

Kiews EU-Ambitionen

Eberhard Schneider / Christoph Saurenbach

Die Annahme des EU-Ukraine-Aktionsplans und die veränderte Rhetorik der neuen Kiewer Führung lassen auf einen Paradigmenwechsel in der ukrainischen Außenpolitik schließen. Anders als die Vorgängerregierung, die eine EU-freundliche Rhetorik nicht durch konkrete Aktionen untermauerte, kündigte die neue Regierung einschneidende innere Reformen und eine Anpassung der ukrainischen Gesetzgebung an EU-Standards an. Der neue ukrainische Präsident Wiktor Juschtschenko läßt keinen Zweifel daran, daß er den Platz seines Landes in der EU sieht. 2006 will die Ukraine formell die EU-Mitgliedschaft beantragen, der Beginn von Beitrittsverhandlungen wird für 2007 erhofft.

Juschtschenkos neue Europapolitik

Der neue Präsident Wiktor Juschtschenko beendet das bisherige Oszillieren der ukrainischen Außenpolitik zwischen Moskau und Brüssel. Anders als sein Amtsvorgänger will er nicht mehr »nach Brüssel blinken und nach Moskau abbiegen«.

Kurzfristig will Juschtschenko die Anerkennung des Marktwirtschaftsstatus durch die EU erreichen, die Ukraine in die WTO führen und noch 2005 Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit der EU beginnen. Dem sollen Gespräche über die Vereinfachung der Visumsbestimmungen für Studenten, Journalisten und Diplomaten, Fortschritte im Energiedialog und die Modernisierung der ukrainischen Grenzen mit EU-Unterstützung folgen. Ferner möchte er eine frühere Zusage an die EU erfüllen und die 674 km lange Odessa-Brody-Pipeline für den Transport von Öl zum Beispiel vom Kaspischen Meer nach

Westeuropa nutzen und nicht für die Durchleitung russischen Öls in umgekehrter Richtung, was Kutschma Moskau versprochen hatte.

Der am 21. Februar im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik unterzeichnete Ukraine-Aktionsplan fordert von Kiew unter anderem, daß die Parlamentswahlen 2006 nach OSZE-Standards durchgeführt, Meinungs- und Pressefreiheit gewährleistet, Stabilität und Effektivität der demokratischen Institutionen und des Rechtsstaats gestärkt und das Investitionsklima verbessert werden. Kiew soll außerdem die Korruption bekämpfen, mit öffentlichen Geldern effizienter umgehen und Reformen im Sozial- und Gesundheitswesen einleiten. Daneben stellt der Aktionsplan eine engere Kooperation im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), eine Intensivierung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sowie Verhandlungen

gen über eine Freihandelszone in Aussicht.

Die innenpolitischen Voraussetzungen für die Umsetzung des EU-Ukraine-Aktionsplans sind vorhanden, denn der europafreundliche Kurs der neuen Führung wird laut Umfragen von einer deutlichen Mehrheit der Bevölkerung unterstützt. Auch im Parlament, das am 4. Februar mit der überwältigenden Mehrheit von 373 Stimmen (83 %) statt der notwendigen 226 Julija Tymoschenko zur Premierministerin wählte, gibt es außerhalb der kommunistischen Fraktion kaum Widerspruch zum EU-Kurs der Regierung.

Allerdings zeigt eine Analyse der Präsidentschaftswahl, daß die Ost- und Südukraine mehrheitlich für den nach Rußland orientierten Wiktor Janukowytch gestimmt haben. Die politischen Vorstellungen der Bevölkerung in diesen Gebieten werden von den dortigen Oligarchen geprägt und in deren regionalen Medien immer wieder neu gefestigt. Die Mehrheit dieser Oligarchen ist in Branchen aktiv, die von Rußland direkt abhängig oder auf eine Zusammenarbeit mit dem großen Nachbarn angewiesen sind. Gegenüber Rußland betreiben sie eine dialektische Politik: Sie kooperieren – aber mit der nötigen Distanz. Für ihre Geschäfte ist es immer besser, der jeweiligen eigenen Regierung nahe zu sein. Und sie wissen auch, daß sie den riesigen EU-Markt brauchen. Alles das läßt erwarten, daß sie einer Annäherung der Ukraine an die EU keinen Widerstand entgegensetzen dürften.

Chancen für eine EU-Qualifizierung

Während Juschtschenko im Januar noch angekündigt, die Regierung werde innerhalb weniger Wochen einen EU-Mitgliedschaftsantrag zu stellen, wird nun offiziell von einem Antrag in den nächsten sechs Monaten gesprochen. Möglicherweise wird Kiew aber bis Anfang 2006 warten, da die im Januar kommenden Jahres einsetzende österreichische Ratspräsidentschaft den ukrainischen Ambitionen gewogener zu sein scheint als die britische der zweiten Jahreshälfte 2005. Außerdem hätte ein Aufnah-

meantrag mehr Gewicht, wenn die neue Regierung bereits konkrete innenpolitische Reformerfolge vorweisen könnte.

Erste Fortschritte sind bereits in der Konfiguration einiger Regierungsposten zu erkennen. So wurde die Zuständigkeit für Europa vom Wirtschaftsministerium abgetrennt und der Inhaber des Ressorts in den Rang eines stellvertretenden Regierungschefs gehoben. Dieses Amt übertrug Juschtschenko Oleh Rybatschuk, der den Westen aus eigener Anschauung kennt und fließend Englisch spricht (er nahm Mitte der 90er Jahre an einem achtmonatigen Austauschprogramm in den USA und in Großbritannien teil). Er ist für die Koordination der Europapolitik der Regierung zuständig. Zu diesem Zweck wurde in jedem Ministerium der Posten eines Vizeministers für Europafragen geschaffen, der direkt Rybatschuk untersteht. Rybatschuk kündigte darüber hinaus die Schaffung von »Abteilungen für europäische Integration« in allen Ministerien an. Diese sollen für die Umsetzung des EU-Ukraine-Aktionsplans in ihren jeweiligen Ressorts sorgen. Auch die Wiederernennung des als europafreundlich bekannten Borys Tarasjuk zum Außenminister unterstreicht die EU-Ambitionen der neuen Regierung. Tarasjuk hatte bisher den Europaausschuß des Parlaments geleitet.

In ihrer Regierungserklärung am 4. Februar kündigte Premierministerin Tymoschenko an, sie wolle zusammen mit Brüssel eine neue Strategie der EU-Ukraine-Beziehungen entwickeln, zu der auch die Perspektive einer Mitgliedschaft des Landes in der Union gehöre.

Um EU-reif zu werden, muß die Ukraine die Kopenhagener Kriterien von 1993 erfüllen. Den Rückfall in autoritäre Verhältnisse soll die am 8. Dezember beschlossene Verfassungsreform verhindern, die das Parlament auf Kosten des Präsidenten stärkt. Diese Reform könnte auch zur Herausbildung eines demokratischen und auf gesellschaftlichen Interessen basierenden Parteiensystems beitragen und die Rolle des Parlaments im System der *checks and balances* stärken. Juschtschenkos Bestrebungen, an-

stelle eines Parteienbündnisses mit einer von Vertretern der Exekutive organisierten »Partei der Macht« in die Parlamentswahlen 2006 zu gehen, sind in dieser Hinsicht aber kontraproduktiv. Die neue Führung muß zeigen, daß sie anders als die Vorgängerregierung der Versuchung widersteht, Verwaltungsressourcen für Wahlkampfzwecke zu mißbrauchen und Druck auf oppositionelle Medien auszuüben. Die Wahlen im März 2006 sind also der erste große Test für die Demokratisierung der Ukraine im Sinne der Kopenhagener Kriterien.

Für die EU haben rechtsstaatliche Reformen und die Neuordnung der öffentlichen Verwaltung absolute Priorität. Die Erfahrung der Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas in den 90er Jahren hat gezeigt, daß effiziente Institutionen die Voraussetzung für erfolgreiche Reformen im Wirtschafts- und Sozialbereich sind. Darüber hinaus muß die neue Regierung durch einschneidende rechtsstaatliche Reformen die allgegenwärtige Korruption eindämmen und das Land für ausländische Investitionen attraktiver machen. Die Hauptschwierigkeit dabei ist mentaler Art. Die Richter unterhalb der Ebene der obersten Gerichte in Kiew haben es im allgemeinen nie gelernt und sind selten fähig, unabhängig Recht zu sprechen. Zu Sowjetzeiten gab es die »Telefonjustiz«: Durch einen Anruf des regionalen Parteisekretärs bzw. KGB-Chefs erfuhr der Richter, welche Tendenz das Urteil haben mußte. Seit der Unabhängigkeit sind es nicht selten die örtlichen Politik- und Wirtschaftsgrößen, die auf diese Weise ihre Erwartungen ausdrücken – oder die Richter kommen ihnen im voraus nach.

Der wochenlange Protest Hunderttausender Menschen aus vielen Landesteilen auf dem Unabhängigkeitsplatz in Kiew war ein deutliches Bekenntnis zu den europäischen Werten Demokratie und Freiheit. Der Weg der Ukraine nach Europa wird jedoch lang sein. Juschtschenkos Traum ist es, ihn am Ende seiner zweiten Amtszeit in zehn Jahren vollendet zu haben. Dies ist nicht unmöglich, wie das Beispiel Rumäniens und Bulgariens zeigt, die nach einer anfänglich

sehr schwierigen Transformation 2007 der EU beitreten werden.

Positionierung der EU

Die »orangene Revolution« und die strategische Neuorientierung ihrer Außenpolitik haben die Ukraine zurück ins Bewußtsein der europäischen Regierungen und der EU-Kommission gebracht. Der friedliche Ausgang der Revolution ist nicht zuletzt das Verdienst des Hohen Beauftragten für die GASP, Javier Solana, und der Präsidenten Polens, Alexander Kwasniewski, und Litauens, Valdas Adamkus, die Ende November/Anfang Dezember zweimal zwischen Janukowytch, Kutschma und Juschtschenko vermittelten. Insbesondere für die polnische Diplomatie, die sich seit dem EU-Beitritt aktiv für die Belange der Ukraine einsetzt, stellt der Wahlsieg Juschtschenkos einen großen Erfolg dar. Kwasniewski hat gezeigt, daß Polen ein wichtiger Akteur in Osteuropa ist und daß es dieses Gewicht auch gewinnbringend für die EU in die GASP einbringen kann. Neben Polen treten die baltischen und skandinavischen Staaten dafür ein, der Ukraine eine klare »europäische Perspektive« im Sinne einer EU-Mitgliedschaft zu geben. Eine andere Gruppe, allen voran Frankreich und Großbritannien, in denen derzeit eine schwierige innenpolitische Auseinandersetzung über die EU-Verfassung und den Türkei-Beitritt im Gange ist, hält die Diskussion über die Mitgliedschaftsambitionen der Ukraine hingegen für verfrüht. Die südeuropäischen Länder haben an der Frage der ukrainischen EU-Mitgliedschaft keinerlei Interesse, weil Spanien und Portugal bereits jetzt die negativen Folgen der Osterweiterung zu spüren bekommen. Deutschland nimmt eine mittlere Position ein: Berlin möchte der Ukraine helfen, EU-fähig zu werden, macht dem Land aber keinerlei Versprechungen hinsichtlich einer Mitgliedschaft. Während des Deutschlandbesuchs Juschtschenkos am 8./9. März hat Bundeskanzler Gerhard Schröder dem Präsidenten die Hilfe der Bundesregierung bei der Heranfüh-

zung der Ukraine an die »euro-atlantischen Strukturen« zugesagt. Die Opposition bietet Kiew, wie der Türkei, eine »privilegierte Partnerschaft« mit der EU an.

Spätestens seit der ukrainefreundlichen Resolution des Europaparlaments vom 13. Januar ist Bewegung in die Ukraine-Politik der EU gekommen. Ende Januar stellten Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner und Javier Solana einen Zehn-Punkte-Plan zur Aufwertung der Beziehungen zur Ukraine vor, der auf der Sitzung des EU-Ukraine-Kooperationsrats am 21. Februar in Brüssel angenommen wurde. Er enthält folgende neue Elemente:

- ▶ das Angebot eines neuen, »verstärkten Abkommens« (upgraded agreement) nach dem Auslaufen des derzeitigen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) im Jahr 2008;
- ▶ die Schaffung eines hochrangigen Forums für den Energiedialog;
- ▶ Verhandlungen über ein vereinfachtes Visaregime;
- ▶ einen erleichterten Zugang der Ukraine zu Geldern der Europäischen Investitionsbank;
- ▶ die Anpassung des EU-Ukraine-Aktionsplans schon Anfang 2006, falls bei dessen Implementierung substantielle Fortschritte verzeichnet werden können.

Empfehlungen

Der EU-Ukraine-Aktionsplan ist ein sinnvolles und richtungweisendes Dokument, aber zu allgemein und unspezifisch formuliert. Bei dem Treffen zwischen Kommissionspräsident Barroso und Juschtschenko in Brüssel wurde daher die Idee einer *Roadmap* zur Umsetzung des Aktionsplans erörtert. Eine solche *Roadmap* sollte die unmittelbaren Reformprioritäten identifizieren und konkrete Vorgaben zu deren Implementierung bereits für die kommenden Monate enthalten. Insbesondere sollte die EU auf eine Reform der öffentlichen Verwaltung drängen und ihre Expertise anbieten.

Die EU sollte der Ukraine im Falle einer konsequenten Umsetzung des Aktionsplans

die Umwandlung des PKA in ein Assoziierungsabkommen in Aussicht stellen, das eine Mitgliedschaftsperspektive beinhaltet. Eine solche »Perspektive einer Perspektive« wäre der geeignete Mittelweg zwischen einer zu diesem Zeitpunkt verfrühten Diskussion über eine Mitgliedschaft und einer (kaum begründbaren) Absage, die den Reformprozeß in der Ukraine unterminieren und das Land an die Seite Rußlands drängen würde.

Nachdem die Ukraine die Hauptforderung der EU nach fairen und freien Wahlen erfüllt und sich klar zu den Gemeinschaftswerten bekannt hat, sollte auch die Union ihren Ankündigungen Taten folgen lassen und die Transformationshilfe aufstocken. Über den EU-Ukraine-Aktionsplan und die Zehn-Punkte hinaus wären im Dienste einer weitergehenden europäischen Ukraine-Politik folgende Schritte denkbar:

- ▶ Verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der 2. und 3. Säule. Diese könnte zum Beispiel durch die Schaffung eines Ukraine-ESVP-Rats institutionalisiert werden. In diesem Rahmen sollten beide Seiten ihre Kooperation zur Lösung des Transnistrienkonflikts intensivieren. Die Beilegung dieses schwelenden Konflikts, der jederzeit eskalieren kann, liegt im Interesse sowohl der EU als auch der Ukraine. Im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sollte die EU ihre Hilfe zur Bekämpfung sogenannter weicher Sicherheitsrisiken (z.B. Waffen- und Drogenschmuggel, Menschenhandel) aufstocken und diese eng mit anderen Gebern (z.B. NATO) koordinieren.
- ▶ Personelle und finanzielle Verstärkung der Delegation in Kiew und Ernennung eines Ständigen Vertreters (permanent representative) für die Ukraine zur Erhöhung der Kohärenz der EU-Politik;
- ▶ Erweiterte Stipendienprogramme für Studenten und junge Wissenschaftler im Rahmen des TEMPUS-Programms und Einrichtung sogenannter Jean-Monnet-Lehrstühle an den ukrainischen Universitäten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
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