

*Oleh Protsyk*

## Alte und neue Herausforderungen für die ukrainische Regierung\*

Im Februar 2010 wurde der vierte Präsident der Ukraine seit Erlangung der Unabhängigkeit im Jahr 1991 vereidigt. Viktor Janukowitsch, Vorsitzender der Partei der Regionen, war aus den zuvor heftig umstrittenen Präsidentschaftswahlen als Sieger hervorgegangen. Die Wahlen selbst wurden allgemein als frei und fair wahrgenommen; Janukowitschs Sieg war eindeutig und wurde nicht ernsthaft in Frage gestellt. Es war jedoch nicht unbedingt ein beeindruckender Sieg: Janukowitsch erhielt von allen seit der Unabhängigkeit jemals aus Präsidentschaftswahlen hervorgegangenen Wahlsiegern die wenigsten Stimmen. Auch die Tatsache, dass die Wahlen zum Zeitpunkt einer akuten Wirtschaftskrise stattfanden und Janukowitsch im zweiten Wahlgang gegen eine amtierende Ministerpräsidentin antrat, machte seinen Sieg nicht überzeugender – Regierungen leiden in der Regel in Krisenzeiten ganz besonders.

Ungeachtet dessen, wie überzeugend der Wählerauftrag tatsächlich war, war und ist die Erwartungshaltung in Bezug auf Veränderungen sehr groß. Dabei schweben verschiedenen Wählerkreisen im Lande offenbar ganz unterschiedliche Veränderungen vor. Es gibt jedoch auch einige Erwartungen, die von einem Großteil der Bevölkerung geteilt werden und so die Hoffnungen der ukrainischen Gesellschaft auf einen gemeinsamen Nenner bringen. Die folgenden drei Punkte stünden auf einer hypothetischen Wunschliste der Bevölkerung wahrscheinlich ganz oben: weniger ideologische Polarisierung und regionale Spaltungen, verbesserte Regierungsfähigkeit und höhere Leistungsfähigkeit des Staatsapparats sowie die Gesundung der Wirtschaft.

Der vorliegende Beitrag beschreibt, wie die neue ukrainische Regierung damit beginnt, sich mit diesen Wünschen, von denen jeder einzelne eine gewaltige Herausforderung für sie ist, auseinanderzusetzen. Der neue Präsident ist zu diesem Zeitpunkt noch nicht lange genug im Amt, um die von ihm aller Wahrscheinlichkeit nach gewählten Strategien und Herangehensweisen exakt beurteilen zu können. Es folgt daher eine vorläufige Analyse der ersten Schritte und ihrer möglichen Auswirkungen.

### *Nationale Einheit*

Die ethno-kulturelle Heterogenität der Ukraine ist nicht zwangsläufig eine Belastung für die politische und wirtschaftliche Entwicklung des Landes.

---

\* Der Beitrag spiegelt die Entwicklungen bis Juni 2010 wider.

Schließlich gelingt es vielen Ländern, die eine ähnliche kulturelle Vielfalt aufweisen wie die Ukraine, eben diese in einen Wettbewerbsvorteil zu verwandeln. Das Problem ist nicht die Vielfalt an sich, sondern vielmehr die seit etwa zehn Jahren zu beobachtende zunehmende Politisierung ethno-kultureller Unterschiede. Manche Wissenschaftler ziehen im Übrigen zur Beschreibung dieser Vielfalt den Begriff „regionale Unterschiede“ der Bezeichnung „ethno-kulturelle Unterschiede“ vor. Das sind völlig legitime und logische terminologische Differenzen; das eigentliche Wesen des Problems bleibt jedoch gleich: Die ukrainische Politik ist zunehmend an ethno-kulturellen statt an sozioökonomischen Trennlinien ausgerichtet.

Die letzten Präsidentschaftswahlen haben diesen Trend bestätigt: Wähler in unterschiedlichen Teilen der Ukraine bevorzugten unterschiedliche Kandidaten. Identitätspolitik und damit zusammenhängende geopolitische Fragen wurden von den Kandidaten ungeachtet der Folgen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die nationale Einheit dazu benutzt, ihre Anhänger um sich zu sammeln und ihre Basis zu mobilisieren. Die Wahlergebnisse zeigten ein vertrautes Muster: Die Stimmen für die beiden führenden Kandidaten konzentrierten sich stark im Osten bzw. Westen des Landes, die zentralen Landesteile ließen weniger deutliche Unterschiede in der Stimmenverteilung erkennen. Allerdings lag Janukowitschs Rivalin Julia Timoschenko in allen zentralukrainischen Regionen, einschließlich der Hauptstadt Kiew, deutlich vorn.

Ethno-kulturellen Unterschieden Vorrang gegenüber anderen gesellschaftlichen Gegensätzen zu geben und sie zur Grundlage der wichtigsten politischen Spaltung der Gesellschaft zu machen, ist hochproblematisch, sofern eine Gesellschaft in ethno-kultureller Hinsicht nicht bereits tief gespalten ist, wie z.B. Nordirland. Die Gestaltung der Politik entlang klassischer ideologischer Trennlinien – in der Regel die Spaltung zwischen Rechts und Links in Fragen der Wirtschaft und der Verteilung des Reichtums – ist der Ausrichtung der Politik an ethno-kulturellen oder regionalen Trennlinien überlegen. Diese These ist nicht nur theoretisch abgesichert, sondern wird auch von den Erfahrungen vieler westlicher Demokratien gestützt, in denen die sozioökonomischen Spaltungen und der Wettbewerb zwischen linken und rechten Parteien, die sich diese Spaltungen zunutze machen, die wichtigste Trennlinie bilden und den gesamten politischen Prozess strukturieren. Ein Großteil der politischen Klasse in der Ukraine scheint dennoch entschlossen zu sein, einen Kurs zu verfolgen, der ethno-kulturelle Identitäten verstärkt, womit er diese zur wichtigsten Ursache politischer Konflikte macht.

Während ethno-kulturelle Unterschiede in der ukrainischen Politik schon immer eine Rolle gespielt haben, wurde ihre Politisierung erst im ersten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts im Zuge der Orangen Revolution und insbesondere infolge der Gesetzesänderungen, mit denen ein reines Verhältniswahlrecht für die Parlamentswahlen im Jahr 2006 eingeführt wurde, institutionalisiert. Die Einführung des Verhältniswahlrechts stärkte die politischen Parteien zu Las-

ten unabhängiger bzw. parteiloser Regionalpolitiker, die im ersten Jahr der Transformation eine wichtige Rolle gespielt hatten. Nachdem die Parteien sich das politische Vertretungsmonopol gesichert hatten, erkannten sie in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts, dass sie nun kohärente Positionen artikulieren und eine gesellschaftliche Basis für eine ideologisch begründete Politik aufbauen mussten. Statt sich nun aber an die schwierige Aufgabe zu machen, universalistische Agenden auf der Grundlage politischer Programme zu entwickeln, die Kosten und Nutzen auf alle Bürger gleichermaßen verteilen würden, gingen die wichtigsten politischen Parteien den leichteren Weg: Sie führten ihren Wahlkampf auf der Grundlage ethno-kultureller Unterschiede und mit dem Versprechen, Vorteile gezielt ihrer regional konzentrierten Klientel zu kommen zu lassen.

In der ukrainische Politik geht es natürlich nicht nur um klientelistische Beziehungen. Wie überall versuchen die Parteien auch hier verschiedene Strategien zur Wählerbindung miteinander zu kombinieren; sie bedienen sich dabei zweier weiterer Formen der Wählerbindung – programmatischer und charismatischer. Auch wenn das Charisma einzelner führender Politiker für einige Parteien ein wichtiger, wenn auch von Natur aus instabiler Quell der Stärke ist, haben sich an regional konzentrierte Wählerschaften gerichtete Appelle doch als der beständigere Garant für den Wahlerfolg erwiesen. Wie bereits angedeutet, sind programmatische Bindungen – hier verstanden als Bindungen, die auf der Zusicherung einer universell konzipierten Sozial- und Wirtschaftspolitik beruhen – erheblich unterentwickelt. Solche Bindungen sind in der Regel typisch für Parteien mit liberal-marktwirtschaftlicher oder aber sozialistischer Orientierung. Diese sind jedoch nicht die dominierenden Parteien in der politischen Landschaft der Ukraine. So weist bereits der Name der Partei von Präsident Janukowitsch – Partei der Regionen – auf die Absicht hin, regionale Themen zum Schwerpunkt ihrer Politik zu machen.

Während der Präsidentschaft Viktor Juschtschenkos war die ukrainische Politik durch Machtverschiebungen zwischen zwei politischen Lagern geprägt, die sich in erster Linie über ethno-kulturelle Unterschiede definierten. Die Wahl Viktor Janukowitschs bot nun Gelegenheit dazu, die Politisierung dieser Unterschiede zu beenden. Der Grund dafür war, dass Janukowitschs Partei zu schwach war, um allein oder in einer Koalition mit kleineren Parteien die Regierung zu bilden. Die Partei der Regionen war gezwungen, die wichtigste politische Trennlinie zu überschreiten, um die zur Regierungsbildung notwendige Mehrheit im Parlament sicherzustellen. In den Wochen nach Janukowitschs Wahl waren die Erwartungen daher groß, dass seine Partei eine Koalition mit der Partei des scheidenden Präsidenten Viktor Juschtschenko eingehen würde, der Janukowitsch in der zweiten Runde der Wahlen informell unterstützte.

Man ging davon aus, dass eine solche Koalition zur Entpolitisierung zumindest einiger der sensiblen ethno-kulturellen Fragen, die die Tendenz zur Polarisierung der ukrainischen Gesellschaft haben, führen würde. Sie hätte auch

dazu beitragen können, den an sozioökonomischen Kriterien ausgerichteten politischen Wettbewerb stärker in den Vordergrund zu rücken, da beide Parteien eine ähnliche pro-marktwirtschaftliche Politik verfolgen, so dass sie in sozioökonomischer Hinsicht auf derselben Seite stehen. Jegliche Opposition gegenüber einem solchen Bündnis hätten eine stärker links orientierte Politik verfolgen müssen. Die nicht der Koalition angehörenden Parteien, insbesondere die Kommunistische Partei und die Volkspartei (ehemals Bauernpartei), hätten kaum Schwierigkeiten gehabt, sich in einem solchen Wettbewerb zu positionieren.

Eine solche Koalition kam jedoch nie zustande.<sup>1</sup> Auch trotzte Janukowitsch allen Erwartungen, dass er sich in Fragen der Identitätspolitik mäßigen werde. Stattdessen deuteten seine ersten politischen Maßnahmen auf einen Kurs hin, der ganz auf die Interessen der schmalen Basis seiner radikalsten Anhänger zugeschnitten war, was zu einer weiteren Polarisierung der Gesellschaft führen würde. Ein vielsagendes Beispiel hierfür ist die Ernennung des äußerst umstrittenen Politikers Dmitro Tabatschnik zum Bildungsminister. Tabatschnik provozierte in der Vergangenheit zahlreiche Skandale mit Äußerungen wie: „Die Galizier [die ukrainische Bevölkerung Galiziens, der größten historischen Region in der Westukraine, O.P.] haben praktisch nichts gemein mit den Menschen im Rest der Ukraine, weder mental noch religiös, weder sprachlich noch politisch.“ Solche und ähnliche Äußerungen, die die Regionen der Ukraine gegeneinander aufbringen, haben bei Tabatschnik Tradition. Viele Ukrainer konnten sich als Leiter eines Ministeriums, das gerade für die Konstruktion eines konfliktfreien Narrativs nationaler Identität wichtig wäre, kaum jemanden vorstellen, der mehr Unfrieden stiftet. Die Ernennung löste unter Studenten und Intellektuellen eine Protestwelle aus und führte zu wiederholten Rücktrittsforderungen im Parlament.

Eine Reihe weiterer Entwicklungen und politischer Initiativen brachte zivilgesellschaftliche Akteure auf ähnliche Weise auf und stärkte die politische Opposition. Dazu gehörten die bevorzugte Darstellung des Zweiten Weltkriegs aus einer weitgehend sowjetischen Perspektive, das Ausbleiben einer harschen Reaktion auf Versuche der Kommunisten, Stalin zu rehabilitieren, die Revision der Haltung der Regierung zur Frage des *Holodomor* (der künstlich herbeigeführten Hungersnot in der Ukraine in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts) sowie die geplante bzw. tatsächliche Aufhebung einer Reihe kultur- und bildungspolitischer Maßnahmen zur Wiederbelebung der ukrainischen Sprache.

Solche Themen sind jedoch nicht einfach nur politische Themen mit verteilungsrelevanten Auswirkungen. Es handelt sich nicht um politische Routinefragen wie etwa wer welche ökonomischen Ressourcen und politischen Ämter bekommt. Diese Themen berühren die Grundüberzeugungen vieler Ukrai-

---

1 Das ist zwar nicht allein Janukowitsch anzulasten; seine Verhandlungspartner trifft sicherlich eine Mitschuld. Als politischer Hauptakteur trägt er allerdings einen erheblichen Teil der Verantwortung dafür.

ner zutiefst und rufen sehr emotionale Reaktionen hervor. Während die heftige Kritik der Oppositionsparteien an der Regierungspolitik vorhersehbar war, hatte man mit der Mobilisierung zahlreicher zivilgesellschaftlicher Gruppen und Protestbewegungen in verschiedenen Regionen des Landes weniger gerechnet. In nur kurzer Zeit führte die Kulturpolitik der neuen Regierung zu einer Welle von Wut und Empörung. Dies lässt nur wenig Hoffnung aufkommen, dass der neue Präsident dazu in der Lage sein wird, derjenigen Landeshälfte, die ihn nicht gewählt hat, die Hand zu reichen.

Die mit Fragen der Identität zusammenhängenden Konflikte in der Ukraine sind nicht allein auf den kulturellen Bereich beschränkt. Das ukrainisch-russische Abkommen von April 2010 über eine erhebliche Senkung des von der Ukraine zu entrichtenden Gaspreises im Tausch gegen die Verlängerung des Pachtvertrags für die Basis der russischen Schwarzmeerflotte in Sewastopol hatte ebenfalls heftige Rückwirkungen auf die Identitätspolitik. Die Art und Weise wie der Deal zustande kam – hinter verschlossenen Türen und in größter Eile – schockierte die Opposition und lieferte ihr einen weiteren Grund dafür, Janukowitschs Regierung des Ausverkaufs der ukrainischen Souveränität zu bezichtigen – ein extrem heikles Thema in der Ukraine. Die Ratifizierung des Abkommens wurde von großen Demonstrationen vor dem Parlamentsgebäude und den seit Jahren heftigsten Auseinandersetzungen im Parlament selbst begleitet.

Insgesamt sprechen die ersten Maßnahmen der neuen Regierung für den ungebrochenen Willen, die Politisierung ethno-kultureller Unterschiede fortzusetzen. Die gesellschaftliche Aussöhnung in der Ukraine wurde durch die Initiativen der neuen Regierung bereits ernsthaft beschädigt. Janukowitsch scheint nur wenig von seinem Vorgänger gelernt zu haben, dessen oftmals berechnete, aber doch eher sporadische und schlecht vorbereitete Maßnahmen im Bereich der Identitätspolitik die öffentliche Meinung mehr als einmal polarisierten und einer Radikalisierung gesellschaftlicher Akteure Vorschub leisteten. Die neu gebildete Janukowitsch-Regierung sieht sich schon jetzt einer großen Zahl nicht sehr umfangreicher, aber lautstarker Proteste bei gleichzeitig heftigem Widerstand im Parlament gegenüber – eine Situation, die frühere ukrainische Präsidenten zumindest während ihrer Schonzeit noch hatten vermeiden können.

### *Demokratie und Regierungsfähigkeit*

Für die Mehrheit der Ukrainer steht die Sorge um die Demokratie in der Zeit nach den Wahlen auf ihrer Prioritätenliste nicht an oberster Stelle. Die Sorge der Öffentlichkeit um die Regierungsfähigkeit sowie die Leistungsfähigkeit der Staatsapparats kann jedoch nur in einem demokratischen Rahmen adäquat behandelt werden. Der Zustand der ukrainischen Demokratie ist aber nicht

nur für die Verbesserung der Regierungsfähigkeit und der Leistungsfähigkeit des Staates, sondern auch für die Außenbeziehungen der Ukraine von Belang. Zu den Erfolgen der Amtszeit Präsident Juschtschenkos gehörte die fortschreitende Demokratisierung des öffentlichen Lebens. Beobachter der ukrainischen Politik mögen darüber streiten, wem oder welchen Umständen dieser Erfolg letztendlich zu verdanken ist, die Demokratisierung als solche ist unbestreitbar und spiegelt sich in verschiedenen internationalen *Ratings* im Bereich Demokratie wider, wie z.B. dem von *Freedom House*. Die Demokratisierung erfolgte allerdings in erheblichem Umfang zu Lasten der Regierungsfähigkeit. Disziplin und Leistungsfähigkeit des Staatsapparats waren ernsthaft beeinträchtigt, die Autorität des Staates wurde geschwächt.

In der ukrainischen Zivilgesellschaft ist die Angst weit verbreitet, dass Janukowitschs Versuche zur Verbesserung der Regierungsfähigkeit wiederum auf Kosten der Demokratie gehen werden. Die ersten Maßnahmen der neuen Regierung bestätigen einige der Befürchtungen; sie lassen die Absicht erkennen, den Medienpluralismus einzuschränken und mehrere formale Regeln und Verfahren zu revidieren, die die Möglichkeiten der Regierung zur Monopolisierung der politischen Macht begrenzen. Die Maßnahmen signalisieren ebenso die Bereitschaft, sich informeller Druckmittel zu bedienen, die an die Methoden des „Erpresserstaates“ erinnern, der mit der Regierungszeit des zweiten Präsidenten der Ukraine, Leonid Kutschma, in Verbindung gebracht wird. Bevor diese beunruhigenden Zeichen kurz bewertet werden sollen, ist zunächst auf eines der größten institutionellen Probleme der Regierungsfähigkeit einzugehen.

Die verfassungsrechtliche Verteilung der Exekutivbefugnisse ist nach wie vor einer der am heftigsten umstrittenen Punkte in der ukrainischen Politik. Die Verfassungsänderungen von 2004 schränkten die Befugnisse des Präsidenten erheblich ein. Nach der Reform blieb die Ukraine zwar eine semipräsidentielle Republik, die wichtigsten exekutiven Entscheidungsbefugnisse wurden jedoch vom Präsidenten auf den Ministerpräsidenten übertragen. Außerdem verlor der Präsident durch die Verfassungsänderung fast seine gesamten Befugnisse hinsichtlich der Ernennung und der Entlassung des Kabinetts. Der Präsident verfügt jedoch dadurch, dass er direkt vom Volk gewählt wird, noch immer über eine hohe politische Legitimität. In der Vergangenheit hatte diese Konstellation die heftigen Machtkämpfe innerhalb der Exekutive zwischen Präsident Juschtschenko und seinen Ministerpräsidenten begünstigt. Die Konflikte wirkten sich auf den gesamten Staatsapparat aus, bis Juschtschenkos Präsidentschaft schließlich völlig festgefahren war.

Janukowitschs Strategie zur Reduzierung dieses verfassungsimmanenten Konfliktpotenzials innerhalb der Exekutive bestand bislang darin, die Ernennung eines loyalen und nicht allzu ehrgeizigen Ministerpräsidenten sicherzustellen. Dadurch, dass ihm das gelang, war Janukowitsch in der Lage, sämtliche exekutiven Befugnisse in seinen Händen zu konzentrieren. Ob er die Kontrolle über die Exekutive in diesem Umfang wird aufrechterhalten kön-

nen, hängt von der Stabilität der Regierungskoalition ab. In dem Moment, in dem diese Stabilität durch politische Meinungsverschiedenheiten oder während der Amtszeit des Präsidenten stattfindende Parlamentswahlen gefährdet ist, wäre der Anreiz für den Präsidenten hoch, den Verfassungsdeal von 2004 zu revidieren und die Befugnisse des Präsidenten von vor 2004 wiedereinzusetzen. Falls die Dinge sich in diese Richtung entwickeln, wird der Umgang mit einer erneuten Verfassungsreform Janukowitschs Bekenntnis zur Demokratie auf eine harte Probe stellen.

Dieses Bekenntnis wurde bereits in Frage gestellt, als der neu gewählte Präsident noch mit der Bildung des Regierungskabinetts beschäftigt war. Die bestehenden parlamentarischen Regeln und Verfahren zur Bildung einer Regierungskoalition durch das Parlament wurden von Janukowitsch nahestehenden Abgeordneten rasch in einer Weise revidiert, die den Bedürfnissen des neu gewählten Präsidenten entgegenkamen. Die alten, von einem Urteil des Verfassungsgerichts bestätigten Regeln erlaubten es nur parlamentarischen Fraktionen, nicht aber einzelnen Abgeordneten, eine Koalition zu bilden. Diese Norm ist in der parlamentarischen Praxis demokratischer Staaten selten; sie war vom ukrainischen Parlament angenommen worden, um den üblichen häufigen Fraktionswechsel der Abgeordneten zu unterbinden. Derartige Wechsel waren ein wichtiges Instrument zur Kontrolle des Parlaments durch Präsident Kutschma. Parlamentarische Mehrheiten für den Präsidenten wurden während der Präsidentschaft Kutschmas hergestellt, indem man sich informeller Anreize oder Druckmittel bediente, um die Entscheidungen einzelner Abgeordnete zu beeinflussen und sie dazu zu bewegen, sich der einen oder anderen parlamentarischen Fraktion anzuschließen.

Dieses parlamentarische Verfahren der Ära Kutschma wurde nach der Wahl Janukowitschs ungeachtet der Proteste der Opposition wieder eingeführt. Das Verfassungsgericht billigte die neuen Regeln zur Koalitionsbildung – zwar entgegen seinem eigenen früheren Urteil, aber doch nach dem vertrauten Muster, den Interessen desjenigen zu dienen, der an der Macht ist, wer immer das auch sei. Durch diese Entscheidung wurde die Janukowitsch nahestehende Regierungskoalition, die nicht zustande gekommen wäre, wenn nicht einige einzelne Abgeordnete der Oppositionsfraktionen übergelaufen wären, legitimiert. Zu den Überläufern aus den Oppositionsfraktionen gehörten auch mehrere Geschäftsleute, die informell verlauten ließen, das Motiv für ihre Entscheidung, die neue Koalition zu unterstützen, sei die Furcht davor gewesen, dass die Regierung gegen ihre wirtschaftlichen Interessen gerichtete Maßnahmen ergreifen würde, wenn sie in der Opposition blieben. Andere Überläufer wiederum wurden offenbar mit der Vergabe von Regierungsämtern an enge Verwandte belohnt. Die Dominanz der Exekutive und der Klientelismus schienen wieder Einzug in das ukrainische Parlament zu halten. Dass Abgeordnete infolge positiver oder negativer Sanktionen seitens der Regierung zur Regierungsseite überlaufen, ist ein wichtiger Indikator dafür, welche geringe Rolle Programme oder Weltanschauungen in der ukrainischen

Politik spielen und wie schwach die gesellschaftlichen Normen ausgeprägt sind, die in gefestigten Demokratien solche Massenüberläufe verhindern.

Ein anderes Beispiel einer problematischen Änderung grundlegender Spielregeln ist der Beschluss der Koalition, die Kommunalwahlen um fast ein ganzes Jahr zu verschieben, was ihr die Verfassung nach Meinung der Opposition nicht gestattet. Ähnlich, aber noch wesentlich radikaler versucht die Regierung mit der lokalen Selbstverwaltung in der Hauptstadt zu verfahren. Janukowitsch-Anhänger haben in Kiew traditionell wenig Unterstützung. Ein von der Regierung vorgelegter Gesetzentwurf schlägt nun eine Revision des Selbstverwaltungssystems und die Abschaffung der Direktwahl des Bürgermeisters von Kiew vor.

Auch die Entwicklung im Medienbereich weist auf Demokratieprobleme hin. In der Vergangenheit hatte Juschtschenkos persönliches Bekenntnis zur Redefreiheit die Aufrechterhaltung des Medienpluralismus ermöglicht. Nach der in den Medien vorherrschenden Meinung hat sich die Situation seit dem Amtsantritt der neuen Regierung erheblich verschlechtert. So berichten die Website *Telekritika*, die Akademie der ukrainischen Presse und das Institut für Massenmedien über eine Reihe von Maßnahmen zur Monopolisierung der Kontrolle über die Medien und werfen der neuen Regierung vor, diese Maßnahmen zu steuern. Journalisten, die in den Nachrichtenredaktionen der beiden führenden Fernsehsender STB und 1+1 arbeiten, unterzeichneten einen offenen Brief, in dem sie das Management der Sender beschuldigten, die Berichterstattung politisch motivierter Zensur zu unterwerfen. Die internationale Organisation Reporter ohne Grenzen äußerte sich besorgt über den Rückgang der Medienfreiheit in der Ukraine.<sup>2</sup>

Wie steht es angesichts zunehmender Demokratieprobleme nun aber um die Aussichten auf eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Staates und der Regierungsfähigkeit? Auch wenn es noch zu früh ist, die Pläne zur Reform des Staates zu diskutieren, so kann doch die Besetzung von Schlüsselpositionen in Politik und Verwaltung Hinweise darauf geben, was in dieser Hinsicht wahrscheinlich auf uns zu kommt. Die führende politische Wochenzeitung der Ukraine, *Dserkalo Tyschnja*, veröffentlichte im April 2010 eine Artikelserie über die Besetzung von Schlüsselpositionen in der Zentralregierung und in Regionalverwaltungen. Die wichtigste Schlussfolgerung der Berichte ist, dass für Präsident Janukowitschs Regierung bei Stellenbesetzungen Loyalität entscheidender ist als Professionalität.

Bedenken wurden auch angesichts des Festhaltens an der Besetzung wichtiger Regierungsämter mit Vertretern von Großunternehmen geäußert. Anschauliches Beispiel hierfür ist die Ernennung eines der Inhaber der größten und am wenigsten transparenten Mediengruppe, Walerij Choroschkowskyj, zum Leiter des nationalen Sicherheitsdienstes. Choroschkowskyj ist auch

---

2 Siehe z.B. Reporters without Borders, Disturbing Deterioration in Press Freedom Situation since New President Took Over, unter: <http://en.rsf.org/ukraine-disturbing-deterioration-in-press-15-04-2010,37027.html>.

Mitglied im Obersten Justizrat, einer höchst einflussreichen Institution. In einer demokratischen und transparenten Umgebung wäre es nur schwer vorstellbar, dass eine einzelne Person, die einen einzelnen und mutmaßlich vom Ausland kontrollierten Wirtschaftskonzern vertritt, so viel wirtschaftliche und politische Macht anhäuft. Die *Ukrainska Prawda*, eine populäre Online-Zeitung, berichtete im April 2010, dass der ukrainische Sicherheitsdienst vor Kurzem mit der Untersuchung einer Auktion zur Vergabe von Sendefrequenzen begonnen habe, die für Choroschkowskyjs Mediengruppe unvoreilhaft ausgegangen war.

Juschtschenkos alte und unerfüllt gebliebenen Versprechen, die Verwaltung zu entpolitisieren und Politik und Großunternehmen voneinander zu trennen, bleiben also auch unter der neuen Regierung relevant. Deren Stellenbesetzungsstrategie lässt in dieser Hinsicht jedoch nur wenig Fortschritte erwarten.

### *Wirtschaft*

Die ukrainische Zivilgesellschaft hätte in Bezug auf die Defizite der Demokratie à la Janukowitsch wohl leisere Töne angeschlagen, wenn die neue Regierung glaubwürdig die Einhaltung ihrer Versprechen im sozioökonomischen Bereich signalisiert hätte. Die Ukraine steht nicht nur vor der Herausforderung, Mittel und Wege zur Erholung der Wirtschaft nach der globalen Krise zu finden, von der die Ukraine besonders hart getroffen wurde. Erforderlich sind vielmehr umfangreiche strukturelle Reformen, die seit langem überfällig sind und dies auch vor der globalen Finanzkrise schon waren.

Über das, was zu tun wäre, herrscht weitgehend Einigkeit. Eine kürzlich veröffentlichte Studie einer unabhängigen, aus Spezialisten führender ukrainischer Denkfabriken und Wissenschaftlern bestehenden Expertengruppe listet 22 prioritäre Maßnahmen im sozioökonomischen Bereich auf. Dazu gehören die gründliche Überarbeitung der Haushaltsplanung und des Sozialfürsorgesystems, Renten- und Gesundheitsreformen, umfangreiche Reformen bei der Steuergesetzgebung und im Eigentumsrecht, die Privatisierung von Grund und Boden sowie Reformen der öffentlichen Versorgungseinrichtungen und des Transport- und Verkehrswesens.<sup>3</sup>

Die meisten dieser Reformen brauchen eine lange Anlaufzeit, die neue Regierung ist jedoch noch nicht lange genug im Amt, um die nötigen Voraussetzungen für ihre Inangriffnahme geschaffen zu haben. Sie hat ihre Pläne im sozioökonomischen Bereich allerdings bereits bekannt gegeben und hierzu detaillierte und umfangreiche Angaben in ihrem Programm für soziale und wirtschaftliche Entwicklung für 2010 und dem von der neuen Parlaments-

---

3 Vgl. Reform Support Network, Roadmap for Reforms for Civil Society, Kiew 2010, eine englische Zusammenfassung findet sich unter: [http://parlament.org.ua/upload/docs/Road\\_Map\\_final\\_eng.pdf](http://parlament.org.ua/upload/docs/Road_Map_final_eng.pdf).

mehrheit verabschiedeten Staatshaushalt für 2010 gemacht. Beide erlauben eine vorläufige Bewertung der Regierungspläne.

In einem Gutachten über das Programm und den Haushaltsplan kamen Experten zu einem höchst kritischen Urteil. Die Regierung hat zugegebenermaßen eine äußerst schwierige wirtschaftliche Situation von ihrer Vorgängerin geerbt und muss große Anstrengungen unternehmen, um die drängendsten gegenwärtigen Wirtschaftsprobleme zu bewältigen. Dennoch beabsichtigt sie im Laufe des Jahres 2010 das in der erwähnten Studie „*Roadmap for Reforms*“ empfohlene Reformpaket nur zu einem ganz geringen Teil umzusetzen; dasselbe gilt für Reformvorschläge, die in mehreren Politikempfehlungen verschiedener ukrainischer und internationaler Organisationen enthalten sind. Viele der notwendigen Reformen können in den ersten Implementierungsphasen schmerzhaft soziale Auswirkungen haben; auch sinkt infolge der Entscheidung der Regierung, die Reformen nicht unmittelbar nach den Wahlen in Angriff zu nehmen, die Wahrscheinlichkeit, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt eingeleitet werden. Die politischen Kosten der Implementierung der Reformen werden für den neuen Präsidenten wesentlich höher sein, wenn seine Schonzeit nach den Wahlen vorbei ist. Der Zeitplan für die in den nächsten zwei Jahren anstehenden Kommunal- und Parlamentswahlen wird andere Prioritäten setzen.

Die von der neuen Regierung verabschiedete Strategie scheint auf eine kurzfristige Flickschusterei in einigen der offensichtlichsten Fälle wirtschaftlichen Missmanagements, auf verstärkte staatliche Regulierungen und Interventionen der Regierung in bestimmten Wirtschaftssektoren, eine verbesserte Steuererhebung und ähnliche Maßnahmen hinauszulaufen. Umfangreiche Maßnahmen zur Bewältigung der enormen Belastungen durch verschiedene Sozialleistungen und zum Umgang mit der systemimmanenten Korruption und der in verschiedenen Bereichen der ukrainischen Wirtschaft anzutreffenden Monopolisierung sind hingegen nicht in der Strategie enthalten.

Die größtenteils auf die im ersten Kapitel des vorliegenden Beitrags dargestellte Politik zurückzuführende politische Konfrontation machte es der Regierung unmöglich, über Parteigrenzen hinweg breite Unterstützung für strukturelle Reformen zu finden. Sie verhindert selbst reguläre Beratungen über den Haushalt oder über wirtschaftspolitische Fragen. Sowohl der Haushaltsplan für 2010 als auch das Regierungsprogramm wurden vom Parlament in weniger als zehn Minuten und ohne jegliche Diskussion im Plenum verabschiedet. Unabhängig davon, ob das völlige Ausbleiben politischer Beratungen nur ein unglücklicher Zufall oder aber von der neuen Regierungskoalition bewusst herbeigeführt worden war – den Ergebnissen mangelt es an genau dem, was kritische Diskussionen und Impulse von außen an Vorteilen mit sich bringen.

Da keine Hoffnung auf Mitarbeit der Opposition bei der Bewältigung der Folgen der Wirtschaftskrise besteht, bleibt die Regierung auf sich allein gestellt. Ihre Politik beruht offenbar auf der Erwartung, dass ein weltweiter

Wirtschaftsaufschwung, der bereits wieder zu einem Anstieg der Nachfrage nach Erzeugnissen traditioneller Exportsektoren der ukrainischen Wirtschaft wie z.B. der Metallurgie geführt hat, dazu beitragen wird, die ukrainische Wirtschaft zu stabilisieren und das gewaltige Haushaltsdefizit halbwegs in den Griff zu bekommen. Dies wiederum würde es der Regierung ermöglichen, ihre Politik der Aufnahme ausländischer Kredite fortzusetzen, was nach Ansicht der Kritiker nur wieder dazu verleitet, wie gewohnt über seine Verhältnisse zu leben.

Nach Ansicht vieler ukrainischer Wirtschaftsexperten beruht die wirtschaftliche Gesamtstrategie außerdem zu einem wesentlichen Teil auf dem Erhalt von Subventionen und wirtschaftlichen Begünstigungen von einem der wichtigsten Handelspartner der Ukraine, der Russischen Föderation, der als Gegenleistung strategisch-geopolitische Zugeständnisse gemacht werden. Der umstrittene Vertrag mit Russland vom April 2010, der eine Preissenkung für russisches Erdgas im Gegenzug für die Verlängerung des Pachtvertrags für den Marinestützpunkt der russischen Schwarzmeerflotte zusicherte, gilt vielen als Beleg für die Richtigkeit dieser Annahme, die sich beispielsweise auch durch eine Serie von analytischen Beiträgen in der *Dserkalo Tyschnja* zieht. Die Experten der Wochenzeitung erwarten eine Reihe weiterer solcher Deals in anderen Wirtschaftssektoren, bei denen die Regierung politische Entscheidungen der Vorgängerregierung rückgängig machen oder die Kontrolle über strategische Güter im Austausch gegen finanzielle Subventionen abtreten wird.

Auf die geopolitischen Aspekte des Abkommens vom April 2010 und weitere Pläne der Regierung soll hier nicht näher eingegangen werden. Der Gas-Deal ist jedoch ein beredtes Beispiel für viele typische Merkmale der Reform der ukrainischen Wirtschaft. So gewährleistet das Arrangement zwar eine erhebliche Senkung der Gaspreise, trägt aber nicht zur Lösung des strukturellen Problems der Energieabhängigkeit bei. Es ermöglicht es der Regierung, an extrem niedrigen Gaspreisen für private Haushalte festzuhalten, was wiederum als Zeichen für ihre fehlende Bereitschaft zur Durchführung unpopulärer Reformen gedeutet werden kann. Und es bringt nur eine eng begrenzte Zahl von Gewinnern hervor – eine kleine Gruppe sogenannter „Oligarchen“, die die energieintensive Industrie im Osten des Landes kontrolliert. Der Deal dient einzig und allein dem politischen Vorteil der gegenwärtigen Regierung: Während der Pachtvertrag für den Marinestützpunkt um 25 Jahre verlängert wurde, gilt der Preisnachlass für russisches Erdgas nur für zehn Jahre – was exakt dem Zeitraum entspricht, den Janukowitsch, wenn er wiedergewählt wird, im Amt bleiben kann.

Die Oligarchen, die über bedeutende Ressourcen verfügen, gehören zu den wichtigsten Unterstützern der Regierung von Präsident Janukowitsch. Ihr Einfluss auf die Gestaltung der Wirtschaftspolitik stellt eine weitere große Herausforderung für die neue Regierung dar. Werden es in erster Linie die Interessen dieser Klientel sein, die die Wirtschaftsstrategie diktieren, indem

Politiker vor den Wahlen finanzielle Unterstützung erhalten, um sich dann, wenn sie im Amt sind, mit Gefälligkeiten zu revanchieren? Die Interessen der Oligarchen sind vielfältig. Zum einen wollen sie die Kontrolle über die in ihrem Besitz befindlichen Industrien behalten, sodass ihrer Bereitschaft, die Abhängigkeit von ausländischem Kapital zu tolerieren, Grenzen gesetzt sind; die Befürchtungen der Experten, die Ukraine könne die Kontrolle über strategische Güter verlieren, könnte sich daher als übertrieben herausstellen. Kritischer für die Aussichten auf Wirtschaftsreformen ist, dass die ukrainischen Oligarchen seit Jahren daran gewöhnt sind, bei der Vergabe von Aufträgen für öffentliche Bauvorhaben, bei ordnungspolitischen Entscheidungen sowie bei der Verteilung von Subventionen und der Vergabe von Monopolen bevorzugt behandelt zu werden. Ob die neue Regierung dazu bereit sein wird, den Lobbyismus in Schranken zu halten und der Versuchung widerstehen kann, Schutz vor Marktunsicherheiten zu verkaufen, bleibt für viele in der Ukraine eine offene Frage. Einige haben diese Frage längst mit nein beantwortet.

### *Schlussfolgerung*

Im vorliegenden Beitrag wurde ein kurzer Überblick über den Stand der Dinge in der Ukraine zu Beginn der Amtszeit von Präsident Janukowitsch gegeben. Es wurden einige der größten Herausforderungen aufgezeigt, vor der die neue Regierung steht, und einige der ersten von ihr getroffenen Maßnahmen erörtert. Diese haben sich als umstritten erwiesen und werfen Fragen hinsichtlich der Einheit der Ukraine und ihrer politischen und wirtschaftlichen Entwicklung auf. Die Frage nach der Einheit des Landes wird nicht nur vom Autor dieses Beitrags, sondern von vielen Beobachtern gestellt. Dabei darf man jedoch nicht vergessen, dass der innere Zusammenhalt des Landes wesentlich größer ist als sie einem gelegentlichen Beobachter seiner fragmentierten politischen Landschaft erscheinen mag. Die Ukraine ist keine tief gesplante Gesellschaft. Die Unterstützung für die Bewahrung der Integrität des Landes durch die Öffentlichkeit ist überwältigend und jede Diskussion über eine Teilung wird sowohl im Osten als auch im Westen des Landes als sehr schmerzhaft empfunden. Die ersten Maßnahmen der Janukowitsch-Regierung zögern die gesellschaftliche Versöhnung zwar hinaus, sie verhindern sie aber nicht.

Ein sicheres Urteil darüber, ob Janukowitsch in der Lage sein wird, dem zweifachen Ziel politischer und wirtschaftlicher Entwicklung gerecht zu werden, wird erst nach einiger Zeit möglich sein. In den vergangenen fünf Jahren ist die Demokratisierung des öffentlichen Lebens in der Ukraine weit fortgeschritten. Nun scheint es Zweifel daran zu geben, ob diese Erfolge unter der neuen Regierung bewahrt und konsolidiert werden können. Präsident Viktor Janukowitsch und seine Regierung müssen sich ernsthaften Fragen hinsichtlich ihres Bekenntnisses zur Aufrechterhaltung des politischen Pluralismus

und zur Gewährleistung der Chancengleichheit für alle politischen Akteure stellen. Die Antworten auf diese Fragen werden auch Auswirkungen darauf haben, ob es der Regierung gelingt, Probleme der Regierungsfähigkeit und des Leistungsvermögens des Staates zu bewältigen. Nicht weniger anspruchsvoll sind Probleme der wirtschaftlichen Entwicklung. Während nur wenige Beobachter daran zweifeln, dass die neue Regierung die Wirtschaft stabilisieren kann, ist diese ein glaubwürdiges Zeichen ihrer Entschlossenheit, die dringend notwendigen strukturellen Reformen in Angriff zu nehmen, bislang schuldig geblieben.

Fortschritte bei der Verfolgung der politischen und wirtschaftlichen Ziele sind entscheidend für die europäischen Bestrebungen der Ukraine. Hier scheint die Regierung bereits zu sein, eine gewisse Kontinuität hinsichtlich der Ziele und der Politik ihrer Vorgängerin zu wahren. Wie sie selbst behauptet, hat die europäische Integration auch für sie Priorität. Die innenpolitischen Entwicklungen bezüglich einiger der Fragen, die im vorliegenden Beitrag aufgeworfen wurden, werden eine wichtige Bewährungsprobe dafür sein, wie ernst es der Regierung damit ist, diesen Kurs weiterzuverfolgen.