

Regionen und Oligarchen: Einflüsse auf die ukrainische Außenpolitik

Stewart, Susan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stewart, S. (2011). *Regionen und Oligarchen: Einflüsse auf die ukrainische Außenpolitik*. (SWP-Studie, S 23). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-268186>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Susan Stewart

Regionen und Oligarchen: Einflüsse auf die ukrainische Außenpolitik

S 23
September 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011

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 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Wie Außenpolitik in der Ukraine zustande kommt**
- 11 **Die regionale Dimension als Faktor in der ukrainischen Außenpolitik**
 - 11 Historische und territoriale Entwicklung
 - 12 Ethnische und sprachliche Zugehörigkeit
 - 13 Wirtschaftliche Unterschiede
 - 14 Einstellung der Bevölkerung zu außenpolitischen Themen
 - 16 Die regionale Dimension und die ukrainische Außenpolitik
- 19 **Die Oligarchen: Ihre Interessen und ihr Einfluss auf die Außenpolitik**
 - 19 Die wichtigsten Machtgruppierungen
 - 23 Sektorale Interessen und außenpolitische Präferenzen der Oligarchen
 - 26 Mechanismen der Durchsetzung außenpolitischer Präferenzen der Oligarchen
- 30 **Fazit und Empfehlungen**
- 32 **Abkürzungen**

*Dr. Susan Stewart ist wissenschaftliche Mitarbeiterin
der Forschungsgruppe Russland / GUS*

**Regionen und Oligarchen:
Einflüsse auf die ukrainische Außenpolitik**

Seit dem Amtsantritt von Präsident Viktor Janukowytsch im Februar 2010 wird in Deutschland und der Europäischen Union (EU) mit Interesse beobachtet, wie die Ukraine ihre Außenpolitik (um-)gestaltet. Nach einer ersten Phase, in der es Janukowytsch und einigen Regierungsmitgliedern darum ging, das Verhältnis zu Russland substantiell zu verbessern, befindet sich die ukrainische Außenpolitik jetzt, wie schon unter Präsident Leonid Kutschma (1994–2004), in einer Periode des Lavierens zwischen Ost und West. Von dem Wunsch, es beiden Seiten recht zu machen, zeugt das Bemühen der Ukraine um einen Kompromiss zwischen zwei Kernanliegen: die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen mit der EU fortzusetzen und gleichzeitig die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Russland zu intensivieren. Letztere bleibt derzeit allerdings noch unterhalb der Schwelle eines ukrainischen Beitritts zur Zollunion, der gegenwärtig Russland, Belarus und Kasachstan angehören.

Während man sich in den europäischen Hauptstädten und in politischen Fachkreisen für die Inhalte der ukrainischen Außenpolitik interessiert, bleiben die Faktoren, die den außenpolitischen Prozess in der Ukraine bedingen, oft unterbeleuchtet. In dieser Studie werden zwei dieser Einflussgrößen in den Blick genommen.

Erstens wird die Bedeutung der Regionen für die ukrainische Außenpolitik untersucht. Die unterschiedlichen Prägungen der Regionen sind ein relevanter Faktor für die Entscheidungsfindung in der ukrainischen Außenpolitik. So klaffen zwischen der Bevölkerung im Osten und im Westen des Landes insbesondere die Einstellungen zu außenpolitischen Themen auseinander. Dieser Umstand stellt eine Herausforderung für ukrainische Politiker dar und wird in nationalen Wahlkämpfen gern instrumentalisiert.

Zweitens wird die Rolle der sogenannten »Oligarchen« in der Außenpolitik ergründet. Dabei handelt es sich um Geschäftsleute mit erheblichem wirtschaftlichem und politischem Einfluss, den sie auch in außenpolitischen Fragen geltend machen. Ihre Interessen in diesem Politikfeld basieren auf ihren meist stark diversifizierten und dynamischen Wirtschaftsimperien, die wichtige Verbindungen ins Ausland auf-

weisen. Da die Oligarchen und ihre ökonomischen Aktivitäten einen starken regionalen Bezug innerhalb der Ukraine besitzen, sind ihre außenpolitischen Präferenzen auf Elitenebene gewissermaßen das Pendant zu den oben erwähnten Einstellungen der Bevölkerung in den verschiedenen Regionen zu Fragen der Außenpolitik.

Mit der Behandlung dieser beiden Faktoren sollen zwei weitverbreitete Annahmen über die Ukraine korrigiert werden. Die erste besagt, dass die Ukraine im Hinblick auf eine Vielzahl von Kriterien in einen Ost- und einen Westteil gespalten ist und dass diese Spaltung die innen- und außenpolitische Entwicklung des Landes determiniert. Die zweite Annahme unterstellt den Oligarchen, dass sie jeweils entweder eine pro-EU- oder eine pro-russische Linie verfolgen. In beiden Fällen ist die Wirklichkeit komplexer und dynamischer, als sie sich in den Hypothesen widerspiegelt.

Ein tieferes Verständnis für die Komplexität in diesen beiden Bereichen kann erstens die Fähigkeit stärken, die außenpolitischen Entscheidungen in der Ukraine realitätsnäher zu interpretieren. Zweitens führt ein solches Verständnis, so wäre zu hoffen, zu einem angemesseneren Verhalten gegenüber ukrainischen Akteuren, das deren Interessen stärker berücksichtigt. Das wiederum würde die EU-Akteure in die Lage versetzen, Angebote zu machen, die mit höherer Wahrscheinlichkeit in der vereinbarten Form umgesetzt werden. Bisher leiden Absprachen zwischen der EU und der Ukraine häufig darunter, dass sie auf ukrainischer Seite nur unzureichend implementiert werden. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Verhandler auf EU-Seite in der Regel ein sehr lückenhaftes Bild von den Erwartungen und Bestrebungen der ukrainischen Akteure besitzen. Die Studie möchte einen Beitrag zur Vervollständigung dieses Bildes leisten und insbesondere das Bewusstsein dafür schärfen, dass die Interessen der ukrainischen Oligarchen diversifizierten und flexiblen Charakter haben.

Wie Außenpolitik in der Ukraine zustande kommt*

Institutionell gesehen ist es in der Ukraine Sache des Parlaments (Werchowna Rada), die Prinzipien der Außenpolitik festzulegen (Artikel 85 Ziffer 5 der ukrainischen Verfassung). Das Ministerkabinett übernimmt die Verantwortung für die Umsetzung der Außenpolitik des Landes (Artikel 116 Ziffer 1). Der Präsident ist aber derjenige, der den Staat in internationalen Angelegenheiten vertritt und für die Führung der außenpolitischen Aktivitäten des Landes zuständig ist (Artikel 106 Ziffer 3).

Allerdings sind diese verfassungsrechtlichen Bestimmungen nur begrenzt aussagekräftig, wenn es um den realen Prozess der ukrainischen Außenpolitik geht. In ihnen drückt sich nicht in angemessener Weise aus, welche erhebliche Rolle der Präsident spielt. Dies hängt damit zusammen, dass das Staatsoberhaupt sowohl den Premierminister als auch die restlichen Regierungsmitglieder ernennt, inklusive den Außenminister.¹ Aber auch diese Tatsache erklärt nur unzureichend die enorme Macht, die der Präsident auf die Außenpolitik des Landes ausübt. Diese Macht resultiert aus verschiedenen Faktoren. Erstens ist das Parlament in der Ukraine tendenziell eine schwache Institution. Selbst in der Phase nach den Verfassungsänderungen von 2006, die seine Rolle im Prinzip gestärkt haben, hat das Parlament sein rechtliches Potential nicht ausgeschöpft. Präsident Viktor Janukowytsh hat die Werchowna Rada vorrangig zu einem »Abnickorgan« degradiert, ein Trend, den die Rückkehr zur Verfassung von 1996 im Oktober 2010 bestätigt hat. Politische Parteien sind eher Bündelungen von mächtigen Interessengruppen als ideologische Akteure, die in der Lage wären, zur außenpolitischen Debatte substantiell beizutragen. Zweitens befindet sich der Präsident sowohl im Wahlkampf als auch nach seiner Amtseinführung häufig in Situatio-

nen, in denen er gegenüber der (in- und ausländischen) Öffentlichkeit Aussagen über den außenpolitischen Kurs des Landes treffen muss. Insbesondere in Zeiten, in denen der Außenminister häufig wechselt (wie unter Juschtschenko), bekommen die Worte des Präsidenten mehr Gewicht. Seinen Statements folgen zwar nicht immer exakt entsprechende Taten, doch dienen sie immerhin dazu, den außenpolitischen Kurs im rhetorischen Sinne klarzustellen.

Die Rolle des Präsidenten bei der Konzeptualisierung und Umsetzung der Außenpolitik sollte deswegen nicht unterschätzt werden. Sein Einfluss auf dieses Politikfeld nimmt sogar eher zu, was sich derzeit deutlich unter Janukowytsh zeigt. Die Werchowna Rada hat im Juli 2010 ein Gesetz über die außenpolitischen Prinzipien der Ukraine beschlossen. Es bestätigt aber nur die vom Präsidenten bereits festgelegten Leitlinien der Außenpolitik. Dessen häufige Auftritte haben ihm überdies zahlreiche Gelegenheiten geboten, außenpolitisch relevante Aussagen zu treffen. Außenminister Kostjantyn Hryschtschenko hat in seinem Arbeitsgebiet bislang eine eher untergeordnete Rolle gespielt, obwohl er in einigen EU-Hauptstädten zu Besuch war und es dabei zu durchaus beachteten Zusammentreffen mit europäischen Politikern gekommen ist. In den Medien werden außenpolitische Fragen manchmal kontrovers diskutiert. Es gibt allerdings keinen Grund zu glauben, dass Debatten in der Öffentlichkeit Einfluss auf die Entscheidungen der Exekutive hätten. Sie dienen vielmehr als Beispiel, auf das die ukrainische Elite hinweisen kann, wenn sie den Meinungspluralismus im Land belegen möchte.

Der außenpolitische Prozess in der Ukraine ist eine oft intransparente Mixtur aus formalen und informellen Komponenten. Bei der Ausübung seiner Rolle hat der Präsident sowohl rechtlich fixierte ebenso wie inoffizielle, gewohnheitsmäßige Möglichkeiten, den außenpolitischen Kurs zu bestimmen. Wer direkt oder indirekt zum Präsidenten Zugang erhält, kann die eine oder andere Entscheidung stark beeinflussen. Die nicht verfassungskonformen Instrumente, die verfügbar sind, um auf die Außenpolitik der Ukraine einzuwirken, gehen aber weit darüber hinaus. Ihre Fülle und Durchschlagskraft haben viel zu tun mit der Tat-

* Ich danke Katharina Hoffmann für ihre hilfreichen Kommentare zu einer früheren Version dieser Studie. Mein Dank gilt ebenfalls Iulian Romanyshyn, Franziska Smolnik und Karolin Weber für ihre Unterstützung bei den Recherchen.
1 Zwischen Januar 2006 und September 2010 war eine geänderte Verfassung in Kraft, der zufolge der Präsident lediglich den Außen- und den Verteidigungsminister ernennen durfte, die im Übrigen vom Parlament bestätigt werden mussten.

sache, dass Politik in der Ukraine meist intransparent gestaltet wird und es eine enge Verbindung (und teilweise Überschneidung) von politischen und wirtschaftlichen Kreisen gibt. So werden zwischen Akteuren beider Sphären Deals abgeschlossen, ohne dass die Bevölkerung von deren Inhalten erfährt. Auf diese Weise können bedeutende Ressourcen für Partikularzwecke abgezweigt werden. Die folgende Beschreibung des Außenministeriums trifft sicherlich auch für andere Institutionen zu, die am außenpolitischen Prozess beteiligt sind: »Die Beziehung zwischen dem Außenministerium und den führenden innenpolitischen Institutionen, die die ukrainische Außenpolitik formulieren und beeinflussen, ist in der Regel intransparent, dynamisch und oft beeinflusst von Faktoren wie Parteikonstellationen, persönliche Eigenarten führender politischer Akteure, informelle innere Kreise und wirtschaftliche und Sicherheitsbedingungen.«² Während diese Darstellung in weiten Teilen auch für andere Länder gelten könnte, ist doch die Betonung der Intransparenz und Informalität des außenpolitischen Willensbildungsprozesses für die Ukraine signifikant, da diese Eigenschaften ein noch höheres Maß an Unsicherheit und Zufälligkeit in den Prozess einführen. Dadurch fehlt eine strategische Ausrichtung der ukrainischen Außenpolitik.

Es ist insbesondere die informelle Sphäre, in der die Oligarchen ihre Chancen suchen, auf die Außenpolitik einzuwirken. Dadurch, dass sie meist persönlich im ukrainischen Parlament sitzen oder dort über einen Mittelsmann vertreten sind, können sie sich zwar auch auf formalem Wege außenpolitisch einbringen. Noch wichtiger als ein Sitz im Parlament sind aber intransparente Kanäle, die über den Präsidenten oder ihm nahestehende Persönlichkeiten zur außenpolitischen Steuerung genutzt werden. Solche Kanäle funktionieren auf Basis eines beiderseitigen Abhängigkeitsverhältnisses. Auf der einen Seite ist der Präsident auf seine Unterstützer angewiesen, die ihm politisch und/oder finanziell helfen und ihm den Rückhalt in jenen Regionen verschaffen, aus denen sie kommen. Auf der anderen Seite brauchen diese Förderer den Präsidenten, um sich günstige Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung ihrer wirtschaftlichen Tätigkeiten und für politische Einflussnahme zu sichern. Es kommt also zu einem Einflusskreislauf,

² Yelena Biberman, *Institutional Analysis of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine*, Washington, D.C.: IREX, US Embassy Policy Specialist Program, August 2009, S. 3, <www.irex.org/system/files/Biberman.pdf> (letzter Zugriff am 29.7.2011).

der die Interessen beider Seiten berücksichtigt und andere Akteure ausschließt. Allerdings kann der Präsident mit mehreren Gruppierungen gleichzeitig kooperieren, solange deren Anliegen nicht so widersprüchlich sind, dass er mit einer Handlung einem Akteur ernsthaft schadet, während er einem anderen hilft. Seine Unterstützer können auch unter sich Bündnisse bilden. Das System der informellen Einflussnahme ist also dynamisch und komplex, mit gelegentlichen Ein- und Aussteigern.

Diese formalen wie informellen Einflussmechanismen sind eingebettet sowohl in einen nationalen gesellschaftlichen Rahmen als auch in einen internationalen Kontext. Beide Dimensionen setzen der ukrainischen Außenpolitik Grenzen, wenn auch in unterschiedlicher Weise.

Der nationale Rahmen ist geprägt von einer breiten Kluft zwischen den herrschenden außenpolitischen Einstellungen im Osten und denen im Westen des Landes. Wichtig für die Resonanz dieser Anschauungen ist, dass die Ukraine seit fast sechs Jahren demokratisch durchgeführte Wahlen kennt, die gewählten Politiker also ein Interesse daran haben, die politischen Präferenzen der Wähler ins Kalkül zu ziehen. Da es aber kaum Mechanismen verantwortlichen Handelns gibt, die die Politiker nach der Wahl in ihrem Tun berechenbar machen würden, reduziert sich die Berücksichtigung der öffentlichen Meinung vor allem auf die Zeit des Wahlkampfes. Dann wird auf außenpolitische Fragen eingegangen, um bestimmte Wählersegmente zu gewinnen. Im Lauf des Wahlkampfes treffen führende Politiker dementsprechend außenpolitisch relevante Aussagen über den Kurs, den sie nach der Wahl verfolgen wollen. Allerdings gibt es für sie wegen der fehlenden Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung kaum Anreize, ihre Wahlversprechen zu erfüllen. Meistens haben sie bis zur nächsten Wahlzeit, um ihre Agenda unabhängig von den Erwartungen des Volkes abzuarbeiten. Da die außenpolitischen Präferenzen für die meisten Staatsbürger der Ukraine geringere Priorität haben als andere Themen, wie vor allem die interne wirtschaftliche Entwicklung und die Sozialpolitik, stellen die überwiegenden Bestrebungen der Wähler in diesem Bereich ein ziemlich schwaches Druckmittel gegenüber den Politikern dar.

Insgesamt sind die außenpolitischen Einstellungen der Bevölkerung also eher eine Ressource für die politische Elite, die sie zur Eintreibung von Stimmen bzw. zur Rechtfertigung bestimmter Entscheidungen heranziehen kann, als ein Faktor, der die Politiker

zu konkreten Handlungen in diesem Politikfeld zwingen würde. Nach den lokalen Wahlen im Oktober 2010 ist dies umso mehr der Fall, als sich dabei gezeigt hat, dass die Ukraine unter ihrem heutigen Präsidenten Viktor Janukowytsch weniger auf freie und faire Wahlen setzt als unter seinem Vorgänger Viktor Juschtschenko. Wenn die Wahlen immer stärker manipuliert werden, dürften Politiker noch weniger Anreize haben, ihre außenpolitischen Absichten im Vorfeld der Wahlen zu erläutern und hinterher getreu zu verwirklichen. Dennoch ist die Unterstützung der Bevölkerung bei außenpolitischen Entscheidungen für die Führung des Landes und deren Legitimität nicht unerheblich.³ Sie kann in Zukunft für Janukowytsch eine Rolle spielen, da dieser unter Legitimationsdruck steht und die ukrainischen Bürger mit seinen innenpolitischen und wirtschaftlichen Maßnahmen bislang nicht zu überzeugen vermochte.

Der internationale Kontext hat eine stärkere Wirkung auf die außenpolitischen Möglichkeiten der Ukraine als die nationale gesellschaftliche Sphäre, da externe Akteure (wie zum Beispiel der Internationale Währungsfonds [IWF]) oft in der Lage sind, der Ukraine wichtige finanzielle und (sicherheits-) politische Ressourcen anzubieten. Die geopolitische Situation der Ukraine und die Entwicklung in Europa seit 1989 haben Kiew gezwungen, einen »multivektoralen« Kurs zu verfolgen, der sich gleichzeitig an mehreren außenpolitischen Eckpfeilern und Schwerpunkten orientiert. Insbesondere in den letzten acht bis zehn Jahren hat dieser Kurs zwei Zielrichtungen gehabt: eine der EU und eine Russland zugewandte, mit wechselnder Gewichtung je nach Überzeugung und politischer Lage der ukrainischen Führung. Die Hinwendung und die Beziehungen zu den USA einerseits und zur osteuropäischen Region andererseits sind hierbei als außenpolitischer Faktor zwar stets präsent, aber erkennbar zweitrangig geblieben. Wegen der schwachen Entwicklung des Schwarzmeerraums als Region und der Schwierigkeiten im Verhältnis zwischen der EU und Russland ist die Ukraine in eine Lage gebracht worden, in der 1) die beiden Ausrichtungen nach Ost (Russland) und nach West (EU) zu den Kernorientierungen ihrer Außenpolitik geworden sind und 2) diese beiden Orientierungen oft als konkurrierende verstanden werden, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Ukraine.

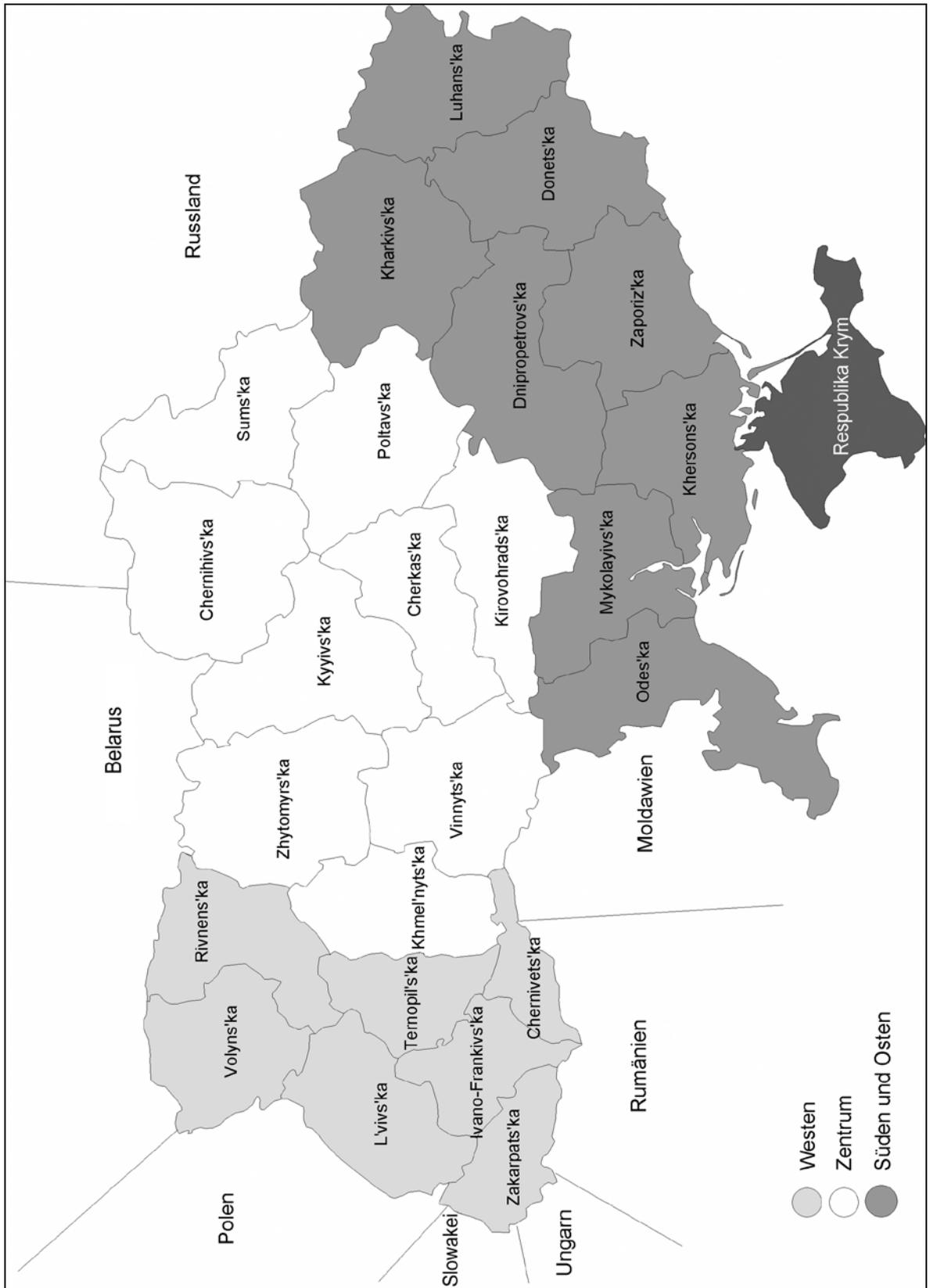
Aufgrund dieser Situation ist Kiew in seiner außenpolitischen Autonomie relativ eingeschränkt. Die Hauptentscheidungen in der Außenpolitik der letzten Jahre sind immer vor dem Hintergrund der Frage getroffen worden: Wie viel EU, wie viel Russland? Allein ist die Ukraine nicht imstande, diese extern gesetzten Prämissen wesentlich umzugestalten; umso weniger als das Land relativ arm an Energieträgern ist und die Ressourcen, die es besitzt, oft ineffektiv und unwirtschaftlich verwaltet. Wenn die ukrainische Führung diesen Umgang mit den heimischen Ressourcen nicht ändert, wird sie nicht in der Lage sein, das Verhältnis zur EU auf der einen und zu Russland auf der anderen Seite maßgeblich mitzubestimmen. Gelingt es ihr allerdings, die erwähnten Ressourcen so einzusetzen, dass das Land zu einem starken und effizienten Wirtschaftsakteur wird, dann könnte die Ukraine die externen Rahmenbedingungen wirksamer mitgestalten, da sie anderen Akteuren etwas Positives zu bieten hätte.

Dieser knappe Überblick über den außenpolitischen Prozess in der Ukraine und dessen nationalen wie internationalen Kontext verweist auf einige Faktoren, die die Gestaltung der ukrainischen Außenpolitik beeinflussen. Im Folgenden werden zwei dieser Faktoren näher untersucht: 1) die Bedeutung der regionalen Dimension für die Außenpolitik und 2) der formale wie informelle Einfluss regional verwurzelter Wirtschaftseliten auf dieses Politikfeld. Die unterschiedlichen regionalen Prägungen sind Teil des oben geschilderten nationalen Rahmens, der insbesondere im Hinblick auf die außenpolitischen Einstellungen der Bevölkerung für die Entscheidungen der Elite relevant wird. Bei den Wirtschaftseliten handelt es sich in erster Linie um Geschäftsleute von nationaler Bedeutung, die sogenannten »Oligarchen«. Sie stehen im Mittelpunkt, weil sie außenpolitische Präferenzen haben, die sie auf der nationalen Ebene vertreten. Allerdings haben sie gleichzeitig eine mehr oder weniger ausgeprägte regionale Bindung, die ihre Interessenlage mitbestimmt. Die regionalen *politischen* Eliten hingegen besitzen im unitären politischen System der Ukraine wenig außenpolitisches Gewicht und werden hier deswegen nicht behandelt.

³ Nathaniel Copsey, *Public Opinion and the Making of Foreign Policy in the »New Europe: A Comparative Study of Poland and Ukraine*, Farnham: Ashgate, 2009, S. 66–67.

Karte

Die Ukraine: Gebiete (Oblasti) und regionales Umfeld



Die regionale Dimension als Faktor in der ukrainischen Außenpolitik

Insbesondere außerhalb der Ukraine ist die Annahme weit verbreitet, dass große historische, ethnische und sprachliche Unterschiede zwischen dem Osten und dem Westen des Landes eines der wesentlichen Hindernisse auf dem Weg zu einer geeinten Ukraine mit einem funktionierenden politischen System seien. Die westliche Öffentlichkeit überbetont diese Divergenzen und überschätzt ihre Folgen für die Entwicklung des Landes. In der Ukraine instrumentalisieren Politiker die regionalen Eigenheiten für Wahlzwecke.⁴ Dadurch werden regionale Stereotypen in der Bevölkerung noch verfestigt.

Doch eine Analyse des historischen Erbes der Regionen, der sprachlichen und ethnischen Unterschiede zwischen den Gebieten (Oblasti), der politischen Einstellungen sowie der wirtschaftlichen Entwicklung zeigt, dass die Differenzen zwischen den Regionen nuancierter sind, als es die schematisierende Rede von einem ausgeprägten Ost-West-Gegensatz suggeriert.⁵ Zweifellos gibt es in allen Bereichen erhebliche Unterschiede (siehe unten). Die Situation in den zentralukrainischen Gebieten sowie der Ausnahmefall der Halbinsel Krim erfordern indes eine subtilere Betrachtung. Die zentralukrainischen Oblasti wirken in mancher Hinsicht moderierend auf die Polarisierung, die extremen außenpolitischen Haltungen auf der Krim verschärfen sie dagegen. Auch ist die Lage im Osten und im Westen weniger homogen als gemeinhin wahrgenommen. Dies zeigt sich insbesondere dort, wo aufgrund spezifischer historischer Entwicklungen kompakt siedelnde Minderheiten leben, deren politische Ansichten und deren Wahlverhalten vom üblichen regionalen Muster abweichen. Bei den außen-

politischen Einstellungen kommt der Ost-West-Unterschied am deutlichsten zum Ausdruck. Doch die Instabilität dieser Meinungen in den zentralukrainischen Regionen relativiert wiederum die Ost-West-Kluft, indem sie eine wechselhafte Zwischenposition in das Gesamtbild einführt.

Historische und territoriale Entwicklung

Als einer der Hintergründe für die Spaltung in Osten und Westen wird in der Regel angeführt, dass die östlichen Gebiete der heutigen Ukraine über Jahrhunderte zum Russischen Reich gehörten, während dies für die westlichen Gebiete nicht zutrifft. Außerdem waren die verschiedenen Territorien der Ukraine unterschiedlich lange Zeit Teil der Sowjetunion. Während der Osten bereits 1922 in die UdSSR eingegliedert wurde, ist der Westen erst während des Zweiten Weltkriegs sowjetisches Territorium geworden. Es gibt aber eine Reihe von Gründen, die Bedeutung dieser beiden Tatsachen bezüglich der vermeintlichen Kluft zwischen dem Osten und dem Westen der Ukraine zu relativieren.⁶

Betrachtet man die heutigen Regionen des Landes unter dem Blickwinkel ihrer geschichtlichen Entwicklung, stellt erstens die Krim eine Ausnahme dar, die erst 1954 an die Ukrainische Sozialistische Sowjetrepublik (SSR) übergeben wurde. Weder gehört die Krim damit historisch gesehen zu jenen östlichen Gebieten, die schon 1922 Teil der Ukrainischen SSR waren, noch kam sie wie die westlichen Gebiete während des Zweiten Weltkriegs zur UdSSR. Die Krim wurde also erheblich später als alle anderen Gebiete der Ukraine angeschlossen und ist noch heute »sowjetischer« als der ukrainische »Osten«. Dies liegt unter anderem daran, dass die Halbinsel zur Heimat vieler hochrangiger sowjetischer Militärs und Angehöriger der Sicherheitskräfte wurde, die sich nach ihrer Pensionierung dort niederließen. Politisch ist die Krim dadurch ein Hort des Konservatismus und der Sowjet-

4 Wilfried Jilge, »Gespalten in Ost und West? Sprachenfrage und Geschichtspolitik in der Ukraine im Kontext der Wahlkämpfe 2004 und 2006«, in: *Ukraine-Analysen*, 19 (13.2.2007), S. 18–22; Mykola Riabchuk, »Die Ukraine: ein Staat, zwei Länder?«, in: *Eurozine*, 16.9.2002, <www.eurozine.com/articles/2002-09-16-riabchuk-de.html> (Zugriff 17.8.2011).

5 Detailliert hierzu siehe Susan Stewart, »Das unsichtbare Zentrum. Regionale Unterschiede in der Ukraine«, in: *Ost-europa*, 60 (Februar–April 2010) 2–4, S. 153–162. Zu den Unterschieden im Osten der Ukraine siehe Peter Rodgers, »Understanding Regionalism and the Politics of Identity in Ukraine's Eastern Borderlands«, in: *Nationalities Papers*, 34 (Mai 2006) 2, S. 157–174.

6 Andreas Kappeler, *Kleine Geschichte der Ukraine*, 3. Aufl., München: C. H. Beck, 2009, insbesondere Kapitel 6, 11 und 12.

nostalgie. Hierzu trägt auch die andauernde Präsenz der russischen Schwarzmeerflotte bei, die bei vielen Einwohnern eine starke positive Assoziation mit der Sowjetmacht hervorruft.

Zweitens verschleiert die krude Teilung in Ost und West die Tatsache, dass der »Westen« keine einheitliche Geschichte besitzt. Wer vom historischen »Westen« der Ukraine spricht, meint in der Regel Galizien, den historischen Raum der heutigen Gebiete Ivano-Frankivs'k, L'viv und Ternopil'.⁷ Damit werden die abweichenden Entwicklungen Transkarpatiens (Zakarpats'ka Oblast') und der Nordbukowina (hauptsächlich Chernivets'ka Oblast') ausgeblendet.⁸ Transkarpatien stand jahrhundertlang unter ungarischer Herrschaft. Noch heute lebt hier eine bedeutende ungarische Minderheit, die in einigen Gegenden die Bevölkerungsmehrheit stellt. Die Nordbukowina gehörte über Jahrhunderte zum Fürstentum Moldau. Zwischen dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg unterstand sie rumänischer Verwaltung. Heute leben hier Angehörige einer rumänischen und einer moldauischen Minderheit, die zwar die gleiche Sprache sprechen, aber ihre individuelle ethnische Identität betonen. Die spezifischen historischen Entwicklungspfade dieser Teile der Ukraine, die ihre Spuren in der Existenz von nationalen Minderheiten und in besonderen Beziehungen dieser Minderheiten zu deren »Mutterstaaten« hinterlassen haben, offenbaren sich in deutlichen Unterschieden zwischen diesen Gebieten und Galizien.

Drittens hat auch der sogenannte Osten kein einheitliches Gepräge. Selbst wenn die Zugehörigkeit zum Russischen Reich ein gemeinsamer Nenner ist, hatten die Landesteile durchaus unterschiedliche Beziehungen zu Moskau. So war die sogenannte Sloboda-Ukraine, das Gebiet um Charkiv (bzw. Kharkiv) östlich des Flusses Dnipro, Moskau deutlich höriger als der Saporozher Sitsch. Kosaken prägten beide Regionen, doch die Unabhängigkeitsbestrebungen der Sitsch-Kosaken waren stärker als die in der Sloboda-

⁷ Die Gebiete werden manchmal in der Adjektivform (mit -s'ka am Ende, so auch in der Karte, S. 10), manchmal (wie hier) mit der Bezeichnung der gleichnamigen Hauptstadt benannt. Im Text wird die deutsche Transliteration der ukrainischen Bezeichnungen benutzt, in der Landkarte auf S. 10 hingegen die englische. Deswegen findet man in der Studie zwei Schreibweisen für das Gebiet Charkiv (Kharkiv) bzw. Charkivs'ka (Kharkivs'ka).

⁸ Hier wird aus Platzgründen auf eine Nachzeichnung der geschichtlichen Entwicklung des Gebiets Wolhynien (Oblasti Volyns'ka und Rivnens'ka) verzichtet, die auch in Teilen anders verlaufen ist als jene Ostgaliziens.

Ukraine.⁹ Das Kosakenhetmanat, die Territorialherrschaft der Kosaken, erreichte seinen Höhepunkt nach dem Aufstand von 1648 unter Bohdan Chmel'nyč'kyj. Damals umfasste es etwa die Hälfte der heutigen Ukraine, und zwar nicht nur das Gebiet des heutigen »Ostens«, sondern auch einen breiten Streifen in der Mitte des Landes. In Anbetracht dieser historischen Hintergründe wird das übliche holzschnittartige Bild von der Teilung der Ukraine in Ost und West fragwürdig. Die Realität ist komplexer und differenzierter.

Ethnische und sprachliche Zugehörigkeit

Eng verbunden mit den divergierenden historischen Entwicklungspfaden der ukrainischen Regionen ist die Frage nach den Unterschieden in Sprache und ethnischer Zugehörigkeit der Bevölkerung. Nach einem verbreiteten Stereotyp ist der Westen »ukrainisch«, der Osten »russisch«. Ethnisch gesehen ist dies nur bedingt der Fall, da ethnische Ukrainer in allen Gebieten (Oblasti) außer der Krim die Mehrheit bilden.¹⁰ Dennoch stimmt es, dass in den östlichen Gebieten wesentlich mehr ethnische Russen leben als im Westen. Allerdings differiert die Lage auch im Osten. So sind in Luhans'k 39 Prozent der Bevölkerung ethnische Russen, in Charkiv 25,6 Prozent. In den zentralen Landesteilen beträgt der Anteil der Russen fünf bis sieben Prozent, während jener der Ukrainer meistens 90 Prozent überschreitet. In manchen Gebieten leben ethnische Minderheiten, die im politischen und sozialen Leben dieser Regionen eine gewisse Rolle spielen. Hier wären insbesondere die Krimtataren zu erwähnen, die 12,1 Prozent der Bevölkerung der Halbinsel stellen, aber auch die ungarische Minderheit in Transkarpatien (12,1 Prozent) und die rumänische in der Nordbukowina (12,5 Prozent).

Nicht wenige ethnische Ukrainer bezeichnen Russisch als ihre Muttersprache (14,8 Prozent). Andere (weitere 7,5 Prozent) geben an, Russisch als »Sprache des täglichen Gebrauchs« zu nutzen.¹¹ Da diese vor

⁹ Kappeler, *Kleine Geschichte der Ukraine* [wie Fn. 6], S. 75–76.

¹⁰ Wo nicht anders vermerkt, stammen die Daten von der Volkszählung 2001. Zur Ethnizität siehe <<http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>>, zur Sprache <<http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/language/>> (Zugriff 14.4.2011).

¹¹ Volodymyr Kulyk, *Language Policy in Ukraine: What People Want the State to Do*, Paper Presented at the Association for the Study of Nationalities Conference »Empires and Nations« in Paris, 3.–5.7.2008.

allein in den östlichen Gebieten leben, verstärken sie den Anschein einer sprachlichen Teilung der Ukraine in Ost und West. Allerdings gibt es innerhalb des Ostens wesentliche Unterschiede. So erklären 58,7 Prozent der Ukrainer im Donets'ker Gebiet, dass Russisch ihre Muttersprache sei, während es im Oblast' Charkiv nur 25,8 Prozent sind. Russisch wird im Westen des Landes kaum gesprochen, und Ukrainisch ist im Osten nicht besonders präsent, obwohl es in einigen ländlichen Gegenden überwiegt. Die zentralen Landesteile bewegen sich statistisch gesehen in der Mitte, während die Krim eine Ausnahme darstellt: 77 Prozent der dortigen Bevölkerung geben Russisch als ihre Muttersprache an, lediglich 10,1 Prozent Ukrainisch.

West-Ost-Unterschiede in der Sprache sind also zweifellos vorhanden. Aber auch hier gilt es zu nuancieren. Erstens sollten die zentralen Gebiete der Ukraine nicht vernachlässigt werden, die beim Verhältnis zwischen Ukrainisch und Russisch eine mittlere Position einnehmen. Zweitens besteht ein Stadt-Land-Gefälle. Ukrainisch wird im Osten durchaus gesprochen, vor allem auf dem Land. Daneben gibt es das Phänomen »suržyk«, ein Gemisch aus Russisch und Ukrainisch, das insbesondere im Osten oft als Umgangssprache verwendet wird und den ambivalenten kulturellen Charakter der östlichen Gebiete dokumentiert. Eine Ausnahmestellung innerhalb der Ukraine, die schon im Abschnitt zu den historischen Unterschieden hervorgehoben wurde, hat die Krim auch in sprachlicher Hinsicht. Die Charakterisierung des Ostens als »russisch« hält der Realität nicht stand. Die Sprachensituation der Region ist vielschichtig und erfordert eine differenziertere Betrachtung.

Wirtschaftliche Unterschiede

Einem Stereotyp zufolge ist der ukrainische Westen agrarisch geprägt, der Osten hingegen industriell. Zwar entspricht dies weitgehend der Realität, bei einer solchen schematischen Zweiteilung werden allerdings erneut die zentralukrainischen Gebiete und die Verschiedenartigkeit der Wirtschaftsstruktur des Ostens übersehen. Teile des Zentrums, besonders die Oblasti Zhytomyrs'ka und Vinnyts'ka, sind stark landwirtschaftlich orientiert, aber in vielen Gebieten der Zentralukraine gibt es sowohl Landwirtschaft als auch industrielle Produktion wie Maschinenbau oder Metallurgie. Während die Montanindustrie im äußersten Osten insbesondere im Kohlerevier Donbass dominiert, sind andere industrielle Wirtschaftszweige wie

der Flugzeugbau in mehreren Teilen des Ostens präsent. Außerdem hat fast jedes Gebiet im Osten ein eigenes Wirtschaftsprofil. Da die ukrainische Industrie im Osten konzentriert ist, sind auch die Oligarchen, die diese Unternehmen kontrollieren, primär an der Entwicklung dieses Landesteils interessiert und besonders einflussreich. Weil diese Oligarchen politische Kandidaten finanzieren und ihnen nach erfolgter Wahl weiter zur Seite stehen, ist die Vernachlässigung des Westens fast programmiert. Dies heißt im Umkehrschluss jedoch nicht, dass sich die Ostregionen einer flächendeckenden Wirtschaftsförderung erfreuen dürften; zu stark variieren die jeweiligen ökonomischen Schwerpunkte und Interessen der Oligarchen, wie unten zu zeigen sein wird. So kommt es eher zu punktueller Unterstützung für bestimmte Betriebe und Branchen als zu strategischen Reformen.

Allerdings reicht es nicht aus, die Ukraine methodisch in eher industriell und eher agrarisch geprägte Regionen aufzuteilen. Auch die Dynamik der Betriebe und deren Wettbewerbsfähigkeit gilt es zu berücksichtigen, will man die Entwicklung der verschiedenen Landesteile angemessen bewerten. Dabei erweist sich, dass vier Gebiete (Kyyivs'ka, Donets'ka, Dnipropetrovs'ka und Zaporiz'ka) erheblich wettbewerbsfähiger sind als der Rest des Landes.¹² Außerdem wächst die Kluft zwischen den erfolgreichen und den weniger erfolgreichen Oblasti zunehmend. In den letzten zehn Jahren ist es den Regionen, die sich wirtschaftlich unterdurchschnittlich entwickelt haben, nicht gelungen, ihre Situation zu verbessern. Das Lohngefälle zwischen den besser und den schlechter gestellten Landesteilen ist wesentlich größer geworden.¹³ Auch bei der Exportfähigkeit und der Attraktivität für ausländische Direktinvestitionen zeigt sich diese Diskrepanz. Die exportstärkste Region ist Donets'k, die attraktivste für ausländische Direktinvestitionen Dnipropetrovs'k, während die in beiden Beziehungen schwächsten Gebiete Ternopil' und Chernivets'ka im Westen liegen.¹⁴ Diese beiden Oblasti sind Problemfälle: Es sind dies die einzigen, deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit weniger als 50 Prozent des ukrainischen Durchschnitts beträgt.

¹² Sergiy Romanyuk, »Competitiveness of Regions: Theoretical and Practical Approaches«, in: *National Security & Defence*, (2008) 4, S. 45.

¹³ Ebd., S. 45–46.

¹⁴ [Ohne Autor] »Ukraine: Regional Policy and the State of Competitiveness of Regions«, in: *National Security & Defence*, (2008) 4, S. 12–29 (19).

Auch die Landwirtschaft entwickelt sich in den Regionen unterschiedlich. In etwa der Hälfte der Gebiete stieg die landwirtschaftliche Produktion 2006 und 2007, während sie im Rest der Ukraine sank. Die meisten Gebiete mit wachsender Produktion liegen im Westen und in der Zentralukraine. Eine Ausnahme bildet die Krim, deren Agrarproduktion mit 13,4 Prozent den stärksten Zuwachs verbuchte. Die meisten der Regionen, in denen die landwirtschaftliche Produktion schrumpfte, liegen im Osten und Süden der Ukraine. Schlusslichter waren die Gebiete Odesa und Mykolajiv. In beiden sank die Produktion um 38 Prozent gegenüber 2006.¹⁵ Insgesamt gab es in den letzten Jahren einen allgemeinen Rückgang in der Landwirtschaft, der das Bruttoregionalprodukt der davon abhängigen Gebiete niedrig gehalten hat. Da diese hauptsächlich im Westen liegen, verstärkt dieser Trend den ökonomischen Ost-West-Unterschied insofern, als die westlichen Gebiete wesentlich ärmer als die östlichen und insgesamt rückständiger geblieben sind. Die erwähnte Ertragsminderung im Osten scheint damit zusammenzuhängen, dass die Landwirtschaft dort eine immer geringere Rolle spielt. Die Gebiete im Osten setzen auf lukrativere Arten der Produktion, wobei sie sich auf die vorhandene Großindustrie stützen.

Dennoch ist die Situation auch im Osten nicht rosig. Der industrielle Sektor in der Ostukraine basiert auf wenigen Branchen; der Dienstleistungsbereich trägt in der Regel weniger als acht Prozent zum jeweiligen Bruttoregionalprodukt bei.¹⁶ Die meisten Unternehmen sind sehr stark vom globalen Markt abhängig, weshalb sie die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 besonders hart trafen. Die Maschinenbaubranche der Ukraine musste einen Produktions- und Absatzrückgang von bis zu 46 Prozent verkraften, während die Industrieproduktion des Landes insgesamt um 21,9 Prozent zurückging.¹⁷ Insbesondere in der Stahl- und Chemieindustrie zeigte die Krise die Verletzbarkeit der wenig diversifizierten ukrainischen Wirtschaft klar auf.

¹⁵ Ebd., S. 20.

¹⁶ Ebd., S. 21.

¹⁷ Delegation der deutschen Wirtschaft in der Ukraine, »News aus der Ukraine«, 20.1.2010, <[http://ukraine.ahk.de/index.php?id=502&tx_ttnews\[tt_news\]=473&cHash=f7a1aa0a5b](http://ukraine.ahk.de/index.php?id=502&tx_ttnews[tt_news]=473&cHash=f7a1aa0a5b)> (Zugriff 17.8.2011).

Einstellung der Bevölkerung zu außenpolitischen Themen

Was die Einstellungen zu außenpolitischen Fragen betrifft, gibt es wesentliche Unterschiede zwischen dem Osten und Westen der Ukraine. Wie Paul Kubicek bemerkt hat: »Die Region ist der wichtigste Faktor bei der Bestimmung der außenpolitischen Orientierung« in der Ukraine.¹⁸ Gerade mit Blick auf diesen Bereich wird von einer »inneren Spaltung« des Landes gesprochen.¹⁹ Ein Beispiel für die Polarisierung innerhalb der Bevölkerung liefert die verschiedenartige Bedrohungswahrnehmung. Nach einer Umfrage des Razumkov-Zentrums im Jahr 2009 meinten 12,3 Prozent der Bevölkerung im Westen, die Nato sei eine Bedrohung für das Land. In der Zentralukraine teilten 29,1 Prozent, im Osten 35,9 Prozent diese Auffassung. Und im Süden des Landes, wohl durch die Einbeziehung der Krim, vertraten gar 47,4 Prozent diese Ansicht.²⁰ Auf die Frage, ob Russland eine Bedrohung für die Ukraine darstelle, waren die Resultate umgekehrt: 44,5 Prozent im Westen und 13,9 Prozent im Osten bejahten dies. Im Süden und in der Zentralukraine waren es 12,6 bzw. 19,7 Prozent. Die zentralukrainischen Gebiete nehmen zwar eine Mittelposition ein, aber die außenpolitischen Einstellungen der dortigen Bevölkerung sind näher an denen des Ostens als an denen des Westens. Dagegen plädierte ein nahezu gleich großer Anteil der Befragten im Westen (30,5 Prozent), in der Zentralukraine (36,4 Prozent) und im Osten (35,3 Prozent) für einen »blockfreien« Status der Ukraine, wie er im Juli 2010 durch das Gesetz über die innen- und außenpolitischen Grundsätze des Landes fixiert worden ist. Etwas weniger Rückhalt findet diese Entscheidung im Süden (21,2 Prozent). Dies hängt mit der schon erwähnten außerordentlich russlandfreundlichen Einstellung der Krimbewohner zusammen, die befürchten, dass man

¹⁸ Paul Kubicek, »Regional Polarisation in Ukraine: Public Opinion, Voting and Legislative Behaviour«, in: *Europe-Asia Studies*, 52 (2000) 2, S. 273–294 (282).

¹⁹ Klemens Büscher, »Gemeinsam zerrissen. Die innere Spaltung der Ukraine«, in: Martin Malek (Hg.), *Die Ukraine: Zerrissen zwischen Ost und West? Eine Bestandsaufnahme der Außen- und Sicherheitspolitik unter Präsident Viktor Juschtschenko*, Wien, März 2007 (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 2/2007), S. 17–43.

²⁰ [Ohne Autor] »Security in the Public Eyes: From National to Personal«, in: *National Security & Defence*, (2009) 2, S. 47–56, <www.razumkov.org.ua/eng/files/category_journal/NSD106_eng_8.pdf> (Zugriff 14.4.2011). Alle Daten in diesem Absatz stammen aus dieser Quelle.

sich mit einem blockfreien Status eine intensivere Sicherheitskooperation mit Moskau verbaut. Umfragen zu der mit Russland vereinbarten verlängerten Stationierung der Schwarzmeerflotte in Sewastopol zeigen, dass im Süden und Osten der Ukraine etwa 80 Prozent der Bevölkerung glauben, diese Übereinkunft komme der Sicherheit der Ukraine zugute. In den zentralen Gebieten waren rund 40 Prozent dieser Auffassung, während sie im Westen nur von knapp 20 Prozent der Befragten geteilt wurde. Zwei Drittel der Einwohner der westlichen Gebiete antworteten, dass der Vertrag den Grad der Sicherheit ihres Landes nicht erhöhe.²¹

Die Einstellungen zu außenpolitischen Fragen sind in den meisten Regionen konstant. Seit dem Jahr 2000 tritt eine Mehrheit von etwa 60 Prozent im Westen dafür ein, dass die Ukraine ihre außenpolitische Priorität auf die Beziehungen zur EU legen solle. Für eine andere Ausrichtung sprachen sich in der Regel nicht mehr als 12 bis 13 Prozent aus. Seit der Orangen Revolution ist die Situation im Osten und im Süden umgekehrt: Hier plädieren 60 bis 70 Prozent dafür, dem Verhältnis mit Russland Vorrang einzuräumen. Dagegen sind meist nur 20 Prozent oder weniger der Meinung, primär müssten die Verbindungen mit der EU gefestigt werden.²²

Was außenpolitische Fragen betrifft, kann man also von einer tiefen und dauerhaften Kluft zwischen Ost und West sprechen. Dagegen sind die außenpolitischen Haltungen in der Zentralukraine in Bewegung. Der Ausbau der Beziehungen zur EU stand für die Befragten hier früher an erster Stelle, aber in der letzten Zeit hat Russland der EU diesen Rang abgelassen. Maßen unmittelbar nach der Orangen Revolution 46,9 Prozent (Februar 2005) einer engen Partnerschaft mit der EU Priorität zu, so waren es im März 2009 nur noch 26,5 Prozent. Im gleichen Zeitraum entwickelte sich der Trend in Bezug auf das Verhältnis zu Russland gegenläufig: von 27,9 Prozent im Februar 2005 auf 46 Prozent im März 2009. Bis Mai 2010 hatten sich die Einstellungen fast angeglichen: 36,9 Prozent gaben guten Beziehungen mit Russland den Vorzug, während 33,4 Prozent den Ausbau des Verhältnisses mit der EU wichtiger fanden. In der Zentralukraine fluk-

tuieren die außenpolitischen Anschauungen also deutlich mehr als im Osten und Westen.

Die Krim bildet auch bei den außenpolitischen Präferenzen einen Extremfall, wie schon oben anhand der Umfrageergebnisse für die südliche Region deutlich wurde. 2008 meinten 75 Prozent der Krimbewohner, dass die Beziehung zu Russland Priorität in der ukrainischen Außenpolitik genießen sollte. Nur 12,9 Prozent sagten dies für das Verhältnis zur EU.²³ Mehr als die Hälfte, 52,1 Prozent, sprachen sich gegen eine EU-Mitgliedschaft der Ukraine aus; 25,9 Prozent waren dafür.²⁴

Umfragen seit der Wahl von Janukowytsch im Februar zeigen, dass die Mehrheit der Bürger mit seinem außenpolitischen Kurs zufrieden ist, aber auch, dass dieser Rückhalt vor allem im Osten und Süden stark ist. Im Mai 2010 bekam Janukowytsch von den Befragten 3,28 von 5 Punkten für seine Außenpolitik, im Vergleich zu 2,50 für Juschtschenko im November 2009. Allerdings hatte Juschtschenko kurz nach seiner Wahl (im April 2005) ähnliche Werte wie Janukowytsch jetzt (3,44).²⁵ Es kann sich also um ein »Flitterwochen-Phänomen« handeln. Hierfür spricht, dass im Juli 2011 46 Prozent der Bevölkerung sehr oder eher unzufrieden waren mit der Außenpolitik ihres Landes, während nur 30 Prozent sehr bzw. eher zufrieden waren.²⁶ Es bleibt abzuwarten, ob sich dieser Trend bestätigt, falls die EU und die Ukraine 2012 wie vorgesehen ein Assoziierungsabkommen unterzeichnen.

Was bedeuten diese Unterschiede für die Außenpolitik des Landes? Es ist wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass die regionalen Machthaber meistens nicht gewählt, sondern von Kiew aus bestimmt werden. Dies trifft insbesondere auf die Gouverneure zu, die dafür sorgen sollen, dass sich das Zentrum auf loyale Machtstrukturen in den Regionen stützen kann. Als Ernannte müssen sie auf die Meinungen der Wähler in ihren Oblasti keine Rücksicht nehmen. Die demokratische Feedback-Schleife ist also hauptsächlich für Wahlen auf nationaler Ebene relevant. Auch hier gilt, dass die gewählten Politiker wegen des Feh-

21 [Ohne Autor] »Ukraine's Foreign and Security Policy: Public Opinion«, in: *National Security & Defence*, (2010) 4, S. 58–72 (65).

22 [Ohne Autor] »Ukraine-Russia Relations in Assessments of Ukraine's Citizens«, in: *National Security & Defence*, (2009) 4, S. 72–84, <www.razumkov.org.ua/eng/files/category_journal/NSD108_eng_10.pdf> (Zugriff 14.4.2011).

23 [Ohne Autor] »Comprehensive Results of Sociological Surveys«, in: *National Security & Defence*, (2008) 10, S. 51–72 (58).

24 Ebd., S. 59.

25 »Ukraine's Foreign and Security Policy« [wie Fn. 21], S. 63.

26 United States Agency for International Development, *Public Opinion in Ukraine 2011: Findings from the IFES 2011 Survey in Ukraine*, <www.ifes.org/Content/Publications/Press-Release/2011~/media/Files/Publications/Survey/2011/Public_Opinion_in_Ukraine_2011_Presentation.pdf> (Zugriff 14.9.2011).

lens von Instanzen und Verfahren, die sie zu verantwortlichem Handeln zwingen würden, die Wählerpräferenzen bis zum nächsten Wahlkampf ignorieren dürfen, ohne dafür »bestraft« zu werden, und sei es durch Abwahl. Hinzu kommt, dass das Janukowyttsch-Regime dabei ist, die Ansätze der ukrainischen Demokratie systematisch zu konterkarieren, wie die Entwicklung in den Bereichen Medien, Justiz, Umgang mit der Zivilgesellschaft und Durchführung der Kommunalwahlen zeigt.²⁷ Dies wird in Zukunft vermutlich zur Folge haben, dass Wahlen in der Ukraine demokratischen Ansprüchen noch weniger genügen als zuvor. Dann wird sich der ohnehin schwache Zusammenhang zwischen den Wahlversprechen der Politiker und deren späteren Handlungen noch weiter lockern.

Die Berücksichtigung der Präferenzen eines Teils der Bevölkerung kann im Übrigen dazu führen, dass die Kluft zwischen Ost und West vertieft wird. Janukowyttschs ursprüngliche einseitige Ausrichtung auf Russland seit seiner Wahl im Februar 2010 hat einen bedeutenden Teil der Wähler von der Führung des Staates entfremdet und kam den Sympathien der anderen in extrem parteiischer Weise entgegen. Insofern verstärkt der Präsident mit seinem Verhalten die Spaltung des Landes. Die Institution der demokratischen Wahlen ist in der Ukraine nicht stark genug, um den Präsidenten zu einer Kompromisshaltung in außenpolitischen Fragen zu zwingen.²⁸ Dies traf genauso für den ehemaligen Präsidenten Juschtschenko zu, der mit seiner pro-westlichen Außenpolitik viele Wähler im Osten und Süden des Landes verschreckte und abstieß. Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass in diesem System vor allem den Interessen des Ostens Rechnung getragen wird, da dort der Großteil der Bevölkerung lebt und das Wählerpotential dementsprechend größer ist.²⁹ Dass unter Juschtschenko die außenpolitischen Präferenzen des

Ostens weitgehend ignoriert wurden, lässt sich durch mehrere Faktoren erklären: Juschtschenkos eigene Haltung in der Außenpolitik, die Agenda der Orangen Revolution sowie das Verhalten Russlands gegenüber der Ukraine.

Die regionale Dimension und die ukrainische Außenpolitik

Die Geschichte eines geographischen Gebiets formt die regionale Identität und prägt bestimmte politische Neigungen der dort lebenden Bevölkerung mit. Allerdings sind historische Unterschiede nur ein Faktor unter vielen, wenn es um außenpolitische Präferenzen geht. Deswegen sind Aussagen über den Zusammenhang von Außenpolitik und geschichtlicher Entwicklung gewagt und sollten nur unter Berücksichtigung anderer prägender Einflüsse getroffen werden, weil sie sonst möglicherweise zu kurz greifen. Historische Verbindungen gehen meist Hand in Hand mit geographischer Nähe; so arbeiten die Grenzregionen im Osten mit Russland zusammen, während verschiedene Akteure in den Gebieten im Westen mit Polen oder Ungarn kooperieren. Dies wiederum bleibt nicht ohne Wirkung auf die Außenpolitik der Oblasti, die allerdings sehr begrenzt ist, und auf die außenpolitischen Einstellungen der jeweiligen regionalen Bevölkerung.

Ukrainischsprachige Bürger nehmen in aller Regel eine pro-westliche Haltung ein, während ethnische Russen, deren Muttersprache Russisch ist, eine Pro-Russland-Einstellung an den Tag legen.³⁰ Bei den vielen ethnischen Ukrainern mit Mutter- bzw. Alltagssprache Russisch ist die Gesinnung weniger eindeutig. Sie leben mehrheitlich im Osten und in den zentralen Gebieten. Der gemischte Charakter ihrer Identität bringt es mit sich, dass die im Zentrum Ansässigen nicht mit einer bestimmten außenpolitischen Meinung identifiziert werden können, während bei den im Osten siedelnden ethnischen Ukrainern wohl wegen ihrer Muttersprache, der Nähe zu Russland und den herrschenden Auffassungen der ethnisch russischen Bevölkerung überwiegend Sympathien für Russland zu beobachten sind. Jedenfalls ist eine Verknüpfung zwischen ethnischen bzw. sprachlichen

²⁷ Susan Stewart, *Überraschungen in der Ukraine: Die Demokratie auf dem Rückzug, Russland auf dem Vormarsch*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2010 (SWP-Aktuell 73/2010).

²⁸ Der neuerliche Umschwung zugunsten der EU in der ukrainischen Außenpolitik erklärt sich weniger durch die Polarisierung in der Gesellschaft, sondern eher durch das Verhalten Russlands, das mit sehr hohen Erwartungen, wenig Kompromissbereitschaft und einer Reihe von Drohgebärden die ukrainische Führung von weiteren kooperativen Schritten abgeschreckt hat.

²⁹ Zur Bevölkerung der Regionen siehe <www.citypopulation.de/Ukraine-Cities.html#Land> (Zugriff 14.4.2011).

³⁰ Siehe z. B. Viktorija Zor'ko, »Osoblyvosti ocinky hromadjanamy Ukrainy zovnišn'oji polityky deržavy« [Besonderheiten der Einschätzung der Bürger der Ukraine zur Außenpolitik des Staates], in: *Stratehichni priorityty*, 3 (2009) 12, S. 224–230, <http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/StPrior_12/30.pdf> (Zugriff 18.4.2011).

Merkmale und außenpolitischen Präferenzen nicht möglich, ohne weitere Faktoren (Geographie, Demographie) einzubeziehen.

Wirtschaftliche Unterschiede haben Folgen für die Außenpolitik, weil sie dazu führen, dass bestimmte Regionen für externe Investoren reizvoller sind als andere. Das Hauptinteresse gilt diesbezüglich dem Osten, da hier die meiste Industrie angesiedelt ist. Zwar sind auch einige Fördermittel in die Landwirtschaft geflossen, doch alles in allem ist dieser Sektor unter anderem wegen der ungelösten Probleme mit Landeigentum für viele Finanziere unattraktiv.³¹ Aus diesem Grund haben der Westen sowie Teile des Zentrums der Ukraine von den ohnehin begrenzten Kapitalströmen in das Land weniger profitiert als der Osten. Was den Industriesektor betrifft, ist das Bild differenziert: Während sich Investoren aus der EU für modernisierte Werke mit hochwertiger Produktion interessieren, ist ihren Pendanten aus Russland stärker an der Pflege von Seilschaften sowie an der Möglichkeit gelegen, intransparente Strukturen zu nutzen. Ein Beispiel hierfür ist die langjährige Zusammenarbeit zwischen *Gazprom* und dem ukrainischen Geschäftsmann Dmitrij Firtasch beim undurchsichtigen Gasvermittler *RosUkrEnergo*. Außerdem suchen russische Kapitalgeber nach Chancen, ihre Gelder in einer etwas sichereren Umgebung mit einer vertrauten (Geschäfts-)Kultur unterzubringen. Die Art und Richtung der wirtschaftlichen Entwicklung in der jeweiligen Region ist also durchaus von außenpolitischer Relevanz.

Die öffentliche Meinung wird hier als Teil einer regionalen Dimension betrachtet, die die ukrainische Außenpolitik zumindest indirekt beeinflusst. Jeder ukrainische Präsident ist sich bewusst, dass es im Osten und Westen des Landes grundsätzlich gegenläufige Meinungen zu außenpolitischen Themen gibt. Oft wird die These aufgestellt, dass die Ukraine deswegen zu einer ausgewogenen Außenpolitik »verurteilt« sei, einer Politik, die zwischen dem Westen (EU, USA, Nato) und Russland zu balancieren versucht. Allerdings hat sich diese Mutmaßung nur während der Amtszeit von Leonid Kutschma wirklich bestätigt, und auch in dieser Zeit (1994–2005) haben interne Machtkämpfe den Präsidenten manchmal zu außen-

politischen Entscheidungen getrieben, mit denen er von seinem Gratwanderungspfad abwich. Dies kam insbesondere gegen Ende der zweiten Amtsperiode des Präsidenten vor, als dieser sowohl von Seiten der Bevölkerung als auch von Teilen der ukrainischen Elite unter Druck geriet und in Russland nach Unterstützung suchte.

Unter Juschtschenko wendete sich die ukrainische Außenpolitik viel einseitiger in eine pro-westliche Richtung. Allerdings hing dies nicht ausschließlich von Juschtschenko und seinen Unterstützern ab, sondern auch von der russischen Elite, die sehr negativ auf die Annäherung der Ukraine an die Nato reagierte und nach und nach die Wertigkeit der Beziehungen zur Ukraine (insbesondere zu Juschtschenko persönlich) herabstufte.³² Das Resultat war eine sehr auf den Westen fokussierte Außenpolitik. Unter Janukowytsch schien zunächst das Gegenteil einzutreten: Der neue Präsident setzte einen sehr starken Akzent auf die Beziehungen zu Russland und rückte von der Nato wieder ab, teilweise auch von der EU.³³ Die Grenzen dieses Ansatzes in Bezug auf Russland sind jetzt wohl erreicht. Dennoch zeigen diese Entwicklungen, dass die These, die ukrainische Außenpolitik sei geradezu zu einer Balance zwischen Russland und dem Westen gezwungen, revidiert werden muss. Zumindest muss man einräumen, dass sie nicht zu jeder Zeit oder für eine bestimmte Amtszeit gilt, sondern sich allenfalls innerhalb eines längeren Zeitraums bewahrt, indem die polarisierten außenpolitischen Einstellungen in der Bevölkerung zusammen mit anderen Faktoren dafür sorgen, dass das Land nicht dauerhaft ausschließlich eine außenpolitische Richtung einschlägt.

Insgesamt können zwei paradoxe Schlussfolgerungen gezogen werden. Erstens belegt eine nähere Auseinandersetzung mit der regionalen Dimension die Ausgangshypothese, dass die geläufige Betonung des Ost-West-Gefälles in der Ukraine die reale Lage nicht adäquat beschreibt. Zweitens ist aber ein solches Gefälle bei den außenpolitischen Einstellungen der

³² Susan Stewart, *Das schwierige Verhältnis zwischen Russland und der Ukraine: Verschlechterung mit Lichtblicken*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2009 (SWP-Aktuell 61/2009).

³³ Unter Janukowytsch hat sich die Ukraine den gesetzlichen Status eines »blockfreien Staates« gegeben, der nicht mehr in die Nato strebt. An dem bisherigen Verhältnis zur EU wird festgehalten, wenngleich die Anzahl der Personen in nationalen Behörden abgenommen hat, die sich mit den Ukraine-EU-Beziehungen beschäftigen.

³¹ Allerdings kommt in letzter Zeit starke Bewegung in den Agrarsektor, der für einige einflussreiche ukrainische Geschäftsleute zunehmend interessanter wird. Im Juli 2011 hat Premierminister Asarow dem Parlament einen Gesetzentwurf vorgelegt, der Fragen von Landeigentum zumindest teilweise regelt.

Bevölkerung durchaus vorhanden. Zwar wird auch hier der Kontrast durch fluktuierende Positionierungen jener Ukrainer relativiert, die in den zentralen Gebieten leben, aber die starke und stabile Polarisierung der Meinungen in Ost und West ist gleichwohl eine relevante Tatsache für die ukrainische Außenpolitik. In Anbetracht der starken (und zunehmenden) Demokratiedefizite im politischen System der Ukraine sind diese Anschauungen allerdings ein Faktor, der von außenpolitischen Entscheidungsträgern entweder ignoriert oder auch berücksichtigt werden kann, kaum je aber einen nachvollziehbaren unmittelbaren Einfluss auf die Richtung der ukrainischen Außenpolitik ausübt.³⁴ Da es aber die Legitimität der Führung erhöhen und die Wahrscheinlichkeit innerer Unruhen mindern kann, wenn die außenpolitischen Präferenzen der Bürger respektiert und beachtet werden, sind diese Einstellungen in jedem Fall eine wichtige Orientierungshilfe für die politische Landeselite. Dabei wird die Polarisierung bei diesen Präferenzen von der Elite durch ihr Verhalten bei Wahlkämpfen künstlich verschärft. Bei einem ausgewogenen Umgang mit außenpolitischen Themen könnten die in diesem Abschnitt beschriebenen Nuancen in den regionalen Unterschieden mittelfristig zu einer Annäherung der außenpolitischen Einstellungen im Osten und Westen beitragen.

³⁴ Siehe hierzu Victor Chudowsky/Taras Kuzio, »Does Public Opinion Matter in Ukraine? The Case of Foreign Policy«, in: *Communist and Post-Communist Studies*, 36 (September 2003) 3, S. 273–290.

Die Oligarchen: Ihre Interessen und ihr Einfluss auf die Außenpolitik

Schon in seiner 2005 erschienenen Untersuchung zur informellen Einflussnahme in der ukrainischen Wirtschaftspolitik hat Heiko Pleines festgestellt: »Die regionalen Seilschaften aus Oligarchen und ihnen nahestehenden Politikern prägten die politische Landschaft der Ukraine seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre.«³⁵ Das Problem hierbei ist, zu definieren, was »regional« eigentlich bedeutet. Im Hinblick auf die Oligarchen und ihre Unterstützer ist meistens die Ebene der Oblasti gemeint, also zum Beispiel Donets'k, Dnipropetrovs'k oder Kiew, mit der jeweils gleichnamigen Hauptstadt als Zentrum der Aktivität. Allerdings betreiben die meisten Oligarchen mittlerweile Geschäfte in verschiedenen Oblasti, was auch auf eine Diversifizierung ihrer Wirtschaftsinteressen hindeutet. Gleichwohl bleiben ihre Verbindungen und ihre Netzwerke in der Regel dort am stärksten, wo sie herkommen. Ihr Einfluss auf die Außenpolitik wird dadurch Auswirkungen hauptsächlich auf diese Heimat-Oblast' haben, selbst wenn es einige Spillover-Effekte in andere Landesteile gibt.

Die wichtigsten Machtgruppierungen

Die einflussreichsten Akteure kommen überwiegend aus den östlichen Regionen, weil die Industrie vor allem dort angesiedelt ist. Nur diejenigen mit einem signifikanten wirtschaftlichen Einfluss können sich in die Gestaltung der Außenpolitik einbringen. Unter den Machtgruppierungen gibt es jedoch wichtige Unterschiede. Dem Historiker und ehemaligen ukrainischen Vizepremierminister Hryhorii Nemyria zufolge lassen sich vier Gruppen typologisieren. Bei der ersten handelt es sich um Apparatschiks aus der Sowjetzeit, die allerdings nach und nach aus dem Geschäft ausscheiden. Mittlerweile haben sie ihre Unternehmen und Netzwerke »vererbt«, an die zweite Gruppe. Ihre Nachfolger, zum Teil Verwandte, unterstützen die alten Strukturen zwar noch, sie sind aber weniger ideologisch geprägt. Die dritte Gruppe be-

steht aus den »Modernisierern«. Sie haben am ehesten ein Interesse an einer vertieften Zusammenarbeit mit der EU und an transparenten Regeln, müssen sich allerdings mit der weiter existierenden starken alten Garde bzw. deren Erben auseinandersetzen. Eine eigene vierte Gruppe schließlich sieht Nemyria in den »nationalistisch eingestellten Demokraten«, die zu der insbesondere im Westen der Ukraine lebenden Intelligentsija gehören.³⁶

Unter Janukowytsch bleibt diese Kategorisierung weiterhin relevant. Hinter den Kulissen brodeln zum Beispiel permanent ein Konflikt zwischen den »Erben« der alten Garde und den »Modernisierern«, da ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen meist inkompatibel sind. Die Ernennung Mykola Asarows zum Premierminister im März 2010 ist als großer Erfolg für die »Erben« zu sehen. Asarow steht für eine Reihe von Industriezweigen, deren Vertreter besonders enge Beziehungen zu Russland pflegen und noch von den sowjetischen Wirtschaftsnetzwerken und Verbindungen jener Zeit profitieren. Bei dieser Kooperation mit Russland sind kurzfristige Gewinne für die beteiligten Akteure wichtiger als langfristige Modernisierungsvorteile. Die Leute um Asarow sind Bürokraten mit guten Kontakten zu Russland. Manche von ihnen stammen aus Finanzkreisen und sind in den Jahren 1996 bis 2002 zum Lager Asarows gestoßen, als dieser Leiter der staatlichen Steuerbehörde war, ein Amt, in dem er sich einen Ruf als korrupter Geschäftemacher und unerbittlicher Verfolger seiner Gegner gemacht hat.³⁷ Asarows regionale Bindung innerhalb der Ukraine ist eher schwach. Er wurde 1947 in Russland geboren und zog erst 1984 nach Donets'k, um dort ein geologisches Institut zu leiten. Die Donets'ker

³⁶ Hryhorii Nemyria, »Regional Identity and Interests: The Case of Eastern Ukraine«, in: Kurt Spillmann u.a. (Hg.), *Between Russia and the West: Foreign and Security Policy of Independent Ukraine*, Bern: Peter Lang, 1999, S. 303–323.

³⁷ Gregory Feifer, »Ukraine Appoints New Prime Minister, Forms Governing Coalition«, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 11.3.2010, <www.rferl.org/content/New_Ukraine_Coalition_To_Be_Announced_Will_Name_PM/1980389.html> (Zugriff 17.8.2011); »Ukraine. Caretakers: Old Faces Return to Form a New Government for Ukraine, at Last«, in: *The Economist*, 12.3.2010, <www.economist.com/node/15695470> (Zugriff 17.8.2011).

³⁵ Heiko Pleines, *Ukrainische Seilschaften: Informelle Einflussnahme in der ukrainischen Wirtschaftspolitik 1992–2004*, Münster: LIT-Verlag, 2005, S. 92.

Übersicht

Ukrainische Oligarchen

	Geschäftsfelder	Auslandsinvestitionen	Regionale Zugehörigkeit	Aktuelle Ämter
Rinat Achmetow (System Capital Management)	<i>Hauptgeschäftsfelder:</i> Metall (Metinvest), Kohle (Metinvest), DTEK), Energie (DTEK), Finanzdienstleistungen (FUIB, Dongorbank), Versicherungen (ASKA) <i>Weitere:</i> Ton, Telekommunikation, Medien, Immobilien, Maschinenbau, Logistik, Tankstellen, Groß- und Einzelhandel, Pharmazie, Landwirtschaft, Fußball	Italien, Russland, Schweiz, USA, Vereinigtes Königreich	Donets'k	Parlamentsabgeordneter für die Partei der Regionen
Walerij Choroschkowskij	<i>Hauptgeschäftsfelder:</i> Medien (U.A. Inter Media Group) <i>Weitere:</i> Möbel, Sicherheitstechnik, Metall, Wohnwagen, Heizöfen	Hong Kong, Russland, Weißrussland	Kiew	Leitung des Geheimdienstes, Mitglied im Rat der Nationalbank
Dmitrij Firtasch (Group DF)	<i>Hauptgeschäftsfelder:</i> Energie (Centragas, RUE, Emfesz), Chemie (Ostchem) <i>Weitere:</i> Energieinfrastruktur, Immobilien	Deutschland, Estland, Österreich, Russland, Schweiz, Tadschikistan, Ungarn, Zypern	Donets'k (schwach), Moskau	Vorsitzender der Ukrainischen Arbeitgebervereinigung (SPO) und der Föderation der Arbeitgeber der Ukraine (FRU)
Jurij Iwanjuschtschenko	<i>Hauptgeschäftsfelder:</i> Kohle (div.), Landwirtschaft (Chlibinvestbud) <i>Weitere:</i> Finanzdienstleistungen, Alkohol	k. A.	Donets'k	Parlamentsabgeordneter für die Partei der Regionen
Andrij Kjujew (Slav AG/Ukrpidschypnyk)	<i>Hauptgeschäftsfelder:</i> Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (Privatbank), Metall, Maschinenbau (div.) <i>Weitere:</i> Erneuerbare Energien, Immobilien, Luftfahrt, Landwirtschaft, Bergbau, Holz	Österreich, Russland, USA	Donets'k	Erster Vizepremierminister
Igor Kolomojskij (Privat-Gruppe)	<i>Hauptgeschäftsfelder:</i> Finanzdienstleistungen (Privatbank), Gas, Öl (Ukrnafta), Chemie (DniproAzot) <i>Weitere:</i> Metall, Luftfahrt, Medien, Fußball, Tourismus	Georgien, Lettland, Portugal, Rumänien, Russland, USA, Zypern	Dnipropetrovs'k	Präsident des European Council of Jewish Communities
Viktor Pintschuk (EastOne Group)	<i>Hauptgeschäftsfelder:</i> Maschinenbau, Metall (Interpipe), Medien (StarLightMedia TV Group, Ekonomika Publishing House) <i>Weitere:</i> Finanzdienstleistungen, Versicherungen, Luftfahrt	Kasachstan, Russland, Schweiz, USA, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigtes Königreich	Dnipropetrovs'k	-

SWP-Berlin

Regionen und Oligarchen:

Einflüsse auf die ukrainische Außenpolitik

September 2011

Connection ist als Basis dennoch wichtig für die Bildung seiner späteren politischen Seilschaften und für seine Verbindung zu Janukowytsch, dem er seit Jahren treu dient. Asarow ist aber kein »Sohn von Donets'k«, im Gegensatz zum Oligarchen und Parlamentsabgeordneten Rinat Achmetow oder zu einigen Mitgliedern der ukrainischen Regierung wie dem Ersten Vizepremierminister Andrij Kljuchew.

Neben dem Netzwerk Asarows wurde das um den Energieminister Jurij Bojko in den Monaten nach der Wahl Janukowytschs zum Präsidenten zur einflussreichsten Machtgruppierung. Bojkos Aufstieg erklärt sich nicht nur mit dessen persönlicher Nähe zu Janukowytsch, sondern spiegelt auch die Bedeutung des Energiesektors für die ukrainische Innen- und Außenpolitik wider. Bojko kommt wie Janukowytsch aus Donets'k und gehört der Parlamentsfraktion der Partei der Regionen an. Er ist eng verbunden mit Dmitrij Firtasch, einem ukrainischen Geschäftsmann, der unter dem Dach seiner Holding »Group DF« über ein diversifiziertes unternehmerisches Portfolio verfügt und vor allem für seine Beteiligung (mit 45%) an der Vermittlerorganisation *RosUkrEnergo* (RUE) bekannt ist. RUE spielte jahrelang eine intransparente und fragwürdige Rolle im Gasgeschäft zwischen der Ukraine und Russland, bis sie als Folge des Gasvertrags, den die damalige Premierministerin Julia Tymoschenko im Januar 2009 mit ihrem russischen Pendant Wladimir Putin ausgehandelt hatte, aus dem energiepolitischen Gefüge verschwand.³⁸ Allerdings konnte RUE unter Janukowytsch wieder ins russisch-ukrainische Gasgeschäft einsteigen. Insbesondere wegen der damaligen Rolle von RUE fürchten Beobachter in und außerhalb der Ukraine, dass die Nähe zwischen Bojko und Firtasch es intransparenten Elementen erlauben wird, sich wieder im Gassektor zu betätigen. Firtasch ist für Janukowytsch wichtig, weil er einflussreiche Medien – wie zum Beispiel den Fernsehsender *Inter* – kontrolliert, die Janukowytsch zum Sieg bei den Präsidentschaftswahlen verholfen haben.

Firtasch ist mit Donets'k zwar verbunden, weil er dort einen Teil seiner Ausbildung absolvierte, hat aber keine besonders engen Bindungen zu Stadt bzw. Oblast'. Er ist in einem Dorf in der westlichen Region Ternopil' geboren. Ausschlaggebend für Firtaschs Einfluss ist, dass er ab 1990 etwa 15 Jahre in Moskau

(mit Abstechern nach Zentralasien) verbracht hat, eine Phase, in der er seine russischen Kontakte festigte und die seine Geschäfte bis heute stark prägt. Diese Verbundenheit mit Russland hat er also mit Asarow gemein, der sogar erst mit 36 Jahren in die Ukraine kam. Für das Gesamttabelleau der momentanen Unterstützer von Janukowytsch ist es von großer Bedeutung, dass Bojko und Firtasch enge Kontakte zu Serhij Ljowotschkin pflegen, dem Leiter der Präsidentschaftsadministration.³⁹ Diese Tatsache es für konkurrierende Machtgruppen schwieriger, sich durchzusetzen. Denn durch dieses Zusammenspiel sind Oligarchen wie Rinat Achmetow (siehe unten, S. 22) leichter zu marginalisieren, selbst wenn sie nicht gänzlich aus dem Machtgefüge verschwinden. Neben Firtaschs Geschäftstätigkeit im Gassektor ist ein anderer Teil seiner »Group DF«, *Ostchem*, in der chemischen Industrie aktiv. Bedeutende Teile seines Wirtschaftsimperiums sind in der EU angesiedelt, vor allem in Österreich, Ungarn und Deutschland.⁴⁰ Deswegen würde es zu kurz greifen, seine Unternehmungen allein im russischen Wirtschaftsmilieu zu verorten, wenngleich seine Bindungen nach Russland sicherlich stärker sind als diejenigen in die EU. Manchmal gehen beide sogar Hand in Hand, da er mit russischen Firmen bei Geschäften in EU-Mitgliedstaaten kooperiert, zum Beispiel im Fall von *Emfesz*, einer Vermittlerfirma, die in Ungarn für die Lieferung von russischem Gas nach Europa zuständig und unter Firtaschs Kontrolle war. Allerdings führten Probleme zwischen Firtasch und *Gazprom* dazu, dass *Emfesz* im Frühjahr 2009 – ohne das Wissen von Firtasch – von einer wohl mit *Gazprom* liierten Firma (*RosGas*) übernommen wurde.⁴¹ Auch gut vernetzte Geschäftsmänner wie Firtasch sind also nicht davor gefeit, ihre privilegierte Stellung im Verhältnis zu russischen Wirtschaftspartnern zu verlieren.

³⁹ Roman Olearchuk/Neil Buckley, »Ukraine Gas Peace Threatens to Unravel«, in: *Financial Times*, 22.9.2010, <www.ft.com/cms/s/0/fecf6b02-c667-11df8a9f00144feab49a.html#axzz1E7KQhcH8> (Zugriff 14.4.2011); Christian Neef, »A Stockholm Conspiracy. The Underbelly of Ukrainian Gas Dealings, Part 3: An About Face in Stockholm«, *Spiegel Online*, 30.12.2010, <www.spiegel.de/international/europe/0,1518,736745-3,00.html> (Zugriff 14.4.2011).

⁴⁰ Group DF (online), *Group Structure*, <www.groupdf.com/StructureV2.asp> (Zugriff 14.4.2011).

⁴¹ Stefan Wagstyl/Thomas Escritt/Roman Olearchuk, »Gas Billionaire Claims Fraud over Lost Unit«, in: *Financial Times*, 9.5.2009, <www.ft.com/cms/s/0/cba33204-3b5d-11de-ba91-00144feabdc0.html#axzz1E7KQhcH8> (Zugriff 14.4.2011).

³⁸ Jonas Grätz/Kirsten Westphal, *Ende gut, alles gut? Das russisch-ukrainische Gasabkommen auf dem Prüfstand*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2009 (SWP-Aktuell 3/2009), S. 3.

Bojko und insbesondere Firtasch sind eng liiert mit dem Leiter der ukrainischen Sicherheitsdienste, Walerij Choroschkowskij, der aus mehreren Gründen in eindeutige Interessenkonflikte verwickelt ist. Choroschkowskij besitzt den wichtigen Fernsehsender *Inter*, an dem auch der mit ihm befreundete Firtasch beteiligt ist. Mit ihren Gas- und Mediengeschäften sowie Bojkos und Choroschkowskij's Kontrolle über wichtige Ressorts der ukrainischen Innenpolitik übt dieses Trio einen gewaltigen Einfluss auf das politische und wirtschaftliche Geschehen im Lande aus.⁴²

Rinat Achmetow ist der Hauptvertreter der dritten einflussreichen Interessengruppe im gegenwärtigen politisch-wirtschaftlichen Machtgefüge in der Ukraine. Achmetow gehört eher zur Gruppe der »Modernisierer«.⁴³ Bei ihm ist eine starke regionale Bindung an Donets'k klar vorhanden. Er ist in Donets'k geboren, hat dort Wirtschaft studiert und leitete Ende der 1990er Jahre die Donets'ker Stadtbank. Neben seiner unternehmerischen Tätigkeit fungiert er als Präsident des Donets'ker Fußballclubs »Schachtar«, dem er ein hochmodernes Stadion spendiert hat. Er ist nicht nur in der Donets'ker Elite zu Hause, sondern auch bei der Bevölkerung beliebt wegen seines Engagements in Stadt und Region. Allerdings hat Achmetow auch enge Bindungen an Dnipropetrovs'k, und zwar sowohl wegen der dort von ihm kontrollierten Stahlwerke als auch durch karitative Aktivitäten. Einer der Mitstreiter Achmetows in der ukrainischen Regierung ist Vizepremierminister Borys Kolesnykow. Er ist ein enger Vertrauter Achmetows und hat seine Wurzeln ebenso in Donets'k, wo er als Vizevorsitzender und später als Vorsitzender des Regionalen Rates gedient hat. Diese Posten bekleidete er in jener Zeit, in der Janukowytsch Gouverneur des Oblast' war. Spätestens seither gehört er zu dessen »innerem Kreis«.⁴⁴ Allerdings hatte Kolesnykow bis Dezember 2010 als politischer Hauptverantwortlicher für die Vorbereitungen der Fußball-Europameisterschaft »Euro 2012« im Vergleich zu den obengenannten Regierungsmitgliedern

42 Taras Kuzio, »Gas Lobby Takes Control of Ukraine's Security Service«, in: *Eurasia Daily Monitor*, 18.3.2010, <[www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=36172](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=36172)> (Zugriff 17.8.2011).

43 Allerdings sind die Übergänge zwischen den Kategorien fließend. Firtasch ist zwar kein »Modernisierer«, hat aber einige seiner Titan-Fabriken technologisch auf den letzten Stand gebracht, um sie konkurrenzfähig zu machen.

44 »Yanukovych's Inner Circle«, in: *Kyiv Post*, 24.1.2010, <www.kyivpost.com/news/nation/detail/57719/> (Zugriff 17.8.2011).

eine relativ schwache Machtposition. Das Projekt Europameisterschaft ist zwar nicht unwichtig, aber weder so bedeutend noch so lukrativ wie der Energiesektor.⁴⁵

Vor den Präsidentschaftswahlen wurde Achmetow immer wieder als einer der Oligarchen genannt, der an einer engeren Zusammenarbeit mit der EU interessiert sei. Seit der Wahl Janukowytschs ist der Milliardär allerdings weniger oft und exponiert in Erscheinung getreten als die meisten anderen Vertreter der beiden oben genannten Machtgruppen. Seine Geschäftsverbindungen und sein finanzielles Potential stellen zwar bislang sicher, dass er weiterhin eine wichtige wirtschaftliche und politische Rolle spielen wird, aber seine Position ist zumindest vorläufig geschwächt. Von den ukrainischen Oligarchen ist er derjenige, dessen ökonomische Aktivitäten am weitestgehenden diversifiziert sind. Der Schwerpunkt seines Unternehmens *System Capital Management (SCM)* liegt zwar eindeutig im Bereich Kohle, SCM ist aber auch in vielen anderen Sektoren tätig, so in den Sparten Telekommunikation, Finanzdienstleistungen, Medien, Immobilien, Fußball und weiteren.⁴⁶ Dies deutet darauf hin, dass er bei der Gewichtung seiner Aktivitäten relativ flexibel sein kann und viele Ausweichmöglichkeiten hat, sollten seine Geschäfte in einer Branche behindert werden. Falls es unter der neuen Regierung nicht zu einer engeren Kooperation mit der EU kommt, kann er sich auf jene Teile seines Wirtschaftsimperiums konzentrieren, die weniger von einer solchen Zusammenarbeit abhängig ist. Achmetow ist nicht nur in der Ukraine und der EU, sondern auch in Russland aktiv. Seine Firma *Metinvest* (Kohle, Stahl, Eisenerz) hat eine Dependance in Moskau.

Eine wichtige Rolle spielt auch der Erste Vizepremier Andrij Kljuchew, auch wenn die Meinungen der Beobachter darüber geteilt sind, ob er als Unterstützer von Achmetow oder als Führer einer eigenen Machtgruppierung einzustufen ist. Da er in der Vergangenheit als Mitstreiter von Bojko bezeichnet wurde, ist es wohl angebracht, ihn als einen Akteur anzusehen, der sich auf unterschiedliche Seiten schlagen kann. Er und sein Bruder Serhij sind im Bankensektor tätig, insbesondere mit ihrer *Aktiv-Bank*. Außerdem haben sie eine Holding, *Slav AG*, in Österreich etabliert und wollen stärker in Immobilien investieren.

45 Kolesnykow wurde im Dezember 2010 zum Vizepremierminister ernannt, sein Portfolio auf den gesamten Infrastrukturbereich erweitert.

46 *System Capital Management (SCM)* (online), *Group Structure*, <www.scm.com.ua/en/about-us/structure/> (Zugriff 14.4.2011).

Ihr Hauptkapital stammt aus den Erträgen der Kugellagerfirma *Ukrpidšchynnyk*, die in Donets'k angesiedelt ist.⁴⁷ Die Kljujews kommen aus dieser Stadt, Andrij war in den späten 1990er Jahren Vizegouverneur des Donets'ker Gebiets unter Janukowytsch. 2006 wurde er Vizepremierminister für Energiefragen, als Janukowytsch das Amt des Premierministers innehatte.

Neuerdings ist noch ein weiterer Name im Spiel: Jurij Iwanjuschtschenko, auch Jenakiewskij genannt. Er ist mit Janukowytsch in der Kleinstadt Jenakiewo (nahe Donets'k) groß geworden und hat ein Bergbauunternehmen aufgebaut, das ihn zum ebenbürtigen Rivalen Achmetows in der Kohleproduktion macht. Außerdem wird ihm eine Nähe zum Landwirtschaftsminister Mykola Prysazhnyk nachgesagt. Damit wäre er der einzige bedeutende Oligarch mit einer Verbindung zum Agrarsektor. Zwei Maßnahmen der jüngeren Zeit, die Einführung von Getreidequoten im Oktober 2010 und die Einschränkung der Zahl der Firmen, die Getreide exportieren dürfen, weisen darauf hin, dass der Agrarsektor an Bedeutung gewinnt und zusehends zu einem Feld innenpolitischer Machenschaften wird.⁴⁸ Das relativ plötzliche Auftreten von Iwanjuschtschenko als einflussreicher Akteur im inneren Kreis von Janukowytsch zeugt von der Dynamik der aktuellen Lage in der Ukraine. Die unterschiedlichen Seilschaften innerhalb der Partei der Regionen kämpfen permanent um Einfluss, und der Stand dieses Kampfes in einem beliebigen Moment determiniert die Richtung innen- und außenpolitischer Entscheidungen, je nach Interessenlage der gerade überlegenen Gruppe. Dies bedeutet, dass die von Janukowytsch und seinen Unterstützern vielgepriesene »Stabilität« der heutigen ukrainischen Führung nur oberflächlich vorhanden ist. Die fluktuierenden Allianzen und die ständigen Machtspiele lassen keine konsequente Politik zu.⁴⁹

47 »Kljuev Andrej, DOS'Е« [Kljuev Andrej, Dossier], *Polityky* (online), <<http://polityky.net/content/кљюев-андрей-досье>> (Zugriff 14.4.2011).

48 Yurii Nikolov, »Donetsk Clan to Monopolize Ukrainian Grain-Export Market«, in: *Ukrainian Week*, 23.2.2011, <<http://ukrainianweek.com/Economics/17664>> (Zugriff 17.8.2011).

49 Es gibt auch wichtige Oligarchen, die mit keiner der erwähnten Gruppierungen in einer expliziten Verbindung stehen. Ein Beispiel ist Igor Kolomojskij, der zusammen mit Gennadij Bogoljubow die Privatbank-Gruppe kontrolliert und unter anderem drei ukrainische Fluggesellschaften besitzt.

Sektorale Interessen und außenpolitische Präferenzen der Oligarchen

Die meisten Oligarchen haben sich ursprünglich auf einen Industriezweig konzentriert und sind darin noch stark verwurzelt. Gleichwohl haben viele ihre Geschäfte mittlerweile diversifiziert. Kerstin Zimmer hat am Beispiel der Region Donets'k aufgezeigt, dass große Teile der regionalen Elite Mitte der 2000er Jahre an einer Restrukturierung der wirtschaftlichen Verhältnisse in ihrer Region nicht interessiert waren.⁵⁰ Dies bedeutet, dass sie, wenn diese Tendenz anhält, im Hinblick auf die Außenpolitik eher *gegen* eine Zusammenarbeit mit der EU sein müssten, da Brüssel Modernisierungsmaßnahmen fordert und Bedingungen für finanzielle Hilfen stellt, die auf eine Restrukturierung ausgerichtet sind. Ein Beispiel hierfür ist die Erneuerung des ukrainischen Gastransitnetzes. Die EU hat sich im März 2009 bereit erklärt, einen großen Teil dieses Netzes zu finanzieren, sofern die ukrainische Seite zuvor bestimmte Bedingungen erfüllt.⁵¹ Es ist also anzunehmen, dass sich für die Mehrheit der regionalen Wirtschaftseliten eine Zusammenarbeit mit Russland einfacher gestaltet als mit der EU, weil sie für sie mit weniger Aufwand verbunden ist. Denn die russischen Geschäftsleute (sowie der russische Staat, der hinter einigen von ihnen steht) bestehen nicht auf eine Restrukturierung und stellen im Vorfeld keine expliziten Bedingungen für eine Kooperation. Als weitere Gründe für die offensichtliche Präferenz der ukrainischen Unternehmer kommen »weiche« Faktoren hinzu, etwa eine ähnliche Geschäftskultur und eine gemeinsame Sprache.

Andererseits hat sich zuletzt bei einer Reihe von Gelegenheiten auch gezeigt, dass es ukrainische Geschäftsleute beunruhigt, wenn ihre russischen Gegenspieler maßgebliche Anteile des ukrainischen Marktes in bestimmten Branchen (zum Beispiel Stahl) unter ihre Kontrolle bringen und dadurch den Interessen der ukrainischen Investoren schaden. Außerdem gibt es seit 2006 deutliche Anzeichen dafür, dass einige wichtige Unternehmer stärker in Richtung EU schauen, etliche Modernisierungsmaßnahmen ergriffen haben und versuchen, ihr Image in EU-

50 Kerstin Zimmer, *Machteliten im ukrainischen Donbass. Bedingungen und Konsequenzen der Transformation einer alten Industrieregion*, Münster: LIT-Verlag, 2006.

51 Das Projekt kommt nur langsam voran. Erst im Februar 2011 wurde mit einer Reihe von Untersuchungen begonnen, die den Weg für die Modernisierung des Transitnetzes ebnen sollen.

Kreisen zu verbessern.⁵² Dies gilt insbesondere für Rinat Achmetow und Viktor Pintschuk. Letzterer ist dem Wirtschaftsmagazin *Forbes* zufolge der zweitreichste Mann der Ukraine (hinter Achmetow).⁵³ Pintschuk ist insbesondere im Stahlsektor aktiv und kooperiert bisweilen geschäftlich mit Achmetow. Er ist mit der Tochter des ehemaligen Präsidenten Leonid Kutschma verheiratet und war bis 2006 Rada-Abgeordneter.

Die wirtschaftlich dominierenden Betriebe im Donbass liefern ins Ausland und erzielen vor allem dort ihre Gewinne.⁵⁴ Sie sind also abhängig von Märkten, auf die sie kaum Einfluss nehmen können. Deswegen versuchen sie die relevanten internen Parameter so zu steuern, dass sie ihre Produktionskosten senken und ihre Gewinnmargen vergrößern: »Die Akteure nutzen zentralstaatlich gewährte Privilegien, um der globalen Konkurrenz in Sektoren wie der Stahlproduktion standzuhalten. Diese Privilegien stellen keinen Vorteil für die gesamte Region und ihre Bevölkerung dar, sondern nur für einzelne Akteure und Akteursgruppen. Langfristig sind sie eine Belastung für die Region, da sie die Restrukturierung verzögern.«⁵⁵ Das heißt, dass diese Steuerungsversuche nicht auf eine Modernisierung ausgerichtet sind. Das Hauptbestreben der meisten Geschäftsleute ist es, innerhalb des bestehenden Systems möglichst viel von diesem zu profitieren. Diese erkonservative Einstellung gibt den alten sowjetischen Netzwerken und Arbeitsweisen den Vorzug vor einer vorstellbaren Umkämpfung der Wirtschaftsstrukturen und -praktiken. Dies erklärt die starke Tendenz, mit russischen Partnern zu kooperieren, und die verbreitete Skepsis im Hinblick auf eine Zusammenarbeit mit der EU. Denn diese fordert tiefgreifende Änderungen, die kurzfristige Nachteile mit sich bringen und deren Ergebnisse nicht umfassend vorhersehbar sind. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat diese Einstellung nur bedingt geändert. Für die meisten EU-orientierten Geschäftsleute reicht es aus, »Inseln« zu kreieren, auf

denen sie konkurrenzfähige Produkte herstellen, die es auf den EU-Markt schaffen. Einige von diesen »Inseln« konnten bereits im Zuge des Beitritts zur Welthandelsorganisation (WTO) entstehen. Deswegen fehlt es in Kreisen der ukrainischen Wirtschaft – auch unter denjenigen, die weiterhin ein Interesse am Handel mit der EU haben – an einer ausreichenden Unterstützung der schwierigen Auflagen des Assoziierungsabkommens, der eine vertiefte Freihandelszone vorsieht.

Denjenigen ukrainischen Geschäftsleuten, die ihre Produkte ins Ausland liefern, kann es nicht egal sein, wie die Führung in Kiew die Außenpolitik des Landes gestaltet. Der Anteil der ukrainischen Exporte in die EU an den Gesamtausfuhren des Landes ist von 20 Prozent im Jahr 1997 auf 28,5 Prozent 2008 gestiegen.⁵⁶ Für diese Zunahme sind insbesondere Exporte von Stahl und Eisenerz verantwortlich. Außerdem haben einige der ukrainischen Oligarchen in EU-Staaten investiert. *System Capital Management* (SCM), die schon erwähnte Schwerindustrie-Holding von Rinat Achmetow, besitzt Stahlwerke in Italien und Großbritannien sowie Anteile an einem Stahlwerk in Bulgarien.⁵⁷

Man kann demnach die Oligarchen nicht einfach in »pro-russische« und »pro-europäische« aufteilen. Es gibt vielmehr bei jedem Einzelnen Faktoren, die sowohl für eine Zusammenarbeit mit Russland als auch für eine Kooperation mit der EU sprechen. Die Dominanz der einen oder anderen Präferenz hängt auch von der jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Situation ab. In den Jahren der Juschtschenko-Präsidentschaft (2005–2010) waren die außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Weichen klar in Richtung auf Europa und den Westen insgesamt gestellt. Deswegen haben viele Oligarchen während dieser Periode die Gelegenheit wahrgenommen, Beziehungen zu Wirtschaftspartnern in der EU anzuknüpfen oder schon vorhandene auszubauen. Mehr noch, einige führende Unternehmer haben der Orangen Koalition geholfen, an die Macht zu kommen, unter anderem weil sie sich davon mehr Rechtssicherheit und Transparenz bei der Abwicklung ihrer Geschäfte versprochen.⁵⁸ Nach einer Phase, in der viele von ihnen zumindest teilweise illegal zu Vermögen gelangt sind und von Gesetzlosigkeit profitierten, wollten die meisten Geschäftsleute ab Mitte der 2000er Jahre ihren

52 Rosaria Puglisi, »A Window to the World? Oligarchs and Foreign Policy in Ukraine«, in: Sabine Fischer (Hg.), *Ukraine: Quo Vadis?*, Paris: European Union Institute for Security Studies, Februar 2008 (Chaillot Paper 108), S. 55–86.

53 »2010 gab es nach Forbes acht ukrainische Milliardäre«, in: *Ukraine-Nachrichten* (online), 18.3.2011, <http://ukrainenachrichten.de/2010-nach-forbes-acht-ukrainische-milliard%C3%A4re_3069_wirtschaft_nachrichten>.

54 Zimmer, *Machteliten im ukrainischen Donbass* [wie Fn. 50], S. 205.

55 Ebd., S. 207.

56 Julia Langbein, »A la carte: Ukrainische Positionen zum Freihandel mit der EU«, in: *Osteuropa*, 60 (Februar–April 2010) 2–4, S. 359–371 (364).

57 Ebd., S. 365.

58 Puglisi, »A Window to the World?« [wie Fn 52].

Reichtum sichern. Hierfür brauchten sie Institutionen, die zuverlässiger und funktionsfähiger waren, als dies in den 1990er Jahren der Fall war. Da sich dieser Wunsch gut mit den Präferenzen der EU für die Entwicklung in der Ukraine vertrug, wurden die in dieser Richtung aktiven Oligarchen zu natürlichen Verbündeten Brüssels. Mit der Zeit bauten einige von ihnen enge Verbindungen zu Unternehmen in EU-Mitgliedsstaaten auf bzw. etablierten sich selber wirtschaftlich dort.

Diese Verbindungen bestehen heute noch, wie auch die mit ihnen einhergehenden Abwägungen dieselben geblieben sind. Allerdings ist das Klima für den Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zur EU in der momentanen ukrainischen politischen Konstellation nur bedingt günstig, da in den ersten Monaten der Janukowitsch-Präsidentschaft starke positive Signale an Russland gesendet worden sind. Gegenwärtig haben diejenigen (oft staatlichen) Unternehmen leichteres Spiel, die für eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit Russland eintreten. Und dennoch lässt sich selbst bei Akteuren, denen eine starke pro-russische Tendenz unterstellt werden darf, eine wachsende Aufgeschlossenheit gegenüber der EU beobachten. Firtasch hat zum Beispiel in einem Interview erwähnt, dass er »europäische Experten« herangezogen habe, um ein Konzept zur Modernisierung einer Fabrik für Titanveredelung auszuarbeiten. Der Plan wurde realisiert, und Firtasch hat offenbar ähnliche Projekte für weitere Produktionsstandorte in der Ukraine vorgesehen. Was die praktische Umsetzung betrifft, werden sich die Umstrukturierungsvorhaben wohl an EU-Standards anlehnen, da die zu Rate gezogenen Fachleute aus europäischen Ländern kommen. Firtasch macht darüber hinaus keinen Hehl aus seiner Absicht, mit seiner Titanproduktion auf dem EU-Markt zu konkurrieren, unter anderem auch mit Russland.⁵⁹ Dieses Beispiel zeigt, dass es selbst unter Geschäftsleuten, bei denen man eine klare bis ausschließlich pro-russische Haltung erwarten würde, auch ein Interesse am EU-Markt gibt. Umgekehrt haben stärker EU-orientierte Oligarchen ebenfalls Interessen im Hinblick auf Russland, wie das Büro von SCM in Moskau beweist.

Es gibt zwar viele strukturelle und kulturelle Faktoren, die die positive Einstellung ukrainischer Unternehmer zu einer Zusammenarbeit mit russischen

Partnern erklären. Doch ist diese Einstellung je nach Branche differenziert zu betrachten. Da die Wirtschaftsstruktur der Ukraine jener Russlands ähnelt, ist insbesondere auf dem europäischen Stahlmarkt ein Konkurrenzverhältnis programmiert. Selbst wenn ukrainische Geschäftsleute mit russischen Partnern kooperieren, möchten sie von ihnen nicht dominiert werden. Und sie können sich dabei auf den Rückhalt der politisch Verantwortlichen verlassen. Ein klares Beispiel hierfür ist die Weigerung auf höchster Ebene, einer faktischen Übernahme von *Naftohaz* durch *Gazprom* zuzustimmen. Im Fall von Konkurrenz gibt es zwei Möglichkeiten für einen ukrainischen Unternehmer: Er kann mit russischen Geschäftsleuten in derselben Branche kooperieren, um seinen Marktanteil zu erhöhen, oder er kann auf Modernisierung setzen, um seinen Produkten auf dem EU-Markt mehr Attraktivität zu verschaffen und damit seine russischen Wettbewerber auszusteichen. Welchen Weg er einschlägt, wird von einer Kombination der oben genannten Faktoren abhängen.

Bezüglich der Differenzierung nach Branchen lässt sich feststellen, dass insbesondere der Stahlbereich von einer Öffnung nach Westen profitiert hat. Die Abschaffung der EU-Quoten für Walzstahl zum Beispiel »hat der ukrainischen Wirtschaft den größten Exportzuwachs infolge des WTO-Beitritts beschert.«⁶⁰ Allerdings ist diese Maßnahme bereits in Kraft getreten, während eine vertiefte Kooperation in Form einer Freihandelszone, wie sie im Rahmen des Assoziierungsabkommens zwischen der Ukraine und der EU vorgesehen ist, für die Stahlindustrie (sowie für andere Industriezweige) insbesondere kurzfristig Nachteile mit sich bringen dürfte: »Eine Übernahme der EU-Regelungen zur staatlichen Beihilfepolitik wird vor allem ineffiziente Betriebe in der Kohleindustrie, der Landwirtschaft und im Maschinenbau treffen, die staatliche Subventionen erhalten und von Steuererleichterungen profitieren. [...] Unternehmer in diesen Branchen werden ihre politischen Beziehungen nutzen, um die Übergangsfristen, die in dem umfassenden Freihandelsabkommen festgeschrieben werden sollen, zu verlängern oder die Ratifizierung des Assoziierungsabkommens im ukrainischen Parlament hinauszuzögern, bis entsprechende Änderungen Eingang in den Text des Freihandelsabkommens gefunden haben.«⁶¹ Dies alles bedeutet, dass die Eliten in jenen Regionen, in denen die genannten Industrie-

⁵⁹ Sergej Vysockyj, »Mister F. Interv'ju s Dmitriem Firtasem« [Herr F. Interview mit Dmitrij Firtasch], in: *Fokus*, 9.12.2010, <<http://fokus.ua/politics/159734>> (Zugriff 14.4.2011).

⁶⁰ Langbein, »A la carte« [wie Fn. 56], S. 360.

⁶¹ Ebd., S. 361.

zweige die Hauptrolle spielen, in der Zusammenarbeit mit der EU zumindest eine Verzögerungstaktik praktizieren werden, wenn sie nicht gar versuchen, die Zusammenarbeit einzudämmen. Durch die oben beschriebenen informellen Einflussmechanismen sind sie in der Lage, ihre Interessen durchzusetzen, umso mehr, da sich im Rahmen der intensivierten Zusammenarbeit mit Russland zu Beginn von Janukowytschs Präsidentschaft neue Kooperationsmöglichkeiten mit russischen Geschäftspartnern eröffnet haben.

Allerdings gibt es klare Beispiele für eine Konkurrenz mit russischen Unternehmen, wie die Umstände des Verkaufs von *Saporischstal'* belegen, des viertgrößten Stahlwerks in der Ukraine. Laut Berichten verschiedener Medien hat Achmetow im Mai 2010 eine Anzahlung für das Werk getätigt und einen Kaufvertrag unterschrieben. Dieser wurde später von den *Saporischstal'*-Besitzern rückgängig gemacht, woraufhin auch die vorgesehene Kompensation für den Vertragsbruch (Erstattung der Anzahlung plus 50 Millionen US-Dollar Konventionalstrafe) an Achmetow ausbezahlt wurde. Schließlich verkaufte man den Betrieb an eine undurchsichtige Gruppe russischer Investoren, wohl mit Hilfe eines Kredits der *Vneshekonombank*, deren Aufsichtsratsvorsitzender Putin ist.⁶² Es war schon der zweite Verkauf eines solchen Objekts an russische Investoren, die Unterstützung von der *Vneshekonombank* hatten. Der erste Fall hatte die *Industrielle Union des Donbass* (ISD Group) betroffen. Anfang 2010 erlangte eine Gruppe, die durch den russischen Geschäftsmann Alexander Katunin vertreten wurde, über ein Paket von Beteiligungen die Kontrollmehrheit bei dem Unternehmen.⁶³

Janukowytsch protestierte gegen die Entscheidung, den Verkauf von *Saporischstal'* an Achmetow rückgängig zu machen, und eine von Achmetow kontrollierte Firma, *Luxe*, klagte vor einem Londoner Gericht. Inzwischen wurde der Fall so geregelt, dass Achmetow mit einem 50%-Anteil bei *Saporischstal'* einsteigen konnte.⁶⁴ Diese Episode zeigt, dass es zwischen russischen und ukrainischen Unternehmen eine erheb-

liche Konkurrenz gibt, die eindeutige politische Implikationen hat. Es kommt mitunter allerdings auch zu »Zwitter«-Konstellationen, nämlich dann, wenn die Unternehmer zwar Ukrainer sind, die Finanzierung aber aus Russland stammt. Um die Sache im konkreten Fall weiter zu verkomplizieren: Auch Achmetow macht durchaus Geschäfte mit russischen Firmen, indem er zum Beispiel Röhren an die russische Ölfirma *Transneft* verkauft.⁶⁵ Es können also nicht immer trennscharfe Linien zwischen russischen und ukrainischen Interessen gezogen werden.

Janukowytsch braucht die Oligarchen aus zweierlei Gründen: Erstens weil er mit Hilfe ihrer Ressourcen seine Macht konsolidiert; zweitens weil sie einen Beitrag zum wirtschaftlichen Aufschwung des Landes leisten, was wiederum Janukowytschs Popularität in der Bevölkerung erhöhen und sicherstellen wird, dass der IWF und andere internationale Institutionen die Ukraine weiter fördern. Ein solcher Aufschwung kann allerdings nur sehr begrenzt durch eine wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Russland erzielt werden, da die meisten Industriezweige des Nachbarlands nicht wesentlich moderner sind als die heimischen und der russische Staat auf die politische und wirtschaftliche Unterordnung der Ukraine hinarbeitet. Aber selbst jene Oligarchen, die eng mit russischen Firmen kooperieren und dadurch den Aufschwung tendenziell behindern, können Janukowytsch punktuell extrem nützlich sein. Solche Oligarchen haben eventuell sogar mehr Anreize, sich durch ihre Unterstützung des Präsidenten Zugang zu den innersten politischen Kreisen zu sichern, als diejenigen, die mehr in Richtung EU tendieren. Dies deshalb, weil die Geschäfte mit russischen Partnern oft stärker von Intransparenz geprägt sind und über informelle Kanäle laufen als die mit Unternehmen in der EU und dadurch von der Nähe zu hochrangigen Politikern und einflussreichen Instanzen besonders profitieren.

Mechanismen der Durchsetzung außenpolitischer Präferenzen der Oligarchen

Die ukrainischen Oligarchen machen ihre außenpolitischen Interessen insbesondere auf zwei Wegen geltend: Sie üben direkt Einfluss auf den Präsidenten

⁶² John Helmer, »In the Ukrainian Cockpit, Mordashov Gets the Bird«, 8.6.2010, <<http://johnhelmer.net/?p=3273>> (Zugriff 14.4.2010).

⁶³ »Akhmetov, Russians Clash over Ukrainian Steel Mills«, 3.8.2010, <<http://russiaandukraine.blogspot.com/2010/08/akhmetov-russians-clash-over-ukrainian.html>> (Zugriff 14.4.2011).

⁶⁴ »Metinvest Snaps Up Another Steel Mill«, 16.7.2011, <www.steelguru.com/sfTCPDF/getPDF/MjE0ODE1/Metinvest_snaps_up_another_steel_mill.html> (Zugriff 2.9.2011).

⁶⁵ »Delo: Rinat Akhmetov Will Assist Kremlin in Its Struggle against Lukashenka«, 22.9.2010, <<http://belarus.world-countries.net/archives/54376>> (Zugriff 14.12.2010).

aus oder lassen sich ins Parlament wählen.⁶⁶ Neben diesen beiden Hauptalternativen gibt es weitere Optionen: Kontakte zur Präsidentialadministration bzw. zur Regierung, Gründung von politischen Parteien, Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch Übernahme bestimmter Medien, »Spenden«, sprich Bestechung, um Mitglieder einer Partei bzw. Fraktion für sich zu gewinnen oder um die Unterstützung für ein bestimmtes Gesetz zu sichern.⁶⁷ Obwohl sich diese Einflussmöglichkeiten hauptsächlich auf die Innenpolitik richten, sind sie durchaus geeignet, auch die Meinungsbildung in außenpolitischen Fragen zu steuern. Dabei geht es den Oligarchen in der Regel weniger um die großen außenpolitischen Leitlinien als vielmehr um die Erleichterung konkreter Wirtschaftskooperationen. Deswegen ist die Intensivierung der Zusammenarbeit mit Russland für viele Geschäftsleute attraktiver als eine Verbesserung des Verhältnisses zur Europäischen Union, da EU-Angebote oft abstrakter und mittel- bis langfristiger Natur sind, während Russland bereit ist, schnell und konkret zu handeln. Interessanter als die Gesamt-EU sind für ukrainische Entscheidungsträger (und deren Unterstützer hinter den Kulissen) darum eher einzelne Mitgliedstaaten der Union, die mit spezifischen Kooperationsvorschlägen aufwarten.

Direkten Einfluss auf den Präsidenten ausüben zu können wird von den meisten Experten als ein unvergleichlich wirkungsvolles Instrument angesehen, um die Außenpolitik mitzugestalten.⁶⁸ Da die Zeit und die Aufmerksamkeit des Präsidenten begrenzt sind, werden nur wenige Leute über ein solches Privileg verfügen, insbesondere wenn es sich nicht um ein konkretes Anliegen, sondern um regelmäßige »Beratung« handelt. Unter den einschlägigen Beobachtern der Ukraine dominiert die Einschätzung, dass Achmetow seit der Wahl Janukowytschs seinen Zugang zum Präsidenten teilweise eingebüßt hat, während Firtasch zugewinnen konnte und Jenakiewskij mehr und mehr Gehör beim Staatsoberhaupt findet.⁶⁹ Dies kann sich

allerdings ändern, da es im Zuge der Zusammenarbeit mit Russland zu einigen Enttäuschungen gekommen ist und der EU-Weg deshalb attraktiver erscheint. Die Fortsetzung dieser Entwicklung ist allerdings nur dann wahrscheinlich, wenn die EU bzw. einzelne Mitgliedstaaten kurzfristige Angebote machen, die die bestehenden Möglichkeiten im Rahmen der Östlichen Partnerschaft ergänzen. Es steht fest, dass einige Oligarchen zu jedem beliebigen Zeitpunkt das Ohr des Präsidenten haben. Auch wenn die Zusammensetzung dieser Gruppe fluktuiert, haben alle Akteure, die einen solchen Zugang besitzen bzw. darauf hoffen können, eine starke Bindung zum ukrainischen Osten, die meisten an Donets'k. Obwohl die Oligarchen vor allem ihre Partikularinteressen und nicht die der Region im Blick haben, ist klar, dass von ihrem außenpolitischen Einfluss eher der Osten (und vor allem der Donbass) profitieren wird.

Der Einzug ins Parlament wird ebenfalls genutzt, um Einfluss (auch außenpolitischen) zu nehmen. Dies sieht man daran, dass viele sehr reiche Ukrainer Wert auf einen Sitz in der Rada legen. Allerdings bietet das Parlament auch andere Vorteile, zum Beispiel die Immunität gegen Strafverfolgung. Interessant ist, dass von den oben genannten Oligarchen nur Achmetow und Iwanjuschtschenko (genannt Jenakiewskij) in der Rada sitzen. Andere, wie Bojko und Choroschkowskij, nutzen spezielle Kanäle über die Regierung bzw. den Sicherheitsapparat. Ein Parlamentsmandat innezuhaben hat inzwischen allerdings an Attraktivität verloren. Unter Juschtschenko war die Rada ein Schauplatz von Machtkämpfen zwischen den Anhängern des Präsidenten und denen der Premierministerin, während sie jetzt eher zu einem Apparat des Abnickens von Janukowytschs Initiativen geworden ist. Auf jeden Fall liegt der Reiz, Mitglied der Rada zu sein, nicht darin, dass man durch seine Stimme die Lage beeinflussen könnte, sondern in den Möglichkeiten des Networkings, die das Parlament bietet.

Wer das »Ohr des Präsidenten« unmittelbar nicht hat, dem empfiehlt sich der Weg über die Präsidentialadministration. In der Regel müssen die Kontakte über deren Leiter Serhij Ljowotschkin laufen, der den Fluss an Informationen, die Janukowytsch erreichen, maß-

66 Pleines, *Ukrainische Seilschaften* [wie Fn. 35], S. 85–91.

67 Tina Kowall, »Eine Oligarchie unter Kutschma? Der Einfluß von Wirtschaftseliten auf die Politik«, in: Tina Kowall/Kerstin Zimmer, *Der politische Einfluß von Wirtschaftseliten in der Ukraine*, Bremen: Forschungsstelle Osteuropa, Dezember 2002 (Arbeitspapiere und Materialien 42), S. 5–20.

68 Hiervon zeugen z. B. die Kommentare von Alyona Getmanchuk, Direktorin des Institute of World Policy in Kiew, auf der Tagung der Polish-Ukrainian Cooperation Foundation (PAUCI) »Ukraine 2010+«, Warschau, 16./17.12.2010.

69 Jurij Nikolov, »Corni hroši jenakijivs'kych« [Die schwarzen Gelder der Anhänger von Jenakiewskij], in: *Ukrains'ka*

pravda, 30.11.2010, <www.pravda.com.ua/articles/2010/11/30/5630988/> (Zugriff 17.8.2011). Siehe aber auch Konrad Schuller, »Der Stahlbaron gegen den Gashändler«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.11.2010, <www.faz.net/s/RubA24ECD630CAE40E483841DB7D16F4211/Doc~ED004A4B69DF44470B10A19207F1D47AE~ATpl~Ecommon~Scontent.html> (Zugriff 14.4.2011).

geblich steuert. Da Ljowotschkin zum sogenannten »Energie-Club« gerechnet wird, dem Firtasch, Bojko und – mit Einschränkungen – Choroschkowskij angehören, regelt er den Zugang entsprechend und stärkt dadurch den Einfluss der Energiemagnaten und der Befürworter des russlandfreundlichen Ansatzes in der Außenpolitik.⁷⁰ Dies bedeutet umgekehrt, dass das Gewicht der ersten stellvertretenden Leiterin der Präsidialadministration, Iryna Akimowa, eher gering ist, denn sie gilt als Achmetow-Anhängerin und steht laut zahlreichen inoffiziellen Aussagen von Beobachtern der ukrainischen Innenpolitik mit Ljowotschkin in keinem guten Einvernehmen. Dadurch ist ihre Präferenz für eine Hinwendung zur EU innerhalb des Amtes bislang kaum zum Tragen gekommen. Dies kann sich jetzt allerdings ändern, da sich Janukowytch in letzter Zeit für eine engere Zusammenarbeit mit der EU und den Abschluss des Assoziierungsabkommens stark macht.

Kontakte zur Regierung können selbstverständlich auch von großer Bedeutung sein. Die meisten Minister in Schlüsselbereichen sind mit einem der einflussreichen Oligarchen verbunden. Die Kabinettsänderungen im Dezember 2010 können als Versuch gewertet werden, die Kräfte in der Regierung besser auszubalancieren. So ist das Portfolio des stellvertretenden Premierministers Borys Kolesnykow, der als Achmetow-Mann gilt, aufgewertet worden. Auch Andrij Kljujew, ebenfalls ein Anhänger Achmetows oder diesem zumindest wohlgesinnt, wurde mit der Übernahme eines neuen Ministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Handel gestärkt. Allerdings konnte auch Jurij Bojko seinen Kompetenzbereich erweitern: Er ist künftig nicht nur für den Energiesektor, sondern auch für den Bergbaubereich zuständig. Durch enge Beziehungen zum Ministerium, in dessen Ressort das eigene Unternehmen fällt, können durchaus partielle Erfolge erzielt werden. Mit der Reduzierung der Zahl der Ministerien und der Zusammenlegung mancher Bereiche werden solche Beziehungen noch wichtiger. Allerdings reicht der enge Kontakt zu einem Amt oft nicht aus, um den außenpolitischen Kurs zu beeinflussen. Deshalb werden die meisten Akteure versuchen, ihre Ziele über mehrere Kanäle zu verfolgen.

Die Chance, über die Gründung einer Partei politische Interessen geltend zu machen, ist mittlerweile eher geringer geworden, für den außenpolitischen Bereich war dieses Mittel schon früher von geringer

Relevanz. Falls die Partei der Regionen (PdR) sich weiterhin so machtvoll durchsetzen kann wie im Moment, werden andere Parteien noch weiter an Bedeutung verlieren. Satellitenparteien, die um die PdR kreisen, gibt es bereits, und oppositionelle Parteien sind erstens derzeit schwach und werden zweitens von der Regierung massiv drangsaliert.

Ein wirkungsvolles Instrument, um auf politische Entscheidungen einzuwirken, bleibt die Kontrolle über Medien, wie die Fälle Choroschkowskij und Firtasch deutlich zeigen. Die Hauptsache ist, dass es sich um einschlägige Medien handelt und dass diese die Regierung bzw. den Präsidenten in ein gutes Licht stellen (oder ein schlechtes, falls die Kampagne darauf abzielt, dass jemand entlassen wird). Insbesondere in Wahlkampfzeiten sind Presse, Funk und Fernsehen bei den Kandidaten für wichtige politische Ämter hoch im Kurs. Die Medien dienen ihren Besitzern also in zweierlei Weise: erstens als Organ, um Botschaften (auch außenpolitische) zu senden und zu manipulieren, und zweitens als Machtmittel, dessentwegen sie, die Besitzer, für Politiker wichtig sind und Zugang zu ihnen bekommen.

Nicht zuletzt stellen auch »Spenden« bzw. Bestechung effektive Methoden dar, um politische Entscheidungen in eine bestimmte Richtung zu lenken oder einen Sitz im Parlament zu ergattern. Wer allerdings über dauerhaften politischen Einfluss verfügen möchte, für den ist es wichtiger, Teil eines kleinen Kreises gleichgesinnter Politiker und Geschäftsleute zu sein, die sich durch »Tauschgeschäfte« und andere Machenschaften gegenseitig unterstützen, um ihre jeweiligen Ziele zu erreichen. Diese können auch außenpolitischer Art sein.

Die Mechanismen der Beeinflussung in der außenpolitischen Sphäre sind etwas überschaubarer als im innenpolitischen Bereich, da die Außenpolitik von einer sehr kleinen Gruppe gelenkt wird. Seit Janukowytch an der Macht ist, besteht der innere Kreis um den Präsidenten vorwiegend aus Personen, die entweder eine gewisse Nähe zu Russland befürworten – durch ihre Neigungen und Bindungen oder ihre Geschäftsinteressen oder beides – oder sich mit dieser Nähe arrangieren können. Andere Kräfte verloren zumindest vorübergehend an Einfluss, sind aber noch »politiknah« und können jetzt, da sich die außenpolitischen Akzente in Richtung EU verschoben haben, ihre Positionen wieder stärker geltend machen. In jedem Fall sind die meisten (potentiell) einflussreichen Akteure Vertreter des Ostens der Ukraine und der dortigen Großindustrie bzw. des Energiesektors. In

⁷⁰ Kuzio, »Gas Lobby Takes Control of Ukraine's Security Service« [wie Fn. 42].

der Außenpolitik werden also hauptsächlich die Interessen dieser Region zum Tragen kommen, wobei die Interessen einzelner Personen bzw. Gruppierungen jenen der Region vorgezogen werden. Die Bedürfnisse des Zentrums und des Westens werden dabei stark vernachlässigt. Dies birgt ein latentes Konfliktpotential, da die außenpolitischen Einstellungen in der Bevölkerung polarisiert sind. Es ist zwar nach wie vor die interne wirtschaftliche Lage, die für die Haltung der meisten Ukrainer zu ihrer Führung ausschlaggebend ist. Aber die Kombination einer außenpolitischen Polarisierung innerhalb der Bevölkerung mit einer ausgeprägten Tendenz zur Bevorzugung des Ostens innerhalb der Führungselite hat sowohl innen- als auch außenpolitische Folgen. Eine solche Politik kann Proteste in der Bevölkerung auslösen. Außerdem bedient sie Partikularinteressen im Osten und riskiert damit, die strategische Sicht auf notwendige Reformen außer Acht zu lassen. Und schließlich stellt sie die Legitimität der gegenwärtigen Elite in Frage und gefährdet mittelfristig deren Status.

Fazit und Empfehlungen

Diese Studie hat zwei Faktoren untersucht, die die ukrainische Außenpolitik auf verschiedene Weise beeinflussen: die vielfältigen regionalen Prägungen innerhalb der Ukraine und die geographisch gebundenen Interessen der Oligarchen. Die regionalen Prägungen fließen auf der nationalen Ebene in den außenpolitischen Willensbildungsprozess ein. Sie und ihre möglichen Implikationen sollten von den verantwortlichen ukrainischen Akteuren bei außenpolitischen Entscheidungen berücksichtigt werden, sofern sie, wie ihre Rhetorik suggeriert, demokratische Verfahren einhalten wollen. Die Oligarchen machen ihre Interessen auf formalem wie informellem Weg im außenpolitischen Prozess geltend. Wie diese Interessen beschaffen sind, hängt vom politischen Kontext und von den herrschenden globalen Wirtschaftsbedingungen ab.

Die Vielfalt der regionalen Identitäten in der Ukraine bringt es mit sich, dass das Land weniger polarisiert ist, als häufig vermutet wird. Ausgleichend wirken insbesondere die zentralen Gebiete, die bei den meisten Parametern (Geschichte, Sprache, Ethnizität) eine Mittelposition einnehmen. Dies gilt auch für die russischsprachigen Ukrainer, die in ihrer Einstellung zwischen den ethnischen Russen und den ukrainophonen Ukrainern angesiedelt sind und so den Antagonismus von Ost und West schwächen und eindämmen. Außerdem ist sowohl der Osten als auch der Westen in sich weniger homogen als vielfach dargestellt. Diese »Vielfalt in der Vielfalt« behindert die Herausbildung von zwei einander diametral entgegengesetzten Polen innerhalb des Landes.

Diese moderierenden Faktoren ändern allerdings nichts an der Tatsache, dass bei den außenpolitischen Auffassungen innerhalb der Bevölkerung ein starkes Ost-West-Gefälle besteht, das von der politischen Elite bewusst kultiviert wird. Dessen Konturen sind sehr stabil: Pro-westliche Ansichten dominieren im Westen, während der Osten eine eindeutig prorussische Haltung einnimmt. Aber auch hier beziehen die zentralen Gebiete eine Mittelposition, wenngleich diese stärker schwankt. Nur ein ausgewogener außenpolitischer Kurs kann dieser Divergenz der Einstellungen gerecht werden. Allerdings hat der mit der Zeit einseitig gewordene pro-westliche Ansatz Juschtschen-

kos im Osten keine nennenswerten Proteste hervorgerufen. Die Bevölkerung hat erstens Juschtschenko immer weniger Gestaltungskraft zugetraut und zweitens der Außenpolitik keine hohe Priorität zugemessen.

Im Hinblick auf die außenpolitischen Präferenzen in der Ukraine ist es also auf der einen Seite durchaus berechtigt, von erheblichen Ost-West-Unterschieden zu sprechen. Auf der anderen Seite haben diese Unterschiede nur unter bestimmten Umständen direkte Folgen für die Außenpolitik des Landes. Die jeweiligen Affekte werden zwar in Wahlkampfzeiten angesprochen, um Stimmen in der einen oder anderen Region zu mobilisieren. Sie können aber keinen Dauereinfluss auf außenpolitische Maßnahmen und Zielsetzungen ausüben, unter anderem weil der außenpolitische Entscheidungsprozess wenig Raum für die Möglichkeit bietet, die Einstellungen der Bevölkerung zu berücksichtigen. Sollte sich herausstellen, dass die Lokalwahlen, die im Oktober 2010 stattfanden, wegweisend waren für einen Trend zu weniger demokratischen Wahlen, könnten solche kollektiven Meinungen weiter an Bedeutung verlieren. Die bisherige Haltung Janukowytshs zu demokratischen Spielregeln deutet darauf hin, dass das Prinzip freier und fairer Wahlen in der Ukraine in Gefahr ist.

In Bezug auf die regionalen Eliten hat die Studie ergeben, dass vor allem die Spitzen der Wirtschaft eine Chance haben, die Außenpolitik mitzugestalten. Für regionale politische Eliten wie Gouverneure und regionale Abgeordnete sind außenpolitische Angelegenheiten eher zweitrangig. Wenn eine Grenzregion, wie zu erwarten, Interesse an einer engeren Zusammenarbeit mit dem Nachbarland hat, dann wird diese Zusammenarbeit in der Regel entweder auf kleiner Flamme betrieben oder vom Zentrum aus gesteuert. Die regionalen Wirtschaftsführer, insbesondere die sogenannten Oligarchen, die in der Mehrzahl biographisch in ihrem lokalen Umfeld verwurzelt sind, wählen primär informelle Kanäle, um die Gestaltung der Außenpolitik zu beeinflussen. Allerdings ist es schwierig, bei diesem sehr kleinen Kreis von »regionaler Vielfalt« zu sprechen. Vielmehr sind die meisten Oligarchen von ihrem Hintergrund und/oder von ihren Interessen her klar im Osten zu verorten, vor

allem im Donbass. Dabei kann man unterscheiden zwischen einer Gruppe mit starken Donets'ker Wurzeln (Achmetow, Kljuchew, Kolesnykow) und einer mit eher lockeren Beziehungen zum Donbass (Asarow, Firtasch, Bojko) und engeren Verbindungen mit Russland. Jede Gruppierung hat zwar eine Grundneigung zur Zusammenarbeit mit Russland oder mit der EU, aber diese ist nicht immer entscheidend. Denn erstens spielen mitunter innenpolitische und binnenwirtschaftliche Überlegungen eine ausschlaggebende Rolle und zweitens sind die Interessen jedes einzelnen Akteurs wegen der für die Ukraine typischen unternehmerischen Diversifizierung und unbeständiger Marktstrukturen vielfältig. Diese beiden Faktoren bewirken, dass die außenpolitischen Präferenzen der Wirtschaftselite nuancierter sind als vielfach von westlichen Medien und politischen Kreisen wahrgenommen. Dies wiederum bedeutet, dass der Einfluss der Oligarchen auf die Außenpolitik oft punktuell oder erst dann ausgeübt wird, wenn ihnen dies politisch günstig erscheint. In einer politisch ungünstigen Lage wird der Unternehmer sich zurückziehen und abwarten, bis er »wieder dran« ist. Die Wahrscheinlichkeit, mit den eigenen Anliegen wieder maßgebliches Gehör zu finden, ist hoch, da der Präsident einen Vorteil davon hat, die unterschiedlichen Akteure auszubalancieren, damit keine Gruppierung zu viel Einfluss gewinnt. Außerdem macht es die geopolitische Lage der ukrainischen Führung ohnehin schwer, das Lavieren zwischen Russland und der EU zu vermeiden.

Welche Schlussfolgerungen kann man aus diesen Ergebnissen für die zukünftigen Handlungsmöglichkeiten Deutschlands und der Europäischen Union ziehen? Erstens sollte man die ukrainischen Eliten nicht in ihrer Meinung bestärken, dass außenpolitische Einstellungen in der Bevölkerung getrost ignoriert oder bloß für kurzfristige Interessen instrumentalisiert werden können. Deswegen sollten Deutschland und die EU weiterhin auf freien und fairen Wahlen bestehen, um diese und andere Prinzipien und Einstellungen zur Geltung kommen zu lassen. Es wird vermutlich notwendig sein, Demokratisierungsfortschritte mit konkreten Angeboten seitens der EU zu verknüpfen, mit anderen Worten, in höherem Maße Konditionalität im Demokratiebereich einzuführen. Denn es ist unwahrscheinlich, dass die ukrainische Führung die Mahnungen der EU sonst ernst nehmen wird.

Ferner wäre es sinnvoll, die Zusammenarbeit mit den zentralen Regionen in Form von Projekten zu verstärken. Denn dort ist das Potential am größten, das Image der EU aufzuwerten und auf die Haltung der

Bevölkerung zu außenpolitischen Fragen in EU-freundlichem Sinne einzuwirken. Infrastrukturprojekte haben die beste Chance, von den Menschen wahrgenommen zu werden. Für welche Ziele und Werte die EU steht, lässt sich aber auch durch Beratungsmaßnahmen für die öffentliche Verwaltung oder durch die Finanzierung von sozialen und politischen Projekten zivilgesellschaftlicher Organisationen sichtbar machen.

Zweitens wäre eine Intensivierung der Kooperation mit Regionen ratsam, die an EU-Mitgliedstaaten grenzen. Hier könnte Deutschland sich mit Polen, der Slowakischen Republik, Ungarn oder Rumänien im Rahmen der Östlichen Partnerschaft an Projekten beteiligen. Eine solche Zusammenarbeit würde gerade jenen ukrainischen Regionen zugutekommen, die ohne nennenswerte Industrie sind und daher wenig internationale Aufmerksamkeit finden. Beispiele für sinnvolle Projekte wären: Unterstützung bei der Organisation des kleinen Grenzverkehrs; Zusammenarbeit mit der öffentlichen Verwaltung und mit NGOs in Umweltfragen; Ausbau von Austauschmöglichkeiten, zum Beispiel für Journalisten. Wenn sich die EU im Rahmen des vorgesehenen Assoziierungsabkommens im Agrarbereich weiter öffnete, würde dies ebenso helfen, die westlichen Regionen mehr in den Vordergrund zu rücken. Außerdem könnten solche Maßnahmen und Kooperationskonzepte die Regionen als außenpolitische Akteure stärker ins Spiel bringen. Dies würde den außenpolitischen Prozess in der Ukraine pluralistischer werden lassen und die regionale Elite im Umgang mit externen Akteuren schulen.

Drittens ist zu empfehlen, dass deutsche politische und wirtschaftliche Akteure einen ständigen Dialog mit ausgewählten Exponenten der ukrainischen Wirtschaft aufnehmen (bzw. fortsetzen), um ihnen die Vorteile einer intensivierten Zusammenarbeit mit der EU nahezubringen. Wie oben bereits angedeutet, sind die meisten einschlägigen Akteure durchaus an einzelnen Aspekten einer Kooperation mit der EU bzw. bestimmten Mitgliedstaaten interessiert. Wenn man ihre jeweilige Interessenlage erfasst hat, kann man auf jene Punkte eingehen, die für jeden einzelnen relevant sind, und dadurch die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass sie sich zu Hause stärker für einen Ausbau der Beziehungen zur EU einsetzen.

Abkürzungen

EU	Europäische Union
IFES	International Foundation for Electoral Systems
IWF	Internationaler Währungsfonds (Washington)
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
PdR	Partei der Regionen
RUE	RosUkrEnerg
SCM	System Capital Management
SSR	Sozialistische Sowjetrepublik
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
WTO	World Trade Organization

Lektürehinweise

Susan Stewart

**Überraschungen in der Ukraine.
Die Demokratie auf dem Rückzug,
Russland auf dem Vormarsch**

SWP-Aktuell 73/2010, Oktober 2010, 4 Seiten
www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2010A73_stw_ks.pdf

Susan Stewart

**Das schwierige Verhältnis zwischen
Russland und der Ukraine.
Verschlechterung mit Lichtblicken**

SWP-Aktuell 61/2009, November 2009, 4 Seiten
www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A61_stw_ks.pdf