

Ukraine

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,2 / Marktwirtschaft: 2,7)		5,9	Ergebnis Management-Index		5,1
Politisches System	Präsidentialdemokratie		Bevölkerungsgröße	49,3 Mio.	
Wahlbeteiligung	72,2 % (Parlamentswahl 2002)		BIP p. c. (\$, PPP)	4.350	
Frauenanteil im Parlament	5,3 %		Arbeitslosenquote	3,7 %	
Bevölkerungswachstum^a	n.a.		HDI	0,766	
Größte ethnische Minderheit	17,3 % (Russen)		UN-Education Index	0,93	
			Gini-Index	46,2 (2000)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1995-2001. Quellen u. a.: UNDP, Human Development Report 2003. European Bank for Reconstruction and Development: Transition Report 2002.					

1. Einleitung

Mit gut zehn Jahren nationaler Unabhängigkeit zählt die Ukraine zu den jungen Staaten auf der europäischen Landkarte. Am 24. August 1991 gelang es zum ersten Mal in der ukrainischen Geschichte, die nationale Unabhängigkeit zu proklamieren. Die Anfangsphase der unabhängigen Ukraine war in erster Linie von der nationalen Konsolidierung geprägt. Ein Schlüsselfaktor war dabei die Erhaltung der nationalen Einheit trotz der regionalen und ethnischen Unterschiede zwischen der sowjetrussisch geprägten Ostukraine, der eigentlichen Kern-Ukraine im Westen sowie der historisch zu Russland zählenden Krim. Gleichzeitig war die nationale Unabhängigkeit vom übermächtigen russischen Nachbarstaat bedroht.

Negativ verbunden mit der ethnischen Spaltung und russischer Dominanz war der Einfluss wirtschaftlicher Interessengruppen und Clans. Sowohl unter der Präsidentschaft von Leonid Krawtschuk von 1991 bis 1994 als auch unter der ersten Präsidentschaft Leonid Kutschmas gelang es nicht, die Interessengegensätze zwischen Parlament und Regierung konstruktiv so weit zu lösen, dass eine nachhaltige Reformpolitik möglich gewesen wäre. In der unabhängigen Ukraine gibt es sowohl Schwierigkeiten bei der Schaffung eines neuen institutionellen Rahmens als auch bei der personellen Machtverteilung. Die Machtverteilung zwischen Präsident und Parlament war bis zur Verabschiedung der neuen Verfassung am 28. Juni 1996 ungeklärt. Wie dies für postsowjetische Staaten in gewisser Weise typisch war, entstanden Konflikte zwischen den sich selbst als Reformbefürworter bezeichnenden Regierungsmitgliedern und dem als Reformhindernis angesehenen

Parlament. Der Dauerstreit war weniger von ideologischen als vielmehr von machtpolitischen Interessen geprägt. Der Fokus der beteiligten Interessengruppen und Einzelakteure richtete sich vor allem auf politische Entscheidungsbefugnisse und wirtschaftliche Ressourcen.

Die Machtkämpfe führten zu politischen und wirtschaftlichen Instabilitäten. In der zweiten Amtsperiode Kutschmas gelang es, diese negativen Tendenzen zu stoppen. Mit den Premierministern Juschtschenko und Kinach gelang es dem Präsidenten, eine reformorientierte Regierung aufzustellen. Auch die Widerstände im Parlament, der Obersten Rada, wurden zugunsten einer konstruktiven Haltung aufgegeben. Die wirtschaftliche Talfahrt konnte durch ein moderates Wachstum und strukturelle Reformen gestoppt werden.

Das politische System ist stabiler. Allerdings haben formale Reformfortschritte immer wieder zu negativen Reaktionen auf Seiten der Interessengruppen geführt, was die Nachhaltigkeit der Veränderungen erheblich behindert und darüber hinaus Korruption begünstigt sowie Einschränkungen von politischen Freiheiten nach sich zieht. Die marktwirtschaftliche und demokratische Zukunft der Ukraine wird maßgeblich davon abhängen, ob es gelingt, die bisherigen Reformschritte fortzuführen. Dazu ist es notwendig, den Einfluss der Interessengruppen in institutionellen Strukturen zu kanalisieren.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Als die Ukraine 1991 aus der Erbmasse der früheren Sowjetunion als unabhängiger Staat hervorging, galt es, zahlreiche ethnische und nationale Probleme zu bewältigen. Der Osten der Ukraine war sowohl von seiner nationalen Zusammensetzung als auch durch die sowjetisch dominierten Strukturen der Schwer- und Grundstoffindustrie russisch geprägt. Die Westukraine ist dagegen in den historischen Traditionen Polens und Galiziens verhaftet. Einen Sonderfall stellt die Halbinsel Krim dar. Nach dem Auseinanderbrechen der Sowjetunion kehrten zahlreiche Krimtataren auf die Halbinsel zurück und verursachten zusätzlich zu den bereits bestehenden Spannungen ethnische und ökonomische Probleme. Neben den ethnischen Fragen wurde die nationale Konsolidierung auch durch die Nähe zu Russland und Abhängigkeit von Russland behindert. Das heterogene nationale Gemisch wurde durch das Fehlen einer ukrainischen Nationalkirche verstärkt. Zusammen mit der außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Emanzipation vom übermächtigen russischen Nachbarn ist der Zusammenhalt als Nati-

onalstaat entscheidend für den Fortbestand einer unabhängigen Ukraine. Die Erhaltung der nationalen Einheit gelang vor allem durch den Aufbau eines strikt zentralistisch organisierten Staates. Die Gouverneure der 24 Verwaltungsgebiete werden demzufolge nicht von der Bevölkerung gewählt, sondern vom Präsidenten ernannt. Größerer regionaler Handlungsspielraum wird nur der Krim-Republik zuerkannt. Der zentralistische Staatsaufbau stellt jedoch auch ein Instrument zur Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit dar. Das Verhältnis zu Russland wurde durch geschicktes außenpolitisches Taktieren zwischen Russland und dem Westen gelöst. Meilensteine waren die Unterzeichnung des russisch-ukrainischen Abkommens über die Aufteilung der Schwarzmeerflotte im Juli 1997 sowie der zwischen beiden Ländern unterzeichnete Freundschaftsvertrag. Gleichzeitig gelang es Kiew, sich an die NATO und die Europäische Union anzunähern, die Westbindung durch den Abschluss zahlreicher Abkommen zu verstärken und die Kooperation insgesamt auszubauen.

Das Gemisch unterschiedlicher Ethnien, Sprachen und Wirtschaftsstrukturen hat sich nach der Unabhängigkeit mit einem Geflecht politischer und wirtschaftlicher Interessengruppen verbunden. Die Annahme der ukrainischen Verfassung 1996 ist ein ausgehandelter Kompromiss, der die damaligen Machtverhältnisse reflektiert und die nationale Konsolidierung sichert. Ausschlaggebend für die Machtverteilung im politischen System sind der in Dnipropetrowsk angesiedelte Gassektor, die Donezker Kohleindustrie sowie Lviv als intellektuelles Zentrum der Westukraine.

Symptomatisch für die ersten Transformationsjahre der Ukraine war das Scheitern wirtschaftlicher Reformversuche. Hauptursache für Stagnation und Krise waren weniger das Fehlen von Konzepten, als vielmehr politische Konflikte und die alles behindernde Korruption. Die Partikularinteressen der Akteure waren größer als das Interesse an einer Modernisierung des Landes. Das politische Primat lag zunächst auf der Konsolidierung des unabhängigen ukrainischen Nationalstaates und in diesem Zusammenhang gerade auch in der Abgrenzung zu Russland. 1998 betrug die Industrieproduktion nur noch rund 40 Prozent der Produktion des Jahres 1990, die landwirtschaftliche Produktion büßte im selben Zeitraum die Hälfte ihrer Leistungsfähigkeit ein. Mit der russischen Finanz- und Wirtschaftskrise vom August 1998 hatte auch die ukrainische Wirtschaft ihren Tiefpunkt erreicht. Die Zeit für Reformen war überfällig.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Formal betrachtet ist die Ukraine eine Präsidialdemokratie. Laut Verfassung bilden Regierung und Parlament ein Gegengewicht zueinander, sodass der Präsident nicht an der Legislative vorbei entscheiden kann. In der Regierungspraxis hat diese Konstruktion oftmals zu Reformblockaden geführt, die erst aufgebrochen wurden, als Präsident Kutschma vorübergehend eine klare Mehrheit im Parlament stellte. Dabei ist allerdings festzuhalten, dass politische Parteien weniger entlang von Programmen oder ideologischen Positionen Einfluss ausüben als vielmehr entlang der Zugehörigkeit zu wirtschaftlichen Interessengruppen. Oftmals vermischen sich dabei wirtschaftliche mit regionalen Interessen. Obwohl sich der Rahmen und der Organisationsgrad der Zivilgesellschaft verbessert haben, verdeutlichen einzelne exponierte Vorfälle, wie etwa der Mord an dem oppositionellen Journalisten Jurij Gongadse, die Grenzen zivilgesellschaftlichen Handelns.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) Staatlichkeit: Auf der Grundlage der Verfassung von 1996 ist es formal gelungen, ein staatliches Gewaltmonopol aufzubauen. Das staatliche Gewaltmonopol ist im Prinzip landesweit durchgesetzt und ausreichend zentralisiert, um das Auseinanderbrechen der Ost- und Westukraine zu verhindern. Gleichzeitig sind jedoch auch hinreichende Autonomierechte für die Bewältigung der Krim-Frage verwirklicht. Nationale Minderheitenrechte werden nicht territorial, sondern individuell gewährt. Alle Bürger besitzen gleiche Staatsbürgerrechte. Die auf die Krim zurückgekehrten Tataren erkennen das ukrainische Staatsbürgerrecht an, organisatorische und finanzielle Schwierigkeiten sind jedoch bei der Entlassung aus der bisherigen Staatsbürgerschaft festzustellen.

Das staatliche Gewaltmonopol wird erheblich von der Macht der Interessengruppen beeinträchtigt. Der Einfluss von Partikularinteressen destabilisiert das politische System durch Korruption und Reformstau sowie die Besetzung politischer Schlüsselpositionen mit Vertretern der jeweiligen Interessengruppen. Keine der fünf großen Kirchen, weder eine orthodoxe (Ukrainisch-Orthodoxe Kirche des Moskauer Patriarchats, Ukrainisch-Orthodoxe Kirche des Kiewer Patriarchats, Ukrainisch-Autokephale Orthodoxe Kirche) noch eine katholische (Griechisch-Katholische Kirche, Römisch-Katholische Kirche) Glaubensrichtung bildet eine

Staatskirche. Das Fehlen einer Staatskirche und die daraus resultierenden nationalen Identitätsfragen sowie zwischenkirchlichen Konflikte sind oder besser waren das eigentliche Problem in der Ukraine. Ein potenzieller Säkularisierungskonflikt verläuft nicht zwischen Kirche und Staat, sondern zwischen den einzelnen Glaubensrichtungen.

(2) *Politische Partizipation*: Die Verteilung politischer Ämter erfolgt in allgemeinen und freien Wahlen als akzeptiertem Modus der Herrschaftsbesetzung. Nationale Beobachter und internationale Organisationen, wie die OSZE und der Europarat, kritisierten jedoch bei den zurückliegenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen den Umgang mit den Medien und die Einflussnahme der Exekutive auf den Wahlkampf. Auch wenn das Wahlprozedere überwiegend demokratisch verläuft, sind die Rahmenbedingungen alles andere als fair. Demokratische Grundprinzipien werden durch administrativen Druck auf oppositionelle Medien und unabhängige Journalisten eingeschränkt. Die Amtsinhaber nutzen die Möglichkeiten der Exekutive sowie die ihnen nahe stehenden Medien, um ihre Bedingungen im Wahlkampf zu verbessern. Die gewählten Herrschaftsträger besitzen Regierungsgewalt in wichtigen Bereichen, allerdings gelingt es den Vertretern von Lobbygruppen immer wieder, Einfluss auf die personelle Besetzung der höchsten Exekutive und deren politischen Kurs auszuüben.

Im Gegensatz zu den mächtigen Lobbygruppen sind die politischen Parteien vergleichsweise wenig einflussreich und fragmentiert. Bei den letzten Parlamentswahlen am 31. März 2001 qualifizierten sich insgesamt 33 Parteien und politische Blöcke für den Wahlgang, aufgrund der Vierprozentklausel zogen jedoch nur sechs Parteien sowie eine Reihe unabhängiger Direktkandidaten ins Parlament ein. Die Kandidaten der Kutschma-nahen Partei „Für eine einheitliche Ukraine“ erhielten im Verhältnis zu den Gesamtstimmen überproportional viele Direktmandate, die „unabhängigen Kandidaten“ standen oftmals bereits im Wahlkampf auf der Seite der Regierungspartei. Reformparteien erhielten dagegen einen Großteil der Stimmen über die Parteilisten und nicht über Direktmandate. Der Block Viktor Juschtschenkos, „Unsere Ukraine“, konnte zum Beispiel doppelt so viele Stimmen über die Parteilisten wie über die Direktmandate erringen. All dies sind Indizien für den administrativen Druck, der sich über die kommunalen Verwaltungen auf die Wahlkreise ausüben lässt, nicht jedoch auf Parteilisten.

Die amerikanische Organisation „Committee to Protect Journalists“ nominierte 2001 Leonid Kutschma als einen von weltweit zehn größten Feinden der Presse. Staatliche Interventionen gegenüber einzelnen Journalisten haben der Ukraine

bereits Kritik vom Europarat und der Europäischen Union eingebracht. Der bisher prominenteste Fall war die Ermordung des Journalisten Georgij Gongadse im September 2000, der in der Internetzeitung „Ukrainsky Pravda“ mehrmals über Korruption in der Umgebung Kutschmas berichtet hatte. In die Öffentlichkeit gelangte Tonbandaufzeichnungen aus dem Dienstsitz des Präsidenten legen den Verdacht nahe, dass Kutschma selbst in den Fall involviert ist. Gongadse wurde zu einer Symbolfigur für die Opposition.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die ukrainische Verfassung sieht Gewaltenteilung sowie die Unabhängigkeit der Judikative vor. Konstitutionell ist ein weitaus geringeres Gewicht der Exekutive als in anderen Transformationsstaaten vorgesehen, wodurch die Rolle des Parlaments gestärkt wird und sich positiv auf die Prinzipien der Gewaltenteilung auswirkt. Allerdings gelingt es der Exekutive immer wieder erfolgreich, administrativen Druck auf die Zusammensetzungen der Legislative auszuüben. Die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative hat auch in der Vergangenheit die Durchsetzung von Reformen blockiert und zu zahlreichen personellen Wechseln an der Spitze der Regierung geführt.

Die gesetzgeberischen Reformen der letzten Jahre, wie etwa die Reform der Strafprozessordnung, dürften den Grad der Rechtsstaatlichkeit in der Ukraine erhöht haben. Entgegen der Verankerung einer unabhängigen Judikative in der Verfassung ist die Unabhängigkeit der Rechtsprechung in der Praxis beeinträchtigt. Die größten Probleme bilden dabei unzureichend ausgebildete Richter, die niedrigen Löhne der Richter sowie die Abhängigkeit von der Exekutive in Fragen der Raumvergabe. Solange Budget- und Ressourcenfragen in der Judikative nur unzureichend gelöst sind, fällt es den mächtigen Lobbygruppen leicht, Einfluss auf das Rechtswesen auszuüben.

Die unzureichende Unabhängigkeit der Judikative wirkt sich vor allem negativ auf eine effektive Korruptionsbekämpfung aus. Die Korruptionsbekämpfung wird zielgerichtet und selektiv als Mittel zur Ausschaltung der Regierungsopposition sowie von Mandatsträgern der unteren Ebenen eingesetzt. Korrupte Mandatsträger werden nicht hinreichend und vor allem nicht nach transparenten und gerechten Kriterien strafrechtlich verfolgt. Einige Fälle finden in der Öffentlichkeit kritische Aufmerksamkeit, wie dies beispielsweise bei der für Energiefragen zuständigen stellvertretenden Premierministerin Julia Timoschenko der Fall war. Timoschenko, Anfang der 90er Jahre selbst im Energiesektor involviert, war erfolgreich gegen die Schattenwirtschaft im ukrainischen Energiesektor vorgegangen. Unter dem Vorwurf der Urkundenfälschung, des Schmuggels mit russischem Erd-

gas sowie der Korruption und Steuerhinterziehung im Zusammenhang mit ihren wirtschaftlichen Aktivitäten wurde sie mehrfach vorübergehend verhaftet, dann jedoch auf Anweisung des obersten Gerichts wieder freigelassen. Als Vorsitzende des „Blockes Timoschenko“ ist sie zu einer der Führungspersonen der Opposition geworden.

Gravierende Verletzungen der bürgerlichen Freiheitsrechte äußerten sich wiederholt durch Morde, Anschläge und Einschüchterung von Journalisten, Parlamentariern, Mitgliedern der politischen Opposition sowie konkurrierender Wirtschaftsvertreter. Dies führte am 26. April 2001 zu einer Debatte in der parlamentarischen Versammlung des Europarates über den Ausschluss des Landes aus dem Gremium. Das Gremium gewährte der Ukraine noch einmal eine Übergangsfrist, um substantielle Fortschritte zu erzielen. Gemäß der normativen Vorgaben des Europarates ist die Abschaffung der Todesstrafe zum 22. Februar 2000 ein essenzieller Fortschritt bei der Gewährung der Menschenrechte.

3.1.2. Politische Verhaltens- und Einstellungsmuster

(1) *Institutionelle Stabilität:* Die demokratischen Institutionen arbeiten im Kern gemäß ihrer Funktionsbestimmung, jedoch kommt es zu extremen Reibungsverlusten zwischen dem Parlament und der Regierung sowie innerhalb der Regierung. Während des zehnjährigen Bestehens der unabhängigen Ukraine war kaum ein Premierminister länger als ein Jahr im Amt. Mit den Wechseln an der Spitze waren immer wieder große Unsicherheiten hinsichtlich der Fortführung und Ausrichtung des Reformkurses verbunden. Neben der personellen Fluktuation existieren auch Debatten über institutionelle Reformen des Regierungssystems. Sowohl bei Personalentscheidungen als auch bei institutionellen Fragen versuchen die Lobbygruppen, ihren Einfluss auf die politische Ebene geltend zu machen. Die Institutionen der demokratischen Ukraine werden von den Strippenziehern politischer und wirtschaftlicher Macht nur insoweit akzeptiert, wie sie als Instrumentarium zur Sicherung der eigenen Interessen dienen.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Das Parteiensystem der Ukraine ist stark fragmentiert und gespalten in Anhänger und Gegner des Präsidenten. Das Parteiensystem ist schwach entwickelt, mit Ausnahme der Kommunistischen Partei fehlt es darüber hinaus an ausdifferenzierten Parteiprogrammen. Die Parteien und Wahlblöcke sind primär eine politische Unterfütterung für einzelne Spitzenpolitiker und dienen gleichzeitig als Transmissionsriemen für die Interessen des Kapitals. „Unsere Ukraine“ steht für den früheren Premierminister Viktor Juscht-

schenko, „Für eine einheitliche Ukraine“ ist die Regierungspartei Kutschmas, Julia Timoschenko hat das „Timoschenko-Bündnis“ gegründet. Die Liste ließe sich für alle Parteien weiter fortsetzen.

Das Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Institutionen ist nach wie vor gering. Die Opposition formiert sich im außerparlamentarischen Protest. In den letzten beiden Jahren kam es immer wieder zu Massenprotesten. Unter der Federführung der Kommunisten, Sozialisten, des Blockes Timoschenkos und der Partei „Unsere Ukraine“ wird für eine Amtsenthebung Kutschmas plädiert. Die Argumente der Bewegung „Ukraine ohne Kutschma“ richten sich gegen die Verflechtung von Macht und Kapital sowie das repressive Vorgehen der Exekutive gegen unabhängige Medien. Die Stärke dieser Protestbewegung besteht darin, sich auf die Demonstration gegen etwas zu beziehen, ihre Schwäche liegt in der Formulierung einer konstruktiven Position, die auch personelle Machtfragen lösen müsste. Die politischen Proteste neigen nicht nur zur Infragestellung des Regierungssystems und seiner Eliten, sondern setzen beide Faktoren gezielt als Hauptargumente des politischen Protestes ein.

Die Topographie der gesellschaftlichen Interessengruppen ist von einflussreichen Akteuren, wie etwa dem ukrainischen Unternehmerverband, bestimmt. Wichtige gesellschaftliche Interessengruppen sind nicht institutionell konstituiert, verfügen aber umso stärker über informelle Bündnisse, die sich aus regionalen und Sektoren-Seilschaften zusammensetzen. Sie haben erheblichen Einfluss auf das politische und wirtschaftliche Geschehen des Landes. Obwohl die rechtlichen, administrativen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft nicht besonders gut entwickelt sind, hat sich die Anzahl der Nichtregierungsorganisationen seit 1996 verdoppelt und ihre Professionalität und gesellschaftliche Akzeptanz hat kontinuierlich zugenommen. Beispielsweise in den Bereichen von Gesundheitsfragen (insbesondere Aids), bei der Agrarreform, beim Kampf gegen den Frauenhandel, bei der Wahlbeobachtung und dem Kampf gegen die Korruption haben NGOs eine zunehmende Bedeutung erhalten.

3.2. Transformation zur Marktwirtschaft

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die Einkommensungleichheit in der Ukraine weist eine negative Entwicklung auf. Die Werte des Gini-Koeffizienten deuten im Zeitraum zwischen 1998 und 2000 auf eine wachsende Einkommensungleichheit hin, wobei bereits das Anfangsniveau der Einkommensungleichheit im Vergleich zu den Nachbarstaaten relativ hoch war. Ende der 90er Jahre gelang es nicht, die soziale Talfahrt des Landes zu stoppen. Laut Einschätzungen der Vereinten Nationen lebten 25 Prozent der ukrainischen Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze, laut Meinungsumfragen stufen sich zum selben Zeitpunkt 80 Prozent der Ukrainer als arm ein. Dies ist ein sicherer Indikator dafür, dass soziale Exklusion qualitativ und quantitativ deutlich ausgeprägt und durch den großen Einfluss der Interessengruppen auch strukturell verfestigt ist.

3.2.2. Markt- und Wettbewerbsordnung

In der Ukraine ist es gelungen, einzelne Elemente einer freien Markt- und Wettbewerbsordnung einzuführen. Dazu zählen beispielsweise die Freigabe der Verbraucherpreise 1994 sowie die Freigabe der meisten anderen Preise mit Ausnahme von Schlüsselbereichen, wie den Energiepreisen sowie der Subventionierung von Mieten. Trotz wichtiger Reformfortschritte in den letzten Jahren, wie etwa die Einführung der neuen Bodengesetzgebung und der Bankengesetzgebung, fehlen nach wie vor wichtige Institutionen für eine reibungslos funktionierende Marktwirtschaft.

Die rechtliche Sicherheit für das private Unternehmertum und den Freihandel ist noch zu schwach entwickelt, um eine marktwirtschaftliche Ordnung garantieren zu können. Die größten Probleme gehen von den illegalen Praktiken der Korruption, der Geldwäsche und des Schmuggels aus, die nur unzureichend durch die Gesetzgebung, die Gesetzgebungspraxis und die Strafverfolgung geahndet werden. Die Lobbygruppen der Schwer- und Grundstoffindustrie haben immer noch großen Einfluss auf den ukrainischen Markt und die Wirtschaftsordnung des Landes und sind weitaus weniger als die sich neu etablierende Schicht klein- und mittelständiger Unternehmer an marktwirtschaftlichen Mechanismen interessiert. Trotz einzelner Fortschritte bei der Privatisierung der Großindustrie, wie etwa die Privatisierung von sechs regionalen Elektrizitätsverteilern (Oblenergos), verlief die Privatisierung nur schleppend. Es fehlte an in- und ausländischen Investoren.

Darüber hinaus wird die Privatisierung durch die geschlossenen Strukturen behindert, die regionale Clans bilden.

Die wichtigsten Partner des ukrainischen Außenhandels sind die Nachfolgestaaten der Sowjetunion, allen voran Russland (im ersten Halbjahr 2002 36,9 Prozent der Importe und 22,6 Prozent der Exporte). Der zweitwichtigste Außenhandelspartner ist die EU (rund 15 Prozent der ukrainischen Importe und Exporte). Der Außenhandel folgt formal den Prinzipien des Freihandels, wird jedoch stark durch nicht wirtschaftliche Prioritätensetzungen behindert und zudem durch häufige Änderungen der Ratifizierungs- und Zollverfahren eingeschränkt. Erklärtes Ziel der ukrainischen Regierung ist ein Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO). Kutschma gab 2001 Leitlinien für die Anpassung der Ukraine an die Grundsätze der WTO vor, wonach jährlich rund 500 Regelungen angepasst werden müssten. Schon die Unterfinanzierung des Programms lässt die Umsetzung wenig realistisch erscheinen.

Das im Januar 2001 in Kraft getretene Bankengesetz war ein wichtiger Schritt nach vorn. In diesem Gesetz wurde die ukrainische Nationalbank gestärkt, die Rechte der Anleger wurden verbessert und gefestigt. Nicht die geringe, sondern die übermäßige Ausdifferenzierung des Bankensektors mit mehr als 150 oftmals finanzschwachen Banken ist das eigentliche Problem des Kapitalmarktes. Geldwäsche sowie unzureichende Gesetzgebung und das Fehlen effizienter Institutionen im Kampf gegen Geldwäsche erweisen sich für den ukrainischen Kapitalmarkt ebenfalls als fundamentales Problem.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Nach der russischen Finanz- und Wirtschaftskrise von 1998 haben sich die makroökonomischen Indikatoren der Ukraine zunächst verschlechtert, seit 2000/2001 sind jedoch Verbesserungen deutlich sichtbar. Die Entwicklung des Bruttonationalproduktes verzeichnet dementsprechend seit 2000 hohe Zuwächse zwischen 4,5 und 9,1 Prozent. Das ökonomische Wachstum ging einher mit einer zurückhaltenden Steuerpolitik, stabilen Wechselkursen und einem Zahlungsüberschuss. Auch die Entwicklung der Konsumgüterpreise und der Produzentenpreise wurde im Untersuchungszeitraum durch die Krise in Russland dominiert. Vor 1998 waren schon positive Preisentwicklungen spürbar, so hatte man Inflationsraten von über 300 Prozent für die Konsumgüterpreise und über 400 Prozent für die Produzentenpreise 1998 auf ein Niveau von etwas mehr als 10 Prozent senken können (Konsumgüterpreise 1998: 10,5 Prozent und Produzentenpreise: 13,2 Prozent).

Durch die Krise wurden diese positiven Ansätze (zeitverzögert) zurückgeworfen und erst seit 2000 ist für die Produzentenpreise und seit 2001 für die Konsumgüterpreise eine Rückkehr zu den Werten vor 1998 zu erkennen; mehr noch, seit 2001 ist für die Produzentenpreise mit erwarteten 12,0 Prozent, für die Konsumgüterpreise seit 2002 mit erwarteten 1,6 Prozent nicht nur eine eindeutig positive Tendenz, sondern auch eine deutliche Verbesserung in der Preisentwicklung zu verzeichnen.

Inflationskontrolle und Wechselkurspolitik sind anerkannte wirtschaftspolitische Ziele, die einerseits durch die Krise zurückgeworfen wurden, andererseits jedoch in einem mittelfristigen, über den Analysefokus hinausgehenden Zeitverlauf noch nicht konsistent genug und institutionell nicht nachhaltig genug gesichert sind, um sich vor den einheimischen Interessen- und Lobbygruppen zu schützen.

3.2.4. Privateigentum

Die ukrainische Verfassung beinhaltet das Recht auf Privateigentum, mit Inkrafttreten der neuen Bodengesetzgebung zu Beginn des Jahres 2002 besteht darüber hinaus auch die Möglichkeit für den Erwerb von privatem Grund und Boden. Bis 2001 war der Anteil des privaten Sektors am Bruttosozialprodukt auf 60 Prozent gestiegen, was darauf hindeutet, dass größere Unternehmen mit strategischer Bedeutung bisher noch nicht privatisiert werden konnten. Dies lag auch am fehlenden Interesse in- und ausländischer Investoren. Obwohl die Eigentumsrechte formal verankert sind, bleibt deren Umsetzung so lange problematisch, wie es der Exekutive und Judikative nicht gelingt, Eigentumsrechte und Eigentumsschutz effizient in die Praxis umzusetzen. Organisierte Kriminalität, Korruption und die Macht der Interessengruppen beschränken die Eigentumsfreiheit und -rechte.

3.2.5. Welfare Regime

Die Etablierung einer unabhängigen Ukraine und die Wirtschaftskrise zu Beginn der 90er Jahre führten zum Kollaps der sozialen Sicherungssysteme und damit zu einer Zunahme sozialer Probleme. Die zunehmende Segregation der Gesellschaft in arm und reich, der Rückgang der Lebenserwartung um durchschnittlich zwei Jahre und ein wachsender Prozentsatz der unterhalb der Armutsgrenze lebenden Bevölkerung (zuletzt knapp 30 Prozent laut EBRD) sind Folgen der Transformation. Hinreichende medizinische Versorgung im staatlichen Gesundheitswesen ist

oftmals nur mithilfe von Bestechung möglich, qualifizierte medizinische Leistungen sind in den privaten Sektor abgewandert und somit für große Teile der Bevölkerung nicht mehr finanzierbar. Es bleibt abzuwarten, ob und wie weit das für 2006 geplante Reformprogramm der Regierung für den sozialen Sektor positive Wirkungen zeigt.

Die in den UNDP Human Development Reports 2000 bis 2003 ermittelten Werte für den GDI (Genderrelated Development Index) in den Jahren 1998 bis 2001 blieben weitgehend stabil, sowohl was die Platzierung als auch was den ermittelten Wert selbst angeht. So bewegt sich die Ukraine im Mittelfeld um die Plätze 63 bis 80 mit Werten von 0,739, 0,744 und 0,761. Eine positive oder negative Tendenz kann nicht festgestellt werden. Frauen sind in den wirtschaftlichen und politischen Führungspositionen unterrepräsentiert.

3.2.6. Leistungsstärke

Die makroökonomischen Daten verweisen seit 2000 auf eine nachhaltig positive volkswirtschaftliche Entwicklung in der Ukraine, nachdem die Nachwirkungen der Augustkrise von 1998 überwunden werden konnten. So steigt etwa das Bruttoinlandsprodukt wieder an, erreicht jedoch noch nicht das Niveau von vor 1998. Auch die offiziellen Arbeitslosenzahlen sind seit dem Anstieg im Zusammenhang mit der Russlandkrise wieder leicht rückläufig und bewegten sich 2001 bei erträglichen 3,7 Prozent. Die Senkung und Stabilisierung des jährlichen Haushaltsdefizits auf zum Teil deutlich unter zwei Prozent muss ebenfalls positiv bewertet werden. Die Auslandsverschuldung konnte nach dem Höchststand von 1999 in der Folge bei etwa zwölf Mrd. US-Dollar stabilisiert werden. Eine positive Handelsbilanz, wenn auch auf niedrigem Niveau, konnte erstmals 2000 festgestellt werden. Allerdings ist für die Folgejahre eine leicht abnehmende Tendenz zu verzeichnen.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Zahlreiche Umweltprobleme sind ein schwieriges Erbe der sowjetischen Industrialisierung. Das Donezk-Dnepr-Industriegebiet weist eine der höchsten Gewässer- und Luftverschmutzungen in Europa auf. Hauptverursacher sind hierbei veraltete Anlagen der Eisen- und Stahlindustrie sowie der Elektrizitätsgesellschaften. Die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl am 26. April 1986 war der bislang größte Unfall in der Geschichte der zivilen Nutzung der Atomenergie. Die geringe Effi-

zienz in der Energienutzung ist eines der großen ökologischen Probleme des Landes. Obwohl ökologische Ziele rechtlich und institutionell verankert sind, werden diese bisher nur punktuell berücksichtigt und umgesetzt. Impulse für Nachhaltigkeit gehen sowohl von der ukrainischen Zivilgesellschaft als auch von der internationalen Gemeinschaft aus. Die fristgerechte Schließung der Reaktorblöcke in Tschernobyl wurde mit knapp 100 Mio. US-Dollar unterstützt.

Staatliche und private Einrichtungen für Bildung, Ausbildung und Entwicklung sind in bedeutenden Segmenten vorhanden, qualitativ jedoch sehr heterogen. Der Zugang zu qualitativ leistungsfähigen und anerkannten Bildungseinrichtungen ist zum Teil von den finanziellen Möglichkeiten abhängig und teilweise von korrupten Praktiken gekennzeichnet. Korruption ist somit auch innerhalb des Bildungsektors zum Problem geworden. Vor allem in den technischen und naturwissenschaftlichen Fächern leidet die Ukraine unter „brain drain“.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Politische Ordnung*: Die auf der Ebene des politischen Systems zurückgelegte Wegstrecke weist positive wie negative Aspekte auf. Innerhalb der Regierung lassen sich einige administrative Fortschritte beobachten. Der vereinfachte Zugang zu Dokumenten, die Möglichkeit öffentlicher Anhörungen ebenso wie interparlamentarische Arbeitsgruppen steigern die Transparenz des Regierungshandelns. Unter den Premierministern Juschtschenko und Kinach wurden erste Schritte in Richtung „e-governance“ unternommen. Mit der so genannten kleinen Reform der Justiz des Jahres 2001 gelang es, eine neue Strafprozessordnung einzuführen. Anfang 2000 wurde die Todesstrafe abgeschafft. Dagegen gelang es nicht, das Verhältnis zwischen Zentrum und Regionen demokratischer und effizienter zu gestalten. Korruption, administrativer Druck, Interventionen von Exekutivorganen, etwa des Innenministeriums oder der Steuerbehörde, schränken demokratisches und rechtsstaatliches Regierungshandeln erheblich ein. Die größten Defizite der Demokratie liegen in den Einschränkungen der Pressefreiheit, die bis hin zum Mord an unliebsamen Journalisten und administrativem Druck auf die Opposition reichen.

(2) Der *Konsolidierungsgrad der Demokratie* hat sich nicht wesentlich verändert. Obwohl die Ukraine über ein differenziertes politisches System verfügt, liegt die Macht nach wie vor stärker in den Händen von Interessengruppen und partikularistischen Akteuren, die an den bestehenden Strukturen vorbei entscheiden.

(3) *Sozioökonomischer Entwicklungsstand*: Der sozialökonomische Entwicklungsstand der Ukraine weist keine Veränderung auf. Der Wert des HDI bewegt sich stabil um einen Wert von 0,745, was einem guten mittleren Entwicklungsstand entspricht (HDI: 1998: 0,744; 1999: 0,742; 2000: 0,7448; 2001: 0,766). Im Zeitraum der Untersuchung haben sich die institutionellen Rahmenbedingungen in einigen Schlüsselbereichen erheblich verbessert. Zu nennen sind hier etwa die Einführung der Bodengesetzgebung, das neue Bankengesetz ebenso wie die Reduzierung staatlicher Interventionen bei der Preisbildung und die zunehmende Unterstützung kleiner und mittelständischer Unternehmen. Allerdings wurden Reformfortschritte immer wieder durch den direkten und indirekten Widerstand der Interessengruppen gebremst oder sogar verhindert. So wurde beispielsweise der Infrastruktursektor von *Rentseekern* vereinnahmt, denen es gelungen ist, den Erfolg von Reformanstrengungen im Energiesektor, in der Telekommunikation, im Eisenbahnsystem sowie bei den kommunalen Dienstleistungen zu verringern. Die Wachstumsraten von sechs Prozent (2000) und sieben Prozent (2001) sind ein klares Indiz für quantitatives Wirtschaftswachstum. Ob es sich dabei aber um ein qualitatives Wachstum handelt oder aber lediglich um die Nachwirkungen der russischen Finanz- und Währungskrise des Jahres 1998 und um einen minimalen Aufwärtstrend nach der vorausgegangenen Depression, bleibt umstritten. Allerdings ist beispielsweise die Zunahme der wirtschaftlichen Aktivitäten der klein- und mittelständischen Unternehmen ein deutlicher Hinweis auf strukturellen Wandel.

5. Gestaltung der Entwicklungs- und Transformationspolitik

5.1. Schwierigkeitsgrad

Die ukrainische Staatsgründung stellte die Akteure vor die Herausforderung, einen ethnisch inhomogenen und fragmentierten Staat zu konsolidieren. Die Spaltung zwischen der russischen Ostukraine und dem ukrainischen Westen hätte sowohl ein Auseinanderbrechen des Landes als auch das Ende der Unabhängigkeit und die Anbindung an Russland bedeuten können. Konfliktpotenzial ging auch von der nach Unabhängigkeit strebenden Krim aus, wobei es auf der Halbinsel zusätzlich galt, zahlreiche zurückkehrende Krimtataren zu integrieren. In den Anfangsjahren gelang es, diese Probleme erfolgreich zu lösen.

Keine der fünf großen Kirchen der Ukraine bildet eine Staatskirche. Es entwickelten sich Konflikte zwischen den Konfessionen, die sich dabei meist auf den Anspruch auf bestimmte Kirchengebäude richteten. Die daraus resultierenden Auseinandersetzungen konnten überwiegend beigelegt werden. Die Ukraine besitzt ein liberales Religionsgesetz, das Religionsfreiheit auch in der Praxis garantiert. Die zivilgesellschaftlichen Traditionen waren nur schwach ausgeprägt. Allerdings gelang es in den letzten Jahren, die Akzeptanz und Bereitschaft für zivilgesellschaftliches Engagement zu verbessern als auch die Zahl der zivilgesellschaftlichen Aktivitäten zu steigern.

Formal gesehen lassen sich einige Fortschritte hinsichtlich der rechtsstaatlichen Entwicklung verzeichnen, von einem Durchbruch der Reformen kann jedoch erst gesprochen werden, wenn das Rechtswesen finanziell und personell gut genug ausgestattet ist, um resistent gegen Korruption und den Einfluss der Interessengruppen sein zu können. Das in der Verfassung von 1996 manifestierte Regierungssystem ist Gegenstand von Debatten über weitere institutionelle Reformen. Diese Verfassungsdebatte kam beispielsweise in dem im Januar 2000 durchgeführten Referendum über eine Änderung der Verfassung zum Ausdruck. Unter der Voraussetzung, dass dieses Referendum vom Parlament bestätigt wird, sieht der Entscheid eine Stärkung des Präsidentenamtes vor. Anfang 2003 hat Kutschma eine erneute Debatte zur Reform des Regierungssystems initiiert. Ziel ist hierbei die Stärkung des Parlamentes, womit der Präsident jedoch vor allem den öffentlichen Protest der Opposition entkräften will.

5.2. Zielsicherheit

Die reformorientierten Regierungen unter den Premierministern Juschtschenko (1999 bis 2001) und Kinach (2001 bis 2002) verfolgten in ihren diversen Reformprogrammen neben dem politischen Management auch langfristig orientierte Ziele. Dabei gelangen einige Schlüsselerfolge, wie etwa die Verabschiedung des Bodengesetzes, des Bankengesetzes und die Einführung eines neuen administrativen Steuersystems (*tax liability law*), die Privatisierung einiger Großunternehmen sowie die Konsolidierung des Bankensektors. Andere Reformvorhaben, wie die Reform des Zivilgesetzbuches, scheiterten am Vetorecht des Präsidenten, die Einführung einer neuen Steuergesetzgebung am Widerstand des Parlaments. Selbst oder gerade wenn es gelang, Reformen erfolgreich zu formulieren und administrativ umzusetzen, stießen sie auf erheblichen Widerstand bei den Interessengruppen. Daher führten sie nur eingeschränkt zu Veränderungen. Es bleibt abzuwarten, ob

es dem neuen Premier und früheren Gouverneur des Donezker Gebietes, Janukowitsch, gelingen wird, den fragmentierten Reformkurs fortzusetzen oder ob er in erster Linie Interessen des Donezker Clans vertritt.

Die Regierung gewährt zwar eine grundsätzliche Erwartungssicherheit für das Leben ihrer Bürger, aber selbst diese Erwartungssicherheit wurde in einigen markanten Fällen außer Kraft gesetzt. Der Mord an dem oppositionellen Journalisten Georgij Gongadse und die vermutliche Involvierung Kutschmas sind ein Beispiel für restriktives Vorgehen gegen die freie Gesellschaft. Ein russisches Passagierflugzeug wurde auf dem Weg von Tel Aviv nach Nowosibirsk am 4. Oktober 2001 bei einer ukrainischen Militärübung durch eine fehlgeleitete Rakete getroffen, alle Insassen kamen ums Leben. Wirtschaftliche Erwartungssicherheit ist angesichts der umfangreichen Korruption und der Schwäche des Rechtswesens nicht voll gewährleistet und unternehmerisches Handeln ist mit hohen Risiken verbunden, die vom Staat nur begrenzt berechenbar gestaltet werden können.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Das jährliche Haushaltsdefizit konnte seit Jahren gesenkt und bei deutlich unter zwei Prozent stabilisiert werden. Im Verhältnis dazu steigt das Bruttoinlandsprodukt kontinuierlich und festigt sich bei zuletzt (2002) 4,5 Prozent. Damit unterstützt die positive wirtschaftliche Entwicklung das langfristige Ziel, das Haushaltsdefizit und die Staatsverschuldung zu reduzieren und im Jahr 2002 mit einem Haushaltsüberschuss abzuschließen. Das Budgetrecht des Parlaments ist rechtlich ausreichend gesichert. Das Kabinett kann aus diesem Grunde verbindliche Haushaltsbeschlüsse des Parlaments nicht umgehen. Es lässt sich jedoch nicht ausschließen, dass durch die vielfältigen Verflechtungen der Interessen sowie der weit greifenden Korruption und der Geldwäsche Verzerrungen im Verhältnis zwischen Haushaltsplanung und Wirklichkeit der Staatsausgaben auftreten (Haushaltsdefizit/BIP: Haushaltsdefizit: 1998: -2,8 %; 1999: -2,4 %; 2000: -1,3 %; 2001: -1,6 %; 2002: -1,8 %; BIP: 1998: -1,9 %; 1999: -0,2 %; 2000: 5,9 %; 2001: 9,1 %; 2002: 4,5 %).

Zahlreiche Faktoren verdeutlichen, dass es der Regierung bisher nicht gelungen ist, personelle und institutionelle Ressourcen effektiv zu nutzen. Das ukrainische Staatsgebilde ist zu stark zentralisiert, um den Verwaltungsgebieten für effizientes Regierungshandeln hinreichend administrative und budgetäre Möglichkeiten gewähren zu können. Die Korruption wirkt in die staatlichen Strukturen hinein, so dass staatliches Handeln oft stärker mit politischen und wirtschaftlichen Partiku-

larinteressen als mit Interessen des Allgemeinwohls verbunden ist. Wie bereits beschrieben, kann die Regierung nur einen Teil der angekündigten Reformvorhaben realisieren, da ein Teil der Umsetzung am Widerstand des Parlaments oder des Präsidenten scheitert oder verzögert wird und ein anderer Teil seine Wirksamkeit durch die informelle Macht der Interessengruppen verliert.

Obwohl Eigentumsrechte sowie einige grundsätzliche Mechanismen für einen funktionsfähigen Markt rechtlich verankert sind, scheitert ihre Umsetzung an der geringen Leistungsfähigkeit der Judikative. Hinsichtlich der Bereitstellung von Infrastruktur und Humanressourcen gelangen in den letzten Jahren einige Fortschritte. Insgesamt muss eine gemischte Gesamtbilanz gezogen werden und es kann somit nur von eingeschränkten Entwicklungs- und Transformationsfortschritten gesprochen werden.

Eine der größten Schwierigkeiten der Ukraine ist die Korruption, die sich negativ auf Wirtschaft und Politik auswirkt. Unter den insgesamt 102 Staaten des Corruption Perception Index von Transparency International belegt die Ukraine den 85. Platz. Die Ukraine ist ein prägnanter Fall, bei dem wichtige Teile des Staates durch private Interessengruppen kolonisiert werden, staatliche Ressourcen immer wieder auf der Grundlage klientelistischer Netzwerke verteilt werden und Korruption eines der Wesensmerkmale der Staats- und Verwaltungsstruktur bildet. Oder um an dieser Stelle mit den Worten von George Soros zu sprechen: „Ukraine gives corruption a bad name.“ Mit ihrer gezielten Orientierung auf Europa und dem nachhaltigen Interesse an einem Beitritt zur Europäischen Union versucht die Ukraine in Abgrenzung zu russischen und sowjetischen Traditionen an ihr europäisches Erbe anzuknüpfen.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Im Gegensatz zu den Anfangsjahren der ukrainischen Unabhängigkeit zeigten die Entscheidungsträger Lernfähigkeit bei der Ausarbeitung von Reformkonzepten. Innovationen und vor allem das Durchsetzungsvermögen im Kampf gegen die informellen Strukturen fehlten dagegen weitgehend. Die Regierung besitzt nur begrenzte politische und gesellschaftliche Autorität zur Einleitung und Durchsetzung von Reformen, zumal sie selbst Bestandteil der Interessengruppen ist oder diesen nahe steht.

Die Reformer erkennen zwar sowohl die gegebenen Entwicklungschancen als auch den engen Handlungsspielraum für Veränderungen, es ist ihnen bisher je-

doch nicht gelungen, den Handlungsspielraum nachhaltig zu vergrößern und den Einfluss der Interessengruppen zu verringern. Diese Tendenz ist auch in der Wirtschaftspolitik anhand allokativer Effekte feststellbar. Diese Effekte werden zwar erkannt, es werden jedoch keine hinreichenden Maßnahmen zu deren Steigerung unternommen.

5.5. Konsensbildung

Die wesentlichen politischen und wirtschaftlichen Akteure stimmen zumindest in einem der beiden Ziele (Demokratie oder Marktwirtschaft) überein. Allerdings gilt es hier, eindeutig zwischen der Einführung formaler Regelungen zum Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft und informellen Partikularinteressen zu unterscheiden. In diesem Geflecht von Interessen geht es weniger um die grundlegende Ablehnung oder Zustimmung zu demokratischen und marktwirtschaftlichen Werten, als vielmehr um die konkrete Ausgestaltung des Systems.

Im Untersuchungszeitraum wurden die Reformprogramme nicht konsistent genug vertreten und konnten nur mit Abstrichen umgesetzt werden. Es kam hierbei oftmals zu Widersprüchen und Blockaden zwischen Präsident, Regierung und Parlament. Der häufige Wechsel im Amt des Premierministers und die Macht der mit dem jeweiligen Premier verknüpften Interessengruppen hat ebenfalls zu Unsicherheiten in der Fortführung des jeweils eingeschlagenen Reformkurses geführt und Frakturen in der Ausgestaltung der Reformen verursacht. All dies verdeutlicht, dass die Reformer nicht alle Veto-Akteure kontrollieren können bzw. selbst zu Veto-Akteuren werden.

Bereits in den Anfangsjahren der unabhängigen Ukraine ist es der Regierung gelungen, die ethnischen und territorialen Konflikte auf der Halbinsel Krim sowie das Auseinanderbrechen der Ost- und Westukraine zu verhindern. Die gegenwärtigen gesellschaftlichen Konflikte entzündeten sich an der Frage der Loyalität zum Präsidenten. Die Opposition konzentriert sich dabei vor allem auf die Forderung nach einer „Ukraine ohne Kutschma“. Der Präsident wiederum versucht diese Konfliktlinie durch eine Reform des Regierungssystems zu entschärfen, indem er eine Stärkung des Parlamentarismus anstrebt. Erfolg und Glaubwürdigkeit dieses Vorhabens bleiben jedoch fraglich.

Auch wenn die Regierung versucht, durch sozialpolitische Reformen die Bereitschaft zur Solidarität zu vergrößern, engen Korruption und Schattenwirtschaft

gruppenübergreifende oder intersubjektive Solidarität zwangsläufig ein. Bisher wurde in der Ukraine historisches Unrecht noch nicht umfassend und systematisch aufgearbeitet. Dagegen wurden stalinistische Gräueltaten von Regierungsseite her als Mittel für einen antikommunistischen Wahlkampf eingesetzt.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Wie während der gesamten Periode ihrer Unabhängigkeit hat die Ukraine auch in den zurückliegenden fünf Jahren internationale Hilfe zur Unterstützung ihrer Reformpolitik angefragt und erhalten. Dazu zählen Kredite der internationalen Finanzorganisationen ebenso wie technische und humanitäre Hilfe durch internationale Organisationen (USAID, EU) und Einzelstaaten. Allerdings wurde die amerikanische Unterstützung im Rahmen des Freedom Support Act im Haushaltsjahr 2003/2004 von 155 Mio. auf 94 Mio. US-Dollar gekürzt. Dies war unter anderem eine Reaktion auf den vermuteten Verkauf des Radarsystems „Kolchuga“ an den Irak.

Aufgrund derartiger Vorfälle und Spekulationen sowie der Verletzungen demokratischer Mindeststandards, vor allem dem restriktiven Umgang mit den Medien, der hohen Korruption sowie der zwar fortschreitenden, aber immer wieder inkonsistenten Reformpolitik, gelingt es der ukrainischen Regierung nur bedingt, sich der internationalen Gemeinschaft als berechenbarer Partner zu präsentieren. Trotz dieser schwierigen Rahmenbedingungen bemühen sich die politischen Akteure aktiv und erfolgreich, internationale Kooperationsbeziehungen aufzubauen. Mit dem Beitritt des strategischen Nachbarn Polen grenzt die Ukraine unmittelbar an die Europäische Union und die NATO an. Ambitioniertes Ziel der Ukraine ist eine Mitgliedschaft in beiden Institutionen. Obwohl diese Maximalforderung derzeit zum Scheitern verurteilt ist, verfolgt die Ukraine intensive Beziehungen zu ihren westlichen Nachbarn.

6. Gesamtbewertung

Für die zurückliegenden fünf Jahre lässt sich für die Ausgangsbedingungen, den Stand und die Wegstrecke sowie die politische Gestaltungsleistung der Akteure (Management) die folgende Gesamtbewertung treffen:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Eine der wenigen positiven Ausgangsbedingungen war die erfolgreiche nationale Konsolidierung sowie die Regelung des Krim-Konfliktes. Dagegen gestaltete sich die wirtschaftliche und politische Lage äußerst schwierig. Die wirtschaftliche Leistungskraft betrug in Bezug auf das Jahr 1990 nur noch die Hälfte, die Krise manifestierte sich dabei vorwiegend in der Landwirtschaft und der Industrieproduktion. 1993 war die Inflation auf einen Rekordwert von 9000 Prozent gestiegen. Der Staatshaushalt konnte nur defizitär abgeschlossen werden. Mit den makroökonomischen Defiziten ging das fast gänzliche Fehlen struktureller Reformen einher. Reformansätze wurden oftmals vom Parlament blockiert. Obwohl 1996 eine neue Verfassung angenommen wurde, wurde die Machtverteilung im politischen System weniger von Institutionen als von den einflussreichen Clans, wie etwa aus dem Dnipropetrovsker Gassektor oder der Donezker Kohleindustrie, dominiert. Die Ukraine muss als eines der korruptesten Länder überhaupt angesehen werden.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Gemessen an den schwierigen Ausgangsbedingungen konnten innerhalb der letzten fünf Jahre erhebliche Reformerfolge erzielt werden. Seit 1998 konnte die wirtschaftliche Talfahrt gestoppt werden, wozu neben günstigen Rahmenbedingungen auch strukturelle Reformfortschritte beigetragen haben. Der größte Erfolg war zunächst, dass es überhaupt gelang, Veränderungen hin zu staatlicher Effizienz und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit durchzuführen. Allerdings müssen erhebliche Abstriche bei Demokratie und Transparenz gemacht werden. Freie Medien werden mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln behindert, der Erfolg politischer und wirtschaftlicher Reformen wird durch Korruption erheblich eingeschränkt und formale Fortschritte stoßen immer dann auf informellen Widerstand, wenn sie die Macht von Interessengruppen unmittelbar beeinträchtigen. Die politischen Führungsämter sind häufigen personellen Wechseln unterlegen.

(3) *Management:* Die ukrainische Regierung hat versucht, Schlüsselbereiche der Wirtschaft zu reformieren. In diesen Schlüsselbereichen der ukrainischen Wirtschaft, wie etwa der Landwirtschaft und der Energiewirtschaft, wurden strukturelle Reformen begonnen, wenn auch ihre Umsetzung noch nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnte und auf Widerstand oder unvorhergesehene Probleme stieß. Größere Erfolge konnten bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen für

klein- und mittelständische Unternehmen erzielt werden, was sich bereits positiv auf deren wirtschaftliche Aktivitäten auswirkt. Es gelang, die Auslandsverbindlichkeiten umzuschulden und fristgerecht zurückzuzahlen. Die Verabschiedung wichtiger Reformgesetze zeigt die konstruktive Haltung der politischen Eliten. In einigen Sektoren leisten auch die NGOs einen wichtigen Beitrag zum Transformationsmanagement. Weitere Managementenerfolge wurden allerdings von der Macht der Interessengruppen verhindert.

7. Ausblick

Die zurückliegenden fünf Jahre haben zu erheblichen Reformfortschritten in der Ukraine geführt. Die künftige Aufgabe liegt in der Festigung und Fortschreibung der strukturellen Reformen. Weitaus schwieriger ist die Einbindung der Interessengruppen und Clans in die formalen Strukturen. Erfolg oder Scheitern der ukrainischen Transformation werden auch davon abhängen, ob und wenn ja welche Perspektiven der Westen, allen voran die Europäische Union, für die Ukraine anbieten kann. Ist dies nicht der Fall, droht durch die Osterweiterung der Union eine neue Trennlinie zur Ukraine, wodurch das Land weiter hinter die Entwicklung seiner westlichen Nachbarn zurückfallen würde.

In der Wirtschaft gilt es, die erfolgreich begonnene strukturelle Reform ebenso wie die Entwicklung stabiler makroökonomischer Indikatoren fortzusetzen. Das Investitionsklima für inländische und ausländische Anleger würde durch größere Transparenz und vereinfachte Strukturen im Steuersystem, eine verbesserte Infrastruktur, ein weniger fragmentiertes Bankenwesen ebenso wie durch die Verringerung von Korruption und Schattenwirtschaft verbessert werden. Es gilt, rechtliche Defizite und Unregelmäßigkeiten bei der Privatisierung abzubauen, die beispielsweise im Energiesektor die Privatisierung von Schlüsselbetrieben blockieren. Mit der Perspektive, die Ukraine in den europäischen Wirtschaftsraum sowie in die Weltwirtschaft einzubinden, muss die Regierung die Anpassung von Standards und Normen beschleunigen. Die schwierigste Aufgabe der ukrainischen Wirtschaftsreform bleibt der Abbau der Korruption und Schattenwirtschaft. Dies ist mittlerweile nicht mehr nur ein inneres Problem, sondern trägt auch erheblich zum internationalen Imageverlust bei.

Eine der politischen Herausforderungen ist die Schaffung eines effizienten und demokratischen Föderalismus. Die derzeit von Kutschma initiierte Debatte über die Stärkung der Rolle des Parlaments wäre ein Schritt in Richtung Demokratisierung, wenn es sich dabei nicht nur um einen Pseudodiskurs des Präsidenten gegen

die außerparlamentarische Opposition handelt. Um sich gegen die Macht der Interessengruppen resistent zu machen, muss das politische System transparenter werden und sich stärker nach demokratischen und formalen Verfahrensweisen ausrichten. Die Festigung institutioneller Entscheidungsprozesse ist umso wichtiger, da die Präsidentschaftswahlen im Jahr 2004 eine Zäsur für die politische Transformation bedeuten. Da der derzeitige Amtsinhaber kein drittes Mal mehr kandidieren darf, wird es zwangsläufig zu einem Machtwechsel an der Spitze des Landes kommen. Wenn es nicht gelingt, die Macht der Interessengruppen stärker als bisher in Institutionen einzubinden, wird dies zu neuen Verschiebungen zwischen den einflussreichen Clans führen.

Eine essenziell wichtige Reformaufgabe ist die Schaffung von Rahmenbedingungen für freie Medien. Unabhängige Berichterstattung darf nicht mehr mit Restriktionen bis hin zur physischen Beseitigung geahndet werden. Die Opposition sollte nicht nur Kutschma kritisieren, sondern auch ihre konstruktive Position „für etwas“ stärken. Die Reform des gesellschaftlichen Sektors wird nicht zuletzt auch davon abhängen, ob es gelingt, leistungsfähige und nicht korrupte öffentliche Systeme zur Verfügung zu stellen.