

Konflikt in der Ukraine

Testfall für die Europäische Nachbarschaftspolitik

Rainer Lindner

Zu Beginn der Verhandlungen über ein »vertieftes Abkommen« zwischen der Europäischen Union und der Ukraine steckt das Nachbarland der EU erneut in einem zähen Macht- und Ressourcenkonflikt, der zunächst zu Neuwahlen des Parlaments und womöglich auch zu Präsidentschaftswahlen führen wird. Ungeachtet einer stabilen Wirtschaftsbilanz und günstiger Aussichten für einen WTO-Beitritt im Herbst 2007 ist die Ukraine derzeit politisch nicht handlungsfähig. Das links-konservative Bündnis um Premier Viktor Janukowytsch und die zerstrittenen national-demokratischen Kräfte um Präsident Viktor Juschtschenko und Ex-Premier Julia Tymoschenko stehen sich bislang unversöhnlich gegenüber. Das ukrainische Parlament, das vor einem Jahr aus freien und fairen Wahlen hervorgegangen ist, steht vor der Auflösung. Die EU wird in einer Vermittlerrolle gesehen, die sie als Teil ihrer Nachbarschaftspolitik wahrnehmen sollte.

In der Ukraine vollziehen sich gegenwärtig drei Prozesse: *Erstens* bildet sich ein Zweiparteiensystem heraus, bestehend aus einer linkskonservativen Arbeits- und Industriepartei (Partei der Regionen, Sozialisten, Kommunisten) und einem nationalpatriotisch-demokratischen Lager (»Unsere Ukraine«, »Block Julia Tymoschenko«, »Selbstverteidigung des ukrainischen Volkes«, »Vorwärts Ukraine«); *zweitens* weitet sich die Kraftprobe zwischen Präsident und Premierminister derzeit zu einem Macht- und Ressourcenkonflikt der beiden Parteien- und Oligarchenlager aus; und *drittens* zelebriert der linkskonservative Block in diesen Tagen durch eine starke blau-gelbrote Präsenz auf dem Maidan eine symbolische Gegenrevolution. Die Wahlen von 2004

(Präsidentschaft) und 2006 (Parlament) haben eine politische Pattsituation geschaffen, die zugleich den Stand der Transformation nach 15 Jahren Unabhängigkeit abbildet. Die Ukraine befindet sich nach wichtigen Schritten zu Demokratie und Marktwirtschaft derzeit in einer Verfassungskrise, einer Parlamentarismuskrisis und ihrer Außenpolitik in einer Orientierungskrise.

Verfassungskrise

Die Verfassungsänderung, die seit Anfang 2006 in Kraft ist, hat die Ukraine aus dem ohnehin fragilen politischen Gleichgewicht gebracht. Was Ex-Präsident Kutschma angesichts einer möglichen Nachfolge in Person Juschtschenkos auf den Weg gebracht

hatte, ist eingetreten: das Amt des Präsidenten wurde durch die Reform geschwächt, sein Gestaltungsraum zusehends enger, und selbst seine Prärogative in den Bereichen Äußeres und Verteidigung wurden erheblich eingeschränkt. Was Kutschma bei seinem Rückzugsgefecht nicht bedacht hatte: der Ukraine droht die politische Handlungsunfähigkeit.

Weitere Gestaltungsmacht verlor Präsident Juschtschenko, als das *Gesetz über das Kabinett* trotz seines Vetos im Januar 2007 das Parlament passierte. Dass der Präsident daraufhin das Verfassungsgericht anrief, entsprach zwar den demokratischen Regeln, hatte aber nur wenig Aussicht auf Erfolg. Dem neuen Gesetz zufolge soll neben der Ernennung des Außen- und Verteidigungsministers künftig auch die Berufung der Gouverneure durch den Premierminister erfolgen. Damit käme dem Präsidenten nach der Entscheidungshoheit in der Außenpolitik nun auch ein wichtiger innenpolitischer Einfluss abhanden. Obgleich der »Block Julia Tymoschenko« sich ebenfalls über das Veto des Präsidenten hinweggesetzt hatte, rief er im Frühjahr 2007 seinerseits das Gericht an, um die Legitimität der Regierung prüfen zu lassen.

Als Präsident Juschtschenko am 2. April das Parlament, die Werchowna Rada, für aufgelöst erklärte, diese jedoch unbeeindruckt weiterarbeitete, wurde der Autoritätsverfall der Exekutive vollends sichtbar. Spätestens seitdem diese Entscheidung des Präsidenten an das Verfassungsgericht weitergereicht wurde, ist die Ukraine zu einem Staat geworden, in dem die Gerichte das letzte Wort haben, weil die anderen Gewalten nur eingeschränkt handlungsfähig sind. Auch die Neuwahlen, die ursprünglich für den 27. Mai angesetzt und nunmehr auf den Herbst verschoben wurden, können nur mit Zustimmung des Verfassungsgerichts abgehalten werden. Die Krise wurde komplett, als die politischen Loyalitäten der Verfassungsrichter offenkundig wurden und mehrere unter ihnen, die Juschtschenko nahestehen, eine Entscheidung in dieser Sache zunächst ablehnten.

Krise des Parlamentarismus

Die derzeitige Werchowna Rada ist aus den »ersten freien und fairen Wahlen der ukrainischen Geschichte« am 26. März 2006 hervorgegangen. Schon der zehrende Machtkampf um die Ämterverteilung zwischen Präsident, Regierung und Parlament im Sommer 2006 zeigte jedoch die Fragilität der parlamentarischen Ordnung. Immerhin blieben trotz spektakulärer Frontenwechsel (etwa dem des Vorsitzenden der Sozialisten Oleksander Moros aus dem orangenen in das Janukowytsch-Lager, wodurch er das Amt des Parlamentssprechers erlangte) die verfassungsmäßigen demokratischen Prozeduren sowohl bei den Wahlen wie auch bei der Mehrheitsbildung im Parlament leidlich gewahrt. Zu einer effektiven Arbeit indes hat die Werchowna Rada nicht gefunden, da innerhalb der Fraktionen schon bald Absetzungsbewegungen einsetzten. Ende März 2007 verließen 19 Abgeordnete den »Block Julia Tymoschenko« (BJUT) und weitere sechs die Fraktion von »Unsere Ukraine« (UU). Die meisten schlossen sich der »Koalition der nationalen Einheit« aus Regionen-Partei, Kommunisten und Sozialisten an, die dadurch von zunächst 243 auf 260 Abgeordnete answoll. Ein »imperatives Mandat«, das mit der Verfassungsänderung eingeführt wurde, soll genau diese Fraktionswechsel verhindern, die nicht zuletzt durch finanzielle Anreize motiviert worden sind.

Hinzu kamen Differenzierungsprozesse. Das orangene Lager zerfällt in Gruppen innerhalb und außerhalb des Parlaments. Die Anfang 2007 erneut konstruierte »Koalition« zwischen UU und BJUT richtete ihr Engagement auf die Verfassungsrevision, die Durchsetzung des imperativen Mandats, die Auflösung des Parlaments und vorgezogene Neuwahlen. Sie trat bei allem nicht wie eine Reformkraft auf, sondern eher wie ein Verteidigungsbündnis, das eine völlige Machtübernahme durch die »Partei der Regionen« auszugleichen versucht. Dabei ist nicht mehr UU die entscheidende Integrationskraft, sondern eher BJUT, die zwar die erwähnten Fraktionsaustritte

zu verkräften hatte, auf der anderen Seite aber sowohl die Volksfront *Ruch* des entlassenen Außenministers Borys Tarasjuk als auch Viktor Pynzenniks »Partei für Reform und Ordnung« an sich binden konnte.

Die »Partei der Regionen«, die von Oligarchen wie Rinat Achmetow finanziert wird, ist zur neuen *Partei der Macht* avanciert. Sie stellt die meisten Minister und Stellvertreter sowie unzählige Beamte in der zentralen und regionalen Bürokratie. Dass Gouverneure und Bürgermeister, Fabrikdirektoren und Oligarchen der »Partei der Regionen« verpflichtet sind, beschränkt sich längst nicht mehr nur auf den Osten der Ukraine. Kommunisten und Sozialisten stehen ungeachtet wiederholter Konflikte eng zur Koalition und verringern zusätzlich die Spielräume für politische Kompromisse, zu denen einige moderate »Regionen«-Vertreter durchaus bereit wären.

Die Werchowna Rada ist seit ihrer Wahl 2006 zu einem Tribünen-Parlament geworden, aus dem ständig Fraktionen aus- und wieder einziehen, Sitzungen demonstrativ boykottiert oder Rednerpulte, Mikrofone und Abstimmungsanlagen besetzt gehalten werden. Wie weit die Positionen der politischen Lager gegenwärtig auseinander liegen, machte der Forderungskatalog deutlich, den die Opposition im März 2007 ausgab. Diese fordert unter anderem ein Verfassungsreferendum, die Bestätigung der außenpolitischen Agenda und der Entscheidungshoheit des Präsidenten, das Ende der massiven Einschränkungen für die ukrainische Sprache und Kultur, die Entlassung des Innenministers Tsuschko und des Generalstaatsanwalts Medwedko, die Ernennung des Vorsitzenden des Sicherheits- und Verteidigungsrats durch den Präsidenten, die Entlassung von Ministern mit Businessverbindungen, die Kündigung aller Verträge mit dem Gaszwischenhändler RosUkrEnergo und die Sicherung einer direkten Gasversorgung aus den Lieferregionen Russland und Zentralasien; hinzu kommen populäre Forderungen wie die nach Anhebung der Löhne, Gehälter und Renten, nach Bekämpfung

der Korruption oder nach Rücknahme von Entscheidungen, die die Regierung Janukowytsch im Zusammenhang mit dem *Gesetz über das Kabinett* getroffen hat.

Krise der Außenpolitik

Am Drama um die Entlassung des langjährigen prowestlichen Außenministers Tarasjuk, das sich zwischen Dezember und Januar 2007 abspielte, und um die anschließende, zweimal gescheiterte Kandidatur von Wolodymyr Ohrysko, einem professionellen Diplomaten aus dem Umfeld Tarasjuks, wird die außenpolitische Dimension der Krise sichtbar. Nach Auffassung der Regionen-Partei hätte die Ernennung Ohryskos »die Beziehungen mit Russland stören« können, für die Kommunisten war der vom Präsidenten favorisierte Amtsnachfolger ein »Tarasjuk hoch zwei«, so dass die Kandidatur für den Präsidenten schließlich eine vermeidbare weitere Autoritätsminderung nach sich zog; vermeidbar, da auch der neue, am 21. März ernannte Außenminister, der aus der Westukraine stammende Arseni Jazenjuk, aus dem präsidialen Umfeld stammt. Der erst 32-jährige Wirtschaftsjurist ist Verfasser eines Lehrbuchs über Bankenaufsicht für Wirtschaftstudenten und hatte sich bereits als Staatsbeamter in hohen zentralen und regionalen Funktionen hervorgetan.

Das Gerangel um den Außenminister macht drei Tendenzen deutlich, die den Umgang der internationalen Gemeinschaft mit der Ukraine erschweren: Erstens ist die Außenpolitik zum Austragungsort innerer Krisen geworden, zweitens spricht die ukrainische Außenpolitik derzeit mit vielen, nicht selten widerstreitenden Stimmen. Premier Janukowytsch versucht gegenwärtig, die Führung in den Verhandlungen mit der EU an sich zu reißen. Das Außenministerium droht unter den gespannten Beziehungen zwischen Präsidialamt und Premier-Büro seinen Gestaltungsraum einzubüßen. So hat der Janukowytsch-Stab vorbei am Präsidenten und am Außenamt Verhandlungen über eine Vollmitglied-

schaft der Ukraine im Gemeinsamen Wirtschaftsraum mit Russland, Belarus und Kasachstan, über eine ukrainische Gasförderung in Westsibirien und über eine 50-prozentige Beteiligung Russlands am ukrainischen Gastransportsystem geführt, die allerdings bisher ergebnislos geblieben sind. Drittens wird es die EU je nach politischer Konjunktur in der Ukraine mit einer zunehmenden Personalfuktuation zu tun haben.

ENP im Praxistest

Die EU erhofft sich von dem seit Anfang März 2007 verhandelten »vertieften Abkommen«, für das sie bis 2010 immerhin fast 500 Millionen Euro bereitstellen will, a) eine neue Reformagenda für die Ukraine, b) die Herausbildung und Konsolidierung eines demokratischen Regierungssystems, c) eine Verbesserung des Investitionsklimas in der Ukraine für in- und ausländische Investoren, d) einen konstruktiven Beitrag der Ukraine zur europäischen Energiesicherheit und e) eine neue Rolle Kiews bei der Regelung regionaler Konflikte, etwa im Transnistrien-Konflikt.

Auf der ukrainischen Seite hat sich zwar nach den Gesprächen zwischen Präsident Juschtschenko, Kommissionspräsident Barroso und EU-Außenkommissarin Ferrero-Waldner am 8. März 2007 der Eindruck verfestigt, dass »die Tür zur EU für die Ukraine nicht verschlossen ist«, wie es Oleksander Tschalyj, Juschtschenkos stellvertretender Büroleiter, formulierte. Tschalyj wertete vor allem die Äußerungen der Kommissarin, dass die Nachbarschaftspolitik ausdrücklich nicht das Format der zukünftigen Beziehungen zwischen EU und der Ukraine festlege, als einen Durchbruch in den beiderseitigen Beziehungen.

Die Entwicklung ebendieser Beziehungen setzt jedoch voraus, dass die Ukraine innen- und außenpolitisch handlungsfähig ist. Die am 9. April von Fraktionen des ukrainischen Parlaments und später auch von der Regierung in Kiew geäußerte Bitte

um internationale Vermittlung erging zwar zu einem Zeitpunkt, als die inneren Ressourcen der Konfliktmoderation noch nicht ausgeschöpft waren; doch wird sich die EU einer Schlichterrolle im Verfassungsstreit und bei der Normalisierung der institutionellen Beziehungen zwischen den Gewalten nicht entziehen können. Angesichts des kommenden Ukraine-EU-Gipfels am 14. September 2007 in Kiew, der das »vertiefte Abkommen« fixieren soll, bedeutet jeder Monat des politischen Ausnahmezustands verlorene Verhandlungszeit für das neue Abkommen und vor allem verlorene Zeit für die Reformagenda der Ukraine selbst.

Das Abkommen sieht unter anderem die Schaffung einer Freihandelszone und die Verstärkung der Nachbarschaftsbeziehungen mit der Ukraine vor. Für die EU, den Europarat und die deutsche Präsidentschaft ergeben sich aus der aktuellen Krise wichtige Handlungsoptionen:

- ▶ Formierung einer *Kontakt-Delegation Ukraine* aus Mitgliedern des Europaparlaments, des Europarats und internationalen Schlichtern. Dabei muss es sich um Persönlichkeiten handeln, die in der gesamten ukrainischen politischen Klasse anerkannt sind (wie z.B. der polnische Ex-Präsident Alexander Kwaśniewski);
- ▶ Aufbau eines *juristischen Beratungsteams* aus Juristen und (ehemaligen) Verfassungsrichterinnen/-richtern, das Konzepte für einen Ausweg aus der Verfassungskrise erarbeitet;
- ▶ Verstärkung der *interparlamentarischen Kooperation* mit den nationalen EU-Parlamenten;
- ▶ Fortsetzung und Forcierung der bestehenden Programme zur Umsetzung des *Aktionsplans* im Rahmen der ENP;
- ▶ Ausdehnung der Nachbarschaftspolitik auf *zivilgesellschaftliche Projekte*, wie das derzeit in Planung befindliche »*Förderprogramm Ukraine*«, das auch die östlichen Regionen der Ukraine einbezieht.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

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

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

ISSN 1611-6364