

## Überraschungen in der Ukraine

Die Demokratie auf dem Rückzug, Russland auf dem Vormarsch

Susan Stewart

Als Viktor Janukowytsch im Februar 2010 die ukrainischen Präsidentschaftswahlen gewann, waren sich die meisten Beobachter einig, welchen Kurs er in der Außenpolitik einschlagen würde. Man glaubte, die Ukraine werde zu einer ausgewogenen, »multi-vektoralen« Politik zurückkehren und dabei ihre Beziehungen zu Russland verbessern. Innenpolitisch befürchtete man zwar eine gewisse Einschränkung der Pressefreiheit. Ansonsten aber erwartete man, dass der Pluralismus im Land grundsätzlich erhalten bleiben und keine Kehrtwende im Demokratisierungsprozess eintreten würde. Über solche Prognosen gehen Ausmaß und Tempo der Veränderungen inzwischen weit hinaus. Für Deutschland und die EU ist es entsprechend schwierig, Janukowytschs Ziele richtig einzuschätzen.

Sowohl die wachsende Kooperation zwischen Kiew und Moskau als auch die autoritären Tendenzen innerhalb der Ukraine werfen für Deutschland und die EU wichtige Fragen auf: Welche Bedeutung hat die Intensivierung der ukrainisch-russischen Beziehungen für die künftige Zusammenarbeit zwischen EU und Ukraine? Wie sollen die EU und einzelne Mitgliedstaaten auf den Abbau demokratischer Errungenschaften seit Janukowytschs Wahlsieg reagieren?

### Aushöhlung der Demokratie

Erste Anzeichen, dass Präsident Janukowytsch auf undemokratische Methoden zurückgreifen würde, ließen nicht lange auf sich warten. Bereits die Bildung einer Parlamentskoalition erfolgte auf eine Art,

die einer vorhergehenden Entscheidung des Verfassungsgerichts zuwiderlief. Indem er zuließ, dass sich nicht nur Fraktionen, sondern auch einzelne Abgeordnete dieser Koalition anschlossen, verstieß Janukowytsch gegen Artikel 83 der ukrainischen Verfassung. Der Präsident ließ dieses Verfahren zwar vom Verfassungsgericht billigen, das dadurch sein früheres Urteil umstieß. Doch es wurden Anschuldigungen laut, einige Richter hätten die neue Art der Koalitionsbildung nur unter massivem Druck legitimiert. Mehrere jener Richter, die dagegen stimmten, traten später (wohl eher unfreiwillig) zurück – was es Janukowytsch wiederum ermöglichte, das hohe Gericht mit ihm gegenüber loyalen Richtern zu besetzen. Das ganze Geschehen hinterließ den Eindruck, dass er sich nicht scheut, die Un-

abhängigkeit der Justiz anzutasten. Dabei bereitete die personelle Neubesetzung den Boden für eine folgenschwere Entscheidung des Gerichts vom 1. Oktober: Es machte die Verfassungsänderungen aus dem Jahr 2004 rückgängig, mit denen die Macht des Präsidenten eingeschränkt worden war. Die damit zusammenhängende Rückkehr zur Verfassung von 1996 wird Janukowytschs Befugnisse erheblich stärken.

Das zweite Indiz für Kiews Abkehr von Demokratie und Pluralismus ist der Umgang mit den Medien. Die Zahl der Journalisten wächst, die sich über politischen Druck beschwerten; etliche von ihnen haben aus diesem Grund bereits ihre Stelle aufgegeben. Mittlerweile ist die Bewegung »Stop Censorship!« entstanden, die sich für den Schutz der Pressefreiheit engagiert.

Insbesondere regierungskritische Medien sind vielfach Angriffen ausgesetzt. Auf der Krim etwa wurde ein unabhängiger Fernsehsender von Funktionären schikaniert und sein Bankguthaben eingefroren. Den landesweit zu empfangenden Stationen TVi und Kanal 5 entzog man Sendefrequenzen, die ihnen zuvor vom nationalen Fernseh- und Rundfunkrat zugewiesen worden waren. Ein Unternehmen aus der Medien-gruppe von Valeri Choroschkowski hatte die Vergabe der Frequenzen gerichtlich angefochten und den Prozess gewonnen. Choroschkowski ist nicht nur Chef des ukrainischen Geheimdienstes, sondern gilt auch als kontrollierende Hand hinter dem einflussreichen TV-Kanal Inter. Dieser Sender ist bekannt für seine Pro-Janukowytsch-Berichterstattung und ein direkter Konkurrent von TVi und Kanal 5. Choroschkowskis Rolle bei der Klage um die Zuteilung der Frequenzen ist ein klares Beispiel für einen Interessenkonflikt. Weiter verschärft wird der Fall dadurch, dass Choroschkowski Mitglied im Obersten Justizrat ist, der bei Ernennungen und Entlassungen von Richtern in der Ukraine mitentscheidet.

Bedroht sind demokratische Freiheiten überdies durch die negative Haltung der ukrainischen Führung zu Nichtregierungsorganisationen (NROs). Der bisher offen-

sichtlichste Fall war die Festnahme von Nico Lange, dem Leiter des Kiewer Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung. Er wurde im Juni 2010 zehn Stunden lang am Flughafen von Kiew festgehalten und erst nach Intervention seitens der Bundesregierung und des Europa-Parlaments wieder auf freien Fuß gesetzt. Während einige offizielle ukrainische Stellen von einem »Missverständnis« sprachen, beharrten andere darauf, es habe berechtigte Gründe für die Festnahme gegeben. Solche Vorfälle könnten sich durchaus wiederholen. Diesen Eindruck erweckten jedenfalls Vertreter des ukrainischen Außenministeriums, welche Repräsentanten der ausländischen Botschaften einberufen hatten, um mit ihnen über die Arbeit von NROs und die Einhaltung ukrainischer Gesetze zu sprechen.

Warnsignale haben auch einheimische NROs erhalten. Die von US-Investor George Soros finanzierte International Renaissance Foundation musste erleben, dass Organisationen, denen sie Mittel zur Projektarbeit gewährt hatte, Besuch vom ukrainischen Geheimdienst bekamen. Offiziell wurden die Befragungen damit begründet, man habe sicherstellen wollen, dass kein unzulässiger Einfluss auf die anstehenden Kommunalwahlen ausgeübt werde. Allerdings hatte keines der betreffenden Projekte eine politische Dimension.

Ernste Fragen zum Zustand der ukrainischen Demokratie hat auch die Durchführung dieser Kommunalwahlen selbst aufgeworfen. Sie waren ursprünglich für Mai 2010 anberaumt, dann auf unbestimmte Zeit verschoben und schließlich für den 31. Oktober festgesetzt worden. Dann änderte man das Wahlgesetz zugunsten von Janukowytschs »Partei der Regionen« (PdR). Die Bildung politischer Wahlblöcke wurde verboten, was sich nachteilig auf den oppositionellen »Block Julia Tymoschenko« (BJuT) auswirkt. Das entsprechende Gesetz wurde hastig und fast ohne jede öffentliche Debatte verabschiedet. Später wurde zwar eine weitere einschneidende Veränderung widerrufen – dass nämlich keine Parteien antreten dürfen, die nicht schon seit min-

destens einem Jahr existieren. Doch dies geschah wohl vor allem deshalb, weil die PdR befürchtete, Tymoschenkos »Vaterlandspartei« könnte alle oppositionellen Stimmen auf sich vereinen.

So geht unter Janukowytsch die Kehrtwende in Sachen Demokratie weit über die erwartete Einschüchterung der Medien hinaus. Am 5. Oktober verabschiedete die Parlamentarische Versammlung des Europarats eine Resolution, in der sie ihre Sorge über die Entwicklung demokratischer Institutionen in der Ukraine zum Ausdruck brachte. Angesichts der beschriebenen Tendenzen erscheint dieser Warnruf vollkommen berechtigt.

### **Russlands Anziehungskraft**

Durch die globale Finanzkrise war die Ukraine wirtschaftlich in eine verzweifelte Lage geraten. Janukowytsch sah sich gezwungen, nach Wegen für eine rasche Ausgabenreduzierung des Staates zu suchen. Dies führte zum russisch-ukrainischen Tauschgeschäft »Gas für Flotte«: Russland senkte die Gaspreise für die Ukraine, diese verlängerte im Gegenzug den Pachtvertrag für den Stützpunkt der russischen Schwarzmeerflotte auf der Krim bis 2042. Dieser Handel ebnete den Weg dafür, dass der Internationale Währungsfonds (IWF) den ukrainischen Staatshaushalt als akzeptabel einstufte. Weil er zudem Janukowytschs Reformprogramm und einige erste Maßnahmen zu dessen Umsetzung anerkannte, gewährte der IWF dem Land in der Folge einen neuen Kredit über 15 Milliarden Dollar.

Der »Gas für Flotte«-Deal war jedoch nur der erste Schritt einer raschen Intensivierung der russisch-ukrainischen Beziehungen. Im Mai wurde eine lang erwartete Vereinbarung über den Verlauf der Landgrenze zwischen beiden Staaten unterzeichnet. Russische und ukrainische Firmen haben enge Kooperationsabkommen im Bereich von Luftfahrt und Atomenergie geschlossen, bei Stromerzeugung und Wasserkraft wurden Absichtserklärungen verabschiedet. Zugleich hat Russland hat seine Bereit-

schaft signalisiert, der Ukraine beträchtliche Kredite zu gewähren. Für die Deckung des Haushaltsdefizits von 2010 und den Bau von zwei Atomreaktoren wurden 4 Milliarden Dollar angeboten. Der Handel zwischen beiden Ländern verdoppelte sich während der ersten vier Monate 2010 gegenüber dem gleichen Zeitraum im Vorjahr.

In Fragen der europäischen Sicherheit und der Geschichtspolitik bezog Janukowytsch Positionen, die mit den russischen fast identisch sind. Jene russischen Geheimdienstagenten, die der frühere Präsident Viktor Juschtschenko des Landes verwiesen hatte, durften auf ihre Posten in der Schwarzmeerflotte zurückkehren. Im Kultur- und Bildungsbereich wurde eine offizielle Kooperation gestartet. Wie groß der grenzüberschreitende gesellschaftliche und politische Einfluss der russisch-orthodoxen Kirche ist, haben medienwirksame Besuche ihres Patriarchen Kirill in der Ukraine gezeigt.

Kiews außenpolitische Annäherung an den östlichen Nachbarn ließ sich durchaus vorhersehen. Doch sie hat sich viel schneller und umfassender vollzogen als erwartet. Mittlerweile ist indes ein Punkt erreicht, an dem die ukrainische Seite versucht, den Prozess zu verlangsamen. Janukowytsch hat sich russischen Bemühungen widersetzt, den ukrainischen Energiekonzern Naftohaz mit Gazprom zu fusionieren. Außerdem gab es Fälle, in denen die Interessen ukrainischer Oligarchen vor Versuchen russischer Unternehmen geschützt wurden, Teile ukrainischer Schlüsselsektoren wie Stahl oder Chemie aufzukaufen.

Russland ist in dieser Beziehung jedoch der deutlich stärkere Partner, mit größeren Ressourcen und einer robusteren Wirtschaft. Seine Anziehungskraft könnte in dem Maße wachsen, wie sich die Ukraine annähert. Sollten die wechselseitigen Beziehungen sich weiter intensivieren, würden nicht nur viele Politiker, sondern auch zahlreiche Geschäftsleute aus der Ukraine profitieren. Dabei gilt zu beachten, dass wirtschaftliche Stärke in beiden Ländern meist zu politischem Einfluss führt. Es han-

delt sich bislang zwar um keinen unumkehrbaren Prozess. Doch zahlreiche Faktoren begünstigen Moskaus Bestreben, die Ukraine in den eigenen Einflussbereich – und jenen regionaler Organisationen auf dem GUS-Territorium – zu ziehen.

### Folgen für die EU

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten sich von Janukowytschs demokratischer Rhetorik, die selten die Realität widerspiegelt, nicht beschwichtigen lassen. Sie sollten sich auch darüber im Klaren sein, dass die autoritären Tendenzen in der Ukraine zunehmen werden, wenn das Land seine Beziehungen zu Russland verstärkt. Der große Nachbar wird damit immer mehr zum politischen Vorbild für die ukrainischen Behörden, und die russische Elite dürfte ihre Pendanten in der Ukraine kaum zu demokratischem Verhalten ermutigen. Auch werden solche Bande nicht zu einer höheren Reformbereitschaft in der Ukraine führen. Darüber hinaus bringen es Moskaus anhaltende Hegemonialansprüche gegenüber dem postsowjetischen Raum mit sich, dass die Zusammenarbeit der EU mit Russland bei Projekten, an denen auch Kiew beteiligt ist, mit Schwierigkeiten verbunden sein wird. Ein zunehmendes russisches Engagement in der Ukraine bedeutet also reduzierte Möglichkeiten für eine Kooperation zwischen Ukraine und EU.

Dabei möchte Janukowytsch nicht zu tief in Russlands Einflussbereich geraten. Dies könnte seine Machtstellung bedrohen, um die es ihm vor allem geht. Deshalb hat er das Interesse an der EU keineswegs verloren. Allerdings sind die Angebote, die Brüssel dem Land unterbreitet, momentan nicht sehr attraktiv. Die aktuelle EU-bezogene Agenda der Ukraine erschöpft sich in Verhandlungen für ein Assoziierungsabkommen und Plänen für die Abschaffung der Visapflicht. Keiner dieser Punkte bringt der Ukraine kurzfristig bedeutende Vorteile. Janukowytsch aber muss seine innenpolitischen Anhänger hinreichend belohnen, um sie bei der Stange halten zu können. Sein

Zeithorizont dafür bemisst sich eher in Wochen und Monaten als in Jahren.

Deshalb würde die EU-Politik gegenüber der Ukraine (und anderen östlichen Anrainerstaaen) davon profitieren, kurzfristige Vorteile anzubieten. Diese sollten jedoch an klare Bedingungen geknüpft sein. Beispielsweise könnte der zur Visafrage vorgesehene »Aktionsplan« schnellgreifende Gegenleistungen in Aussicht stellen. Denkbar wäre unter anderem, dass auf Visagebühren verzichtet wird, sobald die Ukraine erste Auflagen erfüllt hat.

Deutschland und andere EU-Staaten haben in dieser Phase eine wichtige Rolle zu spielen. Da die Brüsseler Politik den östlichen Nachbarn gegenüber wenig flexibel ist, könnten sich die Mitgliedstaaten mit kurzfristigen bilateralen Projekten einschalten, etwa in den Bereichen öffentliche Verwaltung, Infrastruktur, Energieeffizienz und Umweltschutz. Solche Vorhaben sollten nicht allzu breit angelegt sein und in ihrer Umsetzung sorgfältig überwacht werden. Erfolge auf dieser Ebene könnten Europas Präsenz in der Ukraine stärken und die Bevölkerung des Landes vom Interesse der EU und ihrer Mitgliedstaaten überzeugen.

Zugleich sollte deutlich signalisiert werden, dass Janukowytschs undemokratische Methoden inakzeptabel sind. Dabei darf es die EU nicht bei allgemeinen Äußerungen der Sorge belassen, die von Kiew erfahrungsgemäß mit ebenso allgemeinen und weitgehend bedeutungslosen Bekenntnissen zur Demokratie erwidert werden. Vielmehr sollte man sich auf konkrete Fälle – z.B. ein bestimmtes Gesetz, Verbot einer Demonstration – konzentrieren und diese weiterverfolgen, wenn die Erklärungen der ukrainischen Seite nicht zufriedenstellen.

Am 22. November wird in Brüssel der nächste EU-Ukraine-Gipfel stattfinden. Der Termin bietet der EU eine günstige Gelegenheit, nicht nur ihre Sorge über undemokratische Tendenzen in der Ukraine zu artikulieren, sondern auch die Bereitschaft zu signalisieren, innerhalb des existierenden politischen Rahmens kurzfristige Vorteile zu offerieren, wo immer dies möglich ist.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010  
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
www.swp-berlin.org  
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

Übersetzt von Ina Goertz

(Deutsche Fassung des  
SWP Comments 24/2010)