

Wo hat die Demokratie in der Ukraine Zukunft?

Zwei Interviews zu den zentralen Fragen
der ukrainischen Außen- und Innenpolitik

”

Dezentralisierung ist
eine strategische Reform,
die die Bürgerschaft mit
dem Staat verbindet



Georg MILBRADT



Michael GAHLER

Die Abschaffung der
Visafreiheit würde ich
nicht unterstützen

”

WO HAT DIE DEMOKRATIE IN DER UKRAINE ZUKUNFT?

Zwei Interviews zu den zentralen Fragen der ukrainischen Außen- und Innenpolitik
 Von Iryna Solonenko

Die 16. Jahreskonferenz der Kyjiwer Gespräche widmet sich den beiden zentralen Themen, die seit Beginn der Maidan-Revolution die politische Agenda bestimmt haben: Der Annäherung an die Europäische Union (EU) und dem Reformprozess in der Ukraine. Am 25. Oktober fanden in der Ukraine Lokalwahlen statt, die im Zeichen bedeutender Neuerungen in der Wahlgesetzgebung sowie der vor dem Abschluss stehenden Dezentralisierungsreform standen. Wurde die Hoffnung auf neue Chancen für lokale Politiker und zivilgesellschaftliche Akteure erfüllt?

Während viele Fragen noch offenbleiben, ist eines schon jetzt klar: Die Lokalwahlen haben deutlich gezeigt, dass die Sternstunde des Präsidenten Wolodymyr Selenskyj und seiner Partei „Diener des Volkes“ vorbei ist. Zwei Tage nach der Wahl hat das ukrainische Verfassungsgericht zudem in einem Eilentscheid eine Reihe wichtiger Antikorruptionsmaßnahmen für verfassungswidrig erklärt. Wie steht es also nach der Wahl um die Demokratiebestrebungen in der Ukraine?

Sowohl Deutschland, das im Juli dieses Jahres die EU-Ratspräsidentschaft übernommen hat, als auch die EU sehen sich in den Ländern der Östlichen Partnerschaft (ÖP) mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Im Kontext von Krisen und Konflikten und vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen in Belarus sind seitens der EU und Deutschland kreative Lösungen gefragt.

Über diese Themen sprach unser Steuerungsgruppenmitglied Iryna Solonenko mit **Georg Milbradt** (CDU), dem Sondergesandten der deutschen Bundesregierung für die Dezentralisierungsreform, sowie mit dem Europaabgeordneten **Michael Gahler** (CDU), der die Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) im Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments koordiniert.

TEIL 1. „DIE ABSCHAFFUNG DER VISAFREIHEIT WÜRDTE ICH NICHT UNTERSTÜTZEN“

INTERVIEW MIT MICHAEL GAHLER

Kyjiwer Gespräche (KG): Mangelnde Rechtstaatlichkeit, endemische Korruption und schlechte Regierungsführung sind die Probleme, mit denen sich viele Länder der Östlichen Partnerschaft konfrontiert sehen. In der Ukraine beobachten wir, wie die Unabhängigkeit der Antikorruptionsorgane gerade in Frage gestellt wird. Welche Hebel stehen der EU in einer solchen Situation zur Verfügung? Wäre es denkbar, dass die jüngste Kreditvereinbarung über 1,2 Milliarden Euro oder die Abschaffung des visumfreien Reisens seitens der EU als Druckmittel eingesetzt werden könnten?

Michael Gahler: Man sollte nur sehr vorsichtig Druck ausüben, denn ein Verhältnis auf einer solchen Grundlage verdirbt die Stimmung für eine konstruktive Zusammenarbeit. Es gab bereits Präzedenzfälle, als die EU die Kredittranchen für die Ukraine nicht ausgezahlt hat, da nicht alle Voraussetzungen dafür erfüllt waren. Das kann wieder passieren. Die EU ist über solche Situationen nicht gerade erfreut, doch falls es nötig ist, kann sie standhaft bleiben. Die Ukraine hat viel Geld und Unterstützung von der EU erhalten, deshalb müssen wir hier schon hinterher sein. Es wird auch immer wieder diskutiert, dass man die Abschaffung der Visafreiheit als Druckmittel in Erwägung ziehen könnte. Ich unterstütze eine solche Vorgehensweise jedoch nicht, da diese Errungenschaft hauptsächlich den Bürgerinnen und Bürgern zugute kommt. Das ganze Volk damit zu bestrafen halte ich nicht für richtig, man sollte allenfalls schauen, ob nicht bestimmte Oligarchen oder andere Individuen innerhalb und außerhalb des Staatsapparates, die in Wirklichkeit die Reformen hintertreiben oder gar eine russische Agenda verfolgen, damit sanktioniert werden könnten.

Vor allem jedoch müssen wir in der EU unsere eigenen Richtlinien zur Geldwäscheprävention konsequent und flächendeckend umsetzen – Zypern ist da nur ein Beispiel. Solche gezielten Instrumente sollten wir stärker verwenden und darauf achten, woher das Geld – etwa für teure Immobilien im Westen – kommt.

Hier muss man sagen, dass der Einfluss der EU auf die Ukraine und andere ÖP-Länder natürlich schwächer ist, als es der Fall mit den mittelosteuropäischen Ländern war, da wir den ÖP-Ländern keine EU-Beitrittszusage gemacht haben. Die Perspektive, eines Tages EU-Mitglied zu werden, hat in den mittelosteuropäischen Kandidatenländern enorm zur Umsetzung von Rechtstaatlichkeit beigetragen.

KG: Drei assoziierten ÖP-Länder (Georgien, Moldau und Ukraine) leiden unter russischer Aggression gegen ihre Souveränität und territoriale Integrität. Gefrorene und aktive Konflikte, die Russland am Köcheln hält, zeugen davon. Können Sie sich vorstellen, dass die EU eine größere Rolle als sicherheitspolitischer Akteur spielen wird? Sollte die EU das überhaupt wollen?

Michael Gahler: Die Situation in Nagorny Karabakh/Bergkarabach hat gezeigt, dass angeblich eingefrorene Konflikte irgendwann auch wieder heiß werden können. Man sollte alle solche ungelösten Konfliktsituationen aktiv angehen und nicht warten bis sie unvorhergesehen wieder „heiß“ werden. In Georgien hat die EU eine Beobachtermission. Unser Ziel war es, dass die Mission auch von der russischen Seite aus nach Abchasien und Südossetien gelangen kann, das lässt aber Russland nicht zu. Dennoch hat allein unsere Präsenz den Effekt, dass nichts unbemerkt vonstatten geht und in Echtzeit über die schleichende Grenzbefestigung durch Russland (engl.: Borderization) berichtet wird, und zwar nicht nur von Georgien, sondern auch durch uns.

Was Transnistrien betrifft, müssen die Ukraine und Moldau enger zusammenarbeiten, um Schmuggel und schmutzige Geschäfte einzuschränken. Die EU sollte so präventiv handeln und diese Punkte auf die Tagesordnung bringen. Was den

Donbas betrifft, würde ich für eine aufgestockte und robuste (*d.h. bewaffnete, Anm. Kyjiwer Gespräche*) OSZE-Polizeimission plädieren. Diese sollte eine starke Präsenz im gesamten besetzten Gebiet haben und die russisch-ukrainische Grenze kontrollieren. An einer solchen Mission würden Europäer und Russen teilnehmen und gemeinsam Truppenbewegungen und ähnliches erfassen. Alles andere ist nicht zielführend. Die aktuelle Mission ist nicht ausreichend, weil sie nicht in der Lage ist, die im Minsker Abkommen vereinbarten Bestimmungen vollumfänglich zu kontrollieren. Man sollte eine solche OSZE-Mission Russland direkt vorschlagen – wenn Russland nicht mitmacht, dann kann man sagen, dass Russland einfach die Ukraine „beschäftigt“ halten will. Die Ukraine muss mindestens 5 Prozent ihres BIPs für die Verteidigung ausgeben. Unter anderen, friedlichen Umständen wären es 3,5 Prozent. Dass Russland Krieg führt, muss politisch immer wieder angeklagt werden, sodass es auf der Tagesordnung bleibt und nicht verschwindet.

KG: Welche Lösungen kann die EU für die in Belarus entstandene Pattsituation anbieten?

Michael Gahler: Das ist eine Frage des politischen Drucks. Man will zunächst ins Gespräch kommen, um den Dialog zwischen den Bürgern und dem Regime zu befördern, aber weil Lukaschenka den Dialog mit seinen Bürgern, der EU oder einzeln ihrer Mitgliedstaaten verweigert, ist bisher nichts dabei herausgekommen. Lukaschenka hat ja die Wahl krachend verloren, was ziemlich offensichtlich ist. Wir als EU müssen die Sanktionen ausweiten. Diese 40 Personen, die bisher auf der Sanktionsliste sind, das ist lächerlich. Lukaschenko gehört an die Spitze der Liste als Hauptverantwortlicher und Dialogverweigerer. Estland, Lettland und Litauen haben über 100 Personen auf ihre Liste gesetzt. Man muss genau hinschauen. Wir kennen die Namen von vielen beteiligten Personen. Wir sollten nun versuchen, eine Art zentrale Erfassungsstelle aufzubauen. Wir hatten vor der Wende in Salzgitter (Westdeutschland) für durch die DDR begangenes Unrecht eine solche Zentrale Beweismittel- und Dokumentationsstelle der Landesjustizverwaltungen (ZEST). Alle politischen Gefangenen, die man aus der DDR freigekauft hatte, wurden dort befragt: wer war beteiligt? Wie lauten die Namen? Wer hat möglicherweise an der Grenze geschossen? Alle diese Fälle wurden registriert und nach der Wende bearbeitet. Dieses Mittel ist sehr effizient und wirkt präventiv. Wenn in Vilnius eine solche Stelle eingerichtet würde, wo belarusische Anwälte und Menschenrechtsorganisationen, die dort im Exil leben, alles zusammenfassen, dann kann dies vorbeugend wirken; das System wird weniger gewalttätig.

So werden die Übeltäter wissen, dass sie nicht einfach so davonkommen. Wir diskutieren darüber im Auswärtigen Ausschuss und laden Fachleute ein, um diese Informationen zu ordnen. Die Sache ist aber noch in der Diskussionsphase.

Das Land leidet schon jetzt unter einem Wirtschaftseinbruch, die Währung ist deutlich abgewertet. Die 1,5 Milliarden Dollar aus Russland können nur den bereits eingetretenen Verlust der Währungsreserven abdecken. Ich glaube, dass in spätestens einem Monat kein Geld mehr vorhanden ist. Wenn Lukaschenka diejenigen, die die Menschen zusammenschlagen, nicht mehr bezahlen kann, dann

wird die Loyalität schwinden. Wir als EU sollten schon jetzt ein Paket ausarbeiten, das aufzeigt, was wir nach einer demokratischen Wahl anbieten, damit die neue, demokratische Regierung weiß, dass sie nicht alleine und nicht nur auf Moskau angewiesen ist. Gleichzeitig ist es wichtig (hier soll die Opposition in Belarus ein Signal geben), dass die Menschen, die im System gearbeitet, aber kein Verbrechen begangen haben, wissen, dass es auch für sie eine Zukunft gibt. Man kann ja nicht alle Leute austauschen. Diejenigen, die an der Spitze waren und sich schuldig gemacht haben, kommen vor Gericht, aber alle anderen müssen wissen, dass sie nicht unbedingt Angst davor haben müssen, ihre Jobs zu verlieren.

Dieses Interview wurde am 12.10.2020 geführt.

TEIL 2. „DEZENTRALISIERUNG IST EINE STRATEGISCHE REFORM, DIE DIE BÜRGERSCHAFT MIT DEM STAAT VERBINDET“

EIN INTERVIEW MIT GEORG MILBRADT

KG: Halten Sie die Dezentralisierungsreform für erfolgreich, deren Ziel es war, mehr Kompetenzen und finanzielle Ressourcen an die lokale Ebene zu übertragen?

Georg Milbradt: Die Dezentralisierungsreform ist aus der Sicht der Bürger populär und erfolgreich, weil sie nicht nur mehr Geld für die lokale Ebene gebracht, sondern es auch dem Bürgermeister und den Kommunen ermöglicht hat, das Geld mehr im Interesse der Bürger auszugeben. Wenn man durch die Dörfer geht, merkt man, dass viele Bürgermeister ihre Gemeinden vorangebracht haben. Dies ist für den ländlichen Raum besonders wichtig, denn wenn man dort keine Entwicklungsmöglichkeiten bietet, kommt es zur weiteren Landflucht. Diese Art von Binnenmigration verursacht bereits Nachteile und benötigt mehr Aufmerksamkeit.

KG: Welche Risiken sehen Sie für die fast abgeschlossene Dezentralisierungsreform?

Georg Milbradt: Die Dezentralisierungsreform ist noch nicht abgeschlossen und könnte theoretisch noch zurückgedreht werden. Es gab bereits den Versuch, die 60 Prozent Einkommensteuer, die die fusionierten Gemeinden und die Städte mit Oblast-Bedeutung erhalten hatten, abzuschaffen oder zu reduzieren. Außerdem gibt es ungelöste Probleme mit der Aufsicht über die Lokalebene: Mit der Verfassungsreform über die Generalstaatsanwaltschaft wurde die alte Rechtsaufsicht aufgehoben, ohne dass eine Alternative für die Lokalebene geschaffen wurde, weil die weitere Verfassungsänderung über die Dezentralisierung damals scheiterte. Poroschenko hatte die Idee, wie in Frankreich die Institution des Präfekten einzuführen, aber dazu kam es nicht mehr. Die Rechtsaufsicht sollte aber nicht zu sehr politisiert und Fachleuten anvertraut werden. Das weitere Element der Reform ist die Anzahl der Rajons (Bezirke, Anm. der Kyjiwer Gespräche) und der

Kommunen zu reduzieren (Anm. der KG: Im Juni fasste die Werchowna Rada einen Beschluss, 136 neue Rayons zu bilden, in die auch die Städte mit Oblastbedeutung eingegliedert werden, anstelle der bisherigen 490 Rayons. Gleichzeitig wurde die Anzahl der Gemeinden von 11.794 auf 1.469 reduziert. Die Umsetzung dieses Beschlusses soll nach den Kommunalwahlen stattfinden.) Damit hat man auch die Sonderstellung der Städte mit Oblast Bedeutung abgeschafft, so dass zum Beispiel eine Stadt wie Charkiw, die früher allein der Oblast unterstand, jetzt in einen Großrajon integriert ist. Die Straffung der territorialen Struktur ist richtig. Allerdings wird die Rolle der Großrajone noch diskutiert. Eine endgültige Entscheidung kann erst eine weitere Verfassungsänderung bringen.

Die Dezentralisierungsreform ist allerdings mehr als eine territoriale Neuorganisation. Das ist eher eine technische Angelegenheit, aber die Voraussetzung für zu leistungsfähige Kommunalverwaltungen. Eine weitere Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung muss noch folgen.

KG: Hat man durch die Dezentralisierung den öffentlichen Dienst und die Verwaltung näher an die Bürgerinnen und Bürger gebracht?

Georg Milbradt: Hier ist noch Luft nach oben. Es ist richtig, die Bürgermeister und Räte zu stärken, auf der anderen Seite sollte auch mehr Transparenz geschaffen werden, um den Bürgern mehr Informationen über kommunale Entscheidungen zu verschaffen, und nicht nur auf die Rechtsaufsicht von oben durch Präfekte zu vertrauen. Die Bürgerschaft – und nicht der Präsident – sollte darüber entscheiden, ob die Bürgermeister und Gemeinderäte eine richtige Politik machen. Der Präsident oder die Regierung sollen nur dafür sorgen, dass sich die Gemeinden und ihre Organe an das geltende Recht halten. Jedoch braucht man auch bessere interne Verfahren, um Vetternwirtschaft, Korruption und Selbstbereicherung wirksam zu bekämpfen.

Auf lokaler Ebene ist eine Einflussnahme viel einfacher für die Bürger als auf nationaler Ebene. Dort kann Einfluss eigentlich nur über Wahlen oder Volksabstimmungen geltend gemacht werden. Das Gewicht des Einzelnen ist gering. Auf Gemeindeebene kann man Demokratie viel intensiver praktizieren und vor allem lernen, wie Demokratie funktioniert. Die Stärkung der lokalen Ebene ist wichtig für den gesamten Reformprozess in der Ukraine. Für mich ist die Dezentralisierung eine strategische Reform, die die Bürgerschaft mit dem Staat verbindet und ihn stärkt. Außerdem ist diese Reform ein Gegenmodell zu Putins Russland. Ein Erfolg der Dezentralisierung in der Ukraine wird langfristig auch Russland verändern.

Dieses Interview wurde am 16.10.2020 geführt.



MICHAEL GAHLER ist seit 1999 Abgeordneter im Europäischen Parlament und koordiniert die EVP-Fraktion im Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten. Er ist Mitglied im Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung und stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr. Gahler ist zudem stellvertretender Vorsitzender der Delegation in der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung AKP-EU (Afrika-Karibik-Pazifik), Mitglied der für die Beziehungen zu Südafrika zuständigen Delegation sowie stellvertretendes Mitglied der für die Beziehungen zum Panafrikanischen Parlament (PAP) zuständigen Delegation. Gahler studierte in Deutschland und zeitweise in Frankreich Jura. Danach durchlief er die Attachéausbildung an der Diplomatenschule des Auswärtigen Amtes und arbeitete zwei Jahre lang im Referat „Internationale Umweltschutzpolitik“ des Auswärtigen Amtes. Von 1993–1995 war er im Büro für auswärtige Beziehungen der CDU als Referent tätig, anschließend fünf Jahre als Referent für die baltischen Staaten und den Ostseerat im Auswärtigen Amt.



GEORG MILBRADT war Ministerpräsident des Freistaates Sachsen (2002–2008), Finanzminister (1990–2001) und Abgeordneter des Sächsischen Landtags (1994–2009). Er ist Professor für Volkswirtschaftslehre insbesondere Finanzpolitik an der Technischen Universität Dresden. In seiner politischen Karriere war er unter anderem Mitglied im Stadtrat von Münster und Mitglied des Bundesvorstandes und des Präsidiums der CDU. Seine Expertise liegt im Bereich der Finanzpolitik. Seit seinem Ausscheiden aus der Landespolitik agiert er als Schlichter für Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst. 2017 ernannte die deutsche Bundesregierung Milbradt zum „Sondergesandten für die ukrainische Reformagenda in den Bereichen gute Regierungsführung, Dezentralisierung und öffentliche Verwaltung“. In dieser Funktion setzt sich Milbradt für die Schaffung einer kommunalen Selbstverwaltung in der Ukraine nach europäischem Vorbild ein.



IRYNA SOLONENKO ist Steuerungsgruppenmitglied der Kyjiwer Gespräche und Associate Fellow am Robert Bosch-Zentrum für Mittel- und Osteuropa, Russland und Zentralasien der DGAP. Ihre Forschungsgebiete sind die Europäische Nachbarschaftspolitik und die Östliche Partnerschaft sowie die postsowjetischen Volkswirtschaften, insbesondere die Verbindung zwischen politischer Macht und oligarchischer Kontrolle, sowie die Entwicklung der Zivilgesellschaft. Solonenko forscht auch an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder) an einem Forschungsprojekt zu Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft in Hybridregimen, mit besonderem Fokus auf der politischen Rolle ukrainischer Oligarchen. Von 2000 bis 2012 war sie Leiterin des Europa-Programms der Open Society Foundations sowie Projektmanagerin am EastWest Institute in Kyjiw. Solonenko studierte Internationale Beziehungen, Europastudien, Verwaltungswissenschaften und Geschichte an der Birmingham Universität, der Central European University in Budapest, der National Academy of Public Administration in Kyjiw und an der Nationale Universität Kiew-Mohyla-Akademie.