

A stylized map of Europe composed of a grid of dots. Most dots are grey, but several are red, highlighting specific countries or regions. The dots are arranged in a way that suggests the geographical shape of the European continent.

Politik im Krebsgang

Die Ukraine zwischen Krieg und Reform

STEPHAN MEUSER

Dezember 2015

- Der innere und äußere Zerfall der ukrainischen Staatlichkeit konnte 2015 abgewendet werden. Das oft kritisierte zweite Minsker Abkommen hat der Ukraine zumindest eine Atempause verschafft. Die Verhandlungen im »Normandie«-Format und in der Minsker Kontaktgruppe sowie die Veränderungen in der geopolitischen Großwetterlage könnten zu einem weiteren »eingefrorenen Konflikt« im postsowjetischen Raum führen. Im Vergleich zu allen derzeit denkbaren Alternativen wäre dies ein positives Szenario.
- Die Ukraine ist zwar 2015 von der »nationalen« zur »anti-oligarchischen« Phase der Politik übergegangen, entscheidende innere Reformschritte lassen jedoch weiterhin auf sich warten. Dies gilt auch für die zentralen Bereiche Justiz, Korruptionsbekämpfung und Verwaltungsreform. Der Grund liegt im Widerstand der alten Elitennetzwerke, die kein Interesse an echten Veränderungen haben.
- Zum 1. Januar 2016 tritt das Freihandelsabkommen mit der EU in Kraft. Es eröffnet der Ukraine langfristig eine europäische Perspektive. Zunächst einmal wird die ukrainische Wirtschaft jedoch einen Anpassungsschock erleben, der die angespannte ökonomische und soziale Lage des Landes weiter strapaziert. Entscheidend für die Akzeptanz der Transformationskosten wird sein, ob sie gerecht auf die Bevölkerung verteilt werden, und ob es rasch gelingt, Investitionen zumindest für einige »Leuchtturm«-Projekte anzuwerben.
- Die »nationale« und die »soziale« Frage bergen das Potenzial erneuter innenpolitischer Instabilität, insbesondere wenn sie von interessierten Kräften politisch verknüpft werden. Zudem kann die Schwäche der politischen und staatlichen Institutionen nur teilweise durch zivilgesellschaftliche Strukturen kompensiert werden.



Fortschritt ist eine objektiv nur schwer messbare Größe. Vieles liegt im Auge des Betrachters. Auch im Fall der Ukraine ist der Vergleichspunkt entscheidend – nimmt man den Zeitpunkt der staatlichen Unabhängigkeit 1991 zum Maßstab, dann ist die politische Transformation in den letzten anderthalb Jahren geradezu mit Lichtgeschwindigkeit vorangetrieben worden. Schaut man auf die Erwartungen der »Generation Euromaidan«, dann kann es dieser nicht schnell genug gehen. Das Ergebnis jedweder Reformanstrengung wird – gemessen an den großen Hoffnungen des Februars 2014 – negativ ausfallen. Die Wahrheit dürfte irgendwo dazwischen liegen.

1. Der Donbas – ein neuer »eingefrorener Konflikt«?

Noch vor Jahresfrist war keineswegs klar, dass die kriegesischen Auseinandersetzungen in der Ostukraine eingeeht werden können. Auch wenn die weitere Existenz der ukrainischen Staatlichkeit aufgrund des Scheiterns der »Neurussland«-Konzeption seit dem Spätsommer 2014 und der Konsolidierung der Kiewer Zentralmacht in »kritischen« Regionen gesichert schien¹, konnte eine drohende, lang andauernde und intensive militärische Auseinandersetzung erst durch das diplomatische Engagement Deutschlands und Frankreichs mit dem zweiten Minsker Abkommen vom 12. Februar 2015 verhindert werden. Dieses stellt nach dem weitgehend gescheiterten Vorläufer (Minsk I) vom September 2014 den erneuten Versuch einer Deeskalation und Befriedung des seit 2014 in der Ostukraine herrschenden Kriegs dar. Dieser hat inzwischen mehr als 10.000 Opfer gefordert. Mehr als 1,5 Millionen Menschen mussten ihre Heimat verlassen.

Das zweite Minsker Abkommen stellt inhaltlich eine Konkretisierung der bereits im ersten Anlauf im September 2014 beschlossenen Punkte dar.² Es umfasst u. a. eine Waffenruhe in der Ostukraine ab dem 14. Februar 2015 und die Einrichtung einer Pufferzone zwischen den Konfliktparteien durch den Abzug schwerer Waffen. Die Problematik des vollständigen und verifizierbaren Waffenabzugs beschäftigt seither die OSZE-Überwachungs-

mission vor Ort, wobei im gesamten Jahresverlauf 2015 beidseitige Verstöße gemeldet wurden.

Der politische Knackpunkt bestand von vornherein in der Verzahnung der künftigen »Autonomie« der Konfliktregion mit der Frage der gesamtukrainischen Verfassungsreform, der Durchführung von lokalen Wahlen und der Rückgewinnung der ukrainischen Kontrolle über die Staatsgrenze zu Russland. Während laut Abkommen die Kommunalwahlen in den Separatistengebieten vor der Wiedererlangung der Hoheit über die Grenze stattfinden sollen, will die Ukraine aufgrund starker innenpolitischer Widerstände diese Reihenfolge umgekehrt sehen – mit dem Argument, es mache keinen Sinn, »unter den Gelehrten« der Separatisten eine Wahl abzuhalten, die diesen Namen nicht verdiene. Nachdem die Kämpfe seit dem 1. September 2015 nahezu komplett zum Erliegen kamen, zeichnet sich seit November ein Wiederaufblitzen ab, ohne bisher jedoch das hohe Niveau des ersten Halbjahres 2015 zu erreichen. Dabei folgt diese bisher letzte Wendung erstmals nicht dem gemeinhin unterstellten Schema des Handelns der Separatisten »auf Weisung« Moskaus. Denn parallel versucht die russische Politik, sich dem Westen in Syrien als Partner im Kampf gegen den Terrorismus anzudienen. Sie sollte daher kein Interesse an einem Wiederausbruch des Ukraine-Konflikts haben, mit dem die Entfremdung im Verhältnis zu EU und USA begann. Es passt daher ins Bild, dass in den russischen Staatsmedien zwar inzwischen Wetterberichte aus Syrien gesendet werden, aber die angeblich so gefährliche »Junta« in Kiew schon länger keine stärkere Beachtung mehr gefunden hat.

Die Bewertung des Minsker Abkommens II fällt im publizistischen Mainstream nicht nur in der Ukraine³, sondern auch in Deutschland weitgehend negativ aus. Ein Osteuropa-Experte erklärte beispielsweise bereits Tage nach Abschluss des Abkommens, dass und warum es »nicht funktionieren wird«.⁴ Dieser ablehnenden Haltung kann man in der Rückschau auf das komplette letzte Jahr entgegenhalten, dass Minsk II mit der Eindämmung der Eskalation sein Hauptziel erreicht hat. Die verheerenden

1. Siehe hierzu Mitrokhin, Nikolay (2015): Zwischen Stabilität und Labilität. Die gesellschaftspolitische Situation im Süden und Osten der Ukraine. Berlin: FES Studie; <http://www.fes.de/lnk/suedostukraine> (16.12.2015).

2. Der komplette Text des Abkommens ist (auf Russisch) verfügbar unter <http://www.osce.org/ru/cio/140221?download=true> (16.12.2015).

3. Siehe pars pro toto: Shmygalova, Varvara (2015): Outcomes of Paris negotiations of Normandy Four Format on the Minsk agreement implementation, in: *Ukraine Crisis Media Center* (3.11.2015); <http://uacrisis.org/37134-outcomes-of-paris-negotiations-of-normandy-four-format> (16.12.2015): »From the very beginning this document [Minsk II, Anm. d. Verf.] was disadvantageous for the Ukrainian side and beneficial for Russia and »DPR/LPR« separatists backed by it.«

4. Meister, Stefan (2015): Eskalation erwünscht. Warum Minsk 2 nicht funktionieren wird, in: *DGAP Standpunkt* (Februar 2015).



Verluste der ukrainischen Kräfte am Donetsker Flughafen und in Debaltseve haben keine Fortsetzung in einer lang anhaltenden russisch-separatistischen Offensive zur Eroberung des gesamten Donbas-Raumes gefunden, die vor 12 Monaten durchaus realistisch im Raum stand. Daneben wurde in der zeitlichen Nachfolge ein tragfähiger institutioneller Rahmen für das lokale Konfliktmanagement geschaffen. Die trilaterale Minsker Kontaktgruppe (Ukraine, Russland und Vertreter der Separatisten) produziert seit Einsetzung der vier Unterarbeitsgruppen für Sicherheit, Wirtschaft, Politik und humanitäre Fragen konkrete (kleine) Schritte zur Regelung strittiger Punkte. Flankierend finden regelmäßige Abstimmungsgespräche zwischen den vier Außenministern Deutschlands, Frankreichs, der Ukraine und Russlands statt, bisweilen ergänzt um die Staats- und Regierungschefs. Beim Pariser Treffen im Oktober 2015 konnte eine Einigung zur Verlängerung des ursprünglich bis Jahresende 2015 abzuschließenden Minsk-Prozesses erzielt und somit »Zeit gekauft« werden, um die Kernfrage der lokalen Wahlen doch noch gemeinsam anzugehen. Diese sind jetzt für März/April 2016 geplant.

Schließlich hat der Konflikt zu einer unbestreitbaren Wiederbelebung der OSZE als Forum paneuropäischer Konfliktlösung geführt. Nach dem Ende des Kalten Krieges an den Rand der politischen und öffentlichen Aufmerksamkeit gedrängt, dienen die Auseinandersetzungen im Donbas und auf der Krim als Katalysatoren der Renaissance der OSZE, wobei sich in der personellen und qualitativen Unterbesetzung der *Special Monitoring Mission* (SMM) in der Ukraine die Grenzen der Organisation zeigen. Ein stärkeres Engagement der Mitgliedstaaten im *Handling* dieses aktuell größten und wichtigsten europäischen Konfliktes zu erreichen wäre ein Minimalziel für die deutsche OSZE-Präsidentschaft 2016.

Trotzdem deutet leider nur wenig auf ein Ende der Konfrontation hin: Denn hinter dem Konflikt stehen zwei diametral gegensätzliche Vorstellungen von der Zukunft der Ukraine: Während die russische Seite weiterhin einen »Fuß in der Tür« der ukrainischen Politik haben will (und der »Separatismus« im Donbas dafür aus Moskauer Sicht ein geeignetes Vehikel ist), ist die neue ukrainische Führung entschlossen, genau diesen Einfluss künftig nicht mehr zuzulassen. Darin wird sie derzeit von einer großen Mehrheit der Bevölkerung, den meisten EU-Staaten und den USA unterstützt. Konkret hat das russische Eingreifen im Spätsommer 2014 jedem,

der das Signal verstehen wollte, klargemacht, dass Russland eine Niederlage der »Separatisten« auf keinen Fall hinnehmen wird. Umgekehrt hat sich die Kiewer Politik ganz einem patriotischen Kurs der Landesverteidigung verschrieben. Seit ihrer Unabhängigkeit war die Ukraine von einem Elitenkompromiss geprägt, der darin bestand, die wirtschaftlichen Interessen der jeweils nach Ost und West ausgerichteten Oligarchie zu respektieren.⁵ Dieser Kompromiss ist nach dem »Euromaidan« aufgekündigt. Auf absehbare Zeit sind innerukrainische Kräfte, die für einen Ausgleich mit Russland eintreten würden, politisch diskreditiert. Es wäre daher angesichts der aktuell unüberbrückbaren Gegensätze also ein Erfolg und gerade kein Scheitern wenn es gelänge, den Krieg in der Ostukraine dauerhaft »einzufrieren« und somit den »heißen« Konflikt in einen Zustand zu überführen, der – etwa nach dem Vorbild Transnistriens – keine Menschenleben mehr kostet, in dem weiterhin Verbindungen zwischen den Landesteilen bestehen und wirtschaftlicher Austausch sowie Reisen möglich sind.

Als Alternative zu dem sicherlich langwierigen und mühevollen Prozess eines »Einfrierens« und aufgrund der harschen innenpolitischen Kritik an den Zugeständnissen, die seitens der ukrainischen Regierung in und seit Minsk gemacht wurden, wird in Kiew eine einseitige »Abschottungslösung« gegenüber den besetzten Gebieten des Donbas diskutiert⁶ und hierbei mit den Schlagwörtern der »Magnettheorie« bzw. der »Schaufensterpolitik« nach dem vermeintlichen Vorbild der alten Bundesrepublik operiert. Demnach sei es unverantwortlich, den »Virus des Separatismus« zu importieren (so die *Samopomich*-Abgeordnete Oksana Syroyid). Stattdessen solle sich die verbliebene »Restukraine« mit Hilfe der westlichen Partner zu einem wirtschaftlichen Erfolgsmodell entwickeln, welches eine solche Ausstrahlungswirkung erreichen werde, dass dann nach einem Zeitraum von 15–20 Jahren die Donbas- und Krim-Bevölkerung freiwillig zur Ukraine zurückkehren wolle.

Die Schwierigkeiten der Regierung, bei der ersten Abstimmung über die Verfassungsänderung am 31. August

5. Vgl. hierzu ausführlich Wittkowsky, Andreas (1999): Der Nationalstaat als Rentenquelle. Determinanten der ukrainischen Politik, in: *IPG* (2/1999), S. 150–16, in: <http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-1999-2/art-wittkowsky.pdf> (16.12.2015).

6. Vgl. Goncharenko, Roman (2015): Re-Integrate Donbas? No, thanks!, in: *Deutsche Welle* (30.10.2015), <http://dw.com/p/1GxMH> (16.12.2015). Zu den ranghöchsten Vertretern dieser »Alternativlösung« zählt der Fraktionsvorsitzende des präsidentiellen »Block Petro Poroshenko«, Yuriy Lutsenko.

2015 eine ausreichende Mehrheit zu organisieren, waren dann auch im Wesentlichen auf den inner-koalitionären Widerstand gegen jegliche »Dezentralisierung« zurückzuführen. Die Fraktionen von *Samopomich* (Selbsthilfe), *Batkivshchyna* (Vaterland) und »Radikaler Partei« stimmten fast geschlossen gegen die Verfassungsvorlage der von ihnen mitgetragenen Regierung, während draußen vor dem Parlament vier Polizisten nach einem Handgranatenwurf radikalisierten Demonstranten starben. Eher hinter vorgehaltener Hand werden von Vertretern der Abschottungslösung die Kosten eines Wiederaufbaus des Donbas als Argument vorgebracht. Hinter ganz vorgehaltener Hand wird auf die Möglichkeit verwiesen, auf – wie man meint – elegante Weise eine Bevölkerungsgruppe loszuwerden, die ohnehin erwiesenermaßen nicht treu zum ukrainischen Staat stehe.

Tatsächlich ist kaum anzunehmen, dass die Betroffenen, also sowohl die im Donbas verbliebenen Einwohner als auch die bereits geflohenen, auf einen solchen Politikwechsel mehrheitlich positiv reagieren würden. Hingegen kann vermutet werden, dass die Liebe zur ukrainischen Heimat wohl kaum so groß wäre, dass der Rückkehrwille in den Schoß dieses Heimatlandes nach einer einseitigen Trennung stark ausgeprägt wäre – insbesondere nach einer dann ausschließlich russischen medialen Beschallung. Die ukrainische Seite würde sich außerdem in einen Selbstwiderspruch begeben: Man will offiziell und deklaratorisch weiterhin staatlich-völkerrechtlich zuständig sein, übernimmt aber andererseits keine Verantwortung für die Region und die Menschen. Das würde nicht zusammenpassen, findet aber bereits jetzt im komplizierten und bürokratischen »Passierschein«-System, das die ukrainische Seite für die Überschreitung der Kontroll-Linie eingerichtet hat, seinen Vorläufer. Schließlich würde die Ukraine einen schweren taktischen Fehler begehen, wenn sie den Minsker Prozess verlassen würde. Die westlichen Partner wären darüber nach der Investition von viel Geduld und diplomatischem Geschick in eben diesen Minsker Verhandlungsrahmen sicherlich »not amused«.

Diese neue Strategie übersieht vor allem aber den entscheidenden Punkt in der von ihren Verteidigern gern gezogenen Analogie zu West- und Ostdeutschland zu Zeiten des Kalten Krieges. Es waren eben nicht die Hallstein-Doktrin und die rhetorische Ablehnung der »so-wjetischen Besatzungszone«, die die beiden deutschen Staaten wieder zusammen gebracht haben, sondern das Gegenteil, die »Entspannungspolitik« mit ihren viel-

fältigen Bindungen, Verbindungen und »menschlichen Erleichterungen« zwischen West und Ost. Um mit Egon Bahr zu sprechen: Es müsste aus ukrainischer Sicht jetzt darum gehen, zunächst den Status Quo in Form eines »eingefrorenen Konflikts« anzuerkennen, um ihn dann Schritt für Schritt zu verändern.⁷ Aber diese Erkenntnis stammt aus dem 14. Jahr nach den beiden deutschen Teilstaatsgründungen, und ein ukrainischer Egon Bahr ist derzeit (noch) nicht in Sicht.

2. Der schwierige Übergang zur »anti-oligarchischen« Phase der Innenpolitik

Begünstigt durch die relative Ruhe im Donbas seit dem Minsker Abkommen ist die Ukraine 2015 innenpolitisch von der »nationalen« zur »anti-oligarchischen« Phase der Politik übergegangen, wobei entscheidende innere Reformschritte weiterhin auf sich warten lassen. An erster Stelle der öffentlichen Debatten steht nicht mehr wie noch 2014 die Abwehr der russischen Aggression und die Mobilisierung von freiwilligen Kämpfern, sondern die Entmachtung der ukrainischen »Oligarchen«. Diese werden als Säulen des alten Systems wahrgenommen, gegen das sich der »Euromaidan« eigentlich gerichtet hat. Ex-Präsident Yanukowych und seine Mannschaft waren demnach nur die Spitze des Eisbergs eines Systems aus Nepotismus und Korruption, das sich in der Vergangenheit über das gesamte Land gelegt hat. Viele ehemalige »Euromaidan«-Demonstranten fürchten, dass dieser Aufstand letztlich ähnlich enden könnte wie die »Orange Revolution« 2005, nämlich mit der Restauration der alten Verhältnisse.

Die aus der Zivilgesellschaft erhobenen Forderungen nach echten innenpolitischen Reformen werden zunehmend lauter und entwickeln seit einigen Monaten eine Dynamik, die sich nicht einfach von Präsident Poroshenko oder Ministerpräsident Yatseniuk ignorieren lässt. Dabei kommt den zivilgesellschaftlichen Aktivisten das enge Netzwerk mit prominenten Medienvertretern und ehemaligen Journalisten und NGO-Vertretern zugute, die seit den Wahlen vom Oktober 2014 im Parlament sitzen. Rund um die Werchowyna Rada und die Regierung hat sich eine ganze Korona von »pressure groups« entwickelt, die eigene Gesetzesvorhaben ausarbeiten, diese medial begleiten und zum Teil steuern. Zu den wichtigs-

7. Vgl. Bahr, Egon (1963): Wandel durch Annäherung, https://www.fes.de/archiv/adsd_new/inhalt/stichwort/tutzingen_rede.pdf (16.12.2015).

ten Mitspielern gehören dabei auf Seite der Nichtregierungsorganisationen das (auch auf Englisch, Französisch, Deutsch, Spanisch und Italienisch abrufbare) *Ukraine Crisis Media Center*⁸, die *Reanimation Package of Reforms*⁹-Gruppe, das *Anti-Corruption Action Center*¹⁰, mit denen innerhalb des Parlaments beispielsweise die fraktionsübergreifende Gruppe der »Eurooptimisten« und die »Anti-Korruptions-Plattform« innerhalb der präsidentennahen Fraktion »Block Petro Poroshenko« kooperieren. Als wichtigste externe Akteure agieren die EU bzw. ihre Mitgliedstaaten und die USA, die immer wieder Druck aufbauen und echte Reformschritte in den Bereichen Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit einfordern.

Im Einzelnen gibt es in diesen Kernbereichen staatlichen Handelns in der Tat neben Licht jedoch noch viel Schatten zu verzeichnen, angefangen bereits mit dem durchaus illustrativen Verhalten des Regierungschefs: Obwohl der Ministerpräsident mit teils martialischer Wortwahl behauptet, gegen oligarchische Strukturen zu kämpfen, wirft sein eigenes Handeln über das gesamte vergangene Jahr hinweg einige Fragen auf. Schon im Januar 2015 war zunächst eine Initiative von Teilen der Regierungsfractionen (insbesondere den o. g. »Eurooptimisten«) zur Beschneidung von Rechten von Großaktionären am Widerstand Yatseniuks und seiner Fraktion *Narodnyy Front* (Volksfront) gescheitert. Dahinter stand offensichtlich Ihor Kolomoiskyi, der neue starke Mann in der ukrainischen Oligarchie. Nachdem das entsprechende Gesetz, das insbesondere auf die Zurückdrängung des Einflusses einzelner privater Interessen bei den teilstaatlichen Energie-Unternehmen *Ukrnafta* (Kolomoiskys »Privat«-Bank besitzt hier 40 Prozent der Anteile) und *Naftogaz* abzielt, aufgrund starken öffentlichen Drucks am 19. März dann doch noch verabschiedet werden konnte, ließ Kolomoiskyi am folgenden Morgen die *Ukrnafta*-Zentrale mit bewaffneten Männern besetzen. Dies geschah unter dem Vorwand, »russische Saboteure« zu bekämpfen. Der Vorfall zeigte exemplarisch die Schwäche der demokratischen Institutionen und des staatlichen Gewaltmonopols, da auf ihn keinerlei strafrechtliche Verfolgung einsetzte. Gleichzeitig bewies er, dass zumindest Teile der ukrainischen Oligarchie sich weiterhin als »über dem Gesetz stehend« begreifen.

Fast über den gesamten Jahresverlauf hinweg belastete außerdem die Affäre Mykola Martynenko die Arbeit der Regierung: Martynenko, einem der engsten politischen und geschäftlichen Freunde Yatseniuks, wird vorgeworfen, 30 Millionen Schweizer Franken Bestechungsgeld von Škoda entgegengenommen zu haben, um dem tschechischen Maschinenbauer zu einem lukrativen Auftrag bei der staatlichen ukrainischen Atomagentur *Energoatom* zu verhelfen. Trotz stark belastender Unterlagen der ermittelnden Schweizer Behörden sahen die ukrainischen Behörden monatelang keinen Anlass, in irgendeiner Form tätig zu werden oder auf die Schweizer Bitte um Amtshilfe auch nur zu reagieren, während Yatseniuk seinen Parteigänger die gesamte Zeit mindestens rhetorisch schützte. Erst nachdem Serhiy Leshchenko, bekannter investigativer Journalist und Abgeordneter des Blocks Poroshenko, die Unterlagen publik machte, sah sich Martynenko genötigt, am 30. November 2015 sein Abgeordnetenmandat aufzugeben.

Diese Fälle zeigen, dass es leider Anlass gibt, an der Ernsthaftigkeit der »pro-europäischen« Rhetorik der politischen Führung zu zweifeln. Wesentliche Baustellen sind entweder noch nicht einmal angegangen worden, hängen im Gesetzgebungsverfahren fest oder werden nur sehr nachlässig implementiert. Das betrifft letztlich alle wichtigen Einzelvorhaben. Dort findet jeweils ein politisches Ping-Pong-Spiel zwischen reformverhindernden Kräften innerhalb von Regierung und Administration auf der einen sowie Reformtreibern in Parlament und den aus dem Ausland als Experten »importierten« Teilen der Regierung auf der anderen Seite statt.

Der mit Abstand wichtigste Teilbereich ist die Bekämpfung der das ganze Land zerfressenden Korruption. Erst nach viel Druck aus Parlament, Medien und NGOs sowie nach einem vom US-Botschafter hart am Rande diplomatischen Benehmens öffentlich durchgeführten *Bashing*¹¹ des Generalstaatsanwalts Shokin konnte schließlich am 30. November 2015 mit Nazar Kholodnytsky ein Anti-Korruptions-Staatsanwalt mit Sonderbefugnissen ernannt werden. Er soll nun zusammen mit dem ebenfalls neuen Chef des nationalen Anti-Korruptions-Büros Ar-

8. <http://uacrisis.org/de/>

9. <http://www.rpr.org.ua/en>

10. <http://antac.org.ua/en/>

11. US-Botschafter Pyatt erregte Aufsehen, als er am 24. September 2015 anlässlich des »Financial Forums« in Odessa den ukrainischen Generalstaatsanwalt Shokin direkt und persönlich wegen seiner Untätigkeit im Bereich der Korruptionsbekämpfung angriff, s. seine Rede in: <http://www.kyivpost.com/opinion/op-ed/geoffrey-r-pyatt-corrupt-prosecutors-under-shokin-are-making-things-worse-by-openly-and-aggressively-undermining-reform-398683.html> (16.12.2015).



tem Syntnyk diese Herkulesaufgabe angehen. Allerdings fehlt es beiden derzeit noch sowohl an qualifiziertem Personal als auch an der Unterstützung durch die »alten« Teile der Rechtsorgane. Eine Justizreform lässt nämlich ebenso auf sich warten, wie eine des öffentlichen Dienstes insgesamt; erstaunlich wenig Anklagen und Prozesse gegen die alten Eliten oder Parteigänger Yanukovychs sind bisher vorangetrieben worden und die Regierung scheint noch nicht einmal in der Lage zu sein, die derzeit vakanten 1200 Richterstellen mit geeignetem Personal zu besetzen. Darüber hinaus gibt es außer Programmen von NGOs¹² auch keinerlei staatliche Mechanismen zur Prävention von Korruption. Stattdessen schwadronierte der Ministerpräsident öffentlich davon, dass das Problem sich demnächst nicht mehr stelle, weil »Computer keine Schmiergelder« in der demnächst offenbar vollautomatisierten Verwaltung nähmen.

Als völlig verkorkst kann daneben bereits jetzt das mit der Korruptionsthematik eng verbundene Projekt der sogenannten »Lustration«, also der »Säuberung« des Staatsapparates von inkriminierten Beamten der sowjetischen bzw. der Yanukovych-Zeit gelten. Das entsprechende Gesetz vom Oktober 2014, ebenfalls vorangebracht von der informellen Koalition aus Aktivisten, Journalisten und Teilen der Politik, ist zum einen evident verfassungs- und menschenrechtswidrig, weil es an die Stelle persönlicher Schuld die Vermutung einer Kollektivschuld für diejenigen Personen setzt, die zu einer bestimmten Zeit in einer bestimmten Position im Staatsdienst tätig waren. Daher warnte bereits im Dezember 2014 die »Europäische Kommission für Demokratie durch Recht« (Venedig-Kommission) des Europarates vor einer allgemeinen Atmosphäre von »Angst und Misstrauen«.¹³ Nach einigen zwischenzeitlichen Änderungsvorschlägen der ukrainischen Seite schrieben die Mitglieder der Kommission der Ukraine folgende bemerkenswerte Sätze ins Stammbuch: »*Lustration must never replace structural reforms aimed at strengthening the rule of law and combatting corruption, but may complement them as an extraordinary measure of a democracy defending itself, to the extent that it respects European human rights and European rule of law standard*«¹⁴. Dennoch wird das Gesetz de

facto als politisches Kampfinstrument und zugleich als Imitation eines echten Kampfes gegen Korruption eingesetzt. Zusätzlich liefern die zahlreichen Ausnahmen des Gesetzes die Hintertürchen für diejenigen, die tatsächlich nicht in eine rechtsstaatliche Verwaltung gehören würden, sich aber »freikaufen« können. Die »Wendehälse«, die rechtzeitig die Fahne in den neuen Wind gehängt haben (oder aber schlicht von den neuen Machthabern »gebraucht« werden), verbleiben somit trotz angeblicher »Lustration« ganz einfach auf ihren Posten.

Die Beharrungskräfte der alten regionalen Eliten zeigten sich schließlich deutlich in den Ergebnissen der ukrainischen Kommunalwahlen vom 25. Oktober und 15. November 2015. In vielen der größeren Städte setzten sich entweder die Amtsinhaber (Kiew, Lemberg, Odessa, Charkiv) oder altbekannte Vertreter der örtlichen Polit-Eliten (Dnipropetrovsk, Kryvyi Rih) durch. Die vom »Euro-maidan« geforderten »neuen Gesichter« spielten hingegen bei den Kommunalwahlen kaum eine Rolle. Dies lag auch am neuen Wahlrecht, das eine Fünfprozenthürde auf kommunaler Ebene einführt und es somit Parteienneugründungen schwer machte, in die Stadträte einzuziehen. Daneben bemängelten OSZE/ODIHR zu Recht die »oligarchischen« Verquickungen von Wirtschaft und Politik, die insbesondere den medial geführten Wahlkampf stark beeinflussten. Geschätzte 82 Millionen US-Dollar wurden in den Kommunalwahlkampf investiert, wobei die »administrativen Ressourcen« kostenloser Werbung für die Amtsinhaber noch hinzugezählt werden müssen. Während der präsidentiale »Block Poroshenko-Solidarität« landesweit etwa 22,4 Prozent der Mandate in den Regionalräten erhielt, indem er Klichkos UDAR-Partei und viele der ehemaligen Yanukovych-Anhänger in seine Wahllisten integrierte, trat Arseniy Yatseniuk »Volksfront«-Partei wegen minimaler Erfolgsaussichten gar nicht erst zur Kommunalwahl an. Beide kleineren Koalitionsparteien, *Samopomich* (Selbsthilfe) mit sechs Prozent der Regionalrats-Mandate und Yulia Tymoshenkos *Batkivshchyna* (Vaterland) mit 15,2 Prozent, konnten ihre regionalen Hochburgen im Westen bzw. in der Zentralukraine halten. Während sich Tymoshenko während des Wahlkampfes als »Opposition in der Regierung« gerierte und die Karte des Linkspopulismus spielte, konnten die *Samopomich*-Kandidaten auf ihr Image als reformorientierte Verteidiger der Werte des »Euromaidans« zählen. Der »Oppositionsblock« gewann die relative Mehrheit in den Regionsräten von Zaporizhia, Dnipropetrovsk, Odessa, Mykolaiv sowie in den Teilen von Donetsk und

12. Z. B. dem Anti-Corruption Action Center unter Leitung von Vitaly Shubin.

13. Zitiert nach Stein, Andreas (2016): Ernüchterung nach einem Jahr Lustrationsprozess, in: *Ukraine-Analysen* Nr. 160 vom 26.11.2015, S. 3.

14. Venice Commission (2015): Final Opinion on the law on government cleansing (lustration law) of Ukraine (19.6.2015), <http://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2015/06/opinia-finala.pdf> (16.12.2015).

Luhansk, in denen Wahlen stattfinden konnten. Dies war vor dem Hintergrund der identischen regionalen Hochburgen der alten »Partei der Regionen« ein ebenfalls zu erwartendes Ergebnis.

Zusammengefasst lässt sich festhalten: Ohne deutlichere und schnellere Fortschritte im rechtsstaatlichen Kernbereich staatlichen Handelns, dessen Missstände die entscheidende Triebfeder des »Euromaidans« waren, läuft die jetzige Regierung samt Präsident Gefahr, mangels politischem *output* innenpolitisch in eine tiefe Legitimationskrise hineinzugeraten. Ohne *rule of law* wird es außerdem auch schwer bis unmöglich sein, irgendwelche ausländische Investoren in die Ukraine zu locken. Auf einer der vielen Kiewer Konferenzen zur Lage des Landes beantworteten folgerichtig satte 93 Prozent der Teilnehmer (aus Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen) die Frage nach dem größten Hindernis für die Entwicklung der Ukraine mit der Korruptionsproblematik.¹⁵ Auch im Rahmen der Berichterstattung der EU über die künftige Zusammenarbeit im Rahmen des Freihandelsabkommens (DCFTA) dürfte der Ukraine demnächst deutliche Kritik entgegengehalten werden. Es ist allgemein nur schwer vorstellbar, wie ohne die Gewährung rechtsstaatlicher Grundvoraussetzungen durch einen der beiden beteiligten Partner miteinander Freihandel getrieben werden soll und kann.

3. Wirtschaft: EU-Freihandelsabkommen in Kraft und alles wird gut?

Wirtschaftspolitisch fährt die Ukraine seit nunmehr fast zwei Jahren einen orthodoxen Kurs, der sich an den neoklassischen Vorgaben des *Washington Consensus* bzw. konkret des IWF orientiert. Dazu gehören Ausgabenkürzungen vor allem im Bereich der Energiesubventionen für Endverbraucher in Höhe von sechs Prozent des BIP und bei den direkten öffentlichen Ausgaben, z. B. durch Entlassung von Staatsbeamten (ca. 10.000 Personen per Saldo 2014) und reale Kürzungen der Löhne im öffentlichen Sektor und der Renten. Das Kernziel der Regierung, die haushaltspolitische Stabilität wiederzugewinnen, wird aller Voraussicht nach erreicht: Im Jahr 2015 betrug das Haushaltsdefizit 4,5 Prozent des BIP, während für 2016 drei Prozent erwartet werden. Zu den Erfolgen

der ukrainischen Politik seit dem »Euromaidan« zählt die konsequent angegangene Sanierung des Bankensystems. 63 von 180 Geschäftsbanken des Landes wurden aufgrund von Unterkapitalisierung seitens der Nationalbank geschlossen, weitere werden folgen.¹⁶ Daneben ist es gelungen, die Regelung der Außenschuld (mit gütiger Mithilfe des IWF) zumindest anzugehen. Die ukrainische Finanzministerin Jaresko – früher eine amerikanische Hedgefonds-Managerin – verhandelte mit den ehemaligen Kollegen aus ihrer alten Branche nach langem Ringen letztlich erfolgreich über die Restrukturierung von ca. 15 Milliarden Euro ukrainischer Staatsanleihen. Dagegen ist die Problematik der Rückzahlung des russischen (noch zur Yanukowych-Zeit abgeschlossenen) Kredits in Höhe von drei Milliarden Euro bislang ungelöst.

Dass dies alles erst der Beginn eines längeren Konsolidierungsprozesses hin zu allmählicher makroökonomischer Stabilität sein kann, wird deutlich, wenn man sich die Größenordnungen auch im innereuropäischen Krisenvergleich klar macht. Innerhalb der Eurozone wurde im Sommer 2015 für Griechenland mit seinen zehn Millionen Einwohnern eine Summe von 86 Milliarden Euro aufgerufen. Bisher sind die Zahlen für die viermal so bevölkerungsreiche und wirtschaftlich weitaus ärmere Ukraine ungleich bescheidener: In Rede stehen 40 Milliarden Euro für den Zeitraum von zwei Jahren (2015/16), wobei der Löwenanteil hier über den IWF garantiert wird. Ein in der Ukraine engagiertes österreichisches Finanzinstitut hält diese Summe dann auch nur für die Spitze des Eisbergs – gerade genug, um erst einmal den Bankrott der Ukraine zu verhindern. Im nächsten Jahrzehnt sei mit nötigen Investitionen in einer Höhe von 60 bis 100 Milliarden Euro zu rechnen.¹⁷ Westliche Geberländer sollten sich daher darüber im Klaren sein, dass wirtschaftliche und soziale Stabilität in der Ukraine einen Preis hat und mittel- bis langfristiges Engagement erfordert.

Die Kehrseite der wirtschaftlichen Situation in der Ukraine zeigt sich im realen Sektor: Das BIP brach nach –6,8 Prozent im Jahr 2014 im Folgejahr nochmals um satte –10 Prozent ein. Die Ukraine durchlebte sieben Quartale in Folge eine Rezession, von der sie sich erst im dritten Quartal 2015 wieder ein wenig erholte, als erstmals ein

15. Ash, Timothy (2015): The good and bad in Ukraine, in: Kyiv Post (04.12.2015), <http://www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/timothy-ash-the-good-and-bad-in-ukraine-403458.html> (16.12.2015).

16. Aslund, Anders (2015): Ukraine Two Years After Euromaidan: What Has been Accomplished?, <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/ukraine-two-years-after-euromaidan-what-has-been-accomplished> (16.12.2015).

17. Deuber, Gunter (2015): Abschätzung langfristig erforderlicher Aufbausummen für die Ukraine, in: *Ukraine-Analysen* Nr. 149.



Wachstum von 0,7 Prozent im Vergleich zum Vierteljahr davor gemessen wurde. Eine parallele Entwicklung gilt für die Industrieproduktion, die 2015 im Jahresvergleich um 15 Prozent sank. Schließlich betrug die ukrainische Inflationsrate zuletzt 45 Prozent gegenüber dem Vorjahr. Neben den höheren Gas- und Energiepreisen wurde dies maßgeblich durch verteuerte Importe verursacht – Folge des dramatischen Wertverlustes der ukrainischen Hryvnia gegenüber Euro und US-Dollar. Beide Kenngrößen, Inflationsrate und Außenwert der Währung, gingen seit dem Frühling 2015 jedoch von einer steilen Abwärts- in eine Seitwärtsbewegung über und stabilisierten sich seither auf niedrigem Niveau. Allgemein scheint daher langsam der Tiefpunkt erreicht. Es wird erwartet, dass auch aufgrund des statistischen Basiseffekts die ukrainische Wirtschaft im Jahr 2016 wieder um bescheidene 1,5 Prozent wachsen wird. Dies wäre der beste Wert seit 2011.

Für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung der Ukraine bedarf es jedoch mehr als fiskalpolitisch dominierter Austeritätspolitik und der Hoffnung darauf, dass mit dem Freihandelsabkommen (DCFTA) mit der EU vom 1. Januar 2016 gleichsam aus sich selbst heraus die Wirtschaft wachsen wird. Das ganze Jahr hatten Brüssel und Kiew versucht, die russischen Bedenken gegen das Abkommen auszuräumen. Dazu war das Inkrafttreten Ende 2014 im Konsens eigens um ein Jahr hinausgeschoben worden. Nach 13 Verhandlungsrunden, davon vier auf Ministerebene, konnte jedoch keine Einigung erzielt werden, nachdem Russland laut EU-Handelskommissarin Malmström am 1. Dezember 2015, also einen Monat vor ultimo, mit einer »völlig neuen Liste von Wünschen und Forderungen« erschienen war.¹⁸ Somit sieht sich die Kiewer Politik mit Jahresbeginn mit dem Problem zusätzlicher von Moskau errichteter Handelsbarrieren konfrontiert. Zwar ist der Handel mit dem großen Nachbarland seit Beginn der Auseinandersetzungen um Krim und Ostukraine auf ein Drittel des ursprünglichen Volumens und ca. 10 bis 12 Prozent des gesamten Außenhandels geschrumpft, so dass die Auswirkungen von Sanktionen nicht mehr so stark sind, wie sie es in friedlicheren Zeiten gewesen wären. Jedoch würde ein weiterer Handelsrückgang ausgerechnet die ost- und südukrainischen Grenzgebiete treffen. Angesichts der schlechten Gesamtlage ist selbst ein Teilboykott von ukrainischen Produkten durch Russland schmerzhaft. Hinzu kommt der zu erwartende

Anpassungsschock für die ukrainische Wirtschaft nach dem Übergang zum Freihandel, trotz der asymmetrisch zu Gunsten der Ukraine ausgestalteten Verpflichtungen zum Abbau der Zölle. In ihrer jetzigen Verfassung werden einige Teile der ukrainischen Industrie kaum in der Lage sein, mit ihren Waren qualitativ mit den aus der EU stammenden Produkten mitzuhalten. Ihnen droht die Verdrängung vom Markt, ohne dass die daran hängenden Arbeitsplätze schnell durch neu geschaffene ersetzt werden können. Abermals träfe diese Entwicklung besonders hart die industriellen Kernzonen der Ost- und Südukraine.

Neben diesen allgemeinen Herausforderungen eines EU-Ukraine-Freihandels fehlt es jedoch in der ukrainischen Politik neben der bloßen Verpflichtung auf Austerität an jeglichen kreativen Ideen zur weiteren Entwicklung des Landes. Offenbar setzt man auf das Prinzip Hoffnung und eine Wiederholung der wirtschaftlichen Erholung Mittel- und Osteuropas in den 1990er und 2000er Jahren. Rahmenbedingungen hierfür waren aber zum einen beispielsweise in Polen eine sehr glaubhaft durchgeführte Korruptionsbekämpfung und allgemein die Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen, an denen es wie aufgezeigt in der Ukraine des Jahres 2016 fehlt. Zum zweiten bestand seinerzeit ein starker Wille westlicher Investoren, in die Länder Ostmitteleuropas zu kommen. Angesichts der außen- wie innenpolitisch instabilen Lage der Ukraine fehlt es derzeit an einer vergleichbaren Nachfrage, die ausländischen Direktinvestitionen lagen 2015 bei mickrigen 2,8 Milliarden US-Dollar gegenüber ca. 7 Milliarden US-Dollar in den Yanukovych-Jahren 2011/12. Drittens ist das oft gehörte Argument, die Ukraine könne eine ökonomisch attraktive Brückenfunktion zwischen Ost und West einnehmen, in der jetzigen außenpolitischen Situation obsolet und auch generell hinterfragbar. Denn die Investoren, die sich in Russland und in der Eurasischen Wirtschaftsunion engagieren wollen, sind dort schon längst tätig und bedürfen nicht mehr des Umwegs über die Ukraine.

Die ukrainische Politik vermeidet aber geradezu jegliche aktive Industriepolitik. Staatliche Investitionen in Infrastruktur finden nicht statt. Schulen, Universitäten und Krankenhäuser leben von der (bröckelnden) Substanz. Ein tragfähiges Schienen- oder Straßennetz, auch in Richtung EU, sucht man vergeblich. Stattdessen schneidet sich die Ukraine zuweilen aus nationalem Überschwang wirtschaftspolitisch selbst ins eigene Fleisch, wie beim

18. Zitiert nach NZZ Online vom 03.12.2015, <http://www.nzz.ch/wirtschaft/russland-haelt-an-widerstand-gegen-geplantes-freihandelsabkommen-eu-ukraine-fest-1.18655961> (16.12.2015).



Verbot für russische Fluglinien, auf ukrainischen Flughäfen zu landen, auf das natürlich prompt die reziproke Gegenmaßnahme folgte. Auch die seit langem angekündigte Dezentralisierung des Landes, durch die zumindest die Entscheidungswege verkürzt und regionale Entwicklungspolitiken ermöglicht würden, hängt mit der gesamten Verfassungsreform aufgrund des Donbas-Themas im Parlament fest. Auch auf Impulse und Initiativen »von unten«, aus den Regionen, wird man 2016 also erst einmal weiter warten müssen. Schließlich hat es während des gesamten Jahres 2015 keine einzige Privatisierung eines der 1.833 Staatsunternehmen gegeben, was sogar der neoliberalen Eigenlogik der Regierung widerspricht, da diese Firmen am Tropf des Staatshaushaltes hängen.

Ganz dieser Logik folgt hingegen die avisierte »Reform« des Arbeitsrechts. Dieses stammt im Wesentlichen noch aus sowjetischer Zeit und entspricht daher kaum noch den veränderten Realitäten am Arbeitsmarkt. Doch der im November 2015 vom Parlament ohne vorherige, gesetzlich an sich vorgeschriebene Abstimmung mit den Sozialpartnern bereits in erster Lesung verabschiedete Entwurf schüttet das Kind mit dem Bade aus. Er enthält neben der Erlaubnis zur elektronischen Überwachung des Arbeitnehmers am Arbeitsplatz durch den Arbeitgeber beispielsweise die Möglichkeit zur einseitigen Übertragung weiterer niedrigqualifizierter Aufgaben ohne zusätzliche Bezahlung, wenn der Arbeitgeber zu der Auffassung gelangt, der Arbeitnehmer sei »nicht beschäftigt genug«. Des Weiteren darf ein Arbeitnehmer demnach bis zur Dauer von sechs Monaten direkt an andere Arbeitgeber entliehen werden. Dies ist eine in der Tat sehr innovative Form erzwungener Mobilität und die Einführung von Leiharbeit für Menschen, die überhaupt keine Leiharbeiter sind. Besonders einseitig dürfte auch die Schaffung einer Kündigungsmöglichkeit wegen Verrats von Geschäftsgeheimnissen genutzt werden, ein »Gummiparagraph«, da vom ukrainischen Gesetz nicht genau geregelt wird, was dies umfasst. Als wäre das noch nicht genug, erfolgte parallel der Angriff auf die kollektiven Arbeitnehmerrechte mit dem Gesetz über die »Registrierung juristischer Personen und Vereinigungen«, das nach demselben Schema – also ohne eingehende Beratung – am 14. Juli in erster Lesung angenommen wurde. Demnach sollen künftig auch Gewerkschaften einer staatlichen Registrierungspflicht mit vorheriger Prüfung der einzureichenden Unterlagen unterliegen, was einen klaren Verstoß gegen die auch für die Ukraine verbindlichen ILO-Konventionen 87 und 98 darstellt. Die

Koalitionsfreiheit würde unzulässig beschränkt, wenn der Staat darüber entscheiden würde, ob er Gewerkschaften registriert oder nicht. Nach Protesten beider großen ukrainischen Gewerkschaftsdachverbände und Interventionen durch IGB, IndustriAll und ILO wurden die Gesetzgebungsverfahren inzwischen für Stellungnahmen der Betroffenen geöffnet und der weitere legislative Prozess vor der entscheidenden zweiten Lesung einstweilen gestoppt.

Ebenfalls nur ideologisch und kaum aus der Sache selbst heraus erklärbar ist die Vehemenz, mit der hierzulande der Plan eines neuen Steuerrechts verfolgt wird. Der Entwurf der Finanzministerin sieht eine geringe Absenkung des ohnehin moderaten Einkommensteuersatzes von 15–20 Prozent bzw. der Steuer auf Unternehmensgewinne von 18 Prozent vor sowie die Streichung zahlreicher Ausnahmen. Dies soll die Staatskasse 60 Milliarden UAH (2,37 Milliarden Euro) kosten. Da wollte der für Steuerpolitik zuständige Parlamentsausschuss offenbar nicht zurückstehen und legte einen Gegenentwurf vor, der eine Rücknahme des Steuersatzes auf einheitlich 10 Prozent beinhaltet, allerdings unter Beibehaltung der bisherigen Ausnahmen. Kostenpunkt für die Staatskasse: 200 Milliarden UAH (7,9 Mrd. Euro). Um die Sache zu verkomplizieren, wurde die Frage noch innerukrainisch mit der Verabschiedung des Haushalts für 2016 verknüpft, woran wiederum die Auszahlung der nächsten IWF-Tranche hängt. Dies alles vor dem Hintergrund, dass selbst nach Meinung westlicher Investoren nicht die Höhe des Steuersatzes, sondern die nicht nach rechtsstaatlichen Regeln spielende Finanzverwaltung das Problem ist. Und umgekehrt könnte die wirksame Bekämpfung von Steuervermeidung durch eine leistungsfähige Verwaltung in großen Stil Gelder für den Staatshaushalt nutzbar machen, die ihm ohnehin eigentlich zustehen. Die Tatsache, dass die Schattenwirtschaft nach amtlichen Zahlen seit dem Sturz von Yanukovych sogar noch auf inzwischen über 40 Prozent zugenommen hat, sollte eigentlich jede Finanzministerin nachdenklich machen, ob der eingeschlagene Weg der richtige ist.

Außerdem: So nötig tiefgreifende Reformen in der Ukraine sind, so wichtig wäre es jetzt, sie gerecht auf starke und schwache Schultern zu verteilen. Bei einer Steuer auf Aktiengewinne von 5 Prozent und einer Einkommensteuer von maximal 20 Prozent ist hier aus verteilungspolitischer Sicht »noch viel Luft nach oben«, mal ganz abgesehen davon, dass bisher keine wirklichen

Anstrengungen unternommen wurden, oligarchische Gelder aus dem Ausland zurückzuführen. Es wäre beispielsweise ein innovativer Ansatz, per Stichtagslösung, Abgeltungssteuer und Generalamnestie rechtlich fragwürdig erlangte Vermögen, nicht aber andere kriminelle Handlungen, zu legalisieren. Alles nach dem Motto »besser 25 Prozent von X als nix«, das auch aus der deutschen Debatte bekannt ist. Die Betroffenen könnten sich außerdem noch ihrer patriotischen Tat rühmen, in schwerer Zeit ihrem Land zumindest finanziell zu helfen.

Da es in der jetzigen Situation einer Bedrohung von außen nicht im Interesse der Stabilität des Landes sein kann, die Axt an den eigenen sozialen Zusammenhalt zu legen, sollten die westlichen Partner auf vernünftige und ausgewogene Reformen Wert legen und entsprechenden Druck auf die Kiewer Regierung aufbauen, was wie dargestellt in anderen Politikbereichen wie selbstverständlich gemacht wird. Zumal die EU den Wert von Stabilität im Rahmen der Neuausrichtung ihrer Nachbarschaftspolitik gerade neu entdeckt¹⁹ und Demokratieförderung sich nicht in schönen Worten und Lob für die Zivilgesellschaft erschöpfen kann. Daher stünde es der EU gut zu Gesicht, konkrete »Leuchtturm«-Projekte (Autobahnen, Ausbau sonstiger Infrastruktur oder die Förderung eines Sozialen Dialogs zum Erhalt von Arbeitsplätzen in der Industrie) zu initiieren, schon um die Akzeptanz der Bevölkerung für das Projekt der EU-Annäherung zu erhalten. Notfalls sollte erwogen werden, eine zögernd-ablehnende oder planlose ukrainische Regierung hiervon durch Konditionalitäten zu überzeugen. Nachdem der Ukraine zum 1. Januar 2016 langfristig eine europäische Perspektive eröffnet wurde, ist es im eigenen Interesse und entspricht den europäischen Werten das mit Abstand größte und bevölkerungsreichste Land der Östlichen Partnerschaft nicht scheitern zu lassen. Angesichts des ukrainischen Aufholbedarfs könnte sich das in unorthodoxen Mitteln manifestieren – was spricht eigentlich gegen die zeitlich befristete Aufnahme des Landes in den Mechanismus der Strukturfonds der EU?

Ausblick

Die Ukraine hat seit ihrer staatlichen Unabhängigkeit mehrere Machtwechsel erlebt und erkämpft. Sie hat sich in der jüngeren Vergangenheit von autoritären Tendenzen gleich zweimal selbst befreit. Dennoch bleibt sie einstweilen eine »defekte Demokratie«. Defekte Demokratien werden definiert als »Herrschaftssysteme, die sich durch das Vorhandensein eines weitgehend funktionierenden demokratischen Wahlregimes zur Regelung des Herrschaftszugangs auszeichnen, aber durch Störungen in der Funktionslogik eines oder mehrerer der übrigen Teilregime die komplementären Stützen verlieren, die in einer funktionierenden Demokratie zur Sicherung von Freiheit, Gleichheit und Kontrolle unabdingbar sind.«²⁰ Dabei liegt das Hauptproblem derzeit nicht mehr in der Beschränkung bürgerlicher Freiheitsrechte, sondern in der institutionellen Schwäche des Staates. Diese korreliert mit der stärksten Zivilgesellschaft im postsowjetischen Raum. Dies zeigt eine Umfrage zum Vertrauen in politische Institutionen vom Juli 2015²¹: Von 16 abgefragten Institutionen erhielten gerade mal die ukrainischen Streitkräfte ein positives Feedback, und das dürfte auch nur der aktuellen Konfliktsituation mit Russland geschuldet sein. Die höchsten Werte bekamen die Medien, NGOs, Freiwilligenbataillone und die Kirchen. Am anderen Ende der Skala stehen Gerichte, Staatsanwaltschaft, Parlament und Polizei.

Diese Werte lassen sich mit Deformationen der Sowjetzeit allein nicht mehr ausreichend erklären, sondern deuten auf neuere, nachhaltige Entfremdungsprozesse hin. Es liegt daher nahe, die krasse soziale Schieflage bei gleichzeitigen Erfahrungen fundamentaler Ungerechtigkeit im Umgang mit »dem Staat« als Erklärung heranzuziehen. Werden über längere Zeit die wirtschaftlichen Interessen breiter Bevölkerungsschichten nicht in genügendem Masse beachtet und wächst dadurch die Gruppe von wirtschaftlichen Verlierern, so sinkt regelmäßig die Unterstützung für die Institutionen repräsentativer Demokratie.²² Dadurch reduziert sich wiederum deren Stabilität. Beide »Defekte« können unter den entsprechenden Rahmenbedingungen umschlagen in Illiberalität.

19. European Commission (2015): Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Review of the European Neighbourhood Policy (18.11.2015).

20. Merkel, Wolfgang et. Al (2003): Defekte Demokratie. Band 1: Theorie. Wiesbaden: VS, S. 66.

21. Vgl. *Ukraine-Analysen Nr. 160* vom 26.11.2015, S.11.

22. Segert, Dieter (2015): Von Musterschülern zu Problemkindern? Zwischenbilanz der politischen Transformation. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 47–48, S. 47–54.



Regional populär und geschichtlich auch in der Ukraine bereits erprobt ist in Osteuropa der Ruf nach politischen Lösungen durch einen starken Mann, der alles richten soll. Ebenso möglich wäre eine Radikalisierung breiter Bevölkerungsschichten, die das politische »Spiel der Eliten« leid sind und sich politisch verführen lassen könnten. Anzeichen für eine solche von Teilen der Bevölkerung wohlwollend aufgenommenen Bewegung zeigten sich im Sommer 2015, als Mitglieder des »Rechten Sektors« in Mukacheve an der ungarischen Grenze in Form von Selbstjustiz gegen lokale Schmuggelstrukturen vorgingen, da der Staat hier seit Jahren nichts unternommen hatte. In dem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die rechtsextreme *Svoboda*-Partei sich nicht nur in ihren galizischen Hochburgen mit Ergebnissen um die 20 Prozent bei den Regionalwahlen behaupten konnte, sondern auch den Einzug in den Kiewer Stadtrat schaffte. In den drei Regionshauptstädten Ternopil, Ivano-Frankivsk und Khmelnyskyi stellt sie seither den Bürgermeister. Damit feierte sie ein Comeback auf der politischen Bühne, das zu einem Gutteil auf die Enttäuschung der Wähler mit der Performance der Regierungsparteien zurückzuführen sein dürfte.

Jedenfalls bergen die »nationale« und die »soziale« Frage in der Ukraine das Potenzial künftiger erneuter innenpolitischer Instabilität, insbesondere, wenn sie von interessierten Kräften politisch miteinander verknüpft werden. Zum Ausbruch kann es aber nur dann kommen, wenn die ukrainischen »Euromaidan«-Aktivisten und die etablierten Polit-Eliten es nicht schaffen sollten, tragfähige Kompromisse für das Gemeinwohl des Landes zu schließen. Leider sind beide Begriffe, Gemeinwohl und Kompromiss, bisher im politischen Raum eher Fremdworte geblieben.



Über den Autor

Stephan Meuser leitet das Regionalbüro der FES in Kiew.

Impressum

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

Verantwortlich:
Dr. Reinhard Krumm, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

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

Bestellungen/Kontakt:
osteuropa@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

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



ISBN
978-3-95861-377-5