

Härtel, André

Research Report

Die Ukraine unter Präsident Selenskyj: Entwicklung hin zum "populistischen Autoritarismus"?

SWP-Aktuell, No. 9/2022

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Härtel, André (2022) : Die Ukraine unter Präsident Selenskyj: Entwicklung hin zum "populistischen Autoritarismus"?, SWP-Aktuell, No. 9/2022, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin,
<https://doi.org/10.18449/2022A09>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255847>

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.

SWP-Aktuell

NR. 9 FEBRUAR 2022

Die Ukraine unter Präsident Selenskyj

Entwicklung hin zum »populistischen Autoritarismus«?

André Härtel

Ende 2021 hatte der ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj die Hälfte seiner ersten Amtsperiode absolviert. Der klare Sieg bei der Präsidentschaftswahl 2019 und die absolute Parlamentsmehrheit seiner Partei »Diener des Volkes« hatten dem politischen Quereinsteiger gute institutionelle Startbedingungen für seine ambitionierte Agenda verschafft. Zweieinhalb Jahre später hat sich das Bild indes stark gewandelt. Immer lauter wird die Kritik der Opposition, Selenskyj arbeite an einer autoritären »Machtvertikale«. Zugleich steht der Präsident in offener Konfrontation mit dem mächtigsten Oligarchen, der Justiz, einflussreichen Lokalfürsten und den Medien des Landes. Welche Grundzüge bestimmen Selenskyjs Herrschaft, und was bedeutet dies für das politische System? Selenskyj hat seine eigene Unerfahrenheit und die Komplexität des Systems unterschätzt. Zwar droht der Ukraine dadurch kein Rückfall in den Autoritarismus. Doch gerade angesichts der außenpolitischen Lage ist die schnell wachsende innenpolitische Instabilität besorgniserregend.

Wolodymyr Selenskyj gewann die Präsidentschaftswahl 2019 mit einer dezidiert gegen das politische »Establishment« gerichteten Kampagne. Er hatte verkündet, den Krieg in der Ostukraine zu beenden und vor allem die wirtschaftliche Erholung voranzutreiben sowie die Korruption zu bekämpfen. Diese Pläne sprachen die »schweigende Mehrheit« an, also diejenigen Ukrainer, die sich mit der Losung »Armee, Sprache, Glaube« des damaligen Präsidenten Petro Poroschenko nicht identifizieren konnten. Selenskyjs Absichten trugen ihm allerdings auch die Fundamentalkritik eines Teils der ukrainischen Gesellschaft ein. Dabei handelt es sich um eine heterogene Allianz aus demokratisch-progressiven Vertretern der Zivil-

gesellschaft, patriotischen Intellektuellen und Kulturschaffenden sowie Nationalisten. Dieses nur auf der Ablehnung Selenskyjs beruhende Bündnis wird als »die 25%« bezeichnet, was ungefähr dem Anteil der Stimmen entsprach, die im zweiten Wahlgang gegen Selenskyj abgegeben wurden. Dass diese »25%« deutlich besser organisiert sind als die »schweigende Mehrheit«, bekam der neue Präsident schnell zu spüren, als er öffentlichen Protest und teils harsche Kritik aus den Medien erntete.

Außergewöhnlich gut für den neuen Präsidenten waren aber zunächst die institutionellen Voraussetzungen. Selenskyj ließ die Parlamentswahl in den Juli 2019 vorverlegen, und die von ihm gegründete Par-



tei »Diener des Volkes« errang einen überwältigenden Sieg. Deshalb schien es, als würde Selenskyj kaum Gegenwehr bei der Umsetzung seines Programms zu erwarten haben. Die neue Einparteienmehrheit machte sich daran, im Eilverfahren (»Turbo-regime«, wie es in Regierungskreisen hieß) zahlreiche wichtige Gesetze zu verabschieden. Daneben stieß vor allem der neue, direkte Kommunikationsstil des Präsidenten, der die traditionellen Medien umgehen und sich eine selbst gesteuerte Öffentlichkeit schaffen wollte, auf Widerhall in der Bevölkerung.

Trotz einiger Anfangserfolge wie der schnell beschlossenen Bodenmarktreform wurde bald offensichtlich, dass weder Popularität noch Mehrheiten ausreichten, um die versprochenen radikalen Änderungen zu bewirken – also den Krieg zu beenden, die Wirtschaft anzukurbeln und die Korruption zu bekämpfen. Vielmehr traf Selenskyj auf Widerstand von Teilen der Justiz, von Seiten mächtiger informeller Akteure des Systems und sogar aus seiner eigenen Parlamentsfraktion. In der Außenpolitik musste Selenskyj rasch lernen, dass der Schlüssel für Frieden im Donbas nicht in seinen Händen lag. So war der Zauber des kometenhaften Aufstiegs schnell verflogen. Vor allem ab Februar 2021 irritierte der Präsident viele Beobachter, indem er andere Verfassungsorgane und auch den Vorrang des Rechts bei wichtigen Entscheidungen ignorierte. Nur acht Jahre nach der »Revolution der Würde«, auch als »Euromaidan« bekannt, werfen daher ukrainische Oppositionelle und Experten Selenskyj einen »populistischen Autoritarismus« vor. Demnach wolle der Präsident seine bei vielen Ukrainerinnen und Ukrainern ungebrochene Popularität und die gefestigte direkte Kommunikation mit dem Wahlvolk nutzen, um den Pluralismus im Land einzuschränken und eine präsidentielle Machtvertikale zu etablieren.

Welches System Selenskyj erbt

Postsowjetische politische Systeme bauen zwar formal in aller Regel auf dem Prinzip

der Gewaltenteilung auf. Doch in ihrer Verfassungswirklichkeit ist der Pluralismus oft stark eingeschränkt. Neben fehlender Unabhängigkeit der Justiz, schwach entwickeltem Parlamentarismus und »Defekten« in anderen Bereichen der Demokratie ist die zu enge Verbindung zwischen politischer und ökonomischer beziehungsweise formaler und informeller Macht ein Grund dafür, dass autoritäre Tendenzen fortbestehen. Informelle Veto-Akteure wie die sogenannten Oligarchen schwächen die demokratisch gewählten Institutionen und können sie im Extremfall vollständig ersetzen. Für solche Systeme, die in der Transformation zwischen Autokratie und Demokratie verharren, hat sich der etwas unscharfe Begriff »hybrides System« eingebürgert.

In der Ukraine konnte die traditionell starke Spaltung des politischen Systems in formale und informelle Bestandteile auch durch die »Revolution der Würde« von 2014 nicht überwunden werden. Neben den verfassungsmäßigen Institutionen existieren in dem Land mächtige Akteure, die keiner demokratischen Verantwortlichkeit unterworfen sind, aber Verfügungsgewalt über Politikbereiche haben. Dazu zählen nicht nur Oligarchen, sondern auch politisch-ökonomische Netzwerke, die lokal und regional verankert sind und oft unabhängig vom Zentralstaat agieren, und sogar Personenkreise innerhalb der Justiz. All diese Akteure begrenzen den Handlungsspielraum der Präsidentschaft und durchdringen das Parlament. So konnte sich die in der Verfassung formal stark angelegte Position des Präsidenten stets nur dann entfalten, wenn der Amtsinhaber das informelle Spiel des Austarierens und Kooptierens von Oligarchen und anderen politisch und ökonomisch relevanten Akteuren beherrschte. Konsequenz dieses Systems war und ist aber ein »zufälliger Pluralismus«, da die Streuung der Macht im Land verhinderte, dass eine autoritäre Machtvertikale wie in anderen postsowjetischen Ländern gebildet wurde.

Selenskyjs Amtsvorgänger Petro Poroschenko (2014–2019) beherrschte das komplexe Spiel mit den formalen und informellen Aspekten des Systems – auch aufgrund

seiner langen politischen Erfahrung – sehr gut. So war er in der Lage, die politisch äußerst instabile, aber auch von hohem Reformeifer und zivilgesellschaftlichem Druck auf die Eliten geprägte postrevolutionäre Phase seiner Amtszeit ab etwa Mitte 2016 in eine stabilere Konstellation zu überführen. Das entsprach auch seinen persönlichen politischen und ökonomischen Interessen. Dieses Regime lässt sich als »semi-managed democracy« bezeichnen. Charakteristisch dafür waren eine Re-Konsolidierung präsidentieller Macht, funktionierende informelle Allianzen zwischen Zentralmacht und starken regionalen Netzwerken sowie die Dominanz einer »Status-quo-Koalition« in den Institutionen, die progressive Kräfte ausbremste und eine nur noch selektive Reformpolitik betrieb. Bei Amtsübergabe im Jahre 2019 war das politische System der Ukraine daher den »limitierten Demokratien« zuzuordnen, die wiederum zu den hybriden Systemen gezählt werden können. Das heißt, dass die Ukraine zwar wesentliche elektorale und konstitutionelle Minimalanforderungen an Demokratien erfüllte, aber aufgrund ihrer politisierten Justiz und des großen Einflusses mächtiger informeller Akteure im politischen System nicht als »liberale Demokratie« gelten konnte.

Nach 2014 hat die Komplexität des politischen Systems noch einmal zugenommen. Da die Ukraine sicherheitspolitisch wie wirtschaftlich von der westlichen Staatengemeinschaft abhängig ist, hat diese sich mittelbar zu einem weiteren wichtigen Akteur in dem Land entwickelt. So haben etwa der Internationale Währungsfonds und die EU, aber auch die USA und einige EU-Staaten Hebel in der Hand, um die Regierung in Kyjiw zu bewegen, eine ambitionierte Reformagenda umzusetzen. Hinzu kommt, dass sich die Dezentralisierung des Landes gravierend auf die Beziehungen zwischen Zentrum und Peripherie auswirkt. Für die ukrainische Politik sind diese ein sensibles Thema. So zeigt der Konflikt um die Einsetzung sogenannter Präfekten, dass hier die Gefahr eines dauerhaft nicht ausbalancierten Staatsaufbaus besteht.

Die Machttechniken des Präsidenten

Die Einstellung des neuen Präsidenten zum politischen System speist sich aus seinem klaren Wahlsieg und seiner hohen öffentlichen Popularität. Verfassungspolitisch kreatives »institutional engineering« betrieb Selenskyj von Anfang an. Schon die Vorverlegung der Parlamentswahlen auf den Sommer 2019 wurde nur durch ein fragwürdiges und folgenreiches Zusammenwirken mit dem Verfassungsgericht möglich. Schlüsselmomente für Selenskyjs Sicht auf seinen systembedingten Handlungsspielraum waren aber die Lokalwahlen im Herbst 2020 und der zum selben Zeitpunkt ausgebrochene Konflikt mit Teilen des Verfassungsgerichts. Beide Vorgänge müssen dem Präsidenten vor Augen geführt haben, dass er die Bedeutung von eigenem Wahlerfolg, persönlicher Popularität und Parlamentsmehrheit überschätzt hatte. Die Lokalwahlen hatten regionale Machtnetzwerke gestärkt, die einem Ausbau der Zentralmacht skeptisch gegenüberstanden. Außerdem war die Entscheidung der Verfassungsrichter, Teile der Antikorruptionsgesetzgebung für nicht verfassungskonform zu erklären, ein deutliches Zeichen für den faktischen Machtanspruch von Reformgegnern im Justizsystem.

Im Laufe des letzten Jahres wurde immer deutlicher, wie der Präsident mit diesen Einschränkungen seiner Macht umzugehen gedenkt. So wurde die Präsidialadministration – eine Struktur, die das Staatsoberhaupt nur unterstützen soll –, zum faktischen Zentrum von Politikgestaltung und Entscheidung. Diese Entwicklung geht zu Lasten des Ministerkabinetts und des Parlaments, von denen Selenskyj Gefolgschaft fordert. Eine Sonderrolle spielt zudem der Sicherheitsrat. Dieses nicht gewählte und dem Präsidenten untergeordnete Gremium wurde von Selenskyj ebenfalls aufgewertet. Auf diese Weise kann der Präsident seine Politik zeitweise von Widerständen abschirmen, die aus anderen Institutionen kommen, etwa von ihm nicht wohlgesinnten Richterinnen und Richtern.

Zugleich kann er seine Politik mit »Zustimmung« der wichtigsten politischen Amtsträger legitimieren. Doch der Rat segnet in der Regel ohne weitere Diskussion ab, was vorher in der Präsidentialadministration entschieden wurde – seien es Sanktionen oder weitreichende Gesetzesentwürfe.

Worauf diese Maßnahmen aus Sicht einflussreicher Selenskyj-Unterstützer idealerweise hinausliefen, hat der Vorsitzende des Sicherheitsrates, Oleksyj Danilow, im Herbst 2021 geäußert: »Ich bin für eine präsidentielle Form der Republik.« Dieses Statement wurde viel diskutiert und zumindest nicht dementiert. Es belegt, dass Selenskyj schwer akzeptieren kann, auf vielfältigen Widerstand zu stoßen und sich mit seiner Agenda nicht wie erwartet durchsetzen zu können – trotz gleichlaufender Mehrheiten infolge der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen.

Kaderpolitik: Die Personalie Jermak und Rochaden als Allheilmittel

Neben dem »institutional engineering« ist es vor allem die wenig austarierte Personalpolitik, die Selenskyjs Politikstil kennzeichnet. Der Präsident bewegt sich hier zwischen zwei Extremen: Loyalität und Machtfülle für einen engen Personenkreis, besonders in der Präsidentialadministration, und häufige Rochaden, vor allem auf Ministerposten. Eine ungewöhnliche starke Position nimmt Andrij Jermak ein, Leiter der Präsidentialadministration unter Selenskyj. Anders als frühere Chefs der Administration, die als politische Blitzableiter galten, ist Jermak zum zweitmächtigsten Mann im gegenwärtigen politischen System der Ukraine avanciert. Es überrascht, dass Jermak eine derart zentrale Rolle in innen- und außenpolitischen Fragen spielt sowie medial äußerst präsent ist. Zuletzt zeigte Jermaks Verwicklung in die sogenannte Wagner-gate-Affäre (eine gescheiterte Geheimdienstoperation gegen russische Söldner, die einst im Donbas kämpften), dass zwischen dem Administrationsleiter und dem Präsidenten eine hohe politische Abhängigkeit entstan-

den ist. Oft erscheint Jermak wie der eigentliche Impulsgeber der ukrainischen Politik, wobei sein meist undurchsichtiges Vorgehen sich jeder institutionellen Kontrolle entzieht. Zudem wurde Jermaks Position weiter gestärkt, nachdem der einflussreiche Innenminister Arsen Awakow zurückgetreten war.

In eine andere Richtung geht Selenskyjs Personalpolitik, wenn es um die Besetzung von Ministerien und Spitzenposten in weiteren Institutionen geht, die der Präsident unmittelbar oder mittelbar kontrolliert. Hier ist der häufige Austausch von Kadern, die teilweise nur wenige Monate im Amt bleiben, zur Gewohnheit geworden. Einige Ministerposten wie beispielsweise der des Wirtschafts- oder des Gesundheitsministers wurden schon dreimal neu besetzt. Im Juli 2021 wechselte der Präsident auf einen Schlag einen Großteil des Spitzenpersonals sicherheitsrelevanter Institutionen aus. Ein Grund für die Personalrochaden ist der populistische Reflex, andere für das Ausbleiben schneller Resultate oder effektiver Strategien verantwortlich zu machen und auf diese Weise die eigene Reputation zu schützen. Zudem berichten Beobachter von einer tiefen Frustration des Präsidenten angesichts einer seiner Auffassung nach reform- und modernisierungsresistenten »deep state«, der in mächtigen Ministerien wie dem Verteidigungsministerium vorherrsche.

Hier zeigt sich am deutlichsten, dass Selenskyj trotz seiner Wahl ins höchste Staatsamt ein Außenseiter der ukrainischen Politik geblieben ist. Der einstige TV-Star verfügt schlicht über zu wenige Verbindungen und keine größere »Seilschaft«, als dass er mit Hilfe einer für frühere Präsidenten typischen institutionenübergreifenden »Partei der Macht« echte Führung ausüben könnte. Stattdessen versucht Selenskyj nun, das Land mit einem kleinen Team seines Vertrauens in der Präsidentialadministration und engen Freunden wie etwa dem Chef des Inlandsgeheimdienstes SBU, Iwan Bakanow, zu regieren.

Konfrontation: Selenskyj und die anderen Gewalten

Um zu überprüfen, inwiefern die These vom populistischen Autoritarismus Selenskyjs zutrifft, müssen dessen Beziehungen zu den anderen Gewalten und den für die Ukraine wichtigen informellen Veto-Akteuren untersucht werden. Für die Gewaltenteilung maßgeblich ist das Verhältnis der Präsidentschaft zum *Justizsystem*, vor allem zum Verfassungsgericht. Seit dem Frühjahr 2019, als das Verfassungsgericht den Weg für die von Selenskyj angestrebte Vorverlegung der Parlamentswahlen freimachte, hat sich seine Beziehung zu Teilen des Gerichts entscheidend gewandelt. Gründe hierfür sind, dass der Präsident und sein Team unterschätzten, wie vehement zahlreiche Richterinnen und Richter die geplanten Justizreformen ablehnen und was der Großteil des ukrainischen Justizsystems unter »Unabhängigkeit« versteht. Hier verschwimmen in sowjetischer Tradition noch oft die Grenzen zwischen den Gewalten. Einerseits lassen sich Richter und Staatsanwälte immer noch politisch instrumentalisieren, vor allem wenn sie davon karrieremäßig oder anderweitig persönlich profitieren und die Entscheidungen in der Bevölkerung populär sind. Andererseits scheuen sie nicht vor Eingriffen in legislative Belange zurück, besonders wenn diese ihre Stellung als solche gefährden. So erwarteten Teile des Verfassungsgerichts im Herbst 2020 offenbar, dass Selenskyj sich in einem zeitweiligen, für die Ukraine nicht seltenen »informellen Zusammenwirken« zwischen den Institutionen für das Wahlvotum des Gerichts im Vorjahr erkenntlich zeigt. Das Verfassungsgericht hatte der Auflösung des Parlaments mit der umstrittenen Begründung zugestimmt, nur die Wähler könnten den damaligen Konflikt zwischen Selenskyj und dem Parlament klären. Deshalb hofften die Richter anscheinend, dass sie im Gegenzug das Antikorruptionssystem zumindest punktuell ungestört sabotieren können. Selenskyj jedoch, der sich gerade im Bereich Rechtsstaatlichkeit hohem Druck internationaler Partner und der ukrainischen

Öffentlichkeit ausgesetzt sieht, ging auf Konfrontationskurs und versuchte, zwei der betreffenden Richter auszutauschen – was aber nicht verfassungskonform ist. Eine ähnliche Situation ergab sich im Jahr 2021: Der Rat der Richter der Ukraine, eine Hochburg reformfeindlicher Richterinnen und Richter, blockierte die Einrichtung einer Ethikkommission, trotz intensiver Bemühungen der Präsidentschaft um dieses Schlüsselprojekt der Justizreform. Daher konnte das neue Gremium nur aufgrund einer Automatismus-Regelung besetzt werden, die ihm die Arbeitsaufnahme erlaubt. Das Zerwürfnis mit den reformfeindlichen Richterinnen und Richtern ist ein wesentlicher Grund dafür, dass der Präsident systematisch auf den Sicherheitsrat setzt, wenn etwa Sanktionen gegen prorussische Oligarchen und deren Medien verhängt werden sollen, und so die Gerichte zeitweise umgeht.

Zentral für die Gewaltenteilung ist auch die Beziehung des Präsidenten zum *Parlament*, der Werchowna Rada. Zunächst ist festzuhalten, dass das Regierungssystem der Ukraine seit 2014 formal dem parlamentarisch-präsidentiellen Typ entspricht. Allerdings hat die schwach entwickelte Parteienlandschaft dazu geführt, dass stabile Koalitionen nur selten entstehen und die Rada ihre verfassungsmäßig vorgesehene Rolle nie voll entfalten konnte. Nach der Parlamentswahl 2019 kam es außerdem zu einem Novum: In Gestalt von Selenskyjs Partei »Diener des Volkes« gewann erstmals eine Partei die absolute Mehrheit. Das bescherte dem Präsidenten gleichlaufende Mehrheiten und sollte daher oberflächlich betrachtet ein Durchregieren erlauben. Tatsächlich zeigen Statistiken, dass das Parlament seitdem in einer Art »Turboregime« und unter Manipulation der Geschäftsordnung sehr schnell Gesetze beschließt. Doch schon von Anfang der Legislatur an wurde deutlich, dass die »Diener des Volkes«-Fraktion intern heterogener war als vermutet und häufiger diszipliniert werden musste. Oft erschien der Präsident selbst im Parlament, um für bestimmte Gesetzgebungsvorhaben zu werben. Im Laufe des Jahres 2021 machte

sich in der Mehrheitsfraktion dann zunehmend Unmut über Selenskyjs Missachtung des Parlaments breit. Im Herbst kam es zum Eklat, als der lange mit Selenskyj verbundene Parlamentssprecher Dmytro Rasumkow harsche Kritik am Regierungsstil des Präsidenten übte, anschließend auf dessen Betreiben von seinem Posten abgewählt wurde und die Gründung einer eigenen parlamentarischen Gruppe ankündigte. Die beständig sinkenden Umfragewerte für die Präsidentenpartei verstärken die Auseinandersetzungen innerhalb der Fraktion, deren Vertreter das »Turboregime« beenden wollen.

Ganz anders als viele Beobachter annahmen hat sich auch die Beziehung des Präsidenten zu den *Oligarchen* als wichtigsten informellen Akteuren und zu deren Wirtschafts- und Medienimperien entwickelt. Noch vor Amtsantritt war erwartet worden, dass Selenskyj wegen seiner engen geschäftlichen Verbindung zu Ihor Kolomojskyj, dem ehemaligen Besitzer der »Privatbank«, als Instrument des Oligarchen fungieren würde. Zu Beginn seiner Amtszeit strebte der neue Präsident eine pragmatische Zusammenarbeit zum Wohle aller an, indem er sich wie seine Vorgänger regelmäßig mit den wichtigsten Oligarchen traf. Diese Kooperation wurde aber schnell brüchig. Auch infolge internationalen Drucks erklärte Selenskyj, er werde ein Gesetz unterstützen, das eine Rückgabe der »Privatbank« an Kolomojskyj unmöglich mache. Daraufhin begann die Präsidentialadministration, ein Anti-Oligarchen-Gesetz zu erarbeiten, das scharfe Sanktionen für die illegale Konzentration von Medien- und Wirtschaftsmacht in den Händen einzelner vorsah. Damit sollte der entscheidende Schlag gegen die Vermischung ökonomischer und politischer Macht geführt werden. Schon in der Entstehungsphase wurde das Gesetzesvorhaben aber mit einigem Recht als politisch motivierter, vor allem gegen Selenskyjs Intimfeind Poroschenko gerichteter populistischer Akt kritisiert, zumal einschlägige rechtliche Instrumente bereits existierten. In den von Oligarchen kontrollierten Medien wurde überdies vermutet, dass sich das Gesetz speziell gegen sie richte und der

Präsident mehr Kontrolle über die Fernsehsender anstrebe. Jenseits der Diskussion, wie ernst es Selenskyj persönlich mit dem Kampf gegen die Oligarchie ist, läuft die Verabschiedung des Gesetzes und konkretisierender Folgegesetze zurzeit darauf hinaus, sowohl die Rolle der Oligarchen als Veto-Spieler im politischen Entscheidungsprozess zu begrenzen als auch deren Einnahmequellen auszutrocknen. Auch deshalb befindet sich Selenskyj seit Herbst 2021 in einem für die Ukraine seltenen offenen Konflikt zwischen Präsidentschaft und Oligarchie, nämlich mit deren wichtigstem Vertreter Rinat Achmetow. Gemäß der neuen Gesetzgebung droht diesem der Verlust enormer Einkünfte aus Energiegeschäften.

Selenskyj geht es indes nicht nur darum, die Macht von Veto-Akteuren zu beschneiden. Allgemein ist sein Politikstil konfrontativ und wenig diplomatisch. Das belegen auch die Auseinandersetzungen des Präsidenten mit »Lokalfürsten« wie etwa den Bürgermeistern Vitali Klitschko (Kyjiw) und Borys Filatow (Dnipro) oder offen ausgetragene Fehden mit einflussreichen Medienvertretern. Das Vorgehen des Präsidenten geht dabei auf dessen Überzeugung zurück, ein in dieser Klarheit nie dagewesenes Mandat der Bevölkerung für seine Politik erhalten zu haben und daher keine Kompromisse mit anderen Akteuren schließen zu müssen. Aufgrund des komplexen politischen Systems ist es jedoch notwendig, den Grundsatz »Teile und herrsche« zu berücksichtigen und politische Allianzen zu bilden. Für beides fehlt Selenskyj die politische Erfahrung.

Auch wenn die Beziehung des gegenwärtigen Präsidenten zum politischen System stark zentralistische Züge trägt und Spielregeln – wie im Parlament oder bei der Aufwertung des Sicherheitsrates – sehr flexibel interpretiert werden, ist die Autoritarismusthese bisher schwer zu belegen. So ist die zunehmende Marginalisierung von Verfassungsinstitutionen wie Kabinett und Parlament bei gleichlaufenden Mehrheiten von der Verfassung gedeckt. Dass Selenskyj in der Art von Ex-Präsidenten wie Leonid

Kutschma oder Wiktor Janukowytsch gegen die freie Meinungsäußerung und andere Grundrechte vorgehen, Wahlen unfair beeinflussen oder zivilgesellschaftliche Akteure mit Repressionen belegen würde, ist nicht systematisch zu beobachten. Letztlich hat das Vorgehen des Präsidenten effektiven Widerstand in anderen Institutionen ausgelöst. Das lässt Selenskyj und sein Team in der Präsidentschaftsadministration immer isolierter wirken und unterstreicht den pluralistischen Charakter der ukrainischen Politik.

Ein Einwand ist immerhin angebracht: Das Handeln des Selenskyj unterstehenden Sicherheitsrates bei der Sanktionierung des prorussischen Oligarchen Wiktor Medwedtschuk und auch der Hochverratsprozess, der dem Ex-Präsidenten Poroschenko droht, setzen dessen Amtsnachfolger zumindest dem Verdacht aus, er schränke die Unabhängigkeit der Justiz ein. Für diese These spricht, dass Selenskyj im ersten Fall den Rechtsvorrang negierte und Entscheidungen ordentlicher Gerichte hätte abwarten müssen. Im Falle von Poroschenkos angeblicher Kooperation mit terroristischen Organisationen – er soll während seiner Präsidentschaft den Ankauf von Kohle aus den besetzten Gebieten in der Ostukraine initiiert haben – sind Interventionen Selenskyjs bisher schwer nachzuweisen. Allerdings ist bekannt, dass der Präsident seinen direkten Zugriff auf die Generalstaatsanwaltschaft bereits in anderen Fällen genutzt hat, um Verfahrensabläufe in seinem Sinn zu beeinflussen.

Gefahren der Destabilisierung

Auch nach der »Revolution der Würde« und einer im regionalen Vergleich weit vorgeschrittenen Demokratisierung ist das politische System der Ukraine ein postsowjetischer Hybrid geblieben, der formale und informelle Aspekte in einer komplexen Mischung vereint. Mit der invasiven Rolle westlicher Geberorganisationen und Partnerstaaten sowie der Dezentralisierung des Staatsaufbaus kamen seit 2014 notwendige, aber die Komplexität weiter erhöhende

Merkmale hinzu. Diese beeinträchtigen die Steuerungsfähigkeit der Exekutive, erzeugen neue Interessenkonflikte und steigern die Zahl der Veto-Spieler. Als politischer Außenseiter, der nicht der alten Garde ukrainischer Politikerinnen und Politiker angehörte und aus der Medienszene kam, hatte Wolodymyr Selenskyj denkbar schlechte Voraussetzungen, um sich erfolgreich durch das politische System zu navigieren, geschweige denn es zu reformieren. Zur Halbzeit seiner Präsidentschaft ist klar, dass Selenskyj ein Außenseiter geblieben ist und weder persönliche Popularität noch Mehrheiten Ersatz für politische Erfahrung, tragfähige Netzwerke und diplomatisches Geschick sind. Die derzeitige Antwort des Präsidenten und seines Teams auf diesen Befund besteht darin, politische Entscheidungen zu zentralisieren und dabei andere Verfassungsinstitutionen zu umgehen, flankiert von einer erratischen Personalpolitik mit hoher Fluktuation. Statt in den von seinen Gegnern befürchteten »populistischen Autoritarismus« zu münden, birgt Selenskyjs Politik eher das Risiko anhaltender Blockaden und einer Destabilisierung des politischen Systems. Neben der damit einhergehenden tatsächlichen Gefahr für die weitere Demokratisierung und die sich nur langsam erholende Ökonomie sind die internationalen Risiken beachtlich. Unter den westlichen Partnern gibt die Ukraine derzeit kein gutes Bild ab. Dass Kyjiw ständig die äußere Bedrohung durch Russland betont, passt nicht zu den innenpolitischen Dauerkonflikten und Skandalen. Eine aus Ernüchterung erwachsende Passivität etwa der EU-Partner könnte für die Ukraine verheerende Folgen haben und die russische Expansionspolitik begünstigen. Für Moskaus Propaganda ist Selenskyjs Regierungsstil eine ideale Steilvorlage, um den Ukrainern und ihren westlichen Unterstützern eine Art Doppelmoral vorzuwerfen: Während sich die Ukraine als demokratisch-liberaler Gegenentwurf zu Russland darstelle, greife der Westen hier faktisch einem ebenso autoritären Regime unter die Arme. Hinzu kommt schließlich, dass äußere Akteure die sichtbaren internen Konfliktlinien in-

strumentalisieren und als Chancen zur Subversion mittels hybrider Bedrohungen nutzen könnten.

Optionen für den Westen

Was kann westliche, vor allem deutsche und europäische Politik dazu beitragen, der innenpolitischen Destabilisierung der Ukraine Einhalt zu gebieten?

Die strukturellen Charakteristika des politischen Systems offenbaren ein weiteres Mal, wie dringlich etwa die Justizreformen sind, aber ebenfalls Maßnahmen gegen den politischen Einfluss mächtiger Wirtschaftsakteure und eine Stärkung der Institution des Parlaments in der Ukraine. Im Kontext ihrer Forderungen nach einer engeren Anbindung der Ukraine und der Gewährung weiterer Finanzhilfen muss die EU hier einerseits der Rechtsstaatlichkeit Vorrang geben, sich andererseits aber auch einen Blick für das Zusammenspiel verschiedener Faktoren bewahren. Besonders den Kampf gegen die Oligarchie sollte die EU mit technisch-verfahrensmäßiger Beratung eng begleiten, auch um Politisierungsversuchen von Regierenden und Opposition entgegenzuwirken.

Die als problematisch angesehenen Aspekte in Selenskyjs Regierungsstil sollten bei hochrangigen Treffen mit Vertretern Deutschlands und der EU nachdrücklich angesprochen werden. Zu thematisieren wären vor allem die Sanktionspolitik des Sicherheitsrates, die den Rechtsvorrang negiert, sowie anhaltende Auseinandersetzungen des Präsidenten mit seinem Vorgänger. Hier nämlich deutet sich an, dass die Justiz als Instrument gegen politische Kontrahenten eingesetzt werden könnte, wie es schon früher der Fall war. All dies ist mit den Werten der »Revolution der Würde« unvereinbar und schadet dem internationalen Ansehen der Ukraine. Deutschland und die EU sollten unmissverständlich darlegen, dass die Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien auf allen Ebenen die Voraussetzung für internationale Unterstützung ist.

Die westliche Politik muss sich darüber klarwerden, dass die demokratische Entwicklung in der Ukraine nicht irreversibel, das Land aber die größte Hoffnung für die nachhaltige Entwicklung einer offenen Gesellschaft und pluralistischen Institutionenlandschaft im postsowjetischen Raum ist. Es existiert ein direkter Zusammenhang zwischen dem außenpolitischen Existenzkampf und der gegenwärtigen innenpolitischen Ordnung der Ukraine. Die bisherigen Errungenschaften bei der Unterstützung der Transformation in einen funktionierenden, demokratischen und der liberalen Ordnung und ihren Vertretern wohlgesinnten Staat sind durch Russland unmittelbar gefährdet. Es liegt im Eigeninteresse Deutschlands und der EU, dass dieses Transformationsprojekt erfolgreich ist. Daher sollten Berlin und Brüssel auch in die sicherheitspolitische Resilienz der Ukraine investieren.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2022

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

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 (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
doi: 10.18449/2022A09

Dr. André Härtel ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien.

SWP-Aktuell 9
Februar 2022