

Staat und Oligarchen: Ein neuer Gesellschaftsvertrag?

In der Ukraine hat nach der politischen Wende eine neue Phase der Beziehungen zwischen Oligarchen und Staat begonnen. Der Maidan forderte die Macht der Oligarchen einzuschränken, und auch die internationalen Geber, deren Unterstützung zur Bewältigung der gegenwärtigen wirtschaftlichen Krise wichtig ist, üben zusätzlichen Druck aus. Der Konflikt in der Ostukraine folgt jedoch einer ganz anderen Logik – nämlich der einer Partnerschaft zwischen Staat und „big business“. Darüber hinaus änderte der Sturz Janukowitschs das Machtgleichgewicht zwischen den verschiedenen Oligarchen und zwang sie, ihre Beziehungen untereinander und gegenüber dem Staat neu zu definieren.

Vor diesem Hintergrund hat die ukrainische Führung den Prozess einer „Deoligarchisierung“ lanciert. Während sie eine beeindruckende Zahl von legislativen und institutionellen Initiativen auf den Weg brachte, um die Macht der Oligarchen einzuschränken, fand die Implementierung signifikanten und teilweise gewaltsamen Widerstand. Seit der ukrainischen Unabhängigkeit sind Oligarchen ein konstitutiver Teil des Governance-Systems der Ukraine. Folglich wird es ein langer und steiniger Weg hin zu einem neuen Gesellschaftsvertrag werden.

Hintergrund

Aristoteles schrieb „Oligarchie ist wenn die Reichsten die Regierung in ihren Händen haben“. Dies trifft ziemlich genau die Geschichte der Ukraine: Das Vermögen der hundert reichsten Unternehmer beträgt 2015 ca. 26,5 Mrd. USD; das ist nur noch halb so viel wie 2013, aber noch immer mehr als ein Viertel des ukrainischen BIP. Wichtig hierbei ist, dass 60% dieses Vermögens den 10 reichsten Ukrainern gehört. Diese besitzen einflussreiche Fernsehkanäle, sie beeinflussen Entscheidungsprozesse im Parlament, in der Regierung und in der Justiz; und behalten die Kontrolle über ganze Wirtschaftssektoren.

Als Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens traten ukrainische Oligarchen während Präsident Leonid Kutschmas zweiter Amtszeit Ende der 1990er Jahre auf. Durch den Handel mit billigen Ressourcen (hauptsächlich Kohle und Eisenerz), Re-Exporten von billigen Energieressourcen (meist aus Russland und Turkmenistan), unfaire und intransparente Privatisierungsgeschäfte und staatliche Subventionen in einigen Wirtschaftssektoren konnten diese neuen Unternehmer in den 1990ern ihren Reichtum anhäufen. Im Gegenzug für die Unterstützung der Konsolidierung des semi-autoritären Regimes unter Kutschma genos-

sen Oligarchen Zugang zu den Quellen der politischen Macht und schafften es, oligopolistische Herrschaft über das wirtschaftliche Vermögen des Landes zu erlangen.

Nach der Orangen Revolution, als es kein einheitliches Machtzentrum gab, und auch während Janukowitschs Herrschaft mit einer stark konzentrierten Macht, behielten Oligarchen ihren Einfluss und waren gut etabliert in politischen Institutionen, wirtschaftlichen Strukturen und den Medien. Die Ukraine ist damit ein „captured state“ geblieben.

Die neue Führung musste auf die Forderungen des Maidan, den Einfluss der Oligarchen einzuschränken, reagieren. Die Rhetorik der Deoligarchisierung wurde omnipräsent und einige Initiativen lanciert. Allerdings bleibt offen, ob die derzeitige Führung entschlossen ist, die Spielregeln zu ändern, und ob die Oligarchen diesem Druck nachgeben.

Zwischen Partnerschaft und Konfrontation

Der Konflikt in der Ostukraine stellt ein zusätzliches Dilemma für die neuen Entscheidungsträger dar. Obwohl der Maidan forderte, den Einfluss der Oligarchen abzuschaffen, war die schwache post-revolutionäre Führung angesichts des Aufstiegs der prorussischen Separatisten auf die Unterstützung des „big business“ angewiesen.

Die Berufungen Ihor Kolomojskyjs – dem dritt reichsten Ukrainer – und Serhiy Tarutas als Gouverneure von Dnipropetrowsk bzw. Donezk, folgten dieser Logik. Kolomojskyj gelang es zu verhindern, dass Separatisten die Region destabilisieren. Er brachte die Region unter seine Kontrolle und unterstützte sogar Freiwilligenbataillone, die auf Kiew Seite kämpften. Rinat Achmetow – der reichste Ukrainer, der auch als informeller Patron des Donbas angesehen wird – und Gouverneur Taruta erwiesen sich jedoch als unfähig, die Separatisten daran zu hindern, die Kontrolle über Donezk zu übernehmen; sie flohen im Mai 2014 nach Kiew.

Dennoch versuchten sowohl Kolomojskyj als auch Achmetow, die Schwäche der aktuellen Führung zu nutzen und blockierten – auch durch gewaltsame Aktionen – deren Initiativen um den privilegierten Zugang der Oligarchen zu öffentlichen Ressourcen einzuschränken. Das prominenteste Beispiel hierfür war der Konflikt um das halb-staatliche Unternehmen Ukrnafta, an dem Kolomojskyj einen Anteil von 42% besitzt. Über Jahre blockierte er die Möglichkeit des Staates (welcher einen Anteil von 50% + 1 Aktie besitzt) seinen Gewinnanteil auszuschütten, weil in der

Hauptversammlung eine Beschlussfähigkeit von 60% nötig war.

Das Gesetz zur Änderung dieser Situation wurde nur unter Schwierigkeiten verabschiedet, während der Austausch des von Kolomoiskyj kontrollierten Unternehmensmanagements zur direkten Konfrontation mit den staatlichen Vollzugsorganen führte. Letztendlich musste Kolomoiskyj vom Amt des Gouverneurs zurücktreten. Ein anderes Beispiel betrifft Achmetow. Er und sein Unternehmen DTEK werden verdächtigt, hinter den Protesten von Bergarbeitern zu stehen, welche den Rücktritt des Energieministers forderten. Diese Proteste folgten dem Beschluss der Regierung, die Kohlepreise zu liberalisieren, die bis dahin von Achmetow kontrolliert wurden.

Deoligarchisierung?

Präsident Poroshenko signalisierte seine Entschlossenheit, den Würgegriff der Oligarchen über die Politik zu schwächen. In seiner alljährlichen Parlamentsansprache im Juni 2015 machte er klar, dass es nicht um Persönlichkeiten, sondern um Institutionen gehe.

Oligarchen sind nicht nur reich, sondern nutzen gezielt ihren Reichtum, um das Governance-System und die Entscheidungsfindungsprozesse für ihre Interessen zu instrumentalisieren. Aus dieser Perspektive ist der Schlüssel zur Deoligarchisierung die Eliminierung dieser Einflusskanäle.

Aufgrund des privilegierten Zugangs zu öffentlichen Ressourcen und Entscheidungsfindungsprozessen, Wettbewerbsverzerrungen und der fehlenden Existenz eines Sektors von kleinen und mittelständischen Unternehmen konnten die ukrainischen Oligarchen bis heute ihren Einfluss erhalten. Sie haben ein System geschaffen, in welchem es keine fairen Wettbewerbsbedingungen gibt, und welches nur zum Wohle einer Minderheit von Wirtschaftsmagnaten funktioniert. Die Dysfunktionalität des Strafverfolgungssystems und der Judikative trugen dazu bei.

Die letzten anderthalb Jahre brachten eine Reihe von Initiativen hervor, um diese Zustände zu ändern. Der öffentliche Rundfunk wurde eingeführt. Institutionen zur Bekämpfung der Korruption wurden gegründet und die Reform der öffentlichen Beschaffung machte Ausschreibungsverfahren kompetitiver und transparenter. Initiativen zur Zerschlagung von Monopolen in einigen Wirtschaftssektoren und die Reform von Subventionen für Unternehmen bzw. deren teilweise Abschaffung wurden lanciert. Es wird auch versucht, Oligarchen die Kontrolle über Staatsunternehmen zu entziehen. So sieht der Plan vor, die wichtigsten Unternehmen in einem staatlich geführten Konsortium zu konzentrieren und die anderen zu privatisieren. Ebenfalls wurden Gesetze über die Eigentümer von Medien und die ultimativ Begünstigten von Unternehmen

verabschiedet. Auch ein Gesetz über die staatliche Förderung von politischen Parteien wurde in erster Lesung verabschiedet.

Die genannten Initiativen sind ein guter Start und das Assoziierungsabkommen mit der EU eröffnet zusätzliche Möglichkeiten für die Schaffung eines kompetitiveren Geschäftsklimas in der Ukraine. Gleichzeitig scheint es, dass eine Strategie hinter diesen Initiativen fehlt, und die Frage des politischen Willens bleibt offen.

Fazit

Bisher hat die Deoligarchisierung wenig greifbare Resultate erzielt. Auf fast keinen Korruptionsskandal folgte ein Gerichtsverfahren, während sich die Oligarchen anscheinend eine starke Präsenz bei der Entscheidungsfindung bewahren. In welchem Ausmaß die derzeitige Führung ein System herausfordern kann und will, dessen Produkt sie selbst ist, bleibt eine große Frage für sich.

Allerdings ist der Kontext heute ein anderer. Das Assoziierungsabkommen fungiert als ein rechtlich bindendes Rahmenwerk, das umfangreiche Reformen auferlegt. Der Druck der Zivilgesellschaft und der internationalen Gebergemeinschaft ist stärker denn je. Neue Experten aus dem Unternehmensbereich und der Zivilgesellschaft wurden Parlamentarier bzw. nahmen Posten in der Regierung an. Ihre Anzahl ist zwar gering, aber auch Oligarchen sind keine uniformen Akteure: Sie repräsentieren konkurrierende Interessen und ihr Einfluss ist verteilt. Diese Faktoren geben Anlass zur Hoffnung für die Zukunft.

Autorin

Iryna Solonenko, iryna.solonenko@gmail.com
Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)

Hinweis: Der Text gibt die Meinung der Autorin wieder, die nicht notwendigerweise mit der Einschätzung der Deutschen Beratergruppe übereinstimmen muss.

Die Deutsche Beratergruppe

Die Deutsche Beratergruppe berät seit 1994 Entscheidungsträger der ukrainischen Regierung bei der Lösung aktueller Probleme in der Wirtschaftspolitik. Sie wird im Rahmen des TRANSFORM-Nachfolgeprogramms der Bundesregierung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie finanziert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Impressum

Deutsche Beratergruppe
c/o BE Berlin Economics GmbH
Schillerstrasse 59, D-10627 Berlin
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@beratergruppe-ukraine.de
www.beratergruppe-ukraine.de