

## Analyse

# Die Ukraine und Russland – Scheidung auf Raten

Von Sabine Fischer, EU Institute for Security Studies, Paris

## Zusammenfassung

Die Beziehungen zwischen der Ukraine und Russland haben seit der Orangen Revolution bedeutende Wandlungsprozesse durchlaufen. Während Moskau nicht mehr in der Lage ist, innenpolitische Entwicklungen in der Ukraine direkt zu beeinflussen, bestimmen informelle Elitenetzwerke, in die ukrainische Akteure ebenso verwoben sind wie russische, ukrainische Politik nach wie vor mit. Russische GUS-Politik hatte darüber hinaus entscheidenden Einfluss auf den regionalen Kontext, in dem die neue ukrainische Führung nach der Orangen Revolution Positionen zu besetzen versuchte. Eine aktiveres Politik der EU in der östlichen Nachbarschaft könnte den Rahmen für eine erfolgreichere ukrainische Regionalpolitik schaffen.

## Einleitung

Die Ergebnisse der vorgezogenen Parlamentswahlen in der Ukraine geben nicht nur über Wandel und Kontinuität im Inneren des Landes Aufschluss; sie lassen auch Aussagen über das Verhältnis zu einem der wichtigsten und schwierigsten Nachbarn, der Russischen Föderation, zu. Drei Aspekte sind dabei besonders hervorzuheben:

Der Zugewinn von BJuT im ukrainischen Osten sowie der Stimmenzuwachs der Partei der Regionen in der Zentralukraine können als Indiz gewertet werden, dass sich die viel zitierte Spaltung des Landes offensichtlich abschwächt. Gleichzeitig verweisen sie auf den russischen Einflussverlust in der Ostukraine und darauf, dass die Partei der Regionen offensichtlich nicht mehr ausschließlich als Vertreterin des pro-russischen Teils der ukrainischen Bevölkerung wahrgenommen wird.

Wie bei den regulären Parlamentswahlen im März 2006 war im Wahlkampf vor dem 30. September 2007 keine direkte russische Einflussnahme auf die innenpolitischen Entwicklungen sichtbar. Weder unterstützten russische Experten und spin doctors ukrainische Kandidaten, noch gab der Kreml seine Präferenzen hinsichtlich des Ausgangs der Wahlen zu verstehen. Dies liegt zum einen daran, dass Moskau aus dem Debakel der Präsidentschaftswahlen 2004 seine Lehren gezogen hat. Andererseits ist man sich in Moskau jedoch auch darüber im Klaren, dass es in der Ukraine 2007 noch weniger als 2003/2004 eindeutig pro-russische politische Kräfte gibt.

In den ersten Tagen nach der Wahl schreckte Gazprom die ukrainische und europäische Öffentlichkeit mit der Drohung auf, Gaslieferungen einzustellen für den Fall, dass eine ukrainische Schuld von 1,3 Milliarden US-Dollar nicht binnen kurzer Frist zurückgezahlt würde. Der Schritt Gazproms in dieser Form und zu diesem Zeitpunkt kann als direkte Reaktion auf die stei-

gende Wahrscheinlichkeit einer von Julia Timoschenko geführten Orangen Koalition gewertet werden. Er zeigt, dass russische Akteure nach wie vor bereit sind, die ihnen zur Verfügung stehenden Druckmittel einzusetzen, um Entwicklungen in der Ukraine im Sinne ihrer Interessen zu beeinflussen.

## Die Ukraine zwischen Russland und der EU

Die Ukraine ist ein ethno-politisch geteiltes Land, das durch die Nachbarschaft der EU und Russlands in den vergangenen Jahren häufig zentrifugalen Tendenzen ausgesetzt war. Dennoch machen sich nicht nur in den Wahlergebnissen, sondern auch in anderen Entwicklungen Wandlungsprozesse bemerkbar, die dieser Teilung entgegenwirken. Gleichzeitig entsprach die in der europäischen Debatte häufig beschworene Spaltung des politischen Spektrums zwischen den pro-westlichen Orangen Parteien und der pro-russischen Partei der Regionen (im Verbund mit den Kommunisten und Sozialisten) weder vor noch nach der Orangen Revolution der Realität.

Bereits die Kutschma-Administration hatte keineswegs eine pro-russische Außenpolitik betrieben. Kutschmas »Multivektorenpolitik« war in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre darauf ausgerichtet, Westintegration mit der Sicherung funktionierender ukrainisch-russischer Beziehungen zu verknüpfen. Das ukrainische Verständnis weitgehender Annäherung an NATO und EU war dabei vor allem geopolitisch geprägt und erstreckte sich kaum auf die innenpolitischen Konsequenzen einer ernsthaft betriebenen Integration in die beiden Organisationen. An Russland, bis 2002/2003 selbst durch politische und wirtschaftliche Transformationskrisen geschwächt, machte die ukrainische Regierung gerade so viele Zugeständnisse, wie nötig waren, um größere politische Konflikte zu verhindern. Diese Haltung änderte sich erst – und auch dies nur graduell – mit der

zunehmenden Isolation des immer korrupter werdenden Kutschma-Regimes.

In den Präsidentschaftswahlen 2004 sollte die Unterstützung durch Präsident Putin als Ressource zum Machterhalt eingesetzt werden. Die Beliebtheit des russischen Präsidenten in der Ukraine schien diese Strategie zu rechtfertigen. Die Orange Revolution bewies jedoch sowohl den Verfechtern des Kutschma-Regimes und ihrem Kandidaten Janukowitsch, als auch Moskau, dass Teile der ukrainischen Gesellschaft nicht mehr bereit waren, das Regime zu tolerieren.

## Die Ukraine und Russland nach der Orangen Revolution

Das Ende des Kutschma-Regimes brachte einen grundlegenden Wandel der Beziehungen mit Russland. Der neue ukrainische Präsident Juschtschenko verkündete nach seiner Wahl die Abkehr von Kutschmas Multivektorenpolitik und eine eindeutige Hinwendung zur euro-atlantischen Integration des Landes. Diese sollte auf drei Wegen erreicht werden:

- durch eine schnelle Intensivierung der Beziehungen mit EU und NATO, welche der Ukraine in nächster Zukunft eine Beitrittsperspektive eröffnen sollten;
- durch einen engeren Schulterschluss mit anderen post-sowjetischen Republiken, die ebenfalls nach Demokratisierung und Reform im Inneren sowie nach europäischer Integration strebten;
- durch die Schaffung einer neuen Grundlage für die Beziehungen zu Russland, die konstruktiv bleiben, jedoch aus der Zwangsjacke der Energieabhängigkeit herausgelöst werden sollten.

### Ukraine-EU

Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Ukraine und der EU können an dieser Stelle nicht ausführlich diskutiert werden. Trotz der Unterstützung Brüssels und der EU-Mitgliedsstaaten für die Orange Revolution blieb die Politik der EU weit hinter den ukrainischen Erwartungen zurück. Brüssel beharrte auf dem Verbleiben der Ukraine innerhalb der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), die ausdrücklich keine Mitgliedschaftsperspektive eröffnet. Derzeit verhandeln Kiew und Brüssel über das »Enhanced Agreement«, welches das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen von 1998 ablösen soll. Die ukrainische Kritik an den politischen Vorgaben der EU reißt nicht ab, während gleichzeitig die sehr niedrige Reformbereitschaft und -kapazität der ukrainischen Eliten weitergehende Zugeständnisse aus Brüsseler Sicht kaum rechtfertigen. Es ist nicht absehbar, wann es gelingen wird, diesen negativen Zirkelschluss zu durchbrechen. Gleichzeitig muss hervorgehoben werden, dass die Beziehungen zwischen der

Ukraine und der EU gegenwärtig so intensiv sind wie noch nie seit Beginn der ukrainischen Eigenstaatlichkeit. Die ukrainische politische Elite verfügt heute über ein anderes Verständnis der EU, sowie der innenpolitischen Implikationen einer Annäherung und Integration in die europäischen Strukturen. Die Attraktivität der EU hat nicht nur in den westlichen Landesteilen, sondern auch bei den Wirtschaftseliten und in der Bevölkerung der Zentral- und Ostukraine deutlich zugenommen, wie nicht zuletzt an den Wahlergebnissen oder den Aktivitäten beispielsweise eines Großunternehmers wie Viktor Pintschuk sichtbar wird.

### *Ukrainische Regionalpolitik*

Die wahrscheinlich erfolgreichste und bis heute in Maßen wirksame Initiative, mit der die neue ukrainische Führung die Position als demokratische regionale Führungsmacht zu etablieren versuchte, war die Reaktivierung der GUAM. Die Organisation hatte in den Jahren vor der Orangen Revolution ein Schattendasein geführt und weder die Hoffnungen ihrer Mitgliedsstaaten noch die Erwartungen westlicher Unterstützer, besonders der USA, erfüllt. Juschtschenkos Ankündigung auf dem GUAM-Gipfel in Chisinau im April 2005, den losen Staatenverbund zu einer internationalen Organisation aufwerten zu wollen, löste einige Dynamik aus. Im Mai 2006 verabschiedeten die Mitgliedsstaaten das Statut der »Organisation für Demokratie und Entwicklung – GUAM«, welches die Interessenangebote der Vereinigung über wirtschaftliche Kooperation hinaus auf politische und Sicherheitsfragen ausdehnte. Die Mitgliedsstaaten begannen, über mögliche Kooperationsformen im Sicherheitsbereich, Friedenstruppen und eine Freihandelszone zu debattieren. Seit etwa einem Jahr koordinieren Georgien, die Ukraine, Moldova und Aserbaidschan darüber hinaus ihre Positionen im Rahmen der OSZE, der UN und, in abgeschwächtem Maße, im Europarat. In der ersten Jahreshälfte 2007 errichtete die Organisation ein Generalsekretariat in Kiew, welches nun erstmals einen permanenten institutionellen Unterbau bildet.

Gleichzeitig gab es jedoch auch zahlreiche negative Entwicklungen, die auf das generell geringe Integrationspotenzial post-sowjetischer Staaten zurückzuführen sind. So löste sich Usbekistan nach den Unruhen in Andischan und in Reaktion auf seine zunehmende internationale Isolation von GUAM und suchte verstärkte Annäherung an Russland. Die moldauische Haltung zu GUAM zeigte in der ersten Jahreshälfte 2007 ähnliche Tendenzen, ohne dass Chisinau bislang jedoch der Organisation den Rücken gekehrt hätte. Aus den Debatten über vertiefte wirtschaftliche und sicherheitspolitische Kooperation sind bislang noch kaum rea-

le Maßnahmen hervorgegangen. Schließlich hat selbst die Ukraine, welche der Motor der Reaktivierung war, das GUAM-Statut bis heute nicht ratifiziert. Auch dies trägt nicht zur Stärkung der Organisation bei.

Viktor Juschtschenko nutzte den GUAM-Gipfel 2005 nicht nur, um die Organisation wiederzubeleben, sondern auch, um eine zweite regionale Initiative bekannt zu geben: den sogenannten Juschtschenko-Plan für die Lösung des Transnistrien-Konflikts. Mit Vorschlägen hinsichtlich der Regelung von Statusfragen sowie einer stärkeren Involvierung der EU und der USA in den Konfliktregulierungsprozess sollte neue Bewegung in die festgefahrenen Verhandlungen gebracht werden. Moldova unterstützte diese Initiative grundsätzlich, äußerte jedoch einige Zweifel hinsichtlich der weitgehenden Souveränitätszugeständnisse, die der Juschtschenko-Plan an Transnistrien machte. Darüber hinaus wurde auch von anderen regionalen Akteuren wie Rumänien heftig kritisiert, dass der Plan keinen Abzug der russischen »Friedenstruppen« aus Transnistrien vorsah.

Die EU reagierte zunächst zurückhaltend auf den ukrainischen Vorstoß und versagte ihm volle politische und diplomatische Unterstützung. Gleichzeitig demonstrierte Brüssel Bereitschaft, sich stärker an den Regulierungsbemühungen zu beteiligen. Seit Herbst 2005 hat die EU, gemeinsam mit den USA, Beobachterstatus in den offiziellen Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien und den offiziellen Vermittlern Russland, der Ukraine und der OSZE. Im Oktober 2005 implementierte Brüssel darüber hinaus EUBAM, eine Polizeimission bestehend aus zunächst 60, nunmehr 120 Polizeioffizieren, entlang des transnistrischen Abschnitts der ukrainisch-moldawischen Grenze. Die Aufgaben der Mission bestehen in der Beobachtung der Grenze, sowie der Beratung und Ausbildung der Grenztruppen auf beiden Seiten. Dieses stärkere Engagement der EU kann sicherlich als Erfolg der ukrainischen Initiative im Frühjahr 2005 gewertet werden. Allerdings ist es der ukrainischen Führung nicht gelungen, substantiellen Wandel in den Verhandlungen bzw. den Positionen der Konfliktparteien zu bewirken. Dies lag zum einen an der Blockadehaltung Moskaus (und damit Transnistriens), und sicherlich auch an der fehlenden eindeutigen politischen Unterstützung aus Brüssel. Gleichzeitig verlor die Regelung des Transnistrien-Konflikts jedoch auch in der Ukraine mit zunehmenden innenpolitischen Schwierigkeiten ab Sommer/Herbst 2005 rapide an Bedeutung. Das Versanden der Transnistrien-Initiative ist deshalb ein plastisches Beispiel für die Selbst-Paralyse ukrainischer Außenpolitik ab Sommer 2005.

#### *Die Ukraine und Russland*

In ihrer Politik gegenüber Russland setzte die neue ukrainische Führung widersprüchliche Signale. Einerseits

wurde die Bedeutung funktionierender Beziehungen mit Russland immer wieder betont. Juschtschenkos erste Auslandsreise führte wenige Tage nach seiner Inauguration nach Moskau. Beide Seiten einigten sich im Mai 2005 auf die Schaffung neuer Dialogmechanismen, die jedoch erst Ende 2006 wirksam wurden. Direkte Kontakte auf Regierungsebene und zwischen den Präsidenten blieben sporadisch. Gleichzeitig wies besonders das regionale Engagement der ukrainischen Führung in eine andere Richtung. Die enge Kooperation mit Georgien in der frühen Phase der orangen Außenpolitik, und die ausgesprochen anti-russische Rethorik und Politik im Rahmen der GUAM konterkarierten das erklärte Ziel der ukrainischen Regierung, konstruktive Beziehungen mit Moskau aufzubauen. Die ukrainische Führung erwies sich letztendlich als unfähig, ihre regionalpolitischen Initiativen mit einer klaren Russlandstrategie in Einklang zu bringen.

Auch die russische Haltung war nicht dazu angetan, das ukrainisch-russische Verhältnis zu entspannen. Wie nicht anders zu erwarten, wurden die regionalen Initiativen der ukrainischen Führung in Moskau mit größter Skepsis beobachtet und wo möglich durch erhöhten Druck auf die involvierten Staaten beantwortet. In Reaktion auf das »orange Trauma« nahm die russische Führung Abstand von Versuchen direkter Einflussnahme auf innenpolitische Entwicklungen in Nachbarstaaten. Gleichzeitig jedoch setzt die russische Politik andere Instrumente ein, um »abweichlerische« Regierungen in der Nachbarschaft unter Druck zu setzen. Im Falle Georgiens und Moldawas bieten sich hierfür in Gestalt der verstärkten Unterstützung der abtrünnigen Regionen oder der Blockade von Agrarimporten probate Mittel. Im Falle der Ukraine oder auch Weißrusslands sind es vor allem die asymmetrischen Energiebeziehungen, die sich von Zeit zu Zeit politisch instrumentalisieren lassen. Dies bedeutet nicht, dass »der Kreml« russische Energieunternehmen beliebig für außenpolitische Ziele einsetzen kann. Wo sich jedoch Interessen treffen, wie in der Debatte über die Angleichung von Exportpreisen für Erdgas an das Weltmarktniveau, können die Energiebeziehungen zu einem machtvollen politischen Hebel werden.

Die Gaskrise im Winter 2005/2006 hat ein scharfes Schlaglicht auf mehrere Aspekte der veränderten ukrainisch-russischen Beziehungen geworfen. Zum einen war sie das deutlichste Beispiel für den Wechsel russischer Politik von politischer Einmischung zu wirtschaftlichem Druck. Zweitens hat sie gezeigt, dass wirtschaftlicher Druck von russischer Seite politische Implikationen haben kann: Der Sieg der Partei der Regionen in der Parlamentswahl im März 2006 und die Rückkehr Viktor Janukowitschs in das Amt des Ministerpräsidenten ist nicht zuletzt auf die Schwächung der oran-

gen Kräfte durch die Gaskrise zurückzuführen. Drittens lassen Intransparenz und Ergebnis der Verhandlungen Anfang Januar 2005 kaum einen anderen Schluss zu, als dass ukrainische (Wirtschafts)Akteure in allen politischen Lagern nicht an einer offenen Regulierung der Krise interessiert waren, sondern von dem obskuren Deal um die Zwischenhändler RosUkrEnergo und UkrGasEnergo profitierten. Solange diese informellen Elitenetzwerke existieren, werden sich russischen Akteuren immer wieder Möglichkeiten eröffnen, auf innenpolitische Entwicklungen in der Ukraine Einfluss nehmen zu können. Dies wird so lange der Fall sein, wie es in der Ukraine nicht zu einer wirkungsvollen Entflechtung von Politik und Wirtschaft kommt.

Gleichzeitig erfüllte die Rückkehr Viktor Janukowitschs an die Macht keinesfalls die in Moskau gehegten Hoffnungen. Wie Präsident Juschtschenko auch hielt Janukowitsch an der wirtschaftlichen Annäherung an die EU fest und zeigte wenig Bereitschaft, russischen Erwartungen hinsichtlich einer vertieften Integration im Rahmen des Einheitlichen Wirtschaftsraums oder einer Mitgliedschaft in der Eurasischen Wirtschaftsunion entgegenzukommen. Die Partei der Regionen bemüht sich zunehmend, das Image einer Vertreterin russischer Interessen abzustreifen. Lediglich in regionalpolitischen Fragen vertritt sie eine von den orangen Kräften deutlich abweichende Programmatik, was sich besonders in der Ablehnung einer ukrainischen NATO-Mitgliedschaft und weitgehender Indifferenz den regionalpolitischen Initiativen der Juschtschenko-Administration gegenüber äußert.

Hieran wird ersichtlich, dass die Partei der Regionen mehr Bereitschaft zeigt, auf russische Empfindlichkeiten im GUS-Raum einzugehen bzw. nicht geneigt ist, über regionalpolitische Fragen Konflikte mit Russland zu riskieren. Das Wiedererstarken der Partei der Regionen nach dem Sommer 2005 musste deshalb zu

einer Abschwächung der regionalpolitischen Initiativen der Juschtschenko-Administration führen. Gleichzeitig stellt die Partei der Regionen jedoch die wirtschaftliche Integration mit der EU nicht in Frage. Dies ist auch dem zunehmenden Interesse ihres wichtigsten Unterstützerkreises, der ostukrainischen Wirtschaftseliten, an verstärkter Kooperation mit der EU zuzuschreiben.

### Schlussfolgerungen

Ein differenzierter Blick auf die Entwicklung der ukrainisch-russischen Beziehungen nach der Orangen Revolution zeigt, dass es der ukrainischen Innenpolitik gelungen ist, sich von russischer Einflussnahme zu emanzipieren. Russland ist nicht mehr der entscheidende externe Akteur, an dem ukrainische Eliten ihr Verhalten ausrichten. Gleichzeitig wirken informelle Netzwerke zwischen russischen und ukrainischen wirtschaftlichen und politischen Eliten fort und haben nach wie vor wenn nicht entscheidenden, so doch großen Einfluss auf Verlauf und Ergebnis innenpolitischer Krisen in der Ukraine.

Die ukrainische Außen- und besonders Regionalpolitik entsteht in einem Kontext, der stark von russischer Politik mitbestimmt wird. Solange es ukrainischen Führungen nicht gelingt, regionalpolitische Initiativen mit einer kohärenten Russlandstrategie zu verbinden, bleiben die Aussichten der Ukraine auf die Position einer Regionalmacht gering. Gleichzeitig müssen diese Entwicklungen in dem Trapez gesehen werden, welches sich zwischen der Ukraine und den anderen Nachbarstaaten der westlichen GUS einerseits und Russland sowie der EU andererseits aufspannt. Die EU ist bereits jetzt ein zentraler Faktor in der ukrainischen Innenpolitik. Eine entschiedenere Politik der EU in der östlichen Nachbarschaft könnte auch den Boden bereiten für eine erfolgreichere Regionalpolitik der Ukraine.

#### *Über die Autorin:*

Dr. Sabine Fischer ist Research Fellow am European Union Institute for Security Studies, Paris.