

Richtungsentscheidung in der Ukraine

Nach der Wahl ist vor der Wahl: Parlamentswahlen in der Ukraine vor dem Hintergrund von Krieg und Reformen¹

Autor: Joachim Schramm²

Stand: Juni 2019

Inhaltsverzeichnis:

- A. Einführung**
- B. Wirtschaft**
- C. Justiz und Verwaltungsreform**
- D. Der neue Präsident**

A. Einführung

Die Entwicklung der Ukraine ist von kaum zu überschätzender Bedeutung für Deutschland und die Europäische Union, auch wenn sich diese bisweilen unter dem Radar der bundesdeutschen Aufmerksamkeit abzuspielen scheint. Nachdem die Bilder von der Revolution auf dem Maidan im Jahr 2014 mit der Flucht Janukovitschs und der Wahl Poroschenkos in den Hintergrund gerückt waren, wurde die Ukraine eher als Opfer wahrgenommen, sei es des russischen Imperialismus, sei es als Schauplatz einer geopolitischen Auseinandersetzung zwischen Russland und den U.S.A.. Doch nunmehr zieht das Land durch die spektakuläre Wahl des Schauspielers Selenskij zum neuen Präsidenten erneut die Aufmerksamkeit auf sich. Der Ausgang der Wahl lässt sich deuten als ein Ringen der alten mit den neuen Kräften um die weitere Entwicklung des Landes. Der Ausgang dieses Ringens ist von maßgeblicher Bedeutung für die Zukunft nicht nur der Ukraine selbst, sondern auch der umliegenden Länder. Die Ukraine ist das erste Land der ehemaligen Sowjetunion, das sich anschickt, das westliche Modell einer liberalen Demokratie in Verbindung mit einer Marktwirtschaft zu übernehmen. Gelingt die Transformation hier, besteht Grund zu der Hoffnung, dass sich dieses Modell auch noch weiter im Osten fortsetzt. Scheitert es, kann sich die Europäische Union darauf

¹ Das in diesem Aufsatz verarbeitete Material wurde teilweise Vorträgen entnommen, die auf der Tagung der Evangelischen Akademie Loccum ‚Wohin steuert die Ukraine‘ vom 4. bis zum 6. April 2019 gehalten wurden. Zitierweise: Schramm, H.-J., Richtungsentscheidung in der Ukraine, O/L-1-2019, https://www.ostinstitut.de/documents/Schramm_Richtungsentscheidung_in_der_Ukraine_OL_1_2019.pdf.

² Prof. Dr. Hans-Joachim Schramm, Ostinstitut Wismar.

einrichten, eine liberale Insel umgeben von einer Kette von Autokratien zu sein, sie sich über die gesamte eurasische Landmasse hin erstrecken.

Das Bild der Ukraine im Westen wird maßgeblich bestimmt durch Nachrichten von einem Krieg im Osten des Landes, der bislang 15.000 Tote und 28.000 Verletzte zur Folge und 1,6 Millionen Menschen zu Flüchtlingen gemacht hat. Hinzu kam eine Verschärfung der Konfrontation im Asowschen Meer und die Entscheidung Russlands, Bewohnern des Donbass den Erwerb der russischen Staatsbürgerschaft zu ermöglichen, ohne dass dafür ein Wohnsitz auf dem Territorium der RF erforderlich ist.³ Der Krieg in der Ostukraine kostet das Land jährlich ca. 6 % des Bruttosozialproduktes und der Wiederaufbau des zerstörten Donbass dürfte gewaltige Summen erfordern. Aus Sicht der Bevölkerung stellt er ein weiteres Glied in der Kette von nationalen Katastrophen dar, die ein im Vergleich zu anderen Nationen gesteigertes Sicherheitsbedürfnis hervorgerufen haben. Dabei zeichnet sich eine Lösung des Konfliktes derzeit nicht ab. Die Vereinbarung des Minsker Abkommens wird nicht umgesetzt und eine Einigung über die Stationierung einer Friedensmission unter Führung der UN kommt nicht zustande. Zuletzt wurde von OSCE in Verbindung mit der trilateralen Kontaktgruppe ein Plan ins Gespräch gebracht, der die Dislozierung von ‚bescheidenen Truppenkontingenten‘ in den Grenzregionen und die Durchführung von Wahlen unter dem Schutz der UN vorsieht („Sajdik-Plan“). Aber auch dieser Vorschlag findet nur wenig Unterstützung.

Unbeachtet bleibt dabei, dass sich die Ukraine in den letzten 5 Jahren seit der Revolution stärker verändert hat, als in den 25 Jahren zuvor. Motor der in der Reform Strategy 2015 niedergelegten Schritte der Veränderung war dabei neben dem Momentum der Zivilgesellschaft nicht zuletzt die an Bedingungen („conditionalities“) geknüpfte Vergabe von Krediten, insbesondere durch die Weltbank. Hinzu gekommen sind Unterstützungsprogramme im Zeitraum bis 2018 der U.S.A. in Höhe von insgesamt 203 Mio U.S.-\$ und der EU in Höhe von 176 Mio U.S.-\$. Nachfolgend soll ein Überblick über die Entwicklung des Landes gegeben werden, bevor näher auf die bevorstehenden Parlamentswahlen eingegangen werden soll.

B. Wirtschaft

In wirtschaftspolitischer Sicht konnte der ehemalige Präsident Poroschenko auf beachtliche Erfolge verweisen. Mit Hilfe des internationalen Währungsfonds konnte ein Staatsbankrott abgewendet und die Währung stabilisiert werden. Das staatliche Erdgasunternehmen Naftogaz mutierte von einem Subventionsempfänger zu einem Netto-Beitragszahler in den Staatshaushalt. Im Bankenbereich konnte zahlreiche, oftmals als Geldwäschereinrichtungen fungierende Taschenbanken vom Markt genommen werden, wobei es auch zur Verstaatlichung der größten privaten Bank kam, der

³ Ukaz vom 29.4.2019 «Об отдельных категориях иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке».

„Privatbank“ des Oligarchen Kolomojskij.⁴ Durch eine Reform der Mehrwertsteuer wurden verbreitete Mechanismen für einen Steuerbetrug außer Kraft gesetzt. Zudem ist seit dem Januar 2016 das Deep and Comprehensive free Trade Agreement (DCFTA) in Kraft, das zu weitreichenden Handelserleichterungen zwischen der EU und der Ukraine geführt hat. Auch die Handelsströme haben sich verlagert und die EU hat Russland als wichtigsten Handelspartner der Ukraine abgelöst. Mittlerweile gehen 43 % der Exporte der Ukraine in die EU. Allerdings betrifft der Rückgang des Handels mit Russland in erster Linie Industrieprodukte und damit die Schwerindustrie im Osten des Landes. Die Zunahme des Handels mit der EU kommt dagegen der Landwirtschaft und rohstoffliefernden Unternehmen zugute. Ob und in welchem Umfang ein ukrainisch-russischer Handel über Drittländer stattfindet, lässt sich nicht beziffern.

Insgesamt hat sich das Ranking des Landes im Ease of Doing Business Report der Weltbank von Platz 112 im Jahr 2014 auf Platz 71 im Jahr 2019 verbessert.

Abgeschlossen ist der wirtschaftliche Reformprozess jedoch noch nicht, was ein Vergleich mit Ländern, die sich in einer ähnlichen Ausgangslage befunden haben, offenbart. So steht beispielsweise die Privatisierung zentraler Unternehmen noch aus. Auch die Privatisierung landwirtschaftlicher Flächen ist politisch hoch umstritten. Sie ist bereits seit Langem geplant, jedoch wird jedes Jahr aufs Neue ein Moratorium verhängt, das die Privatisierung für ein Jahr ausschließt.

Zwar ist es gelungen, durch das elektronische Vergabeportal „ProZorro“ die missbräuchliche Aneignung staatlicher Haushaltsmittel zu verringern. Vollständige Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Mittel wurde bislang jedoch noch nicht erreicht und im Wahlkampf wurden Unregelmäßigkeiten bei der Beschaffung von Material für die Armee offenkundig.

Der erforderliche Wandel der Wirtschaftsstruktur von der Konzentration auf wenige große Industriekonglomerate zu einer diversifizierten mittelständischen Wirtschaft ist erst in Gang gekommen. Erste Zulieferbetriebe der Automobil- und Textilwirtschaft haben sich angesiedelt. Doch überwiegt die Zahl der Kleinstunternehmen. Ein Heranwachsen mittelständischer Unternehmen wird durch fortbestehende Hürden, insbesondere bei der Besteuerung, erschwert.

Ausländische Direktinvestitionen fließen bislang nur spärlich in die Ukraine und haben das Niveau aus der Zeit vor der Maidan–Revolution noch nicht wieder erreicht. So flossen in den Jahren nach 2014 durchschnittlich 3 mrd. U.S-Dollar an ausländischen Direktinvestitionen pro Jahr in das Land. Die von Unternehmern geltend gemachten Risiken betreffen weiterhin die Korruption, die Unzuverlässigkeit der Justiz, makroökonomische Risiken und der Konflikt mit Russland.

⁴ Gegenwärtig ist eine Klage Kolomojskijs in der Ukraine gegen den ukrainischen Staat anhängig auf Schadensersatz wegen unrechtmäßiger Verstaatlichung. Gleichzeitig klagt die Privatbank gegen ihren Eigentümer Kolomojskij vor dem Staat Delaware ebenfalls auf Schadensersatz wegen Untreue zu Lasten der Bank, Kyiv Post vom 23.5. PrivatBank sues Kolomoisky in US court und vom 5.6.2019 PrivatBank's US lawsuit against former owners alleges \$470 billion in money laundering.

Auf dem Markt für Arbeitskräfte zeichnet sich aufgrund der Abwanderung qualifizierter Kräfte in absehbarer Zeit in bestimmten Bereichen ein Mangel ab. So arbeiten derzeit offiziell ca. 1,2 Mio. Ukrainer in Polen. Die Löhne sind noch sehr niedrig, der gesetzliche Mindestlohn liegt unter 100,- € im Monat, der Durchschnittslohn unter 200,-€, was auch an unbedeutenden Gewerkschaften liegt. Dabei scheinen einige ausländische Investoren die schwache Lage der Arbeitnehmer zuweilen unter Verletzung der Regeln der Corporate Social Responsibility auszunutzen.

Chancen für ein Wachstum wird in der Integration in globale Wertschöpfungsketten gesehen, das heiß in Zulieferbetrieben, aber auch in der lebensmittelverarbeitenden Industrie und im IT-Bereich.

C. Justiz und Verwaltungsreform

Die Kommunalreform gehört zu den unbestrittenen Erfolgen der alten Administration. Eine erfolgreiche Dezentralisierung und eine Stärkung der finanziellen Basis der Kommunen hat dazu geführt, dass die lokalen Verantwortlichen vor Ort über die Verwendung entscheiden, und sich um Projekte und um Investoren bemühen können. Die Wege zu den Behörden haben sich dadurch verkürzt und die Kontrolle durch lokale NGOs ist leichter möglich. Auch der erfolgreiche Aufbau einer Zivilgesellschaft wird der Ukraine durch das World Justice Project attestiert.⁵ Die Pressefreiheit wird gewährleistet, doch sind die Medien nicht unabhängig, sondern mit Interessengruppen verbunden.

Nach Umfragen ist die Justiz trotz Reformen weiterhin die staatliche Einrichtung, der die Bürger am wenigsten Vertrauen entgegen bringen. Hier ist zwar eine Reform im Gange, im Rahmen derer Richter und Staatsanwälte einer fachlichen und persönlichen Überprüfung unterzogen werden sollen. Für die Durchführung verantwortlich sind wiederum Selbstverwaltungseinrichtungen, an der Spitze der ‚Oberste Justizrat‘. Das ist den Textbüchern nach eine gute Konstruktion, hat aber in der Praxis dazu geführt, dass nur wenige Richter aus dem Dienst entfernt wurden. Bei der Staatsanwaltschaft hat es bislang noch keine tiefgreifenden Reformen gegeben.

Erfolge kann das Land jedoch bei dem Kampf gegen die Korruption vorweisen. Nachdem unter dem Präsidenten Janukovitsch geschätzte 20 Mrd. \$ unterschlagen wurden, bemüht man sich nunmehr um die Umsetzung sowohl präventiver als auch repressiver Maßnahmen. Hinzu kommt das Mittel der Transparenz. So sind mittlerweile die Staatsbediensteten verpflichtet, ihre Vermögensverhältnisse offen zu legen. Zu den zentralen Organen der repressiven Korruptionskontrolle gehört die Einrichtung einer speziellen Antikorruptionsbehörde, eines spezialisierten Gerichts und einer spezialisierten Staatsanwaltschaft. Hierbei bemüht man sich um die Hinzuziehung ausländischer Experten mit dem Ziel der Gewährleistung der Unabhängigkeit. Insgesamt werden diesen Regelungen gute Zeugnisse ausgestellt, doch werden sie auch sabotiert. Augenfälliges Beispiel ist hier der Verzicht auf Sanktionen in dem Fall, dass die Vermögensverhältnisse falsch angegeben werden.

⁵ <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>.

Eines der Schlüsselorgane im Machtapparat des alten Systems war die Staatsanwaltschaft. Ihr wurde bereits die allgemeine Gesetzlichkeitsaufsicht entzogen und damit eine Kompetenz, die in der Vergangenheit Ansatzpunkt für Erpressung und Korruption war. Die Ernennung des Generalstaatsanwaltes Lutzenko durch den bisherigen Präsidenten wurde aber als Signal gedeutet, dass das Beharrungsvermögen der alten Kräfte stark ist. Auch die Geheimdienste blieben unter dem bisherigen Präsidenten weitgehend unbehelligt und konnten deswegen ein Eigenleben führen. Demgemäß erlangte die Ukraine im Korruptionswahrnehmungsindex im Jahr 2018 auch nur ein durchwachsenes Ergebnis.⁶ Im Rule of Law Report des World Justice Project wird dabei insbesondere der Legislative ein schlechtes Zeugnis ausgestellt.⁷

D. Der neue Präsident

Die Wahl Selenskis mit fast 74 % der Stimmen in der zweiten Runde am 21. April 2019 bei einer Wahlbeteiligung von 62 % war für viele Beobachter eine Überraschung. Angesichts des Umstands, dass er sich im Wahlkampf mit inhaltlichen Aussagen zurückgehalten hat, ist diese Wahl ein Ausdruck des Bedürfnisses, neuen Politikern eine Chance zu geben, aber auch einer Kriegsmüdigkeit. Der nationalistischere Wahlkampf des alten Präsidenten hat offensichtlich keinen Erfolg gehabt.

Die ersten Amtshandlungen lassen noch keine weitergehenden Prognosen zu. Für eine gewisse Unruhe hat die Mannschaft gesorgt, die er im Präsidialamt um sich geschart hat,⁸ auch weil der Vorwurf eines Verstoßes gegen das Gesetz über die Lustration im Fall des neuen Chefs der Präsidialadministration im Raum steht.⁹ Da er von 2010 bis zum März 2014 in der damaligen Regierung Azarov für die Antikorruptions-Polizei zuständig war, fällt er unter das Verbot der Bekleidung öffentlicher Ämter.

Gesetzgeberisch sind dem neuen Präsidenten bis zu einer Neuwahl des Parlaments weitgehend die Hände gebunden, da er bislang über keine eigene Partei im Parlament verfügt. Einer seiner ersten Amtshandlungen war daher die mit Ukaz vom 21. Mai 2019 verfügte Auflösung des Parlaments, bei der er sich vor allem auf die Art. 90 und Art. 109 der Ukrainischen Verfassung beruft. Danach hat der Präsident das Recht, das Parlament unter bestimmten Voraussetzungen vor Ablauf der Legislaturperiode aufzulösen. Diese Gründe sind in Art. 90 ukrainischen Verfassung niedergelegt und betreffen einzelne Fälle, in denen sich das Parlament als nicht arbeitsfähig erweist. Keiner dieser Fälle ist hier dem Wortlaut nach gegeben. Demgemäß hat eine Gruppe von 62 Abgeordneten eine Klage vor dem Verfassungsgericht eingereicht mit dem Antrag, den Ukaz für verfassungswidrig zu

6

https://www.transparency.org/news/feature/weak_checks_and_balances_threaten_anti_corruption_efforts_a_cross_eastern_eu.

⁷ <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>.

⁸ Kyiv Post v. 21.5.2019 Zelenskiy appoints his administration, makes Andriy Bohdan chief of staff.

⁹ Gesetz vom 14.9.2014 ‚über die Reinigung der Staatsgewalt‘.

erklären.¹⁰ Das Verfahren ist zur Zeit noch anhängig. Allerdings lässt sich argumentieren, dass diese Norm den allgemeinen Gedanken enthält, dass dem Präsidenten immer dann ein Auflösungsrecht zusteht, wenn die Arbeitsfähigkeit des Parlaments nicht gewährleistet ist. Unter den aktuellen Umständen ist das durchaus zu vertreten, da der neue gewählte Präsident das Vertrauen der Mehrheit der Bürger hat, aber keine Möglichkeit, diesen Wählerauftrag auf parlamentarischem Weg umzusetzen. Selenskij selber scheint darüber hinaus einen auf Umfragen beruhenden Wunsch nach Veränderung und Unzufriedenheit mit dem Parlament als Argument vorzubringen.¹¹ Es ist deshalb nicht ausgeschlossen, dass das Verfassungsgericht die Klage zurückweist und die Wahlen stattfinden.

Demgemäß ist derzeit die Vorbereitung auf die Wahlen, die aufgrund des Art. 77 der Ukrainischen Verfassung auf den 21. Juli 2019 als frühestmöglichen Termin gelegt wurden, das beherrschende Thema. Gesetzliche Grundlage der Wahl ist das Gesetz ‚über die Wahl der Volksdeputierten‘ vom 17. November 2011 (i. d. F. vom Februar 2019).¹² Im Wahlgesetz ist festgelegt, dass die 450 Abgeordnetenmandate der Verchovna Rada ähnlich wie in Deutschland zur Hälfte aufgrund einer Personenwahl vergeben werden, zur anderen Hälfte auf der Grundlage der von Parteien aufgestellten Kandidatenlisten. Die Partei des Präsidenten ‚Diener des Volkes‘ hat am 10. Juni ihr Wahlprogramm veröffentlicht.¹³ In diesem neun Abschnitte umfassenden Programm stehen die folgenden Punkte oben an

- ‚Entgiftung des Staates‘
- ‚Beendigung der Korruption‘
- ‚Erneuerung der Reform der Armee‘
- ‚Integration in die EU‘
- ‚Verbesserung der Infrastruktur‘
- ‚Neustart für die Justizreform‘
- ‚Überprüfung der Staatsfunktionen und Verbesserung der Bedingungen der Bürger‘
- ‚Fortsetzung der Reform des Energiemarktes und Stärkung der erneuerbaren Energien‘
- ‚Einführung einer obligatorischen Krankenversicherung‘.

Gemäß Umfrage kann die neu gegründete Partei von Selenskij die mit Abstand die höchsten Zustimmungswerte zwischen 32 %¹⁴ und 50 % für sich verbuchen.¹⁵ Danach folgen mit großem Abstand die russlandfreundliche Oppositionsplattform ‚Für das Leben‘ (7,8% bis 11,8%) unter Führung von J. Boyko, die ‚Partei der Europäischen Solidarität‘, vormals Block Petro Poroschenko,

¹⁰ <http://ccu.gov.ua/novyna/velyka-palata-ksu-pereyshla-do-zakrytoyi-chastyiny-plenarnogo-zasidannya-u-spravi-za-3>.

¹¹ <https://en.hromadske.ua/posts/will-ukraines-parliament-be-reshuffled>.

¹² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.

¹³ <https://en.hromadske.ua/posts/second-wave-what-does-zelenskyys-servant-of-the-people-party-promise-to-ukraine>.

¹⁴ <https://www.kiis.com.ua/?lang=eng&cat=news&id=866&page=1>.

¹⁵ <https://en.hromadske.ua/posts/will-ukraines-parliament-be-reshuffled>.

(5,3 % bis 8,1 %), und die Partei Batkivtshina von Julia Timoschenko (5,1 % bis 7,8%), gefolgt von der Partei ‚Holos‘ (Stimme) des Rockstars Vakarchuk. Allerdings stellen diese Zahlen eine Momentaufnahme dar und lassen kaum verlässliche Prognosen für die Wahl im Juli zu. Sofern das Verfassungsgericht die Durchführung der Wahl überhaupt für rechtmäßig erklärt.

Bis dahin versucht der neue Präsident, die Spitzenposten der Verwaltung in den Gebieten und den Geheimdiensten mit eigenen Leuten zu besetzen.¹⁶

©Ostinstitut Wismar, 2019
Alle Rechte vorbehalten
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,
Dimitri Olejnik,
Dr. Hans-Joachim Schramm
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar
Philipp-Müller-Straße 14
23966 Wismar
Tel +49 3841 753 75 17
Fax +49 3841 753 71 31
office@ostinstitut.de
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751

¹⁶ <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/zelenskiy-fires-15-governors-proposes-firing-prosecutor-general-lutsenko.html>.