

Die Außenpolitik der Ukraine nach dem Machtwechsel

Alexandrova, Olga

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Alexandrova, O. (1996). *Die Außenpolitik der Ukraine nach dem Machtwechsel*. (Berichte / BIOst, 3-1996). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-42258>

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.

Die Meinungen, die in den vom Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1996 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung - auch auszugsweise - nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110

ISSN 0435-7183

Inhalt

Seite

Kurzfassung

.....
3

Einführung

.....
7

Ausgangspunkte der ukrainischen Außenpolitik unter Präsident Kutschma

.....
9

Das ukrainisch-russische Verhältnis

.....
14

Die Haltung der Ukraine gegenüber der GUS

.....
19

Die Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen

.....
23

Die Haltung der Ukraine gegenüber der NATO

.....
26

Schlußfolgerung

.....
29

Summary

.....
31

2. Januar 1996

Olga Alexandrova

Die Außenpolitik der Ukraine nach dem Machtwechsel

Bericht des BIOst Nr. 3/1996

Kurzfassung

Vorbemerkung

Die Ukraine, einer der größten Staaten Europas - sowohl der Fläche als auch der Bevölkerungszahl nach -, in der geographischen Mitte Europas gelegen, bleibt für viele in Europa nach wie vor eine unbekannte Größe. Wenn das Land auch jetzt aus dem Schatten Rußlands allmählich heraustritt, wird die Außenpolitik dieses osteuropäischen Landes im Westen immer noch nicht in ihrer Gesamtheit wahrgenommen. Bisher beherrschten vorwiegend zwei Probleme die Aufmerksamkeit westlicher Politiker und der westlichen Öffentlichkeit: das Verhältnis zu Rußland und der Verzicht der Ukraine auf das nukleare Erbe der ehemaligen UdSSR.

Der vorliegende Bericht beschäftigt sich mit den Veränderungen in der Außenpolitik der Ukraine nach dem Machtwechsel im Jahre 1994. Die neue ukrainische Führung versucht zwar, die Außenpolitik des Landes differenzierter im Vergleich zu früher zu gestalten, und bemüht sich, vor allem die bilateralen Beziehungen zu den anderen Mitgliedsstaaten der GUS und zu den baltischen Staaten, zu den ostmitteleuropäischen Ländern sowie zu manchen Staaten - sogenannten Schwellenstaaten - Asiens und Lateinamerikas auszubauen, jedoch bleiben das Verhältnis zu Rußland einerseits und die Beziehungen zu den führenden westlichen Mächten und den europäischen Organisationen andererseits nach wie vor der Schwerpunkt der ukrainischen Außenpolitik.

Im Bericht werden nicht alle Aspekte der Außenpolitik der Ukraine betrachtet, im Mittelpunkt der Studie stehen die ukrainischen Vorstellungen zu den Fragen, die nach wie vor von überragender Bedeutung für den jungen ukrainischen Staat sind - das Verhältnis zu Rußland und zur GUS, die Ukraine und die europäische Sicherheitsstruktur -, sowie neue Ansätze in der Politik des Landes unter der Führung Leonid Kutschmas.

Ergebnisse

1. Die Außenpolitik der Ukraine wies unter der neuen Führung Kontinuität in den wichtigsten Fragen und Ansätzen auf, wenn auch manche Akzente deutlich verschoben wurden. Seit seinem Amtsantritt konnte Präsident Kutschma international sehr viel erreichen und damit die Position der Ukraine in der Welt festigen:
 - Nach Kutschmas Ankündigung eines Programms der Wirtschaftsreformen wurde auf einer der Ukraine gewidmeten Sondersitzung der G-7 Staaten im Oktober 1994 in Winnipeg eine Entscheidung über umfangreiche westliche Hilfe für dieses Land getroffen.

- Die Oberste Rada hat dem Beitritt der Ukraine als nichtnuklearer Staat zum Atomwaffensperrvertrag zugestimmt.
- Nach dem Verzicht auf Atomwaffen hat die Ukraine in einem Memorandum Sicherheitsgarantien von den Nuklearmächten erhalten.
- Als Teilnehmer des Programms "Partnerschaft für den Frieden" ("PfP") unterzeichnete die Ukraine ein über den üblichen Rahmen der "PfP" hinausgehendes Abkommen über die Zusammenarbeit mit der NATO.
- Die Ukraine wurde am 9. November 1995 als Vollmitglied in den Europarat aufgenommen.

2. Das ukrainisch-russische Verhältnis bleibt nach wie vor ein eher russisch-ukrainisches Verhältnis. Die Probleme, mit welchen die Ukraine in ihren Beziehungen zu Rußland konfrontiert ist, haben ihren Ursprung im wesentlichen darin, daß die Russen nach wie vor große Schwierigkeiten haben, die Existenz eines unabhängigen ukrainischen Staates innerlich zu akzeptieren.

Im Verhältnis zu Rußland ist folgendes festzuhalten:

- Der "große" russisch-ukrainische Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit wurde zwar von den Delegationsleitern paraphiert, aber noch nicht von den Präsidenten beider Staaten unterzeichnet.
- Eine neue Übereinkunft über die Teilung der Schwarzmeerflotte wurde im Juni 1995 von den Präsidenten Jelzin und Kutschma erreicht, was jedoch nicht zur Klärung aller Streitfragen führte. Die Schwarzmeerflotte bleibt eine Streitfrage in den bilateralen Beziehungen.
- Die Ukraine konnte erreichen, daß die aus ihrer Sicht inakzeptable Frage der doppelten Staatsbürgerschaft, auf der Moskau mit Nachdruck zu bestehen versuchte, aus dem "großen" Vertrag ausgeklammert wurde.
- Kiew ist es gelungen, die separatistischen Kräfte auf der Krim auf der politischen Ebene friedlich auszuschalten, ohne daß Moskau sich einmischte.
- Mit westlicher Unterstützung konnte Kiew die Umschuldung seiner Verbindlichkeiten für die Erdgas- und Erdöllieferungen gegenüber Rußland vereinbaren.

Es bestehen grundsätzliche Unterschiede zwischen dem russischen und dem ukrainischen Verständnis des Wesens des ukrainisch-russischen Verhältnisses. Sie spiegeln sich u.a. in der unterschiedlichen Auffassung des Begriffs "strategische Partnerschaft" wider. Während die Ukraine versucht, eine eigenständige Außenpolitik zu formulieren und zu implementieren, will Rußland eine "Koordinierung" der Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der "strategischen Partnerschaft" durchsetzen.

3. Das Verhalten der Ukraine gegenüber der GUS ist auf engste Weise einerseits mit dem Charakter und dem Stand der ukrainisch-russischen Beziehungen, andererseits mit der russischen Politik in der GUS verbunden. Daß die Ukraine nach wie vor bemüht ist, ihre Sonderposition in der GUS durchzusetzen, wird daraus deutlich, daß sie sich weigert, den aus russischer Sicht für die Reintegration wichtigsten GUS-Strukturen beizutreten.

Die Ukraine läßt sich in ihrer Politik gegenüber der GUS von folgenden Grundsätzen leiten:

- Das Ausmaß der Beteiligung der Ukraine an den GUS-Strukturen darf nicht der Verfassung des Landes, der Souveränitätserklärung, der Unabhängigkeitserklärung sowie der ukrainischen Gesetzgebung widersprechen;
- Priorität nationaler Interessen, Gewährung der Sicherheit des Landes;

- Aufrechterhaltung der Souveränität, Widerstand gegen Versuche, der GUS suprastaatliche Strukturen aufzuzwingen;
- Unzulässigkeit der Dominanz eines Staates in den zwischenstaatlichen Organisationen;
- keine "Reintegration", sondern evolutionärer, allmählicher Charakter der wirtschaftlichen Integration;
- Die Entwicklung der Beziehungen zu den GUS-Staaten darf nicht die Beziehungen der Ukraine zu den führenden Industrieländern beeinträchtigen.

Die Politik der Kutschma-Führung gegenüber der GUS kann folgendermaßen zusammengefaßt werden: eine deutliche Absage an die Idee einer politischen und militärischen Integration oder Reintegration des postsowjetischen Raums; die Befürwortung integrativer Tendenzen im wirtschaftlichen Bereich bei Bevorzugung bilateraler Beziehungen.

4. In den ukrainischen außenpolitischen Vorstellungen spielen die Integration des Landes in die Völkergemeinschaft Europas und der Welt sowie die Einbindung in die internationalen Organisationen eine große Rolle. In den letzten zwei Jahren gewann die Zusammenarbeit der Ukraine mit verschiedenen internationalen Organisationen - mit der OSZE, mit dem Europarat, mit der Europäischen Union, mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) sowie mit der NATO deutlich an Intensität und Bedeutung. Wirtschaftliche Überlegungen haben die Führung Kutschmas zur Zusammenarbeit mit dem IWF bewegt. Im sicherheitspolitischen Bereich baut die Ukraine ihre Beziehungen zur NATO auf. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Herausbildung einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur.

Der Internationale Währungsfonds spielt eine zentrale Rolle im Reformprozeß in der Ukraine. Er trat nicht nur als ein reiner Geldgeber auf, sondern hat auch eine politische Rolle übernommen und zwischen Rußland und der Ukraine bei der Beilegung der ukrainisch-russischen Schuldenkrise vermittelt.

Etwas komplizierter entwickeln sich auf der praktischen Ebene die Beziehungen der Ukraine zur Europäischen Union. Die EU erklärt zwar, daß die Ukraine das Potential hat, ein wichtiger politischer und wirtschaftlicher Partner der Europäischen Union zu werden. Einige EU-Mitglieder bezogen und beziehen jedoch immer noch eine zurückhaltende Position gegenüber der Ukraine.

5. Eine besondere Stellung in den ukrainischen Vorstellungen über die europäische Sicherheitsstruktur hat die NATO. Die Ukraine trat als erster GUS-Staat dem Programm "Partnerschaft für den Frieden" bei. Die Politik der Ukraine gegenüber der NATO zielt darauf ab, die bestehenden Beziehungen zum westlichen Bündnis in "Sonderbeziehungen" umzuwandeln.

Mit der Bereitschaft der Ukraine, mit der NATO eng zusammenzuarbeiten, hängt ihre Haltung in der Frage der NATO-Osterweiterung zusammen. Lehnte früher Präsident Kutschma eine mögliche NATO-Osterweiterung ab, so bezieht er jetzt eine vorsichtige, aber eher zustimmende Position. Die von der ukrainischen Führung gegen die NATO-Osterweiterung geltend gemachten Vorbehalte sind nicht auf Bedrohungswahrnehmungen zurückzuführen. Die NATO gilt nicht als mögliche Bedrohung der Ukraine. Die Vorbehalte resultieren vielmehr aus Befürchtungen bezüglich einer Konstellation, die dann für die Ukraine entstehen würde. Das Land könnte dann zwischen zwei Blöcke geraten. Die Angst, daß die Ukraine zu einer Pufferzone werden könnte, zieht sich wie ein roter Faden durch die Äußerungen ukrainischer Politiker.

6. Trotz vieler Bemühungen der ukrainischen Führung um einen Ausgleich zwischen Ost und West - zwischen Rußland und dem Westen - ist der außenpolitische Kurs des Landes unter Führung Kutschmas noch nicht klar konturiert. Die Ukraine steht in vielen Fragen der Außenpolitik noch immer vor grundlegenden Entscheidungen. Die Ukraine hat weiterhin Schwierigkeiten, ihre Rolle in Europa deutlich zu machen. Da nach nüchterner Einschätzung eine Eingliederung der Ukraine in die westlichen Sicherheitsstrukturen in absehbarer Zukunft kaum realistisch ist und ein Beitritt zum GUS-Vertrag über kollektive Sicherheit nicht als wünschenswert gelten kann, erfordert diese Lage aus ukrainischer Sicht eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit sowohl mit Rußland als auch mit dem Westen.

Die ukrainische Führung hat theoretisch gesehen vier Optionen in ihrer Außen- und Sicherheitspolitik: 1. sehr enge Anlehnung in dieser oder jener Form an Rußland; 2. ein Bündnis mit den anderen Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion (eventuell sogar ohne Rußland); 3. eine enge Zusammenarbeit oder sogar ein Bündnis mit den westlichen Mächten, vor allem mit den USA und/oder Deutschland; 4. eine Ausgleichspolitik zwischen Rußland und dem Westen. Die vierte Option ist im Moment wahrscheinlich die realistischste und zugleich die schwierigste. Präsident Kutschma versucht, diese Politik zu realisieren.

Einführung

Genauso wie viele andere Völker der ehemaligen Sowjetunion, die keine eigene Staatlichkeit kennen, werden die Ukrainer mit der Identitätsfindung und ihrer eigenen Standortbestimmung konfrontiert. Wie die Ukraine selbst aus Teilen mit unterschiedlicher Vergangenheit (russischer, österreichisch-ungarischer, polnischer) und mit unterschiedlicher historischer Erfahrung besteht, so bilden sich die ukrainischen außen- und sicherheitspolitischen Vorstellungen aus unterschiedlichen Perzeptionen, die mit ihren Wurzeln in die Erfahrungen vor und aus dem Ersten Weltkrieg, aus dem Zweiten Weltkrieg sowie aus dem Kalten Krieg zurückreichen. Die politische Zweiteilung der Ukraine - die Ost- und Südukraine votiert konstant antireformistisch, pro-kommunistisch und pro-russisch, während die Westukraine genauso konstant antikommunistisch, pro-reformistisch und pro-westlich votiert - ist ein Problem und ein schwerwiegender Faktor bei der Gestaltung einer konsensfähigen Innen- und Außenpolitik des Landes. Die grundsätzliche Frage, welche die Ukrainer sich stellen und beantworten müssen, lautet: Gehört die Ukraine mehr dem Osten - dem "eurasischen Raum" - oder dem Westen - dem "klassischen" Europa - an? Die Antwort auf diese Frage bestimmt die Prioritäten der ukrainischen Außenpolitik. Stellte am Anfang die Beantwortung dieser Frage keine Schwierigkeiten dar (die unbestrittene Meinung war, daß die Ukraine zu Europa gehört), so wurde sie mit der Zeit komplizierter, da sich die Ukraine infolge der spezifischen sowjetischen Wirtschaftspolitik und mancher gravierender Fehler und Versäumnisse der Führung Krawtschuks als stark von Rußland abhängig erwies.

Darüber hinaus sind sich ukrainische Politiker und Politikberater dessen bewußt, daß die Lage der Ukraine inmitten Europas, zwischen Rußland und dem "eigentlichen" Europa, sowohl Vor- als auch Nachteile und Risiken in sich bergen könnte. Das dem Rat für nationale Sicherheit der Ukraine direkt untergeordnete Nationale Institut für strategische Studien kommt zur Schlußfolgerung, daß eine der Hauptaufgaben der außenpolitischen Strategie des Landes darin bestehen müsse, mit allen möglichen Mitteln zu vermeiden, daß es zu einem Objekt im geopolitischen Spiel "Ost-West" oder "Nord-Süd" wird.¹

Gleich nach der Erklärung der Unabhängigkeit hatte das Volk der Ukraine eine Leitidee, die imstande war, die Gesellschaft zu konsolidieren, und zwar die Idee des Aufbaus des ukrainischen Staates (beim Referendum vom 1. Dezember 1991 stimmten auch die Regionen in der Ost- und Südukraine mit einem starken Anteil der russischen Bevölkerung mit großer Mehrheit für die Unabhängigkeit). Die tiefe wirtschaftliche Krise ließ jedoch diese Idee in vielen Regionen schnell verblassen. Somit bestand eines der fundamentalen Probleme der ukrainischen Außenpolitik von Anfang an im Widerspruch zwischen dem Streben, zu Europa zu gehören, sich in europäische Strukturen zu integrieren, und den wirtschaftlichen Bindungen - bis hin zur Abhängigkeit - an den post-sowjetischen Raum. Oder, wie der neue Außenminister Hennadij Udowenko sagte, die Ukraine sei ein europäischer Staat, aber ihre wirtschaftlichen Hauptinteressen lägen im Osten.²

1 Serhij Pyrožkov, Volodymyr Èumak, *Ukraina i NATO*, in: *Polityka i èas*, 6/95, S. 15.

2 UNIAN-Novyny, 1.9.1994, in: RFE/RL Research Institute, Slavic, Baltic and Eurasian Archive, *Ukraine Today*. Ukrainian Media News Digest, Nr. 107, 2.9.1994, S. 6.

In der ersten Periode der neuen staatlichen Existenz der Ukraine (1992-1993) bestand eine der Hauptaufgaben der ukrainischen Außenpolitik in der Erreichung internationaler Anerkennung, in der Behauptung des Staates in der internationalen Politik. Diese Aufgabe wurde während der Präsidentschaft Leonid Krawtschuks mehr oder weniger erfüllt: Die Ukraine ist von 150 Staaten völkerrechtlich anerkannt worden, sie hat diplomatische Beziehungen zu 135 Staaten aufgenommen, ist ein vollwertiges Mitglied internationaler Organisationen geworden. Viele Herausforderungen, mit denen die ukrainische Politik konfrontiert war, blieben jedoch unbewältigt. Präsident Kutschma erbte von seinem Vorgänger Leonid Krawtschuk eine ganze Reihe ungelöster grundlegender innen- und außenpolitischer Probleme, die einen inneren Zusammenhang aufwiesen. Im Bereich der Innenpolitik waren es vor allem das Ausbleiben wirtschaftlicher Reformen, die ins Stocken geratene Verfassungsreform und als Folge ein ungeklärtes und angespanntes Verhältnis zwischen der Exekutive und der Legislative.

Im außenpolitischen Bereich waren es andauernde Spannungen in den Beziehungen zu Rußland; die nach wie vor offene Frage, ob die Ukraine als nichtnuklearer Staat dem Atomwaffensperrvertrag (NPT) beitreten sollte, was ihre Beziehungen zu den westlichen Mächten schwer belastete; das Fehlen eines konsistenten Programms der Wirtschaftsreformen schob die für die Ukraine existentiell notwendige Hilfe des Westens immer weiter hinaus. Die neue Führung Kutschmas mußte sich zuerst mit diesen überkommenen Problemen beschäftigen, vor allem mit dem Beitritt der Ukraine zum Atomwaffensperrvertrag, um das internationale Image und die internationale Stellung des Landes zu verbessern. Denn nur dies - neben den festen Vorsätzen, die Wirtschaftsreform einzuleiten, - konnte dem neuen Präsidenten den Weg zur Zusammenarbeit mit den westlichen Mächten und zur westlichen Hilfe ebnen.

Seit seinem Amtsantritt konnte Präsident Kutschma international sehr viel erreichen und damit die Position der Ukraine in der Welt festigen. Die Liste seiner Erfolge ist beeindruckend:

- Die Ukraine trat dem Atomwaffensperrvertrag als atomwaffenfreier Staat bei. Dies kennzeichnete eine radikale Wende sowohl in der ukrainischen Außenpolitik als auch in der Haltung der westlichen Mächte gegenüber der Ukraine.
- Der Verzicht der Ukraine auf die Atomwaffen war zwar nicht der einzige Grund², aber ein wesentlicher Faktor für die Verbesserung der Beziehungen zu den USA - aus ukrainischer Sicht einer der wichtigsten Partner.
- Alle fünf Nuklearmächte - ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrates - gaben der Ukraine in einem Memorandum Sicherheitsgarantien.
- Als Teilnehmer des Programms "Partnerschaft für den Frieden" unterzeichnete die Ukraine ein über den üblichen Rahmen der "PfP" hinausgehendes Abkommen über die Zusammenarbeit mit der NATO.
- Auf einer der Ukraine gewidmeten Sondersitzung der G-7 Staaten im Oktober 1994 in Winnipeg wurde eine Entscheidung über umfangreiche westliche Hilfe getroffen.
- Im September 1995 beschloß der Europarat, die Ukraine als Vollmitglied in diese Organisation aufzunehmen.
- Die Ukraine erfüllte die Auflagen des Vertrags über die konventionellen Streitkräfte (KSE-Ver-

1 Ukrains'ka diplomatija u borot'by za zmicennja bezpeky Ukrainy, in: RFE/RL Research Institute, Slavic, Baltic and Eurasian Archive, Ukraine Today. Ukrainian Media Digest, Nr. 248, 15.4.1994, S. 1.

2 Seit Anfang 1994 begann die Clinton-Administration die US-Politik gegenüber Rußland und den anderen Nachfolgestaaten der UdSSR zu überprüfen und von der ursprünglichen Politik "Russia first" Abstand zu nehmen.

trag) fristgemäß (mit Ausnahme der zwischen Rußland und der Ukraine noch nicht aufgeteilten Küsteneinheiten der Schwarzmeerflotte) zum 1. November 1995.

Entgegen allen Prognosen wies die Außenpolitik der Ukraine unter der neuen Führung in den wichtigsten Fragen und Ansätzen Kontinuität auf, wenn auch manche Akzente deutlich verschoben wurden. Eine andere wichtige Eigenschaft der ukrainischen Diplomatie, die die Ukraine z.B. von Rußland unterscheidet, besteht darin, daß die verschiedenen Machtstrukturen und die zu den unterschiedlichen politischen Strömungen gehörenden Politiker des Landes trotz innenpolitischer Auseinandersetzungen eine mehr oder weniger einheitliche außenpolitische Linie auf der internationalen Bühne vertreten. Das außenpolitische Verhalten der Ukraine wird dadurch berechenbarer. Die Kontinuität und die Übereinstimmung der ukrainischen Außenpolitik ist auch ein Beweis dafür, daß es sich um genuine Interessen des Landes handelt und nicht um - wie manchmal unterstellt wird - die Laune oder Unerfahrenheit dieses oder jenes Politikers. Dieser Sachverhalt schuf neue Rahmenbedingungen für die Verbesserung und Intensivierung der Beziehungen der Ukraine zur Außenwelt, für das Engagement des Westens. Der ukrainische Staat konnte seine Eigenständigkeit unter Kutschma politisch festigen. Einige westliche Autoren sprechen sogar von einer zweiten Chance, von einem neuen Anfang der ukrainischen Politik.¹

Ausgangspunkte der ukrainischen Außenpolitik unter Präsident Kutschma

Nach den Parlamentswahlen im März 1994 und den Präsidentschaftswahlen im Juli 1994 vollzog ein Machtwechsel in der Ukraine: In der Obersten Rada entstand mit dem relativen Wahlerfolg sozialistischer und kommunistischer Kandidaten ein neues Kräfteverhältnis. Der erste Präsident der Ukraine, Leonid Krawtschuk, der das Land in die Unabhängigkeit geführt hatte, wurde von Leonid Kutschma abgelöst. Im Mittelpunkt des Wahlkampfes stand in beiden Fällen vor allem das Verhältnis zu Rußland, wobei die Sozialisten (ehemalige Kommunisten) und die Kommunisten einerseits, die überwiegend aus der Ostukraine stammten und deren Wahlkampagne oft aus verschiedenen russischen Quellen finanziert wurde, sowie Leonid Kutschma andererseits als Protagonisten einer radikalen Umorientierung der ukrainischen Außenpolitik und der Hinwendung zu Rußland gesehen wurden und auch so auftraten. Auch russische Politiker demonstrierten ganz offen, wen sie als ihren künftigen ukrainischen Gesprächspartner bevorzugten, nämlich Leonid Kutschma.

Der neue Präsident widerlegte jedoch von Anfang an alle Erwartungen einer radikalen Wendung in der ukrainischen Außenpolitik. Bei einem seiner ersten Auftritte nach der Wahl versprach Leonid Kutschma, die Außenpolitik der Ukraine werde vorhersehbar und ausgewogen bleiben, ausgehend von den in den letzten Jahren verabschiedeten grundlegenden Dokumenten.² Ein außenpolitisches Konzept der neuen ukrainischen Führung schälte sich allerdings sehr langsam heraus und wurde seit Sommer 1994 manchen nicht unwesentlichen Korrekturen unterzogen. Präsident Kutschma hat

1 Vgl. Anders Åslund, Eurasia Letter: Ukraine's Turnaround, in: Foreign Policy, Nr. 100, Herbst 1995, S. 125-143, hier 132; Elisabeth Pond, Poland Is Not Yugoslavia, Neither Is Ukraine, in: The Harriman Review, Bd. 8, Nr. 2, Juli 1995, S. 3.

2 Ukraina vidkryta dlja spivrobotnyctva. Vystup Prezidenta Ukrainy L.D. Kuëmy pered predstavnikamy dyplomatyëného korpusu, in: Urjadovyj kur'jer, 26.7.1994.

binnen kurzer Zeit nach den Wahlen fast die ganze Mannschaft Krawtschuks ausgewechselt, darunter auch den Außen- und Verteidigungsminister. Die Ukraine war der erste GUS-Staat, der einen zivilen Verteidigungsminister (Walerij Schmarow) bekam. In diesem Zusammenhang ist hier eine Besonderheit der neuen Führung zu erwähnen. In der Mannschaft des ersten Präsidenten Krawtschuk waren überwiegend Ideologen, Juristen und Literaten vertreten. Präsident Kutschma stützt sich vor allem auf Technokraten und Wirtschaftsfachleute. In seiner engsten Umgebung dominieren Vertreter des militärisch-industriellen Komplexes (Leonid Kutschma selbst, Verteidigungsminister Walerij Schmarow, Sekretär des Sicherheitsrates Wolodymyr Horbulin) und des Sicherheitsdienstes (Ministerpräsident Evhen Martschuk). Mit der Ernennung eines Vertreters des militärisch-industriellen Komplexes, W.Schmarow, zum Verteidigungsminister und zugleich zum Vizeministerpräsidenten, verantwortlich für die Fragen des militärisch-politischen Komplexes, signalisierte Kutschma seine Bereitschaft, die Rüstungsbetriebe zu unterstützen und Waffenexporte anzukurbeln.

Erst jetzt sind Schwerpunkte und Zielsetzungen der Außenpolitik Kutschmas deutlich zu erkennen. Sie unterscheiden sich sowohl vom außenpolitischen Kurs Krawtschuks als auch vom Wahlprogramm Kutschmas selbst sowie von manchen seiner Vorstellungen, als er noch Ministerpräsident unter Präsident Krawtschuk war. Folgende Schwerpunkte und Prioritäten der ukrainischen Außenpolitik sind zu nennen:

- Regelung und Verbesserung der Beziehungen zu Rußland, jedoch nicht um den Preis des Verzichts auf die Souveränität der Ukraine;
- Sicherung einer eigenständigen Rolle der Ukraine innerhalb der GUS;
- Sicherung des Beistands des Westens, vor allem der G-7, des IWF und der Weltbank, bei der Durchführung der Reformen;
- Aufrechterhaltung der seit 1994 wesentlich verbesserten Beziehungen zu den USA;
- Sicherung einer klar definierten Stellung der Ukraine in der europäischen Sicherheitsstruktur;
- Ausbau der Beziehungen zu den ostmitteleuropäischen Staaten;
- Aufnahme von - vor allem wirtschaftlichen - Beziehungen zu den Schwellen- und Entwicklungsländern des Nahen Ostens, Asiens, Lateinamerikas.

Das Wahlprogramm Leonid Kutschmas enthielt wenig zur Außenpolitik. Das Europa-Thema und die außenpolitische Problematik schlechthin kamen darin kaum vor. Es entstand der Eindruck, daß Leonid Kutschma, der nicht zuletzt wegen seiner Herkunft als Direktor eines "geschlossenen" Rüstungsbetriebs wenig außenpolitische Erfahrung hatte, vor seinem Amtsantritt überhaupt kein besonderes Interesse an der Außenpolitik hatte. Seit seinem Amtsantritt hat er in drei wesentlichen Fragen eine Kehrtwendung vollzogen:

Erstens: Kutschma hat seine Haltung gegenüber dem Internationalen Währungsfonds radikal geändert. Lehnte Kutschma noch unmittelbar vor seiner Wahl die Bedingungen des IWF für Kredite als für die Ukraine vollkommen inakzeptabel ab¹, so galt der IWF nach den Wahlen als willkommener Gesprächspartner. Der erste hochrangige ausländische Politiker, den Kutschma nach dem Amtsantritt empfing, war kein russischer Vertreter, sondern der IWF-Geschäftsführer Michel Camdessus. Der ukrainische Präsident hat bislang noch keinen Staatsbesuch in Moskau abgestattet, aber er hat inzwischen fast alle G 7-Staaten (Kanada, USA, Japan, Italien, Deutschland) besucht.

1 Holos Ukrainy, 6.7.1994.

Zweitens: Während des Wahlkampfes betonte Kutschma stets die Notwendigkeit engerer Beziehungen zu Rußland, was nicht zuletzt zu seinem Sieg in der Ost- und Südukraine beitrug. Mehr noch: Während des Wahlkampfes galt Kutschma als "pro-russischer" Kandidat. Als Präsident mußte er jedoch von diesem Image loskommen. Bereits auf seiner ersten Pressekonferenz nach der Wahl rechtfertigte sich Leonid Kutschma: "Ich habe nie vorgeschlagen, daß die Ukraine dem Russischen Reich freiwillig beitrifft. Im Gegenteil. Ich sage, daß unsere Beziehungen zu Rußland von strategischem Charakter sind und bleiben werden. Aber unsere Beziehungen dürfen nicht auf Kosten der Beziehungen zu den anderen Staaten - des Westens und des Ostens - aufgebaut werden."¹ Etwas später wies Kutschma Vorwürfe, eine "Kreatur Moskaus" zu sein, entschieden zurück: "Ich bin nicht gewöhnt, irgendjemandes Vasall zu sein. Ich bin nicht deswegen Präsident der Ukraine geworden, einen dornenvollen Weg gegangen, um zu einem Vasallen Rußlands zu werden."²

Drittens: Bis zu seiner Wahl war Leonid Kutschma gegenüber den Vereinbarungen mit den USA und Rußland über den Verzicht der Ukraine auf die Nuklearwaffen äußerst skeptisch eingestellt. Als er noch Ministerpräsident unter Krawtschuk war, kritisierte er den Westen dafür, daß der Westen selbst aus der Atomfrage, die kein reales Problem darstelle, ein wirkliches Problem mache³, und plädierte dafür, daß sich die Ukraine vorübergehend zum Atomstaat erklären und einen Teil der Nuklearwaffen behalten sollte, da sie keinen finanziellen Ausgleich oder Sicherheitsgarantien durch den Westen bekomme.⁴ Anfang 1994 sagte er über das trilaterale Abkommen zwischen Rußland, der Ukraine und den USA: "Wir sind an der Nase herumgeführt worden"⁵, und gab während seines Wahlkampfes lediglich "ein lauwarmes Versprechen"⁶, die Verpflichtungen seines Vorgängers einzuhalten. Nach der Wahl sah Präsident Kutschma ein, daß der Ukraine internationale Isolation droht, wenn sie nicht auf die Atomwaffen verzichtet, und es ist ihm gelungen, die Oberste Rada energisch und gekonnt zu überzeugen, dem Beitritt zum NPT zuzustimmen.

Die US-Administration machte die Ratifizierung zur Bedingung für die Unterzeichnung der Charta über Freundschaft, Zusammenarbeit und Partnerschaft zwischen der Ukraine und den USA. Am 16. November 1994, rechtzeitig vor der Abreise Kutschmas in die USA, bestätigte die Oberste Rada der Ukraine den neutralen und nichtnuklearen Status des Landes und ratifizierte mit überwältigender Mehrheit (301 gegen 8) den Atomwaffensperrvertrag. Die Ratifizierung wurde mit drei Bedingungen versehen. Erstens: Unterzeichnung eines internationalen Abkommens, das die Sicherheit der Ukraine garantiert. Zweitens: Das Spaltmaterial aus den Sprengköpfen bleibt das Eigentum der Ukraine⁷, darf aber nur zu friedlichen Zwecken verwendet werden. Drittens: Jeglicher wirtschaftlicher oder militärischer Druck von seiten eines Nuklearstaates würde als ein Anlaß zur

1 Pres-konferencija Leonida Kuëmy, Ukrainisches Fernsehen-1, 13.7.1994, in: RFE/RL Research Institute, Slavic, Baltic and Eurasian Archive, Ukraine Today. Ukrainian Media News Budget, Nr. 438, 14.7.1994, S. 18.

2 Leonid Kutschma im Interview mit der Zeitung "Nezavisimaja gazeta", 28.10.1994.

3 Chrystia Freeland, A new world impass, in: Financial Times, 7.5.1994.

4 Süddeutsche Zeitung, 5.6.1994.

5 Dmytro Konovalov, Bez-jaderna Ukraina. Zadeševo?, in: Chrešëhatyk, 23.3.1994.

6 Financial Times, 5.8.1994.

7 Russische Experten interpretierten diese Klausel prompt als Verletzung der internationalen Verpflichtungen der Ukraine und beschuldigten sie, dem NPT als eine Atommacht beitreten zu wollen. Vgl. Izvestija, 18.11. 1994. Vor der Abstimmung in der Verchovna Rada griff Rußland wieder zur bewährten Taktik "des zugekehrten Hahnes" und stoppte die Lieferungen des Atombrennstoffes für die ukrainischen AKW. Vgl. Interfax, 15.11.1994.

Überprüfung der ukrainischen Position in Bezug auf den Atomsperrvertrag betrachtet.¹ Das Gesetz trat in Kraft, nachdem Rußland, die USA und andere Atommächte der Ukraine völkerrechtsverbindlich Sicherheitsgarantien gegeben hatten. Das entsprechende Memorandum wurde auf dem KSZE-Gipfeltreffen im Dezember 1994 in Budapest unterzeichnet. Die Ratifizierung wurde als ein innen- und außenpolitischer Erfolg von Präsident Kutschma gewertet. Für den Verzicht auf die Nuklearwaffen bekam die Ukraine finanzielle Unterstützung aus den USA. Von den zugesagten rund 900 Mio. US Dollar der US-Hilfe für 1994-1995 war ein Teil für die Vernichtung der Atomwaffen bestimmt. Der US-Kongreß stellte zusätzlich 175 Mio. US Dollar Wirtschaftshilfe in Aussicht.

Im Oktober 1994 hielt Kutschma eine Grundsatzrede vor der Obersten Rada über den Aufbau der Ukraine als nichtnuklearer Staat mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung. In dieser Rede stellte Kutschma sein Programm umfassender Wirtschaftsreformen vor und formulierte die "grundsätzlichen Richtungen" seiner Außenpolitik²: die Entwicklung der strategischen Partnerschaft mit Rußland und den GUS-Staaten, jedoch nicht auf Kosten der Beziehungen zu den Staaten des Westens. Die Politik der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Rahmen der GUS habe einen prinzipiellen Charakter und sei mit dem wirtschaftlichen Überleben des ukrainischen Staates verbunden. Durch ihre vorherige Politik habe die Ukraine sich in die Isolation hineinmanövriert. Der Abbruch der wirtschaftlichen Beziehungen zu Rußland sei eine Anomalie gewesen. Die Fortsetzung der früheren Politik der Selbstisolierung käme einem wirtschaftlichen und politischen Selbstmord gleich. Eine Diskussion über die Souveränität und territoriale Integrität der Ukraine käme jedoch nicht in Frage. Gleichmaßen würden die Bemühungen der neuen Führung auf den Ausbau der Zusammenarbeit mit den westlichen Staaten und auf die Integration in die internationalen Wirtschaftsorganisationen gerichtet sein. Der Präsident rechne mit der konstruktiven Unterstützung von seiten der Weltgemeinschaft, der internationalen Organisationen, des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank. Hatte Kutschma anfänglich offensichtliche Schwierigkeiten, seine Beziehungen zum Westen zu definieren, so bekennt sich der ukrainische Präsident jetzt eindeutig zu Europa. Bei seinem Besuch in Berlin im Juli 1995 sagte er, die Ukraine sehe sich als einen unabdingbaren Teil des europäischen Raums. Die europäische Richtung nehme den zentralen Platz in der Außenpolitik der Ukraine an.³

Die Diskussion über die Rolle und den Platz der Ukraine in Europa, über die zukünftige europäische Sicherheitsarchitektur sowie über den Charakter der Beziehungen zu den GUS-Strukturen einerseits und zur NATO andererseits hängt mit dem Problem der ukrainischen Neutralität und Blockfreiheit zusammen. Nach der Erlangung der Unabhängigkeit im Dezember 1991 wurde sehr schnell klar, daß der neutrale und blockfreie Status mit dem Wunsch der Ukraine, sich in die existierenden europäischen Strukturen zu integrieren, schwer zu vereinbaren ist. Bereits in dem im Juli 1993 von der Obersten Rada verabschiedeten außenpolitischen Konzept "Hauptrichtungen der Außenpolitik der Ukraine" wurde festgehalten, daß der neutrale und blockfreie Status den neuen Bedingungen angepaßt werden muß und nicht als Hindernis für eine allumfassende Teilnahme der Ukraine an einer gesamteuropäischen Sicherheitsstruktur betrachtet werden kann. Die Militärdoktrin der

1 International Herald Tribune, 17.11.1994.

2 Zvernennja Prezydenta Ukrainy do Verchovnoj Rady, in: Holos Ukrainy, 13.10.1994.

3 Kievskie vedomosti, 7.7.1995.

Ukraine enthielt in ihrer letzten Fassung keine ausdrückliche Aussage mehr darüber, daß die Ukraine ein neutraler, keinem Militärbündnis angehörender Staat sein wolle. Es wurde im Gegenteil eine Mitgliedschaft der Ukraine in europäischen militärisch-politischen Strukturen ins Auge gefaßt: "Das Problem der Schaffung einer gesamteuropäischen Sicherheitsstruktur auf der Basis der vorhandenen internationalen Institutionen wie der Nordatlantischen Allianz, der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, der Westeuropäischen Union, des Nordatlantischen Kooperationsrates [erlangt] besondere Bedeutung. Die unmittelbare Mitgliedschaft der Ukraine in diesen Strukturen schafft die notwendigen äußeren Garantien der nationalen Sicherheit."¹

Für die Ukraine besitzt die Frage der Neutralität eher politische als militärische Qualität: Die festgelegte Blockfreiheit und Neutralität sollten von Anfang an (von 1990 an) eine gesetzliche Grundlage darstellen, welche der Ukraine erlaubte, sich von den militärischen GUS-Strukturen fernzuhalten. Viele ukrainische Politiker vertreten jedoch die Meinung, daß die Ukraine, bei einer Beibehaltung ihres neutralen Status außerstande sein werde, ihre politische und militärische Sicherheit nach außen zu gewährleisten. Präsident Kutschma gehört zu denen, die dem neutralen Status der Ukraine äußerst skeptisch gegenüberstehen. Er hat es wiederholt als "Unsinn" bezeichnet, daß die Ukraine sich keinem Militärbündnis anschließen dürfe.² Welchem Bündnis - GUS oder NATO - er sich anschließen will, hat Kutschma bislang nicht präzisiert. Wolodymyr Horbulin, ein enger Weggefährte Kutschmas und Sekretär des Rates für Nationale Sicherheit, eines sehr einflußreichen Organs beim Präsidenten, fügt hinzu, daß sich nur starke Industriestaaten einen blockfreien und neutralen Status leisten könnten. Die wirtschaftlichen Möglichkeiten ließen es im Falle der Ukraine nicht zu, die Prinzipien der Blockfreiheit und Neutralität "leicht und schnell" in die Praxis umzusetzen.³ Außenminister Udowenko will die Neutralität des ukrainischen Staates als "aktive, gesamteuropäische Neutralität" verstehen.⁴

Die Neutralität und der blockfreie Status stellen die Ukraine vor ein schwer zu lösendes Problem: Einerseits fühlen sich ukrainische Außenpolitiker in ihrem Handeln durch diesen Status eingeschränkt, andererseits ermöglicht er, dem Druck Rußlands zu widerstehen, den GUS-Sicherheitsstrukturen beizutreten. Der jüngste Vorstoß des russischen Präsidenten Jelzin, eine härtere Politik Rußlands gegenüber der GUS zu formulieren und durchzusetzen und den anderen GUS-Staaten ein militärisch-politisches Verteidigungsbündnis aufzuzwingen⁵, kann nur dazu führen, daß die Ukraine mehr denn je bestrebt sein wird, ihren neutralen oder blockfreien Status beizubehalten. In seiner ersten Reaktion auf die Äußerungen Jelzins nannte Präsident Kutschma im Gegensatz zu seinem früheren Standpunkt die Entscheidungen über die Neutralität und Blockfreiheit

1 F. Walter, Ukraine, in: Militärdoktrin, Militärstrategie und Militärreform im Bereich der früheren Sowjetunion. Ukraine. Texte und Kommentare - Neue Folge, Nr. 7, 19.4.1993, S. 24.

2 Präsident Leonid Kutschma in einem Interview mit dem Wochenmagazin "Der Spiegel", Nr. 27, 3.7.1995, S. 126.

3 Volodymyr Horbulin, Na zachyst nacional'nych interesiv, in: Polityka i cas, Nr. 2, 1995, S. 5.

4 Vgl. Hennadij Udowenko, Ključovyj faktor - volja deržav, in: Polityka i čas, 4/95, S. 7. Als erster versuchte der Vorsitzende der Verchovna Rada der Ukraine, Oleksandr Moros, den Begriff "aktive Neutralität" zu prägen. Es blieb allerdings unklar, was er darunter versteht, abgesehen von der aktiveren außenpolitischen Tätigkeit der Ukraine, z.B. in internationalen Organisationen. Vgl. Oleksandr Moroz: "U zovnišnij politici my povynni zavojivuvaty pozicij aktivnogo nejtralitetu", in: Demokratijna Ukraina, 23.7.1994. Genauso unklar bleibt die Idee Udowenkos über eine "aktive, gesamteuropäische Neutralität".

5 Vgl. Strategijskij kurs Rossii s gosudarstvami-ueastnikami Sodružestva Nezavisimych Gosudarstv, in: Rossijskaja gazeta, 23.9.1995.

"ausgewogene Entscheidungen".¹

Obwohl den Beziehungen zu den ostmittel- und südosteuropäischen Nachbarn nach wie vor große Bedeutung beigemessen wird, hat sich der Prozeß des Ausbaus bilateraler Beziehungen zu diesen Staaten deutlich verlangsamt. Die Ursachen dafür sind auf beiden Seiten zu suchen. Die Führung Kutschmas hat ihre ganze Aufmerksamkeit den prioritären Aufgaben gewidmet, den Beistand des Westens zu sichern und die Beziehungen zu Rußland zu regeln. Die Idee, die den ersten ukrainischen Präsident beschäftigte, zusammen mit den ostmitteleuropäischen Staaten ein Gegengewicht zu Rußland zu bilden, interessiert Leonid Kutschma ganz offensichtlich wenig. Während Krawtschuk - der aus dem westlichen, damals zu Polen gehörenden Teil der Ukraine stammt - den Beziehungen zu Polen eine unbestrittene Priorität einräumte, empfinden Kutschma selbst und seine Dnepropetrowsker Umgebung weniger Affinität zu Polen, wenn auch von allen Visegrad-Staaten die Beziehungen zu Polen am intensivsten sind. Die Politik der Visegrad-Staaten konzentriert sich ihrerseits seit 1993-1994 vollkommen auf den NATO-Beitritt. Auch soll das Interesse Polens und Ungarns an der Zusammenarbeit mit der Ukraine unter den post-kommunistischen Regierungen Oleksys und Horns deutlich zurückgegangen sein.² Die Beziehungen zu Rumänien sind durch noch immer ungelöste Territorialprobleme belastet. Von sieben Nachbarstaaten (Belarus, Moldova, Polen, Rumänien, Rußland, Slowakei, Ungarn) konnte die Ukraine bisher ausgerechnet mit jenen zwei Staaten (Rumänien und Rußland), von denen Forderungen nach einer Grenzrevision am ehesten zu erwarten sind, noch keinen Vertrag über die Anerkennung der Staatsgrenzen unterzeichnen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß Kutschma entgegen seinen Ankündigungen im Wahlkampf versucht, eine Politik des Ausgleichs zwischen Ost und West durchzuführen. Dies betrifft seinen Kurs gegenüber Rußland und der GUS einerseits und gegenüber dem Westen andererseits.

Das ukrainisch-russische Verhältnis

Das ukrainisch-russische Verhältnis bleibt nach wie vor ein eher russisch-ukrainisches Verhältnis, d.h. die Spielregeln in diesem Verhältnis werden hauptsächlich von der russischen Seite diktiert. Der Ukraine bleibt kaum Raum für eine aktive Politik gegenüber Rußland. Sie ist vielmehr gezwungen, auf das russische Handeln zu reagieren. Die Russen haben noch immer, auch nach vier Jahren, große Schwierigkeiten vor allem psychologischer Natur, sich mit der Existenz eines selbständigen ukrainischen Staates abzufinden.³ Die Probleme, mit welchen die Ukraine in ihren Beziehungen zu Rußland konfrontiert ist, haben ihren Ursprung im wesentlichen in diesem Sachverhalt. Damit hängt auch "der Krieg der Identitäten" oder die Frage unterschiedlicher Selbstperceptionen und Perzeptionen des anderen zusammen, die oft zu kontrastierenden Auffassungen internationaler Probleme führen. Während Rußland sich als Großmacht im eurasischen Raum mit dem diesem Status und diesem Raum entsprechenden spezifischen Interessen oder sogar als Weltmacht mit globalen

1 Holos Ukrainy, 16.9.1995.

2 Bohdan Osadczyk, Ukraina między Wschodem i Zachodem, in: Kultura, 4/95, S. 109-110.

3 Besonders anschaulich illustriert die rhetorische Frage Jelzins "Was sollen wir mit der Ukraine tun?" die typische russische Haltung gegenüber dem unfolgsamen "kleinen Bruder". Der Auftritt Jelzins wurde vom russischen Fernsehen GUS-weit übertragen. Vgl. Komsomol'skaja pravda, 18.4.1995.

Interessen versteht, nimmt sich die Ukraine als ausschließlich europäischen Staat wahr, dessen Interessen sich auf Europa konzentrieren. Es war bezeichnend, daß Präsident Kutschma mit seinem Versuch, den Ukrainern eine "ukrainische eurasische Identität" anzubieten, scheiterte. In seiner Antrittsrede sagte er, die Ukraine sei historisch ein Teil des eurasischen wirtschaftlichen und kulturellen Raums¹, und löste damit eine scharfe Reaktion aus. Für viele Ukrainer bedeutet die Zugehörigkeit zum "eurasischen Raum" das Ende der Unabhängigkeit der Ukraine. Viele Vertreter der russischen politischen und intellektuellen Elite wollen jedoch nicht wahrnehmen, daß die Interessen Rußlands und der Ukraine nicht identisch sind. Sie gehen noch immer von einer Interessenkongruenz aus. Der russische Außenminister Kosyrew schlug beispielsweise vor, das russisch-ukrainische Verhältnis wie die Beziehungen zweier Zwillingsbrüder zu betrachten.²

Die grundsätzlichen Unterschiede zwischen dem russischen und dem ukrainischen Verständnis des Wesens des ukrainisch-russischen Verhältnisses spiegeln sich u.a. in der unterschiedlichen Auffassung von "strategischer Partnerschaft" wider. Während die Ukraine versucht, eine selbständige Außenpolitik zu formulieren und zu implementieren, besteht Rußland auf der "Koordinierung" der Außen- und Sicherheitspolitik beider Staaten im Rahmen einer "strategischen Partnerschaft". Auf einer internationalen Konferenz in Kiew im Oktober 1994 entgegnete Außenminister Hennadij Udowenko auf die Frage eines russischen Vertreters über die Zukunft der russisch-ukrainischen strategischen Kooperation mit der Bemerkung, daß der Begriff "strategische Zusammenarbeit" nicht in Kiew, sondern in Moskau erfunden worden sei.³ Unter dem Druck der russischen Seite kam die Ukraine dann doch Rußland in diesem definitorischen Streit entgegen und war einverstanden, die Bezeichnung des russisch-ukrainischen Verhältnisses als "strategische Partnerschaft" in den Text des russisch-ukrainischen Grundsatzvertrages aufzunehmen.⁴ Dies hinderte Außenminister Udowenko jedoch nicht, auf der Pressekonferenz nach dem Gipfeltreffen in Sotschi (Juni 1995) zu bemerken: "Strategische Partnerschaft, das sind schöne Worte, aber wer kann mir sagen, was sie bedeuten?"⁵

Die unterschiedliche Auffassung der "strategischen Partnerschaft" stellt eines der fundamentalen Probleme im ukrainisch-russischen Verhältnis dar, und dies wird aller Wahrscheinlichkeit nach auch in der Zukunft so bleiben. Eines der Probleme, mit denen sich ukrainische Politiker hinsichtlich des Begriffs "strategische Partnerschaft" konfrontiert sehen, ist die Möglichkeit einer sehr weiten Auslegung dieses Begriffs. Rußland will die russisch-ukrainische "strategische Partnerschaft" als Sonderbeziehungen mit der Betonung weitgehender Übereinstimmung der Außen- und Sicherheitspolitik beider Staaten verstehen. Dmitrij Rjurikow, außenpolitischer Berater von Präsident Jelzin, definierte die "strategische Partnerschaft" als "die Zusammenarbeit und das Zusammenwirken in Fragen der Friedenserhaltung und der internationalen Sicherheit".⁶ Die Ukraine will dagegen die "strategische Partnerschaft" mit Rußland eher unverbindlich als einen Versuch interpretieren, engere und freundschaftlichere Beziehungen zu Rußland aufzubauen, die den

1 Holos Ukrainy, 21.7.1994.

2 Julija Mostowaja, Andrej Kozyrev: "Rossija i Ukraina - bliznecy-brat'ja...", in: Kiewskie wedomosti, 23.9. 1994.

3 Vjačeslav Igrunov, Rossija - Ukraina: strategiĕskoe sotrudniĕstvo?, in: Novaja ežednevnaĭa gazeta, 26.10. 1994. (Igrunov selbst ist Duma-Abgeordneter von der Fraktion "Jabloko" und stellvertretender Vorsitzender des Duma-Ausschusses für die GUS-Angelegenheiten und die Verbindungen mit den Landsleuten [im "nahen Ausland"]).

4 Segodnja, 21.10.1994.

5 Zit. nach: The Economist, 22.7.1995, S. 17.

6 Alexandra Parachonja, Posle Soĕi, in: Nezavisimost', 16.6.1995.

Beziehungen zu den anderen Nachbarn gleichgeordnet sind. Rjurikow warf den ukrainischen Politikern vor, daß sie die Staatlichkeit der Ukraine auf der Negation der Sonderbeziehungen zu Rußland aufbauten.¹ Auf der Pressekonferenz nach dem Gipfeltreffen in Sotschi erinnerte der damalige ukrainische stellvertretende Außenminister Boris Tarasjuk daß im außenpolitischen Konzept des Landes festgelegt wurde, daß die Ukraine die Beziehungen zu allen Nachbarn als strategische Partnerschaft betrachte.² Während des Staatsbesuchs Kutschmas in Tbilisi und später in Taschkent wurden beispielsweise die ukrainisch-georgischen³ und ukrainisch-usbekischen⁴ Beziehungen als "strategische Partnerschaft" gepriesen. Auch die Beziehungen zu den G-7 Staaten werden als "strategisch" aufgefaßt.⁵

In den Jahren 1994-1995 haben sich die Schwerpunkte im ukrainisch-russischen Verhältnis im Vergleich zur Periode 1992-1993 verschoben. Früher gehörten zum Katalog der Streitfragen russische Territorialansprüche, inklusive der Krim-Frage; die Teilung der Schwarzmeerflotte; die Erdgas- und Erdöllieferungen aus Rußland; die Kontrolle über die in der Ukraine stationierten strategischen Nuklearwaffen der ehemaligen Sowjetunion sowie die Frage des Eigentums an ihnen; die Teilung des Auslandsvermögens und der Altschulden der ehemaligen UdSSR; die Weigerung der Ukraine, an verschiedenen GUS-Strukturen teilzunehmen. Einige dieser Streitpunkten sind inzwischen erledigt (die Frage der Nuklearwaffen und der sowjetischen Aktiva und Passiva), in manchen anderen Fragen hat Rußland seinen Druck auf die Ukraine etwas gelockert (Krim-Frage, Einbeziehung der Ukraine in die GUS-Strukturen). In den Jahren 1994-1995 sind vor allem die Fragen der Schwarzmeerflotte und der russischen Energielieferungen in den Vordergrund der ukrainisch-russischen Beziehungen gerückt.

Bezeichnenderweise sind die konkreten Ergebnisse der ukrainisch-russischen Beziehungen eher bescheiden:

Erstens: Der russisch-ukrainische Vertrag über Freundschaft und Zusammenarbeit wurde im Februar 1995 zwar von den Delegationsleitern paraphiert, aber noch nicht von den Präsidenten unterzeichnet. Der Vertrag sollte während des ersten Staatsbesuchs des russischen Präsidenten in Kiew seit der Unabhängigkeit der Ukraine unterzeichnet werden. Jedoch wartet die ukrainische Hauptstadt noch immer auf den Staatsbesuch Boris Jelzins. Der Besuch wurde mehrmals verschoben. Zuerst hieß es, der Vertrag müsse unterzeichnungsreif sein, dann wurden als Vorwand für die Verschiebung jeweils die doppelte Staatsbürgerschaft, die Krim-Frage und zuletzt die Frage der Schwarzmeerflotte genannt. Die Ukraine mußte in manchen Artikeln des Vertrags auf wesentliche Kompromisse eingehen. Rußland war zwar nach langen Verhandlungen letztendlich bereit, die Unverletzlichkeit der ukrainischen Grenze anzuerkennen, der Begriff "Staatsgrenze" wurde jedoch aus dem Vertragstext gestrichen. Die Grenzfrage erweist sich noch immer als äußerst diffizil. Rußland erhebt zwar offiziell keine Territorialansprüche, aber es weigert sich, die Delimitation vorzunehmen, mit der Begründung, dies widerspreche dem Integrationsprozeß.⁶ In Rußland selbst wurde der

1 Dmitrij Rjurikow in einem Interview mit der Zeitung "Kievskie vedomosti", 28.4.1995.

2 Kievskie vedomosti, 15.6.1995.

3 Urjadovj kur'jer, 12.1.1995.

4 Lowell Bezanis, Karimov and Kuchma, in: OMRI Daily Digest, Nr. 122, Teil I, 23.6.1995.

5 Urjadovj kur'jer, 12.1.1995.

6 ITAR-TASS, 24.10.1995, zit. nach: Orodok Studiów Wschodnich, Wiadomości, Nr. 208, 25.10.1995, S. 5.

paraphierte Vertrag als "Verrat" an den russischen nationalen Interessen heftig attackiert. Das sich in die Länge ziehende Warten auf Jelzin und auf die Unterzeichnung des Vertrags hat zur Folge, daß der Vertrag in der ukrainischen Perzeption allmählich an Bedeutung verliert.

Zweitens: Bei den Verhandlungen über den russisch-ukrainischen Freundschafts- und Kooperationsvertrag wurde die Frage der Schwarzmeerflotte ausgeklammert. Die Seiten waren übereingekommen, beide Fragen getrennt zu behandeln. Unter dem Druck der Duma und des Militärs hat Jelzin aber dieses Junktum wiederhergestellt. Die russische Seite macht das Zustandekommen des "großen" Vertrags wieder von der Lösung der Schwarzmeerflotten-Frage abhängig.¹ Ein neues Abkommen über die Teilung der Schwarzmeerflotte wurde zwar von den Präsidenten Jelzin und Kutschma im Juni 1995 in Sotschi unterzeichnet, was jedoch nicht zur Lösung aller Streitfragen führte. Dieses Abkommen hat lediglich die Rahmenbedingungen abgesteckt. Um es umzusetzen, sind acht zusätzliche Abkommen notwendig.² Bei den Streitigkeiten geht es jetzt nicht mehr um die Schwarzmeerflotte als solche, sondern um die Küsteninfrastruktur, um die Bedingungen für die Stationierung der russischen und ukrainischen Flotte in Sewastopol, um den Hauptsitz der ukrainischen Schwarzmeerflotte, um die Modalitäten (Fristen, Preise) der Pacht von militärischen Objekten und der Stationierung sowie um den Status der russischen Truppen auf der Krim, d.h. es geht letztendlich um die Jurisdiktion über ukrainisches Territorium. Der ukrainische Ministerpräsident Jewhen Martuschuk sagte, das Problem der Schwarzmeerflotte sei aus ukrainischer Sicht "das Problem des Staatsterritoriums, der Souveränität und der Anwesenheit von ausländischen Truppen auf ukrainischem Boden".³ Die Frage der Stützpunkte hat neben der strategischen und politischen auch eine wirtschaftliche Bedeutung für die Ukraine. Eine Pachtlösung würde der Ukraine nicht nur die Souveränitätsrechte, sondern auch längerfristige Deviseneinnahmen garantieren.⁴ Bezüglich Sewastopols ging es darum, ob die ganze Stadt Sewastopol als Hauptstützpunkt der russischen Schwarzmeerflotte anerkannt wird (die russische Formulierung) oder ob sich der russische Hauptstützpunkt in Sewastopol befinden wird (die ukrainische Formulierung). In dieser Frage konnte sich die Ukraine zwar durchsetzen, und die ukrainische Formulierung wurde ins Abkommen von Sotschi aufgenommen.⁵ Aber die russische Seite versucht, diese Lösung zu beanstanden sowie zu verhindern, daß die ukrainische Flotte ihren Hauptsitz ebenso in Sewastopol hat. Was das Pachtrecht anbetrifft, ist die ukrainische Führung bereit, militärische Objekte für fünf bis sieben Jahre zu verpachten, Rußland verlangt dagegen einen Pachtvertrag für 99 Jahre.⁶ Moskau macht jetzt alle anderen Fragen der bilateralen Beziehungen von der Lösung des Schwarzmeerflotten-Problems abhängig.

1 So Jelzin auf der Pressekonferenz am 8.9.1995, vgl. Krasnaja zvezda, 9.9.1995.

2 So der ukrainische Ministerpräsident Evhen Marëuk in: Urjadovyj kur'jer, 29.7.1995.

3 Holos Ukrainy, 12.9.1995.

4 Hermann Clement, Ukraine: Ursache und Wirkung der wirtschaftlichen Verflechtung mit Rußland und ihr Einfluß auf die Beziehungen der beiden Staaten. Eine Bestandsaufnahme, Manuskript, vorbereitet für die Konferenz "Peoples, Nations, Identities: the Russian-Ukrainian Encounter", Columbia University, 21.-23. September 1995, S. 14.

5 Soglašenje meždu Rossijskoj Federaciej i Ukrainoj po Èernomorskemu flotu (Art. 2), in: Krasnaja zvezda, 14.6.1995.

6 Alexander Goncharenko, Ukrainian-Russian Relations: An Unequal Partnership, Royal United Services Institute for Defence Studies, London 1995, S. 53.

Da die russisch-ukrainischen Verhandlungen in die Sackgasse geraten zu sein scheinen, würde die Ukraine die Möglichkeit nicht ausschließen, die USA wieder als Vermittler im Streit heranzuziehen¹, was Rußland aber kategorisch ablehnt. Die Unfähigkeit beider Staaten, einen Kompromiß in der Frage der Schwarzmeerflotte zu erreichen, ist nicht einfach durch den Starrsinn beider Seiten zu erklären. Sie hat tiefliegende Gründe, nämlich unterschiedliche strategische Interessen Rußlands und der Ukraine in der ganzen Schwarzmeerregion. In der russischen Perzeption ist z.B. die Türkei zu einem ernstzunehmenden Gegenspieler aufgestiegen. Die Ukraine strebt dagegen nach gutnachbarschaftlichen Beziehungen zur Türkei. Das strategische Ziel Rußlands besteht darin, den ganzen operativen Bereich der ehemaligen sowjetischen Flotte zu erhalten. Dieses Ziel ist nur unter der Bedingung zu erreichen, daß Rußland ein Dauerrecht auf Stationierung seiner Truppen auf der Krim hätte. Eine russische militärische Dauerpräsenz auf ukrainischem Territorium läuft jedoch den ukrainischen Interessen zuwider und stellt aus ukrainischer Sicht eine potentielle Bedrohung der ukrainischen Staatlichkeit dar.

Drittens: Die Ukraine konnte erreichen, daß die Frage der doppelten Staatsbürgerschaft, auf der Moskau mit Nachdruck zu bestehen versuchte, aus dem Freundschaftsvertrag ausgeklammert wurde. Präsident Jelzin machte zwar einen Versuch, die Frage erneut ins Spiel zu bringen², nahm aber später davon Abstand.

Viertens: Die Krim-Frage wurde von der Tagesordnung der offiziellen Beziehungen abgesetzt, nicht zuletzt dank der (im Vergleich zu früher) gemäßigten Haltung der russischen Regierung, welche erklärte, daß die Krim (ohne die Schwarzmeerflotte und Sewastopol) ein innenpolitisches Problem der Ukraine und kein Gegenstand der zwischenstaatlichen Beziehungen sei. Da Moskau selbst gegen den tschetschenischen Separatismus mit brutaler militärischer Gewalt vorgegangen war und in der Krim-Frage nicht intervenieren konnte und wollte, ist es Kiew gelungen, die separatistischen Kräfte auf der Krim auf der politischen Ebene friedlich auszuschalten. Obwohl die Führung Jelzins keine territorialen Ansprüche auf die Krim erhebt, bleibt die Krim-Frage dennoch im ukrainisch-russischen Verhältnis unterschwellig akut. Das zeigt auch die Tatsache, daß die Staatsduma die Resolution ihres Vorgängers, des Obersten Sowjet der Russischen Föderation, vom 9. Juli 1993 nicht außer Kraft setzte, die Sewastopol einseitig unter die Jurisdiktion der russischen Regierung gestellt hatte.

Fünftens: Mit westlicher Unterstützung konnte Kiew die Umschuldung seiner Verpflichtungen für die Erdgas- und Erdöllieferungen aus den Jahren 1993-1994 in Höhe von US \$ 4 Mrd. mit Rußland vereinbaren, so daß Moskau die Verschuldung nicht mehr als Druckmittel gegen die Ukraine einsetzen kann, wie es früher nicht selten der Fall war. Die Verschuldung der Ukraine gegenüber Rußland und die Abhängigkeit von den russischen Energielieferungen stellen einen wesentlichen Aspekt der bilateralen Beziehungen und zugleich eine Quelle der ständigen Sorge der ukrainischen Führung hinsichtlich der wirtschaftlichen Sicherheit und Unabhängigkeit des Landes dar. Seit 1995 sind Rußland und die Ukraine dazu übergegangen, daß ein Teil der ukrainischen Schulden durch Beteiligung russischer Firmen (vor allem des mächtigen Konzerns "Gasprom") an ukrainischen

1 So z.B. der ukrainische Ministerpräsident Martschuk, vgl. Segodnja, 29.9.1995.

2 Nachdem eine Vereinbarung zwischen Jelzin und Kutschma, die Frage der doppelten Staatsbürgerschaft aus dem Vertrag auszuklammern, bereits erreicht worden war, erklärte Jelzin bei seinem Besuch in Lipezk im Januar 1995, "das große Rußland" könne den Vertrag mit der Ukraine ohne den Punkt über die doppelte Staatsbürgerschaft nicht unterzeichnen. Vgl. Kievskie vedomosti, 28.1.1995.

Betrieben beglichen wird. Die Ukraine hat bis zu 60 Prozent der Kredite, die sie vom IWF und der EBRD bekam, für die Begleichung der Schulden an Rußland und Turkmenistan verwendet.¹ Rußland verlangt nach den Worten Kutschmas die Beteiligung an den rentabelsten Schlüsselbetrieben in der chemischen, petrochemischen und metallurgischen Industrie.² Die offenen Rechnungen für das laufende Jahr 1995 hat die Ukraine allerdings beglichen.³ Nach der Veröffentlichung des "Strategischen Kurses gegenüber den GUS-Mitgliedsstaaten" des russischen Präsidenten Jelzin äußerte der ukrainische Außenminister Udowenko in einem vertraulichen Schreiben an Präsident Kutschma Befürchtungen über eine mögliche Politik Rußlands gegenüber der Ukraine im wirtschaftlichen Bereich: Es sei denkbar, daß Rußland den ukrainischen Staat für bankrott erkläre und verlange, ukrainische Schulden durch Mehrheitsbeteiligungen an oder Überschreibungen von Betrieben, Pipelines, Raffinerien usw. sowie aus dem ukrainischen Eigentum im Ausland zu begleichen.⁴

Unter Präsident Kutschma haben die Spannungen im ukrainisch-russischen Verhältnis etwas an ihrer Schärfe verloren, aber die bilateralen Beziehungen sind noch immer von einer wirklichen Normalisierung weit entfernt. Der gegenwärtige Zustand der bilateralen Beziehungen könnte sich allerdings je nach dem Ergebnis der Parlamentswahlen in Rußland wesentlich verschlechtern.

Die Haltung der Ukraine gegenüber der GUS

Das Verhalten der Ukraine gegenüber der GUS ist auf engste Weise einerseits mit dem Charakter und dem Stand der ukrainisch-russischen Beziehungen, andererseits mit der russischen Politik in der GUS verbunden. Ukrainische Politiker reagieren empfindlich auf Ansprüche Rußlands auf eine Sonderrolle im postsowjetischen Raum. Auch in Bezug auf die GUS demonstriert Kutschma eine zurückhaltendere Position als vor allem in Moskau erwartet wurde. Die Position Kutschmas gegenüber der GUS unterscheidet sich zwar von der Haltung seines Vorgängers Krawtschuk durch größeren Pragmatismus, aber sie entspricht gleichermaßen nicht der russischen Auffassung davon, wie sich die Ukraine in der GUS zu verhalten hat. Der erste ukrainische Präsident Leonid Krawtschuk sah in der GUS vorwiegend einen Mechanismus zur "friedlichen Scheidung" der ehemaligen Unionsrepubliken. Die GUS hat in der ersten Etappe, in den Jahren 1992-1993, diese Funktion mehr oder weniger erfolgreich erfüllt, als es nicht zu gewaltsamen Konflikten zwischen den neuen unabhängigen Staaten nach jugoslawischem Muster kam. Aus russischer Sicht soll die GUS jedoch viel mehr sein, und zwar ein Instrument der Reintegration im postsowjetischen Raum. Die ukrainische Führung lehnt die "Reintegration" als Ziel der Zusammenarbeit innerhalb der GUS ab, weil sie mit Recht darunter einen Versuch sieht, ehemalige Verhältnisse und politische Realien oft in der alten Gestalt wiederherzustellen.⁵ Die ukrainische Führung tritt konsequent gegen die Schaffung

1 Aleksej Èièkin, *Germanskije sovetniki pomogajut Ukraine*, in: *Vek*, Nr. 27, 14.-20.7.1995, S. 7.

2 Leonid Kuèma: "Drugogo puti u nas net", in: *Nezavisimost'*, 12.5.1995, S. 4.

3 Viktor Timošenko, *Melkimi šagami k bol'somu konomièeskomu Sojuzu*, in: *Nezavisinaja gazeta*, 4.1.1995.

4 Das Dokument gelangte in die Medien und wurde in der Zeitung "Nezavisimost'", 4.10.1995, veröffentlicht.

5 Vgl. Hennadij Udovenko, a.a.O, S. 5; Dmytro Tabaènik, *Novyj kurs zovnišn'oj polityky Ukrainy: dosjagnennja i perspektyvy*, in: *Polityka i èas*, 9/95, S. 8 (Dmytro Tabatschnik ist Chef der Administration des Präsidenten). Zum Unterschied zwischen einer Integration- und Reintegration-Strategie Rußlands vgl. Andrei Zagorski, *Die Entwicklungstendenzen der GUS*, Berichte des BIOst, 24/1994, S. 14-18.

supranationaler Strukturen der GUS ein, mit deren Hilfe die GUS in einen konföderativen oder sogar föderativen Staatenbund umgewandelt werden soll, sowie gegen die Anerkennung der GUS als Subjekt des Völkerrechts und weigert sich, der GUS Vollmachten auf der internationalen Ebene einzuräumen.

Die Ukraine läßt sich in ihrer Politik gegenüber der GUS von folgenden Prinzipien leiten:

- Aufrechterhaltung der ukrainischen Souveränität, Widerstand gegen jegliche Versuche, supra-staatliche Strukturen in der GUS aufzubauen;
- Priorität nationaler Interessen, Gewährleistung der Sicherheit des Landes;
- Unzulässigkeit der Dominanz eines Staates in den zwischenstaatlichen Organisationen;
- evolutionärer, allmählicher Charakter der wirtschaftlichen Integration;
- Ablehnung politischer und militärischer Reintegration;
- Das Ausmaß der Teilnahme der Ukraine an den GUS-Strukturen darf nicht der Verfassung des Landes, der Souveränitätserklärung, der Unabhängigkeitserklärung sowie der ukrainischen Gesetzgebung widersprechen.¹
- Die Entwicklung der Beziehungen zu den GUS-Staaten darf nicht die Beziehungen der Ukraine zu den führenden Industriestaaten beeinträchtigen.

Daß die Ukraine nach wie vor bemüht ist, ihre Sonderstellung in der GUS durchzusetzen, wird daraus deutlich, daß sie sich weigert, den aus russischer Sicht für die Reintegration wichtigsten GUS-Strukturen beizutreten:

- Die Ukraine hat das im Januar 1993 verabschiedete Statut der GUS sowie ein Abkommen über die GUS-Flagge nicht unterzeichnet.
- Die Ukraine ist kein volles Mitglied der Zwischenparlamentarischen Versammlung der GUS, sie hat lediglich den Status eines assoziierten Mitglieds.
- Die Ukraine lehnt den Beitritt zum Taschkenter Vertrag über kollektive Sicherheit der GUS ab.
- Sie ist auch der Wirtschaftsunion nur als assoziiertes Mitglied beigetreten.
- Sie ist bislang nicht willens, sich der zwischen Rußland, Belarus und Kasachstan beschlossenen Zollunion anzuschließen.

Die Führung des Landes geht in ihrem Verhältnis zur GUS ausschließlich von der wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit der Gemeinschaft aus. Präsident Kutschma machte auf dem Gipfeltreffen am 9./10. Februar 1995 in Almaty deutlich, daß die Ukraine die GUS lediglich als einen Mechanismus zur Regulierung der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und als eine Koordinierungsorganisation betrachtet. Kutschma hat sich mehrmals dafür ausgesprochen, die GUS in erster Linie zum Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu nutzen. Nach dem GUS-Gipfeltreffen im Oktober 1994 in Moskau, auf dem die Schaffung einer neuen GUS-Struktur, des Zwischenstaatlichen Wirtschaftlichen Komitees (MEK), beschlossen wurde, sagte Kutschma zwar, daß es ohne wirtschaftliche Zusammenarbeit keine Zukunft gebe², jedoch unterzeichnete er durchaus nicht alle Dokumente, und andere unterzeichnete er unter dem Vorbehalt, daß sie nicht der nationalen Gesetzgebung widersprechen. Da sich die wirtschaftliche Zusammenarbeit jedoch bisher als wenig effektiv erwiesen hat, gab Kutschma ganz offen zu verstehen: "Die GUS hat in ihrer heutigen Form keine Zukunft".³ Der ukrainische Präsident wird immer kritischer gegenüber der GUS. Während seines Besuchs in Brasilien im Oktober 1995 sagte er, kein im Rahmen der GUS

1 Vgl. Anton Filipenko, *Ekonomiënyj sojuz SND: za i proty*, in: *Polityka i čas*, 9/95, S. 39-46.

2 *Holos Ukrainy*, 25.10.1994.

3 Christiane Hoffmann, *Eurasische Wunschträume*, in: *FAZ*, 20.3.1995.

unterzeichnetes Dokument sei in die Praxis umgesetzt worden.¹

Daß die Wirtschaftsbeziehungen zu den GUS-Staaten für die Ukraine lebenswichtig sind und in der absehbaren Zukunft bleiben werden, ist unbestritten. Der Handel mit dem GUS-Raum macht über 65 Prozent des gesamten Außenhandels (über 55 Prozent des Exports und fast 75 Prozent des Imports)² der Ukraine aus. Es ist allerdings anzunehmen, daß während sich die Beziehungen der Ukraine zur Außenwelt intensivieren, die Bedeutung und der Anteil der GUS im ukrainischen Außenhandel allmählich abnehmen wird. In den ersten sieben Monaten des Jahres 1995 stieg der Anteil des "fernen Auslands" auf 50,3 Prozent des ukrainischen Exports und auf 34,1 Prozent des Imports.³ Der entscheidende Punkt ist, nach welchen Prinzipien die Wirtschaftsbeziehungen und die wirtschaftliche Kooperation innerhalb der GUS gestaltet werden sollen. Die ukrainische Führung ist sehr skeptisch gegenüber der Lebensfähigkeit und Wirksamkeit der GUS als solcher und zieht die Zusammenarbeit, vor allem die wirtschaftliche Zusammenarbeit, auf der bilateralen Ebene der Integration eindeutig vor. Nach dem GUS-Gipfeltreffen in Minsk am 26. Mai 1995 sagte der ukrainische Außenminister Udowenko, die Ukraine sehe ihre Teilnahme am Integrationsprozeß in der GUS als Basis für den Ausbau bilateraler Beziehungen zu den anderen GUS-Mitgliedern.⁴ In einer internen Analyse des "Strategischen Plans" Jelzins hinsichtlich der russischen Politik in der GUS stellte das ukrainische Außenministerium fest, daß die Ukraine die GUS als "internationalen Mechanismus multilateraler Konsultationen und Verhandlungen, welcher den Prozeß der Gestaltung qualitativ neuer, umfassender bilateraler Beziehungen ergänzen soll," betrachte und daß sich die bilaterale Zusammenarbeit effektiver als die multilaterale Kooperation entwickle.⁵ Daß der ukrainische Präsident den Ausbau bilateraler Beziehungen zu den anderen GUS-Staaten ernst nimmt, davon zeugt die Tatsache, daß er mehreren neuen unabhängigen Staaten - Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Kasachstan, Turkmenistan, Usbekistan - einen Staatsbesuch abgestattet hat. Die Präsidenten Kasachstans, Turkmenistans und Usbekistans, Nasarbajew, Nijasow und Karimow, wurden vom ukrainischen Präsidenten in Kiew empfangen. Die ukrainische Führung ist nicht zuletzt auch deswegen vornehmlich an der Entwicklung bilateraler Beziehungen - auch zu Rußland - interessiert, weil dies die Anerkennung der ukrainischen Souveränität durch Moskau zusätzlich unterstreichen würde.

Verschiedene politische Kräfte in der Ukraine sind im Bezug auf die Stellung ihres Landes zu und in der GUS gespalten. Die Spaltung hat sowohl eine geographische wie eine politische Dimension: Die Westukraine und die Parteien national-demokratischer Ausrichtung treten für eine beschränkte Teilnahme - bis zum Austritt - der Ukraine an den GUS-Strukturen ein. Die Ost- und Südukraine sowie die linkskonservativen Parteien (die Sozialistische und die Kommunistische Partei) befürworten dagegen die Anlehnung an Rußland und eine möglichst umfangreiche und tiefe wirtschaftliche, politische und militärische Reintegration des postsowjetischen Raums, wobei die Kommunistische Partei regelmäßig versucht, ein Referendum über die Annulierung des Belowescher

1 Holos Ukrainy, 31.10.1995.

2 So der ukrainische Minister für außenwirtschaftliche Beziehungen und Handel, Serhij Osyka, in: Kievskie vedomosti, 7.10.1995.

3 Holos Ukrainy, 27.9.1995.

4 Kievskie vedomosti, 27.5.1995.

5 "Nezavisimost", 4.10.1995.

Abkommens und die Wiederherstellung der UdSSR durchzusetzen. Die zentristischen Parteien sehen die Ukraine vor die unausweichliche Notwendigkeit der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den anderen postsowjetischen Staaten gestellt.

Nach wie vor widersetzt sich die Ukraine der Schaffung eines "einheitlichen strategischen Raums"¹ der GUS und der Umwandlung der "äußeren" Staatsgrenze der Ukraine in eine "gemeinsame" GUS-Grenze. Im Gegensatz zu Rußland, das einen Unterschied zwischen den "äußeren" und den "inneren" GUS-Grenzen sieht und nicht bereit ist, die "inneren" GUS-Grenzen (zwischen den GUS-Mitgliedsstaaten) als Staatsgrenze anzuerkennen, betrachtet die Ukraine ihre Grenzen zu allen Nachbarstaaten - ob im Osten, Norden und Süden (in der GUS) oder im Westen (zu Ostmitteleuropa) - als Staatsgrenze mit dem gleichen Status und lehnt die Bezeichnung "gemeinsame Außengrenze der GUS" kategorisch ab. Auf die Drohungen des russischen Präsidenten Jelzin, eine militärisch-politische Union der GUS zu schaffen, um die NATO-Osterweiterung zu erwidern², sagte Leonid Kutschma, er sehe keine globale Bedrohung, welche die Gründung eines militärischen Blocks der GUS rechtfertigen würde.³ Der ukrainische Verteidigungsminister Schmarow schloß die Teilnahme seines Landes an einem durch Rußland ins Leben gerufenen und als Gegengewicht zur NATO konzipierten militärischen Block aus.⁴ Genauso dezidiert lehnt die ukrainische Führung die jüngste Initiative des Präsidenten von Belarus Alaksandr Lukaschenko ab, eine Union der (slawischen) Unabhängigen Staaten mit Belarus, Rußland und der Ukraine zu gründen. Auch im militärischen Bereich räumt die Führung der Ukraine dem Ausbau bilateraler Beziehungen den unbedingten Vorrang ein.⁵ Zwar lehnt die Ukraine eine militärisch-politische Kooperation und Integration ab, tritt aber für eine enge Zusammenarbeit im militärisch-technischen Bereich ein. Insbesondere Verteidigungsminister Schmarow, der zugleich als Vizeministerpräsident für den militärisch-industriellen Komplex verantwortlich ist und dessen Interessen vertritt, plädiert für die militärisch-technische Zusammenarbeit innerhalb der GUS und vor allem mit Rußland. Sie sei unverzichtbar, weil davon die Aufrüstung der ukrainischen Armee abhängt.⁶

Zusammenfassend kann die Politik der Führung Kutschmas gegenüber der GUS folgendermaßen definiert werden: eine deutliche Absage an die Idee einer politischen und militärischen Integration oder Reintegration im postsowjetischen Raum; die Befürwortung integrativer Tendenzen im wirtschaftlichen Bereich bei Bevorzugung bilateraler Beziehungen. Diese Politik unterscheidet sich wesentlich von der Politik des ehemaligen ukrainischen Präsidenten Krawtschuk, der die

1 In einem Punkt gab Präsident Kutschma nach und unterzeichnete - zwar mit dem Vorbehalt, daß dies nicht der Gesetzgebung der Ukraine widerspricht, - auf dem GUS-Gipfeltreffen in Almaty (Februar 1995) das Abkommen über die Schaffung - eigentlich Wiederherstellung - des einheitlichen Luftabwehrsystems, womit er scharfe Kritik in der Ukraine auslöste. Vgl. z.B. Volodymyr Ševčenko, Vykopujemo povitryni prykordonni stovpy?, in: Holos Ukrainy, 5.7.1995. Der Verfasser ist Abgeordneter der Verchovna Rada und Mitglied des Ausschusses für Verteidigung und Staatssicherheit.

2 So Jelzin auf der Pressekonferenz am 8.9.1995, vgl. Aleksej Zuičenko, Boris El'cin predupredil o vozmožnosti vossozdanija "organizacii Varšavskogo dogovora", in: Segodnja, 9.9.1995. Vgl. auch Strategičeskij kurs Rossii s gosudarstvami-učastnikami Sodružestva Nezavisimych Gosudarstv, in: Rossijskaja gazeta, 23.9.1995.

3 Vladimir Skačko, Leonid Kučma o problemach vnešnih i vnutrennih, in: Segodnja, 18.10.1995.

4 PAP, 19.10.1995, zit. nach: Orodok Studiów Wschodnich, Wiadomości, Nr. 205, 20.10.1995, S. 4.

5 Aus der internen Analyse des Außenministeriums der Ukraine, in: "Nezavisimost", 4.10.1995.

6 Valerij Šmarov: "Podderžanie mira putem protivistožanija sistem uže bolee neeffektivno", in: Nezavisimost', 31.5.1995.

Beziehungen zu den anderen GUS-Staaten vernachlässigte, und widerspricht den russischen Vorstellungen von der Wiederherstellung des "gemeinsamen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Raums".

Die Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen

In den ukrainischen außenpolitischen Vorstellungen sowie im Konzept der nationalen Sicherheit spielen die Integration des Landes in die Völkergemeinschaft Europas und der Welt sowie die Einbindung in die internationalen Organisationen eine große Rolle. In den letzten zwei Jahren gewann die Zusammenarbeit der Ukraine mit verschiedenen internationalen Organisationen - mit der OSZE, mit dem Europarat, mit der Europäischen Union, mit dem Internationalen Währungsfond sowie mit der NATO deutlich an Intensität und Bedeutung. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei der Herausbildung einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur. Die Ukraine betrachtet wie Rußland ein umfassendes System der kollektiven Sicherheit¹ als einzig zuverlässige Garantie für die Sicherheit sowohl der ostmitteleuropäischen Staaten als auch der neuen unabhängigen Staaten auf dem Boden der früheren UdSSR.

Anfänglich wurden vor allem die KSZE-Strukturen als Schlüsselement eines neuen europäischen Sicherheitssystems gesehen, nicht zuletzt den russischen Vorstellungen folgend und weil die Ukraine in der KSZE vertreten war. Heute unterstützt zwar die ukrainische Diplomatie die Idee einer Aufwertung der OSZE, tritt jedoch mit keinen konkreten Vorschlägen hervor. Trotzdem ist die OSZE zu einem wichtigen Faktor der Sicherheit der Ukraine geworden, da diese Organisation eine nicht zu unterschätzende Rolle bei der Beilegung des Konflikts auf der Krim spielt. Im Juni 1994 beschloß die KSZE, eine Mission in Kiew und ein Büro auf der Krim mit dem Ziel der Konfliktprävention zu eröffnen. Da eine andere, effektivere europäische Struktur noch nicht existiert, betrachtet die Ukraine die OSZE als den einzigen Mechanismus für die Regelung der Beziehungen mit ihren Nachbarn, in erster Linie mit Rußland.

Einen wichtigen Schritt voran in der Anbindung der Ukraine an Europa bedeutet die Aufnahme des Landes in den Europarat. Die von Präsident Kutschma eingeleiteten wirtschaftlichen und politischen Reformen (das im Juni 1995 unterzeichnete sogenannte Verfassungsabkommen zwischen der Exekutive und der Legislative - dem Präsidenten und der Obersten Rada - , die "kleine Verfassung", legt den Grundsatz der Gewaltenteilung fest) wurden vom Europarat gewürdigt. In einem gemeinsamen Schreiben des Präsidenten Kutschma, des Vorsitzenden der Obersten Rada Moros und des Ministerpräsidenten Martschuk an die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat sich die Ukraine verpflichtet, innerhalb eines Jahres alle noch ausstehenden politischen Reformen so weit voranzutreiben, daß die Normen des Europarats hinsichtlich demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen und bei der Achtung der Menschenrechte erfüllt werden. Nach der Beurteilung des Europarats hat kein anderes Land die Selbstverpflichtung in einer so umfassenden Form geleistet.² Im September 1995 empfahl die Parlamentarische Versammlung des Europarates, die Ukraine als das 37. Mitglied dieser europäischen Organisation aufzunehmen.

1 Der Begriff "kollektive Sicherheit" wird in Aussagen ukrainischer Politiker sowie in der einschlägigen ukrainischen Literatur nicht im engeren politikwissenschaftlichen Sinne, sondern sehr allgemein verwendet.

2 Neuer Zürcher Zeitung, 27.9.1995.

Wirtschaftliche Überlegungen haben die Führung Kutschmas zur Zusammenarbeit mit dem IWF bewegt. Der Internationale Währungsfonds spielt eine zentrale Rolle im Reformprozeß in der Ukraine. Am 23. September 1994 unterzeichnete Präsident Kutschma das Systemübergangsfazilität-Abkommen mit dem IWF. Mit seinen ersten praktischen Maßnahmen (Freigabe der Preise, Aufhebung des "offiziellen" Wechselkurses des Karbowanez, Herabsetzung von Subventionen, Liberalisierung der Exporte) signalisierte Kutschma, daß die Reformverpflichtungen gegenüber den internationalen Organisationen ernstzunehmen sind. Im Oktober 1994 wurde der erste Kredit in Höhe von 371 Mio. US Dollar aus der Systemübergangsfazilität (STF) für die Transformationsstaaten vom IWF genehmigt, im März 1995 beantragte die Ukraine die zweite Tranche in Höhe von 373 Mio. US Dollar. Am 3. März 1995 wurde das Abkommen über einen Beistandskredit von bis zu 1,8 Mrd. US Dollar (entsprechend der ukrainischen Quote) mit dem IWF unterzeichnet. Auch die Weltbank zeigte sich bereit, die marktwirtschaftlichen Reformen in der Ukraine zu unterstützen. Im November 1994 gewährte die Weltbank einen Zahlungsbilanzkredit in Höhe von 500 Mio. US Dollar. Für die nächsten drei Haushaltsjahre hat die Weltbank für die Ukraine im Falle des weiteren Fortschritts des Reformprozesses einen Finanzrahmen von rund 2 Mrd. US Dollar in Aussicht gestellt.¹

Ebenso wichtig war, daß der Internationale Währungsfonds gegenüber der Ukraine nicht nur als ein reiner Geldgeber auftrat. Er hat auch eine politische Rolle übernommen und zwischen Rußland und der Ukraine in Fragen der ukrainisch-russischen Schuldenkrise vermittelt. Als eine Bedingung für die Gewährung des Beistandskredits für Rußland legte der IWF die Bereitschaft Rußlands fest, einen Teil der ukrainischen Schulden für Gas- und Erdöllieferungen für zwölf Jahre zu stunden.² Abgesehen davon, daß diese Vereinbarung eine erhebliche Entlastung des ukrainischen Haushalts bedeutete, war sie auch von großer politischer Wichtigkeit: Das ukrainisch-russische Verhältnis wurde damit zum Gegenstand internationaler Verhandlungen, und internationale Organisationen haben sozusagen die Grenzen des Zulässigen in diesem komplizierten Verhältnis abgesteckt.

Allerdings könnte die Unterstützung von seiten der internationalen Finanzorganisationen durch die Opposition im ukrainischen Parlament gefährdet werden. Die Bemühungen der Führung Kutschmas, marktwirtschaftliche Reformen einzuleiten, vor allem solche Maßnahmen wie die Konsolidierung des Haushalts, die Privatisierung von Betrieben und die Einführung des Privatbesitzes von Grund und Boden, stoßen auf erheblichen Widerstand der Betriebsdirektoren, der Agrarlobby sowie der linkskonservativen Parteien. Diese Gruppen sind zahlreich in der Obersten Rada vertreten. Sie haben unter der Führung des Parlamentsvorsitzenden Oleksandr Moros gegen die Forderungen des IWF und der Weltbank per Gesetz das Budgetdefizit durch Subventionen vergrößert sowie 4.270 Agrar- und Lebensmittelbetriebe von der Privatisierungsliste gestrichen. Der IWF und die Weltbank drohen, die bereits bewilligten Kredite zu kündigen.³

Etwas komplizierter gestalten sich auf der praktischen Ebene die Beziehungen der Ukraine zur Eu-

1 Neuer Zürcher Zeitung, 25.11.1994.

2 Financial Times, 21.3.1995. Etwas früher, im November 1994, vermittelten die USA erfolgreich zwischen der Ukraine und Turkmenistan: James Collins, Koordinator für die GUS im US-State Department war bei den ukrainisch-turkmenischen Verhandlungen über die Verschuldung der Ukraine anwesend. Vgl. Holos Ukrainy, 10.11.1994.

3 Financial Times, 27.10.1995.

ropäischen Union. Abgesehen vom Besuch Bundeskanzler Kohls im Juni 1993 (noch zu Zeiten Krawtschuks) hat noch keiner der führenden westeuropäischen Regierungschefs oder Staatsoberhäupter Kiew besucht. Die Europäische Union erklärt zwar, daß die Ukraine das Potential hat, ein wichtiger politischer und wirtschaftlicher Partner der EU zu werden, in der Praxis jedoch gestaltete sich die Politik der Union gegenüber der Ukraine mühsam: Einige EU-Mitglieder bezogen und beziehen immer noch eine zurückhaltende Position gegenüber der Ukraine. Der bekannte schwedische Wirtschaftswissenschaftler Anders Åslund, der seit August 1994 als wirtschaftlicher Berater der ukrainischen Regierung in Kiew tätig ist, vertritt die Überzeugung, daß die Haltung der EU gegenüber der Ukraine nicht konstruktiv war, und nennt die Gleichgültigkeit der meisten europäischen Staaten (ausgenommen Deutschland und die Niederlande) schockierend.¹

Natürlich ist die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine bisher im wesentlichen wegen der mangelnden Reformen in der Ukraine gebremst worden. Nach der Wahl des neuen Präsidenten hatten die EU im allgemeinen und die westlichen Staaten im einzelnen am Anfang gewisse Zweifel hinsichtlich der künftigen Politik der Ukraine, weil der Eindruck bestand, daß Präsident Kutschma im Unterschied zu seinem Vorgänger der Hilfsbereitschaft des Westens skeptisch gegenüberstehe und vom guten Willen der Europäer (und der Amerikaner) erst überzeugt werden müsse. Nachdem jedoch Präsident Kutschma wirtschaftliche Reformen eingeleitet hatte und den Willen zeigte, die Verfassungsfrage aus der Sackgasse herauszuführen, bot sich nach Meinung der EU die Gelegenheit, den Reformprozeß im Lande zu ermutigen und die Kontakte der Europäischen Union mit der Ukraine zu intensivieren. Ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der Europäischen Union wurde noch unter Präsident Krawtschuk vorbereitet und im Juni 1994 unterzeichnet. Am 1. Juni 1995 wurde das Interimkooperationsabkommen zwischen der EU und der Ukraine unterzeichnet. Die Ukraine war der erste GUS-Staat, mit dem die Union ein derartiges Abkommen abschloß. Aber im Unterschied zu den mit den ostmitteleuropäischen Staaten unterzeichneten Europa-Abkommen stellt das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine die Integration der Ukraine in die EU nicht in Aussicht. Das Ziel des Partnerschaftsabkommens besteht in der Erweiterung des politischen und wirtschaftlichen Dialogs, in regulären politischen Kontakten, in der Einführung der Meistbegünstigungsklausel im Handel sowie in der anvisierten Schaffung einer Freihandelszone nach 1998. Die territoriale Integrität der Ukraine bildet aus Sicht der Europäischen Union eine wichtige Voraussetzung für die Stabilität in Europa. Vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen um den Status der Krim hat die EU sich nachdrücklich für die territoriale Integrität der Ukraine ausgesprochen, was ein äußerst wichtiges Signal sowohl an die Adresse der Ukraine als auch an die Adresse Rußlands war.

All dies klingt äußerst positiv. Es gibt jedoch ein spezifisches Element der westlichen Politik gegenüber der Ukraine, das erwähnt werden muß. In bezug auf die Probleme der europäischen Sicherheit wird die Ukraine auf der rhetorischen Ebene zwar als ein europäischer Staat anerkannt, der einen Einfluß auf die Gesamtlage in der Region ausübt. Jedoch hält sich der Westen zurück, seine Verantwortlichkeit in Sicherheitsfragen auf die Ukraine auszudehnen. Westliche Politiker haben wiederholt erklärt, die Ukraine werde nicht als ein potentielles Mitglied der EU oder der

1 Vgl. Anders Åslund, a.a.O., S. 139-140.

NATO betrachtet. Im Unterschied zu den baltischen Staaten wird die Ukraine nicht in die Interessensphäre des Westens einbezogen, sie wird noch immer als ein Teil der russischen Interessensphäre angesehen. Die Ukraine dagegen hoffte und hofft immer noch, ihr Rußland-Problem vor allem durch die Zugehörigkeit zur westlichen Interessensphäre zu lösen. Darin unterscheiden sich die westliche und die ukrainische Auffassung grundsätzlich voneinander.

Die Haltung der Ukraine gegenüber der NATO

Eine besondere Stellung in den ukrainischen Vorstellungen zur europäischen Sicherheitsstruktur kommt der NATO zu. Die Haltung der ukrainischen politischen Eliten gegenüber der NATO entwickelte sich widersprüchlich. Die Krawtschuk-Führung hielt sich bis zuletzt zurück, wenn es um die Festlegung der Prioritäten in den Beziehungen zur NATO ging. Präsident Krawtschuk betonte stets die Unvereinbarkeit eines Beitritts zur NATO mit dem blockfreien Status. Später änderte er seine anfänglich reservierte Haltung gegenüber der NATO. In einer Rede vor der Obersten Rada anlässlich der Debatte über die Militärdoktrin im April 1993 sagte Krawtschuk, die Ukraine sei zu einer Annäherung an die NATO "moralisch" bereit.¹ Und es war die Krawtschuk-Führung, welche die NATO-Initiative "Partnerschaft für den Frieden" sofort begrüßte und unterstützte.

Am 8. Februar 1994 trat die Ukraine als erster GUS-Staat dem Programm "Partnerschaft für den Frieden" bei. Trotz Meinungsunterschieden über die Annäherung an die NATO wird die Teilnahme der Ukraine am Programm "Partnerschaft für den Frieden" im allgemeinen sehr positiv beurteilt. Am 19. Juni 1995 wurde in Brüssel das die konkreten Modalitäten der ukrainischen Teilnahme festlegende Programm unterzeichnet. Es ist auf zwei Jahre ausgelegt und sieht ungefähr 50 gemeinsame nordatlantisch-ukrainische Maßnahmen vor, die von den USA finanziert werden. Dabei geht die Zusammenarbeit der Ukraine mit der NATO über den Rahmen des "Individuellen Partnerschaftsprogramms" (IPP) hinaus: Der Ukraine werden wie Rußland Beratungen über die europäische Sicherheitsstruktur, die Krisensteuerung und andere für Europa sicherheitspolitisch relevante Fragen in herausgehobener Form nach der Formel "16 plus 1" zugestanden. Die Politik der Ukraine gegenüber der NATO zielte darauf ab, die bestehenden Beziehungen zum westlichen Bündnis in "Sonderbeziehungen" umzuwandeln. Die Ukraine war bestrebt, die Formulierung "Sonderbeziehungen" im Text des Partnerschaftsprogramms festzulegen. In diesem Zusammenhang hat die Ukraine versucht, der NATO als Formel der wechselseitigen Beziehungen nicht länger "16 plus 1", sondern "1 plus 1" nahezu legen. Das hätte bedeutet, daß die Sonderbeziehungen zur Ukraine einschließlich einer eventuellen Aufnahme als Mitglied nicht der Zustimmung jedes einzelnen NATO-Staates bedürft hätten, sondern von der NATO als einheitlicher Organisation hätten entschieden werden können.² Da die NATO dazu nicht bereit war, mußte die Ukraine auf die Formulierung "Sonderbeziehungen" verzichten.

Allerdings fassen die ukrainischen Repräsentanten die "Sonderbeziehungen zur NATO" unterschiedlich auf. Für Verteidigungsminister Schmarow bedeuten sie eine allmähliche Integration der Ukraine in die europäischen Strukturen, während der Sekretär des Nationalen Sicherheitsrates, Gorbulin, sie

1 Krasnaja zvezda, 23.4.1993.

2 Vgl. Vyacheslav Pikhovshek, Bill Clinton's Visit: Commentary in Retrospect, in: Ukrainian News, Nr. 20, 22.5.1995, S. 2-3.

als Vertiefung der militärisch-technischen Zusammenarbeit mit den NATO-Mitgliedstaaten versteht.¹ Verteidigungsminister Schmarow führte aus, daß die militärische Zusammenarbeit mit dem Westen nicht bedeutet, die Ukraine solle der NATO beitreten, aber sie werde durch ihre Teilnahme an der "Partnerschaft für den Frieden" zur Schaffung einer "künftigen Struktur der kollektiven Sicherheit" beitragen können.² Der Militärberater des Präsidenten, Generalmajor Gretschaninow, äußerte, die Programme der NATO und der USA seien effektiver und attraktiver für die Ukraine als die Rußlands und der GUS. Er schloß nicht aus, daß eine allmähliche Annäherung der Positionen der Ukraine und der NATO zur Überprüfung des blockfreien Status der Ukraine führen könnte.³ Die Ukraine mißt ihrer aktiven Teilnahme an der "Partnerschaft für den Frieden" eine außerordentliche Bedeutung bei, nicht zuletzt deswegen, weil sie in diesem Programm ein Mittel sieht, dem Versuch Rußlands, die Ukraine in die Sicherheitsstrukturen der GUS einzubeziehen, zu widerstehen.

Mit der Bereitschaft der Ukraine, eng mit der NATO zusammenzuarbeiten, hängt ihre Haltung in der Frage der NATO-Osterweiterung zusammen. Anfänglich haben sich sowohl Präsident Kutschma als auch Außenminister Udowenko mehrmals entschieden gegen eine Osterweiterung der NATO ausgesprochen mit dem Argument, dadurch werde die Sicherheit der Ukraine vermindert, das Land werde zu einer zwischen Rußland und dem westlichen Bündnis umkämpften Zone werden.⁴ Bei seinem Besuch in Washington im November 1994 wandte sich Kutschma vor allem mit Rücksicht auf Rußland gegen eine allzu schnelle Osterweiterung der NATO.⁵ Inzwischen haben sich die Akzente deutlich verschoben. Beim KSZE-Gipfeltreffen in Budapest im Dezember 1994 erklärte Kutschma, Rußland werde nie mit einer raschen Aufnahme der osteuropäischen Staaten in die NATO einverstanden sein. Er fügte jedoch hinzu, kein Land dürfe ein Vetorecht bezüglich der Entscheidungen anderer Staaten haben⁶, und deutete an, auch die Ukraine werde künftig nicht außerhalb der Blöcke stehen können.⁷

Im Laufe der Zeit ging Präsident Kutschma von einer ablehnenden zu einer eher zustimmenden Haltung in Fragen der NATO-Osterweiterung über. Er bezeichnete die NATO als "Garanten der Sicherheit in Europa" und nannte die Erweiterung der NATO einen "natürlichen Prozeß". Gleichzeitig jedoch schloß Kutschma einen baldigen Beitritt der Ukraine zur NATO als "unnatürlich und unmöglich" aus.⁸ Die ukrainische Führung tritt für eine "evolutionäre" Erweiterung der NATO ein. Bei seinem Besuch in Berlin im Juli 1995 erklärte Leonid Kutschma, daß er eine "weiche Integration" der ost[-mittel-]europäischen Staaten in das westliche Bündnis vorziehe, und betonte die

1 Post postup, Nr. 23, 16.-22.6.1995, S. 6.

2 TASS, 14.10.1994.

3 Krasnaja zvezda, 19.10.1994.

4 Oleg Dorožovec, Vostoěnyj lik NATO: vnimanie, kotoroe nemnogo stoit, i obezoruživajušee partnerstvo, in: Kievskie vedomosti, 24.3.1995.

5 FAZ, 24.11.1994.

6 Vladimir Skaëko, Iz mira vraždy - v mir problem, in: Nezavisimaja gazeta, 6.12.1994. Inzwischen wird diese Position sogar von manchem Vertretern der Kommunistischen Partei der Ukraine geteilt. Gegen ein Vetorecht hat sich z.B. Borys Olijnyk, Abgeordneter der KPU und Vorsitzender des Ausschusses für internationale Angelegenheiten und Beziehungen zur GUS in der Verchovna Rada, geäußert. Vgl. ITAR-TASS, Interfax, 7.9.1995, in: Orodok Studiów Wschodnich, Wiadomości, Nr. 175, 8.9.1995, S. 4.

7 Tat'jana Šilina, V Budapešte našego Prezidenta ožidalo neskol'ko prijatnych šjurprizov, in: Kievskie vedomosti, 9.12.1994, S. 3.

8 Larisa Žalovaga, Byvšij raketostroitel' posetil štab-kvartiru byvšego protivnika, in: Kievskie vedomosti, 3.6. 1995.

Notwendigkeit, die Entstehung neuer Demarkationslinien in Osteuropa zu vermeiden. Das sei das Hauptziel der ukrainischen Politik in Europa.¹

Die von der ukrainischen Führung gegen die NATO-Osterweiterung geltend gemachten Vorbehalte sind nicht auf Bedrohungswahrnehmungen zurückzuführen. Die NATO gilt nicht als mögliche Bedrohung der Ukraine. Die Vorbehalte resultieren vielmehr aus Befürchtungen bezüglich der Reaktion Rußlands und bezüglich einer Konstellation, die dann für die Ukraine entstehen würde. Das Land könnte zwischen zwei Blöcke geraten. Die Angst, daß die Ukraine zu einer Pufferzone werden könnte, zieht sich wie ein roter Faden durch die Äußerungen der ukrainischen Politiker. Die Ukraine, so erklärte Kutschma, wolle nicht ein *cordon sanitaire*, eine Grenze, sondern eine Brücke zwischen Rußland und dem übrigen Europa sein.² Nach Meinung von Außenminister Udowenko müsse die Situation, die bei der Erweiterung der NATO bis zu den Grenzen der Ukraine entstehen würde, vom Standpunkt ukrainischer nationaler Interessen als unbehaglich gelten.³ Überdies wäre es für die Ukraine unannehmbar, wenn Staaten in die NATO aufgenommen würden, die mit der Ukraine territorialen Streit hätten (was sich vor allem auf Rumänien bezog). Dadurch würde die Ukraine in eine extrem schwierige Lage geraten.⁴

Äußerst negativ reagierten ukrainische Politiker auf Spekulationen über eine mögliche Stationierung von Nuklearwaffen auf dem Territorium der ostmitteleuropäischen Staaten. Außenminister Udowenko bezeichnete dies als "Provokation" gegen die Ukraine.⁵ Gewisse Probleme sieht die Ukraine auch in der künftigen Führungsrolle der NATO in der neuen internationalen Friedenstruppe für Bosnien. Die Ukraine stellt seit Sommer 1992 UNPROFOR-Truppen und ist willens, sich auch an der neuen "implementation force" in Bosnien zu beteiligen, jedoch nicht unter NATO-Oberbefehl, welcher mit dem ukrainischen blockfreien Status nicht zu vereinbaren sei.⁶

Aus ukrainischer Sicht könnte die NATO zur "ersten Stufe eines kollektiven Sicherheitssystems" werden. Die Gründung des Nordatlantischen Kooperationsrates und die Einführung des Programms "Partnerschaft für den Frieden" wurden in der Ukraine als erste Schritte in dieser Richtung betrachtet. Anders als nach hergebrachter russischer Vorstellung meint die ukrainische politische und militärische Führung, daß sich die NATO von einem militärisch-politischen in ein politisch-militärisches Bündnis wandelt.⁷ Das Verteidigungsministerium der Ukraine geht in seinen Überlegungen über die Kooperation mit der NATO so weit, daß es sich sogar die NATO im Rahmen der "Partnerschaft für den Frieden" in der Rolle eines Vermittlers im Falle der Zuspitzung der russisch-ukrainischen Beziehungen vorstellen kann.⁸

Im Gegensatz zu ihren russischen Kollegen sehen viele ukrainische Politiker und Politikberater die

1 SWB, SU/2349, 7.7.1995, S. D/1.

2 FAZ, 24.11.1994; "Ukraina mae stati mostom miž Schodom i Zachodom", in: Holos Ukrainy, 9.12.1994.

3 Vgl. Hennadij Udowenko, a.a.O., S. 7.

4 Vgl. das Interview des damaligen Ersten stellvertretenden Außenminister der Ukraine, Boris Tarasjuk, mit der Zeitschrift "Transition", Bd. 1, Nr. 13, 28.7.1995, S. 19.

5 Kievskie vedomosti, 18.10.1995.

6 Ustina Markus, Ukrainian Troops in Former Yugoslavia, in: OMRI Daily Digest, Nr. 216, Teil II, 6.11. 1995.

7 Vgl. das Interview des Pressesekretärs des Verteidigungsministeriums der Ukraine, Oberstleutnants Alexander Kluban, mit der Zeitung "Nezavisimost", 5.7.1995.

8 A.a.O.

NATO nicht als "Überbleibsel" des Kalten Krieges, sondern als Hauptstruktur des zukünftigen europäischen Sicherheitssystems. Nach Meinung des dem Rat für Nationale Sicherheit untergeordneten Nationalen Instituts für strategische Studien steht die Osterweiterung der NATO nicht im Widerspruch zu den strategischen Prinzipien der Ukraine. Im Gegenteil. Die NATO bedeutete für die Ukraine den Schlüssel zu einem stabilen Europa, in dem die NATO eine Hauptrolle spiele. Die NATO könne die Unabhängigkeit der Ukraine gewährleisten. Die Ukraine müsse den Dialog mit der NATO durch die "Partnerschaft für den Frieden" und durch andere politische Strukturen schrittweise ausbauen. Die NATO-Osterweiterung widerspreche somit nicht den strategischen Zielen der Ukraine.¹

Schlußfolgerung

Der ukrainische Staat konnte seine Eigenständigkeit unter Kutschma außenpolitisch festigen. Aber trotz vieler Bemühungen der ukrainischen Führung um einen Ausgleich zwischen Ost und West - zwischen Rußland und dem Westen - ist der Kurs des Landes noch nicht klar konturiert. Die Ukraine steht in vielen Fragen der Außenpolitik noch immer vor grundlegenden Entscheidungen, und die ukrainische Außenpolitik bleibt nicht selten reaktiv. Sehr oft offenbart sie das mangelnde Selbstvertrauen ukrainischer Politiker und Diplomaten, die erst jetzt ihre internationale Erfahrung sammeln.

Die ukrainische Führung hat theoretisch gesehen vier Optionen in ihrer Außen- und Sicherheitspolitik:

1. Sehr enge Anlehnung in dieser oder jener Form an Rußland. Diese Option ist jedoch für einen Teil der ukrainischen Gesellschaft inakzeptabel, und sie würde zur Destabilisierung der innenpolitischen Lage führen. Es ist auch fraglich, ob sie zur Lösung wirtschaftlicher Probleme in der Ukraine (viele Ukrainer befürworten eine Annäherung an Rußland vor allem in der Hoffnung auf eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage) führen könnte. Das Beispiel Belarus lehrt eher das Gegenteil: Rußland zeigt sich durchaus nicht willens, die wirtschaftliche Bürde zu übernehmen.
2. Ein Bündnis mit den anderen Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion (eventuell sogar ohne Rußland). Obwohl sich die Ukraine manchmal zusammen mit einigen GUS-Mitgliedern dem harten Drängen Rußlands widersetzt, ist dies mindestens mittelfristig kaum eine realistische Option: Keiner der Nachfolgestaaten verfügt über ausreichendes wirtschaftliches und militärisches Potential, um tragfähige Bündnisse zu bilden.
3. Eine enge Zusammenarbeit oder sogar ein Bündnis mit den westlichen Mächten, vor allem mit den USA und/oder Deutschland. Das war das erklärte Ziel des ersten Präsidenten Krawtschuk, auch die neue Führung unter Kutschma strebt eine enge Zusammenarbeit mit dem Westen immer energischer an. Das Problem besteht vor allem darin, daß erstens die Ukraine in dieser Politik noch immer auf das Wohlwollen der westlichen Mächte angewiesen ist und daß zweitens Moskau ständig versucht, Kiew die Grenzen für die Westorientierung der Ukraine aufzuzeigen.

1 Serhij Pyrožkov, Volodymyr Èumak, Ukraina i NATO, in: Polityka i čas, 6/95, S. 17.

4. Eine Ausgleichspolitik zwischen Rußland und dem Westen. Dies ist im Moment wahrscheinlich die realistischste und zugleich die schwierigste Option. Präsident Kutschma versucht, diese Politik zu realisieren. Seit Mitte 1994 begannen ukrainische Experten, ein Konzept zur Gewährleistung der Sicherheit der Ukraine "sowohl mit Rußland als auch mit dem Westen" zu erwägen. Da nach nüchterner Einschätzung eine Eingliederung der Ukraine in die westlichen Sicherheitsstrukturen in absehbarer Zukunft kaum realistisch ist und ein Beitritt zum GUS-Vertrag über kollektive Sicherheit nicht als wünschenswert gelten kann, erfordert dies aus ukrainischer Sicht eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit sowohl mit Rußland als auch mit dem Westen. Das aber bedeutet, daß die damit vorgesehene Gleichrangigkeit der Sicherheitskooperation mit beiden Seiten den russischen Vorstellungen und Erwartungen nicht entspricht. Ob eine derartige Politik auf längere Sicht den ukrainischen Sicherheitsinteressen optimal entsprechen kann, und ob die ukrainische Führung trotz des zu erwartenden Widerstand Rußlands imstande sein wird, sie auch weiterhin konsequent durchzusetzen, ist allerdings offen.

Olga Alexandrova

Ukrainian Foreign Policy since the Change of Power

Bericht des BIOst Nr. 3/1996

Summary

Introductory Remarks

Ukraine, one of the largest states in Europe - both in terms of surface area and in terms of population - located in the geographic centre of the European continent, still remains an unknown quantity for many people in Europe. Even though the country is now gradually emerging from the shadow of Russia, the West still fails to appreciate the foreign policy of this Eastern European country in its full scope. Until now, two problems in particular have dominated the attention of Western politicians and the Western public at large: Ukraine's relations with Russia and its renunciation of the nuclear heritage of the former USSR.

The present report deals with the changes in Ukrainian foreign policy since the change of the president in 1994. The new Ukrainian leadership is attempting to pursue a more differentiated foreign policy than its predecessor and is at pains especially to improve bilateral relations with the other member states of the CIS and with the Baltic states, with the countries of East Central Europe and with some of the newly industrializing nations of Asia and Latin America, but its relations with Russia on the one hand and with the leading Western powers and the European organisations on the other continue to occupy the focal point of Ukrainian foreign policy.

The present report does not attempt to look into all aspects of Ukrainian foreign policy. Instead, the study concentrates on the Ukrainian conceptions of the issues which continue to be of overriding importance to the young Ukrainian state - its relations with Russia and the CIS, its status in the context of the European security structures - and on new approaches in the policies pursued under the leadership of Leonid Kuchma.

Findings

- 1. Ukrainian foreign policy under the new leadership has displayed continuity in the most important issues and approaches, even if some accents have clearly been shifted. Since coming to office, President Kuchma has been able to achieve a lot on the international scene and has thus succeeded in strengthening Ukraine's position in the world:
 - Following Kuchma's announcement of a programme of economic reforms, an ad hoc meeting of the G-7 countries held in Winnipeg in October 1994, dedicated specially to Ukraine, approved substantial Western aid for the country.**

- *The Verkhovna Rada has endorsed Ukraine's accession to the Nuclear Non-Proliferation Treaty as a non-nuclear state.*
- *In return for its renunciation of nuclear weapons, Ukraine was given security guarantees by the nuclear powers in a memorandum.*
- *As a participant in the "Partnership for Peace" programme (PfP), Ukraine signed a cooperation agreement with NATO that goes beyond the normal PfP framework.*
- *On 9th November 1995 Ukraine was accepted as a full member of the Council of Europe.*

2. *Ukrainian-Russian relations remain more of a Russian-Ukrainian relationship. The problems which Ukraine is facing in its relations with Russia can essentially be traced back to the fact that the Russians continue to find it extremely difficult to come to terms with the existence of an independent Ukrainian state.*

Ukraine's relationship towards Russia can be summed up as follows:

- *The "great" Russian-Ukrainian friendship and cooperation treaty has been initialled by the leaders of the respective delegations, but it has yet to be signed by the Presidents of the two countries.*
- *Presidents Yeltsin and Kuchma arrived at an agreement on the division of the Black Sea Fleet in June 1995, but this agreement did not settle all the matters in dispute. The Black Sea Fleet remains a bone of contention in bilateral relations.*
- *Ukraine managed to have the question of dual citizenship, on which Moscow strongly attempted to insist but which Kiev considers unacceptable, kept out of the "great" treaty.*
- *Kiev has succeeded in peacefully silencing the separatist forces in Crimea at the political level and without intervention from Moscow.*
- *With Western assistance, Kiev has been able to re-schedule its debts to Russia for natural gas and oil supplies.*

There are fundamental differences in how the Russian and the Ukrainian sides perceive the nature of the Ukrainian-Russian relationship. These differences are reflected by the different understandings of, for example, the concept of "strategic partnership". Whilst Ukraine is anxious to formulate and implement an independent foreign policy, Russia is intent on "coordinating" foreign and security policy within the framework of the "strategic partnership".

3. *Ukraine's behaviour with regard to the CIS is closely linked on the one hand with the nature and the standing of Ukrainian-Russian relations and on the other with Russia's policies towards and within the CIS. That Ukraine is still trying to gain acceptance for its special status within the CIS is evident from the fact that it refuses to join those CIS structures which, from the Russian vantage point, are the most important to re-integration.*

In its policy towards the CIS, Ukraine applies the following principles:

- *The extent of Ukraine's participation in the structures of the CIS must not be incompatible with the country's constitution, with its declaration of sovereignty, its declaration of independence, nor with Ukrainian laws;*
- *national interests and the country's security take priority;*
- *preservation of sovereignty, opposition to all attempts to impose supra-state structures*

on the CIS;

- no state to be permitted to dominate the inter-state organisations;*
- no all-embracing "re-integration", but gradual, evolutionary integration solely in the economic field;*
- the evolution of relations with the states of the CIS must not interfere with Ukraine's relations with the leading industrial nations.*

The Kuchma leadership's policy towards the CIS can be summed up as follows: resolute rejection of the idea of a political or military integration or re-integration of the post-Soviet territory; approval for integrative trends in the economic field, with preference given to bilateral relations.

- 4. A major role in Ukrainian foreign policy conceptions accrues to the integration of the country into the European and the global community of nations and into the international organisations. In the past two years, Ukraine's cooperation with various international organisations - with the OSCE, the Council of Europe, the European Union, the International Monetary Fund (IMF), and NATO - has gained noticeably in intensity and significance. It was economic considerations that moved the leadership under Kuchma to cooperate with the IMF. In the field of security policy, Ukraine has been working to build up its relations with NATO, with particular emphasis on promoting the emergence of a new European security architecture. The International Monetary Fund is a crucial factor in Ukraine's reform process, in which it has been participating not just as a financial sponsor but also as a political facilitator, mediating between Ukraine and Russia and helping them to settle their debt crisis.*

Somewhat more complicated at the practical level are Ukraine's relations with the European Union. Though the EU officially sees Ukraine as having the potential to become an important political and economic partner of the Union, a number of EU members have adopted and continue to display a more restrained attitude towards Ukraine.

- 5. Ukrainian conceptions of a European security structure attach special importance to NATO. Ukraine was the first state of the CIS to sign up for the "Partnership for Peace" programme. Ukraine's policy towards NATO is aimed at converting its present relations with the Western alliance into a "special relationship".*

Ukraine's willingness to engage in close cooperation with NATO also goes hand in hand with its position on the issue of the NATO eastward expansion. If President Kuchma formerly rejected the idea of an extension of NATO, his attitude today is still cautious but tends more towards approval. The Ukrainian leadership's reservations against the extension of NATO are not based on any perceptions of their country being threatened. NATO is not seen as a potential threat to Ukraine. Rather, those reservations are the result of fears of a constellation arising which could have adverse consequences for Ukraine: the country could find itself pinned between two blocs. Concern that Ukraine could be turned into a buffer zone is the central theme discernible in the views expressed by Ukrainian politicians.

- 6. Despite the Ukrainian leadership's many endeavours to reconcile East and West - and, more specifically, Russia and the West - the country's foreign-policy course under Kuchma*

is still lacking clear contours. There are many questions of foreign policy on which Ukraine still has to take fundamental decisions. Ukraine is still finding it difficult to convey clearly what role it envisages for itself in Europe. Since, in an objective assessment, it is hardly realistic to expect Ukraine to be adopted into the Western security structures within the foreseeable future, while at the same time it is hardly desirable for the country to join the CIS collective security treaty, this situation as seen from the Ukrainian viewpoint requires that Ukraine must cooperate in the security-policy field both with Russia and with the West.

Theoretically, the Ukrainian leadership has four options with regard to the foreign and security policy it wants to pursue: 1. very close ties in one form or another with Russia; 2. an alliance with the other successor states to the former Soviet Union (perhaps even without Russia); 3. close cooperation or even an alliance with the Western powers, especially with the USA and/or Germany; 4. a policy of maintaining a balance between Russia and the West. The fourth of these options is probably the most realistic at present, but also the most difficult. President Kuchma is attempting to implement just such a policy.