



## SOZIALES SICHERUNGSSYSTEM BILDUNG EINER REGIERUNGSKOALITION

■ ANALYSE		
	Sozial- und Generationenpolitik in einer alternden Gesellschaft. Sebastian Klüsener, Freiburg	2
■ TABELLEN UND GRAFIKEN ZUM TEXT		
	Soziale Sicherung in Zahlen	5
■ KOMMENTAR		
	Erhebliche Schieflage im umlagefinanzierten Rentensystem der Ukraine. Lars Handrich, Berlin/Kiew	8
■ KOMMENTARE		
	„Timoschenko – die zweite!“ Peter Hilkes, Berlin	10
	Hypothesen der Regierungsbildung. Rainer Lindner, Berlin	11
	Der russische Faktor. Heiko Pleines, Bremen	12
	Eine orangene Regierung entspricht dem Wählerwillen. Gerhard Simon, Köln	13
	Frisst die Revolution ihre Kinder – oder Petro Poroschenko als künftiger Doppelmörder der Orange Koalition? Andreas Umland, Kiew	14
	Neue Regeln im politischen Spiel? Kerstin Zimmer, Marburg	15
■ DOKUMENTATION		
	Wahlergebnis und Sitzverteilung im Parlament	16
■ CHRONIK		
	Vom 13.6. bis 26.6.2006	17

*Die nächste Ausgabe der Ukraine-Analysen erscheint nach der Sommerpause am 12.9.2006.*

## Analyse

# Sozial- und Generationenpolitik in einer alternden Gesellschaft

Von Sebastian Klüsener, Institut für Kulturgeographie der Universität Freiburg

### Zusammenfassung

In der ukrainischen Sozialpolitik haben sich aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs in den letzten Jahren wieder Handlungsspielräume eröffnet. Diese wurden überwiegend dafür genutzt, die Unterstützung für die Rentnergeneration zu verbessern, welche in der alternden ukrainischen Gesellschaft einen bedeutenden Teil der Wähler stellt. Da gleichzeitig strukturelle Reformen wie eine Anhebung des niedrigen Renteneintrittsalters ausblieben, werden hierdurch der Staatshaushalt und damit auch die nachfolgenden Generationen stark belastet. Weitere große Herausforderungen sind, dass viele Ukrainer nur über einen mangelnden Krankenversicherungsschutz verfügen und dass viele Sozialleistungen sich nur wenig an der Bedürftigkeit des Empfängers orientieren.

### Einleitung

Wer sich insbesondere in den 1990er Jahren in deutschen Medien über die Ukraine informierte, konnte angesichts der Berichte über die weit verbreitete Armut leicht den Eindruck bekommen, dass das ukrainische Sozialsystem nur wenig entwickelt ist. Bei einer näheren Betrachtung wird aber deutlich, dass der ukrainische Staat nicht nur ein sehr breites Spektrum an sozialen Unterstützungsleistungen bereitstellt, sondern dass staatliche Transferleistungen auch eine wesentliche Einkommensquelle ukrainischer Privathaushalte sind. Auf Basis einer vom staatlichen Statistikamt durchgeführten repräsentativen Erhebung der Budgets privater Haushalte bezogen im ersten Halbjahr 2005 städtische Haushalte 26,7% und ländliche Haushalte 38,5% ihres Geldeinkommens aus staatlichen Transferleistungen.

Das finanzpolitisch bedeutendste Element des ukrainischen Sozialsystems ist der Rentenfond, über welchen die Auszahlung von Alters-, Invaliden- und Waisenrenten abgewickelt wird. Daneben gibt es u.a. Unterstützungsleistungen für Familien mit Kindern, Arbeitslose, Tschernobylpfer und Personen, die temporär ihre Arbeitsfähigkeit verloren haben. Mit Subventionen wird u.a. der Zugang zu Wohnraum und Heizmitteln unterstützt. Weiterhin wird auch der öffentliche Transport subventioniert, den bestimmte soziale Gruppen wie etwa Veteranen umsonst nutzen dürfen.

Über eine staatliche Krankenversicherung verfügt die Ukraine dagegen bisher nicht. Dies hängt damit zusammen, dass laut Art. 49 der ukrainischen Verfassung jeder Bürger Anrecht auf eine kostenlose staatliche Gesundheitsversorgung hat, eine Regelung, die aus der Sowjetzeit übernommen wurde. Der gesetzlichen Vorgabe konnte der ukrainische Staat allerdings

in den letzten 15 Jahren aufgrund der Wirtschaftskrise und des ineffizienten, wenig am Bedarf ausgerichteten Gesundheitssystems nur in geringem Maße gerecht werden. Daher müssen Patienten in der Regel Verbandsmaterial, Narkosemittel, Zahnfüllungen und oft auch Medikamente selbst bezahlen, wobei allerdings im Jahr 2006 aufgrund von Budgeterhöhungen im Gesundheitssektor mit leichten Verbesserungen zu rechnen ist. Auch die Behandlung ist angesichts der weit verbreiteten Korruption im Gesundheitswesen in vielen Fällen de facto nicht kostenlos, sondern nur gegen Bestechungsgeld zu bekommen.

Da der Staat der in der Verfassung festgeschriebenen Versorgungsgarantie nur bedingt nachkommt, müssen Ukrainer das Risiko, durch Krankheit, Mutterschaft oder einen Unfall mit teuren Behandlungskosten konfrontiert zu sein, überwiegend selbst tragen. Seit 1996 besteht aber die Möglichkeit, sich privat zu versichern, so dass momentan etwa 100 Versicherungen in der Ukraine agieren. Von dieser Möglichkeit machen bisher jedoch nur wenige Ukrainer Gebrauch, was u.a. damit zusammenhängt, dass für viele eine Versicherung zu teuer ist. Weiterhin ist das Vertrauen in Finanzunternehmen aufgrund der Hyperinflation Anfang der 1990er, zahlreicher Bankenpleiten und häufig auftretendem Finanzbetrug weiterhin gering. Gesetzesvorhaben zur Einführung einer obligatorischen staatlichen Krankenversicherung wurden in den letzten zehn Jahren mehrmals in das Parlament eingebracht, bisher aber ohne Ergebnis.

### Das Sozialsystem in der Transformation

Als in der Ukraine Anfang der 1990er Jahre im Zuge der Abwendung von der Planwirtschaft mit der Freigabe der Preise begonnen wurde, sollte das Sozialsystem dazu dienen, die erwarteten ökonomischen

Störungen abzufedern. Daher wurden zeitgleich mit der Liberalisierung der Märkte Anfang 1992 auch ausgewählte Sozialleistungen wie die Renten und die Arbeitslosenunterstützung substantiell angehoben. Aufgrund der allgemeinen Wirtschaftskrise und der Hyperinflation von 1993/ 1994 war der Staat allerdings bereits kurze Zeit später nicht mehr in der Lage, die sozialen Sicherungssysteme ausreichend zu finanzieren, wodurch es bei vielen Leistungen zu drastischen realen Kürzungen und oft monatelangen Verzögerungen bei der Auszahlung kam. Durch den seit dem Jahr 2000 verzeichneten Wirtschaftsaufschwung haben sich dann wieder Handlungsspielräume in der Sozialpolitik eröffnet, so dass auch die Auszahlung der Sozialleistungen wieder regelmäßig erfolgt.

Strukturell bestehen aber weiterhin große Herausforderungen, die bisher in der Transformationsphase nicht bewältigt werden konnten. Hierzu zählt, dass sich viele Sozialleistungen nur wenig an der Bedürftigkeit des Empfängers orientieren. Dies wird etwa anhand einer Analyse der Weltbank deutlich, die auf Basis von Erhebungen zum Budget privater Haushalte aus dem Jahr 2003 zu dem Ergebnis kommt, dass selbst bei Leistungen, die explizit auf die Reduzierung von Armutspänomenen orientiert sind, weniger als 50% der ausgegebenen Mittel an Personen transferiert werden, die unter der Armutsgrenze leben. Einen Überblick gibt Grafik 1 auf Seite 5.

Ein weiteres Problem ist, dass für viele Sozialleistungen, wie etwa die Mindestrente oder Zahlungen bei Geburt, ukraineweit einheitliche Sätze gelten, welche sich oft an dem so genannten Existenzminimum (ukrainisch: *prožytkovyj minimum*) orientieren. Dieses setzt sich aus einem Warenkorb zusammen, dessen Wert in regelmäßigen Abständen statistisch erhoben wird. Die Erhöhung des Existenzminimums wird jährlich per Gesetz festgelegt, wobei die Anhebung in den letzten Jahren in etwa der Inflation entsprach, wie Grafik 2 auf Seite 6 verdeutlicht. Landeseinheitlich geltende Sätze sind aber problematisch, weil sich die Lebenshaltungskosten in der Ukraine zwischen einzelnen Regionen, bzw. Stadt und Land stark unterscheiden können, wie Grafik 3 auf Seite 6 für die ukrainischen Oblaste aufzeigt.

Mit Abstand am teuersten ist der Warenkorb mit den Gütern und Dienstleistungen, die das Existenzminimum konstituieren, in der Stadt Kiew (478,05 UAH; 1 €  $\approx$  6,3 UAH) und in der Oblast Donezk (470,32 UAH), während er im westukrainischen Gebiet Wolynien am günstigsten ist (379,58 UAH). Allgemein lässt sich feststellen, dass stark urbanisierte Regionen tendenziell ein höheres

Preisniveau aufweisen als ländliche Regionen. Die Unterschiede haben zur Folge, dass Bewohner von Niedrigpreisregionen bei landeseinheitlich geltenden Sätzen gegenüber Bewohnern von Hochpreisregionen tendenziell im Vorteil sind.

### Hohe Rentenausgaben belasten

Zu einem großen fiskalpolitischen Problem hat sich in den letzten Jahren der Rentenfond entwickelt, wobei dies einerseits auf die demographische Entwicklung und andererseits populistische politische Entscheidungen zurückzuführen ist. Demographisch besteht die Herausforderung darin, dass es aufgrund des zunehmenden Alterungsprozesses der ukrainischen Gesellschaft in den letzten Jahrzehnten zu einem starken Anstieg der Rentnerzahlen gekommen ist. Während 1970 lediglich 18,9% der ukrainischen Bevölkerung eine Alters-, Invaliden- oder Waisenrente erhielten, waren es 1991 auf Basis von Daten des nationalen Statistikamtes 25,2% und Anfang 2004 bereits 30,0%.

Trotz dieser Entwicklung hatte sich aber der Rentenfond ab dem Jahr 2000 wieder erholen können, so dass noch im Jahr 2003 die auf der Einnahmenseite verbuchten Einzahlungen der sozialversicherten Beschäftigten die Rentenausgaben überstiegen, die insgesamt etwa 8% des offiziellen BIPs entsprachen.

Im Zuge der Präsidentschaftswahlen von 2004 und der Parlamentswahlen von 2006 ist es aber zu einer starken Anhebung der Mindestrente und damit auch des allgemeinen Rentenniveaus gekommen, wie Grafik 4 auf Seite 7 verdeutlicht. Diesbezüglich ist zu beachten, dass Rentner momentan etwa 35% des ukrainischen Wähler stellen, wodurch sie erhebliches Gewicht erhalten. Die Rentenanhebungen hatten zur Folge, dass im Jahr 2005 nach Angaben des Kiewer Instituts für Wirtschaftsforschung und Politikberatung rund 15% des offiziellen BIPs für Rentenzahlungen aufgewendet wurden. Aufgrund der erfolgten Anhebungen decken momentan die Einzahlungen der sozialversicherten Beschäftigten nicht mehr die Rentenauszahlungen, wodurch im Jahr 2005 ein Defizit von 16,9 Mrd. UAH bzw. 4% des BIPs entstand, welches die ukrainische Regierung durch Zuschüsse aus dem Haushalt ausgleichen musste. (Siehe dazu auch den Kommentar von Lars Handrich auf Seite 8)

Das hohe Defizit im Rentenfond führt zu einer starken Belastung des ukrainischen Staatsbudgets, wodurch weniger Mittel für zukunftsorientierte Investitionen zur Verfügung stehen. Zukünftig könnte die finanzielle Belastung aufgrund der demographischen Entwicklung auch noch weiter steigen. Seit 2004 gehen die Rentnerzahlen zwar leicht zu-

rück, da schwach besetzte Jahrgänge ins Rentenalter kommen. Hierbei handelt es sich allerdings nur um einen kurzfristigen Trend. So ist ab 2010 auf Basis einer Prognose des International Institute for Applied Systems Analysis wieder mit einem Anstieg zu rechnen, wodurch 2030 bis zu 35% aller Ukrainer Rentenansprüche haben könnten, falls keine Reformen erfolgen.

Nach Ansicht der Weltbank ist dabei weniger die Höhe der Renten ein Problem, sondern dass zu viele Menschen Rentenansprüche haben. Diesbezüglich wird insbesondere das sehr niedrige Renteneintrittsalter als problematisch bewertet, welches bei Frauen 55 und bei Männern 60 Jahre beträgt. Auf Basis der Lebenserwartung ukrainischer Frauen und Männer beim jeweiligen Renteneintrittsalter ergibt sich laut der Weltbank eine durchschnittliche Rentenbezugsdauer von ca. 25 Jahren bei Frauen und 15 Jahren bei Männern. Diese Bezugsdauer ist sehr lang, wenn beachtet wird, dass Frauen nur 20 bzw. Männer 25 Jahre arbeiten müssen, um zumindest Anspruch auf die Mindestrente zu haben, welche momentan bei 359 UAH bzw. 102,6% des staatlich festgesetzten Mindestlohns liegt.

Angesichts der langen durchschnittlichen Rentenbezugsdauer plädieren IWF und Weltbank bereits seit Ende der 1990er Jahre für eine Anhebung des Rentenalters. Weiterhin setzen sich diese Institutionen für eine Reduzierung von Ausnahmeregelungen ein, welche die Frühverrentung von einigen Berufsgruppen teilweise bereits ab dem 45. Lebensjahr ermöglichen. Bisher sind aber sämtliche Reformbemühungen an politischen Widerständen gescheitert. Das niedrige Rentenalter hat zur Folge, dass insbesondere junge Rentner zwischen 55 und 65 Jahren relativ gut gestellt sind, falls sie noch in der Lage sind, durch eine Erwerbstätigkeit ein Zusatzeinkommen zur Rente zu erwirtschaften. Weiterhin hat die Entwicklung dazu beigetragen, dass Armut bei Rentner deutlich seltener auftritt als bei vielen anderen sozialen Gruppen.

### **Staatliche Unterstützung für junge Erwachsene**

Armutsbereiche der Weltbank belegen, dass gerade junge Ukrainer im Zuge der Transformation von Armutsphänomenen betroffen sind, wobei dies besonders für Familien mit Kindern gilt. Weiterhin ist festzustellen, dass im Zuge des seit dem Jahr 2000 in der Ukraine verzeichneten wirtschaftlichen Aufschwungs zwar die Armutsraten allgemein gesunken sind. Bei Familien mit Kindern geschah dies jedoch deutlich langsamer als bei anderen sozialen Gruppen. Dies hängt auch damit zusammen, dass momentan

insbesondere für Personen im Alter zwischen 15 und 30 Jahren nur geringe Partizipationsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt bestehen, wie die Arbeitsmarkterhebung Ukrainian Longitudinal Monitoring Survey aufzeigt.

Dass junge Erwachsene von der Transformationskrise besonders betroffen sind, ist vom ukrainischen Parlament bereits früh erkannt worden, wie etwa anhand des 1993 verabschiedeten Gesetzes über die Förderung der sozialen Etablierung und Entwicklung von Jugendlichen in der Ukraine deutlich wird. In den folgenden Jahren wurde aber nur wenig getan, um die gesetzlichen Vorgaben, welche u.a. eine Verbesserung des Zugangs zum Arbeitsmarkt und des Zugangs zu Wohnraum zum Ziel haben, in der Praxis umzusetzen. Den wenigen ergriffenen Maßnahmen, wie etwa dem staatlichen Fond zur Unterstützung junger Ukrainer beim Wohnungsbau, mangelt es auch an einer Bedürftigkeitsorientierung. Die allgemein schwierige Situation junger Erwachsener hat gepaart mit der geringen Unterstützung seitens des Staates zur Folge, dass die Geburtenraten seit 1990 stark zurückgegangen sind. Sollte sich dies nicht ändern, dann wird sich der Alterungs- und Schrumpfungprozess der ukrainischen Gesellschaft in der Zukunft weiter beschleunigen, wodurch sich bereits momentan bestehende Schwierigkeiten bei den sozialen Sicherungssystemen weiter verschärfen können.

Insbesondere seit der Orangen Revolution sind aber vermehrte Anstrengungen der Regierung zu erkennen, die Situation junger Erwachsener zu verbessern. Eine der Maßnahmen, welche noch unter Ministerpräsident Viktor Janukowitsch verabschiedet wurde, ist ein Anfang 2006 in Kraft getretenes Gesetz, welches Arbeitgebern Beihilfen in Aussicht stellt, falls diese Absolventen von beruflich-technischen Lehranstalten oder Hochschulen einen ersten Arbeitsplatz geben. Deutliche Verbesserungen sind auch bei der Unterstützung von Familien und Alleinerziehenden mit Kindern festzustellen. Diese Leistungen waren in den 1990er Jahren sehr gering, so dass etwa 1999 laut staatlichem Statistikamt nur durchschnittlich 60,90 UAH für die Geburt eines Kindes und 15,30 UAH monatliche Unterstützung bis zum dritten Lebensjahr gezahlt wurden.

Seitdem ist die staatliche Hilfe aber stark erhöht worden, wie Tabelle 1 und 2 auf Seite 7 und 8 zeigen, so dass beispielsweise eine Mutter momentan bei einer Geburt 8.500 UAH erhält. Bei den monatlichen staatlichen Unterstützungsleistungen während der ersten drei Lebensjahre ist es 2002 zu einem deutlichen Anstieg gekommen. Seit 2003 wurden dagegen zumindest bei den versicherten

Personen nur Inflationsanpassungen vorgenommen. Deutliche Verbesserungen haben sich aber auch für Alleinerziehende mit niedrigen Einkommen ergeben. Zahlte der Staat bis April 2005 pro Kind bis zum 18. Lebensjahr lediglich 10% des für das jeweilige Alter geltenden Existenzminimums, so wird nun durch einen Zuschuss unter Berücksichtigung des Einkommens des Antragstellers gewährleistet, dass für ein Kind mindestens 50% des für das jeweilige Alter geltenden Existenzminimums zur Verfügung stehen.

### Fazit

Bei der Umgestaltung des Sozialsystems im Zuge der Transformation bestehen für die Ukraine immer noch große Herausforderungen. Hierzu zählt insbesondere, dass ein Großteil der Bürger über keinen Krankenversicherungsschutz verfügt und dass viele Sozialleistungen sich nur wenig an der Bedürftigkeit des Empfängers orientieren. Weiterhin haben die Aus-

führungen gezeigt, dass die neuen Handlungsspielräume, welche sich in der Sozialpolitik in den letzten Jahren durch den Wirtschaftsaufschwung ergeben haben, insbesondere dafür genutzt wurden, die Renten zu erhöhen. Da aber parallel dazu keine Anhebung des Renteneintrittsalters erfolgte, welche die Zahl der Renteneinpfänger reduziert hätte, stellen diese Zahlungen eine hohe Belastung für den Staatshaushalt und nachfolgende Generationen dar.

Junge Erwachsene, welche besonders stark von der Transformation betroffen sind, wurden dagegen von der Sozialpolitik lange eher vernachlässigt, was auch damit zusammenhängt, dass diese aufgrund des Alterungsprozesses der ukrainischen Gesellschaft im Gegensatz zu den Rentnern nur einen geringen Teil der Wähler stellen. Immerhin sind aber in den letzten Jahren Bemühungen der ukrainischen Regierung zu erkennen, die Lage junger Erwachsener zu verbessern.

*Redaktion: Heiko Pleines*

#### Über den Autoren:

Sebastian Klüsener ist Doktorand am Institut für Kulturgeographie der Universität Freiburg. Seine Dissertation befasst sich mit dem Wandel der Lebensgestaltungsmöglichkeiten und -strategien ukrainischer Dorfschulabgänger im Kontext von Globalisierung und postsowjetischer Transformation.

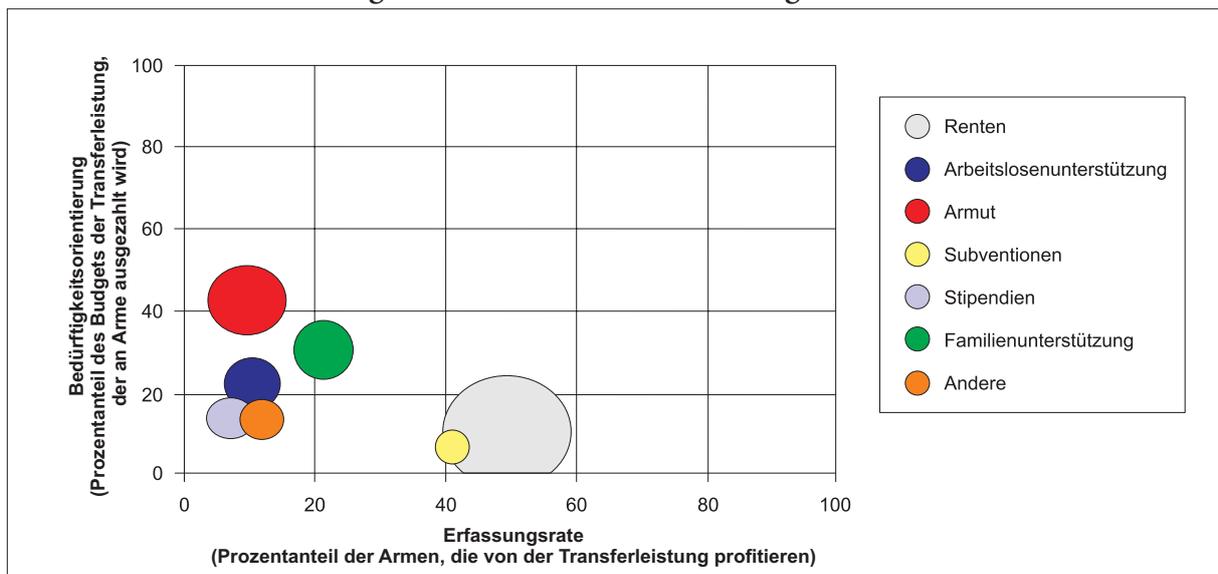
#### Lesetipps:

- Whitefield, S. (2003): The Political Economy of Welfare Reform and Poverty Alleviation in Ukraine. In: Isajiw, W.W. (Hg.): Society in Transition : Social Change in Ukraine in Western Perspective. Toronto, S. 410 – 425.
- World Bank (2005): Ukraine : Poverty Assessment : Poverty and Inequality in a Growing Economy. Washington. <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/complete-eca-poverty.pdf>

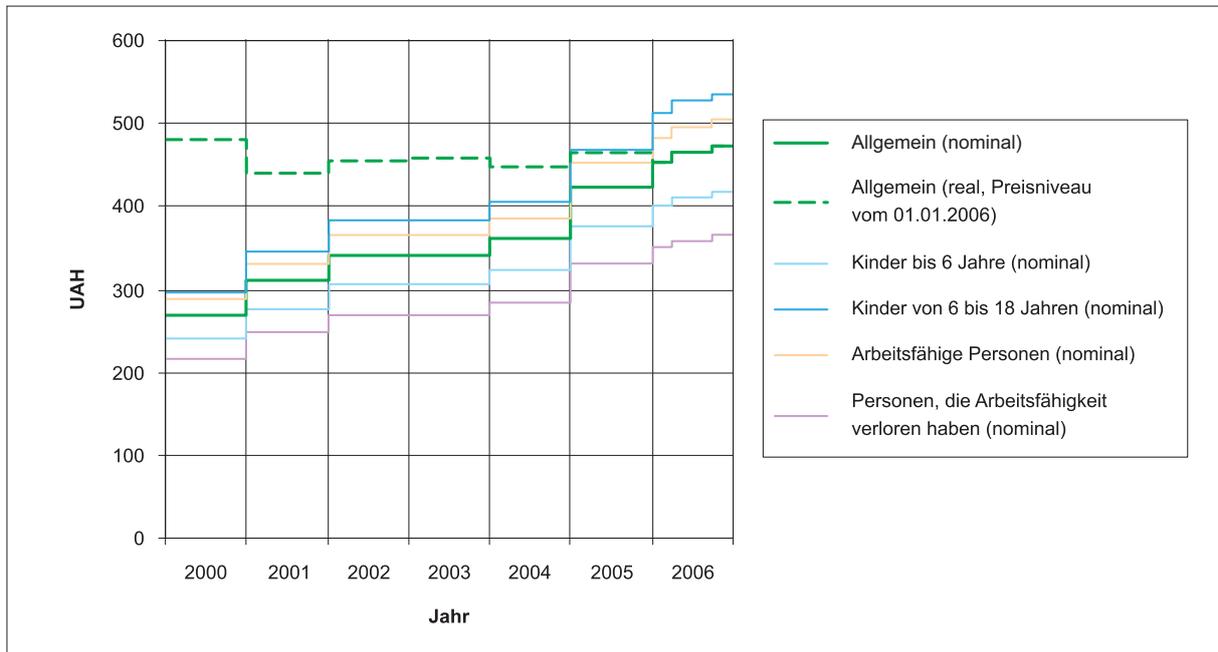
## Tabellen und Grafiken zum Text

### Soziale Sicherung in Zahlen

Grafik 1: Armutsorientierung von staatlichen Transferleistungen



Quelle: Weltbank

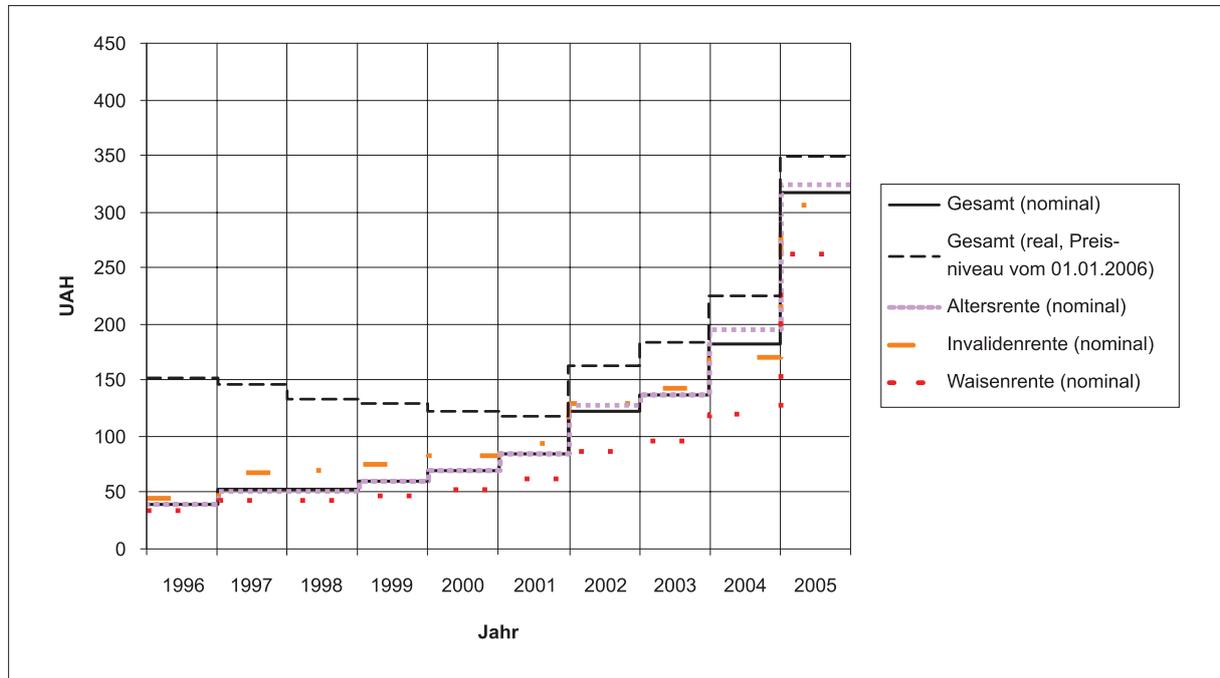
**Grafik 2: Entwicklung des gesetzlichen Existenzminimums**


Quellen: Liba BiznesInform; Statistikamt der Ukraine

**Grafik 3: Preis des Existenzminimumwarenkorbes im Juni 2005 (Oblaste der Ukraine)**


Entwurf und Kartographie: Sebastian Klüsener

Quelle: Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik der Ukraine

**Grafik 4: Entwicklung der durchschnittlichen monatlichen Rente**


Quelle: Statistikamt der Ukraine

**Tabelle 1: Staatliche Unterstützung bei Geburt eines Kindes<sup>1</sup> 2002–2005**

	Zahlung bei Geburt	
	Nominal	Real <sup>2</sup>
01.01.2002-31.03.2002	200 UAH	266 UAH
01.04.2002-30.09.2002	300 UAH	400 UAH
01.10.2002-31.12.2002	320 UAH	426 UAH
01.01.2003-31.12.2003	320 UAH	429 UAH
01.01.2004-30.04.2004		
Versichert	684 UAH	847 UAH
Unversichert	360 UAH	446 UAH
01.05.2004-31.12.2004	725 UAH	898 UAH
01.01.2005-31.03.2005		
Versichert	1.550 UAH	1.710 UAH
Unversichert	764 UAH	843 UAH
01.04.2005-31.12.2005		
Versichert/ Unversichert	8.498 UAH <sup>3</sup>	9.373 UAH <sup>3</sup>
01.01.2006-		
Versichert/ Unversichert	8.500 UAH <sup>3</sup>	8.500 UAH <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Die Zahlen gelten für versicherte (erwerbstätige) Personen. Sofern vorhanden, wurden diese durch die Werte für Unversicherte ergänzt.

<sup>2</sup> Auf Basis der Preise vom 01.01.2006

<sup>3</sup> Die Auszahlung erfolgt in mehreren Raten innerhalb des ersten Lebensjahres

Quellen: Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik; Statistikamt der Ukraine

**Tabelle 2: Staatliche Unterstützung für Kinder bis 3 Jahren<sup>1</sup> 2002–2006**

	Monatlicher Satz	
	Nominal	Real <sup>2</sup>
01.01.2002-31.03.2002	40 UAH	53 UAH
01.04.2002-30.09.2002	45 UAH	60 UAH
01.10.2002-31.12.2002	58 UAH	77 UAH
01.01.2003-31.12.2003	80 UAH	107 UAH
01.01.2004-31.03.2004	80 UAH	99 UAH
01.04.2004-30.04.2004	85 UAH	105 UAH
01.05.2004-31.12.2004		
Versichert	91 UAH	113 UAH
Unversichert	43 UAH	53 UAH
01.01.2005-31.03.2005		
Versichert	102 UAH	112 UAH
Unversichert	90 UAH	99 UAH
01.04.2005-31.12.2005		
Versichert	104 UAH	115 UAH
Unversichert	90 UAH	99 UAH
01.01.2006-	114-200 UAH <sup>3</sup>	114-200 UAH <sup>3</sup>

<sup>1</sup> Die Zahlen gelten für versicherte (erwerbstätige) Personen. Sofern vorhanden, wurden diese durch die Werte für Unversicherte ergänzt.

<sup>2</sup> Auf Basis der Preise vom 01.01.2006

<sup>3</sup> Abhängig vom Familieneinkommen

Quellen: Timer; Statistikamt der Ukraine

## Kommentar

### Erhebliche Schieflage im umlagefinanzierten Rentensystem der Ukraine

Von Lars Handrich, DIW Berlin und Deutsche Beratergruppe Wirtschaft bei der ukrainischen Regierung

#### Einleitung

Nach jahrelangen Beratungen und Diskussion verabschiedete das ukrainische Parlament im Jahr 2003 eine umfassende Rentenreform. Das Reformpaket sah die Einführung eines Drei-Säulenmodells nach dem Vorbild weiter fortgeschrittener Transformationsländer vor, um ein nachhaltiges und stabiles Fundament für die Altersvorsorge zu schaffen. Die umlagefinanzierte Rente (erste Säule) sollte mit Pflichtbeiträgen auf individuelle Rentenkonto (zweite Säule) sowie der privaten Altersvorsorge (dritte Säule) kombiniert werden. Die Reform berücksichtigte die nachteilige demographische Entwicklung und verfolgte das Ziel, die Akzeptanz der Rentenversicherung zu verbessern und den Rentenbeitragssatz zum Umlageverfahren von gegenwärtig 33,8% zumindest mittelfristig abzusenken.

Im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen im Herbst 2004 entdeckte die Regierung von Premier Viktor Janukowitsch die Wählergruppe der 12,2 Millionen Rentner in der Ukraine, die sie mit po-

pulistischen Maßnahmen für sich gewinnen wollte. Einen Anspruch auf die gesetzliche Mindestrente haben alle Beitragszahler, die mindestens 20 Jahre für Frauen und 25 Jahre für Männer in den staatlichen Rentenfonds eingezahlt haben und das gesetzliche Rentenalter von 55 Jahren bei Frauen und 60 Jahren bei Männern erreicht haben.

Im Sommer 2004 verabschiedete das Parlament ein Gesetz zur Erhöhung der Mindestrenten in mehreren Schritten. Innerhalb des Zeitraumes von 2003 bis 2006 stiegen die realen Mindestrenten um rund 190%, während die Durchschnittslöhne um real 130% wuchsen, der Mindestlohn um 40% und das reale Bruttoinlandsprodukt um 18% zulegten. Diese Situation bleibt zunächst bis zum Juli 2006 unverändert.

Bereits mit der ersten Rentenerhöhung im Sommer 2004 überstiegen die Mindestrenten die Mindestlöhne und brauchten die Rücklagen des staatlichen Rentenfonds noch vor Jahresende auf. Seither verzeichnet der umlagefinanzierte Rentenfonds erheb-

liche Defizite. Im Jahr 2005 standen den Einnahmen des Rentenfonds in Höhe von 49,2 Mrd UAH Ausgaben in Höhe von 65,5 Mrd UAH gegenüber.

Während das Defizit des Rentenfonds im Jahr 2005 durch einmalige Privatisierungserlöse aus dem Verkauf des Stahlwerkes „Krivoi Rih“ gedeckt werden konnte, wird der Staat dieses Jahr und in Zukunft das Loch in der Rentenkasse zu einem Großteil durch höhere Schulden stopfen müssen, wenn ein Kollaps des Rentenfonds vermieden werden soll. Der durch Transferzahlungen des Staates finanzierte Anteil der Rentenzahlungen beträgt mittlerweile 35% aller Ausgaben des Rentenfonds.

### Dringender Reformbedarf

**D**ringende Reformen zur Stabilisierung des Rentensystems sind notwendig. Mit einer Höhe von rund 15% des BIP erreichen die Rentenzahlungen in der Ukraine weltweit die höchsten Werte, für Deutschland liegt der Anteil der Renten bei etwa 12% des BIP. Dennoch wird eine sofortige Rentenkürzung politisch nicht durchzusetzen sein. Die unterfinanzierten Rentenerhöhungen führten zu einer Stauchung bei den Rentenzahlungen, unabhängig von Beitragshöhe und Dauer erhielten Ende 2004 rund 83% aller ukrainischen Rentner „nur die Mindestrente“.

Eine weitere Anhebung des Rentenbeitragssatzes erscheint ebenfalls nicht möglich, da bereits jetzt die gesamten Lohnnebenkosten über 50% liegen und über die Einführung einer über Lohnnebenkosten finanzierten Krankenversicherung seit Jahren diskutiert wird.

Als realistische Option für die Rettung des Rentensystems verbleibt die Einbeziehung der bisher privilegierten Kleinunternehmer und Beschäftigten in der Landwirtschaft, die sich über gesetzliche Regelungen zur vereinfachten Besteuerung bzw. fixe landwirtschaftliche Besteuerung (FLB) Beitragszahlungen in vollem Umfang entziehen.

Aus Tabelle 1 auf Seite 10 wird ersichtlich, dass die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Rentenbeiträgen von 33,8% derzeit rund 96% aller Beiträge zum Umlageverfahren leisten. Diese Gruppe dürfte auch stärker an der Steuerfinanzierung beteiligt sein. Somit erscheint es wenig übertrieben festzustellen, dass jeder der rund 12,5 Mio. sozialversiche-

rungspflichtigen Arbeitnehmer einen der rund 12,2 Mio Rentner im Umlageverfahren finanziert.

Gleichzeitig entziehen sich rund ein Drittel der Beschäftigten der Solidargemeinschaft auf der Finanzierungsseite, während sie auf der Entnahmeseite in vollem Umfang partizipieren.

Betrachtet man die gegenwärtigen Einzahlungen und die zukünftig erwarteten Auszahlungen in einer der gängigen Investitionsrechnungen wird darüber hinaus klar, dass gegenwärtig sowohl mit steigender Beitragsdauer als auch Beitragshöhe die Rentabilität sich deutlich verschlechtert. Rational handelnde Individuen werden bei derartigen negativen Anreizen sich verstärkt dem System entziehen.

### Reformvorschläge

**D**ie neu gebildete Regierung und das neu gewählte Parlament sollten umgehend die Ausgabenseite des Rentenfonds kürzen. Zunächst ist es dringend notwendig, alle weiteren Rentenerhöhungen aussetzen, ebenso inflationsbedingte Anpassungen der Renten, zumindest so lange bis Löhne und Renten wieder in einem sinnvollen Verhältnis stehen. Die Beitragsdauer für das Anrecht auf Mindestrente sollte sofort erhöht werden. Dabei sollte darauf geachtet werden, eine Differenzierung der Rentenzahlungen nach Beitragsdauer und -höhe auf diesem Wege wieder einzuführen.

Gleichzeitig müssen die bisher steuerlich privilegierter Gruppen der Kleinunternehmer und Arbeitnehmer in der Landwirtschaft vollständig in das Umlageverfahren einbezogen werden.

Sollte die ukrainische Politik nicht in der Lage sein, sofortige und drastische Maßnahmen zu ergreifen, werden immer mehr Beitragszahler sich dem System entziehen und privat vorsorgen. Ein Kollaps des umlagefinanzierten Rentensystems kann dann nicht mehr ausgeschlossen werden.

Selbst für den Fall, dass die notwendigen Reformen umgehend umgesetzt werden, wird die Ukraine dennoch über längere Zeit mit staatlichen Transfers das Rentensystem stützen müssen. Eingriffe ins Rentensystem haben weitreichende soziale und wirtschaftliche Folgen. Erst wenn die Folgen des gegenwärtigen Rentenpopulismus überstanden sind, kann die Ukraine zum Ausgangspunkt der Rentenreform des Jahres 2003 zurückkehren.

#### Lesetipp:

Lars Handrich and Oleksandra Betliy (2006): The pension system derailed: Proposals how to get back on the reform track, IER policy paper, [http://ier.org.ua/papers\\_en/v9\\_en.pdf](http://ier.org.ua/papers_en/v9_en.pdf)

Tabelle 1. Beitragszahlungen zum Umlageverfahren nach Gruppen, 2005

	Zahl der Beschäftigten in Mio.	Anteil an der ökonomisch aktiven Bevölkerung in %	Beiträge in Mrd. UAH	Beiträge in %	Monatlicher Durchschnittsbeitrag pro Person in UAH
Pflichtbeitrag zur Sozialversicherung (33.8%)	12.5	61.27	39.6	96.59	264.00
Beiträge nach FLB	4.1	20.10	0.8	1.95	16.26
Beiträge nach vereinfachter Besteuerung	2	9.80	0.4	0.98	16.67
Transfers der Arbeitslosenversicherung	1.5	7.35	0.1	0.24	5.56
Transfers der Arbeitsunfallversicherung	0.3	1.47	0.1	0.24	27.78
<b>Gesamt</b>	<b>20.4</b>	<b>100.00</b>	<b>41.0</b>	<b>100.00</b>	<b>167.48</b>

Quelle: Ukrainisches Staatliches Komitee für Statistik

## Kommentare

### Bildung einer Regierungskoalition

Am 21. Juni 2006 haben Unsere Ukraine, der Block Timoschenko und die Sozialisten ihre Einigung auf eine Regierungskoalition, die sogenannte orange Koalition, bekanntgegeben. Die Koalitionspartner haben anschließend eine formelle Einigung unterzeichnet. Der Posten der Ministerpräsidentin geht an Julia Timoschenko. Unsere Ukraine wird den Parlamentspräsidenten stellen. Nach einem inoffiziellen Bericht der Internetzeitung Ukrainiska Prava erhält der Block Timoschenko neun Ministerposten, darunter die Ressorts Wirtschaft, Finanzen und Energie. Unsere Ukraine erhält einen stellvertretenden Ministerpräsidenten sowie sechs Ministerposten, darunter die Ressorts Inneres und Justiz wie wohl auch das Außenministerium. Gleichzeitig wird der Block Timoschenko 13 Parlamentskommissionen leiten, Unsere Ukraine neun und die Sozialisten drei. Auf den folgenden Seiten kommentieren deutsche Ukraineexperten die Einigung und die Perspektiven der Regierungskoalition. Zur Erinnerung folgt auf Seite 16 noch einmal das Wahlergebnis und die Sitzverteilung im Parlament.

### „Timoschenko – die zweite!“

Peter Hilkes, forumNET.Ukraine, Berlin

Bei der Regierungsbildung in der Ukraine, die die früheren Akteure der „Orangen Revolution“ erneut zusammenführt, sollte man vielleicht nicht von einer „Neuaufgabe“ der Koalition sprechen. Denn dies rief nur Erinnerungen an die im letzten Jahr gescheiterte Koalition unter der Premierministerin Julia Timoschenko wach. Die „Koalition der demokratischen Kräfte“, wie sie Sozialistenchef Oleksandr Moros gerne nennt, betrachtet sich mit Blick auf die „Orangene Revolution“ als Hüterin und Förderin der zivilgesellschaftlichen Entwicklung seit 2004. Hier hat sie durchaus ihre Stärken und könnte diese, gestützt von der Gesellschaft in der Ukraine und den vielfältigen Formen der Zusammenarbeit mit dem Ausland, einsetzen und erweitern.

Doch stimmt das unsäglich anmutende Gezerre

um die Regierungsbildung nach den Wahlen Ende März eher skeptisch. Statt zukunftsweisende politische Konzepte zu entwickeln, befasste man sich mit der Verteilung von Posten und persönlichen Eitelkeiten – ein scheinbar typisch ukrainisches Dilemma, denn man schöpft aus einem eher dünnen Reservoir politischer Schwergewichte und vertraut nach wie vor den alten Kräften. Sollten sich die Koalitionäre also wieder verzetteln, bräche das auf dünnem Fundament erbaute Haus schon bald zusammen, und die Ukraine würde mit Hilfe der Partei der Regionen „blau“.

Dafür wäre vor allem der Präsident Viktor Juschtschenko nahe stehende Block „Unsere Ukraine“ verantwortlich, denn Oligarchen, Wirtschaftsvertreter und Timoschenko-Gegner paarten ihre vor allem gemeinsamen Interessen in der Ökonomie mit de-

nen der vormaligen erbitterten Gegner. Damit wurde auch dem Image des Präsidenten geschadet. Sogar eine Koalition schien möglich. Allerdings wäre etwa ein Parlamentssprecher Viktor Janukowitsch, der mit erheblich mehr Macht ausgestattet wäre als der Bundestagspräsident, für viele Wähler eine Ohrfeige – ungeachtet der Tatsache, dass die Partei der Regionen bei den Wahlen im März 2006 über 30% der Stimmen auf sich vereint hat.

Juschtschenko hat nun jedoch ein Machtwort gesprochen und dürfte sich dabei auch der Unterstützung vor allem aus den USA sicher gewesen sein. Eine Beteiligung von Janukowitsch und seinen Gesinnungsgenossen an einer Regierung wäre sicherlich nicht hinnehmbar. Nur mit Juschtschenko und der „Koalition der demokratischen Kräfte“ ist ein eindeutiger westlicher Kurs möglich.

Somit sind zwar die Pläne für eine Einbindung

der vormaligen Wahlfälscher vorerst gescheitert, doch kann dies bei einem erneuten Versagen der Regierung Timoschenko umgehend ein Thema werden. Hinzu kommt, dass Timoschenko und ihr neues Kabinett im Parlament erst einmal bestätigt werden müssen. Hier hat das Parlament schon oft bewiesen, dass es sehr „eigendynamisch“ zu handeln versteht. Die neue Regierung und die sie tragenden Fraktionen müssen daher eine kontinuierliche gemeinsame Basis finden und sich zu einer wirklichen parlamentarischen Arbeit durchringen. Nur dann kann es gelingen, Kontinuität und politische Kultur im Parlament zu garantieren. Dass sie sich vor allem um den bislang vernachlässigten Osten und Süden des Landes besonders kümmern müssen, steht außer Zweifel. Ohne dessen Einbindung bleibt die Einheit des Landes auf der Strecke. Es kann, nicht nur aus der Sicht der Wähler, nur besser werden.

## Hypotheken der Regierungsbildung

Dr. Rainer Lindner, SWP, Berlin

Der Koalitionspoker hat den Schlussstrich unter die Orangene Revolution in der Ukraine gezogen. Die Helden des Maidan sind in den Realitäten der Machtkämpfe und politischen Kompromisse angekommen. Präsident Viktor Juschtschenko geht unwillig eine Koalition ein, die das Ende seiner politischen Karriere bedeuten kann: scheitert das Regierungsbündnis seiner in sich zerrissenen „Nascha Ukraina“ („Unsere Ukraine“) wird seine Integrationskraft für einen dritten Anlauf nicht mehr ausreichen.

Schon jetzt ist die politische Glaubwürdigkeit des Präsidenten angeschlagen. Die Kooperation mit der Partei der Regionen vom September-Memorandum 2005 bis zu den intensiven Koalitionssondierungen bedeutete eine öffentliche Rehabilitierung der Wahlfälscher. Die über fast vierzehn Wochen geführten Verhandlungen drehten sich im Kern um zwei Ämter: das Amt des Premier und das Amt des Parlamentschefs. Am Ende der endlosen Personenrochaden stand ein einfacher Kompromiss: der abgespaltene Teil von Nascha Ukraina um Petro Poroschenko und Juri Jechanurow stimmte der orange-sozialistischen Koalition und damit der Ministerpräsidentin Julia Timoschenko nur bei Erhalt des Parlamentsvorsitzes zu. Die Nähe zur Partei der Regionen in den Koalitionsgesprächen war ein Druckmittel für eine fragmentierte Juschtschenko-Truppe, von der sich der Präsident innerlich längst entfernt hat.

Mit Petro Poroschenko würde ein Mann das

Parlament führen, der im Zentrum der Regierungskrise vom September 2005 stand. Juschtschenko hat seitdem Poroschenko zwar gemieden, doch der Präsident steht nach wie vor in der Schuld des Polit-Oligarchen, der maßgeblich den Maidan finanziert hatte. Aus dem Kutschma-Lager war Poroschenko zu Juschtschenko gewechselt und später zum Wahlkampforganisator und Sponsor der orangenen Bewegung gemacht worden. Der aus Wynniza stammende Inhaber der Firma „Ukrprominvest“, die landesweit mit Konditoreiwaren Geld verdient, kontrolliert außerdem Betriebe im Automobilssektor, hält Aktien eines Schiffswerkes, ist Inhaber der Mrija-Bank. Das wichtige Medium der orangenen Bewegung, der Fernsehsender „5. Kanal“ gehört ebenfalls Poroschenko.

Zwischen ihm und der neuen Premierministerin herrscht Eiszeit. Beide haben mehr oder weniger verdecktes Interesse am Präsidentenamt. Präsident, Parlamentspräsident und Premierministerin sind zugleich vorläufig aufeinander angewiesen. – Fast entsteht der Eindruck, die Mehrheitsbildung im Parlament wurde so verzögert, um die eigentlichen Probleme des Landes verdrängen zu können. Die Handlungsfelder, die zur Konfliktzone der neuen politischen Macht in Kiew werden können sind: das Budget 2006, die von Timoschenko angekündigte aussichtslose Erneuerung der Energieverträge mit RosUkrEnergo, also Gazprom und dem Kreml, die Beratung des Gesetzes über die Beteiligung ausländischer Militärkontingente an mili-

tärischen Übungen in der Ukraine, die Beratungen zur außenpolitischen Orientierung bis zum NATO Riga-Gipfel im November, schließlich die weitere Anhebung der Verbraucherpreise für Energie und der Aufschub des Gesetzes über den Verkauf landwirtschaftlicher Nutzflächen, gegen das sich vor allem die Sozialisten wenden. Ohne jeden Lösungsansatz ist bislang auch der „Sprachenkrieg“ geblieben, der ein Reflex auf tatsächlich und gesteuerte Desintegrationstendenzen im Ost- und Südteil des Landes ist. Die Koalition, die eine dünne Mehrheit im Parlament besitzt, wird sich einer starken Opposition gegenübergestellt sehen. Diese ist zudem in der Lage, in den Teilen der postorangenen Mehrheit Interessen zu ventilieren, die bereits zur Unterschrift unter einen Koalitionsvertrag mit der Partei der Regionen bereitstanden.

Die Ukraine geht unruhigen Zeiten entgegen. Die

Enttäuschung dies- und jenseits des Atlantiks über die Wochen des Machtringens und die geringen Erfolge des ersten orangenen Regierungsjahres wird sich legen. USA und EU werden mit den alten-neuen Partnern in der Ukraine zusammenarbeiten und sie weiter stützen. Dazu gibt es keine Alternative. Ein Scheitern Juschtschenkos hätte Konsequenzen im postsowjetischen Raum, weit über die Ukraine hinaus. Von der Regierungselite in Kiew muss allerdings der politische Wille ausgehen, persönliche Interessen hinter die dringend erforderlichen Reformmaßnahmen zurückzustellen. Die Ukraine hat ein weiteres wichtiges Jahr verloren und sich in Wahlkämpfen verzehrt; es käme jetzt darauf an, die Präsidentschaftswahlen 2009 nicht schon nach der Bildung der neuen Koalition beginnen zu lassen.

## Der russische Faktor

Dr. Heiko Pleines, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

Die nach zähen Verhandlungen neu aufgelegte Orange Koalition ist durch starke personelle und inhaltliche Differenzen geprägt. Dies ist sicher ein zentraler Faktor der zukünftigen ukrainischen Politik. Eine Konzentration auf die internen Probleme der Koalitionäre folgt aber der mittlerweile üblichen Praxis einer orangenen Nabelschau.

Die zentrale Herausforderung für die ukrainische Politik ist nicht die Wiederherstellung der Einheit des orangenen Lagers, sondern der Umgang mit zwei gesellschaftlichen Problemen. Dies ist zum einen der dramatisch abflauende Wirtschaftsboom und die damit einhergehende Belastung des sozialen Sicherungssystems, die im ersten Teil der vorliegenden Ausgabe analysiert wurde. Zum anderen ist dies der Konflikt mit Russland, der nicht nur außenpolitische sondern auch innenpolitische und wirtschaftliche Konsequenzen hat.

Innenpolitisch wird die Partei der Regionen versuchen, sich in der Oppositionsrolle zu profilieren, indem sie die zumindest bei ihren Wählern populäre Forderung nach der regionalen Aufwertung des Russischen zur zweiten Amtssprache unterstützt und Proteste gegen eine engere Kooperation mit der NATO organisiert.

Wichtiger noch ist jedoch die Haltung Russlands. Die russische Außenpolitik hat sich während der Koalitionsverhandlungen, in die vorübergehend ja auch der vom Kreml favorisierte Viktor Janukowitsch einbezogen wurde, zurückgehalten. Nach der Wiederauflage der orangenen Koalition droht nun auch eine Wiederauflage der russisch-ukrainischen

Streitigkeiten.

Erster Streitpunkt ist dabei die vom russischen Monopolisten Gazprom organisierte Erdgasversorgung der Ukraine. Der im Januar 2006 nach einem vorübergehenden russischen Lieferstopp gefundene Kompromiss ist zwar auf mehrere Jahre angelegt, der Lieferpreis wurde jedoch nur für das erste Halbjahr 2006 festgelegt. Bereits Anfang Juli könnte deshalb ein erneuter Preispoker beginnen. Die Ankündigung der designierten Ministerpräsidenten Julia Timoschenko, den gesamten Vertrag mit Gazprom neu verhandeln zu wollen, macht dies noch wahrscheinlicher.

Nach den heftigen Protesten der EU gegen den russischen Lieferstopp vom Januar, der auch den Transit nach Westeuropa einschränkte, ist ein erneuter Stopp nicht zu erwarten. Gazprom wird trotzdem alles versuchen, um über erneuten Druck Kontrolle über die ukrainischen Erdgaspipelines zu bekommen. Unabhängig davon, dass eine entsprechende Entwicklung wirtschaftlich für alle Beteiligten vorteilhaft sein könnte, ist sie politisch wohl unter orangenen Vorzeichen indiskutabel.

Dementsprechend dürfte der Konflikt um das Erdgas erneut auf Nebenschauplätzen ausgetragen werden. Es drohen damit im bilateralen Handel erneut Anti-Dumping Verfahren und Einfuhrstopps für verschiedene Produktgruppen. Auch der Streit um die Nutzung von auf der Krim gelegener Infrastruktur durch die russische Schwarzmeerflotte dürfte erneut eskalieren. Nachdem die orange Regierungskoalition wohl weiterhin die verschärften Zollkontrollen an der Grenze zu Transnistrien unterstützen wird, könnte

Russland auch hier mit einer Eskalation reagieren.

Erneut steigende Erdgaspreise und Beschränkungen im bilateralen Handel dürften einen erheblichen Teil der ukrainischen Wirtschaft, paradoxerweise insbesondere die ostukrainische Schwerindustrie, hart treffen. Sie erhöhen außerdem den Inflationsdruck und belasten den Staatshaushalt, da die Preiserhöhungen nicht sofort voll an die Verbraucher weitergegeben werden.

Gleichzeitig belastet ein derartiger Konflikt außenpolitisch nicht nur die Beziehung zu Russland,

sondern wohl auch die zum Westen. Das Risiko, in einen Konflikt mit Russland gezogen zu werden, dürfte sowohl NATO als auch EU eher zu einer abwartenden Haltung motivieren. Ohne erkennbare Vorteile, und NATO-Mitgliedschaft zählt in den Augen der ukrainischen Bevölkerung nicht als Vorteil, auf den Westen zu setzen, dürfte über wirtschaftliche Probleme und innenpolitische Konflikte sowohl die noch verbliebene Popularität als auch die Handlungsfähigkeit der orangenen Koalition gefährden.

## Eine orangene Regierung entspricht dem Wählerwillen

Prof. Dr. Gerhard Simon, Köln

Nach fast drei Monaten harter Verhandlungen, die noch vor wenigen Tagen zu scheitern drohten, wurde die orangene Koalition am 22. Juni offiziell im Parlament registriert. Damit hat eine orangene Regierung eine zweite Chance, das Land außenpolitisch weiter nach Westen zu führen und die Demokratie im Inneren zu festigen. Wieder einmal, wie so häufig in der ukrainischen Politik in den vergangenen 15 Jahren, war es fünf vor zwölf ehe die Entscheidung fiel. Sie entspricht dem Wählerwillen (die drei orangenen Gruppierungen stellen 243 von 450 Abgeordneten des Parlaments), insofern gab es im Grunde keine Alternative. Das Gleiche gilt für die Kandidatur von Julia Timoschenko als Ministerpräsidentin, denn sie führt die mit weitem Abstand größte orangene Parlamentariergruppe. Dass die Koalitionäre drei Monate benötigten, um das Offensichtliche zu beschließen, verrät etwas von den enormen Spannungen innerhalb des orangenen Lagers, in dem es nicht nur persönliche Unverträglichkeiten, sondern auch erhebliche sachliche Differenzen, insbesondere in der Wirtschafts- und Außenpolitik, gibt.

Die langen Monate des Wahlkampfes und danach der Koalitionsverhandlungen haben innenpolitisch zu einem Stillstand und außenpolitisch zu einem Ansehensverlust der Ukraine geführt. Beides kann sich das Land nicht leisten. Jetzt besteht die Hoffnung, dass die zweite Regierung Timoschenko die so lange versprochene Reformpolitik anpackt und aus den Fehlern von 2005 gelernt hat, als häufig Aktionismus und nicht Strukturreformen ihr Handeln bestimmten.

Wäre eine Koalition der „Partei der Regionen“ von

Viktor Janukowitsch mit dem Block „Unsere Ukraine“ eine Alternative? In den vergangenen Monaten sind insbesondere von zahlreichen westlichen Analytikern die positiven Aspekte einer solchen Alternative herausgestellt worden: eine breite Mehrheit im Parlament, Versöhnung von Ost und West innerhalb der Ukraine, erhebliche Schnittmengen an Übereinstimmung hinsichtlich der Wirtschaftspolitik in den beiderseitigen oligarchischen Gruppierungen, Verbesserung des Verhältnisses zu Moskau.

Dagegen steht: Eine solche Koalition zum jetzigen Zeitpunkt wäre das politische Ende von Viktor Juschtschenko und seinem Block „Unsere Ukraine“, der orangene Aufbruch von 2004/2005 müsste Bankrott anmelden. Juschtschenko hat mit seinem fehlgeleiteten Memorandum über „gesellschaftliche Aussöhnung“ mit Janukowitsch im September 2005 diesen Weg ausprobiert und Schiffbruch erlitten. Die „Partei der Regionen“ will eine andere Ukraine. Janukowitsch hat erklärt, der Kurs des belarussischen Präsidenten Lukaschenko sei besser als der orangene Weg. Eine Rückkehr der „Partei der Regionen“ an die Macht wäre personell und sachlich eine neue Variante des Kutschma-Regimes.

Allerdings: Die zweite Chance für den orangenen Aufbruch ist keine Erfolgsgarantie. Die Ukraine ist weit von politischer Stabilität entfernt. Ob die eilig im Dezember 2004 verabschiedete Verfassungsreform funktionieren wird, bleibt abzuwarten. Bis zu einem stabilen System funktionierender Institutionen ist es noch ein weiter Weg. Aber dieser Weg ist offen, eine Rückkehr der „Partei der Regionen“ an die Macht hätte diesen Weg vorerst blockiert.

## Frisst die Revolution ihre Kinder? Petro Poroschenko als Doppelmörder der Orangen Koalition

Dr. Andreas Umland, DAAD-Lektor, Nationale Taras-Schewtschenko-Universität Kiew

Die wichtige Frage nach der Postenverteilung in der Führungsriege der zweiten Orangen Koalition vom 22. Juni 2006 hätte durch „Nascha Ukraina“ kaum verwunderlicher beantwortet werden können: Eine Neuauflage des Politthrillers Julia Timoschenko contra Petro Poroschenko. Die umstrittene, aber populäre frühere Gasprinzessin hat den begehrten Premierministerposten zwar zurückgewonnen. In einer kuriosen Anwendung des Checks-and-Balances-Prinzips erhält sie jedoch von „Nascha Ukraina“ wiederum den unpopulären, aber ambitionierten Schokoladenkönig Poroschenko an die Seite gestellt – diesmal in der Rolle des Parlamentspräsidenten.

Schon die erste Orange Koalition war daran gescheitert, dass die Politik der seinerzeit mit großer Mehrheit vom Parlament bestätigten Premierministerin vom damaligen Sicherheitsratssekretär Poroschenko zunehmend unterwandert wurde. Poroschenko nutzte 2005 sein gutes Verhältnis zu Präsident Viktor Juschtschenko (für dessen Kinder er Taufpate war), um eine schleichende Erweiterung der unklar definierten Kompetenzen seines Sicherheitsrates und eine sukzessive Aushebelung von Timoschenkos Regierungsprärogativen zu betreiben. Korruptionsvorwürfe gegen Poroschenko führten schließlich zum Skandal und zur Entlassung sowohl Timoschenkos als auch Poroschenkos sowie deren Ersetzung durch die Technokraten Jechanurow und Kinach.

Es ist unklar, warum „Nascha Ukraina“ meint, dass die neue Konstellation mit Poroschenko als Sprecher des Parlaments besser funktionieren wird, als die gescheiterte Allianz von 2005. Wird doch Poroschenko in seiner Funktion als Parlamentspräsident nun die Aufgabe zufallen, die Gesetzentwürfe der zweiten Timoschenko-Regierung im Parlament durchzubringen. Besser hätte man Zerwürfnisse innerhalb der neuen Koalition kaum vorprogrammieren können.

Auch ist unverständlich, warum das Repräsentativorgan der Ukraine nunmehr von einer Figur geleitet werden wird, deren Negativrating in der ukrainischen Bevölkerung rekordverdächtig ist. Zudem erfahren die Ideale der Orangen Revolutionäre eine bizarre Verhöhnung: nicht nur werden die kutschmanahen Oligarchen in den Augen der Wähler lediglich durch andere, nicht minder dubiose Wirtschaftsmagnaten

ersetzt. Poroschenko wird darüber hinaus zu einem der höchsten staatlichen Würdenträger der Ukraine ernannt – eine Position, die für die Pintschuks und Achmetows der Kutschma-Janukowitsch-Bande nie zur Debatte stand und die an die destruktiven Effekte des politischen Aufstiegs des ähnlich unpopulären russischen Oligarchen Boris Beresowskij für die Administration von Präsident Boris Jelzin erinnert.

Generell verblüfft das hartnäckige Festhalten von „Nascha Ukraina“ an dem teils verhassten Poroschenko, wie auch dessen neuerlich herausgehobene Rolle in der sicher notwendigen Eingrenzung von Timoschenkos Machtlust. Zwar haben Poroschenkos Finanzen eine wichtige Rolle bei den Präsidentschaftswahlen 2004 gespielt. Bereits damals war allerdings der Beitrag Timoschenkos zu dem Erfolg Juschtschenkos, das heißt ihr Verzicht auf eine eigene Präsidentschaftskandidatur und eine effektive Kampagne für die Orangen, ein womöglich wichtigerer Faktor für den Triumph, als der ambivalente Rückhalt Poroschenkos.

Betrachtet man schliesslich die Wahlkampagne und die Ergebnisse der Parlamentswahlen vom März 2006, drängt sich die Vermutung auf, dass Poroschenko Mitverantwortung für das peinliche Abschneiden von „Nascha Ukraina“ bei dieser Abstimmung trug. Er war einer der prominentesten Wahlkämpfer für „Nascha Ukraina“ und häufig Sprecher von Juschtschenkos Parteienbündnis, etwa in der populären ICTV-Talk-Show „Svoboda Slova“. Es darf vermutet werden, dass die zahlreichen öffentlichen Auftritte des unpopulären Oligarchen im Namen von Juschtschenko zu einer Diskreditierung des letzteren in den Augen vieler einstigen Wähler des Präsidenten der Ukraine beigetragen haben.

Im Lichte dieser Konstellation ist man bereits versucht zu hoffen, dass – sollten sich die trüben Aussichten bestätigen – wenigstens die Agonie der zweiten, scheinbar schon halbtotgeborenen Demokratenallianz nicht allzu lange dauern wird. Selbst Beobachter mit Sympathien für die Ideale der Orangen Revolution werden womöglich einer baldigen „Grossen Koalition“ von „Nascha Ukraina“ mit der Partei der Regionen von Viktor Janukowitsch den Vorzug vor einer neuerlichen öffentlichen Selbstzerfleischung der Orangen geben.

## Neue Regeln im politischen Spiel?

Dr. Kerstin Zimmer, Universität Marburg

Die unmittelbaren Folgen der Einigung auf eine Regierungskoalition sind unübersehbar. Einige zentrale Prognosen zur Rolle der Opposition, zur Stabilität der Koalition und vor allem zu den weiteren Perspektiven politischer Entscheidungsprozesse sind jedoch möglich.

Obwohl die Partei der Regionen als stärkste Kraft aus den Parlamentswahlen hervorgegangen war, wird sie nicht in die Regierungsbildung einbezogen. Auch die Parlamentsausschüsse werden ausschließlich von den Regierungsparteien geleitet. Die Führung der Koalitionsparteien erklärte auch sogleich, dass nun die gesamte Verantwortung bei der Regierung liege, und kündigte eine scharfe Kontrolle an. Damit ergibt sich für die Partei der Regionen eine Handlungslogik, die für die Entwicklung des Landes kontraproduktiv ist: je schlechter die Situation in der Ukraine, umso besser für die Partei, die keine Verantwortung trägt. Jedoch bringt die ungewohnte Oppositionsrolle den hochrangigen Parteimitgliedern persönlich vor allem Nachteile, weil sie von den immer noch wirksamen Patronagenetzwerken ausgeschlossen werden. Die direkte Vertretung dieser Oligarchen im Parlament bietet einen nur unzureichenden Ersatz.

Allerdings wird weniger die Konfrontation mit der Opposition die neue Regierung schwächen als vielmehr die internen Widersprüche und persönlichen Rivalitäten, die bereits in den Verhandlungen deutlich wurden. Es ist daher zu befürchten, dass die neue Koalition nicht von langer Dauer sein wird. Es handelt sich weitgehend um dieselben Akteure wie im Frühjahr 2005, die sich zum Teil in anderen Rollen und nach der Verfassungsreform unter neuen Machtverhältnissen begegnen. Im Moment steht der Postenschacher im Vordergrund. Politische Inhalte werden erst in der Phase der konkreten Ausarbeitung des Regierungsprogramms und seiner Umsetzung relevant – und konfliktträchtig – werden.

Zu den offensichtlichen inhaltlichen Differenzen zählt zum Beispiel die Haltung zur Privatisierung, dem Nato-Beitritt der Ukraine und dem Status der russischen Sprache.

Auch wenn es der Regierung gelingt, eine kohärente wirtschaftliche und politische Strategie zu vereinbaren, so wird deren Umsetzung problematisch werden, da dafür Mehrheiten im Parlament nötig sind. Auch wenn ein Fraktionswechsel – eine beliebte Beschäftigung ukrainischer Abgeordneter bis 2006 – nicht mehr so einfach möglich ist, so bleibt die Fraktionsdisziplin schwach und daher das Abstimmungsverhalten wenig vorhersehbar.

Neben diesen unmittelbaren Problemen eröff-

net die Situation unzweifelhaft Chancen, deren Nutzbarmachung aber erst mittel- oder langfristig möglich ist. Sieht man also von der aktuellen Tagespolitik ab, so springen zwei Faktoren ins Auge. Zum einen hätte eine Koalition mit der Partei der Regionen möglicherweise zur Rücknahme eines Teils der Verfassungsänderungen geführt. Die Partei der Regionen hat vor allem ein Interesse an der Annullierung des reinen Verhältniswahlrechts, während Viktor Juschtschenko an der Rücknahme der Kompetenzbeschneidungen des Präsidenten interessiert ist. In diesem Sinne verhindert die orange Koalition eine Rückkehr zu formalen Bedingungen, die alte eingespielte Verhaltensmuster stützen und einigen reformfeindlichen Akteuren Vorteile verschaffen würden.

Zum anderen könnte die angekündigte Koalition eine neue institutionelle Qualität hervorbringen. Der Vorvertrag für die Koalition legt Verhaltensregeln in einer Art Geschäftsordnung fest. Diese nicht inhaltliche sondern prozedurale Regelung des Prozesses ist ein immenser Fortschritt, da damit neue politische Verhaltensmaßstäbe institutionalisiert werden, die sowohl Transparenz als auch Handlungssicherheit für alle Beteiligten schaffen. An diesen selbst gesetzten Maßstäben können auch die Wähler die Regierung und ihre einzelnen Mitglieder messen. Damit könnten als unintendierte Nebenfolge des gegenseitigen Misstrauens der Koalitionäre und den eingebauten Rückversicherungen günstigere Voraussetzungen für die weitere Demokratisierung des Landes entstehen.

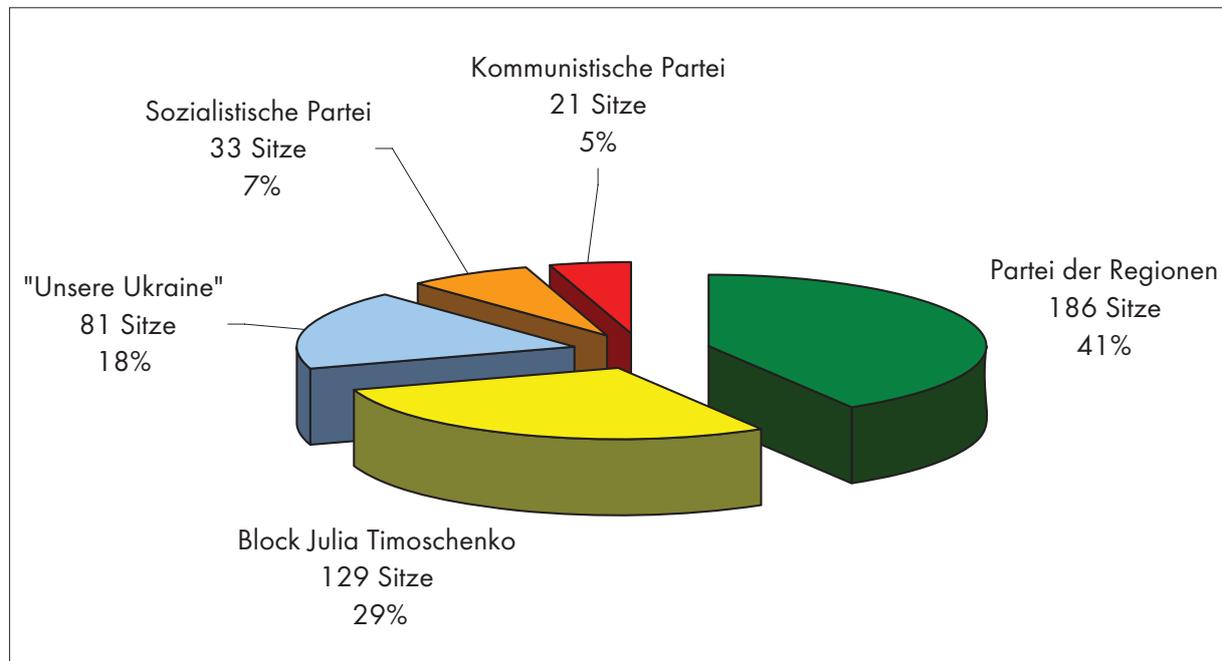
Es macht einen signifikanten Unterschied, ob die gegenseitige Kontrolle und Machtbeschränkung der wichtigsten politischen Akteure durch verfassungsmäßige und gesetzliche Unbestimmtheiten entstehen oder durch festgelegte und einforderbare Kompetenzen der einzelnen Funktionsträger. Im besten Falle könnte ein Prinzip von checks and balances herbeigeführt und verankert werden, so dass das Machtgleichgewicht nicht gleichbedeutend ist mit einer wechselseitigen Blockade sondern auf Regeln basiert, die potenziell unabhängig von den sie schöpfenden Akteuren wirksam werden können.

In ihrem Zusammenspiel haben diese beiden Faktoren also das Potenzial, vorteilhafte Bedingungen für die zukünftige Entwicklung des Landes zu schaffen, unabhängig von Akteuren. Es ist zu wünschen, dass die Koalition lange genug besteht, um die Institutionalisierung dieser Regeln weit genug voranzutreiben und eine Revision der Verfassungsänderung zu verhindern.

**Dokumentation**
**Das amtliche Endergebnis der Parlamentswahl vom 26.3.2006**
**Tabelle 1: Das Wahlergebnis**

Platz	Partei	Stimmanteil	Stimmen absolut
1	Partei der Regionen	32,14%	8 148 745
2	Block Julia Timoschenko	22,29%	5 652 876
3	Wahlblock „Unsere Ukraine“	13,95%	3 539 140
4	Sozialistische Partei der Ukraine	5,69%	1 444 224
5	Kommunistische Partei der Ukraine	3,66%	929 591
6	Block Natalia Witrenko „Volksopposition“	2,93%	743 704
7	Volksblock Litwin	2,44%	619 905
	<b>Wahlbeteiligung</b>	<b>67,7%</b>	

Quelle: Zentrale Wahlkommission, <http://www.cvk.gov.ua/vnd2006/w6p001.html>

**Grafik 1: Sitzverteilung im Parlament**


**Chronik**
**Vom 13.6. bis 26.6.2006**

13.6.2006	Nach dem Abbruch der Koalitionsverhandlungen durch Unsere Ukraine, beziehen alle politischen Kräfte neu Stellung. Der Block Timoschenko lehnt Verhandlungen mit der Partei der Regionen ab. Die Sozialisten erklären sich zu Zugeständnissen bereit, um eine orange Koalition zu ermöglichen. Die Partei der Regionen erklärt sich grundsätzlich zu Koalitionsverhandlungen bereit.
14.6.2006	Unsere Ukraine und die Partei der Regionen nehmen Verhandlungen über die Bildung einer Regierungskoalition auf.
15.6.2006	Die bereits zwei mal vertagte erste Parlamentsitzung wird mit den Stimmen von Unsere Ukraine und der Partei der Regionen auf den 20.6. vertagt.
20.6.2006	In der Parlamentsitzung präsentieren alle Fraktionen ihre Haltung zu den laufenden Koalitionsverhandlungen. Anschließend wird die Sitzung vertagt.
21.6.2006	In der wieder aufgenommenen Parlamentsitzung verkünden Unsere Ukraine, Block Timoschenko und Sozialisten ihre Einigung auf eine Regierungskoalition. Die Sitzung wird anschließend mit den Stimmen der Koalitionäre auf den 27.6. vertagt. Bis dahin sollen alle personellen Fragen geklärt werden.
22.6.2006	Alle Koalitionspartner unterzeichnen eine formelle Einigung. Der Posten der Ministerpräsidentin geht an Julia Timoschenko. Unsere Ukraine wird den Parlamentspräsidenten stellen. Nach einem inoffiziellen Bericht der Internetzeitung Ukrainska Prawda erhält der Block Timoschenko neun Ministerposten, darunter die Ressorts Wirtschaft, Finanzen und Energie. Unsere Ukraine erhält einen stellvertretenden Ministerpräsidenten sowie sechs Ministerposten, darunter die Ressorts Inneres und Justiz wie wohl auch das Aussenministerium. Gleichzeitig wird der Block Timoschenko 13 Parlamentskommissionen leiten, Unsere Ukraine neun und die Sozialisten drei. ( <a href="http://www2.pravda.com.ua/en/news/2006/6/22/5545.htm">http://www2.pravda.com.ua/en/news/2006/6/22/5545.htm</a> )
23.6.2006	Präsident Viktor Juschtschenko trifft sich mit den Leitern der Koalitionsparteien, um die Regierungsbildung zu besprechen.
26.6.2006	Im Ranking der teuersten Städte steigt Kiew gegenüber dem Vorjahr vom 54. auf den 21. Platz. Das Ranking von Mercer Human Resource Consulting erfasst die Lebenshaltungskosten für ausländische Manager. Kiew liegt gleich auf mit Rom und Wien. Auf dem ersten Platz, als teuerste Stadt der Welt, liegt Moskau.

Die Ukraine-Analysen werden mit Unterstützung durch die Otto-Wolff-Stiftung gemeinsam von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde herausgegeben.

Die Meinungen, die in den Ukraine-Analysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit der Redaktion gestattet.

Redaktion und technische Gestaltung: Matthias Neumann, Heiko Pleines

Ukraine-Analysen-Layout: Cengiz Kibaroglu, Matthias Neumann

ISSN 1862-555X © 2006 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa • Publikationsreferat • Klagenfurter Str. 3 • 28359 Bremen • Telefon: +49 421-218-7891 • Telefax: +49 421-218-3269

e-mail: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de • Internet-Adresse: www.ukraine-analysen.de