup>39</sup> <http://www.unian.net/politics/888154-ryibak-napisal-zayavlenie-o-slojenii-polnomochiy.html>.

<sup>40</sup> *Luchterhandt*, Fn. 7, S. 262 ff.

<sup>41</sup> *Simon*, Zusammenbruch und Neubeginn, Fn. 2, S. 17 f.

<sup>42</sup> Siehe dazu auch: <http://grani.ru/Politics/World/Europe/Ukraine/m.231434.html>. Am 24.7.2014 zerfiel die Koalition durch den Austritt der Partei „Udar“, wodurch eine Voraussetzung für die Auflösung der Verchovna Rada durch Präsident *Porošenko* geschaffen wurde. <http://ria.ru/world20140724/1017388609.html>. Am 25.8.2014 löste *Porošenko* das Parlament auf und setzte Neuwahlen für den 26. Oktober 2014 an. *Konrad Schuller*, Das Ende des Kiewer Einmannprojekts, FAZ vom 27.8.2014, S. 2.

<sup>43</sup> *Luchterhandt*, Fn. 7, S. 263; zur Problematik des 2004 eingeführten Regierungssystems siehe – mit anderer Akzentsetzung – auch *Wieser*, Fn. 7.

Mit Blick auf die Legitimitäts- und die Legalitätsproblematik sei abschließend in vollem Wortlaut jenes zusammenfassende Urteil wiedergegeben, das *Gerhard Simon* über den Macht- und Regimewechsel in Kiew gefällt hat.<sup>44</sup>

Damit hatte das Parlament innerhalb von nur fünf Tagen [sc. 22.-27. Februar 2014 – *O. L.*] die drohende Staatskrise abgewendet und die Grundlage für einen demokratischen Neubeginn gelegt. Die vor allem in Russland zunehmend schrille Kritik, es habe sich um die Machtergreifung einer „Junta“ von „Faschisten“ und anderen „Extremisten“ gehandelt, ist umso absurd, als hier jenes Parlament handelte, das im Oktober 2012 auf dem Höhepunkt der Macht von Präsident *Janukovyč* gewählt worden war. Dabei hatten internationale Wahlbeobachter seinerzeit umfangreiche Manipulationen und zwar zugunsten der regierenden Partei der Regionen konstatiert; die Opposition war hingegen massiv eingeschränkt worden [Anmerkung: Hier folgt ein Hinweis *Simons* auf seinen Aufsatz „Staatskrise in der Ukraine“, S. 26 f., der oben unter Fn. 2 aufgeführt ist]. Im Februar 2014 vollzog also das Parlament mit einer breiten Mehrheit von Zweidritteln der Abgeordneten bei den wichtigsten Beschlüssen einen Machtwechsel, nachdem das bisherige Regime jede Unterstützung verloren hatte. Selbstverständlich hatte erst die drei Monate dauernde Protestbewegung des Euromajdan die Voraussetzungen für diesen Machtwechsel geschaffen. Insofern wirkten hier eine zivilgesellschaftliche Basisbewegung und das Verfassungsorgan Parlament zusammen, um das Land aus der Krise zu führen, in die das korrupte Präsidialregime es gestürzt hatte. Dabei war der Majdan der Sieger; die bisherige Partei der Macht wurde in den Wirren aufgerieben.

<sup>44</sup> *Simon*, Zusammenbruch und Neubeginn, Fn. 2, S. 18.