

Die Ukraine und die EU

Weniger Tymoschenko, mehr Werte

Susan Stewart

Die EU hat sich mit ihrer beharrlichen Forderung nach Freiheit für Julia Tymoschenko selbst in die Enge getrieben. Die Probleme in der Ukraine liegen sehr tief, zu deren Lösung ist ein breit angelegter Ansatz vonnöten. Die Auseinandersetzung um Julia Tymoschenko hat der EU vor Augen geführt, wie sehr ihre Werte und jene der ukrainischen Elite auseinanderklaffen und welche Auswirkungen dies auf die Innen- und Außenpolitik der Ukraine hat. Eventuell besteht noch die Chance, das Assoziierungsabkommen zu retten und die Glaubwürdigkeit der EU als werteorientierter Akteur zu wahren. Würden die Verhandlungen über das Abkommen jedoch ausgesetzt, sollte die EU in Erwägung ziehen, ihren allzu ehrgeizigen Ansatz aufzugeben und durch »Bausteine« zu ersetzen, die besser auf die ukrainischen Bedingungen abgestimmt sind.

Der Prozess gegen die frühere Ministerpräsidentin Julia Tymoschenko markiert eine Zäsur in den Beziehungen der Ukraine zur EU. Ungeachtet der jüngsten dramatischen Entwicklungen sind diese Beziehungen aber schon seit Jahren schwierig. Über den Fall Tymoschenko hinaus gibt es noch viele problematische Entwicklungen in der Ukraine: demokratische Rückschritte, unzureichende Reformen und eine Kultur der Entscheidungsfindung, die von den Privatinteressen eines kleinen Kreises einflussreicher Politiker und Geschäftsleute bestimmt wird.

Der Tymoschenko-Prozess ist vor allem innenpolitisch motiviert. Janukowytsch will seine frühere Rivalin von der politischen Bühne entfernen. Das ist nicht nur ein Racheakt, sondern auch auf seine Angst

vor einer starken politischen Opposition zurückzuführen. Zudem will er sich westlichem Druck nicht beugen, um vor seinem Gefolge nicht als Schwächling dazustehen.

Der Fall Tymoschenko hat heftige außenpolitische Reaktionen hervorgerufen. Die zunehmend über autoritäre Tendenzen in der Ukraine besorgte EU hat den Prozess zu einem Symbol für das problematische Verständnis von Rechtsstaatlichkeit in dem Land gemacht. Zwar hatten die Verhandlungen über das Assoziierungsabkommen im Jahr 2011 eine positive Entwicklung genommen, und beide Seiten waren optimistisch, schon nach dem für Dezember angesetzten EU-Ukraine-Gipfel in die Unterzeichnungs- und Ratifizierungsphase eintreten zu können. Andererseits wurde immer offensichtlicher, dass Janukowytsch

nicht an einem weiteren Ausbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der Ukraine interessiert ist. Die EU würde ein fragwürdiges Signal aussenden, wenn sie mit einem zusehends autoritärer regierten Nachbarland ein Abkommen schließen würde, das auch Verpflichtungen auf demokratische Werte und Rechtsstaatlichkeit enthält. Die EU wollte aus diesem Grund, dass Kiew seine Bereitschaft unter Beweis stellt, die selektive strafrechtliche Verfolgung der politischen Opposition einzudämmen. Den Fall Tymoschenko sieht sie dabei als Lackmустest.

Zuviel Tymoschenko

Es ist zwar löblich, Interesse am Umgang der Regierung mit der Opposition zu zeigen, aber in diesem Fall war das Vorgehen der EU ein Fehlschlag. Die Fokussierung auf den Tymoschenko-Prozess ließ bei der ukrainischen politischen Elite einen fatalen Eindruck entstehen: Wenn sie durch Manipulierung des politischen Systems in diesem Fall zu einem für die EU akzeptablen Ergebnis käme, könne sie sowohl ihre Möglichkeiten der politischen Kontrolle als auch ihre Beziehung mit der EU bewahren. Schlimmer noch, die EU hat sich in Widersprüche verstrickt, indem sie einerseits die Unabhängigkeit der Rechtsprechung, dann aber implizit Janukowytschs Einmischung in das Gerichtsverfahren forderte. Damit gefährdete sie ein langfristiges Ziel, das sie selbst gesetzt hatte: eine Ukraine, die demokratischen Prinzipien folgt und das Rechtsstaatsprinzip umsetzt. Janukowytsch hätte die Abhängigkeit der Richterschaft von der Exekutive ausnutzen müssen, um eine für die EU akzeptable Situation zu schaffen. Aber auch wenn Tymoschenko auf freien Fuß gesetzt worden wäre, hätte man dies kaum als einen Schritt deuten können, der auf erhebliche Verbesserungen im Umgang mit der Opposition vorausweist. Die im Kontext der Kommunalwahlen im Oktober 2010 angewandten Maßnahmen zeigen deutlich, dass es auch ohne Rückgriff auf Haftstrafen vielerlei Methoden gibt, Oppo-

sitionsparteien und ihre Kandidaten zu schikanieren.

Der Druck von Seiten der EU hätte also bestenfalls zu einem begrenzten, nur kurzfristig positiv erscheinenden Ergebnis führen können. Die Einstellung der ukrainischen Elite zur Opposition hätte sich aber in keiner Weise verändert. Letztendlich glauben weder Janukowytsch noch die meisten Ukrainer, dass die EU tatsächlich an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in ihrem Land interessiert ist. Sie halten das Vorgehen der EU entweder für eine Taktik mit dem Ziel, die Ukraine bei den Verhandlungen zu Konzessionen zu zwingen, oder unterstellen der EU sogar, dass ihr an einer weiteren Integration der Ukraine gar nicht liegt und ihr das Gerichtsverfahren nur als Vorwand dient, um vom Assoziierungsabkommen Abstand zu nehmen. Daher reagieren sie mit einer nach ihrer Auffassung ähnlichen Taktik, indem sie in ihren Äußerungen andeuten, die einzige Alternative für die Ukraine bestünde in einer weiteren Annäherung an Russland.

Schulterschluss mit Russland?

Die EU sollte sich jedoch keine allzu großen Sorgen machen, dass sie die Ukraine durch eine Verzögerung bzw. Aussetzung der Gespräche über das Assoziierungsabkommen in die Arme Moskaus treiben könnte. Unabhängig vom Vorgehen der EU wird die Ukraine sich in den nächsten Monaten wohl tatsächlich Russland annähern. Denn zum einen muss sie aufgrund der geographischen Nähe sowie bestehender wirtschaftlicher und kultureller Bindungen eine funktionierende Beziehung zu Russland aufrechterhalten – und daran würde sich auch nach einer Ratifizierung des Abkommens nichts ändern. Zum zweiten beruhen ukrainische Entscheidungen in der Regel eher auf persönlichen Interessen Einzelner als auf nationalen Interessen. Als Folge dessen könnte sich die Ukraine wirtschaftlich in eine Situation hineinmanövrieren, in der sie keine Alternative zu dem russischen Angebot sieht und für kurzfris-

tige Vorteile einen mittelfristigen Autonomieverlust in Kauf nehmen wird. Insofern hängt das ukrainische Verhältnis zu Russland in erster Linie von den Entscheidungen der ukrainischen Elite ab und nicht von Signalen aus der EU. Es bedarf mehr als einer Aussicht auf EU-Mitgliedschaft, um die Interessenstrukturen zu ändern, die in Kreisen der ukrainischen Elite stark verfestigt sind.

Selbst wenn das Assoziierungsabkommen ratifiziert würde, wird sich seine Umsetzung wohl schwierig gestalten. So war es jedenfalls mit allen bisherigen Vereinbarungen zwischen der EU und der Ukraine. Die Umsetzungsprobleme sind nicht nur auf die mangelnde Bereitschaft vieler beteiligter Politiker und Bürokraten zurückzuführen, sondern auch auf die institutionelle Schwäche des ukrainischen Systems. Viele Ukrainer sehen das Assoziierungsabkommen weniger als Auftakt zu einem Reformprozess, im Zuge dessen EU-Standards übernommen werden und ein stärker an Wettbewerb orientierter Wirtschaftssektor entsteht. In ihren Augen ist er mehr ein Mittel, mit dem Russland gezeigt werden kann, dass die Ukraine eine politische und wirtschaftliche Alternative hat.

Selbst jene Oligarchen, die von dem Abkommen profitieren würden, könnten mit seiner Nichtratifizierung leben. Zum einen hat der Beitritt der Ukraine zur Welt handelsorganisation ihnen schon einige Vorteile verschafft, sodass sie nicht mehr so sehr auf den vertieften Freihandel mit der EU angewiesen sind. Zum anderen haben die größten Oligarchen breit gestreute Interessen und insofern die Möglichkeit, ihre Geschäfte sowohl mit Russland als auch mit der EU auszubauen. Grundsätzlich gilt, dass die Oligarchen an Profiten interessiert sind und nicht an einer auf gemeinsamen Werten basierenden EU-Integration der Ukraine. Sie müssen gute Beziehungen mit hochrangigen Politikern pflegen, um sich die Privilegien zu sichern, die für die Maximierung ihrer Gewinne nötig sind. Deshalb werden sie sich auch nicht aus dem Fenster lehnen, um das Assoziierungs-

abkommen zu unterstützen. Denn damit könnten sie ihre geltenden Privilegien aufs Spiel setzen, die sie mühsam errungen haben.

Erweiterung des EU-Ansatzes

Die komplexe Situation in der Ukraine erfordert eine breit angelegte EU-Strategie gegenüber diesem Land. Ein Aufschieben des Assoziierungsabkommens aufgrund des Urteils im Tymoschenko-Prozess wird ukrainische Politiker nur darin bestärken, das eigene System zu manipulieren, was wiederum die von der EU angeprangerten Defizite bei der Rechtsstaatlichkeit verschärft. Falls sie das nicht tun, wird der Dialog zwischen der Ukraine und der EU unter dem bisherigen Ansatz zum Erliegen kommen. Keine dieser Optionen ist wünschenswert. Die EU sollte einen Weg finden, ihre Kritik auf andere Problembereiche zu verlagern, um die Fixierung auf den Fall Tymoschenko aufzulösen.

Sinnvoll wäre ein Ansatz, der die ukrainische Seite zwingt, einige echte Verbesserungen in Bezug auf Rechtsstaatlichkeit und Demokratie herbeizuführen. Dies wäre ein deutliches Zeichen, dass die EU das Konzept der »vertieften und nachhaltigen Demokratie« ernst nimmt, das in dem *review* der Europäischen Nachbarschaftspolitik vom Mai 2011 erwähnt wird. So könnte etwa ein auf die wesentlichen Problembereiche (Gewaltenteilung, Umgang mit der Opposition, Wahlgesetz, Pressefreiheit) zugeschnittener Forderungskatalog erarbeitet werden. Für jeden Bereich sollte die EU konkrete Schritte nennen, die sie von der Ukraine kurzfristig erwartet. Auch wenn sie bereits in anderen Zusammenhängen festgehalten wurden, wird ihre gemeinsame Auflistung mit einer genauen Zeitvorgabe die Anliegen und Erwartungen der EU verdeutlichen. Ebenso wichtig ist die Überprüfung der geforderten Schritte. Die Präsentation des Katalogs könnte mit der Paraphierung des Assoziierungsabkommens einhergehen. Das würde die großartigen Leistungen der Verhandlungs-

delegationen nicht schmälern, die Ukraine aber daran hindern, den Abschluss des Abkommens als bedingungslosen Erfolg darzustellen.

Idealerweise sollte die Überprüfung der ukrainischen Fortschritte in Zusammenarbeit mit dem Europarat und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) erfolgen. Als Mitglied beider Organisationen hat die Ukraine auch Verpflichtungen im Hinblick auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit übernommen. Ein koordiniertes Vorgehen dieser Organisationen könnte den Druck auf die Ukraine verstärken, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Es wäre auch ein Beleg für das ernsthafte Interesse der internationalen Gemeinschaft an demokratischen Werten. Zudem würde die Möglichkeit gewahrt, den Prozess des Assoziierungsabkommens weiterzuführen, wenn die Ukraine sich willens zeigt, ihre früheren Versprechen zu erfüllen. Zeigt sie diesen Willen aber nicht, wäre dies als Zeichen zu werten, dass sie noch nicht bereit ist, sich die im Abkommen verankerten Werte zu eigen zu machen. Angesichts der früheren Probleme bei der Umsetzung von Vereinbarungen der EU mit der Ukraine und der mangelnden Vertragstreue der Ukraine gegenüber dem Europarat und der OSZE sollte die Nichteinhaltung der Versprechen als ausreichender Grund gelten, das Verfahren zur Aushandlung des Assoziierungsabkommens abubrechen.

Wird das Verfahren bis zum Abschluss fortgeführt, sind erhebliche Umsetzungsprobleme absehbar, da das Abkommen in vielerlei Hinsicht für den derzeitigen ukrainischen Kontext zu anspruchsvoll ist. Wird das Verfahren aber ausgesetzt, sollten beide Seiten die Gelegenheit nutzen, eine realistischere Regelung vorzuschlagen. Dies könnte eine für beide Seiten vorteilhafte Kooperation ermöglichen: Die EU müsste sich nicht ständig gedrängt fühlen, mehr zu versprechen, als sie einzuhalten bereit ist; gleichzeitig ließe sich die gegenwärtig problematische Realität der Ukraine besser berücksichtigen. Dazu müssten begrenzte Formen der Zusammenarbeit gefunden wer-

den, mit denen aufeinander aufbauende Ziele zu erreichen wären. Der geltende Aktionsplan zur Liberalisierung der Visapflicht ist ein solcher »Baustein«, oder etwa die im Rahmen der Östlichen Partnerschaft geplante Hilfe beim Aufbau von Institutionen.

So wäre der jetzige EU-Ansatz für die Politik gegenüber der Ukraine und ihren Nachbarn nicht von Grund auf in Frage gestellt. Vielmehr würde sich der Schwerpunkt von einem einzigen komplexen Abkommen zu einer Reihe kleinerer Interaktionen verlagern. Diese sollten mit den Bereichen verzahnt sein, in denen die Ukraine bereits Reformen eingeleitet hat, wie dem Gassektor oder dem Steuer- und Justizwesen. Jede dieser Interaktionen sollte mit Bedingungen verknüpft sein und die Agenda der »vertieften und nachhaltigen Demokratie« berücksichtigen. Eine demokratischere und wirtschaftlich stärkere Ukraine wird sowohl für die EU als auch für die ukrainische Bevölkerung von Vorteil sein. Dies sollte für den Moment als Zielsetzung genügen. Die Schwierigkeit besteht darin, der gegenwärtigen ukrainischen Elite dieses Ziel schmackhaft zu machen.

Da deutsche Politiker in den letzten Monaten ihre Sorge um Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in der Ukraine öffentlich bekundet haben, wäre die Bundesrepublik in der Position, einen breiteren Ansatz voranzutreiben. Deutsche Akteure könnten 1) konkrete Vorschläge für jene Schritte unterbreiten, die ein Forderungskatalog enthalten sollte, und 2) Kontakte mit den entsprechenden Personen im Europarat und bei der OSZE im Interesse des Monitorings anbahnen. Sollte nach einem Scheitern des Assoziierungsabkommens ein »Baustein-Ansatz« erwogen werden, könnte Deutschland auf einige Erfolge verweisen, die es mit einem ähnlichen Ansatz auf bilateraler Ebene erzielt hat, etwa im Rahmen der Aktivitäten der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. Mit einiger Kreativität ließe sich dieser Ansatz auf die EU-Ebene übertragen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

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

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

ISSN 1611-6364