

Einleitung: Die Ukraine im internationalen Umfeld (1991-2006)

Martin Malek

Nach dem Zerfall der UdSSR und der Gewinnung der Unabhängigkeit der Ukraine Ende 1991 war die Aufmerksamkeit der Außenpolitik des jungen Staates in erster Linie auf den Aufbau von Beziehungen zu anderen Staaten, der Schaffung von vertragsrechtlichen Grundlagen für bilaterale Beziehungen und den Beitritt zu internationalen Organisationen gerichtet. Am 2. Juli 1993 beschloss die Oberste Rada (Parlament) „Hauptrichtungen der Außenpolitik der Ukraine“, die u.a. folgende Prioritäten festlegten: Entwicklung bilateraler Beziehungen; Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS); Mitarbeit in der UNO sowie anderen internationalen Organisationen. Die Deklaration über die staatliche Souveränität der Ukraine (damals noch als Sowjetrepublik) vom 16. Juli 1990 hatte noch von der Notwendigkeit der Erreichung eines blockfreien und neutralen Status gesprochen. Dieses Ziel könne aber, so die „Hauptrichtungen“, „an die neuen Umstände (gemeint: nach dem Zerfall der UdSSR) angepasst werden“. Es dürfe „nicht als Hindernis für eine volle Teilnahme (der Ukraine) an europaweiten Sicherheitsstrukturen gelten“.¹ Eine Neutralität wurde denn auch in der praktischen Politik des Landes nie wirklich akzentuiert.

Strategische Partnerschaften und „Vielvektoren-Außenpolitik“

Seit der Mitte der neunziger Jahre vollzog sich insofern eine Evolution der Prioritäten in der ukrainischen Außenpolitik, als die Wirtschaft zu einem ihrer dominierenden Aspekte wurde. Auch der regionalen Zusammenarbeit v.a. mit Russland und anderen GUS-Mitgliedern galt nun

¹ Pro Osnovni naprjamy zovnišn'oji polityky Ukrajinny. Postanova Verchovnoji Rady Ukrajinny vid 2 lypnja 1993 roku N 3360-XII. Online-Dokument: <http://www.nbuv.gov.ua/law/93_zpu.html> (abgerufen 12.3.2006).

mehr Aufmerksamkeit. Zu einem wichtigen Instrument entwickelte sich die Institution der „strategischen Partnerschaft“: Sie wurde im Verhältnis zu allen Nachbarländern der Ukraine sowie verschiedenen westlichen Ländern (und v.a. den USA) verkündet. Insgesamt gab es ca. 20 solcher „Partnerschaften“, was zu einer gewissen Unübersichtlichkeit, Unklarheit über ihre Bedeutung und Entwertung dieser Einrichtung führte.

Dazu kam eine „Vielvektoren-Konzeption“, die viele Beobachter als Balancieren und Manövrieren der ukrainischen Außenpolitik interpretierten. Diese Notwendigkeit resultierte aus der geopolitischen Lage des Landes wie auch aus Widersprüchen zwischen den verkündeten strategischen Zielen (Eintritt in EU und NATO) und wirtschaftlichen Gegebenheiten, so v.a. der Anbindung an Russland und dem Bemühen, ukrainischen Produzenten den Zutritt zu ausländischen Märkten (v.a. in Asien, dem Nahen Osten, Afrika und Lateinamerika) zu sichern. Die Ukraine trachtete auch danach, die Position einer Regionalmacht zu erlangen und die Importe von Energieträgern zu diversifizieren. Vor diesem Hintergrund entstand 1996/97 die GUAM, eine nach den Anfangsbuchstaben der Mitgliedsländer benannte lockere Vereinigung Georgiens, der Ukraine, Aserbaidschans und Moldawiens.²

Probleme und Inkonsequenzen

Nach dem Jahr 2000 verkomplizierte sich die außenpolitische Lage der Ukraine wegen der Beschuldigungen an Präsident Leonid Kutschma, mit der Ermordung des oppositionellen Journalisten Heorhij Honhadze zu tun zu haben. Dazu kamen Meldungen, wonach Kiew den für die Luftabwehr entwickelten Radarkomplex „Koltschuga“ an Saddam Husseins

² Die GUAM wurde in Russland (wie auch seinen engen Verbündeten Belarus und Armenien) immer sehr misstrauisch betrachtet, weil sie „antirussisch“, ein „Trojanisches Pferd der NATO“, ein Instrument zur Untergrabung des russischen Einflusses in der GUS usw. sei. Die GUAM war und ist aber wenig effektiv, bietet kaum Integrationsdichte und ist nicht in der Lage, dem russischen Sog in der GUS entgegenzuwirken und/oder einen spürbaren Beitrag zur Bewältigung der Separatismusprobleme in Moldawien, Georgien und Aserbaidschan zu leisten. – Usbekistan gehörte der GUAM 1999 bis 2005 an; in dieser Zeit hieß die Organisation folglich GUUAM.

Irak verkauft habe. Obwohl insbesondere letzteres unbewiesen blieb, glaubten manche ukrainische Analytiker – auch vor dem Hintergrund eines Rufes der Ukraine als einer Hochburg von Korruption, CD-Piraterie und Menschenhandel – an eine Isolation ihres Landes. Die Beziehungen zu den USA besserten sich 2003, als Kiew einwilligte, ein Mitglied der „Koalition“ gegen den Irak zu werden.³

Um die gleiche Zeit vertiefte sich allerdings in der Ukraine die Skepsis bezüglich der Möglichkeit baldiger Beitritte zu EU und NATO. Kiew ersetzte daher die aktive Politik der „Eurointegration“ durch das Format „Zusammenarbeit“. Mitgliedschaft in diesen beiden Organisationen war zwar zum „strategischen Ziel“ erklärt worden, wurde von der Staatsführung in der Praxis aber nicht wirklich konsequent angestrebt. Das zeigte sich sowohl in der unzureichenden Bereitschaft, die für eine solche Integration erforderlichen Reformen durchzuführen, wie auch im Umgang der Staatsführung mit ihren eigenen sicherheitspolitischen Grunddokumenten. So entfernte Kutschma Mitte 2004 aus der gerade erst beschlossenen neuen Militärdoktrin des Landes jene Passagen, welche die Absicht der Ukraine betrafen, EU und NATO beizutreten. In Russland reagierte man darauf naturgemäß mit großer Genugtuung.

Im Schatten des „großen Bruders“: Das Verhältnis zu Russland

Die Beziehungen zu Russland bilden in praktisch jeder irgendwie bedeutenden Angelegenheit der ukrainischen Außen- und Sicherheitspolitik den – explizit ausgesprochenen oder jedenfalls implizit vorhandenen – Hintergrund. Dabei ist der Umstand zentral, dass Moskau der Teilnahme jedes GUS-Mitgliedes an europäischen oder euro-atlantischen Integrationsinitiativen (und v.a. der NATO) ablehnend gegenübersteht, weil es eine Relativierung seines eigenen Einflusses im „postsowjetischen Raum“ fürchtet. Die Kutschma-Führung zeigte sich generell bereit, Moskauer Anliegen relativ weit entgegenzukommen. Offenkundige

³ Kutschma schickte 2003 ein ukrainisches Militärkontingent in den Irak, das sein Nachfolger Juschtschenko – entsprechend seiner im Präsidentenwahlkampf 2004 gemachten Versprechungen – bis Ende 2005 wieder abziehen ließ.

Konflikte zwischen den offiziell deklarierten Zielen der Außenpolitik versuchte er z.B. auf der VI. Versammlung der Leiter der ukrainischen Auslandsvertretungen im Jänner 2000 mit der Formulierung aufzulösen, dass „unsere europäische Zukunft von der strategischen Partnerschaft mit Russland nicht zu trennen ist“.⁴

2004 unterstützte Moskau Kutschmas Kandidaten für seine Nachfolge, Ministerpräsident Viktor Janukowitsch, entschieden gegen den als „pro-westlich“ und „Amerika-Freund“ verunglimpften Oppositionsführer Viktor Juschtschenko. Russlands Präsident Putin sah sich dann auch bemüßigt, Janukowitsch als „Sieger“ des zweiten – und offenkundig gefälschten – Wahlganges am 21. November 2004 „anzuerkennen“. Umso größer waren Enttäuschung und Ärger in Moskau, als Juschtschenko eine Wiederholung des zweiten Wahlganges am 26. Dezember 2004 für sich entscheiden konnte. Damit hatte die (nach der Farbe der Anhänger Juschtschenkos benannte) Orange Revolution gesiegt und Russland nach seinem eigenen Verständnis eine schwere außenpolitische Niederlage erlitten. Diese gedachte es nicht ohne weiteres hinzunehmen. In Moskau entschied man sich, die Ukraine für die Orange Revolution und die angeblich „prowestliche Politik“ Juschtschenkos im wahrsten Sinne des Wortes bezahlen zu lassen: Der de facto vom Kreml kontrollierte Energieversorger Gazprom erklärte gegen Ende 2005 die Absicht, Kiew 2006 220-230 Dollar für 1.000 Kubikmeter Erdgas in Rechnung zu stellen, was fast einer Verfünffachung des bis dahin geltenden Preises entsprechen hätte.⁵ Da die Ukraine die Unterzeichnung einer derartigen Vereinbarung verweigerte, stellte ihr Gazprom am 1. Jänner 2006 das Gas ab. Obwohl sich Kiew und Moskau bereits drei Tage später auf eine Lösung verständigten, bestätigten diese Vorkommnisse ein weiteres Mal, dass die Hauptbedrohung für die ökonomische Sicherheit der Ukraine von Russland ausgeht.

Angesichts des Gasstreits geriet auch die Stationierung der Schwarzmeerflotte auf der Halbinsel Krim (wo Kiew v.a. in der ersten Hälfte der

⁴ Zitiert nach Urjadovyj kur'er, 20.1.2000, S.3.

⁵ Zum Vergleich: Das prorussische Belarus unterzeichnete am 27. Dezember 2005 einen Liefervertrag für 2006, der einen Preis von 46,68 Dollar für 1.000 Kubikmeter vorsieht.

neunziger Jahre mit einer starken prorussischen separatistischen Bewegung konfrontiert war) wieder in die Diskussion. So erhoben sich Forderungen in der Ukraine, die Kosten für die Verpachtung von Militärobjekten an Moskau (derzeit nur 98 Mio. Dollar im Jahr) drastisch anzuheben oder die Flotte überhaupt auszuweisen. Der russische Verteidigungsminister und Vizepremier Sergej Iwanow (de facto der „zweite Mann“ in der Moskauer politischen Hierarchie) sah sich daraufhin veranlasst, auf russisch-ukrainische Verträge hinzuweisen, welche u.a. die territoriale Integrität der Ukraine garantieren. Mit anderen Worten: Iwanow stellte eben diese Integrität für den Fall eines politischen Vorgehens Kiews gegen die Flotte indirekt, aber deutlich in Frage. Nach 1997 unterzeichneten Verträgen wird sie noch mindestens bis 2017 auf ukrainischem Gebiet verbleiben, doch strebt Moskau bereits jetzt eine Verlängerung an – u.a. deswegen, weil es glaubt, auf diese Weise eine NATO-Mitgliedschaft der Ukraine verhindern oder zumindest verzögern zu können.

Der Status der Ukraine in der GUS

Manche russische Quellen nehmen Unterscheidungen zwischen *Mitgliedern* – d.h. den Unterzeichnerstaaten des GUS-Statuts – und *Teilnehmerstaaten*, konkret der Ukraine und Turkmenistan, vor. Allerdings wird diese Differenzierung mitunter mit dem Hinweis zurückgewiesen, dass das Statut von 1993 nur den Begriff „Mitgliedsstaaten“ kennt. Darauf verwies auch Kutschma Ende 2002, und deswegen könne die Ukraine auch nicht als „assoziiertes Mitglied“ der GUS gelten.⁶ Anfang 2003 verlautbarte das Außenministerium in Kiew, dass die Ukraine wegen der fehlenden Unterzeichnung des GUS-Statuts lediglich „Gründer und Teilnehmer“, nicht aber „Mitglied“ der GUS sei.⁷ Diese Position vertrat auch der ukrainische Außenminister Borys Tarasjuk. – Dem Vertrag

⁶ Vgl. Taras Kuzio: Is Ukraine a Member of the CIS? RFE/RL Newsline – End Note (online), 17.1.2003.

⁷ So der Sprecher des ukrainischen Außenministeriums, Serhij Borodenkov; nach RFE/RL Newsline – Central and Eastern Europa (online), 15.1.2003.

über kollektive Sicherheit (ein im Westen praktisch unbekanntes GUS-Militärbündnis⁸) gehörte die Ukraine zum Missfallen Moskaus nie an.

Der Einheitliche Wirtschaftsraum

Am 19. September 2003 unterzeichneten die Präsidenten Russlands, der Ukraine, Belarus' und Kasachstans Dokumente über die Bildung eines Einheitlichen Wirtschaftsraumes, die u.a. den freien Fluss von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften vorsahen. Es war zweifellos eines der zentralen russischen Motive bei der Initiierung des Einheitlichen Wirtschaftsraumes, die Ukraine von einer verstärkten Teilnahme an der (west-)europäischen Integration abzuhalten, weil sie damit zwangsläufig dem russischen Einfluss immer mehr entzogen wäre. Kritiker in Kiew gaben denn auch von Anfang an zu bedenken, dass der Einheitliche Wirtschaftsraum das gleichfalls offiziell deklarierte ukrainische Ziel einer Annäherung an die EU (mit der Perspektive eines Beitritts) konterkariert.

Juschtschenko und seine Regierung zeigten sich gegenüber dem Einheitlichen Wirtschaftsraum von Anfang an skeptischer als Kutschma. Auf Ablehnung in der Ukraine stieß insbesondere die Schaffung eines den vier Mitgliedstaaten übergeordneten Leitungsorgans.⁹ Kiewer Spitzenvertreter wollen ihr Land nur in jenem Ausmaß am Einheitlichen Wirt-

⁸ Am 15. Mai 1992 unterzeichneten Russland, Usbekistan, Kasachstan, Kirgisien, Tadschikistan und Armenien den Vertrag über kollektive Sicherheit (nach seinem Unterzeichnungsort auch „Taschkenter Vertrag“ genannt), der mit seiner (dem NATO-Vertrag von 1949 vergleichbaren) Beistandsklausel ein Versuch war, einen einheitlichen militärstrategischen Raum in der GUS zu erhalten bzw. aufzubauen. 1993 traten noch Aserbaidschan, Georgien und Belarus bei. Aserbaidschan, Georgien und Usbekistan verlängerten den Vertrag jedoch 1999 nicht mehr. 2002/2003 wurde er aber zu einer „Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit“ aufgewertet.

⁹ Dieses Organ, an das die Teilnehmerstaaten bestimmte Kompetenzen delegierten sollten, hätte für alle verbindliche Entscheidungen zu fällen. Damit verfolgte Russland weiter sein langjähriges Ziel der Schaffung von „überstaatlichen“ Einrichtungen in der GUS (oder einem Teil ihrer Mitglieder), die wegen seines erheblichen territorialen, politischen, militärischen, ökonomischen, personellen usw. Übergewichts über alle anderen GUS-Mitglieder zwangsläufig überwiegend von ihm kontrolliert würden.

schaftsraum teilnehmen lassen, in dem andere (und offenbar als wichtiger eingestufte) Ziele wie Mitgliedschaft in der WTO und schließlich in der EU nicht behindert oder verunmöglicht würden. Kiew kann sich den Wirtschaftsraum nur als Freihandelszone, nicht aber als Zollunion vorstellen. Die ukrainischen Analytiker Olexandr Suschko und Vasyl Filipchuk betrachten ihn überhaupt als „geopolitical project that aims to renovate the Russian empire in either way and to avoid further expanding of the European and Euro-Atlantic integration to the territory of the former Soviet Union“.¹⁰ Diese Betrachtung kann tatsächlich einige Argumente für sich beanspruchen.

Die Ukraine und das Dnjestr-Problem

1990, d.h. zu einer Zeit, da die UdSSR noch existierte, spaltete sich ein schmaler Streifen entlang des linken Ufer des Dnjestr-Gebiets da facto von Moldawien ab.¹¹ Hier entstand mit der „Moldauischen Dnjestr-Republik“ (PMR) ein separatistisches Staatsgebilde, das sich in einem kurzen Krieg im Frühjahr 1992 mit Hilfe der in der Region stationierten 14. russischen Armee sowie zahlreicher „Freiwilliger“ aus der Ukraine (v.a. Ultrationalisten, die glaubten, die Ukrainer in der PMR – ca. 28% der Bevölkerung – „schützen“ zu müssen), v.a. aber aus Russland gegen die schwachen Truppen der moldauischen Regierung in Chişinău auch militärisch behaupten konnte.

Die ukrainischen Präsidenten Leonid Krawtschuk (1991-94) und Kutschma (1994-2005) drängten nie auf einen russischen Truppenabzug aus der PMR und zeigten auch kaum Einsatz für die territoriale Integrität Moldawiens, obwohl Kiew auf der Halbinsel Krim zumindest in der ersten Hälfte der neunziger Jahre selbst ein großes Problem mit prorussischen Separatisten hatte und die Ukraine und Moldawiens in der Organi-

¹⁰ Vasyl Filipchuk/Oleksandr Sushko: The Single Economic Space: Geopolitical Project Behind The Economic Curtain. Ukrainian Monitor – Policy Papers, # 7/2005. Online-Dokument: <<http://foreignpolicy.org.ua/eng/papers/index.shtml?id=4941>> (abgerufen 30.8.2005).

¹¹ 1991 beschloss der separatistische Oberste Sowjet des Dnjestr-Gebiets eine Verordnung über einen Anschluss des Gebiets an die Ukraine, die jedoch ohne Folgen blieb.

sation GUAM vereint sind. Eine angesehene Schweizerische Zeitung meinte in ungewöhnlicher Offenheit, dass sich Kutschma „nur nach den Wünschen des Kremls und der Banditen gerichtet (hat), die den regen Schmuggel durch Transnistrien und die Ukraine kontrollieren“.¹² Tatsächlich hatte die Kutschma-Führung Chişinău bei seinen Bemühungen um die Errichtung von auf ukrainischem Territorium gelegenen Zollstationen entlang des von der PMR kontrollierten Teilstücks der moldauisch-ukrainischen Grenze hingehalten, was naturgemäß der PMR und ihrer (Chişinău umgehenden) Außenhandelstätigkeit zugute kam. Die überwiegende Mehrheit der Beobachter erklärte diese Politik Kiews – durchaus überzeugend – mit dem Umstand, dass die Aktivitäten der PMR (auch) korrupten ukrainischen Bürokraten nützten.

Die neue ukrainische Führung unter Juschtschenko setzte einige neue Akzente in ihrer Politik gegenüber dem Dnjestr-Gebiet, die allerdings keinen spürbaren Druck auf die PMR vorsahen und daher den Kern des Problems unberührt ließen. Die Anfang 2005 geäußerte Gelassenheit von Separatistenführer Igor Smirnow stellte sich als berechtigt heraus: Juschtschenko, den er seit zehn Jahren kenne, werde das Dnjestr-Gebiet nicht fallen lassen.¹³ Ab April 2005 propagierte Kiew einen eigenen Friedensplan, der u.a. vorgesehen hätte, den Obersten Sowjet der PMR nach Wahlen im Herbst 2005 als „legitim“ zu betrachten. Spürbare positive Effekte dieses Plans waren aber aus zahlreichen Gründen – darunter das zu geringe politische Gewicht der Ukraine und Vorbehalte des Parlaments Moldawiens – von Anfang an wenig wahrscheinlich. Der Plan reihte sich schließlich denn auch in die lange Liste der seit 1992 gescheiterten bzw. versandeten Initiativen zur Lösung des Dnjestr-Konflikts ein.

Jüngste Entwicklungen

Die EU-Osterweiterung mit 1. Mai 2004, die u.a. Polen und die Slowakei in die EU brachte, reaktivierte in der Ukraine seit 1991 immer wieder geäußerte Befürchtungen, dass das Land in eine „Grauzone“ zwi-

¹² Neue Zürcher Zeitung, 25.4.2005, S.2.

¹³ Interview, in: Novye Izvestija, 27.1.2005, S.4.

schen der EU und Russland geraten könnte. Als Alternative zum Scheitern der Realisierung strategischer Ziele (d.h. Beitritt zu EU und NATO) beginnt sich die regionale Zusammenarbeit zu entwickeln. Besonderer Bedeutung wird den Beziehungen mit den Ländern der Višegrad-Gruppe (und v.a. mit Polen) und den drei baltischen Staaten zugemessen, die ihrerseits die europäischen Integrationsbemühungen Kiews aktiv unterstützen.

Der Rückgang der außenpolitischen Aktivität endete erst mit der Orangen Revolution. Derzeit gelten die USA, Russland, Polen sowie die EU und die NATO als strategische Partner der Ukraine. Die europäische Integration bleibt die wichtigste außenpolitische Priorität, die seit der Orangen Revolution mit mehr Leben erfüllt wird als unter Kutschma. Gleichzeitig spielen aber die Beziehungen zu den USA eine immer größere Rolle. Das geht u.a. auf den Umstand zurück, dass sie das erste Land waren, das die gefälschten Resultate der erstmaligen Durchführung des zweiten Wahlganges der Präsidentenwahlen 2004 nicht anerkannte. Zur zweitwichtigsten Priorität erhob die Orange Führung die euroatlantische Integration, d.h. einen Beitritt zur NATO. Ein solcher ist allerdings bisher in der ukrainischen Bevölkerung – nicht zuletzt aufgrund des anhaltend großen Einflusses russischer Massenmedien und prorussischer Gruppierungen (so der Partei der Regionen Janukowitschs und der Kommunistischen Partei) – wenig populär. Die dritte prioritäre Richtung ist die Entwicklung bilateraler Beziehungen, und zwar in erster Linie zu den strategischen Partnern USA, Russland und Polen.

Eine der wichtigsten außenpolitischen Richtungen der „postrevolutionären“ Ukraine wurde das Bemühen, die Position eines regionalen Führers in Osteuropa zu besetzen und die Ausbreitung der Demokratie in der Region zu fördern. So initiierte Kiew die Schaffung einer „Gemeinschaft der demokratischen Wahl“, deren Gründungsdeklaration am 2. Dezember 2005 in Kiew außer der Ukraine Moldawien, Litauen, Lettland, Estland, Rumänien, Makedonien, Slowenien und Georgien unterzeichneten. Diese und verschiedene andere Bemühungen Kiews wie eine Reaktivierung der GUAM stießen in Russland (mit seiner „gelenkten Demokratie“, d.h. einem autoritären System) und dem mit ihm eng verbundenen, von Präsident Alexander Lukaschenko diktatorisch regierten Belarus

naturgemäß auf schroffe Ablehnung. So wurde der Ukraine einmal mehr vorgeworfen, sich zum „Werkzeug westlicher Interessen“ gemacht zu haben und den russischen Einfluss in der GUS und in Osteuropa beschneiden zu wollen.

Perspektiven

Die Ukraine genießt eigentlich erst seit 2004 – also 13 Jahre nach dem Zerfall der UdSSR – dank der Orangen Revolution jene internationale Aufmerksamkeit, die der (nach Russland) größte europäische Flächenstaat mit ca. 47 Mio. Einwohnern an sich verdient. Das bedeutet allerdings noch keine effektivere westliche Unterstützung: In Washington und anderen westlichen Hauptstädten wie auch in den Zentralen von EU und NATO betrachtet man die Beziehungen zu Russland als nach wie vor zentral, und kaum jemand dürfte sie wegen eines Einsatzes für die Ukraine „aufs Spiel setzen“ wollen.

Beitritte der Ukraine zu EU und NATO liegen – wenngleich aus verschiedenen Gründen – in weiter Zukunft: Die EU dürfte etwa ein Jahrzehnt lang mit der Türkei über einen Beitritt verhandeln und sich in dieser Zeit nicht auch noch mit der ebenso großen wie krisenanfälligen Ukraine befassen wollen. Und die NATO wird Russland durch eine Aufnahme der Ukraine nicht noch (weiter) verprellen wollen. Das bedeutet allerdings praktisch zwangsläufig, dass die Ukraine noch lange in der engeren „Interessensphäre“ Russlands verbleiben wird müssen. Moskau dürfte Kiew wie auch die westlichen Staaten bei jeder sich bietenden Gelegenheit an diesen Umstand erinnern.