

## Analyse

# Wirtschaftsinteressen und institutioneller Wandel in der Ukraine – vernachlässiges Potential der Europäischen Nachbarschaftspolitik der EU

Von Inna Melnykovska und Rainer Schweickert, Kiel

## Zusammenfassung

Die Frage, inwieweit der institutionelle Wandel in einem Land von außen zu beeinflussen ist, spielt in der Debatte um den Einfluss der EU auf die osteuropäischen Länder eine zentrale Rolle. Ein starkes Einflusspotential wird der Erweiterungspolitik der EU, die den Mitgliedschaftsanreiz beinhaltet, zugeschrieben. Das Potential der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) der EU wird dagegen kritisch eingeschätzt. Die ENP baut gegenwärtig auf den Mechanismen und Instrumenten der EU-Erweiterung, jedoch ohne den Mitgliedschaftsanreiz. Hinzu kommt, dass die EU erweiterungsmüde ist.

Eine realistische Möglichkeit für die EU, den institutionellen Wandel in einem Nachbarland zu fördern, besteht jedoch darin, zuerst die reformtreibenden Kräfte in der Bevölkerung oder in der Elite zu identifizieren und diesen dann gezielte Anreize für die Unterstützung des institutionellen Wandel anzubieten. In der Ukraine kann sich die EU dabei vor allem auf die wirtschaftlichen Interessen der oligarchischen Clans stützen. Die oligarchischen Clans, die einflussreiche und reformtreibende Kräfte in der Ukraine sind, interessieren sich zunehmend für den EU-Markt und EU-Investitionen. Sollten die wirtschaftlichen Anreize im Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine für die Oligarchen attraktiv erscheinen, klar formuliert und an Forderungen nach demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen gebunden werden, kann auch die ENP ohne Mitgliedschaftsanreiz zu einer Erfolgsgeschichte werden.

## ENP und institutioneller Wandel

Institutioneller Wandel kann theoretisch auf zwei Wegen erfolgen: »top-down« und »bottom-up«. Bei einem »top-down«-Wandel setzt die Regierung die institutionellen Reformen durch, ohne Rückhalt in der Bevölkerung oder in der Elite für diese Reformen zu suchen. Eine solche Art von Wandel fand vor allem im Rahmen der Osterweiterung der EU statt. Dabei hat die EU für die osteuropäischen Länder in den Kopenhagener Kriterien für die EU-Mitgliedschaft einseitig die Zielvorgaben bezüglich der Institutionenqualität definiert. Die Umsetzung dieser Zielvorgaben wurde mit massiver finanzieller und technischer Unterstützung begleitet. Mögliche soziale Kosten bzw. eine fehlende heimische Unterstützung konnten hier durch den Anreiz der EU-Mitgliedschaft ausgeglichen werden.

Von einer Belohnung in Form einer EU-Mitgliedschaft sind aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt vor allem die europäischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion ausgeschlossen. Ohne diese Belohnung ist die ENP als »Zuckerbrot« für institutionellen »top-down«-Wandel aber kaum geeignet. Zwar soll auch hier erreicht werden, dass die EU von demokratisch und marktwirtschaftlich organisierten Staaten umgeben ist. Der Ansatz, einseitig Ziele für den institutionellen Wandel zu formulieren, ist jedoch ohne einen starken Anreiz von außen inkonsistent und damit unrealistisch. Auch empirische

Untersuchungen belegen, dass von allgemeinen Kooperationsabkommen und entsprechenden Aktionsplänen keine robusten Effekte auf den institutionellen Wandel ausgehen.

Grundsätzlich bedeutet dies, dass die ENP in weitestem Maß auf den »bottom-up«-Wandel und die Stärkung von reformtreibenden Kräften bei der Durchsetzung von Demokratie und Marktwirtschaft in den osteuropäischen Nachbarländern setzen muss. Bei dieser Art des institutionellen Wandels kommt es darauf an, dass eine breite Unterstützung des Reformprozesses durch die Bevölkerung oder durch die Elite erreicht wird, damit die Regierung auf einen Konvergenzpfad hin zu den institutionellen Standards der EU einschwenkt und diesen auch durchhalten kann. Dieser Prozess ist vermutlich langwieriger und komplexer als »top-down« Wandel. Er dürfte jedoch auch dazu führen, dass EU-konforme Institutionen tief verwurzelt werden, da sie unter Berücksichtigung des länderspezifischen Hintergrunds entwickelt werden. Um solchen »hausgemachten« Reformen zum Durchbruch zu verhelfen, müsste die EU verstärkt auf die Unterstützung der pro-westlichen Zivilgesellschaft bzw. der Eliten eines Landes setzen. Im Vergleich zur EU-Erweiterung wesentlich schwächere Anreize müssten umso zielgerichteter dosiert werden. Dabei ist anzunehmen, dass bei der Rolle der EU als globaler Akteur auf den

Weltmärkten, nach wie vor wirtschaftliche Anreize im Vordergrund stehen müssen.

### Wirtschaftsclans – treibende Kräfte des institutionellen Wandels

Die Orange Revolution demonstrierte die Fähigkeit der ukrainischen »bottom-up« Kräfte einen institutionellen Wandel anzutreiben. Ungeachtet der politischen Krisen der folgenden Jahre hat die Ukraine durch der Orange Revolution einen Fortschritt bei ihren demokratischen und marktwirtschaftlichen Institutionen erzielt. Gerade auf diesem »bottom-up« Reformpotenzial könnte die ENP aufbauen, um die »bottom-up« Kräfte für die weiteren institutionellen Reformen in der Ukraine zu motivieren. Allerdings ist die ukrainische Zivilgesellschaft, die erst im Laufe der Orangen Revolution geboren wurde, eine schwache »bottom-up« Kraft des institutionellen Wandels. Hinzu kommt ein starkes Verlangen der Bevölkerung nach EU-Mitgliedschaft, die die EU zurzeit nicht anzubieten vermag, was ein Hindernis für die ENP darstellt

Die oligarchisch organisierten Wirtschaftsclans sind hingegen in der Ukraine nach wie vor die einflussreichsten »bottom-up« Kräfte. Im Gegensatz zu den Zeiten vor der Orangen Revolution, wo sie die Reformen hemmten, wandelten sich die Wirtschaftsclans während der Orangen Revolution zu den treibenden Kräften für mehr Demokratie und Marktwirtschaft. Das Potential zur Stabilisierung und Weiterführung des begonnenen Reformprozesses besitzen sie auch in den Jahren nach der Orangen Revolution. Etliche Wirtschaftsclans haben die Orange Revolution und den damit verbundenen institutionellen Wandel aktiv unterstützt. Einige Wirtschaftsclans (z. B. die Gruppe »Dryziv« von Petro Poroschenko, die Gruppe »Privat« von Ihor Kolomojskij) waren dabei sehr aktiv. Sie nahmen an den Demonstrationen persönlich teil, unterstützten sie finanziell und ermöglichten eine vom Einfluss der Exekutive unabhängige Medienberichterstattung über die Fälschungen bei den Präsidentschaftswahlen.

Die anderen Wirtschaftsclans (z. B. die Gruppe »System Capital Management« von Rinat Achmetow) waren eher passiv. Jedoch haben auch sie der Verabschiedung des Gesetzespakets, das unter anderem die Wiederholung der Präsidentschaftswahlen im Dezember 2004 verordnete, die Änderungen des Wahlgesetzes zur Verhinderung von Wahlfälschungen vorsah und letztendlich den Sieg der »orangen« Kräfte ermöglichte, zugestimmt. Dieses Gesetzespaket beinhaltete auch die Verfassungsänderungen, die die Machtbefugnisse des Präsidenten einschränkten und die

Ukraine in eine parlamentarisch-präsidentielle Republik umwandeln.

Theoretisch kann man die Änderung der oligarchischen Strategien – von contra- zu pro-reformorientierten Kräften – beim Aufbau von demokratischen und marktwirtschaftlichen Institutionen in der Ukraine mit zwei Ansätzen – von Mancur Olson und Oleh Havrylyshyn – begründen. Wie von Mancur Olson beschrieben, wandeln sich die Interessen von Oligarchen sobald eine erste Phase der aggressiven Vermögensakkumulation zum Abschluss gekommen ist. Für die ukrainischen Wirtschaftsclans dürfte das absehbare Ende der Einnahmen aus obskuren, intransparenten und oft auch rechtlich fraglichen Geschäften eine solche Interessenänderung ausgelöst haben.

Auch die zunehmenden Einnahmen aus den Exporten in die EU sollten zur Änderung der oligarchischen Interessen beigetragen haben. Wie von Oleh Havrylyshyn ausgeführt, hat die Öffnung des Landes – d. h. eine starke Exportausrichtung der ukrainischen Wirtschaft auf die EU – eine verstärkende Wirkung bei der Änderung der oligarchischen Interessen bewirkt. Die Möglichkeit, mit der EU Handel zu treiben, hing wesentlich davon ab, dass die EU der Ukraine den Status einer Marktwirtschaft zuerkannte, der mit Handels erleichterungen verbunden ist. Für diesen Status forderte die EU wiederum demokratische und marktwirtschaftliche Reformen ein. Auch von westlichen Handelspartnern wurde oft eine institutionelle Konvergenz (vor allem bezüglich solcher demokratischer und marktwirtschaftlicher Institutionen wie Transparenz, Sicherheit der Eigentumsrechte und Rechtsstaatlichkeit) eingefordert, bevor diese bereit waren, ihre Märkte zu öffnen. Außerdem fand durch die Handelsbeziehungen eine Sozialisierung der ukrainischen Wirtschaftsclans statt.

Um weiter nach Westen expandieren zu können und um die Geschäftsinteressen zu verlagern, konnten sich die Oligarchen deshalb immer weniger auf die vom Sowjetsystem geerbten informellen Institutionen des alten Regimes verlassen. Die informellen Institutionen helfen zwar bei der schnellen Vermögensakkumulation, bieten aber wenig Transparenz, Sicherheit der Eigentumsrechte für das akkumulierte Vermögen und Rechtsstaatlichkeit. Vielmehr brauchten nun die Wirtschaftsclans zur Absicherung ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten und ihres erworbenen Eigentums formale Institutionen nach westlichem Vorbild.

Darüber hinaus fiel den Oligarchen die »Absicherung« ihrer Interessen durch den Zugang zum Präsidenten und die Besetzung von Verwaltungsposten in der Exekutive gegen Ende der Ära von Präsident Leonid

Kutschma zunehmend schwerer. Die »teile-und-herrsche« Strategie Kutschmas, möglichst die Interessen aller Oligarchen gegenseitig auszuspielen und so seine Macht zu erhalten, führte zu einer allmählichen Unterwandlung der Exekutive durch die ständigen Personalrotationen in den Ämtern. Dabei sorgte eine zunehmende Rotation und Besetzung von gleichberechtigten Posten mit Mitgliedern der rivalisierenden Wirtschaftsclans dafür, dass die Sicherung des Machteinflusses aus Sicht der Oligarchen immer unsicherer wurde.

Die Präsidentschaftswahlen 2004 verstärkten die Unsicherheit für die Wirtschaftsclans weiter. Der Präsident besaß in der »defekten« Demokratie die übergreifende Macht und entschied über »Leben und Tod« eines Wirtschaftsclans. Somit konnte der neue Nachfolger die Geschäfte und das Vermögen der rivalisierenden Wirtschaftsclans ruinieren. Kutschmas Protege Viktor Janukowitsch galt als Unterstützer der Gruppe »System Capital Management« von Oligarch Rinat Achmetow. In der Atmosphäre des starken Misstrauens konnte er die Wirtschaftsclans von seiner Fähigkeit, die Rolle eines einigermaßen neutralen »Schiedsrichters« zwischen rivalisierenden Clans zu spielen, nicht überzeugen. Unter diesen Bedingungen waren die Orange Revolution und die Änderung des politischen Regimes zu einer parlamentarisch-präsidentiellen Demokratie, in der kein Wirtschaftsclan die politische Macht im Land monopolisieren kann, die »zweitbeste« Wahl für die Oligarchen.

Der Übergang zu einer parlamentarisch-präsidentiellen Demokratie zerstörte aber den bestehenden Status-Quo in den Machtverhältnissen zwischen den unterschiedlichen politischen Gruppen einschließlich der Wirtschaftsclans. In den Jahren nach der Orangen Revolution sind deshalb Machtkämpfe ausgebrochen, unter denen die institutionellen Reformen zu leiden hatten.

Unter diesen neuen Bedingungen veränderte sich nun aber auch die Strategie der Oligarchen. Die politische Instabilität in den Jahren nach der Orangen Revolution ist nicht zuletzt Ausdruck der neuen Strategie der Oligarchen als Veto-mächte, die im Tagesgeschäft vor allem ihre individuellen Interessen beim Entstehen des neuen Gleichgewichts in der Machtverteilung verfolgen und die Förderung von Stabilität und die Weiterentwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft vernachlässigen. Entsprechend geschwächt oder sogar unfähig sind die politischen Akteure, die für die Durchführung der institutionellen Reformen verantwortlich sind.

## Wirtschaftsclans und die EU

Die fehlenden oder sehr vage formulierten wirtschaftlichen Anreize der EU sind sicher ein weiterer wichtiger Grund für das Nachlassen der Reformeuphorie unter den Oligarchen. Zwar wurden die institutionellen Reformen, die die EU als Voraussetzungen für die Unterstützung des Beitritts der Ukraine zur WTO aufstellte, trotz politischer Krisen und Blockaden der Arbeit des ukrainischen Parlaments erfüllt. Ohne weitere klar formulierte Anreize von Seiten der EU bleiben aber weitere institutionelle Reformen aus. So befürchten die ukrainischen Wirtschaftsclans, dass ihre Hauptexportgüter in den EU-Binnenmarkt – Agrarprodukte, Chemieprodukte, Eisen- und Stahlprodukte – aus dem Freihandelsabkommen, das gerade verhandelt wird, ausgeschlossen werden. Entsprechend lässt auch die Reformzustimmung bei den Wirtschaftsclans nach und die täglichen Interessen für den Erhalt oder den Erwerb politischen Einflusses dominieren und bremsen die Reformen, die beispielweise im Rahmen des EU-Ukraine ENP-Aktionsplans gefordert werden.

Letztlich belegt dies aber wiederum die wichtige Rolle, die die EU spielt. Der Handel mit der EU hat weiter zugenommen. Der Bedarf an Direktinvestitionen ist aufgrund des Modernisierungsbedarfs der ukrainischen Wirtschaft und des damit verbunden drohenden Verlustes an Wettbewerbsfähigkeit nach wie vor sehr groß. Die Konflikte um Erdgasimporte machen energieeffiziente Modernisierungsmaßnahmen für die energieintensive Wirtschaft der Ukraine zusätzlich aktueller als je zuvor.

Da nach wie vor von der Zivilgesellschaft keine wesentlichen Impulse zu erwarten sind, könnten erneut die Wirtschaftsinteressen einen Hebel für einen Einfluss der EU auf die institutionelle Entwicklung in der Ukraine bieten. Der Aktionsplan, den die EU mit der Ukraine vereinbart hat, bot bisher wenig Anlass zu Optimismus. Wie auch in anderen Aktionsplänen der ENP setzte die EU Ziele durch, vermeidet aber eine Verpflichtung zu weiteren Integrationsschritten.

Entsprechend lässt sich auch durch empirische Analysen belegen, dass von Assoziierungsabkommen mit Beitrittsperspektive, wie sie die Balkanstaaten haben, deutlich stärkere Impulse auf die institutionelle Entwicklung von Ländern in der EU-Nachbarschaft ausgehen als von unverbindlichen Kooperationsabkommen. Dies gilt nicht nur für die EU, sondern auch für die NATO, die ebenfalls ein abgestuftes Integrationsprogramm aufgestellt hat. Auch hier haben die Länder, die in den Beitrittsprozess eingetreten sind, die Qualität ihrer Institutionen deutlich verbessert und mehr Demokratie und Marktwirtschaft umgesetzt.

Ob das Assoziierungsabkommen der EU mit der Ukraine, über das gegenwärtig verhandelt wird und das

zwar keine Beitrittsperspektive, aber eine Freihandelszone vorsieht, einen hinreichenden Anreiz für die Wirtschaftclans in der Ukraine bietet, ihre Rivalitäten um politische Macht zu überwinden, muss also fraglich bleiben. Aus der Sicht der Wirtschaftsinteressen wird dabei sicher die Ausgestaltung des Freihandelsabkommens von zentraler Bedeutung sein. Allein auf die Unterstüt-

zung durch Wirtschaftsinteressen als treibende Reformkräfte zu setzen, festigt aber letztlich wohl auch die Position der Oligarchen. Sinnvoll wäre es, die institutionellen Reformen auf eine breitere demokratische Basis zu stellen. Gerade dabei ist es allerdings fraglich, ob die Zivilgesellschaft ohne eine Beitrittsperspektive für die Ukraine eine wichtigere Rolle spielen kann.

#### *Über die Autoren*

Rainer Schweickert ist wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Weltwirtschaft in Kiel. Inna Melnykovska ist Doktorandin am Otto Suhr-Institut für Politikwissenschaft an der FU Berlin und wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Sozialwissenschaften an der CAU in Kiel.

#### *Lesetipps:*

- Inna Melnykovska, Rainer Schweickert: Bottom-up or top-down: what drives the convergence of Ukraine's institutions towards European standards?, in: Southeast European and Black Sea Studies 4/2008 (Jg. 8), S. 445–468.
- Rainer Schweickert, Inna Melnykovska, Andrea Gawrich, Thorsten Drautzburg (Hg.): Institutional Convergence of CIS towards European Benchmarks. CASE Network Reports 82. CASE – Center for Social and Economic Research, Warschau 2008.
- Andrzej Szeptycki: Oligarchic Groups and Ukrainian Foreign Policy, in: Polish Quarterly of International Affairs 2/2008, S. 43–68.
- Heiko Pleines: The political role of the oligarchs, in: Juliane Besters-Dilger (Hg.): Ukraine on its way to Europe. Interim results of the Orange Revolution, Frankfurt/M. (Peter Lang) 2009, S.103–120.

#### **Dokumentation**

## **Die ukrainischen Oligarchen im Überblick**

**Tabelle 1: Vermögensakkumulation der Oligarchen in der Ukraine 2002–2008**

Jahr	Anzahl	max Vermögen, Mrd. US-Dollar
2002	3	1,7
2003	6	1,9
2004	5	3,5
2005	7	2,8
2006	15	7,2
2007	24	18,7
2008	23	23,0

Quelle: Erstellt nach der Liste der reichsten Mittel- und Osteuropäer der polnischen Zeitschrift Wprost: Lista 100 Najbogatszych Europy, <http://najbogatsieuropejczycy.wprost.pl/?e=53&kr=4&b=-1>.