

## Zivilgesellschaft in der Ukraine: Struktur, Umfeld und Entwicklungstendenzen

Susan Stewart, Berlin

### Zusammenfassung

In den letzten Jahren haben Analysen der ukrainischen Zivilgesellschaft sich weitgehend auf die Entwicklung des NGO-Bereichs konzentriert. In Zukunft erscheint ein breiterer Ansatz sinnvoll, der u. a. auch spontane Protestmaßnahmen einbezieht. Ukrainische zivilgesellschaftliche Akteure agieren in einem politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfeld, das auf vielerlei Weise die Entwicklung der Zivilgesellschaft noch hemmt. Dennoch sind sowohl im Bereich der Gesetzgebung als auch bei der gesellschaftlichen Akzeptanz von NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Strukturen positive Tendenzen zu beobachten.

### Die Struktur der ukrainischen Zivilgesellschaft

In seinem Buch *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe* definiert Marc Morjé Howard Zivilgesellschaft folgendermaßen: „*Civil society* refers to the realm of organizations, groups, and associations that are formally established, legally protected, autonomously run, and voluntarily joined by ordinary citizens.“ Dies ist ein breites Spektrum, schließt allerdings spontane oder ad hoc-Aktivitäten von Bürgerinnen und Bürgern nicht ein.

In der Ukraine hat sich die Diskussion über die Entwicklung der Zivilgesellschaft in den letzten Jahren aus verschiedenen Gründen stark um die Evolution der Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs oder *non-governmental organizations*) gedreht. Erstens sind einige Organisationen nach dem Zerfall der UdSSR von der Bildfläche verschwunden, während andere durch ihre Assoziation mit sowjetischen Strukturen sich in den Augen der Bevölkerung weitgehend diskreditiert haben. So konnten sich in der Ukraine insbesondere einige Gewerkschaften zwar halten, haben aber den Ruf, von der herrschenden Elite kooptiert zu sein. (Neue Gewerkschaften gibt es auch, aber sie verfügen bislang über wenig Einfluss.) Zweitens entstanden in den letzten 10–15 Jahren mit westlicher Unterstützung viele NGOs, die insbesondere im Ausland mit der ukrainischen Zivilgesellschaft weitgehend gleichgesetzt werden.

Da die Berichte und Informationsquellen, auf die sich diese Analyse stützt, die NGO-Kategorie in der Regel in den Mittelpunkt stellen, werden diese Organisationen im Fokus des Artikels stehen. Dennoch sollte schon an dieser Stelle klar gemacht werden, dass die ukrainische Zivilgesellschaft ein komplexes Phänomen ist, das über die NGO-Szene hinausgeht. Während diese zu einem festen Bestandteil der Zivilgesellschaft in der Ukraine geworden ist, zeigen neuere Entwicklungen, dass auch spontane Aktionen oder kurzfristig angelegte Proteste einen zunehmenden Raum einnehmen, wenn

es um gesellschaftlichen Druck auf politische Kreise geht. In Zukunft wird vermutlich eine Mischung aus ad hoc-Aktivitäten und einer systematischeren Vorgehensweise durch NGOs und andere zivilgesellschaftliche Gruppierungen den Charakter der ukrainischen Zivilgesellschaft ausmachen.

Die Zahl der registrierten zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Ukraine steigt kontinuierlich, genauso wie die Anzahl der in ihnen arbeitenden Personen. Dennoch sind diese Zahlen nur bedingt aussagekräftig. Die ukrainische NGO Counterpart Creative Center geht davon aus, dass nur 5–7 % der registrierten Organisationen tatsächlich aktiv sind, im Sinne einer regelmäßigen Durchführung von Projekten. Zahlreiche NGOs sind klein (bis 30 Mitglieder), während etliche andere über keine offizielle Mitgliedschaft verfügen. Der sogenannte dritte Sektor in der Ukraine ist also ziemlich eingeschränkt. Da selbst die offiziellen Daten zeigen, dass die Ukraine im Vergleich zum EU-Durchschnitt eine wesentlich niedrigere Teilnahme *per capita* an zivilgesellschaftlichen Organisationen aufweist, kann man davon ausgehen, dass der tatsächliche Unterschied erheblich größer ist, auch wenn es in der EU sicherlich manche registrierte aber inaktive Vereine gibt. Auf der anderen Seite ist die Ukraine im Vergleich zu ihren post-sowjetischen Nachbarn wie die Republik Moldau, Georgien oder Armenien im zivilgesellschaftlichen Bereich durchaus aktiv. In Bezug auf die Tätigkeitsfelder beschäftigt sich knapp die Hälfte der zivilgesellschaftlichen Organisationen mit Fragen, die Kinder und Jugendliche betreffen. Zwischen 25 % und 30 % geben an, in einem der folgenden Bereiche tätig zu sein: politische Bildung, Menschenrechte und soziale Fragen.

Die regionale Struktur der ukrainischen NGOs weist auf den zentralisierten Charakter des ukrainischen Staates hin. Die allermeisten aktiven Organisationen sind in der Hauptstadt konzentriert. Mittlerweile haben sich allerdings einige andere Städte zu Zentren mit einer erheblichen Anzahl an NGOs herausgebil-

det. Nach Kiew ist als erste Lwiw zu nennen, danach Saporishshja und Odessa, mit jeweils etwa 1.000 Organisationen. Eine geografische Erweiterung der zivilgesellschaftlichen Aktivität in der Ukraine findet also durchaus statt, auch wenn sie ziemlich langsam vor sich geht. Das langsame Tempo liegt unter anderem auch an den Strategien ausländischer Geldgeber, die meist ausschließlich in der Hauptstadt ihre Büros unterhalten und es einfacher finden, mit einer kleinen Gruppe etablierter NGOs zusammenzuarbeiten, die ihrerseits auch hauptsächlich in Kiew tätig sind (mehr hierzu siehe unten).

### Politisches Umfeld

Zu Beginn der Amtszeit von Wiktor Janukowytsch gab es einige beunruhigende Signale bezüglich der Einstellung der politischen Führung zu zivilgesellschaftlichen Akteuren. Diese Beispiele zeigten, dass ähnlich wie in Russland einige ukrainische politische Akteure geneigt waren, Kooperation mit dem westlichen Ausland im zivilgesellschaftlichen Bereich als mögliche Bedrohung einzustufen. Hierfür spricht die Verhaftung von Nico Lange, dem damaligen Leiter des ukrainischen Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung, im Juni 2010 am Kiewer Flughafen Boryspil, sowie die Befragung einiger Mitarbeiter an Projekten, die von der International Renaissance Foundation (IRF) finanziert wurden, durch die ukrainischen Sicherheitsdienste. Die IRF wurde vom US-amerikanischen Financier George Soros ins Leben gerufen und wird von ihm teilweise noch finanziert. Außerdem war und ist die politische Führung unter Janukowytsch bemüht, ernst zu nehmende Proteste durch verschiedene Mittel zu unterdrücken, wie sich bei dem Umgang mit einigen Organisatoren der Proteste gegen das neue Steuergesetz im Herbst 2010 zeigte. Janukowytsch traf sich mit den Protestierenden und führte daraufhin einige Änderungen ins Gesetz ein. Als die Proteste nicht versiegten, wurde das von den Gegnern des Gesetzes aufgebaute Zeltlager von der Polizei beseitigt. Einige der Hauptorganisatoren wurden aus fadenscheinigen Gründen verhaftet und mussten Gefängnisstrafen absitzen.

Auf der legislativen Ebene kam es aber zu einigen erfreulichen Entwicklungen für die ukrainische Zivilgesellschaft. Die wichtigste hiervon ist sicherlich die Verabschiedung des Gesetzes »Über bürgerliche Assoziationen« im März 2012. Das Gesetz, das erst Anfang 2013 in Kraft getreten ist, stellt die ukrainische Antwort auf internationalen sowie internen Druck dar. Es wurde mit der Unterstützung ukrainischer zivilgesellschaftlicher Experten entworfen und enthält einige wichtige Verbesserungen gegenüber der bisherigen Gesetzgebung. Insbesondere zu nennen sind: eine vereinfachte Pro-

zedur der Registrierung; das Recht einer registrierten Organisation, in allen ukrainischen Regionen tätig zu sein; die Möglichkeit, nicht gewinnorientierte Aktivitäten durch unternehmerische Tätigkeit zu finanzieren. Außerdem ist das Gesetz über den Zugang zu öffentlicher Information, das im Januar 2011 vom ukrainischen Parlament verabschiedet wurde, für die ukrainische Zivilgesellschaft von Bedeutung, da es z. B. vielen Organisationen hilft, ein Monitoring staatlicher Tätigkeiten sinnvoll und effizient durchzuführen. Allerdings ist es bei der Umsetzung dieses Gesetzes öfter zu Problemen gekommen, die einen (nicht immer erfolgreichen) Gang zum Gericht erforderlich machten.

Das gesetzliche Umfeld im Bereich Zivilgesellschaft hat unter Janukowytsch einige Verbesserungen erfahren, und die anfänglichen Probleme im Hinblick auf den Umgang des Staates mit zivilgesellschaftlichen Akteuren haben sich zumindest nicht verstärkt. Auch die Beratungsorgane (hromads'ki rady), die aus Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft zusammengestellt werden und auf allen Ebenen der ukrainischen Politik zu finden sind, werden fortgeführt. Allerdings herrscht bei den meisten führenden Politikern des Landes eine zurückhaltende bis ablehnende Einstellung zur Zivilgesellschaft. Konstruktive Vorschläge zivilgesellschaftlicher Organisationen werden im politischen Prozess oft nicht ernst genommen. Außerdem werden seriöse Organisationen, die häufig über jahrelange Erfahrung und beachtenswerte Kenntnisse auf einem bestimmten Gebiet verfügen, nicht selten durch andere ersetzt, die solche Qualitäten nicht aufweisen, aber bereit sind, die von der Regierung bevorzugte Linie zu unterstützen. Es gibt allerdings auch Gegenbeispiele, insbesondere wenn die Position einschlägiger NGOs auch von ausländischen Diplomaten und internationalen Institutionen befürwortet wird.

### Wirtschaftliches Umfeld

Die wirtschaftliche Lage der Ukraine verschlechtert sich zunehmend. Dies liegt sowohl an der internationalen Konjunktur seit der Finanz- und Wirtschaftskrise als auch an der fehlenden Reformbereitschaft der ukrainischen Führung. Diese Situation hat einige – teilweise widersprüchliche – Folgen für die Entwicklung der ukrainischen Zivilgesellschaft.

Auf der einen Seite sind zahlreiche ukrainische Bürgerinnen und Bürger in der heutigen ökonomischen Situation zunehmend mit dem wirtschaftlichen Durchkommen beschäftigt. Dies lässt ihnen wenig Zeit und Energie für zivilgesellschaftliche Aktivitäten. Hinzu kommt, dass die in der Ukraine wenig ausgeprägte Tradition der Philanthropie bzw. individueller Spenden an Wohlfahrts- oder andere Organisationen durch die

schwierige ökonomische Entwicklung alles andere als gefördert wird. Doch diese Entwicklung hat auch eine Gegenseite: Wenn die Lage sich weiter verschlechtert und immer mehr Menschen keine Zukunftsperspektive sehen, weil sie im gegebenen wirtschaftlichen (und politischen) Kontext nicht weiter kommen, kann sich ihre Bereitschaft erhöhen, im Rahmen zivilgesellschaftlicher Aktionen tätig zu werden.

Die wirtschaftliche Lage wird auch deswegen schwieriger, weil einflussreiche Politiker und Geschäftsleute (u. a. die sogenannten Oligarchen) Gelder für ihre Partikularzwecke kanalisieren. Dies führt zu einer intransparenten Situation, in der weniger Geld für andere Akteure zur Verfügung steht. Dies macht sich für die Zivilgesellschaft z. B. darin bemerkbar, dass sie kaum Möglichkeiten hat, auf der für sie wichtigen regionalen und kommunalen Ebene Angebote im Rahmen von staatlichen Ausschreibungen einzureichen bzw. damit Erfolg zu haben. Manche ukrainische Geschäftsleute sind bereit, zivilgesellschaftliche Projekte zu finanzieren, die aus ihrer Sicht sinnvoll erscheinen. Diese sind insbesondere im sichtbaren sozialen Bereich zu finden (Kinder, Gesundheit), da ein Beitrag zum Image des finanzierenden Unternehmens das Hauptziel darstellt. Dadurch kommen Organisationen bzw. Projekte mit einer politischen Ausrichtung selten infrage, insbesondere wenn sie als oppositionell einzustufen sind. Außerdem ziehen es manche Geschäftsleute vor, eigene Strukturen zu gründen, statt bestehende zivilgesellschaftliche Organisationen zu unterstützen. Selbst wenn diese Strukturen formell gesehen zur Zivilgesellschaft zählen, vertreten sie eher die Interessen eines Unternehmens bzw. einer wirtschaftlichen Gruppe.

Die oben genannten Schwierigkeiten mit einheimischen Finanzierungsquellen für ukrainische NGOs führen u. a. dazu, dass ausländische Geldgeber noch eine zentrale Rolle in der Finanzierungslandschaft spielen. Zu den wichtigsten zählen die EU (sowohl die Brüsseler Ebene als auch einige der individuellen Mitgliedsstaaten) und die USA (insbesondere die US Agency for International Development, oder USAID). In beiden Fällen sind sowohl staatliche als auch private Quellen von Bedeutung. Ein erheblicher Teil dieser Gelder wird für Zwecke der Demokratieförderung ausgegeben. So können auch Projekte mit politischer Agenda in der Ukraine finanziert werden. Die ausländischen Gelder haben viele Projekte möglich gemacht, die sonst nicht hätten durchgeführt werden können. Allerdings haben sie auch die Entwicklung der ukrainischen Zivilgesellschaft in gewissem Sinne verzerrt. Zahlreiche Beobachter weisen darauf hin, dass viele NGOs, die durch ausländische Quellen finanziert werden, sich mit der Zeit immer stärker auf die Geldgeber orientieren und die

Rückkopplung an die ukrainische Gesellschaft verlieren. Außerdem sind einige NGOs hauptsächlich deswegen entstanden, um Zugang zu westlichen Geldern zu erhalten. Im Endeffekt bildet sich eine NGO-Elite, die auf die Hauptstadt fokussiert ist und eine Agenda entwickelt, die weitgehend losgelöst ist von der Problematik in anderen Landesteilen. Dieses Problem wurde inzwischen sowohl von der EU als auch von der ukrainischen Seite erkannt und es sind einige Schritte unternommen worden, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken. Allerdings haben sich bereits feste Beziehungsmuster etabliert, die nicht in einem oder zwei Jahren zu ändern sind, sondern nur mit einem mittel- bis langfristigen Ansatz.

### Gesellschaftliches Umfeld

Große Teile der ukrainischen Gesellschaft haben während der Orangen Revolution erlebt, dass sie mit vereinten Kräften Änderungen im politischen Leben des Landes herbeiführen können. Die Ergebnisse dieser »Revolution« haben allerdings eine tiefe Enttäuschung bei vielen ukrainischen Bürgerinnen und Bürgern hinterlassen. Die sichtbaren und plötzlichen Änderungen fanden hauptsächlich an der Oberfläche statt, während die politischen und wirtschaftlichen Strukturen sowie die Verhaltensmuster der Elite im Wesentlichen gleich geblieben sind. So haben viele Leute zumindest zeitweilig die Hoffnung aufgegeben, dass ein bedeutender Wandel »von unten« möglich ist.

Dennoch war in den letzten Jahren zu beobachten, dass kleine Gruppen sich immer wieder für lokale Anliegen einsetzen, z. B. für den Erhalt eines Parks oder gegen den Bau eines weiteren Hochhauses. Diese Anliegen betreffen die Protestierenden direkt und konkret. Manchmal wirkt eine zivilgesellschaftliche Organisation von Anfang an unterstützend im Hintergrund oder schaltet sich in einer späteren Phase ein. Manchmal aber organisieren die Betroffenen die Protestmaßnahmen spontan und völlig ohne Organisationsstruktur. Wenn ein Erfolg eintritt, kann das die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ermutigen, sich bei der organisierten Zivilgesellschaft einzubringen. Aber auch ad hoc-Aktionen werden vermutlich weiterhin an der Tagesordnung bleiben, weil Bürgerinnen und Bürger sich auch in Zukunft über willkürliche Entscheidungen der Verwaltungsstrukturen aufregen werden. Auch diese Aktionen können als Teil der ukrainischen Zivilgesellschaft gelten, selbst wenn sie in die oben zitierte Definition von Howard nicht ohne weiteres passen. Die Entwicklung der sozialen Medien erleichtert die Durchführung solcher Aktivitäten und weist auf die Notwendigkeit eines breiten Verständnisses von Zivilgesellschaft hin.

Ein hemmender Faktor, der unter Janukowytsch dazu gekommen ist und die Entwicklung der Zivilge-

sellschaft zum Teil lähmt, ist Angst. In den letzten drei Jahren hat die Bereitschaft der politischen Elite, Gewalt als Mittel zur Problemlösung anzuwenden, zugenommen. Dies sieht man z. B. an den gewaltsamen Methoden der sogenannten »reidery«, die florierende Geschäfte übernehmen, um sie an Unterstützer des Regimes weiterzureichen – oder auch daran, dass laut der International Federation of Journalists Gewalt gegen Medienvertreter unter Janukowytsch zugenommen hat. Die Angst vor unangenehmen Folgen, falls man sich gegen das Regime äußert, trägt eher dazu bei, dass Bürgerinnen und Bürger untätig bleiben, als dass sie an einem zivilgesellschaftlichen Projekt teilnehmen.

Die Erkenntnis nimmt also zu, dass es möglich ist, zusammen mit anderen durch gezielte Aktivitäten ein Ziel zu erreichen, das für das alltägliche Leben von Bedeutung ist. Diese Erfahrung jedoch bleibt noch auf einen kleinen Teil der Bevölkerung beschränkt und ist regional unterschiedlich weit verbreitet. Außerdem ist das Vertrauen der Bevölkerung zu NGOs und deren Arbeit eher niedrig. Hierzu trägt auch der hohe Anteil an ausländischer Finanzierung bei, die NGOs für viele Menschen als Fremdkörper erscheinen lassen. Dennoch hat sich die Einstellung, dass NGOs eine für die Gesellschaft notwendige Rolle spielen, in den letzten Jahren beträchtlich verbreitet. Laut der International Foundation for Electoral Systems (IFES) kletterte diese Meinung von 41 % im Jahr 2005 auf 76 % sechs Jahre später. Außerdem wird die Expertise zivilgesellschaftlicher

Vertreterinnen und Vertreter von den Medien höher eingeschätzt als früher, und sie treten häufiger in verschiedenen Medien auf. Die Voraussetzungen für eine wachsende Akzeptanz der zivilgesellschaftlichen Sphäre sind dadurch zumindest teilweise vorhanden.

### Ausblick

Laut der Einschätzung des Nations in Transit-Berichts von Freedom House ist im Fall der Ukraine der Bereich Zivilgesellschaft in den letzten sechs Jahren mit einem Ranking von 2,75 unverändert geblieben (bei einer Skala von 1 bis 7, wobei 1 die beste Note ist). Aus allen acht von Nations in Transit untersuchten Bereichen war die Zivilgesellschaft in diesen Jahren beständig der Bereich mit der besten Beurteilung. Die Anzahl der registrierten zivilgesellschaftlichen Organisationen nimmt kontinuierlich zu, und dieser Trend wird sich unter der neuen Gesetzgebung vermutlich fortsetzen, da sie die Registrierung von NGOs erleichtert hat. Mit der zunehmenden Nutzung des Internets sowie sozialer Medien in der Ukraine werden die kurzfristigen Protestmaßnahmen der letzten Jahre wohl an Bedeutung gewinnen, insbesondere da die politische und wirtschaftliche Elite keine Anstalten macht, ihr Verhalten zu ändern und sich für die Interessen der breiteren Bevölkerung einzusetzen. Interessant zu beobachten wird sein, inwiefern gut organisierte und erfahrene NGOs mit spontanen Bürgerinitiativen zusammenkommen, um gemeinsam politische wie soziale Ziele zu erreichen.

### Über die Autorin:

Dr. Susan Stewart ist stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe Russland/GUS an der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

### Lesetipps:

- Freedom House: *Nations in Transit*. <http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/ukraine>
- Lutsevych, Orysia: *How to Finish a Revolution: Civil Society and Democracy in Georgia, Moldova and Ukraine*. Chatham House Briefing Paper, Januar 2013.