SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

EU-Ukraine: wie geht es weiter? Schlüsselkriterien und sektorale Kooperation

Jilge, Winfried; Stewart, Susan

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Jilge, W., & Stewart, S. (2013). *EU-Ukraine: wie geht es weiter? Schlüsselkriterien und sektorale Kooperation.* (SWP-Aktuell, 03/2013). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-358165

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.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

EU-Ukraine: Wie geht es weiter?

Schlüsselkriterien und sektorale Kooperation

Wilfried Jilge / Susan Stewart

Die Parlamentswahlen in der Ukraine Ende Oktober 2012 wurden von der Wahlbeobachtermission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (ODIHR/OSZE) als Rückschritt für die Demokratie gewertet. Auch von der Regierungsbildung, die sich bei der Personalauswahl vor allem an der Loyalität zum Präsidenten orientiert, gingen bisher keine proeuropäischen Signale aus. Die Europäische Union hatte auf die Abhaltung freier und fairer Wahlen gedrungen, um eine Wende in ihren Beziehungen zur Ukraine einleiten und mit dem bereits paraphierten Assoziierungsabkommen fortfahren zu können. Jetzt steht die EU vor einem Dilemma. Sie darf ihre kritische Linie gegenüber der ukrainischen Führung nicht aufgeben, wenn ihr Demokratie und Rechtsstaat tatsächlich wichtig sind. Eine Isolation des Landes wäre aber weder wirtschaftlich noch sicherheitspolitisch sinnvoll und würde das falsche Signal an die ukrainische Bevölkerung senden.

Mit den Ratsschlussfolgerungen zur Ukraine vom 10. Dezember 2012 versucht die EU auf diese Lage konstruktiv zu reagieren. Dort bekräftigt sie ihre Bereitschaft, das ausgehandelte Assoziierungsabkommen bis zum nächsten Gipfel der Östlichen Partnerschaft (ÖP) im November 2013 zu unterzeichnen, wenn die ukrainische Staatsführung »entschlossenes Handeln« und »greifbare Fortschritte« in drei Bereichen demonstriert, und zwar Wahlen, Beseitigung selektiver Justiz und Implementierung der gemeinsam vereinbarten Assoziierungsagenda. Der dritte Bereich zielt auf die wirtschaftliche Integration der Ukraine und soll ermöglichen, dass der Freihandelsteil des Abkommens bald in Kraft tritt.

Schon im Mai 2012 hatte die EU speziell in diesen Bereichen Reformschritte angemahnt, die nun in den Ratsschlussfolgerungen durch die Nennung verschiedener Reformfelder genauer umrissen werden. Nun sollten sich die EU und die Ukraine anhand dieser Felder auf Schlüsselkriterien und inhaltliche Schwerpunkte einigen. Dazu sollten sie den von der EU angebotenen europäisch-ukrainischen »informellen Dialog« nutzen, der die Bereiche Rechtsstaat und Wirtschaftsintegration begleiten soll. So soll der Weg bereitet werden, das Abkommen bis Ende 2013 zu unterzeichnen. Zugleich soll den europäischen, von der ukrainischen Führung unterhöhlten Prinzipien Demokratie, Rechtsstaatlichkeit,

Wilfried Jilge ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Slavistik der Universität Leipzig
Dr. Susan Stewart ist Stellvertretende Leiterin der SWP-Forschungsgruppe Russland/GUS

Transparenz und Teilhabe an Wettbewerb und Wohlstand Rechnung getragen und damit die Glaubwürdigkeit der EU gewahrt werden. Für diese Schlüsselkriterien und inhaltlichen Schwerpunkte werden hier Vorschläge unterbreitet, die auf einer Analyse des Charakters der politischen Herrschaft in der Ukraine basieren. Ohne diese Analyse sind die Widersprüche in der ukrainischen Außenpolitik nicht zu verstehen, insbesondere die mangelnde Nachhaltigkeit in Kiews europäischer Integrationspolitik.

Klientelherrschaft und Außenpolitik

Die Herrschaftsform in der heutigen Ukraine wird von einer starken Machtvertikale bestimmt, die vom Präsidenten und seiner Administration sowie von der von ihm abhängigen Regierung geführt wird und sich auf die vor allem im bedeutenden Industriegebiet Donbass verankerte Partei der Regionen (PdR) stützt. Um diese Vertikale haben sich fünf bis sechs regierungsnahe Oligarchengruppen und Machtnetzwerke formiert. Dieses Gebilde weist autokratische Tendenzen und deutliche Züge patrimonialer Herrschaft auf, die unter anderem von Klientelismus, politischer Korruption und Ämterpatronage als Voraussetzung ökonomischen Erfolgs gekennzeichnet ist. Der Präsident, die PdR und die in den wichtigsten Ministerien vertretenen Oligarchengruppen bilden jedoch keinen monolithischen und konfliktfreien Block. Sie unterscheiden sich stark hinsichtlich ihrer außenwirtschaftlichen Interessen sowie außenpolitischen Orientierungen und konkurrieren untereinander um ökonomischen und politischen Einfluss.

Der Präsident selbst versucht zwischen diesen Gruppen eine Machtbalance und damit gegenseitige Kontrolle herzustellen, um die präsidiale Führung zu stärken. Zu diesem Zweck werden Schlüsselpositionen in Exekutive und Judikative mit loyalen, zur »Familie des Präsidenten« gehörenden Persönlichkeiten besetzt. Auf diese Weise wird der Rechtsstaat immer mehr zurückgedrängt, um die absolute Macht der Vertikale zu zementieren. Trotz innerer Widersprüche eint ein Konsens die Machtnetzwerke, die den Präsidenten unterstützen: Die Machtvertikale soll ihnen den Zugang zu staatlichen Ressourcen sichern und sie vor unliebsamer Konkurrenz und rechtsstaatlicher wie demokratischer Kontrolle schützen. Um diesen Konsens aufrechtzuerhalten, muss sich der Präsident auf den kurzfristigen Ausgleich und die Befriedigung höchst unterschiedlicher egoistischer Gruppeninteressen konzentrieren. Daher erscheint es kaum vorstellbar, dass er eine kohärente, am nationalen Interesse orientierte Außenpolitik, geschweige denn eine konsequente europäische Integrationspolitik betreibt. Obwohl die »Familie des Präsidenten« in der laufenden Regierungsbildung auf Kosten einzelner Oligarchengruppen gestärkt wird, dürfte dieses Grundproblem für die Europapolitik weiterhin relevant bleiben.

Fehlende Rechtssicherheit

Die Beschneidung des Rechtsstaats wurde zum Hauptinstrument, um die Opposition zu bekämpfen und wirtschaftliche Klientelinteressen vor unerwünschter Konkurrenz zu bewahren. So wurde im Juli 2010 ein Justizgesetz verabschiedet. Danach hat der Oberste Justizrat, dem nun auch der dem Präsidenten treu ergebene Staatsanwalt, seine Stellvertreter und der Vertreter der Präsidialadministration angehören, das Recht, Disziplinarverfahren gegen Richter einzuleiten. Damit wird die Eigenständigkeit der Organe richterlicher Selbstverwaltung, die bisher Disziplinarverfahren autonom regelte, massiv eingeschränkt, die richterliche Unabhängigkeit beschädigt und eine Kontrolle der Exekutive über die Judikative etabliert.

Darüber hinaus wurden dem bislang relativ unabhängigen Obersten Gericht die wichtigsten Kompetenzen entzogen und die Kassation genommen. De facto höchste und letzte Berufungsinstanz ist nun das

neugeschaffene »Höhere Spezialgericht für Zivil- und Strafsachen« (VSS), dessen Spitze mit regierungsnahen Richtern besetzt wurde. Stellvertretender Vorsitzender von 2010 bis 2012 zum Beispiel war der Bruder des Generalstaatsanwalts. So ist es kaum verwunderlich, dass dieses Gericht sämtliche Klagepunkte der Anwälte des zu einer Gefängnisstrafe verurteilten ehemaligen Innenministers Jurij Luzenko zurückwies, obwohl der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im November 2012 ein Urteil vom 3. Juli 2012 bestätigte, wonach Luzenko »willkürlich« festgenommen worden sei.

Staatliche Beschaffungen

Zwischen der vom ukrainischen Präsidenten wiederholt deklarierten Priorität der europäischen Integration einerseits und dem Regierungshandeln andererseits besteht ein eklatanter Widerspruch. Dieser lässt sich am Thema staatliche Beschaffungen illustrieren, dem im Assoziationsabkommen ein eigenes Kapitel gewidmet ist. Die Vertragspartner verpflichteten sich, die ukrainische an die europäische Gesetzgebung anzupassen. Doch schon während der Aushandlung des Abkommens im Jahr 2011 hat die ukrainische Führung massiv gegen den Geist der hier grundgelegten Bestimmungen verstoßen.

Bei staatlichen Ankäufen von Waren, Arbeiten und Dienstleistungen (insgesamt rund 37 Milliarden Euro im Jahr 2011) werden in erheblichem Umfang Steuergelder eingesetzt. Große Teile davon sind Investitionen in die Infrastruktur des Landes. Daher taugt das Thema Beschaffungen gut als Maßstab dafür, ob die ukrainische Führung bereit ist, marktwirtschaftliche Standards einzuführen, Wettbewerbsbeschränkungen abzubauen, umfassende Teilhabe in der Wirtschaft zu gewährleisten und knappe Haushaltsmittel effizient zu verwenden. Zum Prüfstein wurden Vorbereitung und Ablauf der Fußball-Europameisterschaft 2012, die von ukrainischen Regierungsmitgliedern und hohen Beamten zur Generalprobe für die EU-Integration des Landes erklärt wurde. In Wirklichkeit wurde die EM, das wichtigste öffentliche Investitionsprojekt der letzten Jahre, jedoch zweckentfremdet, um die Interessen regierungsnaher Klientelen zu bedienen (siehe SWP-Aktuell 29/2012). Dabei half die bereits 2010 eingeführte Bestimmung, dass alle Waren und Dienstleistungen im Zusammenhang mit der EM in Ausschreibungen mit nur einem Teilnehmer angekauft werden konnten.

Teile der ukrainischen Opposition, beobachtende Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Europaparlamentarier äußerten massive Kritik an dieser Praxis. Die Regierung konterte, wichtige EM-Infrastrukturprojekte seit 2010 hätten nicht zuletzt wegen der massiven Versäumnisse der orangefarbenen Vorgängerregierungen unter hohem Zeitdruck fertiggestellt werden müssen, so dass zeitaufwendige wettbewerbliche Ausschreibungen nicht möglich gewesen seien. Tatsächlich haben die intransparenten Ausschreibungsverfahren jedoch systemischen Charakter. So nahm das Parlament mit den Stimmen der Koalition am 4. Juli 2012 ein Gesetz an, wonach die von staatlichen und kommunalen Unternehmen mit einem Staatsanteil von mehr als 50 Prozent getätigten Ankäufe dem Geltungsbereich des staatlichen Beschaffungsgesetzes fast ganz entzogen werden. Betroffen sind Staatsankäufe in Höhe von rund 25 Milliarden Euro, etwa drei Viertel des Gesamtumfangs im Jahr 2011. Auf diese Weise wurden Staatsankäufe in großem Stil nicht nur der wettbewerblichen Prozedur entzogen. Auch der Zugang zu Informationen über diese Ankäufe wurde versperrt, so dass eine Kontrolle durch die Institutionen der Finanzaufsicht, der Rechtspflege und der Zivilgesellschaft weitgehend unmöglich wurde.

Die Bestimmung öffnet willkürlicher und intransparenter Auftragsvergabe Tür und Tor und begünstigt vor allem solche staatlichen Unternehmen, die Offshore-Strukturen aufweisen und hinter denen häufig regierungsnahe Machtnetzwerke

stehen. Investitionen in die örtliche Infrastruktur werden vom staatlichen Unternehmensteil übernommen, während über den privaten Offshore-Teil Gewinne ins Ausland verlagert werden. Vorschub wird dieser neopatrimonialen Schutzschirmpolitik auch dadurch geleistet, dass Kontrollorgane wie Finanz- und Wettbewerbsaufsicht nicht funktionieren: Unter anderem wegen der verbreiteten Ämterpatronage mangelt es ihnen an Unabhängigkeit, Kompetenzen oder notwendigen Durchführungsbestimmungen. Aus diesen Gründen beteiligt sich die ukrainische Realwirtschaft jenseits einflussreicher Oligarchengruppen und Offshore-Unternehmen kaum mehr an staatlichen Ausschreibungen. Dieses auch in anderen Bereichen der ukrainischen Wirtschaft um sich greifende Finanz- und Verwaltungsgebaren hat zur Folge, dass Steuergelder vergeudet oder gar veruntreut werden, das Investitionsklima sich verschlechtert und die Dominanz antidemokratisch agierender Machtnetzwerke sich verfestigt.

Assoziierungsabkommen mit Bedingungen

Die Position der EU, das Abkommen nur unter klar umrissenen Bedingungen zu unterschreiben, ist gut begründet. Erstens ist die ukrainische Führung bisher den Beweis schuldig geblieben, dass sie den Trend zum Rückbau von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit umkehren will. Solange dies so bleibt, würde eine Unterzeichnung ohne weitere Bedingungen die EU als werteorientierten Akteur diskreditieren.

Zweitens ist eine effektive und sinnvolle Umsetzung des Abkommens derzeit nicht zu erwarten. Nicht nur was den Rechtsstaat, sondern auch was die Realisierung der Freihandelszone betrifft, ist kein politischer Wille zu erkennen, Reformen im Geiste marktwirtschaftlicher Prinzipien zu verwirklichen. Wenn das Abkommen umgesetzt werden soll, bedarf es eines halbwegs funktionierenden Gerüsts unabhängiger und transparent arbeitender Institutionen der Rechtspflege sowie der Wettbewerbs- und Finanzaufsicht, um Nachprüfbarkeit, faire Teilhabe an Wettbewerb und Wohlstand sowie Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Trotz des politischen Versagens der ukrainischen Führung sollte das Abkommen aber auch nicht auf die lange Bank geschoben werden. Das Wahlergebnis hat gezeigt, dass selbst unter schwierigen Rahmenbedingungen weiterhin wichtige Grundlagen für Pluralismus und zivilgesellschaftliches Engagement vorhanden sind. Kann das Assoziierungsabkommen zufriedenstellend umgesetzt werden, dürfte es die Ukraine der EU politisch und vor allem wirtschaftlich einen großen Schritt näher bringen und nicht zuletzt der Gesellschaft mittel- bis langfristig beträchtliche Wohlfahrtsgewinne und Teilhabe bescheren.

Die hier für den ukrainisch-europäischen Dialog vorgeschlagenen Schlüsselkriterien sollen die Sorgen der EU über Demokratiedefizite und Missachtung von Menschenrechten berücksichtigen und der ukrainischen Führung vor Augen führen, dass eine marktwirtschaftlich ausgerichtete europäische Integration und rechtsstaatliche Grundlagen zusammengehören.

Schlüsselkriterien entwickeln

Aus diesem Grund sollten die Partner mit Blick auf die von der EU in den Ratsschlussfolgerungen vom Dezember 2012 genannten Reformfelder inhaltliche Schwerpunkte (Schlüsselkriterien) festlegen, die den Prinzipien Konstruktivität, Kohärenz und Kontinuität folgen und anhand derer Ende 2013 über die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens konkret entschieden werden kann.

Neben einer Wahlrechtsreform, die die Opposition und die relevanten NGOs ohne politische Vorbedingungen kontinuierlich einbezieht, müssen die Beendigung selektiver Justiz und die damit einhergehende Stärkung des Rechtsstaates oberste Priorität haben, weil Pluralismus und marktwirt-

schaftliche, auf breite Teilhabe ausgerichtete Prinzipien zwei Seiten einer Medaille sind. Im Bereich Rechtsstaat ist die Dominanz der Generalstaatsanwaltschaft zu reduzieren und ihr direkter Einfluss auf die Disziplinierung von Richtern zu beseitigen. Dem Obersten Justizrat sollte es nicht gestattet sein, Disziplinarverfahren einzuleiten. Die Unabhängigkeit der Richterschaft – zunächst vor allem der obersten Berufungsinstanzen und des Verfassungsgerichts – sollte auch dadurch gefestigt werden, dass Politisierung und Nepotismus bei der Richterauswahl ausgeschlossen werden. Transparenz und Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit sollten weiter gefördert werden, indem diese mehr Öffentlichkeit bekommt. So könnten zum Beispiel alle Gerichtsentscheidungen im öffentlich zugänglichen staatlichen Register aufgeführt werden. Das Oberste Gericht sollte das Recht zur Kassation erhalten und seine Rolle als unabhängige oberste Berufungsinstanz gegenüber dem VSS sollte aufgewertet werden.

Was die Freihandelszone anbelangt, muss die Unabhängigkeit der Institutionen der Wettbewerbs- und Finanzaufsicht gewährleistet werden, indem die Ämterpatronage eingedämmt wird und die Institutionen ausreichende Kompetenzen erhalten. Die Leitungsfunktionen sollten im Dialog der Regierung mit Opposition und Zivilgesellschaft besetzt werden, um das Vertrauen in die Wettbewerbs- und Finanzaufsicht zu stärken und damit Veränderungen im Geiste des Abkommens zu ermöglichen.

Im Hinblick auf die in den Ratsschlussfolgerungen genannten Bereiche Kampf gegen Korruption und öffentliches Finanzmanagement ist das Gesetz vom 4. Juli 2012 zurückzunehmen und Staatsankäufe von Firmen mit über 50% Staatsanteil sind wieder in die Sphäre wettbewerblicher Ausschreibungsverfahren zurückzuführen. Der Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über die Verwendung von Steuergeldern muss massiv erweitert werden, notfalls auch per Gesetz. Ukrainische NGOs haben dazu konstruktive Vorschläge formuliert. Die Umsetzung dieser Maßnahmen sorgt für höhere Transparenz, effizienteren Umgang mit Haushaltsmitteln und mehr Wettbewerb. In Verbindung mit der angestrebten größeren Unabhängigkeit der Judikative verbessert sie überdies das Investitionsklima im Land. Zugleich müsste auch die ukrainische Regierung Interesse an ihrer Realisierung haben: Von der EU anerkannte Fortschritte beim Umgang mit öffentlichen Geldern können die Position der Ukraine in den Verhandlungen mit dem IWF über dringend benötigte Kredite stärken.

Die vorgeschlagenen Schlüsselkriterien sind konstruktiv, weil sie an einer Unterzeichnung des Abkommens in einem überschaubaren Zeitraum festhalten und nur solche Schritte vorsehen, die direkt in die Praxis umgesetzt werden können (und daher überprüfbar sind) und die gleichzeitig in erster Linie vom politischen Willen abhängen. Sie belasten die Ukraine also nicht mit neuen, überzogenen und zeitraubenden Reformforderungen. Sie sind kohärent, weil sie Rechtsstaat und Demokratie mit institutionellen Elementen verbinden, die die wirtschaftspolitischen Voraussetzungen dafür verbessern, dass die Bestimmungen des Freihandelsabkommens umgesetzt werden. Sie folgen dem Prinzip der Kontinuität, weil sie mit Blick auf Demokratie und Rechtsstaat nur das bis 2010 in der Ukraine Erreichte wiederherstellen wollen, das heißt die damaligen Bedingungen für das Mandat zum Assoziierungsabkommen.

Die genannten Schlüsselkriterien sollten im geplanten informellen Dialog besprochen werden. Die EU-Delegation in Kiew und die Botschaften der Mitgliedstaaten sollten sie einfordern und ihre Umsetzung detailliert überwachen. Außerdem sollte die EU relevante ukrainische NGOs systematisch in das Monitoring einbinden.

Ihrerseits sollte die EU Mittel der ÖP, die für Institutionenbildung vorgesehen sind, auf die hier genannten Bereiche und den weiteren Ausbau der Verwaltungskapazitäten konzentrieren, da sie ohnehin unterentwickelt und für die Umsetzung des Ab-

kommens wichtig sind. So könnte die Union dazu beitragen, dass dieses in Kraft treten und zu einem belastbaren »normativen Anker« werden kann. Die auf Europa ausgerichteten Kräfte in Regierung und Opposition bekommen Instrumente an die Hand, um die vor allem mit dem Freihandelsteil des Abkommens verbundenen tiefgreifenden Reformen in Staat und Gesellschaft wirksam einzufordern und umzusetzen. Nicht zuletzt sollte die EU die sektorale Zusammenarbeit mit der Ukraine in den Bereichen Visa und Energie forcieren und den Dialog mit der ukrainischen Gesellschaft vertiefen.

Visaliberalisierung vorantreiben

Was Visafragen angeht, ist die Kooperation zwischen Ukraine und EU gut etabliert. Visaerleichterungen sind seit 2008 in Kraft, werden jedoch von den EU-Mitgliedstaaten uneinheitlich umgesetzt. Weitere Maßnahmen wurden im Juli 2012 von der Europäischen Kommission abgesegnet und warten auf Ratifizierung durch das Europäische Parlament. Parallel dazu setzt die Ukraine seit Ende 2010 einen von der EU konzipierten Aktionsplan für die Visaliberalisierung um. Bei der ersten Stufe, die vor allem die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die notwendigen Änderungen betrifft, ist ihr dies nahezu vollständig gelungen. So hat Präsident Janukowytsch Ende November 2012 ein Gesetz zur Einführung biometrischer Pässe unterzeichnet. Der ursprüngliche Gesetzesentwurf hatte allerdings unter anderem eine Reihe von Datenschutzfragen aufgeworfen, die Valerija Lutkovs'ka, Ombudsfrau für Menschenrechte, denn auch beanstandete. Deshalb muss das Gesetz gründlich daraufhin überprüft werden, ob es an EU-Standards angepasst wurde.

Dennoch hat die Ukraine gute Chancen, die erste Stufe des Aktionsplans bald abzuschließen. Die EU sollte die fehlenden Punkte regelmäßig ansprechen und auch über den Ratsbeschluss vom Dezember 2012 hinaus auf deren Umsetzung drängen. Da die Republik Moldau bereits die zweite Stufe eines ähnlichen Aktionsplans erreicht hat, wird ein gewisser Wettbewerb in der Region geschaffen, der die Ukraine noch mehr anspornen kann. Der Einstieg in die zweite Stufe, auf der spezifische Vorschriften umgesetzt werden sollen, könnte von Unterstützungsangeboten der EU begleitet werden, die über die Ziele des Aktionsplans hinausgehen und Koordinierungsprobleme berühren, die auch in einer späteren vertieften Zusammenarbeit gelöst werden müssten. So könnte weitere technische Unterstützung in Form kurzfristiger (TAIEX) oder mittelfristiger (Twinning) Arrangements geleistet werden. Damit ließen sich inhaltliche Kompetenz erhöhen und die Kooperation zwischen Behörden erleichtern, wenn es um Migration, Antikorruptionsmaßnahmen und Schritte gegen den Menschenhandel geht. Letzteres ist auch eine Priorität des ukrainischen OSZE-Vorsitzes, der im Januar 2013 begonnen hat.

Zeigt die EU starkes Interesse in diesem Bereich, würde sie damit auch dokumentieren, dass ein aufgeschobenes Assoziierungsabkommen nicht bedeutet, die Beziehungen zwischen der Union und der Ukraine einzufrieren oder sie auf eine rein symbolische Ebene zu reduzieren. Außerdem würde der ukrainischen Bevölkerung signalisiert, dass sie einen einfacheren Zugang zur EU erhalten soll. Wenn die Ukraine den Aktionsplan erfolgreich umsetzt, sollte die EU in der Lage sein, zügig spürbare Erleichterungen zu beschließen.

Energiegemeinschaft stärken

Auch nach Bau oder Planung zusätzlicher Pipelines im Norden und Süden Europas wird die Ukraine auf absehbare Zeit das wichtigste Gastransitland für die EU bleiben. Schon deswegen liegt es im gemeinsamen Interesse, die Zusammenarbeit im Energiesektor fortzusetzen und zu intensivieren. Bereits im März 2009 hatten sich beide Seiten auf eine Kooperation bei der Modernisierung des Gastransitnetzes

geeinigt. Die Umsetzung der ursprünglichen ambitionierten Vereinbarung ist allerdings kaum über die Erstellung einer Machbarkeitsstudie hinausgekommen. Im Februar 2011 ist die Ukraine der Europäischen Energiegemeinschaft (EEG) beigetreten. Darüber hinaus hat sich die Staatsführung unter Präsident Janukowytsch schon im Gesetz »Über die Grundlagen der Innen- und Außenpolitik« vom 1. Juli 2010 zur »Überführung der ukrainischen Gas-, Öl- und Stromenergietransportnetze in einen Funktionsrahmen, der in den Staaten der EU gilt«, verpflichtet. Setzt die Ukraine die von ihr hier zugesagten Maßnahmen um, wird der ukrainische Energiesektor sich dem der EU deutlich angleichen. Außerdem zeigen die letzten Entwicklungen, dass die ukrainische Führung krampfhaft versucht, die Abhängigkeit des Landes vom russischen Gas erheblich zu verringern. In der Folge wurden erste Vereinbarungen mit westlichen Energiefirmen wie Chevron und Shell getroffen und Gasimporte aus Deutschland über Ungarn geplant. Überdies hat die Ukraine die abzunehmenden Gasmengen aus Russland stark reduziert und damit ihre Bereitschaft gezeigt, eine russische Klage beim Schiedsgericht in Stockholm zu riskieren.

Dennoch blockieren innenpolitische wie wirtschaftliche Interessen eine vollwertige Kooperation im Rahmen der EEG. In einer Untersuchung des ersten Jahres der ukrainischen EEG-Mitgliedschaft wurde festgestellt, dass keine der Verpflichtungen vollständig eingehalten wurde. Einige Zusagen wurden zum Teil, der größere Teil allerdings überhaupt nicht erfüllt. Dennoch geht die Harmonisierung der ukrainischen und europäischen Gassektoren allmählich voran, zumindest auf der rechtlichen Ebene. Die bislang unternommenen Schritte sowie die nach wie vor bestehende Mitgliedschaft der Ukraine in der EEG bilden eine ausreichende Grundlage für Angebote der EU, die Kooperation zu intensivieren.

Wie bei der Visaliberalisierung bestehen auch beim Gassektor zweierlei Hürden. Erstens gibt es wie oben geschildert starke Einzelinteressen, die offizielle Entscheidungen maßgeblich beeinflussen. Sie können die Erfüllung international eingegangener Verpflichtungen be- oder sogar verhindern. Zweitens beeinträchtigen fehlende Verwaltungskapazitäten und extrem hierarchische Strukturen die effiziente Bearbeitung von Aufgaben im jeweiligen Sektor. Für die EU lohnt es sich deswegen, einen zweiteiligen Ansatz zu entwickeln: Zum einen ist es sinnvoll, einen ständigen Dialog mit wichtigen Akteuren im Gassektor zu führen und deren Interessen nüchtern zu analysieren, weil diese die Grenzen des politisch und wirtschaftlich Machbaren definieren. Zum anderen sollte die EU einen sichtbaren und systematischen Austausch mit den Institutionen der EEG pflegen. Damit eröffnet sie sich die Möglichkeit, zentrale Anliegen des ukrainischen Gassektors aufzugreifen und sich mit Bereichen zu befassen, in denen die Ukraine nur noch wenige Schritte unternehmen muss, um Schlüsselverpflichtungen zu erfüllen. So könnte die EU der EEG mehr Gewicht verleihen und gleichzeitig ihre eigene Agenda im Hinblick auf die Entwicklung des Gasmarktes effektiver verfolgen. In diesem Austausch könnte die EU ihren ukrainischen Partnern Angebote unterbreiten, wie sich die Verwaltungsstrukturen im Gassektor verbessern ließen. Hier ist allerdings mit Widerstand zu rechnen, da jener zu den am wenigsten transparenten Branchen in der Ukraine zählt.

Im wohlverstandenen Eigeninteresse sollte die EU Bemühungen fördern, unkonventionelle Gasvorkommen in der Ukraine zu erschließen. So ließe sich die Energiesicherheit der Union und damit auch die Stabilität des Transitlands Ukraine erhöhen. Da das Thema Energiesicherheit unter umweltverträglichen Bedingungen vom ukrainischen OSZE-Vorsitz priorisiert wird, können EU-Angebote in dieser Sphäre auf fruchtbaren Boden fallen.

Die Gesellschaft direkt ansprechen

Obwohl Visaliberalisierung ein wichtiges Signal an die ukrainische Gesellschaft wäre,

sollte die EU nicht ausschließlich auf diese Karte setzen, um ukrainische Bürger zu erreichen. Viele von ihnen werden auch nach einer eventuellen Liberalisierung nicht in die EU reisen. Von daher sollte die EU eine Kommunikationsstrategie entwickeln, um die ukrainische Bevölkerung über die Brüsseler Sicht auf das Verhältnis zu informieren und die Vorteile einer weiteren Annäherung der Ukraine an die EU zu erläutern.

Ein erster Schritt wurde getan, als die EU eine kurze Zusammenfassung der zentralen Elemente des Assoziierungsabkommens veröffentlichte. Wichtiger wäre allerdings, in den Medien und in zahlreichen Veranstaltungen anhand bürgernaher Beispiele die Vorzüge der bisherigen wie künftigen Zusammenarbeit mit der EU darzustellen. Da der Europäische Auswärtige Dienst nur über begrenzte personelle Ressourcen im Land verfügt, wäre es sinnvoll, ukrainische NGOs mehr in die Kommunikation einzubeziehen. Dies würde erstens dazu dienen, die Bevölkerung besser zu informieren, da die Mitarbeiter einheimischer NGOs einschätzen können, welche Art von Kommunikation gut ankommt. Zweitens wäre dies ein weiterer Schritt auf dem Weg zum EU-Ziel, Teile der ukrainischen Zivilgesellschaft stärker als bisher zu unterstützen.

Folgen für die Östliche Partnerschaft

Falls die EU das Assoziierungsabkommen abermals aufschiebt und weitere Fortschritte an Bedingungen knüpft, würde sie damit deutlich signalisieren, dass sie ihren bisherigen werteorientierten Ansatz ernst meint. Dieses Signal würde sich nicht nur an die Ukraine, sondern auch die anderen Länder der Östlichen Partnerschaft richten. Es würde klarmachen, dass Staaten, deren Führungen ihre Versprechen hinsichtlich Reformen und Werten nicht einhalten, auf zentrale Angebote der ÖP verzichten müssen. Diese Botschaft muss die EU laut und deutlich verkünden, will sie für die Nachbarstaaten weiterhin glaubwürdig bleiben.

Zugleich würde die EU der Ukraine mit dem oben vorgeschlagenen Ansatz vermitteln, dass sie einer weiteren Zusammenarbeit in Schlüsselbereichen wie Visafreiheit und Gassektor aufgeschlossen gegenübersteht. Auch das kann für die anderen Partnerländer interessant sein, zeigt es doch, dass die EU sich selbst von »schwierigen« ÖP-Staaten nicht völlig abwendet und stets nach Bereichen sucht, in denen eine Kooperation möglich ist.

Indem sie die Visaliberalisierung vorantreibt und einen intensivierten Dialog über Vor- und Nachteile der EU-Integration führt, würde die EU der ukrainischen Bevölkerung zu verstehen geben, dass diese ihr keineswegs gleichgültig ist. Gelingt es der Union, eine funktionsfähige Kommunikationsstrategie für den ukrainischen Kontext auszuarbeiten, könnte diese in modifizierter Form auch in manch anderen ÖP-Ländern angewandt werden. Insbesondere in der Republik Moldau könnte sie eine wichtige Grundlage für einen erfolgreichen Reformprozess bilden.

Zwar haben die ukrainischen Parlamentswahlen bestätigt, dass die demokratische und rechtsstaatliche Entwicklung des Landes herbe Rückschläge hat hinnehmen müssen. Das sollte die EU aber nicht zum Anlass nehmen, ihre Beziehungen zur Ukraine auf Eis zu legen. Vielmehr sollte sie klare Kriterien für eine Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens formulieren und parallel dazu die bestehende sektorale Zusammenarbeit vertiefen. Der Dialog mit der ukrainischen Gesellschaft schließlich sollte wesentlich intensiver gestaltet werden, um eine breite soziale Basis für die Annäherung an die EU zu schaffen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren 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