

Halling, Steffen; Stewart, Susan

Research Report

Die "Deoligarchisierung" in der Ukraine: Vielversprechende Visionen, trübe Realitäten

SWP-Aktuell, No. 69/2016

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Halling, Steffen; Stewart, Susan (2016) : Die "Deoligarchisierung" in der Ukraine: Vielversprechende Visionen, trübe Realitäten, SWP-Aktuell, No. 69/2016, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255413>

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 »Deoligarchisierung« in der Ukraine

Vielversprechende Visionen, trübe Realitäten

Steffen Halling / Susan Stewart

Der ukrainische Präsident Petro Poroschenko hat 2015 einen Prozess der »Deoligarchisierung« angekündigt. Daraus ist bislang wenig geworden. Zwar konnten im Bereich der öffentlichen Beschaffung Profitquellen der Oligarchen teilweise trockengelegt werden. Auch wurden in Bezug auf die Parteienfinanzierung und das Medienrecht einige Schritte unternommen, um den Einfluss der Oligarchen zurückzudrängen. Diese Reformen sind bislang jedoch nicht wirkungsvoll implementiert worden. Zudem haben Maßnahmen in Sektoren, die für die Oligarchen von elementarer Bedeutung sind (vor allem Energie), einen äußerst widersprüchlichen Charakter. So bleibt das oligarchische System bestehen und wird von der herrschenden Elite sogar mitgetragen und erweitert. Solange externe Akteure ihren Einfluss nicht verstärken, wird die Ukraine trotz vieler Reformbemühungen aus dem Sumpf der Korruption kaum herauskommen.

Die Protestbewegung des Majdan, die 2014 den Sturz von Präsident Janukowytsch herbeiführte, hatte unter anderem gefordert, den Einfluss der Oligarchen auf die Politik und Wirtschaft der Ukraine zu beschneiden. Auch Präsident Poroschenko erklärte, dass im Rahmen des Kampfs gegen die Korruption die sogenannte »Deoligarchisierung« für ihn Priorität genieße. Anders als nach der Orangen Revolution 2004 soll sich dieser Prozess jedoch »evolutionär« und ohne Nationalisierungen und Reprivatisierungen vollziehen. Stattdessen sollen bestehende Monopole zerschlagen, die staatliche Kontrolle im Rohstoffsektor gestärkt und der politische Einfluss der Oligarchen reduziert werden. Es stellt sich allerdings die Frage, inwiefern ein solcher Prozess tat-

sächlich stattfindet, zumal der Präsident selbst als Industrieller zur Oligarchenriege gezählt werden kann.

Politische Einflussnahme der Oligarchen

Oligarchen in der Ukraine sind Großunternehmer, die spätestens seit Ende der 1990er Jahre massiv Einfluss auf die Politik des Landes ausüben. Sie bedienen sich dabei unterschiedlicher Mittel, die aber immer primär zu dem Zweck eingesetzt werden, eigene Geschäftsinteressen zu verfechten. Die beträchtlichen finanziellen Ressourcen der Oligarchen sind dabei das Ergebnis, aber auch die Grundlage ihrer politischen Aktivität. Generell lassen sich drei Strate-

gien der politischen Betätigung der Oligarchen unterscheiden: Informelle (Korruptions-)Netzwerke zwischen Oligarchen und der politischen Elite, die Ersteren ökonomische Profite und Letzteren im Gegenzug politische Unterstützung sichern, bilden das Fundament ihrer Einflussnahme. Diese Netzwerke bzw. Seilschaften reichen in sämtliche Organe und Institutionen des Staates hinein, ins Parlament, aber auch in Behörden wie das Zollamt oder das Antimonopolkomitee. Darüber hinaus übernehmen Oligarchen in der Ukraine immer wieder auch selbst politische Ämter. Dies festigt zum einen ihre Beziehungen in die Politik, und zum anderen dient die mit solchen Funktionen einhergehende Immunität dem Schutz vor Strafverfolgung. Der dritte Weg, über den Oligarchen in der Ukraine politisch Einfluss nehmen, verläuft über die Medien. Die wichtigsten Massenmedien des Landes werden seit Jahren von Oligarchen kontrolliert – vor allem das Schlüsselmedium Fernsehen. Speziell im Umfeld von Wahlen ergeben sich für die Oligarchen dadurch mannigfaltige Möglichkeiten, um eigene politische »Projekte« oder politische Verbündete zu unterstützen und Kontrahenten zu schwächen. Um den eigenen Einfluss zu diversifizieren und zu maximieren, protegieren sie teilweise auch mehrere Parteien gleichzeitig.

Weil die Oligarchen in der Ukraine miteinander konkurrieren, haben ihre politischen Aktivitäten in der Vergangenheit zwar Tendenzen einer autokratischen Entwicklung entgegengewirkt. Auch tragen sie dadurch zu einer gewissen politischen und medialen Pluralität im Land bei. Gleichwohl stellt ihre Präsenz im politischen System ein gewaltiges Hindernis für die Demokratisierung der Ukraine dar. Denn erstens verzerren sie durch den Einsatz ihrer finanziellen Ressourcen die Bedingungen zwischen den Akteuren im politischen Wettbewerb, zweitens manipulieren sie den politischen Willensbildungsprozess eigennützig und drittens fördern sie dabei für die Demokratie schädliche Praktiken wie Korruption und Klientelismus.

Die von den Oligarchen geförderte bzw. personifizierte Symbiose zwischen Politik und Wirtschaft hat auch massive ökonomische Folgen. Denn die Oligarchen sind gewöhnlich bemüht, nur solche ökonomischen Reformen zuzulassen, die ihrer Rentenmaximierung dienlich sind. Dies zeigte sich in der Vergangenheit vor allem, wenn es um Fragen der Privatisierung oder gesetzliche Änderungen im Bereich der öffentlichen Beschaffung, der staatlichen Subventionen oder des Energiehandels ging. Die von den Oligarchen aufgebauten Monopole in einzelnen Wirtschaftssektoren behindern ferner die Entwicklung kleinerer und mittlerer Unternehmen. Schließlich wirken sich die Dominanz der Oligarchen und ihre ökonomischen Wettbewerbsvorteile, gepaart mit mangelnder Rechtssicherheit und einem eklatant hohen Korruptionsniveau, negativ auf die Bereitschaft ausländischer Akteure aus, in der Ukraine zu investieren.

Die Oligarchen nach dem Majdan

Die politische und wirtschaftliche Krise, die die Ukraine im Zuge der Majdan-Protteste erlitt, hat auch die Oligarchen unter starken Druck gesetzt. Nahezu alle der etwa zwei Dutzend Oligarchen haben durch die tiefgreifende Rezession beträchtliche Teile ihres Vermögens verloren. Am deutlichsten zeigt sich dies bei Rinat Achmetow, dem reichsten unter ihnen. Schätzungen zufolge ist sein Vermögen von 12,5 Milliarden US-Dollar im Jahr 2014 auf aktuell 2,3 Milliarden US-Dollar geschrumpft. Auch die Zahl der ukrainischen Milliardäre insgesamt hat sich seit 2014 von zehn auf fünf halbiert. Einzig Präsident Poroschenko ist es gelungen, sein Vermögen zu vermehren. Der Wert seiner Unternehmensbeteiligungen ist im vergangenen Jahr um geschätzte 100 Millionen US-Dollar gestiegen.

Ein eklatanter Machtverlust lässt sich vor allem für jene Oligarchen konstatieren, die in enger Beziehung zu Janukowytch standen und durch den Zerfall der »Partei der Regionen« Einflussmöglichkeiten verloren haben. Serhij Kurtshenko, dessen Aufstieg

erst mit der Präsidentschaft Janukowytschs begann, ist jedoch der einzige Oligarch, gegen den strafrechtliche Ermittlungen in der Ukraine eingeleitet wurden. Seine Holdinggesellschaft wurde konfisziert. Ebenso wie andere Vertreter des innersten Machtzirkels um Janukowytsch hat er nach dem Sturz des Regimes das Land verlassen. Rinat Achmetow hat indes seinen Oligarchenstatus behalten, auch wenn er nach dem Kollaps des Regimes an Einfluss eingebüßt hat. Zum einen leidet Achmetow unter den Beschränkungen des Zugangs zu den von Russland kontrollierten Separatistengebieten des Donbas. Zum anderen wird ihm heute zwar immer noch die Kontrolle über Teile des »Oppositionsblocks« zugeschrieben; die Bedeutung dieser politischen Kraft als De-facto-Nachfolgerin der »Partei der Regionen«, der vormals stärksten Fraktion im Parlament, hat nach herben Verlusten bei den Wahlen 2014 jedoch stark abgenommen. Achmetows Einflussverlust in der Post-Majdan-Ukraine machte sich umgehend im Energiesektor bemerkbar. In den Jahren zuvor konnte sich das von ihm kontrollierte Unternehmen DTEK zum größten privaten Stromerzeuger des Landes entwickeln. Die unter Poroschenko neu besetzte Nationale Regulierungskommission für Energie- und Versorgungswirtschaft (NKRE) beschloss aber eine Senkung der vom Staat gezahlten Tarife für den Einkauf von Elektroenergie, was Achmetow herbe Einbußen bescherte.

Mit Dmytro Firtasch hat schließlich ein weiterer Oligarch, der als wichtiger Unterstützer Janukowytschs und Profiteur des kleptokratischen Systems galt, nach dem Umsturz 2014 an Macht verloren. Firtasch profitierte über mehrere Jahre von einem Gasimportmonopol. Zudem soll er Gas für seine eigenen Unternehmen aus Russland zu Sonderkonditionen erhalten und gleichzeitig als Strohmännchen des Kreml in der Ukraine fungiert haben. Nach dem Regierungswechsel wurde er dann zunächst im Frühjahr 2014 in Wien auf Ersuchen eines US-amerikanischen Gerichts unter Korruptionsverdacht festgenommen. In der ukrainischen Politik und Wirtschaft spielte er

dennoch weiterhin eine Rolle, offenbar geschützt durch informelle Absprachen mit Poroschenko und Witalij Klitschko (jetzt Kiewer Bürgermeister). Dies bewahrte ihn jedoch nicht davor, dass die Regierung Jazenjuk ihm die Pachtverträge über zwei Titaneisenkombinate kündigte und 500 Millionen Kubikmeter Erdgas seiner Holdinggesellschaft Ostchem konfiszierte.

Der Sturz Janukowytschs und die damit einhergehende Marginalisierung seines auch als »Familie« bezeichneten nepotistischen Clans hat indes Raum geschaffen für andere Seilschaften. Neben Poroschenko konnte zunächst insbesondere der Oligarch Ihor Kolomojskij einen deutlichen Machtgewinn verzeichnen. Im März 2014 wurde Kolomojskij zum Gouverneur der Oblast Dnipropetrowsk ernannt. Es gelang ihm, in der an den Donbas angrenzenden Region für Stabilität zu sorgen. Im Frühjahr 2015 eskalierte jedoch ein Konflikt um seine Beteiligungen an dem staatlichen Öl- und Gasunternehmen Ukrnafta und an dem Pipelinekonzern Ukrtransnafta. Bis dahin war es gängige Praxis gewesen, dass Kolomojskij per Sperrminorität die Beschlussfähigkeit von Aktionärsversammlungen blockieren konnte, so dass unter anderem die Ausschüttung von Dividenden an den Staat mit ihm ausgehandelt werden musste. Ein neues Gesetz schob dieser Methode nun einen Riegel vor. Als die Regierung zudem auch Kolomojskij's Vertraute aus der Generaldirektion von Ukrnafta entfernte, versuchte er die Firma gewaltsam zu übernehmen. Damit scheiterte er. Im Frühjahr 2015 musste er schließlich auch seinen Gouverneursposten räumen. Auch die darauffolgende Entlassung von Ihor Palycija, einem Partner Kolomojskij's, der seit Mai 2014 das Amt des Gouverneurs der Region Odesa innehatte, war ein deutliches Zeichen seines Machtverlusts. Die Hafenstadt Odesa gilt als bedeutender Umschlagplatz für Schmuggel, von dem insbesondere Kolomojskij mit Hilfe des dortigen Zollamts profitiert hat.

»Comeback« der Oligarchen

Trotz der beschriebenen politischen Dynamiken und der einstweiligen Verminderung des Einflusses einiger Oligarchen hat sich deren Rolle per se kaum verändert. Sichtbar wird dies heute vor allem beim Blick auf das Parlament. Dieses hat durch die Rückkehr zur Verfassung von 2004, das heißt die erneute Einführung eines stärker parlamentarisch geprägten Regierungssystems, an Bedeutung gewonnen. Auch wenn es heute in der Werchowna Rada zweifelsfrei mehr reformorientierte Abgeordnete gibt als je zuvor, ist der Einfluss der Oligarchen hier ungebrochen. Zuletzt ist es ihnen gelungen, dieses Gewicht verstärkt geltend zu machen. Dabei profitierten sie von der Schwäche der Regierungskoalition, die sich insbesondere im Verlauf der zurückliegenden Regierungskrise offenbart hat, gleichzeitig jedoch auch mit einem Machtzugewinn Poroschenkos einhergegangen ist.

Beide Tendenzen wurden mit der Wahl Wolodymyr Hrojsmans zum Ministerpräsidenten deutlich. Hrojsman ist ein langjähriger Weggefährte des Präsidenten. Früher fungierte er als Bürgermeister von Winnyzja, der politischen Heimat Poroschenkos, bevor er auf einem vorderen Listenplatz der Präsidentenpartei 2014 ins Parlament einzog und zunächst Sprecher der Werchowna Rada wurde. Mit der Absetzung der Regierung Jazenjuk und der Wahl Hrojsmans im vergangenen April hat sich das Machtgefüge innerhalb der ukrainischen Exekutive erkennbar zugunsten des Präsidenten verschoben. Denn damit ist der Dualismus, der zwischen dem Präsidenten einerseits und Jazenjuk als Vertreter der stärksten Parlamentsfraktion andererseits bestanden hat, verloren gegangen. Weil die Regierungskoalition nach dem vorherigen Austritt der Fraktionen »Vaterland« und »Selbsthilfe« jedoch über keine sichere Mehrheit verfügte, kam die Wahl des neuen Kabinetts nur dank der Stimmen von fraktionslosen Abgeordneten, vor allem aber der Parlamentsgruppen »Volkswille« und »Wiedergeburt« zustande. Fraktionslose Abgeordnete, die über ein Direktmandat verfügen, gelten in

der Ukraine häufig als Repräsentanten oligarchischer Interessen. Dies trifft ebenso auf die beiden genannten Parlamentariergruppen zu. Während die Gruppe »Wiedergeburt« dem Einfluss Kolomojskij zu-gerechnet wird, besteht die Gruppe »Volkswille« vor allem aus ehemaligen Vertretern der »Partei der Regionen«, von denen mehrere Verbindungen zu dem staatlichen Gasförderunternehmen UkrGasVydobuvannja haben. Auch die Wahl Jurij Luzenkos zum Generalstaatsanwalt, der zuvor als Fraktionschef der Partei »Block Petro Poroschenko« fungiert hatte und über keinerlei juristische Ausbildung verfügt, kam letztlich mit Hilfe dieser parlamentarischen Kräfte zustande.

Nach dem Regierungswechsel hat sich auch gezeigt, dass die Interessen der etablierten Oligarchen wieder stärker berücksichtigt werden. So hat zum Beispiel Achmetows Energieunternehmen DTEK jüngst wieder deutliche Gewinne eingefahren. Diese Profite sind möglich, weil die NKRE zum 1. März dieses Jahres den zuvor gesenkten Tarif für den Einkauf von Elektroenergie um bis zu 20 Prozent angehoben hat. Diese Erhöhung geht mit einem 25-prozentigen Anstieg des Strompreises für den ukrainischen Endverbraucher einher. Darüber hinaus hat die NKRE zugestimmt, dass Stromversorger ihre Tarife ab Januar 2017 monatlich um bis zu 3 Prozent anheben dürfen. Zum Vorteil Achmetows, der große Teile der ukrainischen Kohleförderung kontrolliert, wurde auch die Berechnung des Kohlepreises neu festgelegt. Dieser basiert nun auf dem Kurs des Rotterdam Coal Futures Index, wobei jedoch für den in den heimischen Gruben geförderten Energieträger noch fiktive Lieferkosten von Rotterdam in die Ukraine addiert werden. Auch der Druck auf Kolomojskij hat in den vergangenen Monaten sichtbar nachgelassen. Zum einen hat die Nationalbank einer Umschuldung der zu Kolomojskij's Privat-Group gehörenden PrivatBank, dem landesweit größten Geldinstitut, zugestimmt. Statt einer Rückzahlung in Höhe von umgerechnet 641 Millionen Euro, die ursprünglich bis März

2016 an die Nationalbank hätte erfolgen sollen, beglich die Bank im April nur einen Schuldenanteil in Höhe von 22,6 Millionen Euro. Da 35 Prozent der Einlagen ukrainischer Bürger bei der Privatbank deponiert sind, könnte Kolomojskij das ukrainische Bankensystem wohl zum Kollaps bringen, wenn er einen Default zuließe. Auch wurde die Sanierung des zuvor von ihm kontrollierten Unternehmens UkrNafta bislang nicht abgeschlossen. Zwar hat die bereits erwähnte gesetzliche Änderung des Aktionärsquorums dafür gesorgt, dass der Staat wieder die Kontrolle über die Öl- und Gasgesellschaft erlangen konnte. Allerdings hat der neuernannte Geschäftsführer Mark Rollins wichtige Schlüsselposten mit Vertrauten Kolomojskijs besetzt. Auch andere Personen aus dem Dunstkreis Kolomojskijs haben ihre Positionen lediglich gewechselt und das Unternehmen nicht verlassen.

Die Seilschaft Poroschenkos

Die Regierungskrise, die im Februar 2016 mit dem Rücktritt des progressiven Wirtschaftsministers Abromavičius begann, hat schließlich auch Fragen nach der Rolle von Präsident Poroschenko und dessen Seilschaften aufgeworfen. Abromavičius hatte mit Unterstützung aus der Zivilgesellschaft und aus dem Ausland eine Reform des öffentlichen Beschaffungswesens vorangetrieben und unter dem Namen ProZorro eine elektronische Plattform eingerichtet, die zu einer erheblichen Transparenz der Auftragsvergabe beitragen soll. Im Februar dieses Jahres reichte Abromavičius jedoch seinen Rücktritt ein mit der Begründung, dass ihn Personen aus dem Umfeld des Präsidenten unter Druck gesetzt hätten und versuchten, direkten Einfluss auf das Wirtschaftsministerium zu nehmen. Seine Vorwürfe richteten sich dabei explizit gegen den Abgeordneten Ihor Kononenko, den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der Partei Poroschenkos. Kononenko gilt als langjähriger Geschäftspartner des Präsidenten und wird häufig auch als Bindeglied zwischen dem Parlament, der Generalstaatsanwaltschaft

und dem Ministerkabinett bezeichnet. Ihm wird nachgesagt, dass er über Strohmänner die Geschäftsführungen einer ganzen Reihe von Staatsunternehmen kontrolliere. Dazu soll unter anderem das Unternehmen Zentrenergo gehören, das für die Kohlebelieferung anderer Staatsbetriebe zuständig ist und unter Janukowytsch vor allem jene Unternehmen begünstigt hatte, die in Verbindung zu dessen Sohn Oleksandr standen. Heute werden von Zentrenergo getätigte staatliche Kohleankäufe vor allem über ausländische Firmen abgewickelt, deren Eigentümerstrukturen nur selten nachzuvollziehen sind. Journalisten in der Ukraine wollen zuletzt jedoch aufgedeckt haben, dass unter anderem Kohle aus den umkämpften Gebieten im Donbas offiziell als aus Südafrika stammend deklariert wird. Dies lege die Vermutung nahe, dass Zentrenergo Profite auf der Grundlage illegaler Geschäfte und falscher Angaben mache.

Nach den Anschuldigungen des ehemaligen Wirtschaftsministers nahm das Nationale Antikorruptionsbüro (NABU) Ermittlungen gegen Kononenko wegen des Verdachts auf Amtsmissbrauch auf. Diese wurden jedoch kurze Zeit später aus Mangel an Beweisen eingestellt. Die Vorwürfe gegen Kononenko, wie auch gegen weitere Vertraute des Präsidenten, bleiben jedoch bestehen. Poroschenko ist indes zuletzt nicht nur aufgrund dieser dubiosen Beziehungen in Bedrängnis geraten. Die Veröffentlichung der sogenannten »Panama Papers« hat zudem die Frage aufgeworfen, inwieweit der Präsident selbst in Offshore-Geschäfte und Steuerhinterziehungen verwickelt ist.

Parteien und Medien

Kleinere »Deoligarchisierungs«-Erfolge lassen sich indes im Bereich der Parteienfinanzierung und der Medien registrieren. Das System der Parteienfinanzierung ist für den politischen Einfluss der Oligarchen insofern besonders bedeutend, als mangelnde gesetzliche Rahmenbedingungen Parteien in der Ukraine bislang hochgradig abhängig von den Zuwendungen einzelner Geldgeber ge-

macht haben. Ferner konnten Oligarchen immer wieder auch eigene politische Kräfte etablieren. Jüngste Beispiele hierfür sind die Parteien UKROP (»Ukrainische Vereinigung von Patrioten«) und Widroschennja (»Wiedergeburt«), die beide als politotechnologische Projekte Kolomojskij's gelten und im Zuge der Lokalwahlen 2015 in Erscheinung getreten sind. Kleinere und reformorientierte Parteien haben es derweil sehr schwer, mit den finanzstarken Parteien zu konkurrieren. Im Ergebnis zeichnet sich die ukrainische Parteienlandschaft durch eine hohe Korruptionsanfälligkeit, fehlende Konsolidierung und eine enorme Fragmentierung aus.

Das am 1. Juli 2016 in Kraft getretene Gesetz zur Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung soll hier Abhilfe schaffen. Es sieht vor, dass die Parteien in Abhängigkeit von ihren Wahlergebnissen eine staatliche Finanzierung erhalten. Dies gilt zunächst jedoch nur für Parteien, die 2014 ins Parlament eingezogen sind, sowie für jene, die bei zukünftigen Wahlen mindestens 2 Prozent der Stimmen erhalten. Darüber hinaus reguliert das Gesetz auch Art und Umfang privater Parteispenden. Materielle und immaterielle Spenden von natürlichen und juristischen Personen dürfen eine bestimmte Höhe nicht überschreiten. Zudem soll eine Trennung von Parteikasse und Wahlkasse verhindern, dass Zuwendungen an die Partei ins Wahlbudget transferiert werden. Die Parteien sind ferner verpflichtet, detaillierte Finanzberichte zu erstellen und sich einem internen und, im Fall der Teilnahme an Wahlen, auch einem externen Audit zu unterziehen. Durch die vollständige Veröffentlichung der Prüfberichte im Internet durch die Nationale Agentur für Korruptionsprävention (NAPC) soll zusätzlich die Transparenz erhöht werden. Es bleibt abzuwarten, wie diese rechtlichen Vorgaben in der Praxis umgesetzt werden.

Nach wie vor fehlt es indes an einer adäquaten Reform des Wahlgesetzes. Denn bis heute sind die Finanzierung von Kampagnen und politische Werbung im Wahl-

kampf nur unzureichend reglementiert, was der Einflussnahme der Oligarchen Tür und Tor öffnet. Zudem hat das bisherige Wahlgesetz die Oligarchen stets begünstigt, weil es zum einen vorsieht, dass die Hälfte der Parlamentssitze über Direktmandate vergeben wird, und zum anderen den Wählern keine Mitspracherechte einräumt, was die Zusammenstellung der Parteilisten betrifft.

In Anbetracht der Bedeutung der Medien für die politische Einflussnahme der Wirtschaftsmagnaten könnten schließlich auch medienrechtliche Reformen dazu beitragen, die Macht der Oligarchen zu beschränken. Dies ist unter anderem das Ziel eines im Oktober 2015 in Kraft getretenen Gesetzes, das die Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Bereich der Medien erhöhen soll. Es verpflichtet Rundfunkanbieter, ihre Eigentümerstrukturen detailliert offenzulegen. Ferner dürfen Unternehmen und Individuen, die in »Offshore-Zonen« registriert sind, in der Ukraine keine Rundfunkanstalten gründen oder betreiben. Die entsprechende Gesetzesnovelle wurde von der Bevollmächtigten der OSZE für die Freiheit der Medien, Dunja Mijatovic, ausdrücklich begrüßt. Transparenz und das Verhindern einer übermäßigen Konzentration im Medienbereich seien eine wichtige Voraussetzung für Meinungsfreiheit und Meinungsvielfalt. Gleichzeitig wurde in der Ukraine allerdings kritisiert, dass Verstöße gegen das Gesetz nicht ausreichend sanktioniert werden können.

Wichtiger noch als die Erhöhung der Transparenz in der Medienlandschaft ist der Aufbau eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach westeuropäischem Vorbild. So könnte nicht nur ein Gegengewicht zu den von den Oligarchen kontrollierten Fernsehsendern geschaffen, sondern auch die Unabhängigkeit der Medien generell gestärkt werden. Ein im Frühjahr 2015 in Kraft getretenes Gesetz zur Gründung eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks sieht vor, dass die bisherigen staatlichen Radio- und Fernsehanstalten in eine öffentliche Rundfunkgesellschaft, die sich als Aktiengesellschaft

im Staatsbesitz befindet, umgewandelt werden. Als oberstes Kontrollgremium fungiert dabei ein Aufsichtsrat, der sich aus je einem Mitglied der parlamentarischen Gruppen und Fraktionen sowie Repräsentanten verschiedener Nichtregierungsorganisationen zusammensetzt. Diesen zivilgesellschaftlichen Vertretern ist per Gesetz eine Stimmenmehrheit garantiert. Gegenwärtig ist die Reform noch weit davon entfernt, den erhofften Zweck zu erfüllen und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk als eine reale Konkurrenz zum oligarchisch kontrollierten kommerziellen Mediensektor zu etablieren. Dies liegt unter anderem daran, dass bürokratische und juristische Fragen rund um die Fusion der bisher staatlichen Fernseh- und Radiosender noch ungeklärt sind. Ferner klagt der bislang ausschließlich aus dem Staatshaushalt finanzierte Rundfunk über Geldprobleme. Der unlängst zurückgetretene Intendant der nationalen Fernsehanstalt, Zurab Alasania, erklärte die nur schleppende Implementierung der Reform vor allem damit, dass die politische Führung zu wenig Interesse an einem tatsächlich funktionierenden öffentlich-rechtlichen Rundfunk habe.

Die Oligarchen schwächen

Knapp drei Jahre nach dem Majdan ist die Symbiose zwischen Politik und Wirtschaft keineswegs passé. Die meisten jener Oligarchen, die schon seit langem politisch aktiv waren, sind einflussreich geblieben, wenn auch geschwächt durch die wirtschaftlichen Probleme des Landes und die schlechte internationale Konjunktur. Neuere Akteure aus dem Kreis der »Familie« Janukowytschs wurden dagegen weitgehend entmachteter. Gleichzeitig steigen andere Personen auf. Diese sind eng verbunden mit der heutigen Elite, insbesondere mit dem Präsidenten, der seine Positionen in vielen Bereichen ausbauen konnte.

In wichtigen Sphären wie Parteienfinanzierung und Medien hat die Ukraine Schritte unternommen, die in Zukunft die Macht der Oligarchen beschränken könnten. Die

Umsetzung dieser Maßnahmen ist allerdings noch nicht abgeschlossen. In anderen Bereichen, vor allem im Energiesektor, ist die Entwicklung wesentlich widersprüchlicher. Dort geben Elitenvertreter vor, die Forderungen der internationalen Gemeinschaft zu erfüllen, während der Geist der getroffenen Beschlüsse durch zahlreiche Maßnahmen konterkariert wird. Das Gleiche gilt für die Korruptionsbekämpfung. So aber werden die bestehenden oligarchischen Strukturen eher gestärkt als geschwächt. Derzeit festigen zudem alte wie neue Akteure ihre Positionen, um zum Beispiel für die kommende Runde von Privatisierungen gut aufgestellt zu sein. Kurzum, die künftigen »Reformschritte« werden von einer durch und durch oligarchisierten Elite unternommen und damit weitgehend ausgehöhlt. Um dies zu vermeiden, müsste die EU zusammen mit anderen Akteuren ihre bisherige Strategie erweitern, insbesondere was die Konditionalität und die Kooperation mit der Zivilgesellschaft angeht.

Sowohl die EU als auch der IWF haben wesentlichen Einfluss auf die Ukraine, weil sie sie maßgeblich finanzieren. Zudem unterstützen Deutschland und Frankreich das Land politisch im Rahmen des Normandie-Formats. Der bisher von diesen Akteuren ausgeübte Druck hat indes offensichtlich nicht ausgereicht, um die Macht der Oligarchen wesentlich zu reduzieren. Es sollten daher neue Mechanismen eingesetzt werden, um die Symbiose zwischen Politik und Wirtschaft aufzubrechen. Die zeitweilige Präsenz einiger kompetenter, aus dem Ausland stammender Regierungsmitglieder (Finanzministerin Jaresko, Wirtschaftsminister Abromavičius, Vize-Innenministerin Sguladse) hat gezeigt, dass das Wirken von Personen, die andere Modelle des Regierens kennen und nicht in ukrainischen Machtnetzwerken gefangen sind, positiv sein kann. Deswegen sollten die EU und der IWF weitere Finanzhilfen von der Bereitschaft der ukrainischen Führung abhängig machen, ausländischen Einfluss in Schlüsselbereichen zuzulassen. Dazu wäre es sinnvoll, Vertreter verschiedener Organisatio-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die 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 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

nen zusammenzubringen, die im ukrainischen Reformprozess involviert sind, zum Beispiel der EU, des IWF, der OSZE, des Europarats und der Energiegemeinschaft. Je nach inhaltlichem Schwerpunkt könnte der jeweilige Akteur in einem oder mehreren Bereichen seine Tätigkeit in der Ukraine ausbauen. Denkbar wären international besetzte Gremien, die die Arbeit ukrainischer Schlüsselinstitutionen überwachen, zum Beispiel des Zollamts, des Antimonopolkomitees, des Fiskaldiensts, des Staatlicher Eigentumsfonds, der Generalstaatsanwaltschaft und der NKRE. Diese Gremien sollten weitgehende Rechte erhalten, was den Zugang zu mündlicher und schriftlicher Kommunikation und zu den Entscheidungsprozessen dieser Behörden betrifft. Hierbei ginge es lediglich um die Beobachtung der Prozesse, nicht um einen Eingriff in die Entscheidungshoheit der ukrainischen Instanzen. Die Gremien würden ihre Eindrücke kurzfristig an internationale Formate – zum Beispiel den EU-Ukraine-Assoziierungsrat – rückmelden. Für die Bildung und den Einsatz solcher Gremien könnte im Fall der EU die Beratungsmission ein erweitertes Mandat und ein entsprechendes Budget bekommen. Die OSZE könnte ihre Beauftragte für die Freiheit der Medien besser ausstatten und den Aufbau des öffentlich-rechtlichen Senders begleiten lassen. Im Hinblick auf das Parlament ist externer Einfluss schwieriger geltend zu machen. Gleichwohl könnten das OSZE-Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) oder der Europarat auf die Verabschiedung eines Gesetzes drängen, das ein reines Proporzwahlrecht und offene Wahllisten vorsieht, und die Umsetzung des Gesetzes zur Parteienfinanzierung überwachen. Schließlich könnten westliche Akteure Poroschenko wesentlich stärker unter Druck setzen, sich seiner Firmen wie versprochen zu entledigen.

Es wird essentiell sein, dass die EU und der IWF die Bereitschaft aufbringen, ihre finanziellen Tranchen mit der Einsetzung der vorgeschlagenen Kontrollgremien zu verknüpfen. Sonst wird für die ukrainische

Elite kein ausreichender Anreiz vorhanden sein, die notwendigen Überwachungsfunktionen zuzulassen. Auch wenn es in fast jeder ukrainischen Behörde mittlerweile einige reformorientierte Beamte gibt, die eine zusätzliche externe Kontrolle begrüßen werden, so ist doch auf der Führungsebene der Widerstand gegen mehr Transparenz und Sachlichkeit meistens erheblich.

Für alle genannten Bereiche existieren kompetente Kräfte und zivilgesellschaftliche Strukturen in der Ukraine, die ausländische »Überwacher« mit Expertise und Tatkraft unterstützen können. Hierzu zählt vor allem die Initiative »Reanimationspaket für Reformen«, die bereits wichtige Gesetze mit Hilfe reformorientierter Parlamentarier erfolgreich durchgebracht hat. In diesem Zusammenhang können spezialisierte Organisationen zu Rate gezogen werden, zum Beispiel ANTAC bzw. Naschi Hroschi (Unser Geld) für die Korruptionsbekämpfung, Dixi Group für den Energiesektor, Detector Media für die Medien, OPORA und das Komitee der ukrainischen Wähler für den Bereich Parteienfinanzierung und Wahlrecht.

Die bisherige Entwicklung hat gezeigt, dass ohne ein verschärftes externes Monitoring die Oligarchen ihre Positionen weiter festigen und einen genuinen Systemwechsel letztendlich torpedieren werden. Externer Druck hat die ukrainische Führung bereits dazu gezwungen, substanzielle Schritte in Richtung Korruptionsbekämpfung und Wirtschaftsreform zu unternehmen. Gezielte Initiativen, die von zivilgesellschaftlichen Akteuren unterstützt werden, dürften daher die Wahrscheinlichkeit erheblich erhöhen, dass eine Deoligarchisierung tatsächlich stattfindet. Ohne eine Verstärkung des Drucks von außen muss mittelfristig mit einem Scheitern der Reformen und einer neuen Welle politischer und sozialer Unruhen gerechnet werden.