

Nation Building in der Ukraine: Was jetzt zu tun ist

Von Dr. Max Gutbrod, Baker&McKenzie, Moskau, und Dr. Hans-Joachim Schramm, Ostinstitut, Wismar

Die Lage auf der Ukraine hat sich noch nicht beruhigt, vielmehr deuten die Ereignisse der letzten Tage auf eine weitere Eskalation hin. Demgemäß ist es vorrangige Aufgabe der Politik, die außenpolitischen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass sich die Ukraine stabilisiert.¹ Unter der Prämisse, dass eine Befriedung der Situation gelingt, sollen nachfolgend erste Überlegungen angestellt werden, wie die politische Lage in der Ukraine langfristig gefestigt, rechtsstaatliche Strukturen gestärkt und die Grundlagen für einen wirtschaftlichen Aufschwung gelegt werden können. Aktivitäten in diese Richtung sind bereits angelaufen, wie der Meldung entnommen werden kann, dass die Europäische Union eine ‚support group‘ zusammengestellt hat. Sie soll zunächst bis Ende 2014 den Bedarf der Ukrainischen Regierung an technischer Unterstützung eruieren.² Aber auch der Internationale Währungsfonds ist in der Ukraine bereits aktiv, dies weniger in Form von Beratung, als mittels Auflagen, an die die Auszahlung von Krediten geknüpft ist.³ Die wesentlichen Elemente eines Reformprogramms sind im März zwischen ukrainischen Regierungsvertretern und dem IMF ausgehandelt worden und konzentrieren sich auf das Ziel einer makroökonomischen Stabilisierung.⁴ Zu den Bestandteilen des Reformprogramms gehören die Geld- und Wechselkurspolitik, der Finanzsektor, die Steuerpolitik, der Energiesektor, die Verwaltung, Transparenz und das unternehmerische Klima. Schwerpunkte bilden das Ziel flexibler Wechselkurse, eine an den Kosten orientierte Reform der Energiepreise und eine verbesserte Rechnungslegung des zentralen Energieversorgers Naftogaz, die Stärkung der Bankenaufsicht, die Verabschiedung eines neuen Vergaberechts sowie Verbesserungen in der Steuerverwaltung und der Justiz. Dazu gehört aber weiter auch ein Programm zum Abbau von Arbeitsplätzen im Staatssektor. Zwar wird mitunter kritisiert, dass diese Bedingungen nicht ausgehandelt wurden, sondern der Ukraine angesichts eines

¹ Geostrategisch wird Russland auf einer Neutralität der Ukraine bestehen, wirtschaftlich zumindest auf einem freien Handel zwischen Russland und der Ukraine. Beide Forderungen sollten keine unüberwindbaren Hindernisse darstellen.

² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-413_en.htm

³ <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/hilfspaket-vom-iwf-haelt-die-ukraine-dieses-mal-ihre-zusagen-ein-12866846.html>. Die technische Unterstützung bei der Umsetzung erfolgt häufig durch die International Finance Corporation, (IFC)

⁴ <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14131.htm>

ansonsten drohenden Staatsbankrotts keine andere Wahl blieb.⁵ Jedoch besteht unter Ökonomen die überwiegende Ansicht, dass an den vorgeschlagenen Maßnahmen kein Weg vorbei führt.⁶ Angezweifelt wird jedoch, ob diese Reformen für sich genommen geeignet sind, das Ziel zu erreichen, um das es eigentlich geht, den Aufbau eines funktionierenden Staates. Dessen Kennzeichen werden gemeinhin mit den Attributen des Rechtsstaates umschrieben, einer funktionierenden Verwaltung, einer unabhängigen Justiz und einem effektiven rechtlichen Rahmen zur Entfaltung unternehmerischer Tätigkeiten. Insofern scheint der Ansatz der Europäischen Union etwas problemorientierter zu sein. Von Interesse ist hier der Text des bislang nicht unterzeichneten Assoziierungsabkommens, das eine Vielzahl von rechtsstaatlich relevanten Bereichen nennt, in denen eine Zusammenarbeit angestrebt werden soll.⁷ Aber auch hier ist die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, dass sich die Empfehlungen letztlich darauf beschränken, das europäische Recht zu übernehmen. Das bietet aber im Regelfall keine kohärente Regelungen und setzt Strukturen voraus, die in der Ukraine derzeit fehlen.

Einen Eindruck von den Aufgaben vermittelt ein Blick auf das Ranking der Weltbank im Doing Business Report 2014. Dort findet sich die Ukraine auf dem 112 Platz (Russland: 92, Rumänien: 73, Griechenland: 72) mit einem pro Kopf Bruttosozialprodukt von 3.500 \$ (Russland: 12.700 \$, Rumänien: 8.400 \$, Griechenland: 23.000 \$).⁸ Der gesamte Staatshaushalt der Ukraine im Jahr 2013 umfasste eine Summe von 440 Mrd Hrv,⁹ was bei einem Wechselkurs zum Ende des Jahres 2013 dem Betrag von 38 Mrd € entspricht. Auf dem Korruptions-Index hat die Ukraine gerade einmal 144 Rang erreicht¹⁰ und das regulatorische Umfeld wird als schlecht qualifiziert.¹¹ Es liegt auf der Hand, dass diesen Problemen allein mit einer wirtschaftlichen Liberalisierung nicht beizukommen ist.

⁵ In diesem Sinne: <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2014/03/28/reformplaene-fixiert-ukraine-beugt-sich-dem-iwf/>

⁶ Vgl. Kirchner, Das angekündigte IWF-Programm Stabilisierung und Reformen, Deutsche Beratergruppe Kiew, http://www.beratergruppe-ukraine.de/download/Newsletter/2014/Newsletter_65_2014_Deutsche%20Beratergruppe.pdf

⁷ http://eeas.europa.eu/ukraine/assoagreement/assoagreement-2013_en.htm

⁸ <http://www.doingbusiness.org/>

⁹ http://www.minfin.gov.ua/control/en/publish/category/main?cat_id=390731

¹⁰ <http://countryeconomy.com/government/corruption-perceptions-index>

¹¹ IFC Ukraine Opportunities and challenges for private sector development (2014),

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16711>

siehe auch *World Economic Forum* Scenarios for Ukraine <http://www.weforum.org/issues/scenarios-economic-development-ukraine>

I. Verfassungsrecht: Ausgleich zwischen den Regionen

Die Ukraine ist bislang als Zentralstaat organisiert, der von Kiew aus gelenkt wird.¹² Zwar gibt es 25 Regionen, bei denen es sich aber lediglich um Verwaltungseinheiten ohne eigenständige Befugnisse handelt. Dem gemäß besteht die Verchovna Rada aus einer einzigen Kammer und es fehlt an Vorschriften zur Finanzverfassung des Landes.¹³ Das Prinzip der lokalen Selbstverwaltung wird in der Verfassung zwar anerkannt.¹⁴ Nicht geregelt ist jedoch, welche Aufgaben den Gemeinden im Rahmen der Selbstverwaltung übertragen werden und welche eigenen finanziellen Mittel ihnen dafür zur Verfügung stehen.

Zu den Optionen, das Problem des Auseinanderdriftens der Regionen zu mildern, gehört die Einführung föderaler Strukturen und die Stärkung der Selbstverwaltung der Gemeinden. Eine Schwierigkeit kann darin gesehen werden, dass es in der Ukraine keine historischen Vorbilder für einen Föderalismus gibt. Dem entsprechend wird von manchen in einer Föderalisierung der erste Schritt zu einer Spaltung gesehen. Auf der anderen Seite verdient das polnische Beispiel Beachtung, wo es gelungen ist, im Wege einer Strukturreform innerhalb eines Zentralstaates dezentrale Strukturen zu schaffen. Das Kernproblem wird hier darin liegen, zu einer angemessenen Aufgabenverteilung zwischen der Zentralregierung und den territorialen (Selbst-)Verwaltungseinheiten zu gelangen, da in der Ukraine die Funktion des Staates noch nicht von den Aufgaben her verstanden wird, sondern in der eines Verwalters der Objekte in staatlichen Eigentum gesehen wird. Mit der Frage der Aufgabenzuweisung zwischen den Ebenen der Staatsverwaltung eng verknüpft ist die gesamte Frage des staatlichen Haushaltsrechts. Aus westlicher Sicht wird hier zuweilen außer acht gelassen, dass es sich dabei in historischer Perspektive um regulatorisches Neuland handelt, da die Finanzierung öffentlicher Aufgaben früher überwiegend und heute noch zum Teil über die Betriebe erfolgt. Und schließlich sollte nicht vergessen werden, dass die Gründe für Sezessionsbewegungen häufiger in wirtschaftlichen Fragen liegen als in ethnischen. Auf der Krim ging es um auch, wenn nicht sogar vorrangig um Entwicklungschancen und die Verteilung von Haushaltsmitteln. Diese Punkte sollten bei der Diskussion um eine föderale Ordnung bedacht werden.

¹² Art. 2, 132 Verfassung vom 28.6.1996.

¹³ Maßgebend ist insoweit der Budget-Kodex vom 8.7.2010.

¹⁴ Art. 142 Verfassung vom 28.6.1996. Gesetz *über die lokale Selbstverwaltung* vom 27.6.1997

Über die bevorstehenden Wahlen hinaus wird es zudem darauf ankommen, ein Wahlrecht zu schaffen, das eine Vertretung aller relevanten Gruppen garantiert, gleichzeitig aber sicherstellt, dass das Abgeordnetenmandat nicht in erster Linie als Mittel zur Durchsetzung eigener wirtschaftlicher Interessen verstanden wird. Dieses Problem ist in der Ukraine angesichts der oligarchischen Struktur der Wirtschaft von herausgehobener Bedeutung. Notwendig erscheinen hier starke politische Gegengewichte in Gestalt politischer Parteien und Gewerkschaften sowie effektiver Regelungen zur Transparenz und zur Parteienfinanzierung.

II. Rechtsstaatlichkeit: Justiz und Verwaltung als Säulen des Staates

Zu den wesentlichen Elementen des Rechtsstaats gehört die Bindung der Verwaltung an die Gesetze und ihre Kontrolle durch die Gerichte. Insofern gibt es durchaus Erfolge, die in der Ukraine bisher erzielt wurden, etwa in Gestalt des Verfassungsgerichts und der Einführung einer eigenen Verwaltungsgerichtsbarkeit.¹⁵ Zur Verabschiedung eines Verwaltungsverfahrensgesetzes ist es bislang jedoch noch nicht gekommen und auch mit Hilfe der Verwaltungsgerichte ist es bislang nicht gelungen, die grassierende Korruption in den Griff zu bekommen.¹⁶ Die Ursachen hierfür müssen zunächst einmal ermittelt werden. Dabei spricht die Erfahrung aus anderen Ländern dafür, dass sie zuvörderst in einem unzureichenden Schutz der Richter vor staatlicher Einflussnahme, ungenügender materieller Absicherung der Richter, aber auch in einer mangelhaften Ausbildung liegen. Hier sollten Reformen ansetzen. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass in der Ukraine die Verabschiedung eines Gesetzes ‚über die Wiederherstellung des Vertrauens in die rechtsprechende Gewalt‘ zu einem der ersten Gesetze nach dem Machtwechsel gehörte.¹⁷ Als weiterer Grund für die Korruption kann eine lückenhafte Gesetzgebung und deren unzureichende Anwendung auf den besonders anfälligen Gebieten ausgemacht werden. Zu letzterem gehören etwa das Vergaberecht und die Staatsunternehmen, soweit sie einer wirtschaftlichen Betätigung nachgehen. Berühmt–berüchtigt sind die weitgehend intransparenten Staatsholdings wie

¹⁵ Kodex über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 06.07.2005, Hülshörster Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit als Kernelemente des Rechtsstaats – einer der Schwerpunkte der IRZ-Tätigkeit in der Ukraine (2012), <http://www.irz-stiftung.de/index.php?menuid=96&downloadid=152&reporeid=196>

¹⁶ Auf dem Ranking des ‚Corruption Perception Index‘ kommt die Ukraine gerade mal auf Platz 144 und liegt damit weit hinter Russland (127) und sogar Pakistan (ebenfalls 127), <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

¹⁷ Gesetz Nr. 1188 ‚über die Wiederherstellung des Vertrauens in rechtsprechende Gewalt‘ vom 8.4.2014. Kern des Gesetzes ist eine Überprüfung der Richter durch ein mit Juristen besetztes, unabhängiges Gremium.

etwa Naftogaz Ukrainy, das wiederum die Aktienmehrheit an Ukrnafta verwaltet. Hier für mehr Offenheit zu sorgen ist von großer Bedeutung.

Auch im Hinblick auf externe Hilfszahlungen, die voraussichtlich an die Ukraine geleistet werden, gehört weiter das Haushaltsrecht zu den Materien, denen besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Eine unzureichende Differenzierung der einzelnen Haushaltsposten, die Verlagerung von Finanzströmen in ‚extrabudgetäre Fonds‘, eine mangelhafte Umsetzung des Prinzips der Haushaltsplanung sowie unzureichende Transparenz und Kontrolle gehören zu den Punkten, die im Rahmen einer Reform in Angriff genommen werden sollten. Andernfalls droht das unkontrollierte Versickern von Mitteln. Auf der Einnahmenseite steht dem der Aufbau einer effizienten und rechtsstaatlichen Steuerverwaltung gegenüber.

Aus rechtsstaatlicher Sicht besonders sensibel sind zudem neben den Gerichten auch die Staatsanwaltschaft und Polizei. Vor dem Hintergrund, dass die Staatsanwaltschaft in der Ukraine wie in anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion als eine eigene Staatsgewalt verstanden wird,¹⁸ die direkt dem Präsidenten untersteht, wird es darauf ankommen, hier die politische Verantwortlichkeit zu stärken. Rechtssicherheit im Zivilrechtsverkehr lässt sich weiter durch die Stärkung präventiver Rechtsschutzmechanismen befördern, darunter eine Hervorhebung der Rolle der Notare.

Für die Funktionsfähigkeit des Staates von herausragender Bedeutung ist weiter ein effektiver, loyaler und rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichteter Beamtenapparat. Die Grundlagen hierfür müssen in einem zeitgemäßen Beamtenrecht gelegt werden.

III. Wirtschaft und Recht

Ziele einer Reform des Wirtschaftsrechts sollten zunächst weniger in einer schnellstmöglichen Übernahme des Acquis Communautaire der Europäischen Union liegen, als in gezielten Maßnahmen, die es der Ukraine ermöglichen, ihr wirtschaftliches Potenzial zu entfalten.¹⁹

¹⁸ Art. 121 Verfassung vom 28.6.1996.

¹⁹ Eingehend: IFC Ukraine Opportunities and challenges for private sector development (2014), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16711>

Dieses Potenzial liegt in der Entwicklung der Landwirtschaft, der Modernisierung der industriellen Basis im Osten des Landes und seiner möglichen Funktion als Korridor für Straßen- und Eisenbahntransporte in den fernen Osten. Darüber hinaus kommt der Verringerung der Abhängigkeit von Gaslieferung aus Russland eine wichtige Rolle zu. Auf allen Gebieten sind schwierige Fragen zu lösen, die nur zum Teil rechtlicher, überwiegend aber wirtschaftspolitischer Natur sind. Dabei wird es nicht zuletzt auf die Bereitschaft des Westens ankommen, seine Märkte für ukrainische Produkte auch einseitig zu öffnen. In der Landwirtschaft ist die Situation, dass die großen, vormals bestehenden Staatsbetriebe und das dazu gehörige Land unter den Mitgliedern aufgeteilt wurden. Diesen aber fehlt es an Kapital für eine notwendige Technisierung sowie der Infrastruktur zur Weiterverarbeitung und zum Transport. Mit ein Grund hierfür sind die unsicheren Eigentumsrechte und eine ineffektive Registrierung von Immobilienrechten, wodurch eine Nutzung als Kreditsicherheit erschwert wird. In diesem Zusammenhang wird auch die Frage zu entscheiden sein, in welchem Maße ausländischen Investoren der Erwerb des Eigentums an landwirtschaftlich nutzbarer Fläche gestattet werden soll.²⁰ Die Frage der Entwicklung eines Transportkorridors wird sich nicht zuletzt daran entscheiden, ob es gelingt, effiziente Verfahren zur Zollabfertigung zu etablieren und zwischen der Grenze zur EU im Westen und zur Zollunion im Osten zu harmonisieren. Darüber hinaus wird es darauf ankommen, die Produktzertifizierung schnell auf westlichen Standard zu heben. Nach den Einschätzungen der Weltbank gehört gerade die Regelung des grenzüberschreitenden Handels zu den Schwachstellen der ukrainischen Wirtschaftsordnung.²¹ Auf der anderen Seite treten hier Fragen der raumordnungsrechtlichen Planung, Finanzierung und Umsetzung großer Infrastrukturprojekte hervor, die ebenfalls einer angemessenen Regulierung bedürfen, bevor sie in Angriff genommen werden.

Was die Industriebetriebe des Ostens betrifft, so ist die Tatsache zu berücksichtigen, dass deren Absatzmärkte in den GUS-Staaten liegen, mitunter sogar die dort gelegenen Rüstungsbetriebe von strategischer Bedeutung für Russland sind. Die rechtlichen Probleme, die sich in diesem Zusammenhang stellen, betreffen zum einen den Schutz der Investoren.²² Insoweit wird es zu den Aufgaben der Reformer gehören, hier Verbesserungen des Gesellschaftsrechts zu erarbeiten. Daneben wird es aber auch auf Handelsabkommen mit den benachbarten Handelsblöcken ankommen, die ukrainischen Unternehmen einen Export ermöglichen, gleichzeitig aber verhindern, dass die Ukraine zu einem Transitweg zur

²⁰ Kritisch Pearce *The Land Grabbers* (2012), S. 107 ff.

²¹ <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine>

²² Nach den Angaben des Doing Business Reports gehört der Investorenschutz neben dem Insolvenzrecht zu den Schwachstellen der Rechtsordnung. <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine>

Umgehung der Zollbestimmungen wird. Die Problematik der oligarchischen Struktur der Wirtschaft stellt ein weiteres Problem dar, dass der Lösung harrt. Als Gegengewicht kommt hier zunächst ein starker Staat in Betracht dessen Befugnisse in den Händen einer Kartellbehörde bis hin zu einer Zerschlagung von Monopolen ausgebaut werden könnten. Angesichts des Zieles der Teilnahme ukrainischer Unternehmen im globalen Wettbewerb erscheint ein solcher Ansatz aber wenig zweckmäßig. Überlegenswert ist hier ein anderer Ansatz, bei dem den Arbeitnehmern die Rolle eines gesellschaftlichen Kontrollorgans wirtschaftlicher Macht übertragen wird. Rechtlicher Ansatzpunkt wäre die Schaffung von Vorschriften zu einem effizienten Tarifrecht und einer betrieblichen Mitbestimmung.

Schließlich verdient als Stichwort das gesamte Wirtschaftsregulierungsrecht Erwähnung. Hier ist in Verbindung mit der Verabschiedung des Wirtschaftskodexes insgesamt eine Fehlentwicklung eingetreten, die es zu korrigieren gilt. Auf der anderen Seite gibt es einige Gesetze, die westlichen Standards entsprechen. Hier liegen die Probleme eher in einem Vollzugsdefizit.

IV. Die Ordnungsfunktion des Strafrechts

Die Schwäche der Justiz macht es besonders schwer, die jüngste Vergangenheit in einer Weise aufzuarbeiten, die nicht zu Enttäuschungen führt. Glaubt man Presseberichten, so müssen im Zusammenhang mit den Ereignissen auf dem Maidan schwere und schwerste Straftaten begangen worden sein. Neben den in der Öffentlichkeit schon viel diskutierten gezielten Tötungen durch Scharfschützen, die aufgrund Anweisungen von Hintermännern gehandelt haben sollen, dürfte es um Diebstahl von Waffen, Gewalt gegen Private und Staatsorgane, um die Verweigerung dienstlicher und militärischer Befehle sowie um die stillschweigende Duldung von Delikten wie etwa der Brandstiftung von Büros der damaligen Opposition im Osten gegangen sein. Für die unmittelbare Zukunft des Landes muss es eine erhebliche, möglicherweise zu einer Zerreiße führende Belastung darstellen, wenn die Strafverfolgungsbehörden diese Taten so aufarbeiten, wie sie Taten bisher verfolgt haben. Zudem stellen sich bei ihrer Verfolgung hoch komplizierte Fragen der Täterschaft, Tatherrschaft und des Handelns auf Befehl, deren Antwort politische Sprengkraft haben kann. Wenn zum Beispiel Gerichte alle Schuld inzwischen flüchtigen Befehlshabern zuweisen, mag dies zu erheblicher Unzufriedenheit bei den Opfern von Handlungen führen, deren unmittelbare Urheber deswegen straffrei ausgehen.

Entsprechend und um Mythenbildung vorzubeugen, sollte deswegen Recht erlassen werden, das auf die spezifische Situation eingeht, Verfahren konzentriert und beschleunigt und, wegen der Einmaligkeit der Situation, die Strafen jedenfalls möglicherweise vermindert. So wäre daran zu denken, die Strafen durch ein entsprechendes Gesetz zu mildern, wenn innerhalb einer Frist eine wahrheitsgetreue Schilderung des gesamten Ablaufs erfolgt und ernsthafte Anstrengungen unternommen werden, auch die Hintermänner dingfest zu machen. Ebenso hilfreich könnten Vermutungen sein, wann Handeln auf Befehl strafmindernd wirkt und wann Täterschaft vorliegt.

Die Empörung darüber, dass sich der Macht nahe Stehende, insbesondere Familienmitglieder hoher Mitglieder der Regierung Janukowitsch (im weiteren auch "Mitglieder des Clans") bereichert haben, dürfte auch zu den westlichen Sanktionsbeschlüssen beigetragen haben. Jedenfalls ist anders nicht zu erklären, dass die EU-Verordnung 208/2014 zur Begründung von Sanktionen auf Untreue gegenüber dem ukrainischen Staat, den Export der dadurch erzielten Mittel und in diesem Zusammenhang eröffnete Verfolgungsmaßnahmen abstellt. Zumindest auf den ersten Blick ist in der Tat fraglich, ob diese Empörung rechtlich umgesetzt werden kann. Natürlich könnte auf dieses Eigentum zugegriffen werden, wenn, etwa wegen rechtswidrigem Handeln in der Ukraine, einklagbare Ansprüche bestehen. Nur ist in vergleichbaren Fällen, etwa nach den verschiedenen arabischen Frühlingen, wenig über derartige Ansprüche bekannt geworden. Typischerweise haben die Mitglieder des Clans nicht etwa Kassen geplündert, sondern zu Vorzugsbedingungen Zugang zu staatlichen Leistungen und Aufträgen bekommen. Daher wären Ansprüche nicht aufgrund Untreue und ähnlicher Sachverhalte zu begründen, sondern nur möglich, wenn das Handeln der Mitglieder von Clans aus anderen Gründen als rechtswidriger Vermögensingriff verstanden werden könnte. Denkbar wäre dies wiederum, wenn man eine Verabredung einer Gruppe von Personen unterstellte, von denen einige Amtsträger andere privatwirtschaftlich tätig sind, die in wirtschaftliche Substanz eingreifen, die eigentlich dem Staat zusteht. Bei der Beurteilung derartige Sachverhalte muss allerdings ein weiter Spielraum bestehen, wobei eine Unterscheidung zwischen strafrechtlichen Sanktionen und zivilrechtlichen Rückforderungsansprüchen angezeigt ist. Selbst wenn eine Beweisregel eingeführt würde, nach der bei bestimmten Anzeichen die Rechtswidrigkeit vermutet würde, unterschiede sich das Ergebnis vermutlich je nachdem, worauf die Richter den Akzent setzen. Entsprechend sollte vermieden werden, dass Entscheidungen in

verschiedenen Ländern gegensätzlich ausfallen und eine zügige, international gültige gerichtliche Entscheidung gefördert werden, die das Maximum an Mittel für die erwünschten Investitionen frei setzt. Wünschenswert sind daher Bestimmungen, die die Zuständigkeit auch international konzentrieren.

Zwar haben viele Länder, etwa Deutschland (Nationalsozialismus, DDR), Spanien (Franco-Regime), Südafrika (Apartheid), Brasilien (Militärdiktatur), Chile (Pinochet-Regime) Erfahrung mit der Bewältigung von Diktaturen. Wie diese Bewältigung den Alltag beeinflusst oder gar behindert hat, lässt sich aber schwer einschätzen. In manchen Fällen, wie etwa dem spanischen, drängt sich der Eindruck auf, dass stillschweigende Einigkeit über die Prinzipien des Übergangs auch erlaubt hat, relativ wenig belastet in die Zukunft zu gehen. Die Ausgangslage der Ukraine wirkt schwieriger als die der genannten Länder. Umso eher sind ungewöhnliche Mittel wie die Vorgesprochenen am Platz.