

Halling, Steffen; Stewart, Susan

**Research Report**

## Die Ukraine inmitten der Krise: Chancen und Probleme einer neuen politischen Kultur

SWP-Aktuell, No. 15/2014

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Halling, Steffen; Stewart, Susan (2014) : Die Ukraine inmitten der Krise: Chancen und Probleme einer neuen politischen Kultur, SWP-Aktuell, No. 15/2014, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255185>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Die Ukraine inmitten der Krise

### Chancen und Probleme einer neuen politischen Kultur

Steffen Halling / Susan Stewart

Die Ukraine erlebt derzeit die schwerste Krise seit ihrer Unabhängigkeit 1991. Die Eskalation der Gewalt in Kiew, der dutzende Menschenleben zum Opfer fielen, separatistische Bestrebungen auf der Krim und die instabile Lage im Osten des Landes – all das ist neben Russlands verantwortungsloser Großmachtpolitik auch einer auf Eigennutz bedachten Elite anzulasten. Das korrupte und zusehends autoritäre Janukowytsh-Regime war der bislang extremste Ausdruck einer politischen Kultur, die auf die Bedienung von Partikularinteressen ausgerichtet ist und guter Regierungsführung keine Chance lässt. Nachdem im Zuge der Revolution in Orange schon einmal Hoffnungen in der Bevölkerung auf einen substantiellen politischen Wandel enttäuscht worden sind, ist es von zentraler Bedeutung, wie ukrainische Politiker jetzt und in Zukunft mit ihrer Macht umgehen.

Angesichts der Krimkrise mit ihren vielfältigen (sicherheits-) politischen und wirtschaftlichen Implikationen für die postsowjetischen Staaten und die EU geraten Entwicklungen in der ukrainischen Innenpolitik leicht aus dem Blickfeld. Die ukrainische Regierung kann plausibel geltend machen, dass andere Fragen momentan zurückstehen müssen. Dabei übt die herrschende Elite schon jetzt eine bestimmte Form des Umgangs mit der Macht ein. Sowohl Brüssel als auch ukrainische zivilgesellschaftliche Akteure sollten die innenpolitische Entwicklung genau verfolgen, um einer Fortschreibung der schädlichen Verhaltensmuster vorzubeugen, die sich spätestens seit der Präsidentschaft Leonid Kutschmas (1994–2005) etabliert haben.

Der Schlüssel für einen genuine Neuanfang in der Ukraine liegt bei den politischen Eliten. Sie müssen dafür ihre Einstellungen zur Macht auf der einen und zur Gesellschaft auf der anderen Seite grundlegend ändern. Unter solchen Umständen sind auch externe Akteure beim Umgang mit dem Land ganz anders gefordert als im Falle eines Streits über die Inhalte geplanter Reformen. In der Ukraine gilt es, eine inhaltliche Dimension überhaupt erst in die Politik einzuführen. Bisher wurde die Politik eher von Intrigen und Partikularinteressen bestimmt als von inhaltlichen Debatten über unterschiedliche Gesellschaftsmodelle oder die Folgen, die Maßnahmen wie die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der EU haben könnten.

In vielen Fragen harrt die Ukraine immer noch an dem Punkt aus, an dem sie sich zu Anfang der Transformationsphase 1991 befand. In mancher Hinsicht hat sich die Situation sogar verschlechtert. Dies gilt nicht nur für politische Akteure, sondern auch für den nach wie vor sowjetisch geprägten Verwaltungsapparat. Wenn es um grundsätzliche politische Weichenstellungen ging, etwa um die Ausarbeitung oder Änderung der Verfassung oder um die Wahlgesetzgebung, hat sich die Elite in der Regel an kurzfristigen politischen Bedürfnissen einzelner Personen oder kleiner Gruppierungen orientiert. Die langfristigen Interessen des Landes hat sie dabei ebenso wenig berücksichtigt wie sie ein Verständnis von Gemeinwohl entwickelte. Gesetze wurden manipuliert bzw. selektiv angewandt, um bestimmte Interessen zu bedienen und Oppositionsfiguren auszuschalten. Statt Effizienz und Professionalität der Verwaltung allmählich zu steigern, wurde sie für private Zwecke missbraucht.

Deshalb ist es in der jetzigen Phase äußerst wichtig, im Parlament (und anderswo) eine Kultur zu etablieren, die inhaltliche Debatten ermöglicht und begünstigt. Deren Zweck muss es sein, Reformen in Kernbereichen vorzubereiten und einzuleiten, die der Allgemeinheit dienen. Die Regierung muss beweisen, dass sie gewillt ist, Kompromisse mit andersdenkenden Akteuren zu suchen und inklusiv vorzugehen. Das wird insofern eine enorme Herausforderung sein, als dies einen Bruch mit der bisherigen Sozialisation und Erfahrung ukrainischer Politiker darstellt. Die heutige Elite ist der Versuchung ausgesetzt, schnelle Entscheidungen zu treffen, auf die auch die internationale Gemeinschaft drängt. Dennoch zählt in dieser Phase der Prozess genauso viel wie das Ergebnis. In der Vergangenheit waren Entscheidungsprozesse oft mit großen Mängeln behaftet, die das Ergebnis maßgeblich und negativ prägten. Das gilt sowohl für die Gesetzgebung als auch für die Entscheidungsfindung in der Exekutive. Wenn man diese Mängel in der ersten Herrschaftsphase der neuen Macht-

haber nicht beseitigt, droht die Gefahr, dass sie die alten problematischen Verhaltensmuster übernehmen.

## **Innenpolitische Entwicklungen nach dem Machtwechsel**

Wiktor Janukowytschs Flucht aus dem Amt Ende Februar 2014 schuf eine Situation, in der das ukrainische Parlament rasch reagieren musste. Den Verpflichtungen, die Janukowytsch im Rahmen der Vereinbarung eingegangen war, welche unter Mitwirkung von drei EU-Außenministern am 21. Februar 2014 ausgehandelt wurde, ist er nicht nachgekommen. Darum sahen sich die Oppositionsführer wohl auch von den Versprechen entbunden, die sie im selben Kontext gegeben hatten. Statt eine »Regierung der nationalen Einheit«, wie in der Vereinbarung festgelegt, wurde eine Regierung gebildet, in der lediglich die Parteien Vaterland und Swoboda vertreten waren (sowie einige parteilose Minister).

Die Zusammensetzung dieser Regierung ist aus zwei Gründen problematisch. Erstens ist die Ukrainische Demokratische Allianz für Reformen (UDAR) nicht dabei, die Partei Witali Klitschkos. Diese Tatsache lässt auf eine wachsende Kluft zwischen UDAR und der Vaterlandspartei schließen, die bei den Präsidentschaftswahlen Konkurrenten sein werden. Sie zeugt aber auch von einer grundsätzlichen Schwäche UDARs, die in den Regionen nicht gut etabliert ist und außer Klitschko keine bekannten Persönlichkeiten in ihren Reihen hat, die bedeutende Regierungsposten hätten beanspruchen können. Die Zusammenarbeit zwischen den ehemaligen oppositionellen Parteien im Parlament bröckelt bereits.

Zweitens – und wesentlich problematischer im Hinblick auf die Etablierung einer neuen inklusiveren politischen Kultur – gibt es kaum Vertreter in der Regierung, mit denen sich die Mehrheit der Bewohner der östlichen und südlichen Regionen identifizieren kann. Als die vorgeschlagenen Minister vor der Abstimmung durch das Parlament öffentlich auf dem Majdan prä-

sentiert wurden, war dies ein starkes Signal an den Osten und Süden, dass die Interessen derjenigen unberücksichtigt bleiben, die die Majdan-Bewegung nicht akzeptieren. Drei Minister stammen direkt aus den Reihen dieser Bewegung (Oleh Musyj – Gesundheit; Jewhen Nyschtschuk – Kultur; Dmytro Bulatow – Jugend und Sport), wobei es den beiden Letzteren offenkundig an politischer Erfahrung und fachlicher Kompetenz mangelt. Hinzu kommt, dass die rechtsnationale Swoboda-Partei drei Minister stellt – für Verteidigung, für Landwirtschaft und für Ökologie – sowie einen von insgesamt drei stellvertretenden Ministerpräsidenten. Swoboda konnte aus ihrem guten Abschneiden bei den Parlamentswahlen 2012 sowie ihrer Präsenz auf dem Majdan Profit schlagen. Ihr Wahlerfolg lässt sich jedoch in erster Linie darauf zurückführen, dass sie eine Protestwählerschaft mobilisieren konnte, die mit Regierung und Opposition gleichermaßen unzufrieden war. Seit dem Parlamentseinzug hat Swoboda stetig an Popularität verloren. Auch der Parteivorsitzende und mögliche Präsidentschaftskandidat Oleh Tjahnybok genießt derzeit nur geringe Zustimmung (2,5%). Rechtsradikale und ethno-nationalistische Stimmungen sind in der Gesellschaft kaum auszumachen.

Unklar bleibt, warum die Regierung sich als Übergangsregierung bezeichnet und wie lange sie tatsächlich im Amt bleiben wird. Die Bildung einer neuen Regierung im Anschluss an die für den 25. Mai geplanten Präsidentschaftswahlen ist nach der Rückkehr zur Verfassung von 2004 nicht zwangsläufig vorgesehen. Und vorgezogene Parlamentswahlen werden von der Politik derzeit nicht angestrebt.

Von den Kandidaten, denen gute Chancen zugesprochen werden, Präsident zu werden, hat bisher lediglich Klitschko erklärt, sich zur Wahl zu stellen. Nach den letzten Umfragen hat Petro Poroschenko – ein Oligarch, der die Proteste auf dem Majdan öffentlich befürwortet hat und als Inhaber von Süßwarenfabriken als »Schokoladenkönig« bekannt ist – die meiste Unter-

stützung (21,2%), gefolgt von Klitschko (14,6%). Julia Tymoschenko, die Vorsitzende der Vaterlandspartei, belegt den dritten Platz mit 9,7 Prozent und wird möglicherweise nicht antreten, um keine Niederlage zu riskieren. Sie wird der Politik aber gewiss nicht den Rücken kehren, sondern einen günstigen Zeitpunkt für ein eindrucksvolles Comeback abwarten. Für die Regierung wird es eine Herausforderung sein, in allen Regionen (mit Ausnahme der Krim, die der Kontrolle der Zentralregierung bereits entglitten ist) ein Maß an Stabilität zu gewährleisten, das ausreicht, um die Wahlordnungsgemäß durchführen zu können. Die Ukraine hat zwar viel Erfahrung mit der Abhaltung von Wahlen sammeln können, und die ukrainische Zivilgesellschaft ist für die Aufgaben der Wahlbeobachtung bestens gerüstet. Die neue Zentrale Wahlkommission ist aber noch unerfahren und die Wahlgesetzgebung laut früheren OSZE-Gutachten in einigen Aspekten revisionsbedürftig, zum Beispiel was die Zusammensetzung der lokalen Wahlkommissionen betrifft.

Eine freie und faire Wahl wäre ein wichtiges Zeichen dafür, dass sich die politische Kultur verändert und die Janukowytsch-Ära hinter sich lässt, in der Wahlen zunehmend manipuliert wurden. Die ersten Handlungen des ukrainischen Parlaments nach dem Machtwechsel deuten allerdings noch nicht auf eine solche Veränderung hin. Bei der Absetzung Janukowytschs wurde das in der Verfassung vorgesehene Impeachment-Verfahren grob vereinfacht. Andere Verletzungen parlamentarischer Prozeduren wurden bereits von führenden Vertretern der ukrainischen Zivilgesellschaft moniert, zum Beispiel die Kündigung amtierender Richter durch das Parlament.

Auch die Regierung ist im Begriff, an alte Verhaltensmuster anzuknüpfen. So werden Vertreter des Janukowytsch-Regimes von der Generalstaatsanwaltschaft vorgeladen, manche auch verhaftet, wofür sich jeweils ein politischer Beweggrund vermuten lässt. Der ehemalige Gouverneur der Region Char-kiw, Mykhailo Dobkin, steht beispielsweise

wegen angeblicher Aufwiegelung zum Separatismus unter Hausarrest. Gleiches gilt für seinen Weggefährten Hennadi Kernes, den Bürgermeister der Stadt Char-kiw, der seinen Hausarrest als einen politischen Racheakt des amtierenden Innenministers Arsen Awakow deutet. Die politische Führung scheint also gewillt, ihre früheren Gegner in manchen Fällen durch juristische Verfahren aus dem politischen Leben auszuschalten. Solche Entscheidungen übermitteln verheerende Botschaften an die Bewohner der östlichen Regionen, indem sie ihnen zeigen, dass die Zentralregierung Vertreter des Ostens politisch und juristisch verfolgt. Dass diese Personen die Interessen der Bevölkerung nie wirklich vertreten haben, gerät dabei leicht in Vergessenheit. Vor negativen Folgen der Handlungen der politischen Führung hat der reichste Mann der Ukraine öffentlich gewarnt: Rinat Achmetow, der selber aus dem Donbass stammt.

### **Die Rolle der Oligarchen im neuen Machtgefüge**

Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik sind symbiotischer Natur, was wiederum kennzeichnend ist für die politische Kultur in der Ukraine, die von Partikularinteressen bestimmt wird. Das wechselseitige Abhängigkeitsverhältnis von Wirtschaft und Politik wird unter den Bedingungen fehlender Rechtsstaatlichkeit und grassierender Korruption durch Patron-Klientel-Beziehungen reguliert. Eine besondere Rolle fällt dabei den Oligarchen zu, deren Relevanz insofern zu berücksichtigen ist, als sie sowohl politische als auch wirtschaftliche Implikationen hat.

Oligarchen sind als Unternehmer zu verstehen, die mittels ihres beträchtlichen Vermögens zum eigenen Vorteil Einfluss auf das politische System und dessen Entscheidungsprozesse nehmen. Dies geschieht vor allem informell, etwa durch die Kontrolle von Abgeordnetengruppen im Parlament und die Förderung von Parteien. Aber auch die Kontrolle von Massenmedien

(deren Relevanz vor allem im Umfeld von Wahlen ins Auge sticht) ist ein integraler Bestandteil der Machtressourcen der Oligarchen. Indem sie auf unterschiedliche politische Lager Einfluss nehmen, tragen die Oligarchen zwar zum politischen Wettbewerb bei. Gleichzeitig höhlen sie aber den politischen Entscheidungsfindungsprozess aus und manipulieren demokratische Institutionen.

Den Oligarchen ist es gelungen, Monopolstrukturen zu etablieren und die Produktionsketten vollständig unter ihre Kontrolle zu bringen. Auf diese Weise können sie höhere Profite erzielen, als ihnen dies unter fairen Wettbewerbsbedingungen möglich wäre. Neben der Einflussnahme auf die politischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen hat sich auch der privilegierte Zugang zu Staatsressourcen als lukrativ erwiesen, insbesondere bei Privatisierungen und im öffentlichen Beschaffungswesen. Kurzfristig zu erwartende Profite genießen dabei für die Oligarchen höhere Priorität als langfristige Modernisierungsvorteile. Unter dieser Prämisse wurden in der Vergangenheit Reformprozesse auch nur so weit vorangetrieben, wie sie den Interessen der Oligarchen entsprachen. In diesem Umfeld ist es vor allem für kleine und mittelständische Unternehmen schwer, profitabel zu wirtschaften. Indem sie auf die Rahmenbedingungen Einfluss nehmen, die für wirtschaftliches Handeln maßgeblich sind, beeinflussen sie auch die Attraktivität der Ukraine für Investoren.

Die meisten Oligarchen stützten das Janukowytsch-Regime bis zuletzt und tolerierten dessen autoritären und repressiven Führungsstil. Das wurde etwa am Abstimmungsverhalten der von Oligarchen kontrollierten Parlamentsabgeordneten und an der medialen Berichterstattung deutlich. Gleichzeitig zeigten die Ereignisse der letzten Wochen aber auch, dass die Oligarchen politisch nicht fest gebunden sind. So ist der Zusammenbruch der internen Machtbasis Janukowytschs auch der Abtrünnigkeit einzelner Oligarchen zuzuschreiben. Die schwindende Loyalität gegenüber dem

Regime bedeutet jedoch nicht, dass die Oligarchen bereit wären, ihre politische Einflussnahme aufzugeben. Vielmehr unterliegt ihre politische Positionierung Kosten-Nutzen-Kalkülen. Eine Kernfrage der künftigen Entwicklung ist vor diesem Hintergrund, wie sich das Verhältnis zwischen politischer und wirtschaftlicher Elite gestalten wird.

Dass die Abhängigkeit von der Loyalität der Oligarchen insbesondere im Osten des Landes immens ist und die neue Regierung in dieser Region kaum Einfluss besitzt, hat sich postwendend nach dem Antritt der Regierung offenbart. Um die Situation im Osten zu beruhigen und externen Destabilisierungsversuchen Einhalt zu gebieten, wurden zwei Oligarchen – Ihor Kolomojskyj und Serhij Taruta – mit der direkten Verwaltung der Regionen Dnipropetrowsk und Donezk betraut. Sie wurden unter der Annahme einbezogen, dass die Sicherung der territorialen Integrität und der nationalen Einheit im beiderseitigen Interesse liegt. Die Abhängigkeit von den Oligarchen unterminiert jedoch die Glaubwürdigkeit und Handlungsfähigkeit der politischen Führung und steht einer grundlegenden Veränderung des politischen Systems im Wege. Ungeachtet dessen scheint die Bevölkerung trotz großer Skepsis in der aktuellen Krisensituation eine direkte Einbeziehung der Oligarchen in Regierungsgeschäfte zu tolerieren.

### **Umgang der neuen Elite mit regionalen Unterschieden**

Die Entwicklung auf der Krim hat sowohl den Bewohnern der Ukraine als auch externen Akteuren vor Augen geführt, welche Brisanz die regionalen Unterschiede bergen. Die Situation konnte auch deswegen in diesem Maße eskalieren, weil ukrainische Politiker in den letzten 23 Jahren eine Verschärfung regionaler Divergenzen herbeigeführt haben, um sich daraus Vorteile im Wahlkampf zu verschaffen. Dabei haben sie es versäumt, auf den Aufbau einer gemeinsamen ukrainischen Identität hinzuwirken.

Obwohl mehr als zwei Jahrzehnte Existenz in einem gemeinsamen Staat zur Bildung einer gewissen Form von ukrainischer Identität beigetragen haben, klaffen die außenpolitischen Präferenzen von Osten und Westen weit auseinander. Dabei sind nicht nur Osten und Westen in sich jeweils heterogen. Bei der schematisierenden Ost-West-Aufteilung werden auch die zentralen Regionen vernachlässigt, die sowohl in sprachlich-kultureller Hinsicht als auch mit Blick auf die außenpolitischen Einstellungen der Einwohner eine mäßigende Rolle spielen.

Die Ereignisse auf der Krim zeigen nicht nur, dass Wladimir Putin Einflusshebel in dem Land nicht verlieren will und daher um jeden Preis eine Konsolidierung der neuen ukrainischen Regierung zu verhindern sucht. Sie machen auch deutlich, dass sich die ukrainischen Politiker nicht ausreichend um den Zusammenhalt des Landes gekümmert haben – ein Versäumnis, das sich jetzt rächt. So ließen sich denn auch viele Bewohner der Halbinsel für eine engere Anlehnung, ja sogar für einen Anschluss an Russland begeistern.

Insofern muss es eine der höchsten Prioritäten der neuen ukrainischen Regierung sein, die Bevölkerung im Osten und Süden des Landes davon zu überzeugen, dass sie auch ihre Interessen vertritt. Dadurch würde sie einen Beitrag zu einer politischen Kultur leisten, in der Kompromissbereitschaft eine wichtige Rolle spielt. Da die Lage auf der Krim durch die russische Besetzung für solche Versuche zu instabil geworden ist, sollten sie sich insbesondere auf die östlichen Regionen richten, die an Russland grenzen. Diese Regionen unterscheiden sich wesentlich von der Krim. Erstens sind sie sowohl in sprachlicher als auch in ethnischer Hinsicht stärker ukrainisch geprägt. Zweitens gibt es dort traditionell keine nennenswerte aktive Unterstützung für Unabhängigkeitsbestrebungen bzw. eine Angliederung an Russland – wohl aber für enge Beziehungen zu Russland, was etwa auch einen Beitritt zur bestehenden Zollunion zwischen Russland, Belarus und Kasachstan einschließt. Solche Präferenzen

werden durchaus von Russland instrumentalisiert, von russischen Medien oder auch durch direkte Einmischung russischer Aktivisten vor Ort.

Allerdings scheinen sich viele ukrainische Politiker nicht bewusst zu sein, dass in den östlichen Landesteilen Überzeugungsarbeit notwendig ist. Nicht nur wurde – wie bereits geschildert – eine Regierung gebildet, die wenig inklusiv angelegt ist. Auch das Parlament hat mit einer seiner ersten Handlungen eine Änderung zum Sprachengesetz widerrufen, nach der Russisch (und die Sprachen anderer ethnischer Minderheiten) auf regionaler Ebene als Amtssprache dienen konnte. Das Gesetz wurde zwar von Übergangspräsident Turttschinow nicht unterzeichnet und tritt darum auch nicht in Kraft. Aber zu diesem Zeitpunkt war das negative Signal des parlamentarischen Widerrufs bei den zahlreichen russischsprachigen Bewohnern im Osten und Süden bereits angekommen. Am 5. März 2014 wurde ein Gesetzentwurf im Parlament registriert, das die Nato-Mitgliedschaft der Ukraine als anzustrebendes Ziel festlegt. Ein solches Gesetz würde das Land stark polarisieren, da die Einstellungen zur Nato teils diametral entgegengesetzt sind. Diese und ähnliche Vorhaben (zum Beispiel ein Verbot von Fernsehkanälen aus Russland oder die zeitweilige Schließung der Grenze zu Russland) schüren nur das Misstrauen derjenigen, die sich von den neuen Machthabern ausgegrenzt fühlen. So vergrößert sich der Nährboden, den Russland nutzen kann, um Teile der Bevölkerung für seine Zwecke zu mobilisieren. Dies wiederum erhöht die Wahrscheinlichkeit einer schleichenden russischen Intervention in den östlichen Landesteilen.

### **Zivilgesellschaftlicher Protest und seine Kanalisierung**

Die Ende November 2013 in Kiew entflammten Proteste haben gezeigt, wie bedeutsam die ukrainische Zivilgesellschaft ist und welche Handlungsfähigkeit sie besitzt. Mit ihren generellen Forderungen nach Rechts-

staatlichkeit, Transparenz und Demokratie ist die Protestbewegung bis heute präsent. Über den Sturz des Janukowytsch-Regimes hinaus geht es ihr vor allem auch um eine nachhaltige Änderung der vorherrschenden politischen Kultur der Ukraine.

Das generelle Protestpotential innerhalb der Gesellschaft hatte die Ukraine ebenso wie die Fähigkeit zur Mobilisierung oppositioneller Gruppen bereits zuvor von anderen Staaten der Region unterschieden. Beides ist charakteristisch für den Pluralismus der Ukraine. Die Protestbewegung des Majdan hebt sich jedoch von klassischen postsowjetischen elektoralen Revolutionen ab, wie sie die Ukraine knapp zehn Jahren zuvor im Zuge der Revolution in Orange erlebt hatte. Die von Studierenden und Intellektuellen angestoßene Bewegung des »Euromajdan« zielte zunächst auf eine konkrete außenpolitische Kursänderung der Regierung, indem sie die Unterzeichnung des EU-Assoziierungsabkommens einforderte. Das Abkommen wurde dabei als Symbol für Modernisierung und Fortschritt gesehen. Als die staatlichen Sicherheitsorgane versuchten, die Proteste gewaltsam zu unterdrücken, entwickelten sie sich schrittweise zu einer Widerstandsbewegung gegen das System Janukowytsch. Die Bewegung erreichte neben dem Westen und dem Zentrum zuletzt auch östliche und südliche Landesteile, was auch den nationalen Zusammenhalt sowie den Aufbau einer politischen Identität befördert hat. Sowohl konkrete Protestforderungen als auch die zur Erreichung der Ziele eingesetzten Instrumente unterlagen dabei einer Eigen-dynamik. Dies hängt in erster Linie damit zusammen, dass die Proteste auf die Zunahme staatlicher Repressionen reagierten und entsprechend massiver wurden. Gleichzeitig spiegelte die Entwicklung der Proteste aber auch die Heterogenität der Bewegung wider.

Den etablierten Oppositionsparteien Vaterland, UDAR und Swoboda ist es von Beginn an schwergefallen, das ihnen entgegengebrachte Misstrauen auszuräumen und auf dem Majdan Fuß zu fassen. Im

wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis von parlamentarischer Opposition und Zivilgesellschaft zeigten sich immer dann Bruchstellen, wenn konkrete Handlungsentscheidungen zu treffen waren. Zur Meinungsfindung und als Legitimation für das Handeln der oppositionellen Führung dienten regelmäßige öffentliche Versammlungen (Wetsche). Die neu gegründete »Volksunion Majdan«, in der sowohl etablierte Politiker als auch Aktivisten vertreten sind, stellt den formalisierten Versuch dar, für die Heterogenität der Protestbewegung einen verbindenden Rahmen zu finden und ihr zu politischer Mitsprache und Repräsentation zu verhelfen. Um nach dem Machtwechsel letztlich auch den Druck der »Straße« aufzufangen, wurden Majdan-Vertreter, die im Zuge der Proteste an Popularität gewinnen konnten, in die Regierung aufgenommen. Als Versuch, der Protestbewegung Rechnung zu tragen und der Zivilgesellschaft mehr Einfluss und Verantwortung einzuräumen, kann auch der Aufbau einer Nationalgarde gesehen werden, die sich unter anderem aus Mitgliedern der Selbstverteidigungseinheiten zusammensetzen soll, die sich im Laufe der Proteste gebildet haben. Beide Formen einer direkten Beteiligung des Majdan an der Exekutive sind jedoch auch mit Legitimationsproblemen verbunden.

Mit dem Phänomen des Majdan ist die klassische Unterscheidung zwischen parlamentarischer Opposition und Regierung im kompetitiv-autoritären politischen System der Ukraine in den Hintergrund getreten. Die politische Gemengelage ist unübersichtlicher geworden. Dass die Protestbewegung einen »Neustart« des politischen Systems anstrebt, der unter anderem durch Lustration – die Überprüfung der Integrität der politischen Führung – gewährleistet werden soll, wird den gesellschaftlichen Druck auf die politische Führung hoch halten und birgt Potential für Folgeproteste. Dies zeigt sich stellenweise bereits jetzt, etwa wenn Teile des Majdan staatsanwaltschaftliche Ermittlungen gegen einen Abgeordneten der Partei Swoboda einfordern,

nachdem dieser in einem Akt der Selbstjustiz den Leiter der nationalen Fernsehanstalt gedrängt hatte, eine Rücktrittserklärung zu verfassen. Für die Zukunft stellt sich vor allem die Frage, wie sich das Verhältnis zwischen Zivilgesellschaft und der Elite gestalten wird. Dabei wird auch zu klären sein, in welcher Form eine größere und effektive politische Teilhabe der Zivilgesellschaft nachhaltig sichergestellt werden kann und ob eine solche Teilhabe von der Elite überhaupt gewünscht ist. Die Schaffung von Transparenz wird in jedem Fall ausschlaggebend sein.

### **Handlungsoptionen für Deutschland und die EU**

Externe Akteure stellt die Unterstützung der Ukraine vor ein Dilemma. Auf der einen Seite braucht die Ukraine Soforthilfe. Auch wenn man die Krimkrise außer Acht lässt, steuert die ukrainische Wirtschaft einem Kollaps entgegen. Die Entwicklungen auf der Krim haben andere dringende Probleme aufgeworfen, auf die die EU allerdings nur teilweise reagieren kann. Auf der anderen Seite ist die Gefahr erheblich, dass die neue ukrainische Führung in alte Muster des Regierens zurückfällt. Die vielerlei Arten von Unterstützung, die die herrschende Elite erfahren hat, können ihr leicht den Eindruck vermitteln, dass der Westen keine Bedingungen mehr an seine Hilfen knüpft bzw. dass die Gefahr, die durch Russlands Intervention entstanden ist, sie der Notwendigkeit enthebt, solche Bedingungen einzuhalten. Wie können die EU und Deutschland die Ukraine wirtschaftlich stabilisieren und die ukrainische Elite gleichzeitig zu positiven Änderungen in der Regierungsführung bewegen?

Die Entwicklung in den beschriebenen Bereichen zeigt, dass ein Wiederaufleben der bisherigen politischen Kultur in der Ukraine sehr wahrscheinlich ist. Manches deutet bereits in diese Richtung, aber es ist noch zu früh, von einem stabilen Trend zu sprechen. Deutschland und die EU können der Verfestigung eines solchen Trends auf



mehrfache Weise entgegenwirken und dazu beitragen, dass sich Entwicklungen nicht wiederholen, die seit der Revolution in Orange eingetreten sind.

Es wäre wichtig, die der Ukraine angebotene Unterstützung zu staffeln. In einer ersten Überbrückungsphase geht es darum, Soforthilfe zu leisten, ohne sie an schwer zu erfüllende Bedingungen zu knüpfen. Dabei sollte allerdings klargemacht werden, dass diese Phase nur von kurzer Dauer sein wird. Danach muss man dazu übergehen, die Geldflüsse und die Einhaltung der Bedingungen zu kontrollieren, die für andere Formen der Unterstützung gelten. Auf diese Weise kann sich die EU davor schützen, dass man ihr ein Handeln nach doppelten Standards vorwirft. Gleichzeitig – noch wichtiger – würde dies der neuen herrschenden Elite helfen, einen verantwortlicheren Stil des Regierens zu entwickeln. Mittel- und langfristig wird dieser Beitrag genauso bedeutend sein wie die finanziellen Hilfen, die bereits geplant sind. Wenn Deutschland und die EU diesem Ansatz folgen, können sie mit der Unterstützung großer Teile der ukrainischen Zivilgesellschaft rechnen, die den neuen Machthabern sehr genau auf die Finger schauen werden.

In der ersten Phase der Hilfeleistungen sollten eindeutige ermutigende Signale nicht nur an die Elite, sondern auch an die ukrainische Gesellschaft gesandt werden. Der mutige Beitrag derjenigen, die durch ihre ausdauernden Proteste den Sturz eines höchst korrupten Regimes erreicht haben, verdient eine Würdigung. Aber nicht nur an die Protestteilnehmer, sondern an alle ukrainischen Bürgerinnen und Bürger sollte eine positive Botschaft gerichtet werden. Sie könnte darin bestehen, der Ukraine eine explizite EU-Mitgliedschaftsperspektive zu eröffnen. Greifbarer wäre aber die Erteilung der Visafreiheit für Kurzreisen in die EU. Dabei könnte man an eine zeitlich begrenzte Ausnahme von den Regelungen denken, die im Aktionsplan für Visaliberalisierung getroffen wurden. Die Visafreiheit würde befristet gelten und nur dann verlängert

werden, wenn alle Schritte unternommen wurden, die nach dem Aktionsplan noch zu vollziehen sind. Mit Blick auf das Assoziierungsabkommen wäre es sinnvoll, wenn die Ukraine Vorschläge machen würde, in welcher Reihenfolge Reformen bzw. Maßnahmen zur Anpassung an EU-Standards erfolgen sollen. So würden Schlüsselfiguren der ukrainischen Elite gezwungen, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, welche Prioritäten für die Entwicklung des Landes in den nächsten Jahren zu setzen sind. EU-Beamte könnten den Prozess begleiten, um sicherzustellen, dass weniger individuelle Präferenzen als die Bedürfnisse großer Bevölkerungssegmente zum Tragen kommen. Dabei müssten aber auch die begrenzten Kapazitäten des ukrainischen Verwaltungsapparats berücksichtigt werden. Solche Absprachen über Prioritäten und Kapazitäten sollten getroffen werden, möglichst bevor der wirtschaftliche Teil des Abkommens unterzeichnet wird. Ein derartiger Prozess würde der ukrainischen Elite vermitteln, dass sie die Hauptverantwortung für die Umsetzung des Abkommens trägt, und damit ihr »Ownership«-Gefühl wesentlich stärken. Dadurch würde eine gute Ausgangsbasis für den Einstieg in eine zweite Phase der Hilfsangebote geschaffen, in der die Monitoring- und Kontrollfähigkeiten der EU effektiv und konsequent eingesetzt werden müssen.

In dieser zweiten Phase sollte die EU eng mit unterschiedlichen ukrainischen zivilgesellschaftlichen Akteuren aus allen Landesteilen kooperieren, weil diese Akteure Rückfälle der Elite in alte Muster des Regierens leicht erkennen können. Wenn die Kräfte auf diese Weise vereint werden, wird es eher möglich sein, Änderungen in der politischen Kultur der ukrainischen Elite zu erreichen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors und der Autorin wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364