

DIE UKRAINE AUF IHREM SCHWIERIGEN REFORMWEG UNTERSTÜTZEN

Jan Jakob Chromiec | *Assoziierter Wissenschaftler am Jacques Delors Institut - Berlin*

Nicole Koenig | *Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Jacques Delors Institut - Berlin*

ZUSAMMENFASSUNG

Vergangene Reform- und Modernisierungsversuche in der Ukraine endeten oft mit Misserfolgen und Rückschlägen. Der mit den Maidan-Protesten verbundene Regierungswechsel weckte die Hoffnung, dass es dieses Mal anders sein könnte. Ist mit solchem Wandel zu rechnen und was könnte unternommen werden, damit Reformertolge auch wirklich eintreten? Das vorliegende Policy Paper nimmt diese Fragen auf, analysiert die Reformfortschritte der Post-Maidan-Ära, beurteilt die von der Europäischen Union geleisteten Hilfestellungen und identifiziert, was die EU tun könnte, um die Wahrscheinlichkeit nachhaltiger Fortschritte zu erhöhen.

Reformfortschritte entlang der „4 Ds“

Eine Übersicht über den Reformprozess der Post-Maidan-Ära anhand der von Präsident Petro Poroschenko definierten Prioritäten ergibt ein gemischtes Bild:

- Deregulierung („Deregulation“): deutliche Fortschritte
- Entbürokratisierung („De-bureaucratization“): mäßige und langsame Fortschritte
- Dezentralisierung („Decentralization“): deutliche, aber politisch umstrittene Fortschritte
- Entoligarchisierung („De-oligarchization“): Fortschritte in der Gesetzgebung, jedoch eingeschränkte Umsetzung

Stolpersteine und Lichtblicke im Reformprozess

Die größten Hindernisse im Reformprozess stellen die destabilisierenden Auswirkungen des Konflikts im Donbas dar, sowie das Risiko eines wirtschaftlichen Zusammenbruchs, die anhaltende Einflussnahme durch Interessengruppen (auch insbesondere Oligarchen) und das wachsende Bewusstsein für hohe Kosten der Reformen, das eine politische Destabilisierung bewirken kann. Gleichzeitig gibt es eine Reihe wichtiger Faktoren, die Reformen ermöglichen. Seit der Unabhängigkeit waren die ukrainische Regierung und das Parlament nie reformorientierter als heute. Ein Netzwerk aus effektiven zivilgesellschaftlichen Organisationen drängt auf Reformen, und eine Reihe nationaler und internationaler Akteure unterstützt den Reformprozess.

Die vielseitige Unterstützung der EU im Reformprozess

Die Union bot der Ukraine ein breites Spektrum an Maßnahmen, wie etwa fachliche Expertise, makrofinanzielle Hilfe und Kredite, einseitige handelspolitische Maßnahmen, Entwicklungshilfe und Budgethilfe, sowie die Bereitstellung von Finanzmitteln für Investitionsprojekte an. Trotz der umfangreichen Hilfestellung seitens der EU erfordern wichtige wirtschaftliche, politische und sicherheitsbezogene Risiken, die mit dem Erfolg des demokratischen Wegs der Ukraine verbunden sind, zusätzliche und zielorientiertere Unterstützung.

Verstärkte und besser abgestimmte EU-Hilfe

Die EU könnte ihre Hilfestellungen in vierfacher Weise optimieren:

- Sie kann den wirtschaftlichen und politischen Druck auf die ukrainischen Entscheidungsträger verstärken.
- Sie kann reformorientierte Behörden, zivilgesellschaftliche Organisationen und unabhängige Medien stärker direkt unterstützen.
- Sie kann durch zusätzliche makrofinanzielle Unterstützung und eine politische Risikoversicherung den wirtschaftlichen Zusammenbruch abwenden und ausländische Investoren anziehen.
- Durch verstärkte Präsenz und Sichtbarkeit der EU in der Ukraine und verstärkten Informationsaustausch mit ukrainischen Experten in Brüssel kann sie den Dialog zwischen der EU und der Ukraine fördern.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	3
1. Mit den „4 Ds“ zu Reformfortschritten	4
1.1. Deregulierung: Deutliche Fortschritte	5
1.2. Entbürokratisierung: Gemischte Ergebnisse	5
1.3. Dezentralisierung: Politisch umstrittene Fortschritte	7
1.4. Entoligarchisierung: Neue Gesetzgebung – eingeschränkte Umsetzung	8
2. Stolpersteine und Lichtblicke im Reformprozess	10
2.1. Hindernisse und Risiken	10
2.2. Reformbeschleuniger und Hoffnungsträger	12
3. Die vielseitige Unterstützung der EU im Reformprozess	14
3.1. Technische Unterstützung	14
3.2. Makrofinanzielle Unterstützung	15
3.3. Handels- und Entwicklungsmaßnahmen	16
3.4. Investitionen und Projektfinanzierung	17
3.5. Gesamtbeurteilung: Gut ist nicht gut genug	17
4. Verstärkte und gezieltere EU-Hilfe	19
4.1. Wirtschaftlichen und politischen Druck erhöhen	19
4.2. Direkte Unterstützung für Reformbeschleuniger erhöhen	20
4.3. Wirtschaftlichen Zusammenbruch verhindern und Investoren beruhigen	21
4.4. Direkten Austausch zwischen EU und Ukraine fördern	22
FAZIT	23
LITERATUR	24
ZU DEN GLEICHEN THEMEN...	26

EINLEITUNG

Die Umsetzung der Reformen in der Ukraine war in den letzten beiden Jahrzehnten von vielen Rückschlägen geprägt. Seit der Unabhängigkeit des Landes im Jahr 1991 gelang es den aufeinander folgenden Regierungen nicht, gut funktionierende staatliche Institutionen aufzubauen. Nach meist undurchsichtigen Privatisierungen in den frühen 1990er-Jahren übernahm eine Gruppe von Geschäftsleuten die Kontrolle im Parlament, in der Regierung und der Justiz und verabschiedete Gesetze, die ihren eigenen Interessen und ihren politischen Verbündeten nützten, anstatt die Basis für eine nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Das Wort „Reformen“ wurde zum Synonym für neue Wege, den Staatshaushalt zu plündern, den Rechtsstaat auszuhebeln und Korruption zu vertuschen¹.

Deshalb war 2004 die Hoffnung groß, dass die „Orange Revolution“ einen tatsächlichen Wandel herbeiführen würde. Nach Protesten gegen eine manipulierte Wahl kam eine angeblich reformorientierte Regierung an die Macht und versprach mit den „alten Traditionen“ zu brechen. Mangel an Kompetenz und interne Machtkämpfe im „Orangen Lager“ hatten jedoch eine fünfjährige Periode der politischen Unruhe mit vier Regierungen und zwei Parlamentswahlen zur Folge, die für den Aufstieg von Präsident Wiktor Janukowytsch im Jahr 2010 den Weg bereitete.

Janukowytschs Koalitionsprogramm trug den Titel „Stabilität und Reform“. Ein Reformausschuss, dem der Präsident selbst vorsah, wurde für die Ausarbeitung neuer Gesetze eingerichtet, die vom Parlament schnell verabschiedet wurden. Diese sogenannten „Reformen“ führten zu einer umfassenden Zurückdrängung der demokratischen Freiheiten und zu weiterer Korruption. Laut dem ehemaligen ukrainischen Generalstaatsanwalt Oleh Machnizkyj kosteten Janukowytschs Regierungszeit und sein „mafiaähnliches Syndikat“ den ukrainischen Staat bis zu \$100 Mrd.² Im Zuge der Euromaidan-Revolution 2014 wurde der Präsident seines Amtes enthoben. Die gescheiterten wirtschaftlichen und politischen Reformen in der Ukraine erklären, warum das Land, das zu Beginn seines Übergangs 1991 ein höheres Pro-Kopf-BIP als Polen hatte, nun so weit hinter seinen Nachbar zurückgefallen ist.

„DER EINFLUSS DER REFORMORIENTIERTEN EU-AKTIVITÄTEN BLIEB BEGRENZT“

Die Europäische Union (EU) war seit der ukrainischen Unabhängigkeit im Land aktiv und setzte unterschiedliche reformorientierte Maßnahmen um; so wurde etwa 1994 ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen unterzeichnet und seit 2005 Aktivitäten im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftshilfe (ENP) unternommen. Der ehemalige Hohe Vertreter der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik Javier Solana half bei den Verhandlungen um die Vereinbarung, die zu einem friedlichen Ende der „Orangen Revolution“ führten. Trotzdem blieb der Einfluss der reformorientierten EU-Aktivitäten in der Ukraine begrenzt.

Wird es dieses Mal anders ablaufen? Wird die neue Post-Euromaidan-Regierung ihr Versprechen halten und die äußerst notwendigen tiefgreifenden Reformen tatsächlich umsetzen? Oder wird dies nur ein weiteres enttäuschendes Kapitel der unseligen ukrainischen Reformgeschichte? Und auf welche Weise könnte die EU die Ukraine auf ihrem Weg in Richtung nachhaltiger Reformen wirksam unterstützen?

In unserem Papier greifen wir diese Fragen auf, indem wir uns auf die internen Transformationsprozesse in der Post-Maidan-Ukraine konzentrieren. Diese finden in einem höchst komplexen geopolitischen Umfeld statt. Die hybride Destabilisierungspolitik Russlands könnte massiv den Reformkurs stören, sei es durch Energieverknappung, politische Destabilisierung oder Militäreinsätze. Obwohl wir uns dieser äußeren

1. Aslund, Anders, *Ukraine: What Went Wrong and How to Fix It*, Washington: Peterson Institute for International Economics, 2015, S. 59-100.

2. Faulconbridge, Guy, Dabrowska, Anna, Grey, Stephen. „Toppled ‘mafia’ president cost Ukraine up to \$100 billion, prosecutor says“, Reuters, 30.04.2014.

Bedrohungen bewusst sind, konzentrieren wir uns auf die internen Reformbestrebungen und legen unserer Analyse ein Szenario der stetigen Stabilisierung zugrunde. Die Gefahren, die mit einem weniger rosigen Eskalationsszenario verbunden sind, wurden anderswo umfassend diskutiert. Obwohl wir dabei etwas an Ausführlichkeit einbüßen, hoffen wir, mit diesem Ansatz an Schärfe zu gewinnen.

Unsere Analyse beginnt mit einem Überblick über die Errungenschaften und Rückschläge der Post-Maidan-Ära in prioritären Reformbereichen. Anschließend werden wir die größten Stolpersteine und wichtigsten Triebkräfte im Reformprozess diskutieren. Dann werden wir einen Überblick über die EU-Hilfeleistungen im Reformprozess geben und abschließend zukünftige Unterstützungsmöglichkeiten identifizieren.

1. Mit den „4 Ds“ zu Reformfortschritten³

Seit der Euromaidan-Revolution wird die ukrainische Regierung mit unzähligen Reformforderungen sowohl seitens nationaler Akteure als auch internationaler Partner konfrontiert. Fünf umfangreiche Dokumente bilden nun die Basis des Reformprozesses:

- Die strategische Vision der Ukraine – 2020⁴
- Das Regierungsprogramm der Ukraine für 2015⁵
- Der Koalitionsvertrag⁶
- Die Agenda des Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine⁷
- Verpflichtungen gegenüber dem Internationalen Währungsfonds⁸

Um die Widersprüche zwischen diesen Forderungen beizulegen, Reformen zu priorisieren und den politischen Konsens zu fördern wird der Reformprozess von einem Nationalen Reformrat (NRC) koordiniert. Der NRC bringt die wichtigsten politischen Akteure (den Präsidenten, Premierminister, das Kabinett, die Vorsitzenden der Parlamentsparteien und Ausschüsse) zusammen, sowie Repräsentanten der Zivilgesellschaft und Wirtschaftsverbänden. Der Fortschritt wird von einem Reformüberwachungssystem kontrolliert, das beurteilt, in welchem Umfang Reformen verabschiedet und umgesetzt wurden und wie sich dies auf die Reformziele und die öffentliche Wahrnehmung auswirkt⁹. Das Reformüberwachungssystem beruht auf einem System von Leistungsindikatoren, die in Abstimmung mit den internationalen Gebern ausgewählt wurden.

Im Folgenden analysieren wir die Fortschritte in vier prioritären Reformbereichen, die von Präsident Petro Poroschenko definiert wurden: Deregulierung, Entbürokratisierung, Dezentralisierung und Entoligarchisierung (deregulation, de-bureaucratization, decentralization und de-oligarchization, die 4 „Ds“)¹⁰. Wir konzentrieren uns auf die Fortschritte, die gemacht wurden, seit Premierminister Arsenij Jazenjuk im Dezember 2014 an die Macht kam¹¹.

3. Dieser Abschnitt stützt sich auf Expertengespräche, eigene Analysen und Publikationen, wie Projekte zur Überwachung von Reformen. Letztere werden u.a. von *Vox Ukraine, Democracy Reporting International, National Reform Council, Carnegie Endowment, Reanimation Package of Reforms* und *Kyiv Post* publiziert.

4. Werchowna Rada der Ukraine, *On the Strategy for Sustainable Development "Ukraine – 2020*, verabschiedet am 01.12.2015.

5. Werchowna Rada der Ukraine, *On the Program of the Cabinet of Ukraine*, verabschiedet am 11.12.2014.

6. Werchowna Rada der Ukraine, *Agreement on coalition of parliamentary factions "European UKRAINE"*, verabschiedet am 27.11.2014.

7. EU-Ukraine Association Council, *EU-Ukraine Association Agenda*, verabschiedet am 16.03.2015.

8. Internationaler Währungsfonds, *Ukraine: Memorandum of Economic and Financial Policies*, verabschiedet am 27.02.2015.

9. Siehe *Website* zur Umsetzung ukrainischer Reformen. Weitere Informationen: *Nationaler Rahmen für die Steuerung und das Monitoring nationaler Reformen*.

10. Saakaschwili, *Micheil, Poroshenko's four Ds*, Politico, 05.11.2015.

11. Nachdem der ehemalige Präsident Wiktor Janukowytsch im Februar 2014 nach Russland geflüchtet war, wurde eine Übergangsregierung gebildet, die bei der Durchsetzung von Reformen massiv eingeschränkt war, da das Parlament nach wie vor von Abgeordneten der Partei der Regionen und der Kommunistischen Partei dominiert wurde, die mit Janukowytsch im Bunde waren (siehe Astund 2015, S. 113-132 für Details). Die aktuelle Regierung von Arsenij Jazenjuk kam erst nach den Parlamentswahlen von Oktober 2014 an die Macht und ist seit Dezember 2014 im Amt. Dieses Datum wird für die Analyse als Anfangspunkt herangezogen.

1.1. Deregulierung: Deutliche Fortschritte

„BEI DER
DEREGULIERUNG WURDEN
BIS DATO DIE GRÖSSTEN
FORTSCHRITTE GEMACHT“

Bei der Deregulierung wurden bis dato die größten Fortschritte gemacht. Dies ist insbesondere den Führungsqualitäten von Aivaras Abromavičius, dem gebürtigen Litauer und Minister für wirtschaftliche Entwicklung und Handel zu verdanken. Das überregulierte Wirtschaftsumfeld in der Ukraine schreckte bisher oft Geschäftsaktivitäten und Investitionen ab. Im Jahr 2014 musste ein Unternehmen durchschnittlich 277 Tage auf einen Stromanschluss warten, was der Ukraine Platz 185 von 189 im Ranking der Weltbank zur Wirtschaftsfreundlichkeit geführten Staaten bescherte. Andere „Schmerzpunkte“ umfassten den grenzüberschreitenden Handel (154. Platz im Ranking), Abwicklung von Insolvenzfällen (142.), Schutz von Minderheitsaktionären (109.) und Probleme bei der Zahlung von Steuern (108.)¹².

Um das Wirtschaftsumfeld zu verbessern identifizierte Minister Abromavičius in Zusammenarbeit mit Vertretern der Wirtschaft 201 Hürden für Unternehmen, von denen 84 bereits beseitigt wurden und 88 in Angriff genommen wurden, mit dem Ziel, sie bis Ende des Jahres abzuschaffen¹³. Gesetze, die die Registrierung neuer Unternehmen vereinfachen und Investorenrechte stärken, wurden verabschiedet. Die Anzahl an Lizenzen, die für Produktion und Verkauf von Erzeugnissen und Dienstleistungen erforderlich waren, wurden um 50% gesenkt, besonders in der Nahrungsmittel-, Energie- und IT-Branche. Darüber hinaus wurden 28 von 56 Gewerbeaufsichtsbehörden geschlossen, die unter dem zweifelhaften Ruf standen, als Instrumente für die Erpressung von Schutzgeldern zu dienen, anstatt die Konsumenten zu schützen¹⁴. Zusätzlich wurde eine Ombudsstelle für Unternehmen geschaffen, dem der ehemalige EU-Kommissar für Steuern und Zollunion, Audit und Betrugsbekämpfung Algirdas Šemeta als erster Direktor vorsteht¹⁵. Schließlich wurde auch die Anzahl der Steuern von 22 auf 11 reduziert und eine aktuell debattierte Steuerreform wird voraussichtlich einen einheitlichen Steuersatz von 20% für Lohnsteuer, Mehrwertsteuer, Einkommens- und Körperschaftssteuer einführen, was das Bezahlen der Steuern deutlich vereinfacht und das Potential für Konflikte mit den Steuerbehörden minimiert¹⁶.

Der nächste Schritt im Deregulierungsprogramm wird die Einrichtung einer „regulatorischen Guillotine“ sein. Diese besteht in einer systematischen Überprüfung der Geschäftsregulierung und umfassenden Beseitigung obsoleter Vorschriften. Die bei der Umsetzung dieser Methode international führende Beraterfirma Jacobs, Cordova and Associates, wird den Prozess mit vorbereiten und begleiten¹⁷.

1.2. Entbürokratisierung: Gemischte Ergebnisse

Im Gegensatz dazu gibt es in der Entbürokratisierung nur geringere Fortschritte zu verzeichnen, obwohl eine tiefgreifende Reform der öffentlichen Verwaltung für den gesamten Prozess von systemischer Bedeutung ist. Die Fähigkeit der Regierung, Reformen durchzusetzen, wird großteils davon abhängen, ob der Beamtenapparat imstande ist, neue politische Maßnahmen umzusetzen. In den letzten beiden Jahrzehnten hat es die Ukraine nicht geschafft, ihren sowjetisch geprägten Verwaltungsapparat zu reformieren, der darauf ausgerichtet ist, Anordnungen von oben umzusetzen, anstatt sinnvolle politische Maßnahmen zu entwickeln, diese zu kommunizieren und effektiv umzusetzen. Da die Beamtenlöhne niedrig und das Regelwerk zu Einstellung, Beförderung und Entlassung undurchsichtig waren, gelang es der öffentlichen Verwaltung nicht, talentierte und unbestechliche öffentliche Angestellte zu gewinnen, die eine verbesserte Ergebnisleistung ermöglichen könnten.

Viel könnte sich durch das umfassende Gesetz „Über den Staatsdienst“ verändern, das dem Parlament im März 2015 vorgelegt wurde. Wenn es verabschiedet wird, würde bei der Einstellung, Beförderung und Entlohnung ein leistungsabhängiger Ansatz angewandt werden, sowie Garantien gegen die willkürliche Entlassung

12. Weltbank, *Doing Business 2015: Ukraine*, Washington: World Bank, 2014.

13. Expertengespräch, 23.07.2015.

14. Stecklow, Steve, Piper, Elizabeth, Akymenko, Oleksandr, *Special Report: How scams and shakedowns brought Ukraine to its knees*, Reuters, 07.08.2014.

15. Ombudsstelle für Unternehmen, *Quartely Report April-June 2015*, eingesehen am 05.09.2015.

16. Aslund, Anders, *Ukraine Needs a Radical but Sensible Tax Reform*, Vox Ukraine, 04.09.2015.

17. Werchowna Rada der Ukraine, *Head of Verkhovna Rada Committee for Industrial Policy and Entrepreneurship Viktor Halasiuk meets with experts of Jacobs Cordova and Associates company*, Presseausendung, 28.04.2015.

öffentlicher Angestellter eingeführt¹⁸. Das Gesetz sieht auch eine dringend nötige Trennung der öffentlichen Verwaltung und der politischen Ämter vor. Das Gesetz ist jedoch in acht aufeinander folgenden Abstimmungen durchgefallen und es gibt noch kein konkretes Datum für seine Verabschiedung¹⁹.

Bisher wurden nur bruchstückhafte Maßnahmen umgesetzt. Um die Attraktivität der öffentlichen Verwaltung zu steigern wurde ein Gesetz verabschiedet, das bestehende Gehaltsbegrenzungen für hohe Beamte außer Kraft setzt. Im Bereich der Staatsbetriebe wurden offene Wettbewerbe für die Besetzung der Geschäftsführerstellen ausgeschrieben. Darüber hinaus wird derzeit darüber diskutiert, einen Sonderfonds für die Gehaltserhöhung der Staatsbediensteten einzurichten²⁰.

„SICHTBARER PERSONALWECHSEL IN DER VERKEHRSPOLIZEI“

Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung hätte auch durch systematische, leistungsabhängige Personalerneuerung verbessert werden können. Hier sind die Ergebnisse gemischt. So entließ das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Handel aufgrund von schlechten Arbeitsleistungen 400 von 1200 Beamten und stellte 85 neue Mitarbeiter aufgrund deren Qualifikationen ein²¹. Ein sehr sichtbarer Personalwechsel fand auch in der für ihre Bestechlichkeit berüchtigten Verkehrspolizei statt. Die neuen Verkehrspolizisten sind jünger, viel besser bezahlt, modern ausgebildet und nach westlichen Standards ausgerüstet. Die ersten 2000 Polizistinnen und Polizisten nahmen im Juli ihre Arbeit in Kiew auf, in den kommenden Monaten sollen Charkiw, Lwiw und Odessa folgen. Die neue Verkehrspolizei wird von der Bevölkerung als eine der bislang wenigen sichtbaren Reformen der Jazenjuk-Regierung begrüßt und ist zudem ein sichtbares Zeichen für internationale Unterstützung der Ukraine: Die USA stellten für die Ausbildung und Ausrüstung der Polizisten \$15 Mio. zur Verfügung und Japan spendete umweltfreundliche Streifenwagen²².

Allerdings verlief die Personalerneuerung in anderen Verwaltungsbereichen deutlich langsamer. Auch wenn die Regierung ihr Versprechen einer Reduktion der öffentlichen Verwaltung im Jahr 2015 um 10% hält, wird der Beschäftigungsgrad trotzdem höher sein als 2012²³. Darüber hinaus ist es unklar, zu welchem Ausmaß Kündigungen Leistungskriterien widerspiegeln oder doch eine Folge von willkürlichen Entscheidungen oder mechanistischen, flächendeckenden Kürzungen sind.

Ein weiterer Faktor, der die Qualität der öffentlichen Verwaltung hätte verbessern können, hat mit dem Lustrationssgesetz zu tun. Das Gesetz untersagt es hohen Beamten, die Verbindungen zum Janukowytch-Regime oder ausländischen Geheimdiensten hatten, bis zu zehn Jahre lang im öffentlichen Dienst tätig zu werden²⁴. Damit zielt es auf eine Gruppe von öffentlichen Bediensteten ab, die einen bedeutenden Stolperstein auf dem Weg zu Reformen darstellen könnten. Das Gesetz wurde jedoch schlecht gestaltet und ließ zu viele Schlupflöcher zu. So zum Beispiel die Tatsache, dass Entscheidungen über Entlassungen nicht von unabhängigen Stellen durchgeführt werden mussten, sondern von Abteilungsleitern, die dem Justizministerium unterstanden. Dadurch konnten Beamte, die unter das Lustrationsgesetz fielen, eine Kündigung abwenden, indem sie Vorgesetzte oder Mitarbeiter des Justizministeriums bestachen. Als Resultat haben aufgrund des Lustrationsgesetzes nur etwa 2000 Beamte - hauptsächlich aus der mittleren Führungsebene - die öffentliche Verwaltung verlassen²⁵. Dies steht im krassen Gegensatz zu Premierminister Jazenjuks Versprechen, etwa eine Million Beamte der Lustration zu unterziehen²⁶. Das Parlament arbeitet derzeit an einer Änderung des Gesetzes, um dessen Geltungsbereich auf eine größere Anzahl an Beamten auszuweiten und seine Umsetzungsstruktur zu verbessern²⁷.

18. OECD, *Anti-Corruption Reforms in Ukraine, Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, S. 86 ff, verabschiedet am 24.03.2015.

19. Reanimation Package of Reforms, *Infographics: Results of the Second Session of the Verkhovna Rada of the 8th Convocation*, eingesehen am 05.09.2015.

20. Der Fonds könnte mit der Unterstützung der Europäischen Union eingerichtet werden. Die Voraussetzungen für seine Einrichtung umfassen jedoch die Verabschiedung des Gesetzes „Über den Staatsdienst“, sowie eine Reformstrategie für die öffentliche Verwaltung. Mehr: *Offizielle Website des ukrainischen Präsidenten*.

21. Lichnerowicz, Agnieszka, *Ukraini minister walczy z plaga korupcji: W moim resorcie zwolnięm już 400 osób z 1200 zatrudnionych*, TOK FM, 19.06.2015.

22. Vlasov, Dmytro, *Ukraine's new police on charm offensive in Kiev*, AP, 24.07.2015.

23. „Anfang 2015 gab es 335.000 Beamte. 2012 betrug ihre Anzahl 275.000 und 2011 waren es 268.000 (...). Ein Abbau um 10% würde immer noch bedeuten, dass es mehr Beamte im Land gibt, als 2012 oder 2011“ (Ilanitskyi, Andrii, *The high price of democracy in Ukraine*, openDemocracy, 05.01.2015.)

24. Olszański, Tadeusz A., *The Ukrainian Lustration Act*, OSW Analyses, 01.10.2014.

25. Ukrainische Unabhängige Informationsagentur (UNIAN), *About 2,000 officials dismissed during lustration in Ukraine*, 15.04.2015.

26. Interfax-Ukraine, *Yatsenyuk: Ukraine lustration will cover 1 million officials*, KyivPost, 17.09.2014.

27. Democracy Reporting International, *Legislative Initiatives on Political Reforms in Ukraine's Verkhovna Rada* (Updated on 21 July 2015), S. 3, eingesehen am 05.09.2015.

1.3. Dezentralisierung: Politisch umstrittene Fortschritte

In Anbetracht des großen Umfangs an gesetzgeberischer Arbeit, die die Dezentralisierung erfordert, wurden beträchtliche Fortschritte gemacht, die jedoch politischen Schwierigkeiten unterworfen sind, besonders in Bezug auf den Konflikt mit Russland. Durch Verfassungsänderungen²⁸ und eine Reihe von Begleitgesetzen setzten die ukrainischen Gesetzgeber eine bedeutende Verlagerung politischer Zuständigkeiten von höheren auf niedrigere Verwaltungsebenen durch, besonders von Oblasts (Regionen) zu Gromadas (kleinste Verwaltungseinheiten)²⁹. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip haben niedrigere Verwaltungseinheiten somit mehr Zuständigkeit in Bereichen wie Bildung, Gesundheit, Infrastruktur und lokale Entwicklung. Um diese Aufgaben ausführen zu können, werden sie mehr Einnahmen aus lokalen Steuern und Abgaben nutzen können. Diese Reformschritte werden von einer freiwilligen Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten begleitet, um Skaleneffekte bei öffentlichen Dienstleistungen zu ermöglichen³⁰.

Ein umstritteneres Thema betrifft allerdings den Status ostukrainischer Territorien, die derzeit von durch Russland unterstützten „Separatisten“ kontrolliert werden (d.h. die „Volksrepublik Donezk“ (DNR) und die „Volksrepublik Lugansk“ (LNR)). Gemäß Absatz 11 des Abkommens Minsk II sind die ukrainischen Behörden dazu verpflichtet, eine „dauerhafte Gesetzesgrundlage“ zum „Sonderstatus“ dieser Territorien bis Ende 2015 zu verabschieden³¹. Dies führte zu zwei Kontroversen.

Erstens verlegte Präsident Poroschenko – Berichten zufolge auf Druck aus Deutschland, Frankreich und den USA³² – im Vorfeld der Abstimmung über die Verfassungsänderung einen Passus, der vorsah, dass dieser „Sonderstatus“ durch künftige Rechtsvorschriften festgelegt werden würde, von den allgemeinen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs in den eigentlichen Verfassungstext³³. Dies stieß im Parlament auf erbitterten Widerstand, da einige Abgeordnete einwandten, dieser Zug stelle einen ersten Schritt in Richtung einer Legalisierung der sogenannten „Volksrepubliken“ dar. Am 31. August 2015 verabschiedete das Parlament die Verfassungsänderung bei dessen erster Lesung nach angeheizten Diskussionen und mit einer einfachen Mehrheit von 256 Stimmen. Die Abstimmung wurde von gewaltsamen Protesten begleitet, für die die Regierung die nationalistische Partei Swoboda („Freiheit“) verantwortlich machte³⁴. Es bleibt offen, ob der Gesetzesentwurf zur Verfassungsänderung die notwendige Zweidrittelmehrheit bei der zweiten und letzten Lesung erhält, die später im Jahr stattfinden wird.

„RUSSLAND KÖNNTE
DIE REGIERUNG UNTER
DRUCK SETZEN, DIE
«FÖDERALISIERUNG» DES
LANDES VORANZUTREIBEN“

Zweitens sieht der Passus vor, dass der „Sonderstatus“ der DNR/LNR-Territorien erst im Rahmen künftiger Gesetze festgelegt wird. Die genauen Details bleiben also offen. Beispielsweise ist unklar, über welche Politikbereiche die von „Separatisten“ kontrollierten Gebiete autonom entscheiden können und welche in der Zuständigkeit der Zentralregierung in Kiew verbleiben. Offen bleibt auch, welche Regierungsfunktionen in den DNR- und LNR-Gebieten von der Zentralregierung finanziert werden sollen³⁵. Anders gesagt ist unklar, ob der „Sonderstatus“ nun „Dezentralisierung“ bedeutet (und den Territorien somit – wie im aktuellen Reformpaket vorgesehen – eine gewisse Autonomie zugestanden wird, in zentralen Politikbereichen jedoch weiterhin Kiew entscheidet) oder „Föderalisierung“ (und der DNR/LNR umfassende Autonomierechte in einem Ausmaß übertragen werden, das an eine rechtskräftige Aussetzung der Kontrolle über diese Gebieten grenzt)³⁶. Diese Ambiguität kann zu Konflikten mit Russland führen, in denen Russland die Regierung unter Druck setzt, eine „Föderalisierung“ voranzutreiben und damit den „Separatisten“ umfassende Autonomie zu übertragen (z.B. in der Strafverfolgung,

28. Die vom Verfassungsgericht am 31. Juli bestätigt wurden und deren Verabschiedung durch das Parlament und Unterzeichnung durch den Präsidenten vor den Lokalwahlen im Oktober 2015 erwartet wird.

29. Die Gliederung der ukrainischen Verwaltungseinheiten erfolgt auf drei Ebenen: Oblasts (Regionen), Rajone (regionale Subeinheiten) und Gromadas (Gemeinden).

30. Democracy Reporting International, *Constitutional Reforms in Ukraine: An update on Recent Developments and Debates*, S. 2 ff, eingesehen am 05.09.2015.

31. „Die Umsetzung einer Verfassungsreform in der Ukraine und das Inkrafttreten der neuen Verfassung Ende 2015, die als Schlüsselement für Dezentralisierung sorgt (unter Berücksichtigung der Besonderheiten der einzelnen Gebiete in den Regionen Donezk und Lugansk, in Übereinstimmung mit den Repräsentanten dieser Gebiete), sowie die Verabschiedung von dauerhafter Gesetzgebung über den Sonderstatus von einzelnen Gebieten in den Regionen Donezk und Lugansk, in Übereinstimmung mit den in Notiz [1] festgelegten Maßnahmen bis Ende 2015.“ Quelle: <http://www.unian.info/politics/1043394-minsk-agreement-full-text-in-english.html>

32. Kuczyński, Grzegorz, *Nuland zatrząsa Kijowem. Plotki o tajnej umowie Obamy z Putinem*, TVN24, 31.07.2015.

33. Konkret in Absatz 18 der Übergangsbestimmungen der Verfassung.

34. Zinets, Natalia, Balmforth, Richard, *Ukraine guardsman killed in nationalist protest outside parliament*, Reuters, 31.08.2015.

35. Im November 2014 setzte die Ukraine per Präsidialdekret die Auszahlung von Löhnen und Renten sowie die Finanzierung von Gesundheits- und anderen staatlichen Dienstleistungen in den besetzten Gebieten aus und wies öffentliche Bedienstete dazu an, sich in Gebiete, die von der Regierung kontrolliert werden, zu begeben. Bewohner der besetzten Gebiete können jedoch nach wie vor Sozialhilfe in von der Regierung kontrollierten Gebieten in Anspruch nehmen. Zusätzliche Information bei: [International Crisis Group](http://www.internationalcrisisgroup.org).

36. Olszański, Tadeusz A., *Ukraine: sovereign decentralisation or federalism without sovereignty?*, OSW Kommentar, 18.04.2014.

Außenpolitik, Judikative, öffentlicher Verwaltung oder der Nutzung natürlicher Ressourcen), zugleich aber so viel wie möglich für öffentliche Dienstleistungen in diesen Regionen zu bezahlen (z.B. Löhne, Renten, Gesundheit, Bildung oder Energie).

Darüber hinaus befürchten einige Stimmen, dass - auch wenn ein künftiges Gesetz zur Definition des „Sonderstatus“ das Ausmaß an politischer Autonomie der DNR/LNR einschränkt - eine künftige pro-russische Regierung in Kiew diese Autonomie unkompliziert ausdehnen könnte, da hierfür nur eine einfache Mehrheit im Parlament nötig ist und nicht, wie bei Verfassungsänderungen, eine Zweidrittelmehrheit.

1.4. Entoligarchisierung: Neue Gesetzgebung – eingeschränkte Umsetzung

„ENTOLIGARCHISIERUNG
ALS LACKMUSTEST
FÜR DIE GESAMTEN
REFORMBESTREBUNGEN“

Bei der Entoligarchisierung wurden in Sachen Gesetzgebung beträchtliche Fortschritte erzielt, in Sachen Umsetzung jedoch nur begrenzte. Entoligarchisierung kann als Lackmustest für die gesamten Reformbestrebungen gesehen werden, da sie das Kernproblem des ukrainischen Staats angeht: Korruption. Ukrainische Oligarchen konnten über die verschiedensten Kanäle finanzielle Mittel veruntreuen. Sie manipulierten das öffentliche Vergabewesen, zapften öffentliche Subventionen ab (besonders im Energiesektor), betrieben Insiderprivatisierung sowie groß angelegte Steuerhinterziehung und streiften unerlaubte Gewinne aus Staatsbetrieben ein³⁷.

Allein die Manipulationen des öffentlichen Vergabewesens bedeuteten für den Staatshaushalt einen geschätzten jährlichen Verlust von €11 Mrd.³⁸.

Oligarchische Interessen erstreckten sich auch auf den politischen Prozess. Im Gegenzug für Wahlkampfspenden und Mediengänge verabschiedeten „gekaufte“ Abgeordnete für ihre oligarchischen Unterstützer vorteilhafte Gesetze, setzten in Ministerien, Regierungsbehörden und Staatsunternehmen wohlgesonnene Beamte ein und demontierten die gerichtliche Kontrolle. Da vieles davon allgemein bekannt ist, stellt es keine Überraschung dar, dass die Ukraine im 2014 von Transparency International erhobenen Korruptionswahrnehmungsindex den 142. Platz unter 175 Staaten einnimmt³⁹.

In der Gesetzgebung wurden beeindruckende Fortschritte im Bereich Korruptionsbekämpfung erzielt, was insbesondere auf Druck des IWF, der Europäischen Union und Akteuren der Zivilgesellschaft zurückgeht:

- Neue Gesetze über die Transparenz von Eigentumsverhältnissen erschweren es Staatsbediensteten wesentlich, illegale Vermögenswerte (Unternehmensbeteiligungen, Immobilien und Autos) zu verstecken.
- Das öffentliche Vergabewesen wird nun über eine Online-Plattform abgewickelt, die gemeinsam mit Transparency International entwickelt wurde⁴⁰.
- Energiesubventionen wurden gekürzt, wodurch Gaspreise um 280% und Heizkosten um 66% anstiegen; zugleich wurden die ärmsten Haushalte durch ein Unterstützungsprogramm entlastet. Ein umfassendes Reformgesetz zum Gasmarkt zerschlägt das monopolistische Staatsunternehmen Naftogaz in getrennte Produktions-, Transport-, Lager- und Vertriebsunternehmen, um so einen wettbewerbsorientierten Markt in Übereinstimmung mit dem Dritten Energiepaket der EU zu schaffen⁴¹.
- Gesetze über Staatsunternehmen verbessern die Transparenz der Unternehmensführung, der Berichterstattung über Geschäftsergebnisse und der Ernennung von Geschäftsführern.

37. Matuszak, Stawomir, *The oligarchic democracy: The influence of business groups on Ukrainian politics*, OSW Study 42/2012.

38. Mostovych, Anna, *Yanukovich and co. stole over \$11 billion annually*, Euromaidan Press, 09.09.2014.

39. Transparency International, *2014 Corruption Perceptions Index – Results*. Eingesehen am 05.09.2015.

40. Die Plattform namens ProZorro stellt ein Pilotprojekt dar, das für Ausschreibungen in der Höhe von bis zu 100.000 UAH verwendet wird. Der Einführungsplan sieht vor, ab 2016 den Großteil der öffentlichen Ausschreibungen über die Plattform abzuwickeln.

41. Obwohl die Ukraine kein Mitglied der Europäischen Energiegemeinschaft ist, orientiert sich das Land am Dritten Energiepaket der EU. Zusätzlich erweiterte die Ukraine Kapazitäten für den Umkehrfluss mit der Slowakei, Ungarn und Polen. So kamen in der ersten Jahreshälfte von 2015 bereits 62% der Gasimporte aus EU-Mitgliedsstaaten. In Zukunft könnten alle Gasimporte von der EU anstatt von Russland kommen, wodurch undurchschaubare Zwischenhändler, die vom Gashandel mit Russland profitieren, ausgeschaltet werden. Mehr dazu: Konończuk, Wojciech, *Reform #1. Why Ukraine has to reform its gas sector*.

- Ein Gesetzespaket zum Bankensektor erschwert die Nutzung von Banken für Geldwäsche und undurchsichtige Insider-Geschäfte, die die öffentliche Einlagensicherung gefährden⁴².
- Ein Gesetz zum öffentlichen Rundfunk ermöglicht die Schaffung eines öffentlich finanzierten, aber im Ansatz politisch unabhängigen Mediendienstes.
- Ein Gesetz zur Parteienfinanzierung kann es Oligarchen erschweren, ihre finanzielle Hebelwirkung auf Politiker auszuüben.

Zusätzlich wurden zwei Antikorruptionsbehörden eingerichtet. Die Nationale Agentur zur Korruptionsprävention wird die Vermögensverhältnisse von Parlamentsabgeordneten, Bürgermeistern, Polizisten, Richtern und Staatsanwälten überprüfen und Interessenskonflikte im öffentlichen Dienst beobachten. Das Nationale Antikorruptionsbüro wird überdies Ermittlungsverfahren leiten und Gerichtsverfahren gegen hohe Beamte anstrengen, deren Einkommensprofile nicht ihren Ausgaben entsprechen.

Die Fortschritte in der Gesetzgebung gingen jedoch nicht mit einer raschen Umsetzung einher. Bis heute wurden nur wenige prominente Geschäftsleute, Politiker oder öffentliche Bedienstete aufgrund von Korruptionsvorwürfen schuldig gesprochen. Dies ist teilweise auf die stagnierenden Fortschritte bei der Umsetzung von Reformen der Staatsanwaltschaft und Justiz zurückzuführen, die als eine der am stärksten vernachlässigten Bereiche der Reformagenda gelten⁴³. Die „Säuberung“ der Reihen der Staatsanwälte und Richter von Beamten mit Verbindungen zu Gönnern in der Geschäftswelt oder Politik sowie die Schaffung wirksamer Mechanismen zur Selbstreinigung, die mit dem Prinzip der Gewaltenteilung in Einklang stehen, wurden ohne großen politischen Elan unternommen⁴⁴. Ein bedeutendes Hindernis in diesem Prozess stellt auch die Tatsache dar, dass der Präsident bislang Generalstaatsanwälte berufen hat, die wenig Motivation bei der Umsetzung tiefgreifender Reformen in ihrer Institution an den Tag legten. Es besteht die Hoffnung, dass ein neues Gesetz zur Strafverfolgung, das am 15. Juli in Kraft trat, sowie eine Verfassungsänderung über die Einstellung, Beurteilung und Entlassung von Richtern, wie derzeit in der Kommission für Verfassungsänderungen diskutiert, das Umfeld verbessern kann. Insgesamt sind aber in diesem systemisch relevanten Bereich tiefergreifende und schnellere Fortschritte nötig.

Tabelle 1 ▶ Reformfortschritte in der Ukraine

REFORMBEREICH	FORTSCHRITTE SEIT DEZEMBER 2014 ¹
Deregulierung	Deutliche Fortschritte
Entbürokratisierung	Mäßige und langsame Fortschritte
Dezentralisierung	Deutliche, jedoch politisch umstrittene Fortschritte
Entoligarchisierung	Fortschritte in der Gesetzgebung, jedoch eingeschränkte Umsetzung

Quelle: eigene Darstellung

1. Wie bereits vorher erläutert wurde Dezember 2014 als Anfangspunkt für die Analyse herangezogen, da dieses Datum den Beginn von Arsenij Jazenjuks Amtszeit als Premier bezeichnet. Vor diesem Datum war eine Übergangsregierung im Amt, die in ihren Reformbestrebungen großen Zwängen unterworfen war, da das Parlament nach wie vor von Persönlichkeiten dominiert war, die mit dem ehemaligen Präsidenten Janukowytsch im Bunde waren (für Details siehe Astund 2015, S. 113-132).

Diese kurze und notwendigerweise unvollständige Übersicht zeigt, wie berstend voll die ukrainische Reformagenda ist. Die Fortschritte waren bis heute ungleichmäßig (siehe Tabelle 1). Bedeutende Verbesserungen sind in den Bereichen Deregulierung und Dezentralisierung zu verzeichnen; auch in Sachen Gesetzgebung wurden beeindruckende Schritte in Richtung Entoligarchisierung unternommen. Die Reform des überdimensionierten, sowjetisch geprägten Beamtenapparats bleibt jedoch bruchstückhaft und die Nachhaltigkeit der Anstrengungen zur Veränderung des oligarchisch-kapitalistischen Systems ist anzuzweifeln. Fortschritte im Bereich der Dezentralisierung könnten unterdes leicht politischen Erwägungen angesichts des fortdauernden Konflikts mit Russland zum Opfer fallen.

42. Mehr als 50 zahlungsunfähige bzw. betrügerisch agierende Banken wurden seit Ende 2013 vom Markt genommen. Dadurch kam es zwar zu erheblichen Ausschüttungen des Einlagensicherungsfonds, als Resultat ist aber nun das ukrainische Bankensystem weitgehend bereinigt von zweifelhaften Bankinstituten.

43. Democracy Reporting International, *Ukraine's Political Reforms: One Year on from Euromaidan*, eingesehen am 05.09.2015.

44. Popova, Maria, *Ukraine's Judicial Reforms*, Vox Ukraine, 15.12.2015.

2. Stolpersteine und Lichtblicke im Reformprozess

Der ukrainische Reformprozess findet in einem schwierigen politischen und wirtschaftlichen Kontext statt. Dieser erschwert zusätzlich die Modernisierung eines Staates, der in den letzten zwei Jahrzehnten Reformanstrengungen in vielen Bereichen versäumte. Der Kontext birgt jedoch auch positive Faktoren, die es vor den Euromaidan-Protesten nicht gab. Das weckt Hoffnungen, dass den Reformern die Modernisierung des Landes tatsächlich gelingt.

2.1. Hindernisse und Risiken

Der Konflikt im Donbas stellt eine große finanzielle, wirtschaftliche und politische Herausforderung dar. Allein die Durchführung des Militäreinsatzes kostet bis zu \$7 Mio. pro Tag⁴⁵. Die drohende Eskalation erschwert es, ein attraktives Umfeld für dringend benötigte Auslandsinvestitionen zu schaffen. Die Versorgung von mindestens 1,4 Mio. Binnenflüchtlingen⁴⁶ stellt eine humanitäre und politische Herausforderung dar, besonders für die Regionen, die an den Donbas angrenzen, wo hohe Arbeitslosigkeit, Wohnungsknappheit und der überforderte öffentliche Dienst immer stärker zu einem destabilisierenden Faktor geworden sind. Der Militäreinsatz stellt auch eine Belastung für die Entscheidungsfähigkeit der wichtigsten politischen Akteure dar, die ihre Aufmerksamkeit nun zwischen militärischer Planung und Reformprogramme aufteilen müssen. Der Konflikt versetzte auch der sofortigen Entoligarchisierung nach der Euromaidan-Revolution einen Schlag, da einige Oligarchen wichtige finanzielle Unterstützer pro-ukrainischer Kämpfer waren⁴⁷.

Darüber hinaus stellt die Gefahr des wirtschaftlichen Zusammenbruchs ein Risiko da. Gemäß dem IWF sank das ukrainische BIP im ersten Quartal von 2015 um 18% und soll 2015 insgesamt um 9% sinken. Die öffentliche Verschuldung soll 2015 94,5% erreichen; Teile davon lauten auf Fremdwährungen, was die Schuldenstände aufgrund von Kursschwankungen weiter ansteigen lassen könnte. Ferner müssen \$15,3 Mrd. aus Schuldenumstrukturierung gewonnen werden, um die Lücke von \$40 Mrd. in der öffentlichen Finanzierung zwischen 2015-2018 schließen zu können. Hier konnte man sich mit den Gläubigern im August 2015⁴⁸ auf einen Schuldenschnitt und Laufzeitverlängerungen einigen, jedoch bleibt der Tilgungsstatus einer Anleihe über \$3 Mrd. unklar, die Russland in der Janukowytsch-Zeit gekauft hatte⁴⁹. Die schwierige wirtschaftliche Situation stellt eine Belastung für die öffentlichen Finanzen dar, die es erschwert, harte Reformen mit zusätzlichen sozialen Ausgaben abzufedern und die Regierung dazu zwingt, unpopuläre Austeritätsmaßnahmen zu ergreifen. Außerdem sinkt dadurch das Vertrauen der ausländischen Investoren, dass die Ukraine ein sicheres Land für geschäftliche Aktivitäten ist. Und das zu einem Zeitpunkt, in dem ukrainische Unternehmen verzweifelt auf der Suche nach Investitionen zur Erschließung der EU-Märkte sind.

„INTERESSENGRUPPEN
BREMSTEN REFORMEN
IN DEN LETZTEN
JAHRZEHNEN
MASSGEBLICH“

Interessengruppen sind ein Faktor, der in den beiden vergangenen Jahrzehnten maßgeblich Reformen verhinderte. Der Rolle der Oligarchen kommt hier ein besonderes Risiko zu⁵⁰. Wegen ihres Einflusses auf Parlament, Medien, Verwaltung, Staatsanwaltschaft und Justiz könnten Oligarchen Projekte der Legislative blockieren, ihre Umsetzung sabotieren und die Regierung unter Druck setzen, Gesetze aufzuheben oder aufzuweichen, sobald die Aufmerksamkeit der internationalen Geber zurückgeht. Ihr Einfluss geht auch auf die strukturelle Macht der von ihnen kontrollierten Vermögenswerte zurück⁵¹.

45. Ukrainische Unabhängige Informationsagentur (UNIAN), *Yatsenyuk to Steinmeier: every day of Donbas war costs Ukraine up to \$7 mln*, 29.05.2015.

46. Beobachtungszentrum für Binnenflüchtlinge (IDMC), *IDMC estimates that there are 1.4 million IDPs in Ukraine as of August 2015*, eingesehen am 05.09.2015.

47. Chazan, Guy, Olearchyk, Roman, *Ukraine: An oligarch brought to heel*, Financial Times, 25.03.2015.

48. Doff, Natasha, Krasnolutska, Daryna, *Ukraine Wins Debt Relief as Russia Refuses to Join Agreement*, Bloomberg, 27.08.2015.

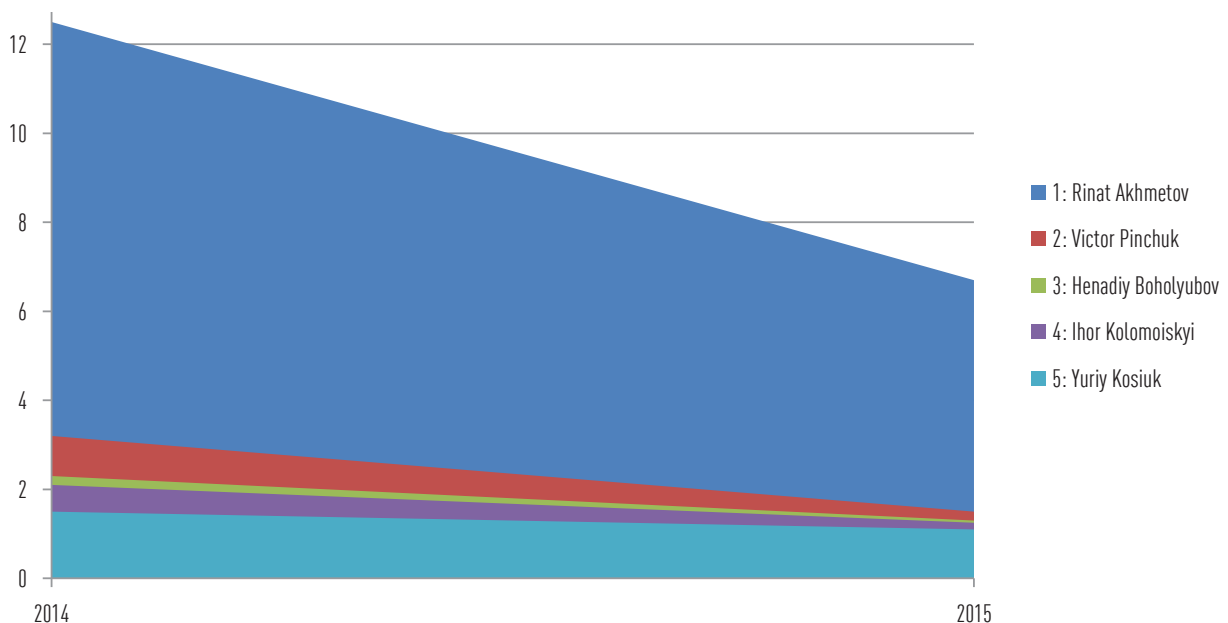
49. Talley, Ian, *What's \$3 Billion Between Enemies? Ukraine and Russia Battle Over Debt Terminology*, WSJ Blog, 28.03.2015.

50. Matuszak, Stawomir, *The oligarchic democracy: The influence of business groups on Ukrainian politics*, OSW Study 42/2012.

51. Es gibt unterschiedliche Einschätzungen zum Anteil der ukrainischen Wirtschaft, der von Oligarchen kontrolliert wird, die zwischen 38-85% liegen. Die Einschätzung wird von methodologischen Problemen erschwert (Wer zählt als „Oligarch“? Was verstehen wir unter „Wirtschaft“ und was unter „kontrollieren“? Wie können Vermögen trotz undurchsichtiger Buchhaltungssysteme geschätzt werden?). Eine Überschlagsrechnung zeigt, dass 2014 fünf der reichsten Personen in der Ukraine zusammen \$21,6 Mrd. besaßen, was 16,4% des BIP ausmacht. Zum Vergleich besaßen die fünf reichsten Personen in Deutschland 2014 nur 2,5% des BIP. Diese Rechnung basiert auf [Daten der Weltbank zu BIP-Niveaus aus dem Jahr 2014](#) sowie Daten von [Forbes](#) und [Manager Magazin](#).

Gewisse Anzeichen deuten darauf hin, dass die Macht der Oligarchen im Schwinden begriffen ist⁵². Zwischen 2014 und 2015 verloren die fünf reichsten Oligarchen etwa 50% ihres Vermögens (siehe Abbildung 1). Dies liegt teilweise daran, dass ihre Vermögenswerte in den von den „Separatisten“ kontrollierten Gebieten in der Ostukraine lagen, teilweise auch daran, dass Handelsbeziehungen zu Russland gekappt wurden und teilweise auch an neuen Gesetzen und Regulierungen. Darüber hinaus werden Oligarchen immer häufiger um öffentlich sichtbare Zeichen ihres Einflusses gebracht⁵³. Im März 2015 verlor Ihor Kolomojskyj seine Position als Gouverneur der Region Dnipropetrowsk. Auch Dmytro Firtasch musste einen Rückschlag hinnehmen, als sein Protegé und Chef des ukrainischen Inlandsgeheimdienstes SBU Walentyn Nalywajtschenko im Juni 2015 entlassen wurde. Firtasch selbst steht derzeit in Österreich unter Hausarrest aufgrund US-amerikanischer Korruptionsvorwürfe.

Abbildung 1 ► Ukrainische Milliardäre – die Top 5 (Nettovermögen in US\$ Mrd.)



Quelle: Carnegie Endowment for International Peace

Andererseits ist es etwas früh, um sagen zu können, ob es sich dabei um eine nachhaltige Tendenz handelt. Verringerte Vermögensstände bedeuten nicht automatisch einen reduzierten Einfluss auf den politischen Prozess. Es ist öffentlich bekannt, dass Teile des aktuellen Parlaments de facto Oligarchen repräsentieren, die die entscheidende Finanzierung der Wahlkämpfe und der Medienberichterstattung übernehmen⁵⁴. Die oligarchische Dominanz auf dem Medienmarkt ist ebenfalls weitgehend unverändert⁵⁵. Ebenso schwächt die Tatsache, dass Präsident Poroschenko immer noch Vermögenswerte besitzt, die zu potentiellen Interessenskonflikten führen könnten (z.B. Anteile an der MIB Bank und am TV-Sender „Kanal5“), die Wahrnehmung der Seriosität des Kampfs gegen oligarchischen Einfluss⁵⁶.

Außerdem scheint sich das Zeitfenster für Reformen zu schließen. Etwa eineinhalb Jahre sind seit den Maidan-Protesten vergangen; konkrete positive Auswirkungen der Reformen machen sich jedoch nur eingeschränkt bemerkbar. Gleichzeitig ist der Preis für die Reformen deutlich spürbar, beispielsweise durch die drastische Erhöhung der Energiepreise. Folgen davon könnten soziale Unruhen sein (deren Extremform manchmal als „dritter Maidan“ bezeichnet wird), politische Instabilität und der Aufstieg zur Macht von populistischen reformkritischen Parteien oder neuen Parteien, die von Oligarchen kontrolliert werden, wie derzeit „Ukraine der Zukunft“ und „Ukrop“⁵⁷.

52. Aslund, Anders, *Ukraine: What Went Wrong and How to Fix It*, Washington: Peterson Institute for International Economics, 2015, S. 26-32.

53. Jarábik, Balázs, Bila, Yuliya, *And Then There Were Five: The Plight of Ukraine's Oligarchs*, Carnegie Endowment for International Peace, 17.06.2015.

54. Die ukrainischen Zeitungen veröffentlichen regelmäßig eine Übersicht über die jeweilige „Zugehörigkeit“ der Abgeordneten zu den Oligarchen, siehe: *The capital news of Ukraine*.

55. Dovzhenko, Otar, *Media serfdom in Ukraine*, openDemocracy, 06.05.2015.

56. Bidder, Benjamin, *Fitz in der Ukraine: Die zweifelhaften Poroschenko-Connections*, Spiegel Online, 03.08.2015.

57. Olszański, Tadeusz A., *A trial of strength in Ukrainian politics after the head of the special services resigns*, OSW Analyses, 24.06.2014.

2.2. Reformbeschleuniger und Hoffnungsträger

Der Reformkontext weist jedoch auch Faktoren auf, die tiefe Veränderungen möglich erscheinen lassen. Erstens werden die ukrainischen Reformen von einer Regierung und einem Parlament umgesetzt, die seit der Unabhängigkeit des Landes im Jahr 1991 nie professioneller, reform- und EU-orientierter waren als heute. In der Regierung werden wichtige Ämter von im Ausland geborenen und westlich ausgebildeten Fachkräften bekleidet, die keine Verbindungen zum alten System haben⁵⁸. Das gilt für Natalija Jaresko, gebürtige US-Amerikanerin und Finanzministerin, Aivaras Abromavičius, gebürtiger Litauer und Minister für wirtschaftliche Entwicklung, sowie für ein Team von Führungskräften, das aus gebürtigen Georgiern besteht, wie Dawid Sakwarelidse, stellvertretender Generalstaatsanwalt und Eka Skuladse, stellvertretende Innenministerin, verantwortlich für die Polizeireform. Reformorientierung hat auch Einzug in die Werchowna Rada gehalten, wo nun eine Gruppe von zivilgesellschaftlichen Experten, Aktivisten und Journalisten, die aus der Euromaidan-Bewegung stammt, ins Parlament einzog und die fraktionsübergreifende Gruppe der „Eurooptimisten“ gründete⁵⁹. Trotz aller Probleme gibt es nun einen größeren Reformwillen als in den letzten beiden Jahrzehnten.



ZIVILGESELLSCHAFTLICHE ORGANISATIONEN TREIBEN DEN REFORMPROZESS VORAN”

Zweitens hat ein Netzwerk neuer, professioneller zivilgesellschaftlicher Organisationen (ZGO) eine Schlüsselrolle im Reformprozess übernommen⁶⁰. Diese ZGO stellen inhaltliche Expertise bereit, fungieren als Watchdogs und sind eine Ausbildungsstätte für zukünftige, verantwortungsvolle Politiker und Beamte. Die ZGO überwachen auch die Umsetzung von Reformen und – im Falle von Unregelmäßigkeiten oder Verzögerungen – alarmieren sie die internationalen Geber, führen Medienkampagnen durch und organisieren Straßenproteste⁶¹. Sie übernehmen auch eine wichtige Rolle in der

Versorgung der ukrainischen Öffentlichkeit mit Informationen über Reformfortschritte und tragen so zur Sicherung der öffentlichen Unterstützung bei.

Das Ökosystem reformorientierter ZGO beinhaltet erstens „Reformplattformen“, die im Nationalen Reformrat repräsentiert sind. Beispielsweise koordiniert das Reanimation Package for Reforms⁶² Arbeitsgruppen, in denen Experten Gesetze in den wichtigsten Reformbereichen vorbereiten, mithilfe eines Netzwerks von reformorientierten Abgeordneten Lobbyarbeit für deren Verabschiedung leisten und den gesetzgebenden Prozess und die anschließende Umsetzung genau beobachten.

Eine zweite Gruppe umfasst Think Tanks, Watchdogs und Interessensverbände, die ihre Experten oft an Reformplattformen wie das Reanimation Package „ausleihen“, aber unabhängig arbeiten und die öffentliche Meinung durch Medieninterviews, Anprangern von Manipulationsversuchen oder unabhängige Analysen zu den wichtigsten Reformthemen beeinflussen. Diese ZGO arbeiten teils auch direkt mit der Regierung und den internationalen Gebern zusammen. Transparency International hat beispielsweise die Online-Plattform für das öffentliche Vergabewesen ProZorro mitentwickelt.

Schließlich wird die politische Arbeit durch eine dritte Gruppe begleitet, die zivilgesellschaftlichen Medieninitiativen. Dazu gehören unabhängigen TV-Sender (wie etwa hromadske.tv), Social Media-Initiativen (wie Euromaidan Press), Antipropaganda-Projekte (wie StopFake) und unabhängige Plattformen für Pressekonferenzen (wie das Ukraine Crisis Center).

Trotzdem wurde das volle Potenzial der reformorientierten ZGO bisher noch nicht ausgeschöpft. In der Regierung, im Parlament und in der Verwaltung besteht eine gewisse Zurückhaltung, ZGO im

58. Kościński, Piotr, Zasztowt, Konrad, *Foreigners in the Ukrainian Government: A Unique Solution for Challenging Times*, PISM Policy Paper Nr. 28 (130), September 2015.

59. Wikipedia, *Interfaktsional Union "Eurooptimists"*, eingesehen am 05.09.2015.

60. Ogryzko, Olesia, Pishchikova, Kateryna, *Civic awakening: The impact of Euromaidan on Ukraine's politics and society*, FRIDE Working Paper Nr. 124, July 2014.

61. Radio Free Europe, *Ukrainian Activists Stage Toilet Protest*, 17.06.2015.

62. Website: *Reanimation Package of Reforms*.

„DIE EU-UNTERSTÜTZUNG DER UKRAINISCHEN ZIVILGESELLSCHAFT IST ANGESICHTS DEREN BEDEUTUNG RELATIV GERING“

Entscheidungs- und Beobachtungsprozess der öffentlichen Politik als Partner - und nicht als Feinde - zu betrachten. Hinzu kommt, dass ZGO von einer besseren Koordination ihrer Anstrengungen profitieren könnten. Trotz dieser Herausforderungen stellen sie eine neue Gruppe von Akteuren dar, die es in den letzten beiden Jahrzehnten nicht gegeben hat und die nun verspricht, die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Umsetzung der Reformen zu erhöhen.

Internationale Organisationen, im Besonderen die EU und der IWF, aber auch die diplomatischen Dienste der USA und der EU-Mitgliedsstaaten stellen einen dritten reformbeschleunigenden Faktor dar. Sie haben Einfluss auf den Reformprozess, da sie über die Ausschüttung von Finanzhilfsmitteln entscheiden, die an das Erreichen der Reformziele gebunden sind. Paradoxerweise verstärkt gerade die schwierige finanzielle Lage des ukrainischen Staates diese Hebelwirkung und ermöglicht so tiefergründigere Reformen. Abseits der finanziellen Hilfe liefern internationale Organisationen und bilaterale Partner eine dringend nötige fachliche Unterstützung, z.B. durch Berater, die Ministerien zur Seite gestellt werden oder Workshops zum Austausch über bewährte Praxislösungen. Internationale Unterstützung wird mithilfe von internationalen hochrangigen Konferenzen und im Rahmen der G7 koordiniert.

Um wirksam arbeiten zu können, müssen die internationalen Geber Zugang zu vertrauenswürdigen Informationen über den Reformfortschritt haben, der allerdings einen Beobachtungsaufwand voraussetzt, der ihre personellen Kapazitäten übersteigt. Daher gehen sie eine symbiotische Beziehung mit den ukrainischen zivilgesellschaftlichen Organisationen ein, die umfassende Beobachtungen anstellen und analytische Ergebnisse an die Entscheidungsträger der Geber weitergeben.

Schließlich, viertens, hat die Umsetzung von Schlüsselreformen gerade erst begonnen oder wird in Kürze beginnen. Wenn die Verbesserungen in der Regierungsführung - und mittelfristig auch verbesserte Lebensstandards - sichtbar werden, kann die öffentliche Auffassung, dass die Vorteile der Reformen ihre Kosten wert sind, gestärkt werden. Tabelle 2 gibt einen Überblick über einige der anstehenden Reformumsetzungen.

Tabelle 2 ► In Kürze erwartete Reformumsetzungen (Auswahl)

REFORM	BESCHREIBUNG	DATUM DER EINFÜHRUNG
Einführung einer neuen Verkehrspolizei	Einführung eines jungen, gut ausgebildeten, gut ausgestatteten und gut bezahlten Polizeiapparats	Umgesetzt in Kiew im Juli 2015, Einführung in Odessa, Charkiw und Lwiv bis Ende 2015
Öffnung der öffentlichen Register	Öffnung der Register für Eigentum, Autos und Unternehmenseigentum, um bessere öffentliche Überprüfungen der Korruptionsschemata zu ermöglichen.	Bereits teilweise fertiggestellt, vollständige Umsetzung Ende 2015
Eröffnung des Nationalen Antikorruptionsbüros	Wird Voruntersuchungen leiten und Klagen gegen leitende Beamten einreichen, die in Korruptionsfälle verwickelt sind	Bis Ende 2015
Online-Plattform für das öffentliche Vergabewesen	Die Plattform ProZorro wird eine transparente Abwicklung der öffentlichen Aufträge ermöglichen.	Wird derzeit für Beschaffungsaufträge in der Höhe von bis zu 100.000 UAH verwendet, ab Januar 2016 entfällt diese Beschränkung
Gasmarktreform	Zerschlagung des Staatsunternehmens Naftogas und schrittweise Einführung eines wettbewerbsorientierten Marktes in Übereinstimmung mit dem dritten EU-Energiepaket	Inkrafttreten des Gasmarktgesetzes im Oktober 2015
Regionale Dezentralisierung	Entscheidungskompetenz wird gemäß dem Subsidiaritätsprinzip an die niedrigste Regionaleinheit übertragen, was mit höheren Einnahmen auf Lokalebene verbunden sein wird	Umzusetzen bis Oktober 2015

Quelle: Eigene Darstellung

3. Die vielseitige Unterstützung der EU im Reformprozess

Die EU stellt eine der bedeutendsten externen Triebkräfte im ukrainischen Reformprozess dar. Sie war und ist die wichtigste internationale Geberin seit der Unabhängigkeit des Landes. Die EU hat die Post-Maidan-Reformagenda politisch und wirtschaftlich unterstützt. Im Vergleich zu den anderen internationalen Akteuren liegt ihr entscheidender Mehrwert in ihrem Schwerpunkt auf strukturellen und systemischen Reformen. Die Unterstützung seitens der EU umfasst die Bereitstellung von fachlicher Expertise, makrofinanzielle Hilfe und Kredite, einseitige handelspolitische Maßnahmen, Entwicklungshilfe und Budgethilfe, sowie die Bereitstellung von Finanzmitteln für Investitionsprojekte. Eine umfassende Übersicht über alle Unterstützungsmaßnahmen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten würde den Umfang dieses Papiers sprengen. Im Folgenden konzentrieren wir uns daher auf die Schlüsselemente der Unterstützungsmaßnahmen seitens der EU und beurteilen ihre Stärken und Schwächen.

3.1. Technische Unterstützung

Im April 2014 richtete die Europäische Kommission eine Unterstützungsgruppe für die Ukraine in Brüssel ein, um Ressourcen und fachliche Expertise für die Umsetzung umfassender wirtschaftlicher und politischer Reformen zu koordinieren. Die Einrichtung der Unterstützungsgruppe war auch eine symbolische Geste. Erstmals hatte die EU somit eine solche Gruppe für einen Drittstaat eingerichtet. Mit dreißig Vollzeitkräften soll sie umfassende Hilfestellung im ukrainischen Reformprozess bieten. Als Basis für die Arbeit der Gruppe dient die „Europäische Agenda für Reform“⁶³, die EU-Aktivitäten mit den kurz- bis mittelfristigen Bedürfnissen der Ukraine verknüpft. Die Gruppe zielt darauf ab, die Expertise der Mitgliedsstaaten zu mobilisieren und die Koordination mit den anderen internationalen Gebern sicherzustellen. Sie hatte in bestimmten Bereichen bereits einen positiven Einfluss auf den Reformprozess. Ein Beispiel dafür war ihre Unterstützung des Landwirtschaftsministeriums bei der Ausarbeitung einer landwirtschaftlichen Reformstrategie.

Zwei Faktoren scheinen jedoch die Funktionsfähigkeit der Gruppe zu hemmen. Der erste betrifft die unzureichende Absorptionsfähigkeit und den bürokratischen Widerstand seitens einiger ukrainischer Behörden. Der zweite Faktor ist die eher begrenzte Größe der Unterstützungsgruppe in Anbetracht ihres umfassenden Mandats. Die Tatsache, dass die ‚Greece Task Force‘ der Kommission mit der weitaus eingeschränkteren Aufgabe, die Behörden bei der Umsetzung der Strukturreformen zu unterstützen, doppelt so viel Personal umfasst als die Unterstützungsgruppe der Ukraine, veranschaulicht die Situation.

Die erwähnten Hemmnisse gelten auch für ein anderes Instrument der fachlichen Unterstützung, nämlich die EU-Beratungsmission in der Ukraine (EUAM). Die zivile Mission im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) mit Sitz in Kiew wurde am 1. Dezember 2014 vorerst für eine Dauer von zwei Jahren eingerichtet. Sie zielt darauf ab, kohärente Reformen voranzutreiben und die Umstrukturierung der ukrainischen Sicherheitsdienste einschließlich der Polizei im Sinne der Rechtsstaatlichkeit vorzunehmen. Die EUAM Ukraine steht vor der schwierigen Aufgabe, den ukrainischen zivilen Sicherheitssektor in Kooperation mit dem Innen-, Außen-, und Justizministerium, sowie dem Grenzschutzdienst und dem Sicherheitsdienst zu „entsowjetisieren“.

In den Ministerien scheint es jedoch relativ großen Widerstand gegen systemische Reformen zu geben. Der Leiter der EUAM Kalman Mizsei erklärt diesen Widerstand dadurch, dass „viele Menschen auf unterschiedliche Weise vom alten, ineffizienten und großteils korrupten System profitierten“⁶⁴. Darüber hinaus ist die EUAM im Vergleich zu anderen zivilen GSVP-Missionen eher klein. Ein guter Referenzpunkt ist die EU-Rechtsstaatlichkeitsmission EULEX Kosovo, die über ein Jahresbudget von €90 Mio. und einen maximal zulässigen Personalumfang von 800 Mitarbeitern verfügt. Im Vergleich dazu hat die EUAM Ukraine nur

63. Europäische Kommission, *EU-Ukraine – A European Agenda for Reform*, 04.07.2014.

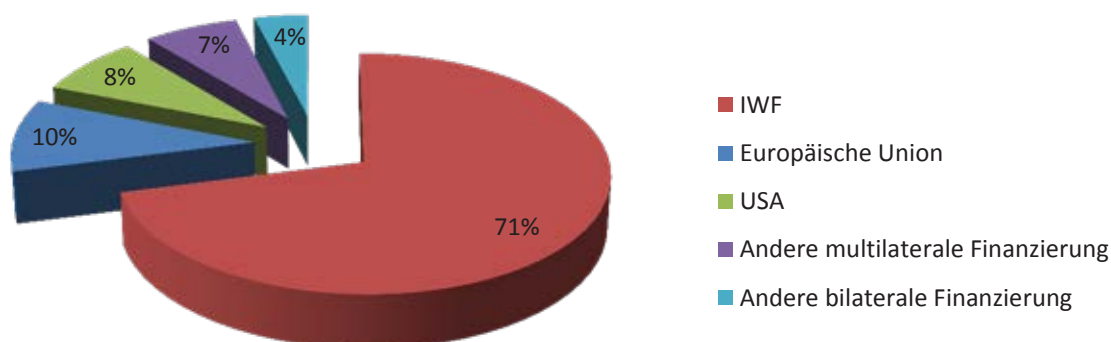
64. Emmott, Robin and Yukhananov, Anna, „*Insight - West's offer to rebuild Ukraine faces reality check*“, Reuters, 26.02.2015.

€13,1 pro Jahr und einen maximal zulässigen Personalumfang von 101 Mitarbeitern zu ihrer Verfügung. Der Unterschied betreffend Größe und Ressourcen kann möglicherweise durch das umfassendere Mandat der EULEX Kosovo erklärt werden. Es ist dennoch überraschend, dass EULEX über neunmal so viele Ressourcen wie EUAM verfügt, wenn man bedenkt, dass die ukrainische Bevölkerung etwa 20 Mal größer ist, als jene des Kosovo. Vorangehende Diskussionen über die Größe der EUAM Ukraine spalteten moderatere Mitgliedsstaaten und „Hardliner“, wobei letztere sich für einen Personalumfang von etwa 200 Mitarbeitern aussprachen. Nur wenige Mitgliedsstaaten waren für eine wesentlich höhere Zahl aufgrund des überdehnten Budgets der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)⁶⁵.

3.2. Makrofinanzielle Unterstützung

Die Kommission gab im Laufe des Jahres 2014 und Anfang 2015 €1,61 Mrd. für zwei makrofinanzielle Unterstützungspakete aus. Im April 2015 verabschiedete sie ein drittes Paket von bis zu €1,8 Mrd., welches das größte makrofinanzielle Unterstützungspaket darstellt, das jemals einem EU-Drittstaat zugesprochen wurde. Die Auszahlung wurde vom Reformfortschritt in sechs Bereichen abhängig gemacht: öffentliche Finanzverwaltung, Regierungsführung und Transparenz, Unternehmensumfeld, Energiesektor, soziale Sicherheitsnetze und dem Finanzsektor. Die EU ist derzeit der zweitgrößte Beitragszahler für makrofinanzielle Unterstützung (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2 – Programmfinanzierung – neue offizielle Ausbezahlungen (2015-2018)



Quelle: IWF, März 2015

Unterdes bleibt der Internationale Währungsfonds (IWF) der wichtigste finanzielle Stützpfiler der Ukraine. 2014 verabschiedete er eine zweijährige Bereitschaftskreditvereinbarung, um die kurzfristigen Zahlungsbilanzprobleme der Ukraine zu adressieren. Im März 2015 wurde die Bereitschaftskreditvereinbarung durch eine vierjährige Erweiterte Fondsfazilität von \$17,5 Mrd. ersetzt, wobei \$5 Mrd. sofort ausbezahlt wurden⁶⁶. Die Erweiterte Fondsfazilität ist Teil eines größeren \$40 Mrd.-Pakets, das die Lücke in der öffentlichen Finanzierung schließen soll. Es umfasst bilaterale und multilaterale Finanzierung, sowie Fremdkapitalfinanzierung im Wert von \$15,3 Mrd. (siehe Abb. 3).

65. Nováky, Niklas I. M., „Why so soft? The European Union in Ukraine“, Contemporary Security Policy, 2 (2015): 244-266.

66. Internationaler Währungsfonds, Request for Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, 27.02.2015.

Abbildung 3 ► Die Finanzierung des Ukraine-Programms (in US\$ Mrd.)

	2015	2016	2017	2018	TOTAL
Finanzierungslücke ^{1/}	21,4	6,8	6,9	4,8	40
Akkumulationsrücklage	10,8	3,9	6,3	6,7	27,7
Zugrundeliegende Zahlungsbilanzlücken	10,6	2,9	0,7	-1,9	12,3
Identifizierte Finanzierung ^{2/}	21,4	6,8	6,9	4,8	40
Bilaterale und multilaterale Finanzierung	16,3	3,5	2,5	2,5	24,7
IWF	10	2,5	2,5	2,5	17,5
Andere multilaterale/bilaterale Finanzierung	6,3	1	0	0	7,2
Multilaterale Finanzierung	1,8	0	0	0	1,8
Europäische Union	1,8	0,7	0	0	2,5
Vereinigte Staaten	2	0	0	0	2
Andere bilaterale Finanzierung	0,7	0,2	0	0	0,9
Fremdkapitalfinanzierung	5,2	3,4	4,4	2,3	15,3
Bestandteile des Memorandums					
Projektdarlehen ^{3/}	2	2,6	2,7	2,2	9,5
Multilaterale Finanzierung	2	2,2	2,4	1,8	8,4
Bilaterale Finanzierung	0	0,4	0,4	0,4	1,1
Bruttodevisenreserven	18,3	22,3	28,5	35,2	

Quelle: IWF, 2015

1/ Bereinigt um laufende Ausgaben für Projektarlehen.

2/ Ausschließlich Projektarlehen.

3/ Projektfinanzierung im öffentlichen und privaten Sektor.

3.3. Handels- und Entwicklungsmaßnahmen

Die Umsetzung der „tiefen und umfassenden Freihandelszone“ (DCFTA), die 2014 unterzeichnet wurde, wurde auf Januar 2016 verschoben, um eine weitere Destabilisierung des Landes zu vermeiden und den Zugang der Ukraine zur ukrainisch-russischen Präferenzregelung zu erhalten. Bis dahin gewährt die EU unilaterale Zollreduktionen für ukrainische Exporte im Wert von nahezu €500 Mio. im Jahr, wovon etwa €400 Mio. auf den Agrarsektor entfallen.

Die EU stellt auch Entwicklungshilfe im Rahmen der ENP zur Verfügung. Bis zu €1 Mrd. wurde für die Ukraine unter dem Europäischen Nachbarschaftsinstrument (ENI) für 2014-2020 vorgemerkt⁶⁷. Das liegt nur wenig über der für Tunesien vorgemerkten Summe (zwischen €725-886 Mio.), wo allerdings viermal weniger Menschen leben, als in der Ukraine. Interessant ist auch, dass die EU ihre Referenzsumme für die Ukraine im Vergleich zur vorherigen Finanzierungsperiode (2007-2013) nicht erhöht hat⁶⁸. Der einzige Unterschied könnte in zusätzlichen €40-50 Mio. pro Jahr aus dem Rahmenprogramm liegen, was von den Fortschritten der Ukraine bei der Vertiefung der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte⁶⁹ abhängt („mehr für mehr“).

67. Für 2014-2020 beträgt die gesamte Summe an ENI-Mitteln für die 16 ENP-Staaten €15 Mrd.

68. Europäische Kommission, „Ukraine“, eingesehen am 20.08.2015.

69. Europäische Kommission, „Memo: European Commission's support to Ukraine“, 05.03.2015.

Die Anwendung des „mehr für mehr“-Prinzips wurde jedoch in der Vergangenheit bereits kritisiert⁷⁰. Es setzte nicht genügend Anreize und wurde in den Nachbarstaaten uneinheitlich angewandt. Die EU ging auch mit negativer Konditionalität in der Form eines „weniger für weniger“ zurückhaltend um. Wegen des relativen Mangels an Flexibilität waren die Effekte dieser Konditionalität beschränkt.

Im April 2014 aktivierte die EU eines ihrer flexiblen Unterstützungsinstrumente für Transformationsprozesse und genehmigte eine Spezielle Maßnahme im Wert von €365 Mio. in Subventionen finanziert über das ENI⁷¹. Sie beinhaltete einen „Vertrag über den Staatsaufbau“ in der Höhe von €355 Mio., der den ukrainischen Behörden zwischen 2014-2015 bei der kurzfristigen wirtschaftlichen Stabilisierung helfen sollte, sowie im Bereich der öffentlichen Finanzverwaltung, Budgettransparenz, Justiz- und Verfassungsreform und dem Wahlrecht. Die Auszahlungen wurden vom Reformfortschritt abhängig gemacht. Die Spezielle Maßnahme umfasste auch ein €10 Mio. schweres Unterstützungsprogramm für die Zivilgesellschaft, um deren Rolle bei Monitoring des Stabilisierungs- und Reformprozesses zu stärken.

Trotzdem ist der Anteil an EU-Mitteln, der den ukrainischen ZGO gewidmet ist, angesichts ihrer Schlüsselrolle als Triebkräfte des ukrainischen Reformprozesses relativ gering. Nur ein Prozent (d.h. €10 Mio.) der zweckgebundenen ENI-Mittel für 2014-2020 wurde für die Unterstützung der Zivilgesellschaft vorgesehen. Weitere €4,5 Mio. werden der Ukraine im Rahmen des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) für 2013-2017 zur Verfügung gestellt. EIDHR-Mittel werden meist zivilgesellschaftlichen Projekten im Bereich der Wahlrechts- und Verfassungsreform gewidmet. Eine flexiblere Finanzierungsquelle stellt der Europäische Demokratiefonds dar; der als private gemeinnützige Organisation agiert und sich auf den ukrainischen Mediensektor konzentriert⁷². Zwischen 2013 und 2015 wurden jedoch für die gesamten östlichen Nachbarstaaten nur €5,3 Mio. ausbezahlt⁷³.

3.4. Investitionen und Projektfinanzierung

Ein letzter Faktor der EU-Unterstützung besteht in längerfristigen Investitionen und Projektfinanzierungen. Die Europäische Investitionsbank (EIB) soll die Finanzierung für langfristige Investitionen in der Höhe von bis zu €3 Mrd. im Zeitraum zwischen 2014-2016 übernehmen, die der Unterstützung des lokalen privaten Sektors und der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur dienen. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) könnte für strukturelle und makroökonomische Reformen weitere €5 Mrd. beitragen.

3.5. Gesamtbeurteilung: Gut ist nicht gut genug

Die Kommission schätzt die gesamten für die Ukraine aufgewendeten EU-Finanzhilfsmittel für den Zeitraum 2014-2020 auf €11 Mrd. (siehe Tabelle 3). Dies würde etwa 71% des gesamten ENI-Budgets für 2014-2020 entsprechen. Darüber hinaus stellt die makrofinanzielle Unterstützung der Ukraine seitens der EU (insgesamt €3,4) die höchste Unterstützung dar, die jemals einem Drittstaat zur Verfügung gestellt wurde.

70. Koenig, Nicole und Scherer Nicolas, Europäische Nachbarschaftspolitik auf dem Prüfstand: Lehren aus dem Süden, Policy Paper, Jacques Delors Institut – Berlin, 24.03.2015.

71. Europäische Kommission, Implementing Decision on a Special measure 2014 in favour of Ukraine to be financed from the general budget of the European Union, C(2014) 2907, 29.04.2014.

72. Europäischer Demokratiefonds, „We support“, eingesehen am 20.08.2015.

73. Europäisches Parlament, Resolution on the EU's new approach to human rights and democracy – evaluating the activities of the European Endowment for Democracy (EED) since its establishment, 2014/2231(INI), 09.07.2015.

Tabelle 3 ► Finanzielle EU-Unterstützung für die Ukraine (2014-2020)

ART DER UNTERSTÜTZUNG	REFERENZBETRAG, INSTRUMENT, ZEITRAUM
Makrofinanzielle Unterstützung	<ul style="list-style-type: none"> • €610 Mio.: Erstes Paket (Entscheidungen 2002 und 2010), ausbezahlt 2014-2015 • €1 Mrd.: Zweites Paket (Entscheidung 2014), ausbezahlt 2014 • €1.8 Mrd.: Drittes Paket (Entscheidung 2015), ausbezahlt 2015- Anfang 2016
Aktivitäten mit GASP-Bezug	<ul style="list-style-type: none"> • €15 Mio.: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), 2015-2020 • €42 Mio.: Instrument trägt zu Stabilität und Frieden bei (Wahlbeobachtung, OSZE-Spezialbeobachtungsmission, Unterstützung für von Konflikten betroffene Völker und Binnenflüchtlinge), 2014-2020
Handelsunterstützung	<ul style="list-style-type: none"> • €500 Mio./Jahr: Zollreduktionen, 2014-2016 (Schätzung der Europäischen Kommission)
Technische Unterstützung und Budgethilfe	<ul style="list-style-type: none"> • €355 Mio.: Vertrag über den Staatsaufbau ("Spezielle Maßnahme"), 2014-2015 • €70 Mio.: Spezielle Maßnahme zur Unterstützung der Entwicklung des Privatsektors und Angleichung, 2015 • €1 Mrd. (Richtwert): ENI, 2014-2020
Humanitäre Hilfe	<ul style="list-style-type: none"> • €42,05 Mio.: Europäische Kommission, 2014-2015
Finanzierung von Investitionsprojekten (abhängig von bankfähigen Projekten)	<ul style="list-style-type: none"> • Bis €3 Mrd.: Europäische Investitionsbank, 2014-2020 • Bis €5 Mrd.: Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, 2014-2020 • €200-250 Mio.: Mischfinanzierung aus Nachbarschaftsinvestitionsfazilität, 2015-2020
Unterstützung der Zivilgesellschaft	<ul style="list-style-type: none"> • €10 Mio.: Unterstützungsprogramm für die Zivilgesellschaft, „Spezielle Maßnahme“, 2014-15 • €10 Mio.: Unterstützung der Zivilgesellschaft, ENI, 2015-20 • €4,5 Mio.: EIDHR, 2013-17 • Europäischer Demokratiefonds²

Quelle: Europäische Kommission, 2015

2. Exakte Finanzdaten für die Unterstützung der ukrainischen Projekte waren nicht verfügbar.

Der Betrag von €11 Mrd. darf jedoch nicht für bare Münze genommen werden. €8 Mrd. davon entfallen auf die Finanzierung von Investitionsprojekten durch die Europäische Investitionsbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Im Gegensatz zu Zuschüssen oder Krediten hängt die Auszahlung hier von der Verfügbarkeit von bankfähigen Projekten ab. Es ist durchaus möglich, dass ein Teil dieser Summe nicht ausbezahlt wird. Während Projektinvestitionen (z.B. in Infrastruktur) sicherlich Vorteile mit sich bringen, braucht die Regierung auch dringend mehr liquide Finanzmittel, um das Budget zu stabilisieren und den Reformprozess zu finanzieren, einschließlich der sozialen Kosten der Reformen.

Eine Beurteilung der EU-Hilfe für die Ukraine muss auch die damit verbundenen Interessen in Betracht ziehen. Erstens kann die Demokratisierung der Ukraine als ein Schlüsselinstrument für die Verteidigung der Europäischen Sicherheitsordnung angesehen werden, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg etablierte und sowohl auf dem Prinzip der nationalen und territorialen Souveränität, als auch auf friedlicher Konfliktlösung basiert. Mit der Annektierung der Krim hat Russland diese Ordnung unverhohlen verletzt. Zuzulassen, dass Moskau der Ukraine auf ihrem Weg zur Demokratisierung Steine in den Weg legt, würde einem noch dramatischeren Rückschlag für die Europäische Sicherheitsordnung gleichkommen⁷⁴.

Zweitens könnte der Zusammenbruch des ukrainischen Staates unmittelbare Risiken für EU-Mitgliedsstaaten bedeuten. Sie wären direkt von Flüchtlingsströmen und einem Anstieg der organisierten Kriminalität betroffen und wären potentiellen Risiken ausgesetzt, die von der nuklearen Infrastruktur der Ukraine ausgehen, einschließlich des größten Kernkraftwerks Europas in Saporischschja.

Schließlich kann die Unterstützung für die Ukraine als Investition gesehen werden, die wirtschaftliche und politische Erträge einfahren wird. Eine stabile und reformierte Ukraine könnte ein attraktiver Investitionsstandort für europäische Unternehmen werden, mit einer jungen und gut ausgebildeten Bevölkerung, einer langen Tradition im Bereich Forschung und Entwicklung, konkurrenzfähigen Löhnen und einem großen, ungesättigten Binnenmarkt. Aufgrund ihrer einzigartigen Lage könnte die Ukraine eine Brückenfunktion im wirtschaftlichen Austausch zwischen der EU und der Eurasischen Wirtschaftsunion einnehmen⁷⁵.

74. Fischer, Joschka, Enderlein, Henrik, *Europe's War in Ukraine*, 05.02.2015.

75. Beaver, William, *Is Now the Time to Invest in Ukraine?*, The Moscow Times, 28.07.2015.

Darüber hinaus würde der Erfolg der Ukraine ein politisches Signal an die ENP-Länder der aussenden, dass sich die Umsetzung von tiefgreifenden Reformen in Einklang mit EU-Standards rechnet: Reformen werden belohnt und werden sich in erhöhten Lebensstandards niederschlagen. Dadurch würde die EU-Nachbarschaft sicherer und wohlhabender werden, was unmittelbar den Zielen der ENP entspricht. Angesichts dieser unbestreitbaren politischen, wirtschaftlichen und sicherheitsbezogenen Interessen ist das aktuelle Niveau an EU-Unterstützung noch relativ bescheiden.

4. Verstärkte und gezieltere EU-Hilfe

Die Ukraine ist auf dem richtigen Weg zur Modernisierung und dazu, ein stabiles und gut regiertes Land zu werden. Langfristig besteht die einzigartige Chance, es Staaten wie Polen nachmachen zu können und integraler Teil einer Gruppe stabiler, friedlicher und wohlhabender europäischer Nachbarn zu werden. Dazu wird das Land jedoch die Unterstützung der EU benötigen. Die Voraussetzungen für den Erfolg sind gegeben. Die EU ist bereits eine anerkannte und glaubwürdige Unterstützerin des ukrainischen Reformprozesses und hat Erfahrung in der Durchführung längerfristiger, systemischer Reformen. Darüber hinaus sind die aktuelle politische Führung der Ukraine und ihre Bevölkerung so pro-europäisch und modernisierungsorientiert wie nie zuvor. Angesichts der verschiedenen Hindernisse im Reformprozess wird die EU ihre Unterstützung für den Reformprozess nicht nur aufrechterhalten, sondern verstärken und noch zielorientierter einsetzen müssen. Im Folgenden präsentieren wir vier Wege, wie dies möglich sein kann.

4.1. Wirtschaftlichen und politischen Druck erhöhen

Während im Bereich der Gesetzgebung beeindruckende Fortschritte gemacht wurden, sollte man sich nun darauf konzentrieren, dass die Gesetze auch korrekt um- und durchgesetzt werden. Um dies zu erreichen, muss die EU ihren wirtschaftlichen und politischen Einfluss auf die ukrainischen Entscheidungsträger im Parlament und in der Exekutive besser nutzen.

Wirtschaftlichen Einfluss kann die EU ausüben, indem sie finanzielle Unterstützung von den Reformfortschritten abhängig macht. Mit dem oben beschriebenen Portfolio an finanziellen Unterstützungsmöglichkeiten kann die EU bereits einiges an Einfluss ausüben. Die EU könnte diesen jedoch noch ausbauen, wenn sie einige der bestehenden ENP-Instrumente schärft und neue entwickelt. Die Überarbeitung der ENP im Herbst 2015 bietet in dieser Hinsicht eine einzigartige Chance⁷⁶. In einem ersten Schritt sollte die EU die Konditionalität besser nutzen, indem sie stärkere positive Anreize setzt („mehr für mehr“), während sie eventuelle Rückschritte auch deutlicher sanktioniert („weniger für weniger“).

„EIN «EUROPÄISCHER
MODERNISIERUNGSFONDS»
ALS ANREIZ FÜR TIEFERE
REFORMEN“

Die verstärkte Konditionalität könnte mit zusätzlichen Anreizen für ENP-„Spitzenreiter“, d.h. Staaten, die willens und imstande sind, eine Annäherung an die EU-Werte zu vollziehen und eine tiefere Integration mit der EU anstreben, kombiniert werden⁷⁷. Zusätzliche Anreize können mittels eines neuen „Europäischen Modernisierungsfonds“ gesetzt werden, der im Gegenzug für tiefgreifende Reformen in strategisch bedeutenden Bereichen beträchtliche finanzielle Unterstützung bietet⁷⁸. In der Ukraine könnte der Fonds zur Förderung regionaler und ländlicher Entwicklung angesichts der bevorstehenden Dezentralisierungsreform, für Infrastrukturprojekte im Bereich Energieeffizienz, Transport und Umwelt, oder zur Anpassung ukrainischer Unternehmen an EU-Standards genutzt werden. Fortschritte in diesen strategischen Bereichen könnten mit zusätzlichen Finanzmitteln aus dem Fonds belohnt werden, während Rückschritte in potentiell problematischen Bereichen, wie Entbürokratisierung, Korruption und Entoligarchisierung mit Kürzungen sanktioniert werden könnten. Ein

76. Europäische Kommission und Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, *Joint Consultation Paper: Towards a new European Neighbourhood Policy*, JOIN(2015) 6, 04.03.2015.

77. Landaburu, Eneko, *La politique de voisinage: stop ou encore?*, Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors, 27.05.2015.

78. Der Fonds soll ein neues Instrument darstellen, das speziell auf jene ENP-Staaten abzielt, die die größte Bereitschaft und Fähigkeit zur Reform zeigen. Um wirksam zu sein, sollte er genügend Finanzierungskapazitäten haben, um Reformanpassungen zu erwirken. Eine Konkretisierung des Vorschlags würde den Rahmen dieses Papiers sprengen.

solcher Modernisierungsfonds würde den Einfluss der EU auf den ukrainischen Reformfortschritt vergrößern und gleichzeitig die Reformfähigkeit des Landes verbessern. In Übereinstimmung mit dem Grundsatz der Differenzierung könnte er den Einfluss der ENP durch die Ermutigung von „Spitzenreitern“ verstärken und ein klares Signal an andere Staaten senden, dass die EU dazu imstande ist, tiefgreifende Reformen mit bedeutender Unterstützung zu belohnen.

Der politische Einfluss der EU liegt hauptsächlich in ihrem Versprechen, dass die Erfüllung des Assoziierungsabkommens zu einer „vertieften Integration mit der EU“ führen wird. Einige Elemente vertiefter Integration, wie die Liberalisierung der Visa-Bestimmungen und engere wirtschaftliche Integration anhand des „tiefen und umfassenden Freihandelsabkommens“ (DCFTA) werden klar dargelegt. Die EU hält sich jedoch bedeckt bei der Frage, ob eine vertiefte Integration auch zu einer zukünftigen Mitgliedschaft führen könnte. Die Erklärung des Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft vom 21.-22. Mai 2015 in Riga begnügte sich damit „die europäischen Bestrebungen und die europäischen Ambitionen der Partner anzuerkennen“⁷⁹. Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker blieb ähnlich vage, als er auf die Frage nach der Mitgliedschaftsperspektive der östlichen Partner sagte: „Sie sind nicht bereit. Wir sind nicht bereit, aber der Prozess ist im Gange“⁸⁰. Dieser Mangel an Klarheit, der bei den Beziehungen der EU mit den Staaten der Östlichen Partnerschaft ein wiederkehrendes Muster darstellt, hat sich weder bei der Demokratieförderung als besonders wirkungsvoll erwiesen, noch konnten dadurch Spannungen mit Russland vermieden werden.



**ASSOZIIERUNGSABKOMMEN
MIT DETAILLIERTEREM
«FAHRPLAN» ERGÄNZEN”**

Sollte die EU eine zukünftige Mitgliedschaft der Ukraine aus dem ein oder anderen Grund vorerst ausschließen, könnte sie ihren politischen Einfluss auf den Reformprozess dennoch verstärken, indem sie alternative Optionen skizziert. Sie könnte beispielsweise das Assoziierungsabkommen um einen etwas umfassenderen „Fahrplan“ ergänzen, der klar definierte und zeitlich festgelegte Reform-Meilensteine an Elemente der vertieften Integration bindet. Solch ein Fahrplan würde reformorientierten Ukrainern als ein wirksames Instrument dienen, um Druck auf Reformbremsen auszuüben und der Bevölkerung schmerzhaft Reformen zu erklären. Dies würde auch im Einklang mit dem Vorschlag der Hohen Vertreterin Federica Mogherini stehen und „die spaltende Frage der ‚alles-oder-nichts‘-Mitgliedschaft in eine konstruktivere ‚Integrations‘-Frage umformulieren – die auf sequentiellen funktionalen Bausteinen aufbaut“⁸¹.

4.2. Direkte Unterstützung für Reformbeschleuniger erhöhen

Die vielseitige technische Unterstützung der EU ist ein guter Ausgangspunkt. Sie sollte jedoch in drei Richtungen ausgeweitet werden, um einige der Haupthindernisse zu beseitigen und Reformbeschleuniger direkt zu unterstützen.

Erstens sollte die EU ihren Einsatz nicht auf Fachberatung im Top-down-Schema begrenzen, sondern ihn auch auf die Reformumsetzung ausdehnen. Wenn unzureichende Verwaltungskapazitäten weiterhin die Umsetzung gefährden, ist ein Scheitern selbst der besten Reformprojekte vorprogrammiert. Um diese Kapazitäten zu verstärken, sollte die EU das geplante Programm der Gehaltserhöhungen für wichtige ukrainische Beamte priorisieren und sicherstellen, dass das Budget groß genug ist, um eine kritische Masse kompetenter Fachkräfte für den öffentlichen Dienst zu gewinnen. Dabei sollte auch ein Schwerpunkt auf die regionale Verwaltung gelegt werden. Die Transformation der ukrainischen Bürokratie hat gerade erst begonnen und wird sich nicht über Nacht vollziehen. Jedoch ist es von größter Wichtigkeit einen guten Start hinzulegen, um mittelfristig eine nachhaltige Transformation zu erwirken.

Zweitens sollte die finanzielle und politische Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen (ZGO), denen im Reformprozess eine Schlüsselrolle zukommt, ausgeweitet werden. Während etablierte ZGO in den größeren ukrainischen Städten üblicherweise keine größeren finanziellen Probleme haben, sollten Finanzierungsengpässe von ZGO in der Start-up-Phase oder jenen, die in den Regionen aktiv sind,

79. Rat der Europäischen Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, 21-22.05.2015.

80. Jean-Claude Juncker in: Kaža, Juris and Norman, Laurence, „EU Offers Eastern Neighbors Solidarity at Summit, but Little Else“, *Wall Street Journal*, 21.05.2015.

81. Federica Mogherini, Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik. *The European Union in a changing global environment A more connected, contested and complex world*. Brussels, June 2015.

„ZIVILGESELLSCHAFTLICHE ORGANISATIONEN FINANZIELL STÄRKEN UND IN ENTSCHEIDUNGSPROZESSE EINBINDEN“

angegangen werden. Zusätzliche Themen auf der EU-Agenda sollten die Erkundung von Möglichkeiten zur Sicherung der langfristigen Finanzierung von strategisch wichtigen ZGO und die Unterstützung der Koordination zwischen den ZGO sein, um so Synergien zu schaffen, den Informationsaustausch zu verstärken und Arbeitsüberschneidungen zu vermeiden. Darüber hinaus könnte die EU ihren politischen Einfluss dazu nutzen, Druck auf die ukrainischen Behörden auszuüben, um sie in den Entscheidungs- und Monitoring-Prozess der Reformen stärker einzubinden. Gemäß einem Sonderbericht der OSZE aus dem Jahr 2015 nehmen derzeit nur wenige ZGO über ‚Bürgerräte‘ an den regionalen Entscheidungsprozessen teil⁸². Ein konkreter Schritt bestünde darin, finanzielle Unterstützung für nationale und regionale Behörden an die Bedingung der Beteiligung von ZGO zu koppeln. Positive Beispiele für die Einbindung von ZGO, wie im Fall einer Gruppe, die unter Beteiligung ukrainischer Parlamentsabgeordneter, ZGO-Experten und westlicher Berater den Gesetzesentwurf für die Einrichtung des Nationalen Antikorruptionsbüro vorbereitete, sollten den Weg weisen.

Drittens sollten unabhängige Medien als Beschleuniger des Reformprozesses mehr Aufmerksamkeit und finanzielle Mittel erhalten. Aufgrund der umfassenden Kontrolle der Oligarchen über den Medienmarkt können Informationen derzeit stark verzerrt oder zum Teil gar nicht bei der Bevölkerung ankommen. Die finanzielle Unterstützung unabhängiger Medien – speziell in den Regionen – sollte verstärkt werden, da dies die erfolgversprechendste Möglichkeit darstellt, um Druck auf die Reformer auszuüben. Die bestehenden Finanzierungen mithilfe des Europäischen Demokratiefonds auszuweiten könnte hier eine machbare Option sein.

4.3. Wirtschaftlichen Zusammenbruch verhindern und Investoren beruhigen

Die schwierige wirtschaftliche Situation der Ukraine, die durch Russlands hybride Destabilisierung verschärft wird, birgt viele Risiken für den Reformprozess. Sie schränkt den haushaltspolitischen Handlungsspielraum der Regierung ein, schreckt ausländische Direktinvestitionen ab und verschlechtert die Kreditkonditionen für ukrainische Unternehmen. Die EU sollte ihre Rolle als wirtschaftliche Stabilisatorin wahrnehmen und der internationalen Finanzgemeinschaft glaubhaft versichern, dass ein Scheitern der Ukraine keine Option ist. Die wirtschaftliche Stabilisierung könnte aus zwei komplementären Elementen bestehen.

Mit einem makrofinanziellen Arm sollte das Signal ausgesendet werden, dass die EU darauf vorbereitet ist, den finanziellen Zusammenbruch der Ukraine langfristig zu verhindern. Er sollte auch die Bereitschaft der EU unterstreichen, bei außergewöhnlichen, kurzfristigen Schwierigkeiten Hilfe zu bieten. Daher könnte er ein vorläufiges Angebot für ein viertes makrofinanzielles Hilfspaket der EU umfassen, das in Zusammenarbeit mit dem IWF vorbereitet wird und für den Zeitraum nach 2018 gilt, wenn die aktuellen Unterstützungsmaßnahmen der internationalen Geber auslaufen. Der makrofinanzielle Arm könnte darüber hinaus einen Plan umfassen, wie die EU die Ukraine unterstützen wird, sollten außergewöhnliche Ereignisse die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Landes bedrohen.

Die letztere Sondermaßnahme für außergewöhnliche Situationen könnte aus dem Programm zur Makrofinanziellen Unterstützung⁸³ (MFA) finanziert werden, das bereits für die Unterstützung der Ukraine zum Einsatz kommt. Langfristigere Maßnahmen wie ein evtl. viertes Hilfspaket könnten auf die MFA zurückgreifen, aber auch Mittel aus der Zahlungsbilanzhilfe (die über ungenutzte Geldmittel in der Höhe von \$47,5 Mrd. verfügt)⁸⁴ oder dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (mit ungenutzten Geldmitteln in der Höhe von \$15,8 Mrd.)⁸⁵ mobilisieren. Diese Instrumente sind derzeit für die Unterstützung von EU-Mitgliedsstaaten reserviert, die sich in finanziellen Schwierigkeiten befinden, könnten aber für die Ukraine verwendet werden, wenn diese Bestimmungen mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Europäischen Kommission abgeändert werden. Ihr Vorteil liegt darin, dass für ihre Verwendung keine zusätzlichen finanziellen Verpflichtungen seitens der Mitgliedsstaaten nötig wären, sondern die Kreditkapazität der EU-Institutionen beansprucht wird⁸⁶.

82. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, *Civil society and the crisis in Ukraine*, SEC.FR/125/15/Corr.1, 04.03.2015.

83. Europäische Kommission, *Macro-Financial Assistance to non-EU countries*, eingesehen am 05.09.2015.

84. Europäische Kommission, *Balance of Payments*, eingesehen am 05.09.2015.

85. Europäische Kommission, *European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)*, eingesehen am 05.09.2015.

86. Fischer, Joschka, Enderlein, Henrik, *Europe's War in Ukraine*, 05.02.2015.

Darüber hinaus sollte ein Versicherungsarm Investoren aus EU-Mitgliedsstaaten überzeugen, dass die Ukraine ein sicheres Land für geschäftliche Aktivitäten ist. Während die ukrainische Wirtschaft verzweifelt um ausländische Investitionen für ihre Stabilisierung ringt, verlangen die Investoren Stabilisierung als Voraussetzung, um sich überhaupt erst niederzulassen. Dieser Teufelskreis riskiert die Destabilisierung der Wirtschaft, bevor Reformen ihre Wirkung zeigen können. Um diesen Kreis zu durchbrechen, könnte die EU eine Versicherung gegen politisches Risiko für Investitionen in die Ukraine einrichten. Eine solche Versicherung wird bereits von der Weltbank⁸⁷ oder dem deutschen Unternehmen Euler Hermes⁸⁸ angeboten, jedoch zu nahezu unerschwinglichen Preisen. Das verlangt nach einer Beteiligung der EU, die den Abschluss einer solchen politischen Risikoversicherung zu minimalen Kosten ermöglichen sollte. Bei einer guten Konzeption wäre dies eine der kostengünstigsten Möglichkeiten, um den wirtschaftlichen Aufbau der Ukraine zu unterstützen⁸⁹.

4.4. Direkten Austausch zwischen EU und Ukraine fördern

Trotz der allgemeinen Sympathie für die EU in der Ukraine ist das Wissen über die EU begrenzt. Dies liegt mitunter an der schlechten Sichtbarkeit der Union, speziell in den Regionen. Diese Wissenslücke sollte geschlossen werden. Die ukrainischen Bürgerinnen und Bürger sollten ein realistisches Bild der Kosten und Nutzen erhalten, die mit einer vertieften EU-Integration verbunden sind, anstatt Fehlinformationen zum Opfer fallen oder das Gefühl zu bekommen von der EU vernachlässigt zu werden. In dieser Hinsicht können drei Arten von Maßnahmen ins Auge gefasst werden.

Die EU könnte ihre Präsenz in der Ukraine erhöhen, indem sie ein Netzwerk von Regionalvertretungen aufbaut, das „die EU den Menschen näher bringt“. Diese Vertretungen würden auf der einen Seite eine Verbindung zwischen der lokalen Bevölkerung, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen schaffen, auf der anderen eine Verbindung zu den europäischen Institutionen herstellen. Solche Vertretungen würden die Sichtbarkeit der EU erhöhen und eine gezieltere Ausschüttung ihrer Geldmittel ermöglichen. Zusätzlich könnten die Mitgliedsstaaten die Frage nach der Ausweitung der Arbeit der EUAM Ukraine über die Hauptstadt hinaus und in die Regionen überdenken. Diese Entscheidung wurde bislang hinausgeschoben, weil die Mitgliedsstaaten geteilter Meinung waren. Eine geographische Erweiterung würde nicht nur die Sichtbarkeit von EUAM erhöhen, sondern könnte auch eine stabilisierende und mild abschreckende Wirkung haben⁹⁰.

„SICHTBARE REFORM- UND INVESTITIONSPROJEKTE AUFLEGEN UND STÄRKEN“

Derweil könnten die EU-Institutionen ihr Portfolio zu ihren Aktivitäten in der Ukraine überdenken, um sichtbarere Reform- und Investitionsprojekte zu identifizieren. In dieser Hinsicht dienen die Aktivitäten der USA als gutes Beispiel. Ihre zuvor erwähnte Unterstützung der Polizeireform war nicht mit besonders hohen Kosten verbunden, aber sie war wirksam und sichtbar. Unterstützung für deutlich sichtbare Bottom-up-Reformen sollte nicht auf Kosten der Unterstützung systemischer Top-down-Reformen gehen. Trotzdem könnten greifbarere Beispiele für die Aktivitäten der EU ihre Popularität erhöhen und die Position der pro-europäischen ukrainischen Reformen stärken, die einer immer ungeduldigeren und reformmüden Bevölkerung gegenüber treten müssen.

Parallel dazu könnte die Präsenz der Ukraine in der EU verstärkt werden. Fehlinformation ist nicht auf das Land selbst beschränkt, sondern kann auch Brüssel oder andere Hauptstädte betreffen. Die Verbesserung des Zugangs zu Informationen über Entwicklungen in der Ukraine könnte die Qualität der öffentlichen Debatte in Europa und infolgedessen auch die entsprechende Politikgestaltung verbessern. Dazu könnte in Brüssel ein Verbindungsbüro für ukrainische Experten, Journalisten und zivilgesellschaftliche Aktivisten eingerichtet werden. Dieses Büro könnte ukrainische Repräsentanten einladen, die dort politisch relevante Forschung durchführen, diskutieren und veröffentlichen würden und sich darüber hinaus mit Brüsseler Entscheidungsträgern vernetzen könnten. Der doppelte Nutzen eines solchen Büros würde darin bestehen, den Entscheidungsträgern in der EU bessere Einsicht in die aktuellen Entwicklungen in der Ukraine zu gewähren, während ukrainische

87. Siehe: [Website](#) der Multilateralen Investitions-Garantie-Agentur.

88. Siehe: [Website](#) von Euler Hermes.

89. Soros, George, *A New Policy to Rescue Ukraine*, *New York Review of Books*, 05.02.2015.

90. Nováky, Niklas I.M., *Why so soft? The European Union in Ukraine*, op. cit.

Repräsentanten die Möglichkeit bekämen, Kontakte zu knüpfen und mehr über die Entscheidungsprozesse in der EU zu erfahren.

FAZIT

Seit dem Jahr 2014 hat die Ukraine wichtige Schritte in Richtung Modernisierung und Demokratisierung unternommen. Es scheint, als ob es tatsächlich einen Neuanfang gäbe, was die Annäherung der ukrainischen Regierungsführung an europäische Standards und die damit verbundene Erhöhung von Stabilität und Wohlstand betrifft. In diesem Prozess stellt die EU eine äußerst wichtige wirtschaftliche wie politische Unterstützerin dar. Trotzdem bleiben eine Reihe von Hindernissen und Risiken erhalten. Diese umfassen interne Faktoren, wie den Widerstand der Beamten, Korruption oder den Einfluss der Oligarchen, sowie Kosten und Unsicherheiten, die mit der hybriden Destabilisierung Russlands in der Ostukraine verbunden sind.

Um Rückschritte zu verhindern und Risiken entgegenzuwirken wird die EU ihrer Unterstützung zusätzliches politisches und wirtschaftliches Gewicht verleihen müssen. In diesem Policy Paper haben wir eine Reihe von Möglichkeiten skizziert, anhand derer die Union Reformbremsern entgegenwirken und Reformbeschleuniger unterstützen könnte. Eine nachhaltige Umsetzung der Reformen wird jedoch auch einen breiteren und umfassenderen Ansatz seitens der EU erfordern. Letzterer muss nicht nur die internen Reformprobleme der Ukraine thematisieren, sondern auch die offensichtlichen Versuche Russlands abwehren, den Reformprozess durch die hybride Destabilisierung des Landes zu sabotieren. Die Reaktion der EU sollte unter anderem weitere humanitäre Hilfe, Sanktionen und kontinuierliche diplomatische Bemühungen für eine politische Lösung des Konflikts umfassen.

„DIE FOLGEN VON UNTÄTIGKEIT WÄREN WEITREICHEND“

Zweifelsohne stellen die Aufgaben, denen sich die EU in der Ukraine stellen muss, eine große Herausforderung dar. Die Folgen einer Untätigkeit wären jedoch weitreichend. Wenn man den Zusammenbruch der Ukraine zulässt, besteht das Risiko einer humanitären Krise an der EU-Außengrenze, unkontrollierbarer Migrationsströme und eines Anstiegs der organisierten Kriminalität. Vor allem aber würde dies ein Signal an die aktuelle russische Führung senden, dass es sich lohnt, die demokratischen Aspirationen souveräner Nachbarstaaten durch militärische und hybride Kriegsführung zu untergraben.

Das Gewährenlassen einer solchen Logik würde dem Fundament der europäischen Sicherheitsordnung einen weiteren schweren Schlag versetzen und das Image der EU als Zivilmacht in der Nachbarschaft weiter trüben.

LITERATUR

- A Unique Solution for Challenging Times*, PISM Policy Paper No. 28 (130), September 2015.
- Aslund, Anders, *Ukraine Needs a Radical but Sensible Tax Reform*, Vox Ukraine, 04.09.2015 (notably pp. 26-32 and 59-100).
- Beaver, William, *Is Now the Time to Invest in Ukraine?*, The Moscow Times, 28.07.2015.
- Bidder, Benjamin, *Filz in der Ukraine: Die zweifelhaften Poroschenko-Connections*, Spiegel Online, 03.08.2015.
- Business Ombudsman Council of Ukraine, *Quartely Report April-June 2015*, accessed 05.09.2015.
- Chazan, Guy, Olearchyk, Roman, *Ukraine: An oligarch brought to heel*, Financial Times, 25.03.2015.
- Council of the European Union, *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, 21-22.05.2015.
- Democracy Reporting International, *Constitutional Reforms in Ukraine: An update on Recent Developments and Debates*, p. 2 ff, accessed 05.09.2015.
- Democracy Reporting International, *Legislative Initiatives on Political Reforms in Ukraine's Verkhovna Rada (Updated on 21 July 2015)*, p. 3, accessed 05.09.2015.
- Democracy Reporting International, *Ukraine's Political Reforms: One Year on from Euromaidan*, accessed 05.09.2015.
- Doff, Natasha, Krasnolutska, Daryna, *Ukraine Wins Debt Relief as Russia Refuses to Join Agreement*, Bloomberg, 27.08.2015.
- Dovzhenko, Otar, *Media serfdom in Ukraine*, openDemocracy, 06.05.2015.
- Emmott, Robin and Yukhananov, Anna, „Insight - West's offer to rebuild Ukraine faces reality check“, *Reuters*, 26.02.2015.
- Euler Hermes' website
- European Commission and High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint Consultation Paper: Towards a new European Neighbourhood Policy*, JOIN(2015) 6, 04.03.2015.
- European Commission, „Memo: European Commission's support to Ukraine“, 05.03.2015.
- European Commission, „Ukraine“, Accessed 20.08.2015.
- European Commission, *Balance of Payments*, accessed 05.09.2015.
- European Commission, *European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)*, accessed 05.09.2015.
- European Commission, *EU-Ukraine – A European Agenda for Reform*, 04.07.2014.
- European Commission, *Implementing Decision on a Special measure 2014 in favour of Ukraine to be financed from the general budget of the European Union*, C(2014) 2907, 29.04.2014.
- European Commission, *Macro-Financial Assistance to non-EU countries*, accessed 05.09.2015.
- European Endowment for Democracy, „We support“, accessed 20.08.2015.
- European Parliament, *Resolution on the EU's new approach to human rights and democracy – evaluating the activities of the European Endowment for Democracy (EED) since its establishment*, 2014/2231(INI), 09.07.2015.
- EU-Ukraine Association Council, *EU-Ukraine Association Agenda*, adopted 16.03.2015.
- Faulconbridge, Guy, Dabrowska, Anna, Grey, Stephen. “Toppled ‘mafia’ president cost Ukraine up to \$100 billion, prosecutor says“, *Reuters*, 30.04.2014.
- Mogherini, Federica, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. *The European Union in a changing global environment A more connected, contested and complex world*. Brussels, June 2015.
- Fischer, Joschka, Enderlein, Henrik, *Europe's War in Ukraine*, 05.02.2015.
- Ianitskyi, Andrii, *The high price of democracy in Ukraine*, openDemocracy, 05.01.2015.
- Interfax-Ukraine, *Yatsenyuk: Ukraine lustration will cover 1 million officials*, KyivPost, 17.09.2014.
- Internal Displacement Monitoring Centre, *IDMC estimates that there are 1.4 million IDPs in Ukraine as of August 2015*, accessed 05.09.2015.
- International Monetary Fund, *Request for Extended Arrangement under the Extended Fund Facility*, 27.02.2015.
- International Monetary Fund, *Ukraine: Memorandum of Economic and Financial Policies*, adopted 27.02.2015.
- International Monetary Fund, *Ukraine: Transactions with the Fund from May 01, 1984 to July 31, 2015*, July 2015.
- Jarábik, Balázs, Bila, Yuliya, *And Then There Were Five: The Plight of Ukraine's Oligarchs*, Carnegie Endowment for International Peace, 17.06.2015.

Jean-Claude Juncker in: Kaža, Juris and Norman, Laurence, „EU Offers Eastern Neighbors Solidarity at Summit, but Little Else“, *Wall Street Journal*, 21.05.2015

Koenig, Nicole and Scherer Nicolas, *Europäische Nachbarschaftspolitik auf dem Prüfstand: Lehren aus dem Süden*, Policy Paper, Jacques Delors Institut – Berlin, 24.03.2015.

Konończuk, Wojciech, Reform #1. Why Ukraine has to reform its gas sector.

Kościński, Piotr, Zasztowt, Konrad, *Foreigners in the Ukrainian Government*

Kuczyński, Grzegorz, *Nuland zatrzęsa Kijowem. Plotki o tajnej umowie Obamy z Putinem*, TVN24, 31.07.2015.

Landaburu, Eneko, *La politique de voisinage: stop ou encore?*, Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors, 27.05.2015.

Lichnerowicz, Agnieszka, *Ukraiński minister walczy z plagą korupcji: W moim resorcie zwolnię już 400 osób z 1200 zatrudnionych*, TOK FM, 19.06.2015.

Matuszak, Sławomir, *The oligarchic democracy: The influence of business groups on Ukrainian politics*, OSW Study 42/2012.

Mostovych, Anna, *Yanukovych and co. stole over \$11 billion annually*, Euromaidan Press, 09.09.2014.

Multilateral Investment Guarantee Agency's website.

Nováky, Niklas I. M., „Why so soft? The European Union in Ukraine“, *Contemporary Security Policy*, 2 (2015): 244-266.

Nováky, Niklas I.M., *Why so soft? The European Union in Ukraine*, op. cit.

OECD, *Anti-Corruption Reforms in Ukraine*, Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, p. 86 ff, adopted 24.03.2015.

Ogryzko, Olesia, Pishchikova, Kateryna, *Civic awakening: The impact of Euromaidan on Ukraine's politics and society*, FRIDE Working Paper No. 124, July 2014.

Olszański, Tadeusz A., *A trial of strength in Ukrainian politics after the head of the special services resigns*, OSW Analyses, 24.06.2014.

Olszański, Tadeusz A., *The Ukrainian Lustration Act*, OSW Analyses, 01.10.2014.

Olszański, Tadeusz A., *Ukraine: sovereign decentralisation or federalism without sovereignty?*, OSW Commentary, 18.04.2014.

Organisation for Security and Co-operation in Europe, *Civil society and the crisis in Ukraine*, SEC.FR/125/15/Corr.1, 04.03.2015.

Popova, Maria, *Ukraine's Judicial Reforms*, Vox Ukraine, 15.12.2015. <http://voxukraine.org/2014/12/15/ukraines-judicial-reforms/>

Radio Free Europe, *Ukrainian Activists Stage Toilet Protest*, 17.06.2015.

Reanimation Package of Reforms, *Infographics: Results of the Second Session of the Verkhovna Rada of the 8th Convocation*, accessed 05.09.2015.

Saakashvili, Mikheil, *Poroshenko's four Ds*, Politico, 05.11.2015.

Soros, George, *A New Policy to Rescue Ukraine*, New York Review of Books, 05.02.2015.

Stecklow, Steve, Piper, Elizabeth, Akymenko, Oleksandr, *Special Report: How scams and shakedowns brought Ukraine to its knees*, Reuters, 07.08.2014.

Talley, Ian, *What's \$3 Billion Between Enemies? Ukraine and Russia Battle Over Debt Terminology*, WSJ Blog, 28.03.2015.

Transparency International, *2014 Corruption Perceptions Index – Results*. Accessed 05.09.2015.

Umland, Andreas, *Warum die Ukraine für Deutschland wichtig ist - Russische Expansionspolitik, atomare Sicherheit und potenzielle Flüchtlingsströme*, Ukraine Nachrichten, 31.08.2015.

UNIAN Information Agency, *About 2,000 officials dismissed during lustration in Ukraine*, 15.04.2015.

UNIAN Information Agency, *Yatsenyuk to Steinmeier: every day of Donbas war costs Ukraine up to \$7 mln*, 29.05.2015.

Verkhovna Rada of Ukraine, *Agreement on coalition of parliamentary factions 'European UKRAINE'*, adopted 27.11.2014.

Verkhovna Rada of Ukraine, *Head of Verkhovna Rada Committee for Industrial Policy and Entrepreneurship Viktor Halasiuk meets with experts of Jacobs Cordova and Associates company*, press release, 28.04.2015.

Verkhovna Rada of Ukraine, *On the Program of the Cabinet of Ukraine*, adopted 11.12.2014.

Verkhovna Rada of Ukraine, *On the Strategy for Sustainable Development "Ukraine – 2020"*, adopted 01.12.2015.

Vlasov, Dmytro, *Ukraine's new police on charm offensive in Kiev*, AP, 24.07.2015.

Wikipedia, *Interfactionsal Union "Eurooptimists"*, accessed 05.09.2015.

World Bank, *Doing Business 2015: Ukraine*, Washington: World Bank, 2014.

Zinets, Natalia, Balmforth, Richard, *Ukraine guardsman killed in nationalist protest outside parliament*, Reuters, 31.08.2015.

Zu den gleichen Themen...

NEIGHBOURHOOD POLICY: MORE OR NO MORE?

Eneko Landaburu, Tribune, Jacques Delors Institut – Berlin, May 2015

NEUAUSRICHTUNG DES AUSWÄRTIGEN HANDELNS DER EU: POTENZIAL UND GRENZEN

Nicole Koenig, Policy Paper No. 125, Jacques Delors Institut – Berlin, February 2015

THE EXTERNAL CHALLENGES OF THE EU: WHAT STRATEGIES?

Nicole Koenig, Synthesis, Notre Europe – Jacques Delors Institute, February 2015

ENGAGING EUROPE IN THE WORLD

Jacques Delors, Pascal Lamy, António Vitorino, Eneko Landaburu, Elisabeth Guigou, Etienne Davignon, Nicole Gnesotto, Philippe De Schoutheete, Elvire Fabry and Sami Andoura, Tribune, Notre Europe – Jacques Delors Institute, June 2014

THINK GLOBAL - ACT EUROPEAN IV - THINKING STRATEGICALLY ABOUT THE EU'S EXTERNAL ACTION

Elvire Fabry and Chiara Rosselli, Studies & Reports No. 96, Notre Europe – Jacques Delors Institute, April 2013

Herausgeber: Prof. Dr. Henrik Enderlein • Die Publikation gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder • Alle Rechte vorbehalten • Nachdruck und sonstige Verbreitung - auch auszugsweise - nur mit Quellenangabe zulässig • Übersetzung aus dem Englischen: XXX
© Jacques Delors Institut - Berlin, 2015.



Hertie School
of Governance

Pariser Platz 6, D - 10117 Berlin
19 rue de Milan, F - 75009 Paris
office@delorsinstitut.de
www.delorsinstitut.de

