

Analyse

Die neue Regierung Timoschenko

Von Nico Lange, Auslandsbüro der Konrad-Adenauer-Stiftung, Kiew

Zusammenfassung

Entgegen den skeptischen Erwartungen vieler Beobachter gelang es in der Ukraine, noch vor dem Jahreswechsel eine Mehrheitskoalition aus den Fraktionen Block Unsere Ukraine – Selbstverteidigung des Volkes und Block Timoschenko zu bilden und Julia Timoschenko zur Ministerpräsidentin zu wählen. Damit wurde ein Schlusspunkt unter die Ereignisse des Krisenjahres 2007 gesetzt. Die neue Regierungschefin begann die Arbeit klassisch mit der Besetzung zahlreicher Schlüsselpositionen. Die anstehenden Aufgaben für die Regierungsarbeit lagen unterdessen bereits seit längerem auf dem Kabinetttisch.

Das im Januar vorgestellte Regierungsprogramm bietet zu ihrer Bearbeitung allerdings kaum konkrete Politikentwürfe. Die ersten bestimmenden Sachthemen Timoschenkos zweiter Amtszeit sind der Staatshaushalt 2008, die Auszahlung alter Sparguthaben aus der Zeit der UdSSR und überraschenderweise eine erneute ukrainische Initiative in Richtung NATO-Beitritt. Direkt seit der Amtsübernahme Timoschenkos zeigt sich außerdem sehr deutlich, dass das Verhältnis zwischen Präsident und Ministerpräsidentin auch unter dem Vorzeichen einer »oranen« Koalition höchst konfliktträchtig bleibt. Viele Indizien deuten schon jetzt darauf hin, dass auch diese Regierung wiederum nicht für eine volle Legislaturperiode im Amt bleiben wird.

Einleitung

Zum Jahreswechsel und im Januar 2008 strahlte die ukrainische Politik zum ersten Mal seit längerer Zeit eine gewisse Normalität aus. Nach dem Krisenjahr 2007 mit den schweren Machtkonflikten, den vorgezogenen Neuwahlen zum Parlament und zuletzt der schwierigen – und gerade noch eben so erfolgreichen – Koalitionsbildung der ehemals »oranen« Kräfte befand sich nun zum Beginn des neuen Jahres eine arbeitende Regierung im Amt, das Parlament tagte, die Posten waren zum überwiegenden Teil verteilt, der Staatshaushalt 2008 wurde verabschiedet, sogar die Opposition arbeitete weitgehend sachlich.

Dass dieser Normalzustand auch unter den Ukrainern und selbst von den beteiligten Politikern wie eine Errungenschaft aufgenommen wird, zeigt deutlich, wie niedrig die Erwartungen durch die permanenten Grundsatzdiskussion und die im Vorjahr fast alltäglichen Absurditäten des ukrainischen Politikbetriebs mittlerweile gesunken sind. Der letzte Akt des Krisenschauspiels von 2007 bestand zuvor in der ungewöhnlichen, namentlichen und öffentlichen Abstimmung der neu gewählten Parlamentarier für die Ministerpräsidentin Timoschenko mit einem der Reihe nach ausgerufenen »Sa!« (»dafür«), nachdem das elektronische Abstimmungssystem »Rada« zuvor für zwei an jeweils einer fehlenden Stimme gescheiterten Wahlversuchen verantwortlich gemacht wurde. Timoschenko wurde schließlich mit 226 von 450 Stimmen zur Ministerpräsidentin gewählt. Seither hat das elektronische Abstimmungssystem »Rada« wieder normal funktioniert und

mit seiner Hilfe wurde durch das Parlament der sechsten Legislaturperiode bereits eine Reihe von wichtigen Abstimmungsentscheidungen getroffen.

Besetzung der Schlüsselpositionen

Intensiv beschäftigten sich die neue Ministerpräsidentin Julia Timoschenko und Präsident Viktor Juschtschenko zunächst mit der Besetzung zahlreicher Posten. Die Zusammensetzung des Ministerkabinetts entspricht weitgehend den Erwartungen und hatte sich überwiegend schon während der Koalitionsverhandlungen zwischen Unsere Ukraine und dem Block Timoschenko abgezeichnet. Timoschenko ernannte ihren langjährigen und wichtigsten vertrauten Oleksandr Turtschinow zum ersten Vizepremier und bestimmte den außenpolitischen Berater Hrihori Nemirja, der zuletzt deutlich an Bedeutung gewann und unter anderem kürzlich den Antrag der Partei Batkiwtschtschina auf Beobachterstatus in der Europäischen Volkspartei und ein Treffen Timoschenkos mit Bundeskanzlerin Merkel am Rande des EVP-Gipfels von Lissabon eingefädelt hatte, zum Vizepremierminister für Europäische Integration. Klar war auch von vornherein, dass Timoschenko den allseits anerkannten Experten Viktor Pinsenik zum Finanzminister machen würde und für die Ressorts Energie und Wirtschaft eher schwachen Figuren aus der zweiten Reihe vorgesehen hatte, um in diesen Bereichen selbst das Heft in der Hand zu behalten.

Die Besetzungen der Ministerposten des Anteils von Unsere Ukraine dagegen kamen nicht so konfliktfrei zustande. Nachdem sich schon während des Wahlkampfes

und der Koalitionsverhandlungen deutliche Spannungen zwischen der Fraktion und der Parteiführung von Unsere Ukraine und der Präsidentialadministration abgezeichnet hatten, setzten sich die Bemühungen des Präsidenten um umfassende Kontrolle und die damit verbundenen Konflikte weiter fort. Im Ergebnis gibt es nunmehr gewissermaßen zwei Quoten des Präsidenten im neuen Ministerkabinett. Neben der in der Verfassung garantierten »Quote des Präsidenten« für Außen- und Verteidigungsministerium, brachte Juschtschenko seine Kandidaten zusätzlich auch in der Hälfte der Unsere Ukraine qua Koalitionsvertrag zustehenden Ämter durch.

Die größte Überraschung war die Ernennung des ehemaligen Ministerpräsidenten und damaligen Timoschenko-Nachfolgers Juri Jechanurow zum Verteidigungsminister. Juschtschenko wollte damit offensichtlich einen Gegenspieler zu Timoschenko, in etwa wie seinerzeit Außenminister Tarasjuk in der Regierung Janukowitsch, in der Regierung installieren. Er nahm dafür sowohl Jechanurows mangelnde Fachkenntnis im Verteidigungsressort als auch den krassen Affront gegen den bisher stets loyalen und fachlich sehr erfolgreich arbeitenden Verteidigungsminister Gryzenko in Kauf.

Nicht alle der weitgehenden Personalentscheidungen, die in der Ukraine, noch immer dem »winner takes it all« Prinzip entsprechend, den umfassenden Austausch von Spitzenpersonal gemäß der neuen Machtkonstellation beinhalten, können hier im Detail wiedergegeben werden. Zwei ambivalente Tendenzen waren jedoch auszumachen: Zum einen nutzte insbesondere das Juschtschenko-Lager die neue Situation, um Personalien durchzubringen, die zuvor am Widerstand der Partei der Regionen gescheitert waren. Dies gilt beispielsweise für Außenminister Ohrisko, dessen zweimalige Ablehnung durch das Parlament ziemlich genau ein Jahr zurückliegt, und auch den neuen Geheimdienstchef Naliwaitschenko.

Zum anderen bezog Präsident Juschtschenko, der zuvor die Koalitionsbildung offensichtlich mit dem Ziel der möglichen Einbeziehung der Partei der Regionen verzögert hatte, nun in die Präsidentialadministration und den Nationalen Sicherheitsrat die Gegenseite mit ein. Die Aufsehen erregende Ernennung der ehemaligen Fraktionsführerin der Partei der Regionen und Gesundheitsexpertin, Raisa Bohatirowa, zur Vorsitzenden des Nationalen Sicherheitsrates sorgte sowohl im Regierungslager als auch in der Opposition für einige Verwunderung. Ob Juschtschenko damit Versprechen aus der Kompromissfindung während der Krise im Vorjahr einlöst, Hintergrundvereinbarungen mit Kreisen um Oligarch Rinat Achmetow getroffen hat, zu denen auch Bohatirowa gehört oder gar gemäß *divide et impera* Versuche unternimmt, die Partei der Regionen zu spalten, ist derzeit sehr schwer zu beurteilen.

Das Regierungsprogramm

Viele der Aufgaben für die neue Regierung liegen bereits seit einiger Zeit auf dem Kabinetttisch. Auf dem Feld der Innenpolitik betrifft das vor allem die Dauertemen Verwaltungsreform und Kampf gegen Korruption, gravierende Probleme der Gesundheits- und Rentensysteme sowie die offensichtlich notwendige Klärung des Verfassungsrahmens und die Stärkung der Gewaltenteilung. Außenpolitisch geht es zunächst vorrangig um einen schnellstmöglichen WTO-Beitritt und die Verhandlungen mit der EU über das so genannte »vertiefte« Abkommen mit der erweiterten Freihandelszone. Die zuletzt wieder bedrohlich steigende Inflation und die Gefahr der Verlangsamung des Wirtschaftswachstums, ohne dessen Basis sich tief greifende Reformen ohnehin nur schwer vorstellen lassen, machen zudem schnelles wirtschafts- und fiskalpolitisches Handeln erforderlich.

Das im Januar vorgestellte Regierungsprogramm »Ukrainischer Durchbruch« kann realistisch zur Lösung dieser Probleme allerdings kaum als Geschäftsgrundlage angesehen werden. Es enthält, nur wenig verändert gegenüber dem gleichnamigen Wahlprogramm, vor allem einen umfangreichen Katalog von Fernzielen, aus dem sich bestenfalls ansatzweise Folgerungen für konkretes Regierungshandeln ableiten lassen. Es war jedoch ein interessantes Novum, dass die Regierung Timoschenko dieses Programm öffentlich vor Vertretern der ukrainischen Zivilgesellschaft in Kiew zur Diskussion stellte.

Die Reaktionen der anwesenden NGO-Vertreter, die sich vorrangig aus Kiewer Aktivisten des ehemals »oranen« Lagers zusammensetzten, fielen jedoch nicht so positiv aus, wie von der Regierung erwartet. Während einige der Anwesenden ihre Enttäuschung und Kritik offensichtlich zurückhielten um die neue Regierung nicht zu schädigen, brachte Vira Naniwska, die als Leiterin der Akademie für Staatliche Verwaltung Präsident Juschtschenko nahe steht, ihre Eindrücke wie folgt auf den Punkt: »Im Ukrainischen Durchbruch sind keine Durchbruchspunkte definiert worden. Stattdessen haben wir es zu tun mit einer Enzyklopädie von Aufrufen, Verpflichtungen, unkonkreten Aufgaben und sogar von genauen Einzelaufgaben, die aber im Ozean leerer Parolen hoffnungslos verloren gehen.«

Die ersten Sachthemen

Das neben den Stellenbesetzungen zentrale Thema noch vor den Weihnachtsferien war der Staatshaushalt 2008, nachdem Timoschenko angekündigt hatte, den Entwurf der Regierung Janukowitsch nicht zu berücksichtigen und trotz der Kürze der Zeit einen komplett eigenständigen Haushalt aufzustellen. Dieser wurde noch im Dezember schließlich durch die Mehrheitskoaliti-

on mit den Stimmen der Kommunisten bestätigt, hat aber sehr wahrscheinlich nur vorläufigen Charakter. Die nun zweifelsohne folgenden Nachverhandlungen werden sich schwierig gestalten. Angesichts der umfangreichen Versprechen aus dem Wahlkampf und der ohnehin schon schwer belastenden Sozialausgaben ist ein ausgeglichener Haushalt kaum zu bewerkstelligen. Juschtschenko kündigte in diesem Zusammenhang bereits an, ein Haushaltsdefizit von mehr als zwei Prozent nicht zu akzeptieren und entsprechende Nachträge zum Haushaltsgesetz nicht zu unterzeichnen.

In diesem Kontext und vor dem Hintergrund einer Inflationsrate von zuletzt 15 Prozent fällt schwer ins Gewicht, dass die neue Regierung mit der Einlösung eines ihrer zentralen Wahlversprechen, der Auszahlung alter Sparguthaben aus der Zeit der UdSSR, sofort nach der Übernahme der Amtsgeschäfte begonnen hat. Die Auszahlung dieser Sparguthaben und das vage Regierungsprogramm, das wie erwähnt eher einem Wahlprogramm gleicht, lassen es fraglich erscheinen, ob die Regierung Timoschenko denn tatsächlich damit rechnet, für eine volle Legislaturperiode in der Verantwortung zu stehen. Letztlich sprechen auch die Halbwertszeiten der Regierungen der letzten Jahre eine deutliche Sprache. Viele ukrainische Beobachter gehen davon aus, dass Julia Timoschenko mit dem Coup der Auszahlung der alten Sparguthaben ihre Chancen bei einer möglichen Teilnahme an künftigen Präsidentschaftswahlen jedenfalls weiter verbessert haben dürfte.

Konflikte bleiben

Im Zusammenhang mit den Spekulationen um die Dauer der Amtszeit dieser neuen Regierung Timoschenko spielen das Verhältnis zum Präsidenten und dessen politische Handlungen natürlich eine erhebliche Rolle. Schon einmal war die Ministerpräsidentin Timoschenko von Juschtschenko in der Arbeit massiv eingeschränkt und schließlich ganz abgesetzt worden. Seit Ausbruch der Krise im letzten Jahr zeigt sich Juschtschenko extrem darum bemüht, in allen Politikfeldern die Initiative zu ergreifen und immer mehr Kompetenzen an sich und seine immer mächtiger werdende und offensiver auftretende Administration zu ziehen. Bisher war Timoschenko dazu bereit, sowohl die taktischen Manöver des Präsidenten während der Koalitionsbildung als auch andere Einschränkungen in Kauf zu nehmen, um schließlich an die Macht zu gelangen. Ob sie dies auch bei den für sie selbst hochsensiblen Fragen des Gesetzes über das Ministerkabinett und der Verteilung der Kompetenzen zwischen Präsidialadministration und Regierung sein wird, darf bezweifelt werden.

Offensichtlich sind Juschtschenko und sein Leiter der Präsidialadministration, Baloha, fest dazu entschlossen, den mit der Auflösung des Parlaments und

den vorgezogenen Neuwahlen eingeschlagenen Weg weiter zu beschreiten. Per Erlass berief der Präsident nunmehr eine Verfassungskommission ein, die sich mit der Ausarbeitung und Verabschiedung eines neuen Verfassungstextes befassen soll. Inhaltlich wurde über den neuen Verfassungsentwurf aus dem Lager des Präsidenten bisher nichts bekannt. Es ist aber davon auszugehen, dass das Kräfteverhältnis wieder stärker in Richtung eines präsidentiellen Systems verschoben werden soll. Umso bedenklicher ist es, dass Juschtschenko persönlich die Leitung dieser Verfassungskommission übernehmen will.

Überraschende Initiative in Richtung NATO

Auch in der Außenpolitik ergriff zunächst nicht Timoschenko sondern Juschtschenko die Initiative mit der Formulierung eines vom ihm selbst, Timoschenko und Parlamentssprecher Jazenjuk unterzeichneten Schreibens mit Bitte an die NATO, der Ukraine einen Membership Action Plan anzubieten. Dieser Vorstoß war offensichtlich weder innen- noch außenpolitisch vorbereitet worden und kommt in beiderlei Hinsicht nicht zum günstigsten Zeitpunkt. Für die westlichen Partner ist es nach dem unübersichtlichen Krisenjahr sehr schwierig, die Lage in der Ukraine einzuschätzen. Noch dazu wird im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen in der Russischen Föderation ohnehin schon mit den Säbeln gerasselt. Die europäischen und transatlantischen Partner der Ukraine stehen im Vorfeld des Bush-Besuches in Kiew und des NATO-Gipfels in Bukarest im April nunmehr in einer kurzfristigen Spannungssituation, die sich letztlich als kontraproduktiv für die ukrainischen NATO-Ambitionen erweisen könnte. Es hat derzeit den Anschein, als liefe die Ukraine damit Gefahr, alte Fehler einer ungeschickten Hau-Ruck-Politik zu wiederholen.

Erneut offenbart sich eine Ambivalenz in Juschtschenkos politischem Handeln. Während er einerseits viel Wert darauf legt, die Partei der Regionen einzubeziehen und bis zuletzt direkt und indirekt noch irgendwie versucht hatte, eine »breite« Koalition oder zumindest eine andere Form der Regierungsbeteiligung der Partei der Regionen auf den Weg zu bringen, geht er außenpolitisch, wie auch zum Beispiel in Fragen der ukrainischen Geschichtspolitik, einen absolut einseitigen Weg, der seine integrativen Bemühungen konterkariert. Für Regierungschefin Timoschenko bringt die Initiative zum NATO-Beitritt zu diesem Zeitpunkt noch ein weiteres sehr schwieriges Element in die Regierungsführung ein. Zwar versuchte sie, sich vom Präsidenten abzusetzen und die zwingende Notwendigkeit eines nationalen Referendums zur NATO-Frage zu betonen, wird aber dennoch die Verantwortung der

Regierung während der nun folgenden außenpolitisch schwierigen Wochen tragen müssen.

Opposition mit Schwierigkeiten

Erleichtert wird Timoschenkos Arbeit jedoch dadurch, dass auch die Opposition und besonders die sonst so einheitliche Partei der Regionen mit erheblichen Schwierigkeiten zu kämpfen hat. Die Bemühungen um die Bildung einer »einheitlichen Opposition« mit der Bildung eines Schattenkabinetts können als gescheitert angesehen werden. Der Einfluss der Janukowitsch-Partei auf die anderen Fraktionen der Opposition ist offenbar gering und sie vermochte es nicht, überzeugend darzulegen, welchen Gewinn eine Vereinigung der Opposition darstellen könne. Die Entscheidung der ehemaligen Fraktionsführerin Bohatirowa die Nominierung des Präsidenten anzunehmen und den Vorsitz im Nationalen Sicherheitsrat zu übernehmen, stellte einen offenen Bruch mit dem sonst so geschlossenen Auftreten des »blauen« Lagers dar. Zum ersten Mal setzte sich ein Spitzenpolitiker offen über Entscheidungen Janukowitschs und des Parteirates hinweg. Schon im Vorfeld der Wahlen hatte sich angedeutet, dass der Kreis der so genannten »jungen« Donezker um Achmetow, Kolesnikow und Bohatirowa seinen Einfluss vergrößern will. Eines der zentralen Probleme dieser Gruppe liegt jedoch bisher darin, dass kein alternativer aussichtsreicher Kandidat zu Janukowitsch zur Verfügung steht.

Nur eine weitere »Übergangsregierung«?

Trotz der eingangs erwähnten Normalität lassen sich auch für die neue Regierung der Ukraine bereits jetzt deutliche Bruchstellen ausmachen. Viele ukrainische und internationale Beobachter hatten im letzten Jahr davor gewarnt, dass sich die Situation nicht grundlegend verbessern kann, wenn die Verfassungsgrund-

lagen und die Kompetenzverteilungen im politischen System vor den Wahlen ungeklärt bleiben würden. Die ohnehin schon komplizierte Ausgangslage für die Regierungsarbeit mit dem innenpolitischen Reformstau, außenpolitischen Herausforderungen und dem Anpassungsbedarf bei den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird durch die erkennbaren Bemühungen des Präsidenten, die Handlungsfähigkeit der Regierung einzuschränken, zusätzlich erschwert. Die im letzten Jahr entwickelte Rolle der Präsidialadministration und des Hineinregierens Juschtschenkos in alle Politikfelder sowie in die Parlamentsfraktion von Unsere Ukraine und die Einflussnahme auf die vom Präsidenten kontrollierten Minister werden es für Timoschenko schwer machen, eine eigene Linie in der Regierungspolitik zu formulieren und durchzusetzen.

Viele Indizien und auch ganz offene Spekulationen in der Kiewer politischen Szene deuten darauf hin, dass auch der zweiten Regierung Timoschenko nur eine verkürzte Amtszeit bevorstehen wird. Auch unter den Parlamentariern rechnen viele schon im Jahr 2008 mit erneuten Wahlen. Wolodimir Litwin vom gleichnamigen Block gab vor kurzem mehrfach bekannt, dass seine Fraktion weder Regierung noch Opposition beitreten werde, da dieses Parlament »nur Übergangscharakter« haben werde. Julia Timoschenko formulierte in kleinerem Kreis in den Tagen nach den Neuwahlen im Oktober selbst einmal, dass es »noch einer weiteren Wahl bedürfe«, um die Ukraine auf den aus ihrer Sicht »richtigen Weg« zu bringen. Sie hat dabei offen gelassen, ob es sich um Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen handeln wird. Vielleicht bieten die allgemein skeptischen Erwartungshaltungen aber auch gute Möglichkeiten für positive Überraschungsmeldungen aus Kiew im Jahr 2008.

Über den Autoren

Nico Lange ist Landesbeauftragter der Konrad-Adenauer-Stiftung für die Ukraine und leitet das Auslandsbüro der Stiftung in Kiew.