

Pál Dunay

Die Ukraine – das Land, das nicht zu gewinnen ist, aber auch nicht verloren gehen darf

Seit Ende 2013/Anfang 2014 herrscht in der Ukraine ein unübersehbarer Konflikt. Er begann als innenpolitische Auseinandersetzung über die langfristige politisch-wirtschaftliche Orientierung des Landes: über die Frage, ob sich die Ukraine dem Westen oder dem Osten zuwenden, ob sie ihre Politik an Moskau oder an Brüssel und Washington ausrichten sollte. Es war nicht das erste Mal, dass die Ukraine vor dieser Wahl stand. Unter anderen Bedingungen war ein Jahrzehnt zuvor dieselbe Frage schon einmal aufgetaucht, als die Orange Revolution es möglich machte, dass der Wille des ukrainischen Volkes zum Ausdruck gebracht werden und sich schließlich im Resultat der Präsidentschaftswahlen widerspiegeln konnte. Es war damals jedoch nicht so offensichtlich wie heute, dass es sich um die Wahl zwischen zwei Modellen handelte. Russland hatte zu jener Zeit noch keine Gewalt eingesetzt, um die Souveränität ehemaliger Sowjetrepubliken einzuschränken, noch keine „unabhängigen“ Staaten aus *De-facto*-Staaten geschaffen und sich noch kein Territorium einverleibt, das rechtlich einem anderen souveränen Staat gehörte. Moskau hatte vor diesen extremen Schritten zur Beschneidung der territorialen Integrität souveräner Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion gerade noch Halt gemacht und sich damit begnügt, ihre politische Unabhängigkeit einzuschränken.

Die Ukraine ist gemessen an ihrer Einwohnerzahl der zweitgrößte und bezogen auf die Fläche der drittgrößte Nachfolgestaat der Sowjetunion. Sie grenzt an drei ehemalige Sowjetrepubliken und vier Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und der NATO. Die Ukraine ist nicht das einzige Land, das in einer solchen doppelten Peripherie zwischen Ost und West gelegen ist. Belarus und Moldau sind in derselben Situation. Russland, die Ukraine und Belarus haben ebenfalls ein gemeinsames Merkmal: Sie sind die drei slawischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Die drei Staaten des Südkaukasus, die wie die Ukraine, Belarus und Moldau zur Östlichen Partnerschaft der EU gehören, sind weiter von der neuen Trennlinie zwischen Ost und West entfernt und gehören einem anderen Kultur- und Sprachraum an. Sie grenzen nicht an die EU und nur zwei von ihnen, Aserbaidschan und Georgien, sind direkte Nachbarn der Russischen Föderation. Armenien ist weder Nachbar der EU noch Russlands. Alle drei Südkaukasusstaaten sind Nachbarn des NATO-Mitglieds Türkei (Aserbaidschan durch seine Exklave Nachitschewan). Die Ukraine ist das größte und bevölkerungsreichste Land der Östlichen Partnerschaft. Mit einer Fläche von 600.000 Quadratkilometern und 44 Millionen Einwohnern (in beiden Fällen einschließlich der Krim) muss sie als europäische Mittelmacht be-

trachtet werden, auch wenn ihr einige andere Attribute mächtiger Staaten fehlen. Russland hat darüber hinaus eine wesentlich längere Geschichte der Zusammengehörigkeit – in der ein oder anderen Form – mit den beiden anderen slawischen Staaten als mit jeder anderen ehemaligen Sowjetrepublik.

Vor bald 300 Jahren schrieb Voltaire in seinem Buch über den schwedischen König Karl XII.: „Die Ukraine hat stets nach Freiheit gestrebt; da sie aber von Rußland, den Staaten des Großherrn und Polen umgeben ist, so mußte sie in einem dieser drei Staaten einen Beschützer und somit einen Herrn suchen.“¹

Man ist versucht zu fragen, was sich seit dem frühen 18. Jahrhundert eigentlich geändert hat – vom Namen der potenziellen Beschützer einmal abgesehen.

Staaten, die nicht zu den Großmächten der Welt zählen, können verschiedene Wege wählen, für ihre Sicherheit zu sorgen und ihre internationalen Beziehungen zu gestalten. Sie können den Schutz einer Großmacht suchen, und hätten, obwohl sie dafür einen „Mietzins“ in Form verminderter Souveränität zahlen müssten, davon auch Vorteile. Sie können auch den Schutz einer Gruppe von Staaten suchen, die ein Bündnis oder eine andere Form der Vereinigung eingehen. Oder sie beschließen, ihre Politik nicht auf einen dominanten Staat auszurichten, und versuchen stattdessen ihre internationalen Beziehungen in einem scheinbaren Gleichgewicht zu halten. So verfahren neutrale und nicht-paktgebundene Staaten, obwohl Staaten, die der letztgenannten Kategorie angehören, beides miteinander kombinieren können, indem sie in einem Bereich die Integration anstreben, in anderen Bereichen jedoch nicht (so z.B. die nicht-paktgebundenen EU-Mitglieder, die ihre Politik gelegentlich der Politik der NATO angleichen, obwohl sie nicht Mitglied des Bündnisses sind). Einige ehemalige Sowjetrepubliken haben sich ebenfalls für neutral erklärt; so beruhigen sie Moskau und versuchen gleichzeitig eine gewisse Autonomie in ihren internationalen Beziehungen zu bewahren. Andere neue unabhängige Staaten haben dasselbe durch eine „multivektorale Außenpolitik“ erreicht. Seit Beginn des 20. Jahrhunderts geht die Entscheidung, an welcher Großmacht man sich ausrichtet, auch mit der Entscheidung einher, welchem gesellschaftspolitischen und wirtschaftlichem Modell man folgen will. Es gab Fälle, in denen Staaten lediglich ein Lippenbekenntnis zugunsten eines Modells ablegten und gleichzeitig versuchten ihren eigenen Weg zu gehen. Um dies zu veranschaulichen, sei hier nur die zögerliche, wenn nicht gar gänzlich widerstrebende Haltung der Türkei zur Demokratie, die Einstellung Griechenlands zu verantwortungsvoller Wirtschaftsführung sowie die Haltung Ungarns und Polens zu demokratischen Werten erwähnt.

1 François Marie Arouet de Voltaire: Die Geschichte Karls XII., Königs von Schweden – Kapitel 5, geschrieben 1727-1728, publiziert 1731; deutsche Übersetzung von Adolf Seubert, publiziert: Leipzig 1829, unter: <http://gutenberg.spiegel.de/buch/die-geschichte-karls-xii-konigs-von-schweden-2435/5>.

Im vorliegenden Beitrag wird versucht, die aktuelle Situation der Ukraine vier Jahre nach dem Beginn des Konflikts darzustellen, einschließlich der gegenwärtigen Perspektiven und einiger der möglichen langfristigen internationalen Auswirkungen.

Die Ukraine – vier Jahre danach

Nachdem Präsident Viktor Janukowitsch die Macht und sein Amt verloren und das Land verlassen hatte, begannen die neuen Machthaber tatkräftig mit der Einführung bedeutender Veränderungen. Es fanden drei Wahlen statt: Präsidentschaftswahlen im Mai 2014, Parlamentswahlen im Oktober 2014 und Lokalwahlen im Oktober 2015. Aus den drei Wahlen gingen neue, mit uneingeschränkter formaler Legitimität ausgestattete Organe hervor. Verständlicherweise konnten die neuen Organe nicht auf dem gesamten Territorium der Ukraine tätig werden, da die Krim 2014 von Russland annektiert worden war und der Südosten des Landes, die Regionen Donezk und Luhansk, ebenfalls seit 2014 unter der Kontrolle ukrainischer Separatisten steht, die von der Russischen Föderation unterstützt werden. Wenn die territoriale Integrität eines Staates angefochten wird, sollte es die oberste Aufgabe der Regierung sein zu versuchen, sie wiederherzustellen. Im Falle der Krim war dies schlicht und einfach unerreichbar; gleichzeitig war es in den separatistischen Gebieten im Donbas unmöglich, eine für alle Akteure, einschließlich der Staaten Ukraine und Russland sowie der Separatisten, gleichermaßen akzeptable verfassungsmäßige Ordnung zu errichten.

Seitdem ich die Entwicklung der unabhängigen Ukraine verfolge, macht diese auf mich den Eindruck eines Landes, das die zahlreichen Probleme, mit denen es konfrontiert ist, nicht bewältigen kann. Die Ukraine ist nicht in der Lage, die erforderlichen Strukturen zu schaffen, sich dauerhaft die Unterstützung der Bevölkerung für wichtige nationale Vorhaben zu sichern und die notwendige nationale Einheit an den Tag zu legen. Das war in den ersten Jahren nach der Erlangung der Unabhängigkeit verständlich, da die Probleme, vor denen die Ukraine damals stand, massiv, überwältigend und erdrückend waren und dringend gelöst werden mussten. Nach nunmehr 26 Jahren Unabhängigkeit kann dies jedoch nicht mehr gelten. Im Laufe des letzten Vierteljahrhunderts hat Kiew wieder und wieder die Seiten gewechselt, um das wirtschaftliche Überleben der Ukraine zu sichern. Diese äußere Abhängigkeit verschleiert jedoch nur eine innenpolitische Situation der Staatsvereinnahmung, in der eine oligarchische Klasse mit dem politischen Establishment in einer Symbiose lebt, wobei es zahllose Überschneidungen zwischen beiden gibt. Das ist in der Ukraine inzwischen zur Tradition geworden. Der seit 2014 herrschende Konflikt mit Russland könnte allerdings die Optionen der Ukraine vereinfachen. Die ukrainische Bevölkerung mag eine Rückkehr unter Russlands Fittiche nicht unterstützen, auch wenn Moskau eine solche Entwicklung sicher begrüßen würde;

im politischen Establishment gibt es jedoch Kreise, die einen solchen Kurs mittragen würden, sei es aus Überzeugung oder weil sie glauben, dass sie von Russlands konkreter „Unterstützung“ profitieren würden.

Auch wenn der Konflikt viele andere Aspekte der Entwicklung der Ukraine seit 2014 überschattet, ist es wichtig, einen kurzen Blick auf einige andere Veränderungen zu werfen, die im Land stattgefunden haben, um beurteilen zu können, ob die Lage im Hinblick auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und den Zustand der Gesellschaft tragfähig ist. Wenn wir davon ausgehen, dass die Abhängigkeit der Ukraine von externen Akteuren und die daraus resultierenden Schwankungen auf jahrelanges wirtschaftliches Missmanagement zurückzuführen sind, ist es unumgänglich, die Möglichkeit einer wirtschaftlichen Transformation in Betracht zu ziehen.

Vor Ausbruch des Konflikts hatte die Ukraine eine relativ lange Phase des schnellen Wirtschaftswachstums erlebt, was jedoch zum Teil auf diverse Subventionen und die Dominanz staatlicher Unternehmen zurückzuführen war. Aufgrund der geringen Produktivität und Energieeffizienz hing der Erfolg jedoch auch von externer Finanzierung und präferenziellen Handelsbeziehungen mit Russland ab. Infolgedessen leitete die Ukraine auch keine größere Modernisierung der Wirtschaft in die Wege, sondern nutzte den unverhofften Geldsegen und verteilte ihn in der Gesellschaft und unter den Mitgliedern des Establishments. Die Lage begann sich allerdings bereits 2012-2013 zu verschlechtern. 2013 verzeichnete die Ukraine ein Leistungsbilanzdefizit von 9,2 Prozent und ein Haushaltsdefizit von 6,7 Prozent, die wegen der verzerrten Wirtschaftsstruktur und der geringen Produktivität nicht gesenkt werden konnten. In dieser Situation war Russlands Bereitschaft, einen Kredit in Höhe von 15 Milliarden US-Dollar durch den Kauf ukrainischer Staatsanleihen im Gegenzug dafür zur Verfügung zu stellen, dass Kiew weiterhin auf Moskau ausgerichtet bleibt und sich nicht der EU zuwendet, ausschlaggebend; eine erste Tranche von drei Milliarden Dollar wurde an die ukrainische Zentralbank überwiesen. An dieser Stelle ist auf eine Ähnlichkeit zwischen der Ukraine und Russland aufmerksam zu machen: Beide Staaten hatten, bevor der Konflikt zwischen ihnen ausbrach und der Westen und Moskau wechselseitig Sanktionen und Gegensanktionen verhängten, erhebliche wirtschaftliche Probleme, einschließlich einer Verlangsamung des BIP-Wachstums. Beide Staaten neigen jedoch auch dazu, ihre Probleme auf die Sanktionen zurückzuführen, was sich nicht in jedem Fall durch Beweise stützen lässt. Das ist als solches jedoch von geringerer Bedeutung als das falsche Bild, das es erzeugt, dass nämlich wirtschaftliche und andere Probleme externen Faktoren zuzuschreiben sind.

Die politische Krise in der Ukraine, die Annexion der Krim und der militärische Konflikt hoher Intensität im Südosten der Ukraine führten 2014 zu einem massiven Rückgang der Wirtschaftsleistung und einem erheblichen Kapitalabzug. Die ukrainische Zentralbank ging zu einem frei schwankenden Wechselkurs über, was zur Folge hatte, dass die nationale Währung, die Hrywnja, mehrmals abgewertet wurde. Dies erhöhte die Exportwettbewerbsfähigkeit der

Ukraine und verlangsamte somit die weitere Verschlechterung der Handelsbilanz. Es verteuerte allerdings auch die Importe, was dazu beitrug, die Einfuhr von Konsumgütern zu verringern, aber auch zu Engpässen bei Produkten führte, die zur Modernisierung der Wirtschaft gebraucht wurden. Darüber hinaus gingen die Devisenreserven von 25 Milliarden US-Dollar auf nur noch 15 Milliarden zurück, womit sich lediglich die Importe für zwei Monate finanzieren ließen.

All diese Faktoren erhöhten die Abhängigkeit der Ukraine von ihren neuen Partnern: westlichen Ländern, der EU und internationalen Finanzinstitutionen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) billigte 2014 und 2015 verschiedenen Kreditvereinbarungen.² Kiew konnte jedoch nicht in vollem Umfang von der Bereitschaft des IWF, Unterstützung zu leisten, profitieren, da es einige der Bedingungen des IWF nicht erfüllte. Diese reichten von den klassischen makroökonomischen (Verbesserung der Exportwettbewerbsfähigkeit, Abbau von Subventionen, Einführung von Haushaltsbeschränkungen, Reduzierung von Verlusten im Energiesektor und Stabilisierung des Bankensystems) bis hin zu weiter gefassten rechtlichen und sozialen Bedingungen (darunter die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, der Justiz und der Steuerbehörden, die wirksamere Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche, die Reform der öffentlichen Auftragsvergabe und die Verbesserung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen). Darüber hinaus musste sich die Ukraine mit den privaten Eigentümern der 19 Milliarden US-Dollar der ukrainischen Eurobonds einigen, um weiterhin IWF-Kredite in Anspruch nehmen zu können. Im August 2015 wurde eine Vereinbarung erzielt, mit der die Gläubiger eine 20-prozentige Kürzung und eine Verschiebung der Rückzahlung von 2015/2016 auf 2019 und später akzeptierten. Der IWF verfolgte in diesem Fall einen neuen Ansatz, indem er ein auf mehrere Jahre angelegtes Stabilisierungsdarlehen über 40 Milliarden US-Dollar bewilligte, das zusätzlich zu den 17,5 Milliarden aus den Ressourcen des IWF auch erwartete Beiträge anderer Geber, darunter die Weltbank, einschloss.³

Später, als sich die Ukraine gänzlich abgeneigt zeigte, einige der oben genannten Auflagen, darunter die Schaffung von Institutionen zur wirksamen Korruptionsbekämpfung, zu erfüllen., wurden verschiedene Optionen in Betracht gezogen, u.a. sogar die mögliche Beendigung der Zusammenarbeit mit dem IWF. Wie ein Experte feststellte, wären die Reserven der ukrainischen Nationalbank ohne die Mittel des IWF bedenklich niedrig und das Haushaltsdefizit wäre

2 Vgl. International Monetary Fund, Press Release: IMF Executive Board Approves 2-Year US\$17.01 Billion Stand-By Arrangement for Ukraine, US\$3.19 Billion for Immediate Disbursement, Press Release No. 14/189, 30. April 2014, unter: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14189.htm>; International Monetary Fund, Press Release: IMF Executive Board Approves 4-Year US\$17.5 Billion Extended Fund Facility for Ukraine, US\$5 for Immediate Disbursement, Press Release No. 15/107, 11. März 2015, unter: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2015/pr15107.htm>.

3 Vgl. Anders Aslund, Things Are Looking Up for Ukraine: Debt Deal Reached, Atlantic Council, 27. August 2015, unter: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/things-are-looking-up-for-ukraine-debt-deal-reached>.

möglicherweise nicht gedeckt. Wenn der Wechselkurs reagiert und die Hrywnja abgewertet wird, werden die Einfuhrkosten, einschließlich der Kosten für Erdgas, stark ansteigen. Zudem müsste die Ukraine ihre Schulden ohne weitere Finanzspritzen zurückzahlen. Die Ukraine kann es sich daher schlicht nicht leisten, mit den internationalen Finanzinstitutionen (IFI) zu brechen, auch wenn sie immer noch zögerlich, wenn nicht sogar gänzlich unwillig ist, deren Erwartungen in vollem Umfang zu erfüllen. Die ambivalenten Beziehungen zwischen der Ukraine und den IFI werden daher fortbestehen, dessen ist sich auch der IWF durchaus bewusst, der sich aufgrund des Drucks seiner wichtigsten Beitragszahler nicht von Kiew lossagen kann.

In diesen für die Ukraine harten Jahren war es wie immer die Bevölkerung, die die größte Last zu tragen hatte.⁴ 2014 schrumpfte das ukrainische BIP um 6,6 Prozent und 2015 noch einmal um weitere 9,8 Prozent. Die Anpassung der Energiepreise an den Markt traf die ärmsten Ukrainer, darunter die vielen Rentner, am härtesten.⁵ Mit den jüngsten Reformen, insbesondere dank einer Kombination aus nationalen und internationalen Bemühungen, ist es jedoch teilweise gelungen, die Lage etwas zu entspannen. Innerstaatliche Reformen konzentrierten sich auf Sparmaßnahmen, bauten aber auch auf den Stärken auf, die die ukrainische Wirtschaft über die letzten Jahrzehnte bewahrt hat. Dazu gehören die nationalen Industriekapazitäten und die billigen, aber qualifizierten Arbeitskräfte.⁶ Infolge des jüngsten starken Rückgangs des Handels der Ukraine mit Russland hat die EU ihren Anteil am Außenhandel der Ukraine erhöht und ist nunmehr seit drei Jahren in Folge ihr wichtigster Handelspartner. Die Ukraine stand ihrerseits auf Platz 27 der Handelspartner der EU, der Gesamtwert des Handels in beide Richtungen betrug 2016 nahezu 30 Milliarden Euro. Obwohl die EU mehr in die Ukraine exportiert als von dort importiert, sind die Handelsbeziehungen nicht übermäßig unausgewogen.⁷ Die internationale Unterstützung umfasst fortlaufende Hilfeleistungen und Kredite in verschiedenster Form, einschließlich Kreditbürgschaften, um das Ansehen der Ukraine als Schuldner zu verbessern, sowie ein breites Spektrum weiterer Maßnahmen. So hat die EU beispielsweise eine Vereinbarung zwischen

4 Vgl. International Monetary Fund, IMF News, IMF Country Focus, Ukraine Receives IMF Support But Must Accelerate Reforms, 4. April 2017, unter: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/04/03/na040417-ukraine-receives-imf-support-but-must-accelerate-reforms>.

5 In der Ukraine ist mit umgerechnet ca. 60 Euro im Monat nicht nur die durchschnittliche Rente niedrig, sondern mit 60 Jahren für Männer und 58 Jahren für Frauen (Stand 2017) auch das Renteneintrittsalter; obendrein gibt es bestimmte Berufsgruppen, die besonders früh in Rente gehen können (Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden, Angehörige der Streitkräfte). Das belastet das Sozialsystem – ein Problem, mit dem sich die Ukraine nun im Zuge seiner Wirtschaftsreformagenda befasst. Geplant ist, das Renteneintrittsalter ab 2021 auf 62 Jahre für Männer und 60 Jahre für Frauen zu erhöhen. Dennoch wurden 2017 in der Ukraine noch zwölf Prozent des BIP für Renten ausgegeben. Das ist insbesondere angesichts des starken Bevölkerungsrückgangs auf Dauer nicht tragbar.

6 Ein Überblick findet sich bei Tadeusz A. Olszański, A Quarter-Century of Independent Ukraine, OSW Studies Nr. 64, Warschau, November 2017, S. 117-119, unter: https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_quarter_ukraine_net.pdf.

7 Vgl. European Union, Directorate General for Trade, European Union, Trade in Goods with Ukraine, unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf.

Navtogaz und *Gazprom* über den Gastransit und russische Gasexporte erleichtert und sich mit einem Abkommen über die visafreie Einreise ukrainischer Staatsbürger in die EU für die bereits seit einigen Jahren geltende Visafreiheit für EU-Bürger bei der Einreise in die Ukraine revanchiert.⁸ Die wichtigste Übereinkunft war jedoch das Abkommen über die vertiefte und umfassende Freihandelszone (*Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA*), das 2016 in Kraft getreten ist und bedeutet, dass heute praktisch der gesamte Handel zwischen der Ukraine und der EU zollfrei ist.⁹ Durch diese Maßnahmen ist die Ukraine enger als je zuvor mit dem Westen, insbesondere mit der EU, verbunden, was dem Land bessere Aussichten für seine wirtschaftliche Zukunft eröffnet.

Die konkrete makroökonomische Transformation kann als weitgehend erfolgreich, wenn auch unvollständig betrachtet werden. Das ukrainische BIP hat bereits 2016, wenn auch langsam, begonnen zu wachsen und es wird allgemein erwartet, dass dieser Trend sich in den kommenden Jahren fortsetzen wird und die Wachstumsraten sich beschleunigen werden. Im weiteren sozioökonomischen Umfeld gibt es jedoch Faktoren, die diesen Prozess stören könnten. Das wichtigste Problem ist, dass die Ukraine unter der gegenwärtigen Führung die Korruption nicht überwinden kann. Der überwiegende Teil des politischen Establishments wurde in einem korrupten Umfeld sozialisiert und hat keinen Grund, mit dieser Tradition zu brechen. Der Präsident sagte sogar einmal, „dass der hohe Grad an Korruption im Land mit der sowjetischen Mentalität erklärt“¹⁰ werden könne. Man ist in diesem Zusammenhang versucht zu fragen, wie es kommt, dass Georgien, ebenfalls ein Nachfolgestaat der Sowjetunion, im Korruptionswahrnehmungsindex von *Transparency International* im Jahr 2004 auf Platz 133 eingestuft wurde, sich 2017 jedoch auf Rang 46 verbessern konnte. Die Ukraine hat im Gegensatz zu Georgien ihre Position hingegen weitgehend gehalten. In den letzten drei Jahren lag sie auf den Plätzen 142 (2014), 130 (2015), 131 (2016 und 130 (2017).¹¹ Bei zwischen 168 (2015) und 180 (2017) Staaten auf der Liste ist das alles andere als ermutigend und eines der schlechtesten Ergebnisse in Europa; nur ein europäisches Land schneidet 2017 noch schlechter ab: die Russische Föderation. Politiker, Investoren und Experten haben bei zahlreichen Anlässen darauf aufmerksam gemacht. Der

8 Das Abkommen trat im Juni 2017 in Kraft und wurde in der Ukraine begeistert gefeiert, obwohl es visafreie Reisen nur für Aufenthalte von bis zu 90 Tagen im Schengenraum und nur mit biometrischen Pässen erlaubt.

9 Unter den Bestimmungen des DCFTA hat die Ukraine zum 1. Januar 2016 99,1 Prozent der Zölle auf EU-Produkte abgeschafft, die EU wiederum tat dasselbe mit 98,1 Prozent aller Zölle auf ukrainische Waren.

10 Porošenko: korupcija na Ukraine rodom iz sovjetskogo prošlogo [Poroschenko: Korruption in der Ukraine stammt aus der sowjetischen Vergangenheit], *Vesti.ru*, 28. Juli 2017, unter: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2903981> (dieses und alle weiteren Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen). Der Artikel berichtet über ein Interview der französischen Zeitung *Le Figaro* mit Präsident Poroschenko.

11 Details zum letzten Corruption Perceptions Index (2017) unter: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017; Ergebnisse früherer Jahre unter: <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

ehemalige US-Vizepräsident Joseph Biden nutzte jede Gelegenheit dazu, dies anzusprechen. In einer Rede vor dem ukrainischen Parlament, der *Verchowna Rada*, ging er ausführlich darauf ein. Vizepräsident Biden betonte: „Sie können mir keine einzige Demokratie auf der Welt nennen, in der das Krebsgeschwür der Korruption allgegenwärtig ist. Sie können mir keine einzige nennen. Beides ist miteinander völlig unvereinbar. Und es reicht nicht aus, ein neues Antikorruptionsbüro zu schaffen und einen Sonderstaatsanwalt zur Bekämpfung der Korruption einzusetzen.“¹² Wie üblich ließen die USA ihren Worten auch Taten folgen und stellten 190 Millionen Dollar für die Bekämpfung der Korruption bereit, von der Biden gesprochen hatte. Auf seiner letzten Reise nach Kiew im Januar 2017 kam der US-Vizepräsident erneut auf das Thema zurück. Das Problem hat sowohl eine nationale als auch eine internationale Seite. Langfristig führt Korruption zu Verzerrungen in der Wirtschaft, Dienstleistungen werden übersteuert angeboten, während ihre Qualität sinkt. Die staatlichen Stellen handeln zu ihrem eigenen Vorteil, die Legislative dient nicht dem Gemeinwohl (Abgeordnete sind entweder korrupt oder können korrumpiert werden) und die Justiz schafft ebenfalls keine Abhilfe, sondern trägt in Fällen, die von Korruption betroffen sind, eher noch zur Ungerechtigkeit bei. Über die innenpolitischen Auswirkungen hinaus schwächt Korruption die internationale Widerstandsfähigkeit eines Staates. Dies ist besonders gefährlich, wenn der wichtigste ausländische Rivale die Ukraine in- und auswendig kennt, mit den Mitgliedern des Establishments gut vernetzt ist und nicht zögert, verschiedene Methoden anzuwenden, um seinen Einfluss auf die ukrainische Politik zu erhöhen, zumal wenn er in diversen anderen zwischenstaatlichen Beziehungen bereits gezeigt hat, dass der Einsatz von Korruptionsmitteln für ihn Routine ist. Korruption ist nach wie vor das umstrittenste Thema auf der politischen Agenda der Ukraine. Seit dem Frühjahr 2014 wurden diverse, von naiv bis anspruchsvoll reichende Initiativen unternommen. Den Anfang machte die vage Idee des damaligen Ministerpräsidenten Arsenij Jazenjuk, in jedem Ministerium einen stellvertretenden Minister zu ernennen, der eigens für die Korruptionsbekämpfung zuständig ist. Eine später eingeführte Maßnahme verpflichtete alle Abgeordneten, ihr Vermögen offenzulegen, was am Ende den einen oder anderen anekdotischen Beweis für den Stand der Dinge in der ukrainischen Politik zu Tage förderte.¹³ In jüngster Zeit kam es zu Kontroversen über das Nationale Antikorruptionsbüro der Ukraine (*Nazionalne Antykorupzijne Bjuro Ukrainy*, NABU), die Spezielle Antikorruptionsstaatsanwaltschaft

12 The White House, Office of the Vice President, Remarks by Vice President Joe Biden to The Ukrainian Rada, The Rada, Kyiv, Ukraine, 9. Dezember 2015, unter: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/12/09/remarks-vice-president-joe-biden-ukrainian-rada>.

13 Die ukrainische Gesellschaft war schockiert, als Abgeordnete im Oktober 2016 große Bargeldbestände, Immobilien, ganze Flotten von Luxusautos, Schweizer Uhren und Pelzmäntel angaben, während das Durchschnittseinkommen im Land gerade einmal 200 US-Dollar im Monat betrug. Vgl. Alessandra Prentice, Ukrainians shocked as politicians declare vast wealth, Reuters, 31. Oktober 2016, unter: <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-corruption/ukrainians-shocked-as-politicians-declare-vast-wealth-idUSKBN12V1EN>.

(*Spezialisowana antykorupzijna prokuratura, SAP*) und das Hohe Antikorruptionsgericht. Solche Sonderinstitutionen wurden von der internationalen Gemeinschaft, einschließlich der internationalen Institutionen, als notwendig erachtet, da man allgemein davon ausging, dass die Strafverfolgungsbehörden und die normalen Gerichte in Korruption und politische Abhängigkeiten verstrickt seien. Als das NABU und die SAP sich daranmachten, die Strafverfolgungsbehörden und die Justiz zu „säubern“, suchten diese politische Unterstützung auf höchster Ebene mit dem Ziel, die Antikorruptionsinstitutionen abzuschaffen, ungeachtet der Tatsache, dass dieses ungelöste Problem langfristig die Bemühungen der Ukraine, größere internationale Unterstützung zu erhalten und letztlich Teil der westlichen Gemeinschaft zu werden, beeinträchtigen könnte. Der IWF verfolgte den Prozess sehr genau und machte die ukrainischen Behörden auf die von der Venedig-Kommission erarbeiteten Empfehlungen sowie auf die Gefahren aufmerksam, die mit einer Verzögerung der Aufnahme der Arbeit des Gerichts einhergehen. Dies war ein deutlicher Hinweis darauf, dass die Unabhängigkeit der Justiz und anderer Strafverfolgungsbehörden nach wie vor höchst zweifelhaft war. Auch die EU-Kommission äußerte Zweifel an dem Vorhaben. Damit standen die beiden wichtigsten Beitragszahler des IWF auf derselben Seite.

Stand der Konflikte auf dem Territorium der Ukraine

Das Minsk-II-Abkommen vom Februar 2015 schuf die Grundlage für die Übertragung von Machtbefugnissen an die Gebiete, in denen die sogenannten Donezker und Lugansker Volksrepubliken Machtansprüche geltend machen. Der auf dem Minsk-II-Abkommen beruhende Gesetzesentwurf besagt, dass „besondere Regelungen für die Selbstverwaltung in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Luhansk in einem gesonderten Gesetz getroffen werden“¹⁴ sollen. Viele glaubten, dass diese Regelung der Ukraine von außen aufgezwungen wurde, sodass gewisse „patriotische“ Kreise des Landes sie als unzulässig ablehnten. Andere Kräfte, darunter die von Russland unterstützten Separatisten, waren mit dem Gesetz ebenfalls unzufrieden, da es festlegte, dass die Wahlen zu den lokalen Regierungen gemäß der ukrainischen Verfassung und unter internationaler Beobachtung, z.B. durch die OSZE und den Europarat, durchgeführt werden mussten.¹⁵ Das stellt auch die Ukraine vor ein Problem, da die Wahlen laut dem Gesetz nur dann abgehalten werden können, wenn

14 Law of Ukraine On amending the Constitution of Ukraine (as to decentralization of power), Draft Introduced by the President of Ukraine, in: European Commission for Democracy through Law, Draft Law on Amending the Constitution of Ukraine as to Decentralization of Power, Introduced by the President of Ukraine to the Verkhovna Rada on 1 July 2015, Straßburg, 7. Juli 2015, Opinion No. 803/2015, CDL-REF(2015)022, S. 2-8, hier: S. 8. Unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2015\)022-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2015)022-e).

15 Vgl. Zakon Ukrajinny, Pro osoblyvyj porjadok miscevoho samovrjaduvannja v okremych rajonach Doneckoji ta Luhanskoji oblastej (Vidomosti Verchovnoji Rady (VVR), 2014, No

in der Region ausreichende Sicherheit herrscht. Obwohl sich die Sicherheitslage in den Gebieten Donezk und Luhansk verbessert hat und aus dem Konflikt hoher Intensität seit der Unterzeichnung des Minsk-II-Abkommens ein Konflikt niedriger Intensität geworden ist, ist die Lage bei Weitem nicht stabil, sodass keine Wahlen stattfinden können. Wer für Sicherheit sorgen soll, ist ebenfalls noch unklar: Kiew, das offiziell die Hoheitsgewalt über Donezk und Luhansk ausübt, die Separatisten, die das Territorium kontrollieren, oder die Russische Föderation, die letztere auf vielfältige Weise unterstützt, u.a. auch mit – stets bestrittener¹⁶ – Militärhilfe. Die Situation eignet sich perfekt für gegenseitige Schuldzuweisungen.

Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, dass die Zeiten für solch eine höchst umstrittene Entscheidung wie die Übertragung von Machtbefugnissen auf die Gebiete, die Kiew *de facto* nicht kontrolliert, schlechter werden. Präsident Poroschenko hat angekündigt, dass 2019 (und nicht früher) in der Ukraine Wahlen stattfinden.¹⁷ Es ist höchst unwahrscheinlich, dass radikale ukrainische Kräfte irgendwelche Zugeständnisse akzeptieren; vielmehr behaupten sie, die Regierung betreibe den „Ausverkauf des Landes“. Den schrumpfenden, weiterhin von Russland abhängigen Kräften in Kiew bereiten beide Bedingungen Probleme. Eine solche Lösung könnte auch aus einem anderen Grund unwahrscheinlich sein: Wäre es in Kiews Interesse, wenn der Konflikt in der Südostukraine „eingefroren“ würde? Wie wäre es um Kiews Einfluss bestellt, wenn es nicht länger im Zentrum eines geostrategischen Konflikts stünde?¹⁸ Obwohl der Konflikt für die internationale Sichtbarkeit der Ukraine wichtig und für die Regierung dadurch, dass er ihr Unterstützung und Legitimität im Kampf gegen einen äußeren Gegner sichert, von Nutzen ist, wird Kiews entschlossene Haltung nicht immer von seinen Partnern mitgetragen. Die Regierung Obama deutete gelegentlich an, dass sie zufrieden gewesen wäre, wenn

45, st.2043) [Gesetz der Ukraine über das besondere Verfahren der kommunalen Selbstverwaltung in bestimmten Bezirken der Regionen Donezk und Lugansk (Bulletin der Werchowna Rada, 2014, Nr. 45, S. 2043)], Artikel 10, Absatz 4, unter: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>.

- 16 Militärangehörige haben regelmäßig die Übergabe von Waffen und Ausrüstung an Separatisten an der russischen Grenze nahe Donezk/Luhansk fotografiert und Russland hat sein Leugnen einer russischen Militärpräsenz graduell abgeschwächt. Moskau ist von der absurden Behauptung abgerückt, dass russisches Militärpersonal, wenn es sich im Donbas aufhielte, dort lediglich Urlaub mache. Stattdessen sagte der russische Präsident in seiner jüngsten Erklärung, die er auf seiner jährlichen Pressekonferenz abgab, nun, dass „sich keine russische Armee auf dem Territorium des Donbass befindet. Es gibt dort allerdings gewisse Milizenverbände, die autark und bereit sind, jegliche großangelegte Aktion gegen das Donbass abzuwehren.“ President of Russia, Vladimir Putin's annual news conference, Moskau, 14. Dezember 2017, unter: <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/56378>. Es ist nicht allzu schwer, diese Worte als indirektes Eingeständnis der Anwesenheit russischen Militärs zu interpretieren.
- 17 Vgl. Interfax-Ukraine, Poroshenko says next election in Ukraine to be held in 2019, in: Kyiv Post, 30. Juni 2017, unter: <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/poroshenko-says-next-election-ukraine-held-2019.html>.
- 18 Vgl. Gábor Stier, Ukrajna a háborúra alapozza legitimációját [Die Ukraine stützt ihre Legitimation auf den Krieg], in: Magyar Nemzet, 30. Dezember 2017, unter: <https://mno.hu/moszkvater/ukrajna-a-haborura-alapozza-legitimaciojat-2436837>.

die Blockade bei der Dezentralisierung überwunden worden wäre.¹⁹ Es ist unklar, ob solche Äußerungen dazu dienen, ein konstruktiveres Verhältnis zu Moskau zu erreichen, einem Partner, dessen Kooperation in wichtigen Bereichen – von lokalen Konflikten (Syrien, Iran, Nordkorea) über Atomwaffen und Weltraumforschung bis zur Terrorismusbekämpfung – unerlässlich ist. Sie hätten aber durchaus auch direkter auf die Konflikte in der Ukraine bezogen sein können, in der Hoffnung, dass Russland erkennt, dass seine Unterstützung für die Separatisten im Donbas niemals mehr erreichen könnte als eine Pattsituation, und Moskau daher einen Kompromiss anstreben würde, der zwar Kiews politische Unabhängigkeit schwächen würde, jedoch ohne die territoriale Integrität der Ukraine zu gefährden.²⁰ Es ist ebenfalls denkbar, dass Washington Kiew dazu bewegt hat, eine versöhnlichere Haltung einzunehmen, um Russlands Argumentation den Wind aus den Segeln zu nehmen, es trüge aufgrund der starren Haltung der Ukraine nicht zur Beilegung des Konflikts bei. Damit läge die Verantwortung für die festgefahrene Situation bei Russland. Gleichwohl hat die Ukraine trotz aller Bemühungen bislang noch nicht die notwendigen Gesetze für die Dezentralisierung im Donbas und die Durchführung von Wahlen verabschiedet.

Russland verschafft der Ukraine Konflikt auch innenpolitische Legitimität. Die russische Führung hat den Konflikt dazu genutzt, sich die Unterstützung der Bevölkerung zu sichern. Moskau tut sein Bestes, um die – sowohl finanziellen als auch menschlichen – Kosten seiner Aktivitäten in der Ukraine zu verschleiern. Das zeigt, dass die russische Führung sich dessen bewusst ist, dass die Unterstützung der Bevölkerung weder bedingungslos noch auf Dauer gewährleistet ist.²¹ Ob es für Russland wichtiger ist, innenpolitisch an Legitimität zu gewinnen oder den von ihm angestrebten internationalen Status zu erlangen, bleibt offen. Sicher ist allerdings, dass Russland auch weiterhin den Eindruck erwecken will, dass es ethnische Russen in anderen Ländern schützen wird. So oder so dürfte Russland nicht gewillt sein zu versuchen, die Krise in den Gebieten Donezk und Luhansk zu lösen. Hinzu kommt, dass Moskau wohl kaum daran interessiert ist, in irgendeiner Weise den Eindruck zu verstärken, die

19 Denkwürdig waren die Worte des damaligen US-Vizepräsidenten Joseph Biden, nachdem er in seiner Rede vor der *Verchowna Rada* ausführlich auf die „Aktionen“ Russlands im Donbas eingegangen war: „Eine Verfassungsreform, die eine Justizreform und eine Dezentralisierung beinhaltet, gefährdet nicht Ihre Souveränität.“ Remarks by Vice President Joe Biden to The Ukrainian Rada, a.a.O. (Anm. 12).

20 Auch in der ukrainischen Presse gab es Andeutungen in diese Richtung, die die Krim mit dem Donbas verglichen und hervorhoben, dass erstere als russisches Prestigeprojekt von Bedeutung sei, dies auf das Gebiet Donezk/Luhansk jedoch nicht zutrefte, sodass Russland die Bereitstellung von Ressourcen und sein Engagement für letztere allmählich reduzieren würde. Vgl. Alya Shandra, Russia set to cut funding of proxy „republics“ in Donbas in favor of Crimea – media, Euromaidan Press, 25. September 2017, unter: <http://euromaidanpress.com/2017/09/25/russia-mulls-cutting-funds-for-proxy-republics-in-donbas-in-favor-of-crimea>. Es ist jedoch schwierig, stichhaltige Beweise für diese Sicht der Dinge zu finden.

21 Das zeigt sich daran, dass russischen Behörden versuchen, Begräbnisfeierlichkeiten für russische Soldaten, die bei den Kämpfen im Gebiet Donezk/Luhansk getötet wurden, zu verhindern und deren Familien (Sonder-)Entschädigungen als Gegenleistung für deren Stillschweigen zahlen.

Führung in Kiew habe einen Durchbruch erzielt. Zusammengefasst heißt das, dass weder die Ukraine noch Russland daran interessiert sind, den Konflikt in Donezk und Luhansk in absehbarer Zeit zu beenden.²² Aber selbst auf lange Sicht könnte der Konflikt nur unter Bedingungen beigelegt werden, die jeweils für eine der Konfliktparteien weitgehend inakzeptabel sind.

Der Konflikt über die Krim ist ohne eine Lösung eingefroren, da sowohl die Ukraine, die das Territorium verloren hat, als auch ein Großteil der übrigen Welt der Meinung sind, dass die Annexion des Gebiets nicht hinnehmbar sei und rückgängig gemacht werden müsse. Die Russische Föderation nimmt für sich in Anspruch, eine Grundsatzposition zu vertreten: Das Territorium hat den Besitzer gewechselt, es wurde ein Referendum durchgeführt, beide Kammern des russischen Parlaments, der Föderationsrat und die Staatsduma, haben es gebilligt und damit ist die Angelegenheit abgeschlossen. Wladimir Putin hat diese Sichtweise mehrfach – sowohl vor internationalem als auch vor einheimischem Publikum – bekräftigt, zumeist in sehr deutlichen Worten, die Moskaus Entschlossenheit in der Sache klarmachen: „Was die Krim betrifft, so sind wir der Auffassung, dass dieses Thema endgültig abgeschlossen ist. Es ist eine historische Entscheidung der Menschen, die auf der Krim leben, und Russland wird das Thema niemals mit irgendjemandem erörtern.“²³ Vor einheimischem Publikum wurde das Thema Krim heruntergespielt, um deutlich zu machen, dass es dort keine offenen Fragen gibt: „Die Bewohner der Krim haben ihre eigene Entscheidung getroffen und ich bin sicher, dass wir das verschmerzen können. Einige Leute glauben, dass es für die Ukraine besser ist, sich als unabhängiger Staat zu entwickeln. So sei es. Wenn die Menschen das glauben, sollte es so gemacht und unterstützt werden. Es ist absolut sinnlos und kontraproduktiv zu versuchen diese Meinung zu unterdrücken.“²⁴ Diese Äußerung ist ein Beleg dafür, dass es dem russischen Präsidenten schwerfällt, die Unabhängigkeit der Ukraine selbst 26 Jahre nach dem Ende der Sowjetunion zu akzeptieren. Diese Sicht der Dinge kommt bei einigen Schichten der Bevölkerung möglicherweise gut an. Sie gibt allerdings denjenigen Rückenwind, die sich eine Umkehr der Geschichte vorstellen können.

Ob Russlands Entschlossenheit, den Konflikt und denjenigen im Gebiet Donezk/Luhansk voneinander abzukoppeln, Erfolg haben wird, muss sich noch zeigen. Die Russische Föderation hat eine Situation geschaffen, in der die Beilegung des Konflikts in Donezk/Lugansk einigen in der Welt so erstrebenswert erscheint, dass sie dafür möglicherweise die Abtretung der Krim in Kauf nehmen würden. Ob die Lage sich dahingehend entwickelt, dass sie diese Annahme bestätigt, bleibt abzuwarten. Ein offizielles „Tauschgeschäft“ kommt allerdings nicht in Frage, da damit ein durch Aggression erlangter Gebietsgewinn anerkannt würde. Man kann davon ausgehen, dass die

22 Die Interessen der externen Akteure werden im Abschnitt „Internationale Auswirkungen“ kurz dargestellt.

23 President of Russia, Joint press conference with Prime Minister of Greece Alexis Tsipras, Athen, 27. Mai 2016, unter: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/52024>.

24 President of Russia, Vladimir Putin's annual news conference, a.a.O. (Anm 16).

Ausübung der Hoheitsgewalt über die Krim durch Russland auch künftig der Grund für Sanktionen sein und regelmäßig zur Verschlechterung der Beziehungen beitragen wird. Darüber hinaus sind die Sanktionen für die Besetzung und Annexion der Krim unabhängig von denjenigen, die aufgrund von Russlands Einmischung in Donezk und Luhansk verhängt wurden, sodass es möglich wäre, einige der Sanktionen der EU und der Vereinigten Staaten aufzuheben, andere jedoch weiter aufrechtzuerhalten.

Verständlicherweise wäre die Entkopplung der beiden Sanktionssysteme sowohl für die Ukraine als auch international inakzeptabel. Russland hat mit der Annexion der Krim eine plötzliche und grobe Verletzung des Völkerrechts begangen und die Tatsache, dass es einige Gründe dafür hatte (insbesondere die Gefahr, dass die neue ukrainische Regierung unter externem Einfluss möglicherweise die Stationierung der russischen Schwarzmeerflotte auf der Krim beendet hätte),²⁵ machte die Besetzung keineswegs „weniger illegal“ oder „legaler“ und akzeptabler. Klugerweise hatte die Ukraine diese Frage bei der Bildung der Übergangsregierung in Kiew nach der Flucht von Präsident Janukowitsch nicht sehr weit oben auf der Tagesordnung angesiedelt, um Moskau keine Entschuldigung für die Besetzung der Krim zu liefern. Sie nahm lediglich „Konsultationen“ mit Russland über den Status der russischen Schwarzmeerflotte auf. Der wahrscheinliche Ausgang der Beratungen war jedoch bereits vorprogrammiert.

Auch wenn die Zahl der Opfer seit der Unterzeichnung des Minsk-II-Abkommens zurückgegangen ist (nach Angaben der Vereinten Nationen starben zwischen Januar und November 2017 im Donbas „nur“ 98 Menschen), ist der Verlust von insgesamt mehr als 10.000 Menschenleben erschütternd. Die Russische Föderation hat zwar die Krim gewonnen, aber auch viel in dem Konflikt verloren. Vor allem hat sie die Sympathie der Bevölkerung der Ukraine verloren und die westliche Unterstützung für Kiew verstärkt. Darüber hinaus trug sie zu einer westlichen Geschlossenheit bei, die sie gerade verhindern wollte, indem sie Keile zwischen die westlichen Staaten trieb und sie zu spalten versuchte. Die Tatsache, dass der Westen vor zahlreichen anderen, oftmals anhaltenden und ernststen Problemen steht, macht Moskau nicht zum Gewinner. Mit dem Konflikt in der Ukraine hat Russland gezeigt, dass es bereit ist auch riskante Schritte zu unternehmen, um deutlich zu machen, dass es eine Großmacht ist, deren Ansichten nicht ignoriert werden können. Es hat darüber hinaus einiges erreicht, was die Indoktrinierung der eigenen Bevölkerung hinsichtlich des internationalen Ansehens Russlands anbelangt. Langfristig wird jedoch auch der Großmachtstatus verschiedene andere Schwächen Russlands nicht kompensieren. Es ist nur eine Frage der Zeit, bis auch die Bevölkerung zu diesem Schluss kommt und entsprechend reagiert.

25 Verständlicherweise stand diese Frage nie besonders hoch auf der Agenda westlicher Medien. Zudem behandelte die ukrainische Führung sie äußerst vorsichtig. Anstatt öffentlichkeitswirksame, symbolische und harsche Maßnahmen zu ergreifen, nahm sie Konsultationen über die Schwarzmeerflotte mit der Russischen Föderation auf, kurz bevor sie ihr Territorium verlor, was die Gespräche dann überflüssig machte.

Die Tatsache, dass Russland im Ukraine Konflikt eine Menge verloren hat, macht Kiew nicht zum Gewinner. Trotz gegenteiliger offizieller Erklärungen hat die Ukraine einen Teil ihres Territoriums unwiderruflich verloren. Ein Szenario, in dem die Krim unter ukrainische Herrschaft zurückkehrt, ist kaum vorstellbar. Die Haltung der Ukraine gegenüber dem von den Separatisten kontrollierten Teil des Donbas ist nicht eindeutig. Es gibt Kräfte, die die Herzen und Köpfe der Menschen in diesen Gebieten gewinnen möchten, um sie für die Ukraine zurückzuerobern. Ausgangspunkt ihrer Haltung ist die Tatsache, dass nicht alle Einwohner des Donbas die Separatisten unterstützen – eine fundierte Ansicht, die auf Fakten beruht. Es gibt jedoch auch andere, die diesen Teil der Ukraine gerne aufgeben würden; sie interpretieren die Situation schlicht und einfach als Folge einer territorialen Auseinandersetzung mit Russland, die sie verloren haben. Solche Ansichten, die nahelegen würden, dass die Ukraine sich um die Menschen dort nicht schert, schaden der Ukraine. In der Zwischenzeit hat Russland damit begonnen enge Verbindungen zum Donbas zu knüpfen, um das Gebiet von Donezk und Luhansk an „Mütterchen Russland“ zu binden. 2017 wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, darunter die Einführung des russischen Rubels als offizielle Währung, die Anerkennung verschiedener, von den Behörden in Donezk und Luhansk ausgestellter Dokumente, wie z.B. Geburts- und Heiratsurkunden und Diplome, sowie die Senkung der Transitgebühren für nach Russland exportierte Kohle und Stahl. Diese beiden Tendenzen zusammen haben zu einem unnötig hohen Verlust für die Ukraine geführt.

Internationale Auswirkungen

Mit vier EU- und NATO-Ländern sowie drei ehemaligen Sowjetrepubliken als Nachbarstaaten liegt die Ukraine in einer doppelten Peripherie. Das Land befindet sich damit in der Einflussosphäre zweier mächtiger Nachbarn. Die Russische Föderation betrachtet den ehemals sowjetischen Raum als ihr besonderes Einflussgebiet. Für die Europäische Union wiederum ist die Ukraine zusammen mit anderen Staaten der Östlichen Partnerschaft Teil der „gemeinsamen Nachbarschaft“. Es fällt ihr jedoch schwer zu begründen, warum diese Nachbarschaft tatsächlich als „gemeinsam“ angesehen werden sollte.

Russlands Position ist eindeutig. Moskau hat Erklärungen abgegeben, die darauf hinweisen, dass es eine „exklusive“ Einflussosphäre ohne Konkurrenten haben möchte. Es hat eine „rote Linie“ um das Gebiet der ehemaligen Sowjetunion gezogen und bestraft jeden Akteur, der versucht, diese zu überschreiten. So verlor z.B. Georgien 20 Prozent seines Territoriums, nachdem es den Fehler begangen hatte, nach massiven und fortlaufenden Provokationen durch Russland einen Krieg zu beginnen. Auch die Ukraine bekam die Konsequenzen zu spüren, als sie versuchte Russlands Orbit zu verlassen. Russland mischte sich in ihre inneren Angelegenheiten ein, u.a. in die Wahlen von 2004, als Präsident

Putin sich unverblümt für einen bestimmten Kandidaten einsetzte und an dessen Wahlkampfauftritten teilnahm. Auch wenn Russlands „Beteiligung“ später diskreter erfolgte, nutzte es die Abhängigkeit der Ukraine weiterhin aus.

Die Beziehungen der EU zu seinen östlichen Nachbarn unterscheiden sich davon insofern, als die Mittel, die die EU einsetzen kann, um Partner in ihrem Orbit zu verankern, weniger direkt sind und auf eine Reihe ganz anderer Einflussquellen bauen. Sie verlässt sich eher auf ihre Attraktivität, vor allem auf ihre reichhaltigen wirtschaftlichen Ressourcen und ihre erklärten Werte, einschließlich Demokratie und Menschenrechte. Direkte Zwangsinstrumente, die in Russlands Arsenal eine solch große Rolle spielen, gibt es so gut wie gar nicht.

Beide gleichermaßen mächtige Akteure haben Schritte unternommen, die Zweifel an der Glaubwürdigkeit ihrer Bereitschaft, die Nachbarschaft als „gemeinsame“ Nachbarschaft zu betrachten, aufkommen lassen könnten. Auch hier ist Russlands Versuch Einfluss zu gewinnen klarer erkennbar, da es offener auf Zwangsmaßnahmen setzt. Das tut die EU zwar weniger, jedoch kann dies keineswegs über den Westen im weiteren Sinne gesagt werden, der durchaus dazu neigt, in entscheidenden Situationen verdeckte Zwangsmaßnahmen anzuwenden. Der Unwille, die Region als „gemeinsame“ Region aufzufassen, gewann eine neue Dimension mit den Bemühungen beider Seiten, ein Monopol auf die Zukunft der Ukraine durch die Stärkung ihres wirtschaftlichen Einflusses zu beanspruchen – zum einen mit der Gründung der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) durch Russland, zum anderen durch das Angebot einer vertieften und umfassenden Freihandelszone an Georgien, Moldau und die Ukraine seitens der EU. Die Ansicht, dass beide Optionen die wirtschaftliche Souveränität potenzieller Beitrittsländer einschränken, ist weit verbreitet und wohlbegründet.

Betrachtet man die Staaten in dieser *gemeinsamen* bzw. – realistischer ausgedrückt – *umkämpften* Nachbarschaft, wird deutlich, warum die Ukraine unter ihnen eine besondere Rolle spielt. Die Ukraine ist das größte der sechs Länder dieser Gruppe; sie ist wegen der „Kiewer Rus“ als „Wiege der russischen Zivilisation“ eng mit der Geschichte des Russischen Reiches verbunden und einer der wenigen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, die Industriegüter mit hoher Wertschöpfung produzieren. Die geostrategische Bedeutung der Ukraine beruht auch auf ihrer Lage als Bindeglied und Pufferzone zwischen Russland und Ostmitteleuropa, einschließlich Moldaus und Transnistriens. Es ist offenkundig, dass Moskau vermeiden möchte, dass die Ukraine zu einem westlichen Brückenkopf wird, der die „exklusive“ Einflusszone der Russischen Föderation verkleinern würde.

Die seit dem Sturz Janukowitschs im Jahr 2014 vergangenen fast vier Jahre haben jedoch nur teilweise Klarheit über Kiews gegenwärtige und zukünftige Orientierung gebracht. Die Ukrainekrise ist zu einem Langzeitkonflikt und da-

mit zu einem wichtigen Faktor in den zutiefst beschädigten Beziehungen zwischen Russland und dem Westen geworden. Die letzten vier Jahre lassen für die internationalen Beziehungen der Ukraine folgende Schlussfolgerungen zu:

- Die Neuorientierung der Ukraine ist in vollem Gange und wird in den kommenden Jahren andauern. Die Russische Föderation hat die Ukraine verloren, da die große Mehrheit des Landes Russland nun – aus gutem Grund – als Aggressor betrachtete. Die Tatsache, dass weite Teile der ukrainischen Bevölkerung mit der eigenen Regierung und der Situation des Landes unzufrieden sind, macht Russland als Partner nicht attraktiver. Ob Russlands Führung die Kraft aufbringen wird, die Situation neu zu überdenken oder ob sie ihre teilweise gescheiterte Politik weiterverfolgen wird, ist noch offen.
- Die vagen Formulierungen, die die russische Führung zu der Schlussfolgerung ermutigen, dass die „wichtigste Lehre für Russland in der Ukraine [...] die *Notwendigkeit ist, die Ukraine*, die, auch wenn sie sich nach Westen orientiert, ein wichtiger Nachbar für Russland bleibt, *aufmerksam zu beobachten, genau zu analysieren und zu versuchen sie zu verstehen*“;²⁶ werden nicht dazu ausreichen, ein neues Kapitel in den russisch-ukrainischen Beziehungen aufzuschlagen. Darüber hinaus sieht es nicht so aus, als habe das russische Establishment bereits einen Punkt erreicht hat, an dem es die Grundlagen seiner Ukrainepolitik grundlegend überdenkt. Und selbst wenn es dies täte, wäre es unter den gegenwärtigen Bedingungen äußerst schwierig, in Kiew Partner zu finden.
- Die anhaltende Distanzierung und Entfremdung der Ukraine gibt Russland die Chance, dass diejenigen Menschen, die auf russischem Territorium leben, eine russische Identität ausbilden. Das könnte dazu beitragen, eine neue Phase in der Entwicklung des gesamten Gebiets der ehemaligen Sowjetunion einzuläuten. Eine solch grundlegende Veränderung ist jedoch wenig wahrscheinlich, wenn man Rückschlüsse aus den Trends der letzten rund 20 Jahre russischer Politik zieht.
- Die Ukraine hat ihre internationalen Beziehungen weitgehend neu ausgerichtet und konzentriert ihre Aufmerksamkeit auf den Westen. *Erstens*: Im Vergleich zu den Jahren nach der Orangen Revolution ist Kiews heutige prowestliche Orientierung wesentlich stärker ausgeprägt und nachhaltiger. Dafür gibt es zwei Gründe: Anstatt den prorussischen Kräften, einschließlich des damaligen Präsidentschaftskandidaten Viktor Janukowitsch, lediglich „verbale Zusicherungen“ zu geben, wie Russland es im Jahr 2004 getan hatte, trat Russland ein Jahrzehnt später als imperialistische Macht auf, die einen Teil des ukrainischen Territoriums beansprucht

26 Dmitry Trenin, To Understand Ukraine, in: Russia in Global Affairs 4/2017, unter: <http://eng.globalaffairs.ru/print/number/To-Understand-Ukraine-19268> (Hervorhebung im Original).

und besetzt hat und die die Separatisten im Südosten des Landes unterstützt. Dies hat Kiew in Richtung Westen getrieben. *Zweitens*: Der politische Wandel verläuft organischer als in der Vergangenheit und wird durch eine wirtschaftliche Neuorientierung unterstrichen, die der Ukraine gute Perspektiven eröffnet.

- Russland wird auch weiterhin versuchen, die ukrainische Politik zu beeinflussen: durch Stellvertreter im Establishment, durch Korruption und mithilfe der Überreste seiner wirtschaftlichen Hebel. Es ist fraglich, ob es in dieser heiklen Situation, die es weitgehend selbst verursacht hat, die richtigen Mittel finden wird.
- Die westliche Verpflichtung zur Unterstützung der Ukraine ist von Dauer, berücksichtigt in der Regel aber auch die internationalen Gegebenheiten. Der Westen baut enge Verbindungen mit Kiew auf, vermeidet allerdings symbolische Gesten, die Russland als Provokation empfinden könnte. Kiew die Aussicht auf Mitgliedschaft in der EU und/oder in der NATO zu eröffnen, wäre die ultimative Provokation.²⁷ Außerdem ist die Ukraine nach dem heutigen Stand der Dinge für beide Organisationen kein attraktiver Beitrittskandidat. Daher ist es derzeit unrealistisch davon auszugehen, dass die Ukraine Mitglied der EU oder der NATO wird. Kiew wird mit dieser Ambivalenz noch lange Zeit leben müssen. Die EU zeigt sich in ihrer Politik gegenüber der Ukraine äußerst zurückhaltend, zumindest im Vergleich zu den USA, die eher bereit sind, Moskaus Grenzen auszutesten. Letzteres wurde hinreichend deutlich, als die Regierung Trump nach langem Zögern Ende 2017 einwilligte, tödliche, wenn auch defensive Waffen an die Ukraine zu verkaufen.
- Der tiefe Riss zwischen Moskau und Kiew bedeutet auch, dass andere Staaten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion ihre Positionen, ihre Optionen und ihre Politik überdenken müssen. Offensichtlich haben einige Staaten, vor allem Belarus und Kasachstan und in gewissem Maße auch Armenien, dies verstanden. Belarus und Kasachstan haben sich durch ihre Beteiligung an verschiedenen Konflikteindämmungs- und Vermittlungsbemühungen, die Russland wichtig sind, einiges Ansehen erworben. Armenien, ein Staat, der vollständig von Russland abhängig ist, entwickelt langsam eine – allerdings noch extrem schwache – pro-westliche Linie. Dies sind nur einige der Nebenwirkungen des Konflikts zwischen der Ukraine und Russland.

27 Vgl. Porošenko: Ukraina budet v NATO i ES [Poroschenko: Die Ukraine wird NATO- und EU-Mitglied sein], in: Kapital, 10. Juni 2017, unter: <http://www.capital.ua/ru/news/93075-poroshenko-ukraina-budet-v-nato-i-es>.

Schlussfolgerungen

Ein andauernder zwischenstaatlicher Konflikt ist immer ein Negativsummenspiel. Menschen verlieren ihr Leben, ihre Existenzgrundlage, ihr Vermögen, ihr Entwicklungspotenzial und Jahre des Bruttoinlandsprodukts. Geschichte ist jedoch kein geordneter Prozess und epochale Veränderungen haben immer ihren Preis.

Der derzeitige Konflikt um die Ukraine ist eine hochintensive Phase, in der ein Land seine Zukunft wählt. Es ist eine grundlegende Wahl zwischen sozioökonomischen Systemen, die sehr unterschiedliche Werte und Aussichten für das Land und seine Bewohner bieten. Als Staat hat die Ukraine im ersten Vierteljahrhundert ihrer Unabhängigkeit ihre Stärken nicht unter Beweis stellen können. Ihre schwache Leistung, die Last der Tradition und verschiedene externe *Push*- und *Pull*-Effekte haben dazu beigetragen, dass die Ukraine immer noch ein instabiles Land ist. Sie hat es versäumt, eine klare Orientierung an den Tag zu legen, sondern hat stattdessen unterschiedliche Richtungen gleichzeitig verfolgt, was ihre Lage in einer doppelten Peripherie und die unterschiedlichen Erwartungen verschiedener Bevölkerungsgruppen stark widerspiegelt.

Die Suche der Ukraine nach einer postsowjetischen Identität könnte politische Prozesse in Gang setzen, in denen auch andere Staaten ihre Wahl treffen müssen. Ganz offensichtlich hat die Russische Föderation unter diesen Bedingungen die schwierigste Aufgabe zu bewältigen, nämlich die Bevormundung der übrigen Länder im postsowjetischen Raum zu reduzieren. Auch wenn Moskau letztendlich nicht umhinkommen wird, sich dieser Herausforderung zu stellen, kann es dies doch noch für längere Zeit aufschieben. Da Russland aus innenpolitischen Gründen nach Stabilität strebt, könnte es versucht sein, seinen bisherigen Kurs fortzusetzen, obwohl dies nur vorübergehend Abhilfe schaffen würde. Obendrein würde dieses Vorgehen den Konflikt verlängern.

Aus drei Gründen steht auch die Ukraine vor einer schwierigen Wahl. *Erstens*: Der Konflikt wird noch geraume Zeit andauern und die Aufmerksamkeit und auch Ressourcen von anderen Prioritäten ablenken, die auf lange Sicht wichtiger sein dürften. *Zweitens*: Auch wenn die Ukraine in den letzten Jahren viel erreicht hat, hat sie doch nicht alles getan, was notwendig wäre. Sie hat ein Imageproblem und gilt als ein Land, das stets dorthin segelt, wohin der Wind es weht, und das sich nicht entscheiden kann. Auch gibt es offenbar maßgebliche Kräfte in der Ukraine, die entweder die Bedeutung der Korruptionsbekämpfung nicht verstanden haben oder glauben, dass die Lösung dieses Problems aufgeschoben werden kann. *Drittens*: Die Ukraine wird für lange Zeit ohne eine Mitgliedschaft in der EU und in der NATO auskommen müssen. Das heißt nicht, dass sie bei ihrer gegenwärtigen Transformation nicht unterstützt wird. Allerdings bedeutet es, dass sie sich weniger auf äußere Hilfe verlassen kann, als sie manchmal voller Optimismus behauptet.

Der Ukrainekonflikt hat Bedenken hervorgerufen, die zu weiteren Spaltungen im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, einer kaum sichtbaren Bildung neuer

Kräftegruppen und einer Neuausrichtung der Loyalitäten führen werden. Es scheint für die Russische Föderation zugleich eine Herausforderung und eine Belastung zu sein, die ehemaligen Sowjetrepubliken auf Kurs und in ihrem Orbit zu halten – so wie es schon für die Sowjetunion schwierig war, einige der ostmitteleuropäischen Länder zwischen den 1950er und 1980er Jahren auf Kurs zu halten.

Im Vergleich zu diesen historischen Herausforderungen ist die Aufgabe, den aktuellen Konflikt bzw. die aktuellen Konflikte beizulegen, weniger wichtig, obwohl Politikwissenschaftler ihr die meiste Aufmerksamkeit schenken. Der Krimkonflikt wurde ohne Lösung *ad acta* gelegt. So kann er nun von Russland, Kiew und dem Westen als Bezugspunkt genutzt werden, um die Spannungen zwischen Russland und dem Westen aufrechtzuerhalten. Der Konflikt im Gebiet Donezk/Luhansk wird der Ukraine einige Flexibilität abverlangen, wenn sie akzeptieren muss, dass sie die vollständige souveräne Kontrolle über den Südosten des Landes nicht wiedererlangen wird. Allerdings wird Kiew nicht bereit sein, die Verantwortung für die Region gänzlich abzugeben; Russland hingegen wird den unklaren Status der Donbas-Gebiete dazu nutzen, Kiew für jedes Problem, das dort auftritt, verantwortlich zu machen, und gewinnt so Einfluss auf die ukrainische Politik. Weiteres menschliches Leid und wirtschaftliche Schäden zu vermeiden ist eine Herausforderung, die nur gemeinsam gemeistert werden kann, die Beteiligten sind jedoch möglicherweise nicht bereit dieser Verantwortung gerecht zu werden.