

DGAPkompakt

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)
Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e. V.

Februar 2014 N° 4
ISSN 2198-5936

Streit um die Ukraine

Berlin, Brüssel und Moskau müssen
miteinander reden, nicht übereinander

von Christian Wipperfürth



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Streit um die Ukraine

Berlin, Brüssel und Moskau müssen miteinander reden, nicht übereinander

von Christian Wipperfürth

Das innenpolitische Patt droht die Ukraine in weitere Gewalt, in eine schwere Wirtschaftskrise und eine Zerreißprobe zu stürzen. Das Land ist nicht in der Lage, sich eindeutig nach West oder Ost zu orientieren, weil dies jeweils eine Hälfte der Bevölkerung entschieden ablehnt. Der Westen und Russland sollten ihr Lagerdenken aufgeben und gemeinsam mit den ukrainischen Akteuren auf eine Deeskalation hinarbeiten sowie zusammen eine tragfähige Perspektive für das Land erarbeiten.

Nach einer Umfrage der »Stiftung für Demokratische Initiative« gaben Ende Dezember 2013 48% der Befragten an, in einem Referendum für den Beitritt der Ukraine zur EU zu stimmen zu wollen (die nicht zur Debatte steht), 36% wären dagegen. Zugleich jedoch begrüßen 47% die am 17. Dezember 2013 getroffenen Vereinbarungen mit Russland, 28% lehnen sie ab. Nach einer anderen Umfrage zweier angesehenen Institute von Ende Dezember 2013 unterstützen 80% der in der Westukraine Befragten die Proteste, im Osten sind es 30% und im Süden des Landes nur 20%.

Die Wahlergebnisse der Vergangenheit sowie die gegenwärtige geographische Verteilung der Protestaktivitäten sprechen eine deutliche Sprache. Die Ukraine ist innerlich gespalten. Darum betreibt sie seit ihrer Unabhängigkeit 1991 eine Schaukelpolitik zwischen Ost und West. Das Land braucht ebenso intensive und spannungsfreie Beziehungen zum Westen wie zu Russland.

Die Motive von Präsident Janukowitsch

Es spricht viel dafür, dass Viktor Janukowitsch – selbst abgesehen von weltanschaulichen Fragen – nie ernsthaft beabsichtigt hat, sein Land an die EU zu binden. Denn Brüssel war lediglich bereit, im Falle der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens Unterstützung in Höhe von ein paar hundert Millionen Euro zu leisten. Der IWF wiederum forderte für Kredite eine Erhöhung der Gaspreise

innerhalb der Ukraine um 40%. Sowohl Brüssel als auch der Währungsfonds hatten durchaus gute Gründe für ihre Zurückhaltung, denn die Ukraine benötigt tiefgreifende strukturelle Reformen.

Im vergangenen Herbst aber schien es, eine schwere Wirtschaftskrise, wenn nicht der Bankrott der Ukraine sei nur noch eine Frage von Monaten. Das Leistungsbilanzdefizit des Landes betrug 2013 8% der Wirtschaftsleistung, und die Zinsen ukrainischer Staatsanleihen waren zu hoch, um auf Dauer tragbar zu sein. Die Ukraine brauchte Milliarden, ansonsten konnte Janukowitsch davon ausgehen, die Präsidentschaftswahlen Anfang 2015 mit Sicherheit zu verlieren. Der Kreml demonstrierte außerdem deutlich, dass ukrainische Waren nicht mehr freien Zugang zum russischen Markt haben werden, wenn die Ukraine ein Freihandelsabkommen mit der EU abschließt, was die ökonomischen Probleme der Ukraine weiter gravierend verschärft hätte. Die Botschaft Russlands war nachvollziehbar, der Kreml vermittelte sie aber auf eine rabiate Art und Weise.

Ab Ende November begann ein Feilschen hinter den Kulissen. Hierbei war Kiew sehr darauf bedacht, den Preis hochzutreiben. So warnte etwa Wladimir Oleinik, ein Vertrauter von Janukowitsch am 15. Dezember 2013 im »Spiegel«, dass Wladimir Putin die Sowjetunion neu errichten wolle. Er verband dies mit der Aufforderung an den Westen, generös zu sein. Dieser sich ankündigende Bieterwettbewerb setzte Moskau unter Druck. Russland erklärte am 17. Dezember, für bis zu 15 Milliarden

Dollar ukrainische Staatsanleihen zu kaufen und u. a. einen Gaspreisrabatt im Gegenwert von 3 Milliarden Dollar für 2014 einzuräumen. Zusammen entspricht dies etwa 10% des ukrainischen Bruttoinlandsprodukts. Der Bankrott der Ukraine war abgewendet.

Die ukrainische Führung hat sich der Seite zugewandt, die bereit war mehr zu geben. Und das war Moskau, weil die Ukraine für Russland eine ungleich größere emotionale wie wirtschaftliche Bedeutung besitzt als für Brüssel. Der Westen war nicht bereit, der Ukraine die finanzielle Stütze zu sein, die das Land benötigt.

Hat Moskau Kiew nun in der Hand?

Die ukrainisch-russische Vereinbarung über die Gaspreismäßigung ist nur vorläufig. Russland könnte zudem gewährte Kredite zurückziehen und die Ukraine somit in den Konkurs treiben. Wird sich Kiew darum nicht davor hüten, den Unwillen Moskaus hervorzurufen? Kaum: Die Ukraine hat sehr deutlich gemacht, der Zollunion nicht beizutreten. Vor allem aber betonen sowohl die Ukraine als auch die EU, weiterhin ein Assoziierungsabkommen anzustreben. Zusammengefasst: Moskau gibt Kiew Milliarden dafür, dass die Ukraine ein Vorhaben lediglich zurückstellt. Dies ist in Russland außerordentlich umstritten. Russland erhält mit 5% auch nur etwa die Hälfte des Marktzinses, der für die Ukraine derzeit etwa 10% beträgt.

Wenn Moskau eingesetzte Mittel zurückforderte, gäbe es zwei Möglichkeiten: Die Ukraine ginge entweder bankrott oder beispielsweise IWF-Mittel träten an die Stelle der russischen Milliarden. Im ersten Fall verlöre Moskau nicht nur die eingesetzten Mittel, sondern gälte auch als diejenige Macht, die das Land in den Ruin (und eine damit zusammenhängende schwere Wirtschaftskrise) gestürzt hat. Folge: Nicht nur das Geld wäre weg, sondern zugleich wüchsen antirussische Stimmungen erheblich an. Wenn im zweiten Falle einer Rückforderung der Kredite westliche Gelder russische Milliarden ersetzen würden, gälte der Westen als Retter, und

der Ruf Russlands wäre auch bei seinen Freunden in der Ukraine ruiniert.

Russland ist nicht in der Lage, eingesetzte Kredite zurückzufordern, ja kann nicht einmal damit drohen oder eine solche Drohung auch nur andeuten. Kiew hat freie Hand. Folgerichtig erklärte Präsident Wladimir Putin auf dem EU-Russland-Gipfel Ende Januar, dass für Russland die Vereinbarungen mit der Ukraine unabhängig von der jeweiligen Führung in Kiew Gültigkeit besitzen. »Wir werden das nicht rückgängig machen, falls die Opposition an die Macht kommt«, so Putin.

Die Proteste

Seit Ende November hat sich in der Ukraine massiver öffentlicher Protest artikuliert, der in diesem Ausmaß nicht nur für die Führung der Ukraine unerwartet kam. Die Demonstranten fordern aus nachvollziehbaren Gründen politische Reformen innerhalb ihres Landes und erhoffen sich durch eine Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens einen Reformschub und die Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft für ihr Land. Die Proteste sind zudem bei einem Teil der Demonstranten nationalistisch-antirussisch motiviert.

Das ukrainische Staatsoberhaupt sowie das Parlament sind durch Wahlen legitimiert. Die EU hat durch ihre jahrelangen Verhandlungen mit der ukrainischen Führung dokumentiert, dass sie dies nicht in Frage stellt. Gleichwohl könnten Neuwahlen von Parlament und Staatsoberhaupt sowie Verfassungsreformen angebracht sein, um die Gewalt sowie die Zerfallserscheinungen der öffentlichen Ordnung zu beenden.

Sowohl die langjährige Erfahrung als auch die Entwicklung der vergangenen Monate zeigen jedoch, dass auch erneute Urnengänge an der Zweiteilung des Landes nichts ändern werden. Auch ein »proeuropäischer« Präsident und eine »proeuropäische« Mehrheit im Parlament müssten dem Rechnung tragen. Zumal die EU die Erwartungen enttäuschen wird: Eine EU-Aufnahme der Ukraine steht nämlich nicht zur Debatte, vermutlich auf Jahrzehnte

hinaus. Brüssel wird auch nicht die Milliarden bereit stellen wollen, die das Land benötigt.

Westlich-russische Spannungen vertiefen die Spaltung in der Ukraine

Beide Seiten unterstützen »ihr« Lager und neigen dazu, der jeweils anderen Seite die moralische Integrität sowie legitime Interessen abzusprechen. Zahlreiche westliche und russische Stimmen unterstützen die Vertreter jeweils »ihres« Lagers darin, Härte zu zeigen. Dies hat wesentlich dazu beigetragen, die Ukraine in die schwerste Krise ihrer Existenz zu stürzen, die sogar ihre staatliche Integrität gefährden könnte. Dabei ist die Ukraine nicht in der Lage, sich substanziell in die westliche oder die östliche Richtung zu bewegen. Dies wäre existenzgefährdend. Zumindest so lange, wie sich der Westen und Russland im postsowjetischen Raum als Konkurrenten, wenn nicht Gegner betrachten.

Glücklicherweise gibt es auch besonnene Stimmen. So warnte der deutsche Außenminister, Frank-Walter Steinmeier, Ende Januar, die Ukraine könne ihren Weg in die Zukunft nicht finden, wenn Gewalt angewendet werde, unabhängig davon, von welcher Seite sie komme. Dagegen richten zahlreiche andere Politiker Forderungen grundsätzlich nur an die Adresse des jeweils anderen Lagers.

Der Weg aus dem Dilemma

Die Ukraine hat seit November 2013 mehrfach vorgeschlagen, Gespräche im Dreierformat – EU-Russland-Ukraine – zu führen. Russland hat sich dem Vorschlag angeschlossen. Kritiker argumentierten, hiermit erhalte Moskau ein »Vetorecht« in europäischen Angelegenheiten. Dieses Argument ist nicht stichhaltig: Kiew ist aus wirtschaftlichen und politischen Gründen nicht in der Lage, sich einseitig nach Osten oder Westen zu wenden. Und die EU nicht bereit – und auch nicht imstande –, wirklich Verantwortung für die ökonomisch äußerst angeschlagene Ukraine zu übernehmen. Also sollte man sich zusammen setzen.

Außenminister Steinmeier erklärte im Dezember, dass die Ukraine nicht zwischen Ost und West »zerrissen« werden dürfe. Er spricht also aus, dass Kiew eine einseitige Orientierung in die eine oder andere Himmelsrichtung vermeiden muss. Bundeskanzlerin Angela Merkel rief zu Recht dazu auf, von den »Entweder-Oder-Positionen« hinsichtlich der Ukraine abzulassen.

Russische Politiker der zweiten Reihe neigen seit Monaten dazu, Öl ins Feuer zu gießen. Von der Staatsführung kommen jedoch positivere Signale. Präsident Putin wiederholte auf dem EU-Russland-Gipfel Ende Januar 2013 den Vorschlag, eine Freihandelszone zwischen der EU und der aus Kasachstan, Russland und Weißrussland bestehenden Zollunion zu schaffen. Im Falle ihrer Realisierung befände sich die Ukraine nicht mehr in der Zwangslage, sich in die eine oder andere Richtung bewegen zu müssen oder gezogen zu werden, sondern befände sich inmitten des größten Freihandelsgebiets der Welt. Außenminister Sergej Lawrow betonte am 1. Februar auf der Münchner Sicherheitskonferenz, dass sein Land sowohl Partner der Ukraine als auch der EU sei.

Die EU und Russland einigten sich auf dem Gipfel darauf, eine bilaterale Expertengruppe zu bilden, die die wirtschaftlichen Folgen des angestrebten EU-Freihandelsabkommens mit der Ukraine analysieren solle. Dies ist ein richtiger Schritt. Doch er reicht nicht aus. Es ist dringend geboten, dass West wie Ost gemeinsam mäßigend auf die Akteure in der Ukraine einwirken sowie dem Land dabei zur Seite stehen, eine tragfähige politische und wirtschaftliche Ordnung aufzubauen. Ansonsten besteht die Gefahr schwerer Verwerfungen in der Ukraine mit erheblichen und dauerhaften Auswirkungen auf die Nachbarn sowie Rückwirkungen auf das Verhältnis zwischen dem Westen und Russland.

Berlin, Brüssel und Moskau müssen darüber hinaus eine praktische Agenda für Kooperation im postsowjetischen Raum entwickeln, zumindest für eine Koexistenz. Es ist Zeit für Gespräche darüber, was legitime Interessen der jeweils anderen Seite sind, ohne über die Köpfe anderer hinweg zu handeln.

Also unter Teilnahme Kiews und gegebenenfalls anderer.

Westliche »Containment«-Politik und Russland

Westlich-russische Spannungen haben massive Rückwirkungen innerhalb Russlands. Falls die russische Bevölkerung den Eindruck gewinnt, dass der Westen ihr Land isolieren möchte oder dass es ihm Genugtuung bereitet, wenn Moskau außenpolitisch in Schwierigkeiten ist, dann schwächt dies diejeni-

gen in Russland, die nachdrücklich für, nennen wir sie, »westliche Werte« eintreten. Westliche »Falken« spielen denjenigen Kräften in Russland in die Hände, die ihr Land auf einen dauerhaften Sonderweg führen wollen. Eine gemeinsame Deeskalationspolitik hinsichtlich der Ukraine könnte nicht nur die Aussichten auf die Lösung anderer Probleme verbessern, sondern auch auf das innenpolitische Klima innerhalb Russlands entspannend wirken.

Dr. Christian Wipperfürth, Associate Fellow des Forschungsinstituts der DGAP.

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Herausgeber:

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin | Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org

© 2014 DGAP