

Die Ukraine vor dem Vilnius-Gipfel: Einflussversuche externer Akteure und die Position der ukrainischen Regierung*

Katerina Malygina, Bremen

Zusammenfassung

Vom 28. bis 29. November 2013 wird über das Schicksal der Ukraine entschieden. In diesen Tagen wird sie das Assoziierungs- und Freihandelsabkommen mit der EU unterzeichnen – oder eben nicht. Dieses Ereignis wird nicht nur die mittelfristige Entwicklung der Ukraine bestimmen, sondern kann auch die geopolitische Lage in der Region ernsthaft verändern. Deshalb versuchen sowohl Russland als auch die EU, verstärkt Einfluss auf die ukrainische Führung zu nehmen. Je näher der Vilnius-Gipfel rückte, desto stärker wurde der Druck externer Akteure. Die Ergebnisse sind allerdings mager. Weder Russland noch der EU gelingt es, die Ukraine dazu zu bewegen, ganz den jeweiligen Interessen zu folgen.

Einflussversuche Russlands

Am offensivsten agiert derzeit Russland, das versucht, die Ukraine in seinen Einflussbereich zu ziehen. Die mögliche Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens zwischen der Ukraine und der EU wird in Russland als große geopolitische Gefahr wahrgenommen. Denn das würde einen Präzedenzfall für den postsowjetischen Raum schaffen und die Attraktivität des eurasischen Entwicklungsmodells in Frage stellen.*

Im Jahr 2013 änderte Russland zweimal sein Verhalten gegenüber der Ukraine. Als die Ukraine im Mai 2013 den Beobachterstatus in der Zollunion beantragte, zeigte sich Moskau erkennbar kompromissbereit. Noch vor ein paar Jahren hatte Russland Vorschläge wie etwa die Zusammenarbeit mit der Zollunion im Format »3+1« (Russland, Belarus, Kasachstan und die Ukraine) kategorisch abgelehnt.

In der zweiten Jahreshälfte verschärfte Russland wieder den Ton und erließ Handelssanktionen gegenüber der Ukraine, die diesmal noch härter waren als ein Jahr zuvor. Im Hochsommer hat Russland die Vereinbarung über ein Einfuhrkontingent für zollfreie Rohre aus der Ukraine nicht verlängert und Lieferungen des ukrainischen Süßwarenherstellers »Roschen« angehalten. Das traf vor allem die ukrainischen Oligarchen Viktor Pintschuk und Petro Poroschenko. Den Höhepunkt erreichte dieser »Handelskrieg« im August: Eine Woche lang wurden sämtliche Importe aus der Ukraine gestoppt, weil das russische Zoll-

amt die Kontrolle für ukrainische Waren verstärkte. Die Aktion wurde Ende Oktober wiederholt, allerdings mit einer anderen Begründung. Am 28. Oktober führte der russische Zoll unerwartet neue Bestimmungen für den Warentransit durch die Zollunion (Russland, Belarus und Kasachstan) ein, so dass sich viele Lastwagen an der russisch-ukrainischen Grenze stauten. Darüber hinaus setzte Russland Ende Oktober die Importe von Fleisch und Waggons aus der Ukraine aus. Der »Handelskrieg« sollte der Ukraine zeigen, was sie im Falle der Unterzeichnung des Freihandelsabkommens mit der EU erwartet. So drohte Sergei Glasjew, Putins Berater und vorher Geschäftsführender Sekretär der Zollunion, unmittelbar nach dem August-Handelsembargo, die Ukraine aus der GUS-Freihandelszone auszuschließen, falls sie das EU-Freihandelsabkommen unterzeichnet.

Parallel zu den Handelssanktionen hat die russische Führung in den eigenen Medien eine massive Propagandakampagne gegen die ukrainische Führung eingeleitet. Ende September zeigte der zentrale russische Fernsehsender einen Wochenrückblick des russischen Journalisten Dmitrij Kiselow unter dem Titel »Euthanasie à la Ukraine«, der der Ukraine nach der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der EU den wirtschaftlichen Zusammenbruch prophezeite. Kiselow verglich die Ukraine mit einem »Flugzeug, das ins Trudeln gekommen ist« und bezeichnete eine Unterzeichnung des EU-Abkommens als »Neomasepismus« (in Russland wird der ukrainischen Kosakenführer Iwan Masepa, der 1708 im Großen Nordischen Krieg von der russischen auf die schwedische Seite wechselte, als Verräter wahrgenommen). Ende Oktober startete im russischen Fernsehen die Sendereihe »Scheidung à la Ukraine«, die abermals die negativen Folgen einer europäischen Integration für die Ukraine betonte.

Auf Handelssanktionen und Propaganda gegen die Ukraine konzentriert, wirbt Russland vor dem Gipfel kaum für den eigenen Wirtschaftsblock. Einzelne Zugeständnisse, die die russische Seite als Hilfe für die prak-

* Nachdem das ukrainische Parlament am Vormittag des 21. November sechs Gesetzesentwürfe abgelehnt hat, die den Weg für ein Assoziierungs- und Freihandelsabkommen mit der EU freimachen sollten, hat das ukrainische Kabinett beschlossen, die Verhandlungen mit der EU über die Unterzeichnung auszusetzen. Es soll eine Dreierkommission unter Beteiligung von Russland, der EU und der Ukraine geschaffen werden, die Handelsfragen diskutiert. Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Ukraine, Russland und der EU werden in den Ukraine-Analysen 124/2013 und 125/2013 behandelt, die am 26.11.2013 bzw. am 10.12.2013 erscheinen.

tisch insolvente Ukraine präsentierte, haben auch nichts geändert. Ende September gewährten russische Banken der Ukraine einen Kredit in Höhe von 750 Millionen Euro. Gleichzeitig räumte Gazprom einen einmaligen Preisnachlass für die fehlende Gasmenge ein, die die Ukraine in ihre Speicheranlagen einpumpen muss, um im Winter einen stabilen Transit zu gewährleisten. Den Kredit muss die Ukraine jedoch innerhalb von zwei Jahren zurückzahlen, während von dem Gasrabatt vor allem Gazprom selbst und der ukrainische Oligarch Dmitro Firtasch profitiert haben. Diese Maßnahme führte vorübergehend zu Spannungen zwischen der Ukraine und Russland. Jedoch bringen beide Seiten diesen potenziellen Gaskonflikt nicht mit der Unterzeichnung des EU-Abkommens in Zusammenhang. Das traditionelle Druckmittel Russlands – die »Energiewaffe« – wird in diesem Fall politisch nicht eingesetzt.

Ein letztes Argument für einen Beitritt zur Zollunion sollte für die Ukraine das Beispiel Armeniens sein, das im September 2013 den Wunsch geäußert hatte, in die Zollunion aufgenommen zu werden. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte Armenien sich zusammen mit Moldau und Georgien auf die Initialisierung des Freihandelsabkommens mit der EU beim Vilnius-Gipfeltreffen vorbereitet. Der scharfe Kurswechsel wurde durch russischen Druck verursacht: Im Sommer hatte Moskau die Gaspreise für Armenien erhöht und gedroht, Waffen an Aserbaidschan zu verkaufen, was dessen Position im Bergkarabachkonflikt gestärkt hätte. Ende Oktober bekräftigte Armenien bei einem Treffen in Minsk seine außenpolitische Wende und unterzeichnete eine Erklärung über seinen Beitritt zur Zollunion.

Allerdings ist die Neuausrichtung der armenischen Außenpolitik der einzige Erfolg, den Russland vor dem Vilnius-Gipfel erzielen konnte. Tatsächlich sind die Mitglieder der Zollunion eher in interne Probleme verstrickt, als dass sie einen Erfolg des eurasischen Integrationsmodells demonstrieren. So haben die Präsidenten von Belarus und Kasachstan beim Minsker Gipfel im Oktober die verzerrte Umsetzung der bereits erzielten Vereinbarungen innerhalb der Zollunion öffentlich kritisiert und Russland Protektionismus sowie Hegemoniestreben vorgeworfen. Darüber hinaus ist es Russland nicht gelungen, Kasachstan und Weißrussland dazu zu bewegen, sich an den Handelssanktionen gegen die Ukraine zu beteiligen. Beide Länder haben beispielsweise Importe der Süßwaren von »Roschen« nicht begrenzt. All das macht die Probleme der eurasischen Integration deutlich und diese für potenzielle Teilnehmer nicht attraktiver.

Einflussversuche der EU

Auch die EU hat den Tonfall der Gespräche mit Janukowytsch geändert. Während im letzten Jahr Politiker

in der EU noch versucht hatten, den ukrainischen Präsidenten politisch zu isolieren und die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens auf unbestimmte Zeit zu verschieben, nahm die EU den Dialog mit der Ukraine in diesem Jahr wieder auf und formulierte konkrete Anforderungen, von deren Umsetzung die Unterzeichnung des EU-Assoziierungsabkommens abhängig gemacht wird.

Noch am 10. Dezember 2012 nannte der EU-Rat für Auswärtige Angelegenheiten drei Bereiche, in denen die ukrainische Führung greifbare Fortschritte nachweisen soll, nämlich bei Wahlen, bei der Beendigung des selektiven Vorgehens der Justiz und bei der Umsetzung der in der Assoziierungsagenda vorgesehenen Reformen.

Später wurden die notwendigen Maßnahmen in der sogenannten »Füle-Liste« konkretisiert. Benannt nach dem EU-Erweiterungskommissar Štefan Füle, enthält die bisher unveröffentlichte Liste ein Verzeichnis von 19 Indikatoren. Am problematischsten für die ukrainischen Behörden ist dabei die Frage politisch motivierter Gerichtsurteile. Mit dieser Formulierung ist nämlich die Freilassung der ehemaligen Premierministerin Julia Tymoschenko umschrieben. Bekanntlich hat die Inhaftierung von Julia Tymoschenko im Oktober 2011 eine Krise in den Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine ausgelöst, deren Höhepunkt ein Besuchsboykott der Fußball-Europameisterschaft 2012 durch europäische Politiker war. Heute ist Tymoschenkos Freilassung zu einer Kernbedingung im Vorfeld des Vilnius-Gipfels geworden, die alle anderen Forderungen der EU überschattet.

Der Einsatz für eine Freilassung Tymoschenkos begann im Juni 2012 mit der Bildung der sogenannten Cox-Kwaśniewski-Beobachtermission. Seitdem ist deren Mandat mehrfach verlängert worden, zuletzt am 13. November bis zum Vilnius-Gipfel. Doch trotz der Bemühungen des ehemaligen Präsidenten des EU-Parlaments Pat Cox und des ehemaligen polnischen Präsidenten Aleksander Kwaśniewski, die die Ukraine als Angehörige der Beobachtermission mehr als 25 mal besucht haben, wurden bisher keine Fortschritte in der Frage Tymoschenko erzielt. Und das trotz der Tatsache, dass die EU Zugeständnisse machte – statt auf eine endgültige Freilassung zu drängen, hat die EU eine »Teilbegnadigung« für Tymoschenko vorgeschlagen. Dadurch sollte sich ihre Haftstrafe von sieben auf zwei Jahre verkürzen, also jene Frist, die sie sich bereits im Gefängnis befindet. Damit wäre es möglich, sie zur medizinischen Behandlung nach Deutschland ausreisen zu lassen.

Im Laufe der Zeit hat die Forderung nach der Freilassung Julia Tymoschenkos einen ultimativen Charakter angenommen, da einige Mitglieder des EU-Rates auf der Erfüllung sämtlicher Kriterien beharren, während die ukrainische Führung die Lösung des Tymoschenko-Problems hinauszögert. Momentan liegen dem Parlament

fünf Gesetzentwürfe über die medizinische Behandlung von Julia Tymoschenko im Ausland vor, die sich in ihren Folgen radikal unterscheiden. Die beiden wichtigsten geben die Position Brüssels und der ukrainischen Regierung wieder: Während der eine die erwähnte Teilbegnadigung vorsieht, verlangt der andere eine Rückkehr Tymoschenkos ins Gefängnis nach der Behandlung. Bisher haben die Parlamentarier über keines der Gesetze abgestimmt, auch nicht, als die EU-Emissäre Cox und Kwaśniewski persönlich an der Sitzung teilnahmen. Präsident Janukowytsch hat aber versichert, dass er das Gesetz unterschreiben wird, wenn es im Parlament verabschiedet werde.

Bei der Erfüllung der anderen Kriterien kann die Ukraine jedoch einige Fortschritte vermelden. Nach der Sommerpause hat das Parlament fünf »proeuropäische« Gesetze verabschiedet. Es handelt sich um die Gesetze über den Zolltarif, über Neuwahlen in fünf strittigen Wahlkreisen, über die Haftbedingungen in den Gefängnissen, die Vollstreckung von Gerichtsurteilen und die Vollmachten des Rechnungshofes. Für die Gesetze stimmten sowohl die Opposition, als auch die Regierung. Damit zeigte die Ukraine eine seltene Einmütigkeit. Im Frühjahr war das noch nicht der Fall gewesen. Damals hatte die Opposition ihre Zustimmung zu Vorschlägen der Regierung an andere politische Fragen gekoppelt. Der Positionswechsel wurde erst unter dem Druck von Seiten der EU vollzogen.

Gleichwohl sind noch nicht alle »proeuropäischen« Gesetze verabschiedet. Die Gesetze über die Staatsanwaltschaft und die Wahlen stehen erst vor der zweiten Lesung. Die Verfassungsänderungen, durch die die Unabhängigkeit der Richter verstärkt werden soll, sind weder in erster noch in zweiter Lesung verabschiedet worden. In den letzten Wochen wurde die Arbeit an diesen Gesetzen durch Uneinigkeit in der Tymoschenko-Frage gebremst. Die ukrainische Führung zeigt große Bereitschaft, mögliche Hürden für die Unterzeichnung des EU-Abkommens in der verbleibenden Zeit zu beseitigen. Das gilt jedoch nicht für das Thema Tymoschenko.

Die Frage der Unterzeichnung des EU-Assoziierungsabkommens bleibt somit bis zum Vilnius-Gipfel offen und schürt die Rivalität zwischen der EU und Russland. So reagierte das Europäische Parlament auf die russische Handelsblockade gegen die Ukraine mit scharfer Kritik. In einem Beschluss hat es die Aktion als »über rein handelspolitische Gesichtspunkte hinausgehend« verurteilt, die »lediglich den offenkundigen politischen Druck verdecken«. Darüber hinaus forderte das EU-Parlament Russland auf, »von der Ausübung zunehmenden Drucks auf die östlichen Partner abzusehen und deren souveränes Recht, ihre eigenen politischen Entscheidungen zu treffen, umfassend anzuerkennen«. Eine Woche später erwiderte

die russische Staatsduma in einer besonderen Erklärung, dass es die EU-Politiker seien, die direkten politischen Druck in Fragen der ukrainischen Innenpolitik ausübten und »Daumenschrauben« ansetzten. Ferner werde Kiew dazu gezwungen, auf die Souveränität der Ukraine teilweise zu verzichten und seine Handels- und Wirtschaftsbeziehungen praktisch unter Brüsseler Kontrolle zu stellen.

Die Position der ukrainischen Führung

Sowohl die EU als auch Russland betonen: Eine Unterzeichnung des Freihandelsabkommen mit der EU und ein gleichzeitiger Beitritt zur Zollunion seien ausgeschlossen; die Ukraine müsse sich entscheiden. Eine solche Entscheidung ist für die Ukraine angesichts ihrer fast zwanzigjährigen Multivektorpolitik besonders schwierig. Dennoch bewertet die ukrainische Elite gegenwärtig die Integration in die künftige Eurasische Union als weniger profitabel als eine weitere Annäherung an die EU. Dafür gibt es sowohl politische, als auch wirtschaftliche Gründe.

So könnte die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit der EU zu einem wichtigen Legitimierungsmoment für das Janukowytsch-Regime werden. Derzeit wird der Präsident von kaum 20 % der Bevölkerung unterstützt, und die jüngsten Parlamentswahlen haben gezeigt, was für ein Aufwand (einschließlich Manipulation der Wahlen) nötig war, um der »Partei der Regionen« eine Mehrheit im Parlament zu sichern. Die europäische Integration wird von der Mehrheit der Bevölkerung konsequent unterstützt und ist auch ein wichtiger Wahlprogrammpunkt der Opposition. So wäre die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der EU ohne Zweifel Janukowytschs Trumpfkarte bei der nächsten Präsidentschaftswahl. Für die EU würde das bedeuten, dass möglicherweise autoritäre Tendenzen in der Ukraine eingedämmt werden könnten; gleichzeitig würde sie aber indirekt das Janukowytsch-Regime unterstützen.

Das zweite Motiv, warum ukrainische Politiker eine europäische Ausrichtung bevorzugen, ist ökonomisch begründet. Die größte Angst der ukrainischen Oligarchen besteht darin, von russischem Kapital übernommen zu werden. Die Unternehmenskultur ist in den beiden Ländern ähnlich, man befürchtet also die rüden Geschäftsmethoden der reicheren Konkurrenz. Darüber hinaus sind die wirtschaftlichen Strukturen Russlands und der Ukraine sehr ähnlich. Beide Länder sind vor allem Rohstoffexporteure, ihre Industrieprodukte sind international nicht konkurrenzfähig. Im Gegensatz zu Russland haben die EU-Länder kein Interesse an den *low tech*-Unternehmen ukrainischer Oligarchen. Sie wollen vielmehr die neuen Märkte für ihre Hightech-Produkte erschließen. Aus allen diesen Gründen ist für ukrainische Wirtschaftsakteure ein Freihandelsabkommen mit der EU vorteilhafter als eine Zollunion mit Russland.

Der Vilnius-Gipfel

Ob das Assoziierungsabkommen unterzeichnet wird, hängt jetzt stärker von der EU als von der Ukraine ab. Wie erwartet, hat die Ukraine bis zum Vorabend des Vilnius-Gipfels nicht alle »Hausaufgaben« gemacht, die ihr der Europäische Rat im Dezember 2012 aufgegeben hat. Einerseits hat sich Janukowytsch Mühe gegeben, zumindest den Anschein einer Umsetzung von Reformen zu erwecken. So hat er den inhaftierten ehemaligen Innenminister Jurij Luzenko freigelassen, während das ukrainische Parlament einige »pro-europäische« Gesetze verabschiedete. Auf der anderen Seite ist die EU mit ihrer Forderung nach einer Freilassung von Julia Tymoschenko bei Janukowytsch an eine Grenze gestoßen. Dieses Thema ist für den ukrainischen Präsidenten eine Bedingung, das er nie freiwillig erfüllen wird.

Falls die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens Ende November nicht zustande kommt, ist daran vor allem die ukrainische Regierung und nicht Moskau schuld. Wie bereits angedeutet, hat Russland durch seinen Druck kaum etwas erreicht. Die Ukraine hat auch

während der Handelssanktionen ihre Position zugunsten der Freihandelszone mit der EU nicht verändert. Vielmehr waren die Aussagen ukrainischer Behördenvertreter nach der russischen Handelsblockade zuverlässlicher als je zuvor.

Für Janukowytsch wäre die Nichtunterzeichnung des Assoziierungsabkommens am Vorabend der Präsidentschaftswahlen politisch äußerst nachteilig. Um die Kritik der Opposition zu ersticken, würde er voraussichtlich wieder zu autoritären Mitteln greifen. Darüber hinaus geriete die Ukraine in eine außenpolitische Sackgasse. Angesichts ihrer angespannten wirtschaftlichen Lage wäre das für die Ukraine eine sehr gefährliche Situation. Dennoch würde die Ukraine aber wohl keinen Antrag auf Vollmitgliedschaft in der Zollunion stellen. Es könnte allerdings eine Art Wiederannährung an Russland geben. Die Zollunion ist ein neuer Wirtschaftsakteur im post-sowjetischen Raum, zu dem auf jeden Fall Beziehungen aufgebaut werden müssen. Der Ausbau der Beziehungen zur EU würde sich demgegenüber verlangsamen.

Über die Autorin

Katerina Malygina ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und Redakteurin der Online-Zeitschrift »Ukraine-Analysen«. Sie promoviert über die Instrumentalisierung der Diskurse zur ukrainischen Gaspolitik.

Lesetipps

- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. September 2013 zum Druck Russlands auf Staaten der Östlichen Partnerschaft im Zusammenhang mit dem anstehenden Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft in Vilnius (2013/2826(RSP)), <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0383+0+DOC+XML+V0//DE>>
- European Parliament Monitoring Mission to Ukraine: Mission statement, from November 13, 2013 (Press Release), <http://www.europarl.europa.eu/the-president/en-de/press/press_release_speeches/press_release/2013/2013-november/html/european-parliament-monitoring-mission-to-ukraine--mission-statement>
- Statement by the Verkhovna Rada of Ukraine »On implementation of European integration aspirations of Ukraine and conclusion of the Association Agreement between Ukraine and the European Union« from February 22, 2013 (unofficial translation) <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-ua/dv/dua_20130313_03/_dua_20130313_03_en.pdf>
- D'Anieri, Paul: Ukrainian foreign policy from independence to inertia, in: Communist and Post-Communist Studies, 45.2012, Nr. 3–4, S. 447–456.
- Deutsche Beratergruppe Ukraine: Russische Zollsanktionen gegen ukrainische Exporteure: Was tun?, 21.8. 2013 (= Newsletter 60/2013 unter: <<http://www.beratergruppe-ukraine.de/index.php?content=publikationen/newsletter>>), 2 S.
- Deutschen Beratergruppe: Russlands wirtschaftlicher Einfluss in der Ukraine: Zu viel des Guten?, Dezember 2012 (= Newsletter der Deutschen Beratergruppe. Ausgabe 52 <<http://www.beratergruppe-ukraine.de/download/Newsletter/2012/Newsletter522012Deutsche%20Beratergruppe.pdf?PHPSESSID=D=9be758629b6fdd7c902e63458416e655>, 19.12.2012>), 2 S.
- Dragneva, Rilka; Wolczuk, Kataryna: Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?, August 2012 (= Chatham House. Briefing Paper. Russia and Eurasia Programme REP BP 2012/01 <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0812bpdragneva_wolczuk.pdf, 3. August 2012>), 16 S.
- Meister, Stefan: Economization versus Power Ambitions: Rethinking Russia's Policy towards Post-Soviet States, DGAP-Schriften zur Internationalen Politik, Nomos-Verlag, September 2013, 154 S. Sadowski, Rafal: Partnership in times of crisis. Challenges for the Eastern European countries' integration with Europe, July 2013 (= OSW Point of View, Number 36 <<http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw36enpartnershipnet.pdf>, 8. August 2013>), 53 S.