

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Die bilateralen Beziehungen EU - Ukraine

Die Ukraine ist aufgrund ihrer geostrategischen Lage für die EU von großer Bedeutung. Die neuen EU-Mitgliedstaaten Polen, Slowakei, Ungarn und Rumänien grenzen an die Ukraine, und als Anrainer des Schwarzen Meeres auch Bulgarien und der EU-Beitrittskandidat Türkei. Gleichzeitig ist die Ukraine Partnerland der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und wichtiges Transitland für Erdöl- und Erdgaslieferungen aus Russland und Zentralasien, ein Umstand, der den Europäern zur Jahreswende 2005/2006 durch den russisch-ukrainischen Gaskonflikt und das Ausbleiben von Energielieferungen bewusst wurde. Vor diesem Hintergrund ist der Ausgang des aktuellen innenpolitischen Machtkampfs in der Ukraine auch für die EU folgenreich, spiegelt sich in dieser Auseinandersetzung doch die künftige außenpolitische Ausrichtung des Landes.

Bisherige Unterstützung des innenpolitischen Reformprozesses durch die Gemeinschaft

Die Europäische Gemeinschaft hat seit der staatlichen Unabhängigkeit der Ukraine zu Beginn der 1990er Jahre den ökonomischen und politischen Transformationsprozess durch das TACIS-Programm (Technical Aid to the Commonwealth of Independent States) gefördert. Dabei stellte die Gemeinschaft dem Land bis 2006 mehr als 1 Mrd. € zur Verfügung. 2007 wurde TACIS durch das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) abgelöst, wobei allein für den Zeitraum 2007-2010 weitere 494 Mio. € zur Verfügung stehen. Hinzu kommen noch Finanzhilfen einzelner EU-Staaten sowie Kredite der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung.

Die vertragliche Grundlage der bilateralen Beziehungen bildet ein 1994 abgeschlossenes Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit. In diesem Abkommen, das 1998 in Kraft trat, verpflichtet sich die Ukraine dazu, die Grundsätze der Demokratie, der Menschenrechte und der Marktwirtschaft zu achten. Gleichzeitig wurden ein politischer Dialog mit jährlichen Gipfeltreffen und regelmäßige Konsultationen auf Minister- und Beamtenebene vereinbart.

Neben den politischen Kontakten haben sich auch die Handelsbeziehungen in den letzten Jahren erheblich intensiviert. Inzwischen löste die erweiterte EU mit 35% des gesamten Außenhandelsvolumens Russland als wichtigsten Handelspartner der Ukraine ab. 2005 beliefen sich die ukrainischen Exporte in die EU auf 7,7 Mrd. € und die Importe aus der EU auf 13

Mrd. €. Die Ukraine exportiert zumeist Rohmaterialien, Agrarprodukte und Energie in den Westen, und aus der EU importiert sie vor allem Maschinen und chemische Produkte. Der bilaterale Handel beruht auf einer Meistbegünstigungsklausel, die im Warenverkehr (außer beim Stahl, bei dem vor kurzem Importquoten festgelegt wurden) keinen mengenmäßigen Beschränkungen unterliegt.

West oder Ost? Die Außenpolitik der Ukraine seit der Unabhängigkeit

Nach der Wiedererlangung ihrer Unabhängigkeit verfolgte die Ukraine eine vorsichtige außenpolitische Annäherung an den Westen, ohne jedoch dabei die traditionell engen Beziehungen zu Russland aufzugeben. 1994 trat die Ukraine dem NATO-Programm „Partnerschaft für den Frieden“ bei. 1998 legte der damalige Präsident Kutschma eine Strategie für eine europäische Integration des Landes vor; im Frühjahr 2002 sprach er sich für eine schrittweise Mitgliedschaft des Landes in der WTO, den Abschluss eines Freihandelsabkommens mit der EU und einen Assoziierungsstatus mit langfristiger Beitrittsperspektive aus. Die EU reagierte auf diese Vorschläge jedoch eher zurückhaltend. 1999 verabschiedete der Europäische Rat (ER) eine Gemeinsame Strategie für die Ukraine mit dem Ziel ihrer Integration in die Welthandelsstrukturen. Die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft kam darin allerdings nicht vor. Stattdessen stellte die Europäische Kommission im Oktober 2002 vor der damals bereits abzusehenden Erweiterungsrunde um mittel- und osteuropäische Staaten

erste Überlegungen für eine ENP vor. Konkret sah das später nochmals modifizierte ENP-Konzept vor, den Staaten des südlichen Mittelmeerraums sowie Russland, Weißrussland, der Republik Moldau und der Ukraine eine Teilnahme an den vier Binnenmarktfreiheiten anzubieten. Aber auch hier fehlte wiederum eine Perspektive für eine spätere EU-Mitgliedschaft.

Ursächlich für diese eher zögernde Haltung der EU waren die nur wenig Vertrauen erweckenden Entwicklungen in der Ukraine selbst. Dort hatte sich eine fast alle staatlichen Institutionen durchsetzende Korruption eingenistet, es gab Demokratiedefizite und Menschenrechtsverletzungen. Weitere Gründe für die Zurückhaltung der Europäer waren die Angst vor einer Überdehnung der EU und die mehr oder minder offen ausgesprochene Befürchtung, die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine könne das Verhältnis zu Russland trüben. Tatsächlich bezeichnet Moskau in imperialistischer Diktion die Ukraine als „nahes Ausland“ und betrachtet sie weiterhin als sein Einflussgebiet. Bis zur Jahreswende 2005/06 erhielt die Ukraine Gas zu subventionierten Preisen, was jedoch die Abhängigkeit der ukrainischen Wirtschaft von seinem großen östlichen Nachbarn nur noch weiter verlängerte.

Eine Gelegenheit zu einem einschneidenden innen- und außenpolitischen Kurswechsel ergab sich erst 2004 bei den Präsidentschaftswahlen. Die EU hatte im Vorfeld von der ukrainischen Führung wiederholt faire und transparente Wahlen angemahnt. Vor dem Hintergrund der offensichtlichen Wahlfälschungen und der einsetzenden Massenproteste der Bevölkerung im Dezember 2004 setzten sich dann insbesondere der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Solana, sowie der damalige polnische Präsident Kwasniewski für eine friedliche Übergabe der Macht an die demokratische Opposition ein. Demgegenüber versuchte die russische Seite mit allen Mitteln, die alte politische Klasse an der Macht zu halten. Nachdem sich die Kräfte der Orangen Revolution im zweiten Wahlgang durchsetzen konnten, bekundete der neue Präsident Juschtschenko sogleich seine Absicht, die Ukraine zügig in die westlichen Strukturen zu integrieren. Als Folge dieses demokratischen Machtwechsels begann auch in der EU ein Denkprozess, der eine engere Anbindung der Ukraine an EU-Strukturen möglich erscheinen lässt. Unter dem Eindruck des Sieges des demokratischen Lagers forderte das Europäische Parlament (EP) im Januar 2005 die Europäische Kommission auf, neben der ENP weitere Formen der Assoziierung der Ukraine zu prüfen, an deren Ende ihr Beitritt zur EU stehen könnte. Anfang 2006 entwickelte das EP, basierend auf älteren Überlegungen das Konzept, des Europäischen Wirtschaftsraums Plus (analog zum schon bestehenden EWR), das auf eine sektorale Annäherung der osteuropäischen ENP-Staaten an die EU zielt und einen

späteren Beitritt nicht grundsätzlich ausschließt. Konkret sieht das EWR-Plus-Konzept vor, diesen Ländern neben einem Freihandelsabkommen und der Teilnahme am Binnenmarkt eine enge Zusammenarbeit in den Themenbereichen Justiz und Polizeiliche Zusammenarbeit, Schengen sowie Sicherheit und Verteidigung als Zwischenstufe für eine spätere Mitgliedschaft anzubieten.

Der Ministerrat der EU griff diese Forderungen des EP auf und bot der Ukraine beim letzten bilateralen Gipfeltreffen im Oktober 2006 eine enge Zusammenarbeit bei den Themengebieten Freihandel und Energie an. Gleichzeitig wurde ein Abkommen über Visabestimmungen unterzeichnet, dass den Ukrainern die Einreise in die EU erleichtern soll. Der vom ukrainischen Präsidenten geäußerte Wunsch nach Aufnahme von Beitrittsverhandlungen schon 2008 wurde von der EU zurückgewiesen.

Bereits im Vorfeld der jetzigen deutschen EU-Ratspräsidentschaft hatte die Bundesregierung angekündigt, im Rahmen einer „neuen EU-Ostpolitik“ eine Modernisierungspartnerschaft mit Osteuropa anzustreben und analog zum Barcelona-Prozess einen regionalen Ansatz mit den östlichen ENP-Partnerstaaten zu formulieren. Dabei sollten den osteuropäischen ENP-Staaten stärkere Anreize für Reformen und zur Annäherung an die Gemeinschaft unterhalb einer Mitgliedschaft geboten werden.

Wie wertvoll eine demokratische und eng mit der EU kooperierende Ukraine für eine friedliche Konfliktlösung in Europa sein kann, zeigt sich bei den Bemühungen der EU, die von Russland in der Region geschürten „frozen conflicts“ zu entschärfen. So unterstützt Moskau etwa die international nicht anerkannte moldawische Teilrepublik Transnistrien, die als ein Zentrum des Waffenschmuggels und Menschenhandels gilt. Inzwischen hilft die EU-Grenzmission EUBAM den Grenzbeamten der Republik Moldau und der Ukraine bei der Bekämpfung des Schmuggels und der Kontrolle ihrer Grenze zu Transnistrien. Im November 2006 wurde ein trilaterales Abkommen zwischen der EU, der Ukraine und Moldau abgeschlossen, um den Informationsaustausch zwischen den beteiligten Zollstellen zu verbessern.

Aufnahme von Verhandlungen über ein „verstärktes Kooperationsabkommen“

Anfang Februar 2007 wurden vor dem Hintergrund der geänderten innenpolitischen Lage in der Ukraine Verhandlungen über ein neues bilaterales Abkommen aufgenommen. Den Überlegungen und Forderungen des EP Rechnung tragend, soll dieses neue „verstärkte Abkommen“ weitaus ambitionierter als das bisherige sein und die Ukraine schrittweise an das rechtliche Regelwerk der Gemeinschaft, den *Acquis communautaire*, heranführen. Im Mittelpunkt der Verhandlungen steht einerseits die Bildung einer umfassenden Freihandelszone. Voraussetzung dafür ist der Beitritt der Ukraine

zur WTO, der für Mitte 2007 geplant ist und von der EU unterstützt wird. Dazu hat sie mit der Ukraine im März 2003 ein Marktzugangsabkommen abgeschlossen und ihr im Dezember 2005 den Status einer Marktwirtschaft zuerkannt. Neben der Bildung einer Freihandelszone steht das Thema Energieversorgungssicherheit ganz oben auf der Agenda der Verhandlungen. Nach dem mehrtägigen Ausfall der Energielieferungen aus Russland nach Europa um die Jahreswende 2005/2006 beabsichtigt die EU, ihre Abhängigkeit von Russland u. a. durch eine Integration der europäischen und ukrainischen Öl- und Gasmärkte zu verringern. Diesem für die Energieversorgungssicherheit der Europäer bedeutsamen Vorhaben stehen jedoch aktuelle Pläne des russischen Monopolisten Gazprom entgegen, die Kontrolle über das ukrainische Leitungsnetz zu übernehmen.

Im Mandat für die Verhandlungen über das „verstärkte Abkommen“ ist vom Ziel einer EU-Mitgliedschaft wiederum nicht die Rede. Während Polen, die baltischen Staaten und das Vereinigte Königreich bei der Formulierung des Mandats für eine Beitrittsperspektive der Ukraine eintraten, lehnte Frankreich aus Sorge um die Folgen einer Arbeitnehmerfreizügigkeit diesen Vorschlag ab.

Im März 2007 kündigte der ukrainische Präsident an, dass sein Land nicht mehr auf ein sofortiges Aufnahmeversprechen dränge und künftig eine Politik der Annäherung an die EU auf der Basis konkreter Reformschritte vorantreiben werde. Impulse für den Ausbau der Beziehungen mit der EU erhofft sich die Ukraine von dem im Herbst 2007 in Kiew geplanten nächsten Gipfeltreffen.

Europapolitische Vorstellungen der politischen Lager in der Ukraine

Während des jüngsten Besuchs des ukrainischen Ministerpräsidenten Janukowitsch Ende Februar 2007 in Berlin bekräftigte Bundeskanzlerin Merkel die Unterstützung für den Beitritt der Ukraine zur WTO und die Bildung einer Freihandelszone. Allerdings forderte sie mit Blick auf die innenpolitische Auseinandersetzung in der Ukraine eine deutlichere Kompetenzverteilung zwischen den politischen Institutionen des Landes. Dort hatte sich zwischenzeitlich der Streit zwischen dem Präsidenten und dem Parlament verschärft. In den zurückliegenden Wochen waren immer mehr Abgeordnete aus dem Reformlager in das Lager des jetzigen Ministerpräsidenten Janukowitsch übergewechselt. Dessen Anhänger hätten bald eine Zweidrittel-Mehrheit erreicht und damit die Dekrete des Präsidenten überstimmen können. Daraufhin löste der Präsident vor wenigen Tagen das Parlament auf, ein Schritt, der wiederum von der Parlamentsmehrheit nicht akzeptiert wird. Dabei stehen sich vereinfachend zwei Lager gegenüber: ein von Janukowitsch angeführtes, eher pro-russisches Lager, das allerdings nicht für eine bedingungslose Annäherung an Russland eintritt, sondern

eher für eine Fortsetzung der bisher praktizierten Schaukelpolitik zwischen Ost und West. Unterstützung findet dieses Lager vor allem bei der russischsprachigen Bevölkerung im östlichen Teil der Ukraine. Das pro-westliche Lager strebt hingegen nach einer möglichst raschen Integration in EU und NATO. Dieser Kurs konnte sich nach dem Sieg der Revolution in Orange zunächst durchsetzen. Im September 2005 entließ Präsident Juschtschenko jedoch eher überraschend seine frühere Mitstreiterin, Ministerpräsidentin Tymoschenko und ihre Regierung. Nach den im März 2006 durchgeführten Parlamentswahlen hatten die Protagonisten der friedlichen Revolution nicht mehr die Kraft, eine gemeinsame Regierung zu bilden. Stattdessen wählte im August 2006 das Parlament Janukowitsch zum neuen Ministerpräsidenten. Dieser versucht seitdem, das präsidial geprägte politische System des Landes so umzubauen, dass der Präsident in seinen rechtlichen Befugnissen deutlich eingeschränkt wird. Gegenwärtig ist die Ukraine innenpolitisch geprägt durch eine zerstrittene Opposition der demokratischen Kräfte, einer eher oligarchisch geprägten Regierung, und einem Präsidenten, der zusehends an Einfluss verliert.

Zwar unterscheiden sich die außenpolitischen Vorstellungen der ukrainischen Führung beim Ziel eines EU- und NATO-Beitritts in den offiziellen Äußerungen nur wenig, jedoch stark bei ihrer praktischen Umsetzung. So setzt sich der westlich orientierte Präsident Juschtschenko für eine EU-Mitgliedschaft der Ukraine ein und betont, dass die weitere Entwicklung des Landes zum demokratischen Rechtsstaat maßgeblich von einer erfolgreichen Integration in die EU abhängt. Ebenso wie Juschtschenko setzt sich Oppositionsführerin Tymoschenko für eine zügige EU- und NATO-Integration ein. Zwar tritt auch Ministerpräsident Janukowitsch zumindest nach außen für eine EU-Beitrittsperspektive des Landes ein und hält eine Mitgliedschaft in der WTO und die Einrichtung einer Freihandelszone für Prioritäten der ukrainischen Außenpolitik. Zweifel an seiner Ernsthaftigkeit lässt allerdings der erzwungene Rücktritt von Außenminister Tarasjuk, eines überzeugten Verfechters von EU- und NATO-Mitgliedschaft, aufkommen. Außenpolitische Divergenzen zwischen beiden Lagern bestehen dabei insbesondere in Bezug auf den NATO-Kurs des Landes. Während sich der Präsident um einen Beitritt der Ukraine zur NATO bemüht, bleibt Janukowitschs Haltung in dieser Frage eher zurückhaltend. Unterschiedliche außenpolitische Anschauungen zeigen sich auch in der Frage des von den USA geplanten Raketenabwehrsystems in Polen und Tschechien. Während sich Juschtschenko für die Beteiligung seines Landes bei der Entwicklung des Projektes aussprach, fiel die Reaktion des Ministerpräsidenten dazu deutlich distanzierter aus.

Während sich die EU beim Machtwechsel 2004 stark engagierte, hält sie sich nun mit offiziellen Stellungnahmen auffallend zurück. Unterdessen bot der Hohe Vertreter für die GASP, Solana, an, zwischen den Konfliktparteien zu vermitteln. Der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des EP, Saryusz-Wolski, regte Mitte April 2007 eine Dringlichkeitsdebatte und die Entsendung einer ad hoc-Delegation in die ukrainische Hauptstadt an. Sein Stellvertreter Gahler forderte die EU darüber hinaus auf, die Politik der Neutralität aufzugeben und zugunsten der demokratischen

Kräfte in dieser Krise Stellung zu beziehen.

Schlussbetrachtung

Obwohl der Ukraine gegenwärtig eine klare EU-Beitrittsperspektive verwehrt bleibt, zeigt die Aufnahme von Verhandlungen über ein „verstärktes Abkommen“, dass dieses osteuropäische Kernland eine besondere Stellung in der Außenpolitik der EU einnimmt. Die vertragliche Grundlage für eine Annäherung der Ukraine an europäische Strukturen ist jedenfalls angelegt. Der Schlüssel liegt nun bei der Ukraine selbst.

Quellen und Literatur

- http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm#pol (geladen am 02. März 2007).
- Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit vom 14. Juni 1994 zwischen den Europäischen Gemeinschaften sowie ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Ukraine andererseits, in: ABl. Nr. L 49 vom 19. Februar 1998, S. 3-37.
- Gemeinsame Strategie des Europäischen Rates für die Ukraine, Brüssel, 11. Dezember 1999 (1999/877/GASP).
- Europäische Kommission: Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, Ukraine, Länderstrategiepapier 2007-2013, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_de.pdf.
- EU/Ukraine Action Plan vom 21. Februar 2005, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf (geladen am 02. März 2007).
- EU-Ukraine: Beginn der Verhandlungen über erweitertes Abkommen, Brüssel, 2. März 2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/275&format=PDF&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>.
- Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem Staatspräsidenten der Ukraine Viktor Juschtschenko, am 8. Februar 2007 in Berlin, in: http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2007/02/2007-02-08-pk-merkel-juschtschenko.html.
- President meets UK minister for Europe, Pressemitteilung des ukrainischen Präsidenten am 26. Februar 2007, in: http://www.president.gov.ua/en/news/data/1_13848.html.
- Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem ukrainischen Ministerpräsidenten Janukowitsch, am 28. Februar 2007 in Berlin, in: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2007/02/2007-02-28-pk-merkel-janukowitsch.html>.
- Julia Tymoschenko: „Wir wollen nicht als Beute betrachtet werden“, Interview vom 24. November 2006, in: http://www.welt.de/printwelt/article96666/Wir_wollen_nicht_als_Beute_betrachtet_werden.html.
- Frank-Walter Steinmeier: Verflechtung und Integration. Eine neue Phase der Ostpolitik der EU, in: Internationale Politik, März 2007, S. 6-11.
- Sabine Fischer: Die russische Politik gegenüber der Ukraine und Weißrussland, in: APuZ 8-9/2007, S. 16-23.
- Jörg Schneider/Barbara Thoma: Formen der abgestuften Zusammenarbeit zwischen der EU und (Noch-) Drittstaaten. Vom Handelsabkommen zum EWR Plus, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa, Nr. 26/06 (8. Mai 2006).
- Jörg Schneider: Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa, Nr. 55/06 (23. November 2006).
- Jörg Schneider: Die EU-Russlandpolitik, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa, Nr. 58/06 (30. November 2006).

Dr. Jörg Schneider, Valeriya Zimmermann (Praktikantin), Fachbereich WD 11 – Europa, Tel.: (030) 227-33614, E-mail: vorzimmer.wd11@bundestag.de