

General Editor: Andreas Umland,
Institute for Euro-Atlantic Cooperation, Kyiv, umland@stanfordalumni.org

Commissioning Editor: Max Jakob Horstmann,
 London, mjh@ibidem.eu

EDITORIAL COMMITTEE*

DOMESTIC & COMPARATIVE POLITICS

Prof. **Ellen Bos**, *Andrássy University of Budapest*
 Dr. **Ingmar Bredies**, *FH Bund, Brühl*
 Dr. **Andrey Kazantsev**, *MGIMO (U) MID RF, Moscow*
 Prof. **Heiko Pleines**, *University of Bremen*
 Prof. **Richard Sakwa**, *University of Kent at Canterbury*
 Dr. **Sarah Whitmore**, *Oxford Brookes University*
 Dr. **Harald Wydra**, *University of Cambridge*

SOCIETY, CLASS & ETHNICITY

Col. **David Glantz**, *“Journal of Slavic Military Studies”*
 Dr. **Marlène Laruelle**, *George Washington University*
 Dr. **Stephen Shulman**, *Southern Illinois University*

POLITICAL ECONOMY & PUBLIC POLICY

Prof. em. **Marshall Goldman**, *Wellesley College, Mass.*
 Dr. **Andreas Goldthau**, *Central European University*
 Dr. **Robert Kravchuk**, *University of North Carolina*
 Dr. **David Lane**, *University of Cambridge*
 Dr. **Carol Leonard**, *Higher School of Economics, Moscow*
 Dr. **Maria Popova**, *McGill University, Montreal*

ADVISORY BOARD*

Prof. **Dominique Arel**, *University of Ottawa*
 Prof. **Jörg Baberowski**, *Humboldt University of Berlin*
 Prof. **Margarita Balmaceda**, *Seton Hall University*
 Dr. **John Barber**, *University of Cambridge*
 Prof. **Timm Beichelt**, *European University Viadrina*
 Dr. **Katrin Boeckh**, *University of Munich*
 Prof. em. **Archie Brown**, *University of Oxford*
 Dr. **Vyacheslav Bryukhovetsky**, *Kyiv-Mohyla Academy*
 Prof. **Timothy Colton**, *Harvard University, Cambridge*
 Prof. **Paul D’Anieri**, *University of Florida*
 Dr. **Heike Dörrenbächer**, *Friedrich Naumann Foundation*
 Dr. **John Dunlop**, *Hoover Institution, Stanford, California*
 Dr. **Sabine Fischer**, *SWP, Berlin*
 Dr. **Geir Flikke**, *NUPI, Oslo*
 Prof. **David Galbreath**, *University of Aberdeen*
 Prof. **Alexander Galkin**, *Russian Academy of Sciences*
 Prof. **Frank Golczewski**, *University of Hamburg*
 Dr. **Nikolas Gvosdev**, *Naval War College, Newport, RI*
 Prof. **Mark von Hagen**, *Arizona State University*
 Dr. **Guido Hausmann**, *University of Munich*
 Prof. **Dale Herspring**, *Kansas State University*
 Dr. **Stefani Hoffman**, *Hebrew University of Jerusalem*
 Prof. **Mikhail Ilyin**, *MGIMO (U) MID RF, Moscow*
 Prof. **Vladimir Kantor**, *Higher School of Economics*
 Dr. **Ivan Katchanovski**, *University of Ottawa*
 Prof. em. **Andrzej Korbonski**, *University of California*
 Dr. **Iris Kempe**, *“Caucasus Analytical Digest”*
 Prof. **Herbert Küpper**, *Institut für Ostrecht Regensburg*
 Dr. **Rainer Lindner**, *CEEER, Berlin*
 Dr. **Vladimir Malakhov**, *Russian Academy of Sciences*

FOREIGN POLICY & INTERNATIONAL AFFAIRS

Dr. **Peter Duncan**, *University College London*
 Prof. **Andreas Heinemann-Grüder**, *University of Bonn*
 Dr. **Taras Kuzio**, *Johns Hopkins University*
 Prof. **Gerhard Mangott**, *University of Innsbruck*
 Dr. **Diana Schmidt-Pfister**, *University of Konstanz*
 Dr. **Lisbeth Tarlow**, *Harvard University, Cambridge*
 Dr. **Christian Wipperfürth**, *N-Ost Network, Berlin*
 Dr. **William Zimmerman**, *University of Michigan*
HISTORY, CULTURE & THOUGHT
 Dr. **Catherine Andreyev**, *University of Oxford*
 Prof. **Mark Bassin**, *Södertörn University*
 Prof. **Karsten Brüggemann**, *Tallinn University*
 Dr. **Alexander Etkind**, *University of Cambridge*
 Dr. **Gasan Gusejnov**, *Moscow State University*
 Prof. em. **Walter Laqueur**, *Georgetown University*
 Prof. **Leonid Luks**, *Catholic University of Eichstaett*
 Dr. **Olga Malinova**, *Russian Academy of Sciences*
 Prof. **Andrei Rogatchevski**, *University of Tromsø*
 Dr. **Mark Tauger**, *West Virginia University*

Dr. **Luke March**, *University of Edinburgh*
 Prof. **Michael McFaul**, *Stanford University, Palo Alto*
 Prof. **Birgit Menzel**, *University of Mainz-Germersheim*
 Prof. **Valery Mikhailenko**, *The Urals State University*
 Prof. **Emil Pain**, *Higher School of Economics, Moscow*
 Dr. **Oleg Podvintsev**, *Russian Academy of Sciences*
 Prof. **Olga Popova**, *St. Petersburg State University*
 Dr. **Alex Pravda**, *University of Oxford*
 Dr. **Erik van Ree**, *University of Amsterdam*
 Dr. **Joachim Rogall**, *Robert Bosch Foundation Stuttgart*
 Prof. **Peter Rutland**, *Wesleyan University, Middletown*
 Prof. **Marat Salikov**, *The Urals State Law Academy*
 Dr. **Gwendolyn Sasse**, *University of Oxford*
 Prof. **Jutta Scherrer**, *EHESS, Paris*
 Prof. **Robert Service**, *University of Oxford*
 Mr. **James Sherr**, *RIIA Chatham House London*
 Dr. **Oxana Shevel**, *Tufts University, Medford*
 Prof. **Eberhard Schneider**, *University of Siegen*
 Prof. **Olexander Shnyrkov**, *Shevchenko University, Kyiv*
 Prof. **Hans-Henning Schröder**, *SWP, Berlin*
 Prof. **Yuri Shapoval**, *Ukrainian Academy of Sciences*
 Prof. **Viktor Shnirelman**, *Russian Academy of Sciences*
 Dr. **Lisa Sundstrom**, *University of British Columbia*
 Dr. **Philip Walters**, *“Religion, State and Society”, Oxford*
 Prof. **Zenon Wasyliv**, *Ithaca College, New York State*
 Dr. **Lucan Way**, *University of Toronto*
 Dr. **Markus Wehner**, *“Frankfurter Allgemeine Zeitung”*
 Dr. **Andrew Wilson**, *University College London*
 Prof. **Jan Zielonka**, *University of Oxford*
 Prof. **Andrei Zorin**, *University of Oxford*

* While the Editorial Committee and Advisory Board support the General Editor in the choice and improvement of manuscripts for publication, responsibility for remaining errors and misinterpretations in the series' volumes lies with the books' authors.

Soviet and Post-Soviet Politics and Society (SPPS)

ISSN 1614-3515

Founded in 2004 and refereed since 2007, SPPS makes available affordable English-, German-, and Russian-language studies on the history of the countries of the former Soviet bloc from the late Tsarist period to today. It publishes between 5 and 20 volumes per year and focuses on issues in transitions to and from democracy such as economic crisis, identity formation, civil society development, and constitutional reform in CEE and the NIS. SPPS also aims to highlight so far understudied themes in East European studies such as right-wing radicalism, religious life, higher education, or human rights protection. The authors and titles of all previously published volumes are listed at the end of this book. For a full description of the series and reviews of its books, see www.ibidem-verlag.de/red/spps.

Editorial correspondence & manuscripts should be sent to: Dr. Andreas Umland, Institute for Euro-Atlantic Cooperation, vul. Volodymyrska 42, off. 21, UA-01030 Kyiv, Ukraine

Business correspondence & review copy requests should be sent to: *ibidem* Press, Leuschnerstr. 40, 30457 Hannover, Germany; tel.: +49 511 2622200; fax: +49 511 2622201; spps@ibidem.eu.

Authors, reviewers, referees, and editors for (as well as all other persons sympathetic to) SPPS are invited to join its networks at www.facebook.com/group.php?gid=52638198614 www.linkedin.com/groups?about=&gid=103012 www.xing.com/net/spps-ibidem-verlag/

Recent Volumes

- 186 *Vasile Rotaru*
Russia, the EU, and the Eastern Partnership
Building Bridges or Digging Trenches?
ISBN 978-3-8382-1134-3
- 187 *Marina Lebedeva*
Russian Studies of International Relations
From the Soviet Past to the Post-Cold-War Present
With a foreword by Andrei P. Tsygankov
ISBN 978-3-8382-0851-0
- 188 *George Soroka,*
Tomasz Stepienewski (eds.)
Ukraine after Maidan
Revisiting Domestic and Regional Security
ISBN 978-3-8382-1075-9
- 189 *Petar Cholakov*
Ethnic Entrepreneurs Unmasked
Political Institutions and Ethnic Conflicts in
Contemporary Bulgaria
ISBN 978-3-8382-1189-3
- 190 *A. Salem, G. Hazeldine, D. Morgan (eds.)*
Higher Education in Post-Communist States
Comparative and Sociological Perspectives
ISBN 978-3-8382-1183-1
- 191 *Igor Torbakov*
After Empire
Nationalist Imagination and Symbolic Politics in Russia
and Eurasia in the Twentieth and Twenty-First Century
With a foreword by Serhii Plokhyy
ISBN 978-3-8382-1217-3
- 192 *Aleksandr Burakovskiy*
Jewish-Ukrainian Relations in Late and Post-Soviet
Ukraine
Articles, Lectures and Essays from 1986 to 2016
ISBN 978-3-8382-1210-4
- 193 *Olga Burlyuk, Natalia Shapalova (eds.)*
Civil Society in Post-Euromaidan Ukraine
From Revolution to Consolidation
With a foreword by Richard Youngs
ISBN 978-3-8382-1216-6
- 194 *Franz Preissler*
Positionenverteidigung, Imperialismus
oder Irredentismus?
Russland und die „Russischsprachigen“, 1991–2015
ISBN 978-3-8382-1262-3

Marian Madela

DER REFORMPROZESS IN DER UKRAINE 2014–2017

Eine Fallstudie zur Reform der öffentlichen Verwaltung

Mit einem Vorwort von Martin Malek

ibidem-Verlag
Stuttgart

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Coverabbildung: Presidential Administration of Ukraine © Department for Information Policy of the Presidential Administration of Ukraine. Abdruck mit freundlicher Genehmigung.

∞

Gedruckt auf alterungsbeständigem, säurefreiem Papier
Printed on acid-free paper

ISSN: 1614-3515

ISBN-13: 978-3-8382-1266-1

© *ibidem*-Verlag
Stuttgart 2018

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

Printed in the EU

In Erinnerung an Reinhard

Disclaimer:

Der vorliegende Text spiegelt ausschließlich die persönlichen Sichtweisen des Autors, nicht jedoch die seines Arbeitgebers wider.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	21
2	Anmerkungen zur Quellenlage	27
3	Transformation	31
3.1	Zur Begriffsklärung – Was bedeutet Transformation? ...	32
3.2	Der Aspekt der Demokratisierung im Rahmen der Transformation.....	33
3.3	Ursachen für Transformation.....	34
3.3.1	Systeminterne Ursachen	35
3.3.2	Systemexterne Ursachen.....	36
3.4	Phasen eines Transformationsprozesses	37
3.5	Das akteurstheoretische Modell von Adam Przeworski..	38
3.6	Versuch einer Theoriensynthese – die vier Konsolidierungsphasen nach Wolfgang Merkel	40
3.7	Maćkóws Kritik an Merkels Theorie	43
3.8	Postkommunistische Systemtransformation als Sonderform der Transformation.....	45
3.9	Übergangsautoritarismus und Konsolidierung der postkommunistischen Systeme – Kontinuitäten und Unterschiede.....	47
3.10	Zusammenfassung.....	50
4	Systemtransformation und Reformprozess in der Ukraine..	51
4.1	Grundlegende Überlegungen zum Transformationsprozess in der Ukraine	51
4.2	Warum sind Reformen bis dato gescheitert? - Eine Auswahl wissenschaftlicher Erklärungsversuche.....	52
4.3	Eine erste Zusammenfassung	61
4.4	Kurzer Überblick zur Transformationszeit 1991 - 2013/14	62

4.4.1	1991 bis 2004	62
4.4.2	Orange Revolution 2004.....	66
4.4.3	Euromaidan 2013/2014	70
4.4.4	Seit 2014.....	72
4.4.5	Rückschläge und Defizite	74
4.5	Treibende Reformkräfte	77
4.5.1	Interne/Innerstaatliche Akteure.....	78
4.5.2	Externe Akteure	81
4.6	Conclusio zum Verlauf des Reformprozesses	83
5	Der Reformprozess ab 2014	87
5.1	Die verschiedenen Reformagenden	88
5.2	Die staatlichen Reformprogramme: Koalitionsabkommen, Regierung, Nationaler Reformrat	90
5.2.1	Korruptionsbekämpfung.....	93
5.2.2	Reform des öffentlichen Beschaffungswesens	94
5.2.3	Dezentralisierungsreform und Reform der lokalen Selbstverwaltung	95
5.2.4	Reform der Strafverfolgungsbehörden.....	96
5.2.5	Deregulierung und wirtschaftliche Liberalisierungen	97
5.2.6	Modernisierung in der Sozialpolitik: Gesundheits- und Pensionsreform	99
5.2.7	Wirtschaftsreformen, Steuerreform und Neustrukturierung des Staatshaushaltes	100
5.2.8	Reform der öffentlichen Verwaltung und der Ministerien.....	101
5.2.9	Umbau des Finanz- und Bankensektors.....	102
5.2.10	Reformen in Bildung und Wissenschaft	103
5.2.11	Reform des Energiesektors	104
5.2.12	Reformen im Bereich der staatseigenen Unternehmen	106

5.2.13	Landwirtschaftsreform.....	107
5.2.14	Justizreform	108
5.2.15	Verfassungsreform	109
5.2.16	Reform in den Bereichen nationale Sicherheit und Verteidigung	110
5.2.17	Digitalisierungsmaßnahmen	111
5.2.18	Infrastrukturreform	112
5.2.19	Kulturpolitik.....	113
5.3	Das Reformprogramm der Zivilgesellschaft.....	114
5.3.1	Antikorruptionsreform	116
5.3.2	Justizreform	117
5.3.3	Reform der öffentlichen Verwaltung	118
5.3.4	Dezentralisierung und Reform der lokalen Selbstverwaltung	119
5.3.5	Wahlrechtsreform	120
5.3.6	Reform der Strafverfolgungsbehörden.....	121
5.3.7	Reformen zur Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung	122
5.3.8	Steuer- und Budgetreform.....	123
5.3.9	Reform des Finanzsektors und des Pensionssystems	123
5.3.10	Reform des Energiesektors	124
5.3.11	Reformen im Medienbereich.....	125
5.3.12	Reform der öffentlichen Finanzen	126
5.3.13	Reform des Gesundheitssystems	126
5.3.14	Bildungsreform	127
5.3.15	Reformen im Bereich Wissenschaft und Forschung	128
5.3.16	Kulturpolitik.....	129
5.3.17	Jugendpolitik.....	130
5.3.18	Nationale Erinnerungspolitik.....	130
5.3.19	Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung	131

5.3.20	E-Governance und E-Democracy	132
5.3.21	Nationale Sicherheit und Verteidigung	133
5.3.22	Verfassungsreform	133
5.4	Das Reformprogramm von SAGSUR.....	134
5.4.1	Transformation des Staates	137
5.4.2	Öffentliche Finanzen	138
5.4.3	Hauptfaktoren ökonomischen Wachstums.....	139
5.4.4	Modernisierung des Gesundheitssystems.....	140
5.5	Zusammenfassung.....	140
5.6	Ergebnisse des Reformprozesses bis Herbst 2017	145
5.6.1	Korruptionsbekämpfung, Rechtsstaatlichkeit und Modernisierung der Justiz.....	145
5.6.2	Reform des öffentlichen Beschaffungswesens	153
5.6.3	Reformen in den Bereichen Sicherheitsbehörden, Polizei, Strafverfolgungsbehörden.....	155
5.6.4	Energiesektor.....	157
5.6.5	Wirtschaft, Finanzen und Bankensektor, Privatisierung.....	159
5.6.6	Reform von Armee und Sicherheitsapparat	163
5.6.7	Dezentralisierung und lokale Selbstverwaltung ..	167
5.6.8	Medien.....	169
5.6.9	Gesundheitsreform und Pensionsreform	172
5.6.10	Bildung und Wissenschaft.....	175
5.6.11	Umwelt und Infrastruktur.....	177
5.6.12	Kultur und nationale Erinnerung.....	179
5.7	Eine Zusammenfassung - Erfolge und Misserfolge	179
5.7.1	Erfolge	179
5.7.2	Misserfolge/Einordnung Stand 2017	185
5.8	Wahrnehmung der Reformen in der Öffentlichkeit.....	186
5.9	Quantitative Methoden zur Beurteilung des Reformprozesses - VoxUkraine Index of Monitoring of Reforms.....	191

5.10	Conclusio: Expertenmeinung.....	192
5.11	Abschlussbetrachtung zum Reformprozess.....	200
6	Der Reformprozess unter der Lupe – die Reform der öffentlichen Verwaltung als Fallbeispiel.....	201
6.1	Ausgangslage	201
6.2	Frühere Ansätze einer Verwaltungsreform	206
6.3	Zahlen.....	208
6.3.1	Das Bild des ukrainischen Beamten – öffentliche Wahrnehmung	210
6.3.2	Vertrauen in staatliche Institutionen.....	212
6.3.3	Beurteilung des Reformtempos	214
6.3.4	Grundlegende Probleme der öffentlichen Verwaltung.....	215
6.3.5	Motivationsgründe für Arbeit in der öffentlichen Verwaltung.....	216
6.4	Das neue Gesetz „Über den Staatsdienst“ von 2015.....	220
6.4.1	Vorgeschichte und Kontext	220
6.4.2	Die Strategie 2016-2020	221
6.4.3	Das Gesetz über die öffentliche Verwaltung und seine Bestimmungen im Detail	224
6.4.4	Umsetzung und Bewertung	229
6.5	Vorläufig abschließende Bewertung	249
7	Conclusio.....	253
8	Literaturverzeichnis	257

Abkürzungsverzeichnis

NABU:	National Anticorruption Bureau of Ukraine
NADS:	National Agency of Ukraine on Civil Service
NAPC:	National Agency on Corruption Prevention
RPR:	Reanimation Package of Reforms
SAGSUR:	Strategic Advisory Group for Support of Ukrainian Reforms
SAP:	Specialized Anticorruption Prosecutor's Office

Vorwort

von Martin Malek

Die Ukraine ist der größte rein europäische Flächenstaat und die im Hinblick auf die Bevölkerungszahl (nach Russland) zweitstärkste postsowjetische Republik mit einem großen Potenzial in Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur. Dennoch fehlt es in der westeuropäischen Öffentlichkeit, Politik, (Politik-)Wissenschaft und Medienlandschaft vielfach immer noch an der Anerkennung der Bedeutung einer stabilen Ukraine für Frieden und Sicherheit in Europa und in den internationalen Beziehungen überhaupt.

In der EU dominiert seit dem Zerfall der UdSSR Ende 1991 eine „Russia first“-Politik, die bereit ist, Präsident Wladimir Putin vieles „nachzusehen“ – die Errichtung eines autoritären und kleptokratischen Regimes im eigenen Land, die Militarisierung der Gesellschaft und Hochrüstung der Streitkräfte, den Krieg im separatistischen nordkaukasischen Tschetschenien (1999-2009), die Militärintervention gegen Georgien plus Anerkennung der „Unabhängigkeit“ der dortigen „puppet states“ Abchasien und Südossetien im August 2008, die Annexion der Halbinsel Krim im März 2014 und die Entfesselung eines Krieges in der ostukrainischen Region Donbass im Folgemonat, ab 2015 das militärische Eingreifen in Syrien (zusammen mit einem iranischen Expeditionskorps und der islamistischen „Hisbollah“) an der Seite von Präsident Assad mit seinen Giftgaseinsätzen und Fassbomben auf die Zivilbevölkerung, die Beeinflussung von Wahlen und Abstimmungen im westlichen Ausland (mit der Wahl von Donald Trump zum Präsidenten der USA im November 2016 als Höhepunkt), den Bruch zahlreicher internationaler und bilateraler Verträge und Abkommen, die Ermordung von „Verrätern“ insbesondere in Großbritannien usw.

Die geographisch zwischen der EU und Russland gelegene Ukraine war stets ein ganz besonderes „Objekt der Aufmerksamkeit“ Moskaus, ist doch dort seit vielen Jahren offen davon die

Rede, dass ohne den „kleinen slawischen Bruder“ eine Wiederherstellung eines (konkret wie auch immer beschaffenen) russischen „Imperiums“ aussichtslos oder unmöglich sei. Die Ukraine werde, so heißt es in Russland explizit, früher oder später ja doch „zurückkehren“; ihre Unabhängigkeit sei ein „Fehler der Geschichte“, der nur darauf warte rückgängig gemacht zu werden. Putin selbst sprach wiederholt davon, dass Russen und Ukrainer und Weißrussen „ein Volk“ seien (sodass die Unabhängigkeit der Ukraine und Weißrusslands von Russland überhaupt keinen Sinn mache – wozu solle man „ein Volk“ auf drei Länder aufteilen?). Russland hatte am Gelingen des Projekts „unabhängige Ukraine“ ab 1991 nicht nur kein Interesse, sondern versuchte, dieses – und zwar insbesondere seit 1999, also dem Aufstieg Putins zur Macht im Kreml – aktiv zum Scheitern zu bringen.

In der EU und in Nordamerika bemühte man sich freilich nach Kräften, diese russischen Diskurse zu „überhören“. Dazu gehörte auch ein stets nur minimales Engagement für die Ukraine und ihre Anliegen. Die zahlreichen Schwierigkeiten des jungen Staates wiederum würde kein seriöser Beobachter alleine mit russischem Einfluss „erklären“, sind sie doch zum größten Teil eindeutig „hausgemacht“ (sie wurden dann allerdings von Russland nach Kräften und „gekonnt“ ausgenutzt). So befindet Marian Madeła in seiner vorliegenden Untersuchung mit guten Gründen, dass die ersten beiden Jahrzehnte nach der Unabhängigkeit der Ukraine durchaus als „verlorene Zeit“ gelten können, in der das Land immer mehr den Anschluss an die postkommunistischen Staaten Ostmitteleuropas verlor und politische Instabilität wie wirtschaftliche Stagnation herrschten. Ein Konsens über die außen-, innen- und sicherheitspolitische, wirtschaftliche, kulturelle usw. Entwicklungsrichtung der Ukraine existierte zumindest bis 2014 weder in den Eliten noch in der Bevölkerung; die Vorstellungen dazu gingen diametral auseinander.

Dieser Stand der Dinge war gleichzeitig Folge wie Ursache der inhomogenen Ausprägung einer ukrainisch-nationalen Identität im Land, deren Intensität von Westen nach Osten (Donbass) und Süden (Krim) signifikant abnahm; dort waren prorussische (oder

sogar „prosovjetsche“) Stimmungen immer sehr stark gewesen, was sich auch in entsprechenden Wahlergebnissen niederschlug. Der Donbass war nicht zufällig die politische Heimat von Viktor Janukowytsch und seiner „Partei der Regionen“. Er hatte, 2010 zum Präsidenten gewählt, im November 2013 die Unterzeichnung eines fertig ausgehandelten Assoziierungsabkommens mit der EU abgelehnt und damit in Kyiv und anderen Städten Massenproteste ausgelöst, die ihm schließlich, im Februar 2014, das Amt kosteten; er floh nach Russland, das bereits wenige Tage später die – zweifellos lange und gut vorbereitete – Besetzung der Krim startete, der schon im März die Annexion folgte. Kurz darauf eröffnete Russland in der ostukrainischen Region Donbass einen unerklärten (bis heute nicht beendeten) Krieg und errichtete in Gestalt der „Donezker Volksrepublik“ und der „Lugansker Volksrepublik“ zwei separatistische Staatsgebilde bzw. „puppet states“, die sich der Kontrolle der Regierung in Kyiv seit damals konsequent entziehen. Im Frühjahr 2014 krachte es vernehmlich im Gebälk des ganzen ukrainischen Staatsgefüges. Dann allerdings kam es zu einer Anspannung aller Kräfte und dem Aufbau von politischem, militärischem und rüstungswirtschaftlichem, aber auch medien- und kulturpolitischem Widerstand, dessen Umfang die Kremlführung überrascht haben dürfte. Russische Versuche, auch in anderen Städten – so insbesondere Charkiw und Odessa – Unruhe zu schüren und prorussische „Bewegungen“ zu Machtfaktoren zu machen, scheiterten bald.

Vor diesem Hintergrund entfaltet sich das analytische Szenario des vorliegenden Buches. Marian Madela geht generell der Frage nach, welche Reformen seit dem Machtwechsel in Kyiv im Februar 2014 angegangen wurden und wie der bislang erzielte Fortschritt im Kontext der politikwissenschaftlichen Transformationsforschung einzustufen ist. Dazu untersucht er zunächst die allgemeinen Ursachen für Systemtransformation, vermittelt einen Überblick über die wesentlichen Etappen des Transformationsprozesses in der Ukraine und präsentiert eine Auswahl wissenschaftlicher Erklärungsversuche zu der Frage, warum welche Reformen

bisher gescheitert sind oder jedenfalls nicht die erwünschten Ergebnisse geliefert haben. Einer der Gründe dafür ist jedenfalls, dass viele Institutionen der unabhängigen Ukraine immer unter Ineffektivität und Korruption gelitten haben. Deren Bekämpfung ist eines der zentralen Reformvorhaben, schwächt sie doch auch die in Kriegszeiten besonders geforderten Sicherheitsorgane. Die wichtigste Erklärung für ausbleibende oder unzureichende Reformen liefere aber, so Marian Madela unter Berufung auf Henry E. Hale und Robert W. Ortting, das Problem einer unzureichend ausgeprägten, in sich nicht völlig konsolidierten Staatlichkeit. Der laufende Modernisierungsprozess müsse daher „auf die Festigung der Grundlagen der Staatlichkeit abstellen“. Marian Madela konstatiert aber – jedenfalls im Vergleich mit 2014 – eine Verbesserung der Lage, was sich auch und gerade in einer Stärkung der Streitkräfte und des Sicherheitsapparats – und damit der Verteidigungsfähigkeit – des Landes niederschlägt.

Besonderes Augenmerk widmet die vorliegende Studie der Reform des Staatsdienstes und der öffentlichen Verwaltung, haben doch seit 1991 ausgebliebene oder verschleppte Reformen dazu geführt, dass dieser Bereich als ineffektiv und veraltet galt (und teilweise immer noch gilt). Von Kritikern wird insbesondere bemängelt, dass es in der Verwaltung weder zu spürbaren Kürzungen und Kündigungen alter Kader noch zu relevanten Neueinstellungen gekommen ist. Das Festhalten an altem Personal bedeutet freilich, dass eine Behebung der Missstände und Qualitätsverbesserungen der Leistungen für die Bevölkerung schwieriger bzw. unwahrscheinlicher werden.

Die Wirtschaftslage der Ukraine ist anhaltend angespannt, wenngleich nach einem Rückgang der Wirtschaftsleistung 2014 und 2015 eine gewisse Erholung eingetreten ist. Zu den wichtigsten Rahmenbedingungen jeglicher Reform gehört das „Wiedererstarben der oligarchischen Kräfte“ (so Marian Madela wörtlich), unter deren massivem Einfluss die Ukraine seit Beginn der 1990er Jahre steht. Politische Patronage, Klientelismus, Korruption und ein aus der Zeit gefallener Hang zu systematischer Intransparenz auch in tragenden Institutionen des Staates sind weiterhin omnipräsent.

Verschiedene Beobachter haben auf das scheinbare Oxymoron hingewiesen, dass die Aufgabe, den ukrainischen Staat auf „neue Füße zu stellen“, aufgrund des ausgebliebenen Elitenwandels zu einem erheblichen Teil jenen Kräften zufällt, die für die zahlreichen Missstände ursächlich verantwortlich sind. Marian Madela stellt die Erfolge und das Scheitern verschiedener Reformbemühungen einander gegenüber und befindet, dass in mehreren Bereichen – wenn gleich nicht selten gegen den erkennbaren Willen von Teilen der alteingesessenen Eliten – Fortschritte erzielt worden sind. Von den (relativ kleinen) baltischen Republiken Estland, Lettland und Litauen abgesehen ist das Ausmaß des ukrainischen Umbau- und Erneuerungsprozesses seit 2014 unter den postsowjetischen Staaten beispiellos.

Marian Madelas Studie konzentriert sich auf den Verlauf des Reformprozesses bis Herbst 2017. Definitive Ergebnisse kann sie zwangsläufig nicht liefern, da alle behandelten Vorgänge noch im Fluss sind. Die vorläufigen Resultate der Analyse der jüngsten Vergangenheit sind allerdings aufschlussreich genug und liefern wichtige Hinweise auf Tendenzen, die sich auch in der überschaubaren Zukunft fortsetzen dürften.

Andauern wird auch der Umstand, dass alles, was im Land geschieht, unter dem Schatten der militärischen Okkupation von ca. 7% des Territoriums, nämlich der Krim und von Teilen des Donbass, durch Russland steht. Die EU, der die Ukraine beitreten möchte, sollte in ihrer unmittelbaren Umgebung eigentlich keine rechtswidrigen Grenzänderungen und Invasionen in Nachbarstaaten durch Russland hinnehmen. Dessen militärisches Vorgehen gegen die Ukraine dient(e) auch und gerade der Verhinderung ihrer Annäherung an die EU mit dem Ziel einer Mitgliedschaft. Es ist denn auch nicht zu sehen, wie die Ukraine der EU jemals betreten könnte, wenn ihre Regierung nicht ihr gesamtes Territorium kontrolliert (das nach wie vor geteilte Zypern ist kein ermutigendes Beispiel).

Marian Madelas Folgerungen sind nicht alleine für die Ukraine, sondern auch für andere Länder und internationale Organisationen relevant, die mit ihr zu tun haben bzw. als Geldgeber und

Berater fungieren. Das betrifft auch und gerade Politiker in den deutschsprachigen Ländern, die Entscheidungen treffen, die massive Auswirkungen auf die Ukraine haben – so z.B. über die von Russland forcierte Erdgaspipeline „Nord Stream“ durch die Ostsee, mit der Moskau einmal mehr die Ukraine als Transitland umgehen und gleichzeitig die Abhängigkeit der EU von russischem Gas ausbauen will.

Die EU sollte Kyiv auf ihrem diffizilen Weg in die Zukunft stärker unterstützen (wenngleich natürlich nicht „unkritisch“; so gilt es, die Verwendung finanzieller Mittel genau zu prüfen, um die Wahrscheinlichkeit von Missbrauch zu reduzieren), verdienen doch die Menschen in der Ukraine Respekt und Unterstützung für ihr Bestreben, in ihrem Land in Würde und Freiheit zu leben. Die Frage, ob sich Demokratie oder autoritärer Nationalismus nach dem „Vorbild“ von Putins Russland durchsetzt, wird auch und gerade in der Ukraine entschieden.

Die vorliegende Untersuchung stützt sich auf eine breite Quellenbasis u.a. aus der Ukraine selbst (darunter Interviews mit Akteuren des Reformprozesses) und rekapituliert die thematisch einschlägige Literatur. Marian Madela, der die Ukraine gut kennt, unternimmt eine illusionslose Bestandaufnahme und kombiniert dabei Sympathie für die Ukraine mit der Bereitschaft, ihre Probleme klar beim Namen zu nennen. Insgesamt: Dieser Studie kann guten Gewissens größtmögliche Verbreitung gewünscht werden.