

# Igor Usenko

## Säuberung der Staatsverwaltung auf Ukrainisch

### I. Einleitung

Die friedliche und für die Welt offene Ukraine wurde unerwartet für viele im Laufe des letzten Jahres zu einem der heißesten Orte des Planeten. Die Aufmerksamkeit der europäischen und weltweiten Öffentlichkeit richtete sich dabei vielmehr auf den verzweifelten Kampf der Ukrainer für die Souveränität und staatliche Unabhängigkeit des eigenen Landes als auf die gesellschaftlichen und politischen Veränderungen in der Ukraine nach dem Sturz des Regimes von *Viktor F. Janukovyč*. Noch weniger wird die aktuelle ukrainische Gesetzgebung analysiert, die bis zu einem gewissen Grad ihre rein juristische Bedeutung verliert und zu einer Form der Propaganda bei der politischen Ausrichtung der neuen ukrainischen Regierung wird. Eine der sogenannten Forderungen des Majdan – das öffentliche Verlangen nach revolutionären Veränderungen – war die Säuberung der Staatsverwaltung von konservativen Angestellten, die hingebungsvoll dem diktatorischen Regimes gedient hatten und heute bewusst oder unbewusst den Transformationsprozess der Ukraine hin zu einem aufblühenden demokratischen Rechtsstaat bremsen. Im postkommunistischen Europa nennt man solche Säuberungen Lustration und hält diese für eine unentbehrliche Voraussetzung, um ein qualitativ höheres Niveau der Staatsverwaltung zu erreichen.

In diesem Zusammenhang für die Ukraine signifikant und besonders interessant für Beobachter aus der ganzen Welt ist der Versuch der ukrainischen Regierung, das Problem der Lustration per Gesetz nicht so sehr auf die ehemalige kommunistische Nomenklatura zu beziehen, sondern auf die neuen Diktatoren, die aufgrund der uneingeschränkten Macht der Oligarchen und kriminellen Gruppierungen sowie der immensen Korruption groß geworden sind.

Inkarnation der „Lustration auf Ukrainisch“ ist das vom nationalen Parlament (Verchovna Rada) der Ukraine verabschiedete Gesetz der Ukraine „Über die Säuberung der Staatsverwaltung“ vom 16. September 2014 (im Folgenden: Gesetz) geworden.<sup>1</sup> Im Folgenden werden kurz die wichtigsten Regelungen des Gesetzes vorgestellt, da ihre Kenntnis Voraussetzung für eine eingehendere juristische Analyse ist.

### II. Präambel

In der kurzen Präambel heißt es:

Dieses Gesetz legt die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen für die Durchführung der Säuberung der Staatsverwaltung (Lustration) zum Zweck der Verteidigung und Stärkung der demokratischen Werte und der Vorrangstellung des Rechts und der Menschenrechte in der Ukraine fest.

Warum eigentlich der Bedarf an einer Säuberung der Staatsverwaltung entstanden ist, wird in der Präambel nicht erläutert, aber in der heutigen Ukraine wird die Säuberung der Staatsverwaltung bzw. Lustration von der einheitlich von revolutionärer Leidenschaft aufgewühlten Gesellschaft verlangt, so dass scheinbar keine Begründung erforderlich ist.

---

<sup>1</sup> Відомості Верховної Ради України. 2014. – № 44. – Ст. 2041, online verfügbar unter: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.

### III. Artikel 1

Das Gesetz beginnt mit Artikel 1 „Allgemeine Grundlagen der Säuberung der Staatsverwaltung“. Der erste Absatz des Artikels enthält folgende Definition:

Säuberung der Staatsverwaltung (Lustration) ist das durch dieses Gesetz oder durch Gerichtsentscheid festgelegte Verbot für natürliche Personen, bestimmte Positionen in den Organen der staatlichen Verwaltung und Organen der lokalen Selbstverwaltung zu übernehmen (oder innezuhaben) (im Folgenden: Positionen) (außer durch Wahlen vergebene Ämter).

Im zweiten Absatz des Artikels wird festgestellt, dass

die Säuberung der Staatsverwaltung (Lustration) durchgeführt wird mit dem Ziel, den Personen die Beteiligung an der Staatsverwaltung zu verwehren, die durch ihre Entscheidungen, Handlungen und Unterlassungen (und/oder einen Beitrag dazu) die Usurpation der Macht durch den Präsidenten der Ukraine Viktor Janukowyč, die Gefährdung der Grundlagen der nationalen Sicherheit und Verteidigung der Ukraine oder die unrechtmäßige Verletzung von Menschen- und Bürgerrechten unterstützt haben.

Daraus ergibt sich die zentrale Besonderheit der „ukrainischen Lustration“: Im Gegensatz zu den analogen Prozessen in anderen europäischen Ländern ist sie nicht gegen Vertreter der ehemaligen kommunistischen Herrschaft oder gegen Mitarbeiter der Geheimdienste gerichtet, was im dritten Jahrzehnt der Unabhängigkeit der Ukraine fast nicht mehr aktuell ist, sondern gegen die aktiven Unterstützer des gestürzten Regimes von *Janukowyč*. Gleichzeitig ist durch die unglückliche juristische Wortwahl dieser Norm eine doppelte Auslegung folgender Formulierung möglich: „Handlungen, [...] die die Gefährdung der Grundlagen der nationalen Sicherheit und Verteidigung der Ukraine oder die unrechtmäßige Verletzung von Menschen- und Bürgerrechten unterstützt haben.“ Die Formulierung des Artikels ist so, als ob die rechtswidrigen Handlungen nur mit dem Regime von *Janukowyč* verbunden sind und nicht mit der ukrainischen Geschichte insgesamt. In weiteren Artikeln findet sich jedoch ein breiterer Ansatz, der es ermöglicht, „die Gefährdung der Grundlagen der nationalen Sicherheit und Verteidigung der Ukraine oder die unrechtmäßige Verletzung von Menschen- und Bürgerrechten“ anders auszulegen, nämlich im Zusammenhang mit den Ereignissen auf der Krim und in der Ostukraine.

Im selben zweiten Absatz des Artikels wird festgelegt, dass die Lustration auf den folgenden Prinzipien basiert, die unstrittig sind: Vorrangstellung von Recht und Gesetz; Offenheit, Transparenz und Öffentlichkeit; Unschuldsvermutung; individuelle Verantwortung; Garantie des Rechts auf Verteidigung. Es gibt noch eine weitere Regelung von prinzipiellem Charakter: Dass „Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen der Organe der Staatsverwaltungen bei der Umsetzung dieses Gesetzes vor Gericht angefochten werden können“, steht im Absatz 8 dieses Artikels.

Die Absätze 3 und 4 dieses Artikels bestimmen die Geltungsdauer der Einschränkung des Zugangs zum Staatsdienst für verschiedene Kategorien von Amtsinhabern. Im Absatz 3 ist eine Frist von 10 Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes vorgesehen für Positionen (Personen), die in Art. 3 Abs. 1, 2, 4 und 8 aufgelistet sind. Das sind Regierungsmitglieder, Leiter von Behörden der zentralstaatlichen Exekutive, deren erste und weitere Stellvertreter, der Generalstaatsanwalt der Ukraine, die Leiter der Geheimdienste und der Strafverfolgungsbehörden, deren erste und weitere Stellvertreter, die Mitglieder des Obersten Justizrates und der Obersten Qualifizierungskommission der Richter der Ukraine, Berufsrichter, der Vorsitzende der Staatlichen Gerichtsverwaltung, dessen erster und weitere Stellvertreter, die Mitglieder der Zentralen Wahlkommission, des Nationalrats der Ukraine für Fernsehen und Hörfunk, die Vorsitzenden und Mitglieder der nationalen Kommissionen, die für die Durchführung der staatlichen Regulierung im Bereich der natürlichen Monopole, der Kommunikation und Informationstechnologie, der Kapital-

märkte und Finanzdienstleistungen zuständig sind. Die gleiche zeitliche Beschränkung gilt für alle Personen, die nicht rechtzeitig eine Mitteilung nach Artikel 4 des Gesetzes abgegeben haben, der weiter unten behandelt wird.

Andere Amtsinhaber bei den Streitkräften der Ukraine und anderen im Einklang mit Gesetzen eingerichteten Militäreinheiten, mit Ausnahme von Wehrdienstleistenden und einberufenen Reservisten; der Leiter der Präsidialverwaltung der Ukraine, der Leiter der staatlichen Verwaltungsabteilung, der Leiter des Sekretariates der nationalen Regierung (Ministerkabinett) der Ukraine; der Bevollmächtigte der Regierung für Korruptionsbekämpfung sowie dessen erste und weitere Stellvertreter; leitende Angestellte des Innenministeriums, des Staatlichen Dienstes für Spezialkommunikation und Informationsschutz der Ukraine, des Katastrophenschutzes, der Zoll- und Steuerbehörden; die Beamten und Angestellten der Staatsanwaltschaft der Ukraine, des Geheimdienstes der Ukraine, des Auslandsgeheimdienstes der Ukraine, der Verwaltung des staatlichen Personenschutzes der Ukraine und der Nationalbank der Ukraine; die Leiter der nationalen Unternehmen einschließlich der Rüstungsunternehmen im Staatseigentum sowie der staatlichen Unternehmen die Verwaltungsdienstleistungen erbringen, werden gemäß Absatz 4 dieses Artikels (mit Verweis auf Art. 3 Abs. 3 und 5 bis 7 dieses Gesetzes) nur nach einem Gerichtsurteil in den entsprechenden Rechten für fünf Jahre ab der Urteilsverkündung eingeschränkt. Dabei gibt es im Absatz 6 dieses Artikels eine schwerverständliche Norm, die besagt:

Die Anwendung des in diesem Artikel in Absatz 3 vorgesehenen Verbotes bezüglich einer Person ist kein Grund für die Nichtanwendung des in diesem Artikel in Absatz 4 vorgesehenen Verbotes, wenn die entsprechenden Gründe vorliegen und gemäß dem in diesem Gesetz festgelegten Verfahren.

Es sieht so aus, als würde hier ein Druckfehler vorliegen und tatsächlich gemeint sei: „Die Nichtanwendung“ des in diesem Artikel in Absatz 3 vorgesehenen Verbotes [...].

Dies erscheint vor allem deshalb schlüssig, weil in Absatz 5 dieses Artikels eine allgemeine Regelung festlegt, dass ein im Gesetz vorgesehenes Verbot Ämter zu bekleiden gegen jede Person nur einmal ausgesprochen werden darf.

Der siebte Absatz des Artikels enthält eine wichtige Ausnahme, welche besagt, dass die im Gesetz vorgesehenen Verbote nicht auf Personen angewendet werden dürfen, die als Teilnehmer an Kampfhandlungen im Rahmen der Anti-Terror-Operation im Osten der Ukraine gemäß der gesetzlichen Vorgaben anerkannt worden sind. Dies gilt allerdings nicht für Personen, die mehr als ein Jahr während des Regimes von *Janukowyč* Ämter innehatten, die in Artikel 3.1 des Gesetzes aufgeführt sind. Diese Personen werden ohne Einschränkungen entlassen.

## IV. Artikel 2

Artikel 2 „Ämter, bei denen die Säuberungsmaßnahmen angewendet werden“ umfasst zusätzlich zu den oben genannten Ämtern (Artikel 2, Punkte 1–8) noch drei Kategorien:

Punkt 9) die Leiter der nationalen Unternehmen einschließlich der Rüstungsunternehmen im Staatseigentum sowie der staatlichen Unternehmen, die Verwaltungsdienstleistungen erbringen; Punkt 10) andere Bedienstete der Staatsverwaltung auf der nationalen und lokalen Ebene (außer solchen, die durch Wahlen vergebene Ämter innehaben); Punkt 11) Personen, die die in den Punkten 1 bis 10 dieses Artikels aufgeführten Ämter einnehmen möchten.

## V. Artikel 3

Der wichtigste und am meisten diskutierte Artikel des Gesetzes scheint Artikel 3 mit dem Titel „Kriterien bei der Säuberung der Staatsverwaltung“ zu sein.

Im ersten Absatz dieses Artikels werden die hochrangigen Ämter aufgelistet, deren Inhaber unter die zehnjährige Lustrationsfrist fallen, wenn ihre Amtszeit vom 25. Februar 2010 bis zum 22. Februar 2014 insgesamt nicht weniger als ein Jahr betragen hat.

Im zweiten Absatz wird für dieselben Ämter festgelegt, dass die zehnjährige Frist auch für Amtsinhaber gilt, die weniger als ein Jahr amtiert haben, aber in der kritischen Protestperiode vom 21. November 2013 bis zum 22. Februar 2014 im Amt waren und in dieser Zeit nicht auf eigenen Wunsch aus dem Staatsdienst ausgeschieden sind.

In den einzelnen Punkten dieses Absatzes werden genannt:

Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden, die an der Festnahme von Personen (im Folgenden: solche Personen) beteiligt waren, die später von straf- und verwaltungsrechtlicher Verantwortung freigesprochen wurden auf Grundlage des Gesetzes der Ukraine „Über die Beseitigung der negativen Folgen und die Einstellung der Verfolgung und Verurteilung von Personen bezüglich der Ereignisse während der Durchführung der friedlichen Versammlungen“ vom 29. Januar 2014 sowie des Gesetzes der Ukraine „Über die Einstellung der Verfolgung und Verurteilung von Personen bezüglich der Ereignisse während der Durchführung der friedlichen Versammlungen, und über die Anerkennung der Gesetze, die für ungültig erklärt worden waren“ vom 21. Februar 2014; die Berichte oder Protokolle über verwaltungsrechtliche Verstöße, Mitteilungen über den Verdacht der Begehung einer Straftat oder die Anklageerhebung gegen solche Personen verfassten oder auf eigene Initiative ihre Erstellung unterstützten;

Mitarbeiter der Behörde für vorgerichtliche Untersuchungen, Ermittler und operative Mitarbeiter und Inspektoren, die gegen solche Personen Ermittlungen geführt haben;

Mitarbeiter der Staatsanwaltschaft, die bezüglich solcher Personen Verfahren durchgeführt haben, Anträge oder Genehmigungen eingereicht haben, Anträge auf Durchführung von Präventivmaßnahmen unterstützt haben oder die gerichtliche Strafverfolgung unterstützt haben;

Richter, die bezüglich solcher Personen Zwangsvorführungen vor Gericht im Rahmen von Präventivhaft oder Entscheidungen über die verwaltungs- oder strafrechtliche Verurteilung genehmigt haben.

Im Absatz 3 dieses Artikels ist eine fünfjährige Lustrationsfrist für Richter vorgesehen, die bezüglich solcher Personen Zwangsvorführungen vor Gericht im Rahmen von Präventivhaft genehmigt haben, die Urteile gegen Personen erlassen und bestätigt haben, die unter die volle Amnestie gemäß dem Gesetz der Ukraine „Über die Einführung von Änderungen im Gesetz der Ukraine ‚Über den Erlass einer Amnestie in der Ukraine‘ bezüglich der vollständigen Rehabilitation der politischen Gefangenen“ vom 27. Februar 2014 Nr.792–VII fallen, sowie für Mitarbeiter der Behörden des Innenministeriums, der Staatsanwaltschaft und anderer Strafverfolgungsbehörden, die durch ihre Entscheidungen, Maßnahmen oder Unterlassungen die strafrechtliche Verfolgung oder Verurteilung solcher Personen organisiert (und/oder unterstützt) haben.

Im Absatz 4 dieses Artikels ist vorgesehen, dass unter die zehnjährige Lustrationsfrist auch Personen fallen, die:

in Führungspositionen ab der Position eines Sekretärs eines Bezirkskomitees (und höher) der Kommunistischen Partei der Sowjetunion; der Kommunistischen Partei der Ukraine oder der Kommunistischen Partei einer der Republiken der ehemaligen Sowjetunion gewählt wurden und gearbeitet haben;

in Führungspositionen ab der Position eines Sekretärs des ZK LKSMU [Zentralkomitee des Komsomol, d. h. des Jugendverbandes der Kommunistischen Partei in der Ukraine, Anm. d. Übers.] und höher gewählt wurden und gearbeitet haben;

als Angestellte des KGB der UdSSR, KGB der USSR, des KGB einer der Republiken der ehemaligen UdSSR, des militärischen Abschirmdienstes des Verteidigungsministeriums der UdSSR arbeiteten oder zu den Geheimagenten gehörten oder Absolventen der Hochschulen des KGB der UdSSR (außer der technischen Fachrichtungen) sind.

Nach Absatz 5 dieses Artikels können diejenigen Amtsinhaber der nationalen und lokalen Staatsverwaltung, die nicht zu den genannten Gruppen gehören, der Lustration (fünfjähriges Amtsverbot) unterliegen, die zwischen dem 25. Februar 2010 und dem 22. Februar 2014 durch ihre Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen – die durch ein rechtskräftiges Gerichtsurteil bestätigt wurden – beigetragen haben zur widerrechtlichen Aneignung der Macht durch den Präsidenten der Ukraine, Viktor *Janukowyč*, zur Unterminierung der Grundlagen der nationalen Sicherheit, Verteidigung oder territorialen Integrität der Ukraine, welche zur Verletzung von Menschenrechten und -freiheiten geführt hat.

Das gleiche gilt auf Grundlage rechtskräftiger Gerichtsurteile für Angestellte und Beamte der nationalen und lokalen Staatsverwaltung, darunter Richter, Mitarbeiter des Innenministeriums, der Staatsanwaltschaft und anderer Strafverfolgungsbehörden, welche 1) dazu beigetragen haben, die Wahrnehmung des verfassungsmäßigen Rechts der Bürger der Ukraine auf friedliche Versammlungen und Durchführung von Demonstrationen einzuschränken oder dem Leben, der Gesundheit, dem Eigentum solcher Personen im Zeitraum zwischen dem 21. November 2013 und dem 22. Februar 2014 Schaden zugefügt haben (Artikel 3.6); 2) mit Geheimdiensten anderer Staaten als Informanten zusammengearbeitet haben; 3) durch ihre Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen die Grundlage der nationalen Sicherheit, Verteidigung und territorialen Integrität gefährdet haben (und/oder dabei mitgewirkt haben); 4) öffentlich zur Verletzung der territorialen Integrität und Souveränität der Ukraine aufgerufen haben; 5) interethnische Spannungen geschürt haben; 6) durch rechtswidrige Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen Menschenrechte und allgemeine Freiheiten verletzt haben, wenn dies durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte bestätigt worden ist.

Das zehnjährige Amtsverbot gilt auch für Personen, deren Überprüfung falsche Angaben in der vorjährigen Steuererklärung bezüglich Eigentum, Einkünften, Ausgaben und finanziellen Verpflichtungen gemäß den Vorgaben des Gesetzes der Ukraine „Über die Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption“, und/oder Unstimmigkeiten in den Angaben in den Steuerklärungen zum Wert des Eigentums (zu Eigentumsrechten), welches (welche) während der Amtszeit auf einer im hier behandelten Gesetz in Artikel 2.1, Punkt 1–10 genannten Position erworben wurde (wurden) sowie zu Einkünften aus legalen Quellen, ergeben hat.

Auf diese Weise ist der Personenkreis, der unter die Lustration fällt, im Artikel 3 gegenüber Artikel 1.2 des Gesetzes wesentlich ausgeweitet worden. Insbesondere wurden ehemalige hochrangige Funktionäre der Kommunistischen Partei und des Komsomol, Mitarbeiter und V-Leute der kommunistischen Geheimdienste der UdSSR sowie Einzelpersonen mit Einnahmen, deren Herkunft mit Korruption in Verbindung gebracht werden kann, in die Liste aufgenommen.

In Absatz 9 dieses Artikels, der weit über den Titel des Artikels hinausgeht, wird die Verpflichtung der Gerichte und anderer Staatsorgane festgelegt, ein „Einheitliches staatliches Register der Personen, die unter das Gesetz der Ukraine ‚Über die Säuberung des Staatsverwaltung‘ fallen“ anzulegen.

Darüber hinaus heißt es im Absatz 10 des Artikels:

Bei einer Verurteilung von Personen, die in den Absätzen 5–7 dieses Artikels genannt sind, verhängen die Gerichte das in Artikel 1.4 festgelegte Verbot als Haupt- oder Nebenstrafe nach den Bestimmungen des Strafgesetzbuches der Ukraine.

Das heißt, dass die gemäß Säuberungsgesetz verhängten Strafen den Charakter einer strafrechtlichen Verurteilung besitzen.

## VI. Artikel 4

Gemäß Artikel 4 sollen die von der Lustration betroffenen Personen innerhalb von zehn Tagen nach Beginn der Überprüfung in ihrer Behörde oder ihrem Unternehmen eine Erklärung abgeben über Umstände, die Grundlage für ein Amtsverbot sein könnten. Wenn eine Person das Vorhandensein solcher Umstände erklärt, wird die betreffende Person spätestens drei Tage nach Vorlage der Erklärung entlassen und mit dem entsprechenden Amtsverbot von 5 oder 10 Jahren belegt. Personen, die keine Selbstanzeige erstatten, müssen in ihre Überprüfung und die Offenlegung sie betreffender Informationen gemäß den Vorgaben dieses Gesetzes einwilligen. Wenn die Einwilligung nicht rechtzeitig vorgelegt wird, ist dies ein Entlassungsgrund spätestens am dritten Tag nach Ablauf der Abgabefrist, wobei ein zehnjähriges Amtsverbot gemäß Artikel 1.3 des Gesetzes verhängt wird.

## VII. Artikel 5

Artikel 5 regelt die Überprüfungsverfahren. Diese werden sehr detailliert geregelt, weshalb wir uns hier nur auf die zentralen Bestimmungen in einer freieren Darstellung beschränken.

Für die Organisation des Überprüfungsprozesses ist in der gesamten Ukraine das Justizministerium der Ukraine zuständig. Die vom Ministerium dazu erstellten Dokumente unterliegen mehrheitlich der Genehmigung durch die nationale Regierung (Ministerkabinett) der Ukraine. Bei der Überprüfung werden einige zuständige Staatsorgane hinzugezogen. Offensichtlich geht es hier vor allem um die Sicherheitsbehörden, Rechtsschutzorgane, Staatsanwälte, Steuerbehörden, staatliche Justizverwaltung und andere. Beim Justizministerium der Ukraine wird eine öffentliche Institution mit Zuständigkeit für Fragen der Lustration gebildet, welche Vertreter von Medien und Öffentlichkeit umfassen muss, um die öffentliche Kontrolle über den Prozess der Säuberung zu gewährleisten.

Die Überprüfung soll systematisch von oben nach unten durchgeführt werden, beginnend mit dem Justizminister, anderen potenziell für die Überprüfung zuständigen Personen und den Regierungsmitgliedern und endend mit den einfachen Angestellten der nationalen und lokalen Staatsverwaltungen.

Die Organisation der Überprüfung in einer bestimmten Institution (Behörde, Unternehmen) wird in der Regel dem Leiter der jeweiligen Institution übertragen, der die Befugnisse zur Entlassung von Personen im Zusammenhang mit der Überprüfung besitzt. Als Ausnahme wird die Organisation der Überprüfung der Berufsrichter dem Gerichtsvorsitzenden des Gerichts übertragen, bei dem der jeweilige Berufsrichter beschäftigt ist. Die Organisation der Überprüfung des Obersten Justizrates, der Obersten Qualifizierungskommission der Richter der Ukraine, der Zentralen Wahlkommission und des Nationalrats der Ukraine für Fernsehen und Hörfunk wird von dem Vorsitzenden der jeweiligen Institution übernommen, bei der die betreffende Person beschäftigt ist.



Natürlichen und juristischen Personen muss es möglich sein, den für die Überprüfung zuständigen Behörden sowie der öffentlichen Institution mit Zuständigkeit für Fragen der Lustration beim Justizministerium der Ukraine Informationen über zu überprüfende Personen einzureichen, die zum Beschäftigungsverbot gemäß Gesetz führen können.

Der Überprüfungsprozess bezieht sich auf die Richtigkeit der Angaben in der im Rahmen des Lustrationsprozesses vorgelegten Erklärung und in der Steuererklärung bezüglich Vermögen, Einkünfte, Ausgaben und finanzieller Verpflichtungen des Vorjahres. Auf Antrag der von staatlicher Seite mit der Überprüfung Beauftragten werden diese Angaben überprüft und ein Gutachten erstellt. Falls im Zuge der Überprüfung zweifelhafte Angaben oder Unstimmigkeiten festgestellt werden, muss die für die Überprüfung zuständige Stelle innerhalb von drei Tagen ab dem Zeitpunkt der Feststellung, spätestens jedoch am dreißigsten Tag nach Eingang der Kopie der Steuererklärung, die betroffene Person informieren. Die überprüfte Person muss spätestens am fünfzehnten Werktag nach Eingang der Benachrichtigung eine schriftliche Erklärung bezüglich der vorliegenden Tatbestände sowie entsprechende Belege der für die Überprüfung zuständigen Stelle vorlegen, die bei der Vorbereitung des Gutachtens berücksichtigt werden müssen.

Die für die Überprüfung zuständige Stelle schickt das von ihrem Leiter (oder seinen Vertretern) unterschriebene Gutachten spätestens am sechzigsten Tag nach dem Beginn der Überprüfung an den Leiter der Institution, die die Anfrage auf Überprüfung gestellt hat.

Dieses Gutachten kann von der betroffenen Person vor Gericht angefochten werden.

Falls die Überprüfung ein negatives Ergebnis bringt, wird die betroffene Person durch den für die Überprüfung zuständigen Vorgesetzten entlassen. Speziell im Fall von Berufsrichtern sendet das Justizministerium der Ukraine innerhalb von drei Tagen ab dem Datum des Eingangs das negative Gutachten an den Obersten Justizrat und/oder die Oberste Qualifizierungskommission der Richter der Ukraine und schlägt die Entlassung des entsprechenden Richters aus seinem Amt vor. Alle Überprüfungsergebnisse, die an den für die Organisation der Überprüfung verantwortlichen Vorgesetzten weitergegeben wurden, werden in die Personalakte der betroffenen Person aufgenommen.

## VIII. Artikel 6

Artikel 6 des Gesetzes ist überschrieben mit „Bewerbungsunterlagen von Personen, die sich um ein Amt bewerben“, wobei sein Inhalt etwas umfassender ist als der Titel. Der Artikel sieht vor, dass Personen, die sich auf ein im Gesetz aufgeführtes Amt bewerben, mit ihrer Bewerbung eine Erklärung abgeben, dass sie nicht von den in Art. 1 Abs. 3 und 4 des Gesetzes vorgesehenen Einschränkungen betroffen sind und einer Überprüfung und anschließenden Veröffentlichung der Ergebnisse zustimmen. Die Angaben im Bewerbungsschreiben werden in der Form und in dem Zeitrahmen, der in Artikel 11 des Gesetzes der Ukraine „Über die Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption“ vorgesehen ist, speziell überprüft. Ein negatives Ergebnis der Überprüfung ist ein Grund, dieser Person die Einstellung zu verweigern.

## IX. Artikel 7

Die Erstellung und Führung des „Einheitlichen staatlichen Registers der Personen, die unter das Gesetz der Ukraine ‚Über die Säuberung des Staatsverwaltung‘ fallen“ wird im Artikel 7 dem Justizministerium der Ukraine übertragen. Des Weiteren wird in diesem Artikel das Auskunftsverfahren über den Inhalt des Registers geregelt.

## X. Artikel 8

Artikel 8 sieht vor, dass die parlamentarische Kontrolle der Umsetzung dieses Gesetzes im Rahmen der verfassungsgemäßen Vollmachten durch das nationale Parlament (Verchovna Rada) erfolgt und andere staatliche Organe die Kontrolle über die Umsetzung dieses Gesetzes im Rahmen ihrer Befugnisse und in der Form vornehmen, die in der Verfassung und den Gesetzen der Ukraine vorgesehen ist.

## XI. Schluss- und Übergangsbestimmungen

Die Schluss- und Übergangsbestimmungen des Gesetzes legen einige Maßnahmen zur Umsetzung des Gesetzes in die Praxis fest und nehmen einige Änderungen am Arbeitsgesetz und Strafgesetz sowie an den Gesetzen „Über das Gerichtswesen und den Status der Richter“ und „Über die Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption“ vor.

Die Vorgesetzten, die die Befugnis zur Entlassung und/oder Einleitung eines Entlassungsverfahrens gegenüber Personen besitzen, die dem Verbot gemäß Artikel 1.3 des Gesetzes basierend auf den in Artikel 3.1 festgelegten Kriterien unterliegen, werden bevollmächtigt, innerhalb von zehn Tagen ab dem Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes auf Grundlage von Informationen aus den Personalakten dieser Personen:

1) diese Personen aus dem Amt zu entlassen oder dem Leiter der Stelle, die die Befugnis zur Entlassung dieser Personen besitzt, die Dokumente bezüglich ihrer Entlassung spätestens 10 Werktage nach Erhalt der entsprechenden Dokumente zu senden;

2) dem Justizministerium der Ukraine die Entlassung mitzuteilen und in der Form und in den Fristen, die das Gesetz vorsieht, Informationen über die Anwendung des Verbotes gemäß Artikel 1.3 des Gesetzes, zum Zweck der Veröffentlichung auf der offiziellen Website des Justizministeriums der Ukraine und zur Eintragung in das „Einheitlichen staatlichen Registers der Personen, die unter das Gesetz der Ukraine ‚Über die Säuberung des Staatsverwaltung‘ fallen“ zur Verfügung zu stellen.

## XII. Umsetzungsbestimmungen

Genau einen Monat nach der Verabschiedung des Gesetzes hat das Ministerkabinett der Ukraine am 16. Oktober 2014 die Regierungsverordnung „Einige Fragen bezüglich der Umsetzung des Gesetzes der Ukraine ‚Über die Säuberung der Staatsverwaltung‘“<sup>2</sup> verabschiedet, in dem es insbesondere das „Verfahren zur Überprüfung der Zuverlässigkeit der Informationen über die Anwendung der Verbote in Artikel 1, Absatz 3 und 4 des Gesetzes der Ukraine ‚Über die Säuberung der Staatsverwaltung‘“ regelt und die „Liste der Organe, die die Zuverlässigkeit der Informationen bezüglich der Anwendung der Verbote gemäß Artikel 1.3 und 1.4 des Gesetzes der Ukraine ‚Über die Säuberung der Staatsverwaltung‘ überprüfen“ vorlegt. Diese Verordnung hat einer Reihe von Bestimmungen des Gesetzes konkrete bürokratische Definitionen gegeben und hat Vorlagen für die erforderlichen Standarddokumente (Bewerbungen, Benachrichtigungen, Anfragen etc.) geliefert, die im Prozess der Lustration verwendet werden. Die Verordnung hat aber auf Inhalt und Substanz des Gesetzes keine Auswirkung gehabt.

<sup>2</sup> Офіційний вісник України. – 2014 – № 85. – Ст. 2412, online verfügbar unter: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/563-2014-%D0%BF>.



### XIII. Kommentar

Das Gesetz war noch nicht einmal in Kraft getreten, als es schon Ziel massiver Kritik durch Öffentlichkeit, Experten, Richter, Mitarbeiter von Strafverfolgungsbehörden und Geheimdienst und durch andere wurde. Es scheint, dass die Kritik im Allgemeinen berechtigt war. Unter Berücksichtigung einiger eigener Überlegungen sollen hier die wichtigsten Anmerkungen zum Gesetz systematisiert werden.

Im normalen Gesetzgebungsprozess ist vor der Verabschiedung eines jeden Gesetzes die Diskussion und Verabschiedung eines wissenschaftlichen Konzeptes vorgesehen, in dem das Ziel des Gesetzes, sein Platz in der Rechtsordnung, der Bereich der durch das Gesetz geregelten Rechtsbeziehungen, die wichtigsten juristisch-institutionellen und rechtlichen Mechanismen zur Zielerreichung und vieles mehr festgelegt werden. Offensichtlich gab es ein solches Konzept für das Lustrationsgesetz nicht.

Im Ergebnis ist nicht einmal die grundlegende Frage geklärt worden, ob die Lustration selbst der aktuellen Verfassung der Ukraine entspricht. Entgegen der Vorstellung der Öffentlichkeit ist in der Verfassung folgendes festgeschrieben: „Alle Bürger genießen das gleiche Recht auf Zugang zum öffentlichen Dienst sowie zu Positionen in der lokalen Selbstverwaltung“ (Artikel 38.2) und im Gegensatz zu einigen anderen Artikeln über die Menschen- und Bürgerrechte gibt es hier keine Vorgaben, die eine gesetzliche Einschränkung dieses Rechts ermöglichen. In der Verfassung gibt es auch etliche weitere Normen etwa bezüglich des Arbeitsrechtes oder der Unabhängigkeit der Gerichte (Artikel 8, 38, 43, 58, 61, 126), die im Widerspruch zur Idee der Lustration selbst zu stehen scheinen.

Dementsprechend hätten vor der Verabschiedung eines Gesetzes, das Zugangsbeschränkungen zum öffentlichen Dienst für bestimmte Kategorien von Bürgern vorsieht, entsprechende Änderungen in der Verfassung der Ukraine vorgenommen werden sollen.

Außerdem sollte zunächst auf der politischen Ebene eine Verurteilung bestimmter Phänomene oder Handlungen erfolgen, bevor entsprechende Personengruppen mit Sanktionen belegt werden. So ist trotz einer Zunahme antikommunistischer Einstellungen der ukrainischen Bevölkerung und einer zunehmend negativen Sicht auf die sowjetische Vergangenheit bisher der Versuch, die Epoche der Sowjetunion offiziell zur „Zeit der Unfreiheit“ der Ukraine zu erklären, misslungen. In keinem einzigen Rechtsakt wurde die Zugehörigkeit zum kommunistischen Parteiapparat oder zur Kommunistischen Partei verurteilt. Die Aktivitäten der sowjetischen Geheimdienste und deren freiwilliger Helfer werden – mit Ausnahme der illegalen Repressionen – insgesamt als patriotisch, als für die Existenz des Staates unentbehrlich usw. charakterisiert. Also sind von der „Säuberung“ Personen und Handlungen betroffen, die noch nie auf der gesetzlichen Ebene als für die Gesellschaft gefährlich oder als auch nur moralisch verwerflich charakterisiert wurden.

Durch diese und andere konzeptionellen Mängel entstehen in den Bestimmungen des Gesetzes Widersprüche bezüglich der Frage, von wem letztendlich die Staatsverwaltung der Ukraine gesäubert werden soll. Es ergeben sich Dopplungen und Widersprüche zu den Bestimmungen anderer Gesetze und es werden keine neuen rechtlichen Verfahren vorgeschlagen, die speziell für die Lustration konzipiert sind. Stattdessen werden die bereits bestehenden Verfahren der Korruptionsbekämpfung, der Steuerprüfung und der strafrechtlichen Verfolgung verwendet.

Ein weiteres konzeptionelles Problem des Gesetzes ist die extrem breite Definition des vom Lustrationsgesetz betroffenen Personenkreises: Wenn man bedenkt, dass am Ende der entsprechenden Auflistung in Artikel 2.10 steht: „andere Bedienstete der Staatsverwaltung auf der nationalen und lokalen Ebene (außer solchen, die durch Wahlen vergebene Ämter innehaben)“, so ist festzustellen, dass von der Überprüfung fast alle

Beamten und Angestellten der Staatsverwaltung einschließlich des Militärs und der Polizei erfasst werden können. Nach der amtlichen Statistik waren im Jahr 2013 in der Ukraine 433.269 Beamte und Angestellte im Staatsdienst und in den Organen der lokalen Selbstverwaltung beschäftigt, darunter 32.952 Vertreter der Richterschaft und Staatsanwaltschaft.<sup>3</sup> Das heißt, dass eine große Zahl von Staatsbediensteten sowie deren Familien in dieser für das Land schwierigen Zeit für einen bestimmten Zeitraum, der sich bei solchen Überprüfungen immer ergibt, im täglichen Arbeitsprozess fehlen wird. Es fällt nicht schwer, sich die damit verbundenen psychologischen Aspekte vorzustellen, die noch dazu von dem Appell begleitet werden oder gar den Beamten als Pflicht auferlegt werden, über ihre Kollegen kompromittierende Informationen zu liefern.

In gesetzgeberisch-technischer Hinsicht sind die umständlichen Listen verschiedener Kategorien von Staatsbediensteten in Artikel 2 und 3 des Gesetzes schlecht formuliert worden. Die Kategorien sind nicht klar voneinander getrennt und enthalten nicht existierende Positionen. So wurde das Problem öffentlich bekannt, nachdem der Auslandsgeheimdienst sich unter Bezugnahme auf seine Verfassungsrechte an das Verfassungsgericht der Ukraine wandte.<sup>4</sup> Es ging darum, dass in Artikel 2.1 unter Punkt 7 aufgeführt ist, dass „die Leiter und die stellvertretenden Leiter der selbständigen strukturellen Einheit einer zentralen Institution“ unter das Lustrationsgesetz fallen, während tatsächlich diese Institutionen in ihrer offiziellen Struktur über keine „selbständigen Struktureinheiten“ verfügen. Institutionen, die über solche „selbständigen Struktureinheiten“ verfügen, haben diese eigenständig geschaffen.

Eine Möglichkeit entsprechende Probleme zu vermeiden, wäre eine Beschränkung des Personenkreises, der vom Lustrationsgesetz betroffen ist, auf leitende Beamte des Staatsdienstes der ersten (305 Personen), zweiten (962 Personen) und dritten (3.954 Personen) Kategorie<sup>5</sup> sowie entsprechende Kategorien in den Organen der lokalen Selbstverwaltung sowie einige Spitzenämter auf der politischen Ebene, die nicht im Gesetz der Ukraine „Über den Staatsdienst“ genannt werden. Ausgehend von der Wünschbarkeit durchgehender Systematiken in der Rechtsordnung sollte gerade im Gesetz über den Staatsdienst die Gruppe der hochrangigen Positionen eindeutig benannt werden, deren Inhaber von Einschränkungen im Schutz ihrer Privatsphäre und ihrer persönlichen Daten sowie von verstärkten Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung und anderen Überprüfungen betroffen sind. In anderen Gesetzen könnte dann – insbesondere bei Fragen der Lustration – diese Liste verwendet werden, anstatt jeweils eine neue zu schaffen. Dasselbe sollte auch für die wichtigsten Positionen in der lokalen Selbstverwaltung gelten.

Eine deutliche Begrenzung des Personenkreises, der unter die Lustration fällt, entspräche wohl eher den europäischen Ansätzen zur Säuberung der Staatsverwaltung, deren rechtliche Quintessenz die „Richtlinien zur Sicherstellung der Übereinstimmung der Lustrationsgesetze und ähnlicher Verwaltungsmaßnahmen mit den Anforderungen des Rechtsstaates“<sup>6</sup> (im Folgenden: PACE-Richtlinien) sind, die einen Verweis enthalten auf die Resolution 1096 (1996) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates

<sup>3</sup> Державна служба в цифрах 2014: інформаційне видання/Упорядник М. Канавець. – Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2014. – С. 4.

<sup>4</sup> Online verfügbar unter: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=254811>.

<sup>5</sup> Державна служба в цифрах 2014: інформаційне видання/Упорядник М. Канавець. – Київ: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2014. – С. 11

<sup>6</sup> Hier und im Folgenden zitiert nach: С. Захаров, Засудження злочинів комуністичного режиму СРСР. – Харків: Права людини, 2013. – С. 164–167. [Anm. d. Übers.: Original veröffentlicht als “Guidelines to ensure that lustration laws and similar administrative measures comply with the requirements of a state based on the rule of law”, online verfügbar unter: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=7506&lang=EN>].

„Über Maßnahmen zur Beseitigung des Erbes der ehemaligen kommunistischen totalitären Systeme“. Der Punkt d) der PACE-Richtlinien sieht vor:

Die Lustration soll sich auf die Ämter beschränken, bei denen es einen konkreten Anlass gibt zu glauben, dass Inhaber ein erhebliches Risiko für die Menschenrechte oder die Demokratie darstellen würden, d. h. durch Ernennung eingesetzte Staatsbedienstete mit erheblicher Verantwortung für die Gestaltung und Umsetzung staatlicher Politik und Maßnahmen im Bereich der inneren Sicherheit oder durch Ernennung eingesetzte Staatsbedienstete in Bereichen, in denen Menschenrechtsverletzungen angeordnet und/oder durchgeführt werden können, wie bei den Strafverfolgungsbehörden, den Sicherheits- und Geheimdiensten, dem Gerichtswesen und der Staatsanwaltschaft.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die ukrainische Lustration sich in keiner Weise auf durch Wahlen vergebene Ämter, wie Abgeordnete des nationalen Parlamentes, den Präsidenten der Ukraine, Bürgermeister der Städte und Dörfer und Abgeordnete der lokalen Parlamente bezieht. Diese Ämter unterlagen in einem ersten Gesetzentwurf ebenfalls der Lustration. Dies wurde aber durch die Fachleute des wissenschaftlichen Dienstes des Parlaments der Ukraine verhindert, die sich zur Begründung auf den Punkt e) der PACE-Richtlinien beriefen, nach dem „die Lustration nicht auf durch Wahlen vergebene Ämter angewendet werden sollte [...] – die Wähler haben das Recht zu wählen, wen sie wollen“, und auf eine Anzahl von anderen wichtigen Argumenten.<sup>7</sup> Angesichts dieser Stellungnahme wurden in der endgültigen Fassung des Gesetzes die „Volksvertreter“ vom Lustrationsprozess ausgenommen.

Diese rechtlich korrekte Entscheidung wirft trotzdem einige Zweifel auf, da die Abgeordneten des nationalen Parlaments der Ukraine traditionell in der Öffentlichkeit relativ geringes Vertrauen genießen, weil unter ihnen nicht nur Vertreter der Wohlhabenden (Oligarchen und ihre Handlanger), sondern auch Personen, die für ihre Verbindungen zur Kriminalität bekannt sind, zu finden sind. Die Annahme des Abgeordnetenmandates gehört in der Ukraine zu einer der häufigsten und effizientesten Möglichkeiten, der Strafverfolgung zu entgehen. Deswegen ist in der Öffentlichkeit die Forderung nach der Aufhebung der Abgeordnetenimmunität weit verbreitet und sie wird von fast allen einflussreichen politischen Kräften unterstützt. Außerdem haben beim [rechtlich nicht bindenden, Anm. d. Übers.] nationalen Referendum am 16. April 2000 insgesamt 89 % der Teilnehmer für eine Begrenzung der Immunität und die Streichung des entsprechenden Absatzes<sup>8</sup> aus der Verfassung gestimmt. Diese Erklärung des Volkswillens hatte bisher noch keine rechtlichen Folgen. Derzeit wird diese Frage im neu gewählten ukrainischen Parlament aktiv diskutiert und zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Artikels ist sie vielleicht schon geklärt worden.

Das Lustrationsgesetz hat so aber erst einmal die Existenz einer Gruppe von „Unberührbaren“ bestätigt, darunter sind der Präsident der Ukraine, Parlamentsabgeordnete aller Ebenen und einige andere gewählte Amtsträger.

In diesem Zusammenhang könnte eine „Informationslustration“ vorgeschlagen werden, bei der alle „Volksvertreter“ obligatorisch eine Überprüfung durchlaufen, deren Ergebnisse veröffentlicht werden, und dann sollen die Wähler über ihre Reaktion auf diese Informationen selbst entscheiden.

Ein weiteres wichtiges konzeptionelles Problem des Lustrationsgesetzes ist die Vielzahl seiner Zielrichtungen. Erstens ist das Lustrationsgesetz gegen die aktiven Anhänger des gestürzten Diktators *Janukowyč* gerichtet. Zweitens wird die Korruptionsbekämpfung

<sup>7</sup> Online verfügbar unter: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=&51795&fp35401=310948>.

<sup>8</sup> Art. 80 Abs. 3 der Verfassung der Ukraine: „Die Volksabgeordneten der Ukraine können nicht ohne die Zustimmung des Parlaments der Ukraine strafrechtlich zur Verantwortung gezogen, festgenommen oder verhaftet werden.“

angestrebt, indem sich das Gesetz gegen die Beamten richtet, die nicht gemäß ihrem [legalen – Anm. d. Übers.] Einkommen leben. Als drittes Ziel findet sich die konsequente Lustration der ehemaligen Funktionäre von Kommunistischer Partei und Komsomol sowie weiterer Stützen des kommunistischen Regimes: der Mitarbeiter und V-Leute der sowjetischen Geheimdienste. Als viertes Ziel kommen Personen ins Visier der Lustration, deren Handlungen auf die „Gefährdung der Grundlagen der nationalen Sicherheit, der Verteidigung oder der territorialen Integrität der Ukraine“ gerichtet waren und die als Staatsverbrecher bezeichnet werden können.

Diese vier Kategorien von „Personengruppen“ sind sehr unterschiedlich und erfordern jeweils unterschiedliche Ansätze. Ihre Zusammenfassung zu einer Gruppe führt aus unserer Sicht dazu, dass das Gesetz keinen klar definierten Gegenstand und keine einheitliche Methode der rechtlichen Regulierung aufweist, da für jede Personengruppe der Lustrierten eigene Überprüfungsstrukturen und eigene Methoden der Nachweisverfahren erforderlich wären. Der Anhängerkreis des gestürzten Diktators wäre am besten durch einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss zu identifizieren; um bestechliche Staatsbedienstete sollten sich die Finanzbehörden zusammen mit den Leitern des öffentlichen Dienstes kümmern; um die ehemaligen Partei- und Komsomol-Funktionäre sowie die Mitarbeiter und Agenten der kommunistischen Geheimdienste ein spezielles Lustrationsorgan unter Hinzuziehung der einschlägigen Archive; für die Staatsverbrecher sollten die Strafverfolgungsbehörden zuständig sein. Jede dieser Lustrationsformen sollte durch eine eigene Gesetzgebung geregelt werden (und ist es teilweise auch bereits). Einige Verfahren zur Überprüfung der Tätigkeit der Richter sind bereits im lustrationsähnlichen Gesetz der Ukraine „Über die Wiederherstellung des Vertrauens in die Justiz in der Ukraine“ festgeschrieben worden.<sup>9</sup>

Die Vielzahl der Zielrichtungen führt zu einer unbotmäßigen Kürze einiger Bestimmungen des Gesetzes, wodurch die wesentlichen Merkmale bestimmter Verfahren dermaßen allgemein gehalten werden, dass eine offizielle Interpretation oder sogar eine Verabschiedung ergänzender Rechtsakte erforderlich wird. Insbesondere ist unklar, was mit Handlungen (Artikel 1 des Gesetzes) im Zusammenhang mit der „Usurpation der Macht durch den Präsidenten der Ukraine Viktor Janukowyč“ gemeint ist. Die Formulierung hat rein politischen Charakter, solange nicht ein Rechtsakt verabschiedet wird, in dem eine rechtliche Bewertung der Handlungen des ehemaligen Präsidenten der Ukraine vorgenommen wird und festgelegt wird, was genau die Überschreitung der Befugnisse und die „Usurpation der Macht“ charakterisiert.

Sehr naiv werden die Vorschläge zur Lustration der Personen formuliert, die „als Angestellte des KGB der UdSSR, KGB der USSR, des KGB einer der Republiken der ehemaligen UdSSR, des militärischen Abschirmdienstes des Verteidigungsministeriums der UdSSR arbeiteten oder zu den Geheimagenten gehörten oder Absolventen der Hochschulen des KGB der UdSSR (außer der technischen Fachrichtungen) sind.“ Schließlich war in diesen Strukturen nicht nur Militärpersonal beschäftigt, sondern per Arbeitsvertrag auch Mitarbeiter wie Ärzte, Bibliothekare, Verwaltungsangestellte, Bauarbeiter, Elektriker und andere bis zum Reinigungspersonal und Hausmeistern. In den staatlichen Sicherheitsdiensten wurde eine bestimmte Zahl von Wehrdienstleistenden und Reserveoffizieren beschäftigt. Es ist schwierig die Lustration im Inneren plausibel in Einklang zu bringen mit der Lustration von Offizieren des Grenzschutzes, Mitarbeitern der Auslandsgeheimdienste und anderen Mitarbeitern der sowjetischen Geheimdienste, die im allgemeinen die Interessen des Staates verteidigt haben und funktionell nicht an der Verfolgung von Andersdenkenden, an der Unterdrückung der nationalen demokratischen Be-

<sup>9</sup> Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 23. – Ст. 870, online verfügbar unter: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1188-18>.

wegungen und so weiter beteiligt waren. Wahrscheinlich zum ersten Mal überhaupt in der Geschichte wird der Erwerb der Hochschulbildung als solche verfolgt, unabhängig von dem späteren Schicksal des Absolventen.

Was die freiwilligen Helfer des kommunistischen Geheimdienstes betrifft, so gehörten dazu nicht nur V-Leute, sondern auch freie Mitarbeiter ohne Bezahlung, zivile Helfer der Ermittler, Vertrauenspersonen usw. Ihre Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden könnte rein nominell oder sehr kurz gewesen sein. Eine gängige Praxis war auch die Erschaffung virtueller Agenten, die noch nicht einmal wussten, dass sie als solche geführt wurden. Eine derartig wahllose Lustration dieser Kategorie steht im Gegensatz zu Punkt k) der PACE-Richtlinien, wo die Lustration der „bewusst Mitarbeitenden“ beschränkt wird auf Personen, die tatsächlich zusammen mit der Regierung (z. B. Geheimdiensten) an schweren Menschenrechtsverletzungen beteiligt waren, welche Dritten Schaden zugefügt haben, und die wussten oder hätten wissen müssen, dass ihr Verhalten Schaden verursacht.

Ohne die aktuelle politische Zweckmäßigkeit der Lustration von Personen zu behandeln, die „in Führungspositionen ab der Position eines Sekretärs eines Bezirkskomitees (und höher) der Kommunistischen Partei der Sowjetunion, der Kommunistischen Partei der Ukraine oder der Kommunistischen Partei einer der Republiken der ehemaligen Sowjetunion gewählt wurden und gearbeitet haben“, achten wir nur auf rein rechtliche Mängel der aufgeführten Formulierung. Erstens ist die Konstruktion „gewählt wurden und gearbeitet haben“ nicht eindeutig. Es ist nicht klar, ob dies zwei verschiedene Gründe sind oder ob nur die Kombination aus Wahl und Arbeit hinreichend ist. Mit anderen Worten: Bedeutet dies, dass die Lustration nur für die Funktionäre gilt, die durch vorhergehende Wahlen ihr Amt erhalten haben, das heißt die Sekretäre der Parteikomitees auf den verschiedenen Ebenen? Oder ist die Rede von in die Ämter gewählten und ernannten Personen? Nicht eindeutig erscheint der Hinweis auf die Parteihierarchie, „ab der Position eines Sekretärs eines Bezirkskomitees und höher“, weil die Frage ziemlich umstritten ist, wer die „höhere Position“ besaß – der Sekretär eines Bezirkskomitees oder der Leiter einer Abteilung des Komitees auf der regionalen (oblast') Ebene.

Den Eindruck, es handle sich um einen Tippfehler, erzeugt folgende Formulierung: „in Führungspositionen ab der Position des Sekretärs des Zentralkomitees der LKSMU und höher gewählt wurden und gearbeitet haben.“ Offensichtlich geht es hier um die Führungspositionen im Komsomol-Apparat und nicht um Führungspositionen im Allgemeinen. In der allgemeinen sowjetischen Nomenklatura gehörte zum Beispiel der Vorsitzende des Republikrates der Gewerkschaften wohl zu den „höheren“ Positionen gegenüber dem Sekretär (nicht dem ersten Sekretär) des ZK der LKSMU, und eine solche Position in der Führung der Gewerkschaft sollte auch durch die Lustration abgedeckt werden. Wenn wir uns an unsere totalitäre Vergangenheit erinnern, müssen wir insgesamt erkennen, dass aus der riesigen Nomenklatura von Staat und Partei für die Lustration eher unsystematisch nur einzelne Elemente ausgewählt worden sind. Die Lustration betrifft weder die Ministerialbeamten noch andere Beamte, nicht die höchsten Generäle, die oberste Schicht des Innenministeriums und der Staatsanwaltschaft, Justiz und so weiter. Unserer Meinung nach ist es besser, ganz auf die Lustration von „gestern“ zu verzichten, als diese selektiv nach dem Zufallsprinzip vorzunehmen.

Eine ähnliche Mehrdeutigkeit ist auch in vielen anderen Formulierungen zu finden, die definieren, welche Gruppen von Beamten der Lustration unterliegen.

Die „Lustrationslisten“ des Gesetzes rufen auch andere wichtige Einwände hervor. Die Staatsverwaltung soll sowohl von Personen, deren Handlungen Anlass für Lustration geben, als auch von Personen, die unabhängig von bestimmten Handlungen einfach bestimmte Ämter bekleidet haben, „gesäubert“ werden. Damit wird eine kollektive Verantwortung der jeweiligen Mitarbeiter der Staatsverwaltung für die Tätigkeit der Staats-



organe impliziert. Die gleiche kollektive Verantwortung wird auch auf Funktionäre und Mitarbeiter von Geheimdiensten sowie auf Personen, die mit den Organen des KGB zusammengearbeitet haben, angewandt. Das bedeutet, dass Personen ohne jegliche Überprüfung konkreter Handlungen im Voraus für schuldig erklärt werden, was im Gegensatz zu grundlegenden Prinzipien der ukrainischen Gesetzgebung wie Unschuldsvermutung, Individualität und Eigenverantwortung sowie Garantie des Rechtes auf Verteidigung steht, die unter anderem auch in Artikel 2 des Gesetzes aufgeführt werden.

Schauen wir nun wieder auf die europäischen Grundsätze der Lustration, so steht auch in den PACE Richtlinien unter Punkt i) mit Verweis auf Punkt h):

Niemand darf der Lustration unterzogen werden allein wegen Mitgliedschaft in einer Organisation oder Tätigkeit für eine Organisation, die zum damaligen Zeitpunkt rechtmäßig waren [...] oder wegen persönlicher Ansichten und Überzeugungen.

Ausnahmen beziehen sich auf Personen, die entsprechende Anordnungen gegeben haben, schwere Menschenrechtsverletzungen begangen haben oder maßgeblich zu solchen beigetragen haben, ebenso wie auf diejenigen, die hohe Positionen in Organisationen besaßen, die schwere Menschenrechtsverletzungen durchgeführt haben, sofern sie nicht in der Lage sind ihre Unschuld zu beweisen bezüglich ihrer Beteiligung bei der Planung, Organisation oder Umsetzung entsprechender Politiken, Maßnahmen oder Handlungen.

Zusätzlich zur oben genannten „Statuslustration“ ist im Gesetz die Möglichkeit der Zugangsverweigerung zu Positionen im öffentlichen Diensten auf der Grundlage eines Gerichtsurteils wegen Korruption, der Unterminierung der Grundlagen der Nationalen Sicherheit und Verteidigung der Ukraine, rechtswidriger Verletzung der Menschenrechte und anderer spezifische Aktionen (im folgenden „Verhaltenslustration“) verankert.

Zu den kompromittierenden Verhaltensweisen zählt auch das Erstellen von Protokollen (oder sogar die Unterstützung der Erstellung auf eigene Initiative) in Situationen, in denen es zu den unmittelbaren Aufgaben von Mitarbeitern der Strafverfolgungsbehörden zählt. Das heißt, dass unter das Lustrationsgesetz die Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden fallen, die gewissenhaft und vorschriftsgemäß gearbeitet haben.

Das neue Gesetz hat eine Menge Kritik seitens der Justiz hervorgerufen, die in einer Verfassungsklage des Obersten Gerichtshofes der Ukraine an das Verfassungsgericht der Ukraine bezüglich der Verfassungsmäßigkeit einer Reihe von Punkten des Artikels 3 des Gesetzes zusammengefasst wurden.

Bei der „Verhaltenslustration“ beträgt die Beschränkung bezüglich der Besetzung bestimmter Ämter 5 Jahre und wird durch ein Gerichtsurteil gemäß den Bestimmungen des Strafgesetzbuches der Ukraine als Haupt- oder Nebenstrafe verfügt. Die Verwendung eines Gerichtsverfahrens, der Verweis auf das Strafgesetzbuch und die Festlegung der Lustrationsfrist im Urteil und nicht etwa in einem einfachen Gerichtsentscheid, geben allen Grund festzustellen, dass die Grenzen zwischen Lustration und strafrechtlicher Verurteilung verwischt werden. Doch ein zentraler Punkt der PACE-Richtlinien stellt kategorisch fest: „Lustration darf nicht zur Strafe, Vergeltung und Rache verwendet werden.“ Darüber hinaus widerspricht das Gesetz unserer Meinung nach der Logik des Strafgesetzbuches der Ukraine, indem die üblichen Sperrfristen für die Besetzung bestimmter Ämter deutlich erhöht werden und indem auf Möglichkeiten der Differenzierung, d. h. die Festlegung fallspezifischer Fristen durch das Gericht, verzichtet wird.



Diesbezüglich sei auf Artikel 55 des Strafgesetzbuches der Ukraine verwiesen, der vorsieht:

Der Entzug des Rechts auf Bekleidung von bestimmten Ämtern oder auf Ausführung einer bestimmten Tätigkeiten kann als Hauptstrafe für eine Dauer von zwei bis fünf Jahren oder als zusätzliche Strafe für die Dauer von einem bis zu drei Jahren verhängt werden.

Im Lustrationsgesetz hingegen wird der Entzug des Rechts bestimmte Ämter zu bekleiden als zusätzliche Strafe für eine Dauer von fünf Jahren verhängt. Es ist nicht schwer festzustellen, dass der Inhalt der ersten Regelung der zweiten widerspricht.

Zusätzlich sei darauf hingewiesen, dass im Falle der „Statuslustration“ ohne Gerichtsurteil das Recht einer Person, bestimmte Ämter zu bekleiden, für bis zu 10 Jahre beschränkt wird. In den PACE-Richtlinien hingegen heißt es:

Die Dauer, für die eine Person das Recht auf die Bekleidung eines Amtes verliert, sollte fünf Jahre nicht überschreiten, weil die Möglichkeit der positiven Veränderungen in Menschen und ihren Gewohnheiten nicht zu unterschätzen ist.

Das Gesetz trägt unserer Meinung nach offensichtlich repressiven Charakter. Es sieht fast keine Möglichkeit vor, für eine Freistellung von der Lustration, mildernde Umstände oder eine Individualisierung der Lustrationssanktionen. Die einzige Ausnahme ist die Nichtanwendung der Lustration bei Mitarbeitern der Staatsverwaltung, die „als Kämpfer während der Anti-Terror Operation im Osten der Ukraine in Übereinstimmung mit der geltenden Rechtsordnung anerkannt wurden.“ Das europäische Modell der Lustration sieht meist vor, dass Staatsbedienstete, die ehrlich Informationen über ihre Vergangenheit gegeben haben, in der Regel im Amt bleiben. Die ukrainische Lustration hat eine andere Wahl getroffen: Hat ein Beamter wahrheitsgetreue Aussagen gemacht, fällt er unverzüglich unter die Amtsbeschränkung von 5 Jahren; verheimlicht er belastende Beweise, die bei der Überprüfung aufgedeckt werden, beträgt die Lustrationsfrist 10 Jahre. Für viele ältere Menschen ist der Unterschied nicht mehr relevant.

Der repressive Charakter des Gesetzes wird darin deutlich, dass im Gesetz der erforderliche Rechtsschutz für Personen, die unter die Lustration fallen, fast vollständig fehlt. Gleichzeitig sieht Punkt m) der PACE-Richtlinien vor, dass „eine Person in keinem Fall ohne entsprechenden Verfahrensschutz dem Lustrationsverfahren zu unterziehen ist“, wobei es um das Recht auf Pflichtverteidigung, das Recht auf Anhörung, das Recht auf Einsicht in alle Beweismaterialien etc. geht. Auch bei der Regelung zur Erstellung des „Einheitlichen staatlichen Register der Personen, die unter das Gesetz der Ukraine ‚Über die Säuberung des Staatsverwaltung‘ fallen“ sind die Interessen der Betroffenen nicht berücksichtigt.

Auch im „technischen“ Teil des Gesetzes finden sich Probleme. An mehreren Stellen des Gesetzes wird wiederholt, dass die Weigerung, im Zuge der Überprüfung im Rahmen des Lustrationsverfahrens eine Erklärung abzugeben, einen Grund für die Entlassung bzw. Nichteinstellung darstellen kann (Artikel 4.1 und 4.2 sowie 6.3). Allerdings gibt es hier einen Ermessensspielraum, da es sich um eine Kann-Bestimmung handelt. Für angemessene Rechtssicherheit sollte stattdessen eine Muss-Bestimmung verwendet werden. Es stellt sich die Frage, ob dies ein weiterer Beleg für die technische Unvollkommenheit der Gesetzgebung ist oder eine bewusste Entscheidung, um die Möglichkeit zu haben, in bestimmten Fällen die Mängel des Gesetzes durch seine Nichtanwendung zu kompensieren.

Angesichts solcher versteckter „Schlupflöcher“ im Gesetz wächst die Bedeutung der Grundsatzfrage, wer für die Durchführung der Lustration verantwortlich ist. Die PACE-Richtlinien betonen in Punkt a), dass „die Lustration von einer speziell eingerichteten Kommission aus angesehenen Bürgern durchgeführt werden soll, die vom Staatsoberhaupt vorgeschlagen und vom Parlament bestätigt werden.“ In der Praxis besitzt diese

Aufgabe in Polen das Institut für Nationales Gedenken und hier insbesondere die Hauptkommission zur Strafverfolgung von Verbrechen gegen das Polnische Volk und in Deutschland die sogenannte Gauck-Behörde, d. h. der Bundesbeauftragte für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik.

In der Ukraine wurde auf die Schaffung einer einheitlichen unabhängigen Institution für die Durchführung der Lustration verzichtet und Lustrationsprozesse werden damit innerhalb der normalen und – ehrlich gesagt – nicht sehr effektiven staatlichen Behörden durchgeführt. Die Schaffung einer öffentlichen Institution mit Zuständigkeit für Fragen der Lustration beim Justizministerium der Ukraine ist vorgesehen. Sie hat jedoch nur eine beratende Funktion und wird keine Druckmittel gegenüber jenen Behörden besitzen, die tatsächlich für die Durchführung der Lustration zuständig sind. Im Ergebnis werden die konkreten Vorgesetzten in den jeweiligen Behörden oder Institutionen eine entscheidende Rolle spielen. Die Mächtigen werden sich also unter minimaler deklarativer Beteiligung der Öffentlichkeit selbst säubern. Die Vorgesetzten werden die Lustration ihrer Mitarbeiter so durchführen, dass der gesamte Prozess an die gewöhnliche Bewertung der Staatsbediensteten erinnern wird. Unter diesen Bedingungen können wir voraussagen, dass das gesamtstaatliche und das öffentliche Interesse für die tatsächliche Durchführung der Lustration weniger bedeutend sein wird als die Personalsituation in den entsprechenden Behörden.

Die zwei zentralen bei der Lustration vorgesehenen Überprüfungsmechanismen – Selbstanzeige und externe Überprüfung – sind auch nicht positiv zu sehen. Das Fehlen eines ernsthaften Interesses zum Einreichen von Selbstanzeigen wurde bereits behandelt. Spezielle Überprüfungen gehören nicht zur zentralen Idee des Gesetzes. In den Gesetzen der Ukraine „Über den Staatsdienst“ (Artikel 15.6) und „Über die Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption“ (Artikel 11) wird bereits die Durchführung von Sonderinspektionen zur Aufdeckung von Korruption geregelt. Es gibt entsprechende Kontrollen u. a. auch im Zusammenhang mit dem Zugang zu Informationen, die als Staatsgeheimnis eingestuft werden. Darüber hinaus gibt auch einige Kollisionen mit dem Gesetz der Ukraine „Über die Wiederherstellung des Vertrauens in die Justiz“, in dem eine vielseitige Überprüfung der Richter nach sehr ähnlichen Kriterien vorgesehen ist.

Der Überprüfung unterliegen nicht nur Personen, die derzeit in der Staatsverwaltung beschäftigt sind, sondern auch diejenigen, die in Zukunft bestimmte Positionen einnehmen möchten. Dies scheint nicht im Einklang mit den allgemein anerkannten Grundsätzen für die Lustration als ein Verfahren von außergewöhnlichem Charakter und zeitlich begrenzter Anwendung zu stehen.

Zusammenfassend kommen wir zum Ergebnis, dass das Gesetz der Ukraine „Über die Lustration“ kaum das deklarierte Ziel erreichen wird. Aufgrund konzeptioneller Unzulänglichkeiten bietet es statt einer einmaligen durchgreifenden Säuberung der Staatsverwaltung von tatsächlich für die Demokratie gefährlichen Elementen der Öffentlichkeit eine langwierige bürokratische Überprüfung des gesamten Staatsapparates und Hetze gegen Personen, die schon lange keine Gefahr mehr für die verfassungsmäßige Ordnung in der Ukraine darstellen. Eine weitere „Hexenjagd“ kann die Gesellschaft emotionalisieren und insbesondere die Arbeit von vielen wichtigen Teilen der Staatsverwaltung lähmen. Auf der rechtlichen Seite entspricht das Gesetz nicht einer Reihe von Bestimmungen der Verfassung der Ukraine, widerspricht den meisten europäischen Prinzipien der Lustration, schafft ein Ungleichgewicht im System der Gesetzesordnung der Ukraine, enthält eine Reihe innerer Widersprüche und Lücken und ist durch eine Reihe weiterer Mängel rechtlich-technischer Natur gekennzeichnet.

Zu hoffen bleibt, dass die geschlossene Kritik der Fachleute und der Öffentlichkeit sowie insbesondere die offizielle Position des Obersten Gerichts der Ukraine, die es in

der Verfassungspetition an das Verfassungsgericht der Ukraine formuliert, eine angemessene Reaktion bewirken wird.

Anlass zu Optimismus gibt zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags auch die Tatsache, dass die Venedig-Kommission gerade ihre Stellungnahme zum Lustrationsgesetz der Ukraine verabschiedet hat. Nach inoffiziellen Quellen deckt sich die Stellungnahme mit der Position der ukrainischen Experten. Die Formulierung in der Stellungnahme, dass die Anwendung von weitreichenden Lustrationsmaßnahmen in Bezug auf die Amtszeit von Präsident *Janukovyč* die tatsächliche Funktionsweise von Verfassung und Gesetzgebung der Ukraine als demokratischem Rechtsstaat implizit in Frage stellt, wird von der ukrainischen Gesellschaft kaum positiv aufgenommen werden und verlangt grundlegend durchdacht zu werden.<sup>10</sup>

Der Autor dankt dem bekannten ukrainischen Menschenrechtsaktivisten *Yevhen Zakharov* für die Idee zur Verfassung dieses Artikels, seinem Kollegen *Yevhen Rominskij* für die freundliche Beratung und *Lina Pleines* für die qualifizierte Übersetzung dieses Textes ins Deutsche.

*Beitrag vom 12.12.2014; aus dem Ukrainischen von Lina Pleines, Bremen*

<sup>10</sup> Anm. d. Übers.: Die Stellungnahme ist mittlerweile veröffentlicht worden: Interim Opinion on the Law on Government Cleansing (Lustration Law) of Ukraine adopted by the Venice Commission at its 101st Plenary Session (Venice, 12–13 December 2014), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)044-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)044-e). Die hier zitierte Passage findet sich in Absatz 34.