

Analyse

Die Beziehungen der Europäischen Union zur Ukraine

Von Katrin Böttger, Universität Tübingen

Zusammenfassung

Die Europäische Union zieht einen Beitritt der Ukraine derzeit nicht in Betracht. Neben der kontinuierlichen Entwicklung der bilateralen Beziehungen sind die Gründe der EU, die Ukraine in die ENP einzubinden statt eine Beitrittsperspektive zu entwickeln vor allem im Inneren der EU zu suchen. Insbesondere wirkt sich hier die Erweiterungsmüdigkeit in Brüssel aber auch in den Mitgliedstaaten sowie der aufgrund der vielfachten Veto-Möglichkeiten von 27 Mitgliedstaaten unwahrscheinlicher werdende Erfolg weiterer Beitrittsprozesse aus.

Analyse

Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union (EU) wird gemeinhin als ihr erfolgreichstes außenpolitisches Instrument angesehen. Dennoch wurde sie für die Ukraine von Seiten der EU im Gegensatz zu den Balkanstaaten und der Türkei bisher nicht ernsthaft in Betracht gezogen.

Die Befürworter eines Ukraine-Beitritts in die EU, unter anderem die polnische Regierung, argumentieren zumeist mit den historischen, geographischen, kulturellen und religiösen Bindungen der Ukraine an Europa. Dabei vergleichen sie die Position der Ukraine häufig mit jener der Türkei, die unter Verwendung der oben genannten Kriterien als weniger europäisch gilt und dennoch Beitrittskandidat ist. Damit verfolgen Befürworter eines Ukraine-Beitritts gegenüber der EU eine ähnliche Strategie wie die mittelosteuropäischen Staaten (MOE-Staaten) Anfang der 1990er Jahre, als diese die EU mit ihrer moralischen Argumentationsweise politisch unter Druck setzten und eine positive Antwort auf ihr Beitrittsgesuch provozierten.

Diese Strategie funktioniert bei der Ukraine jedoch bisher nicht. Auch die hiermit verbundene Frage »Warum die Türkei und die Ukraine nicht?« vergrößert nicht das Verständnis dafür, warum die Zusammenarbeit der EU mit der Ukraine sich auf die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) beschränkt. Faktoren, die gegen eine Aufnahme der Ukraine in die EU sprechen könnten, wie die Größe des Landes und die mangelnde Absicherung ihrer östlichen Grenze, gelten in vergleichbarer Weise auch für die Türkei und können somit als Argumente gegen den Kandidatenstatus ausgehebelt werden. Warum also hat sich die EU für die Ukraine bisher nicht für die Erweiterungspolitik und damit eine Beitrittsperspektive entschieden?

Die Erweiterungspolitik wird im Wesentlichen verwendet, um in der Nachbarschaft der EU für Stabilität zu sorgen und wirtschaftliche und politische

Transformationsprozesse zu unterstützen. Diese Ziele verfolgt die EU auch gegenüber der Ukraine, jedoch hat sie hier andere Instrumente verwendet. Die Gründe hierfür sind vielfältig, zwei Aspekte erscheinen mir jedoch von besonderer Bedeutung.

Dies ist zum einen die Entwicklung der EU-Ukraine-Beziehungen seit der ukrainischen Unabhängigkeit 1991, die bereits zu einer gewissen Stabilität geführt haben. Zum anderen ist es die Entscheidungsstruktur der EU, die in Zusammenhang mit der Erweiterungsmüdigkeit in der EU weitere Beitritte mit Ausnahme Kroatiens auf absehbare Zeit unwahrscheinlich erscheinen lässt. Diese Aspekte führen dazu, dass die EU zurzeit keine Aufnahme der Ukraine anstrebt.

Die Entwicklung der EU-Ukraine-Beziehungen

Während seit der ersten Hälfte der 1990er Jahre entscheidende Weichenstellungen für den EU-Beitritt der mittelosteuropäischen Staaten vorgenommen wurden, hat es auch für die Ukraine und ihre Beziehungen zur EU entscheidende Schritte gegeben. Diese waren jedoch nicht auf eine zukünftige EU-Mitgliedschaft ausgerichtet wie es bei den mittelosteuropäischen Staaten der Fall war und mündeten in der Entstehung der Europäischen Nachbarschaftspolitik.

Eine wichtige Etappe in den Beziehungen waren die Verträge, die von der EU mit den jeweiligen Staaten geschlossen wurden. Die mittelosteuropäischen Staaten (Polen und Ungarn) schlossen Anfang der 1990er Jahre mit der EU Europaabkommen (Assoziierungsabkommen mit dem Ziel der EU-Mitgliedschaft) ab, die eine Heranführungsstrategie zur Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes (*acquis communautaire*) beinhalten und auf Teilhabe der MOE-Staaten am Integrationsprozess abzielten. Zwischen den osteuropäischen Staaten und der EU wurden hingegen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) geschlossen, die

für eine Kooperation mit Drittstaaten ausgelegt sind. Diese waren auch im Sinne der multivektoralen Außenpolitik, welche die Ukraine in der ersten Hälfte der 1990er Jahre betrieb. Sie zielte hiermit auf eine gute Zusammenarbeit sowohl mit ihren westlichen als auch mit ihren östlichen Nachbarn ab.

Während die MOE-Staaten somit bereits von Beginn der Verhandlungen der Europaabkommen auf einer Mitgliedschaftsperspektive und damit einer »Rückkehr nach Europa« bestanden und die EU dahingehend moralisch unter Druck setzten, galt diese Perspektive für die EU-Ukraine-Beziehungen nicht. Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und der Ukraine von 1994, das erst vier Jahre später (also 1998) in Kraft trat, enthält deshalb keine solche Mitgliedschaftsperspektive. Obgleich die Verhandlungen für ein Nachfolgeabkommen im März 2007 begonnen wurden, regelt es bis heute formal die Beziehungen der Ukraine zur EU. Somit bewegten sich die Beziehungen der EU zu den osteuropäischen Staaten schon damals nicht in Richtung einer Aufnahme in die EU. Diese Entscheidung wirkt in der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine bis heute nach.

Als die Ukraine in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre unter Präsident Leonid Kutschma die Annäherung an die EU stärker ins Visier nahm und sogar den Beitritt zur EU als politisches Ziel formulierte, wurde dies in der EU nicht ernst genommen. Bis heute ist ungeklärt, ob es sich bei diesen Annäherungen der Ukraine um geopolitische Erwägungen handelte oder um eine politische Zielrichtung. Der Umstand, dass die Ukraine – z.B. mit einem präsidentiellen Erlass vom 11.06.1998 – die Nachbesserung der staatlichen Politik anstrebte, um bis 2007 für den EU-Beitritt vorbereitet zu sein, spräche dafür, dass ein Beitritt ernsthaft angestrebt wurde. Jedoch scheiterte der Versuch Kutschmas, in den mittelosteuropäischen Staaten Unterstützung zu erhalten. Diese Länder befürchteten eine Verlangsamung ihres eigenen Annäherungsprozesses an die EU durch die Ukraine, die damals wie heute wesentlich im Transformationsprozess zurücklag.

Mit Beginn der Beitrittsverhandlungen der mittelosteuropäischen Staaten 1998 setzten sich Polens Regierung und insbesondere Außenminister Bronislaw Geremek stark für die Annäherung der Ukraine an die Europäische Union ein. Zu diesem Zeitpunkt jedoch waren die Ressourcen der EU in den Beitrittsverhandlungen mit den MOE-Staaten gebunden, so dass man sich nicht intensiv mit dem Anliegen der Ukraine befasste. Dies wurde insbesondere beim Gipfel von Helsinki im Jahre 1999 deutlich. Hier beschlossen die Minister der EU-Mitgliedstaaten, die Beitrittsver-

handlungen auch mit den restlichen sechs mittelosteuropäischen Staaten zu beginnen, so dass sich eine so genannte Big Bang-Erweiterung (d.h. eine Erweiterung um alle zehn mittel-osteuropäischen und die beiden Mittelmeer-Kandidaten Zypern und Malta) abzeichnete. Nachdem auch die Türkei in Helsinki den Kandidatenstatus erhielt (die Verhandlungen wurden 2005 eröffnet), kam es bei einigen Mitgliedstaaten zu einer politischen Gegenreaktion. Auch in der EU-Kommission gewann der Eindruck, dass das erfolgreiche Instrument Erweiterung nicht beliebig weiter eingesetzt werden könnte, zunehmend Befürworter. So kam es zu einer Erweiterungsmüdigkeit in Brüssel und auch in den Mitgliedstaaten. Diese führte im Jahr 2005 zu einer Verfassungsänderung in Frankreich, nach der verbindliche Referenden für alle Erweiterungen der EU vorgeschrieben sind. Diese Entscheidung zielte zwar auf die Türkei ab, gilt aber genauso für alle anderen zukünftigen Kandidaten. Auch die österreichische Regierung hat ein Referendum über einen Beitritt der Türkei angekündigt.

Zugleich wurde für die Ukraine eine Gemeinsame Strategie im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beschlossen, die auch organisatorisch von der Erweiterung abgetrennt in Kapitel V (Außenbeziehungen) behandelt wurde.

Erst ab 2001 befasste sich die Europäische Union intensiv mit der Ukraine, da sich die Osterweiterung unmittelbar abzeichnete und die Ukraine als zukünftiger direkter Nachbar in den Fokus des Interesses rückte. Nun wurde der Bedarf für eine neue Politik gegenüber den drei – mit Russland vier – östlichen Nachbarn gesehen. Dieser Bedarf basierte auf unterschiedlichen Perspektiven auf die östlichen Nachbarn. Während die deutsche Regierung die ökonomischen Aspekte hervorhob und sich mit ihrer »Russia first«-Politik vor allem auf die Sicherung der Energieversorgung konzentrierte, setzte sich Polen – bereits vor seiner EU-Mitgliedschaft – vor allem für seine direkten Nachbarn, insbesondere die Ukraine ein.

Die schwedische Regierung äußerte die Notwendigkeit, nicht nur über die osteuropäischen Staaten, sondern auch über die Beziehungen zu allen Nachbarn von »Russland bis Marokko« nachzudenken. Mit dieser Weitung des Fokus, der sich in der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) wieder findet, wurde zugleich eine Beitrittsperspektive für die Ukraine unwahrscheinlicher. Jedoch bleibt die ENP bezüglich der Beitrittsperspektive vage. Die Frage, ob ein Beitritt das langfristige Ziel der ENP ist oder nicht, bleibt ungelöst. Dieses paradoxe Situation führt zu Unsicherheiten bei allen Beteiligten und spiegelt sich auch in der Ausgestaltung der Unterstützung knapp unterhalb der Beitrittsperspektive für die Ukraine wider.

Die Entscheidungsstruktur der Europäischen Union

Die EU-Entscheidungsstruktur, die bei den Verhandlungen zu einer Erweiterung der EU und schließlich im Beitrittsprozess greift, lässt ebenfalls eine Beitrittsperspektive für die Ukraine auf absehbare Zeit als unwahrscheinlich erscheinen.

Von Bedeutung ist hier zunächst der Ablauf der Beitrittsverhandlungen, welcher Auswirkungen auf die Entscheidung um eine Erweiterung der Europäischen Union hat. Von EU-Seite wird häufig das Argument vorgebracht, dass die innere Struktur der EU für neue Erweiterungen nicht gewappnet sei. Diese Aufnahmefähigkeit ist neben politischen, ökonomischen und rechtlichen Anforderungen Teil der Kopenhagener Kriterien. Sie müsste auch bei einem Beitritt der Ukraine erfüllt werden. Natürlich könnte man argumentieren, dass es nur eine Frage des Willens – aber eben eines einheitlichen Willens in der EU – ist, in welcher Geschwindigkeit diese inneren Strukturen soweit reformiert werden könnten, dass die Voraussetzungen für ein EU-Mitglied Ukraine geschaffen würden. Jedoch hat bereits die EU-Osterweiterung gezeigt, dass solche Strukturreformen trotz des damaligen langen Vorlaufs von 14 Jahren nur schwer durchzusetzen sind. Selbst im letzten Anlauf, beim Vertrag von Nizza, wurden nicht alle Fragen geklärt oder es wurden lediglich kurzfristige Kompromisse vereinbart. Bei diesen Verhandlungen im Jahr 2000 waren die alten Mitgliedstaaten nicht bereit, ihre Position und ihre Privilegien zugunsten einer entscheidungs- und aufnahmefähigen Union aufzugeben. Die Zahl der Veto-Möglichkeiten hat sich in einer EU mit 27 Mitgliedstaaten vervielfacht.

Ein weiterer Grund für die Zögerlichkeit ist der Umstand, dass Erweiterung und Vertiefung in einem engen Zusammenhang stehen. Jedoch gehen die Meinungen darüber auseinander: Befördern sich Vertiefung und Erweiterung gegenseitig oder schließen sie sich gegenseitig aus?

Nicht nur Themen, die in direktem Zusammenhang zu Erweiterungen stehen, beeinträchtigen Beitritte und Beitrittsverhandlungen. Auch andere wichtige Felder der EU-Agenda haben indirekt Einfluss auf die Beitrittsperspektive. Hierzu zählen Budgetverhandlungen oder Parlamentswahlen, welche die Entscheidungsfindung in der EU in anderen Politikbereichen blockieren und die personellen und finanziellen Ressourcen binden.

Bei der EU-Osterweiterung 2004/2007 dauerte der Aufnahmeprozess den damaligen Beitrittskandidaten zu lange, nachdem ihnen der Beitritt von Seiten Deutschlands und Frankreichs bereits für das Jahr 2000 in Aussicht gestellt worden war. So entstand z.B. auf polnischer Seite der Eindruck, der Beitritt sei immer zwei Jahre ent-

fernt. Jedoch gilt es zu bedenken, dass es in der Struktur der EU für Entscheidungen, die auf den EU-Gipfeln getroffen werden, nur bestimmte Zeitfenster gibt, in denen ein Beitrittsprozess begonnen und auch abgeschlossen werden kann.

Hinzu kommt, dass die EU-Erweiterungspolitik von asymmetrischen Verhandlungen gekennzeichnet ist, bei denen die EU am längeren Hebel sitzt. Somit haben die Beitrittskandidaten nur begrenzten Einfluss auf die Geschwindigkeit der Verhandlungen. Sie sind vielmehr dem Prinzip der Konditionalität unterworfen, das die finanzielle und politische Unterstützung an die Umsetzung bestimmter Vorgaben koppelt. So muss jedes der 31 Kapitel des Gemeinsamen Besitzstandes in den Beitrittsverhandlungen einzeln bearbeitet und einstimmig beschlossen werden. Dementsprechend erscheint es aus heutiger Perspektive unwahrscheinlich, dass noch weitere Länder außer Kroatien Mitglieder der EU werden.

Fazit

Die Europäische Union zieht einen Beitritt der Ukraine derzeit nicht in Betracht. Dies liegt daran, dass die Außenpolitik der EU, zu der die Erweiterungspolitik ebenso zählt wie die Europäische Nachbarschaftspolitik, interessengeleitet ist und Stabilität exportieren möchte. Da in der Ukraine zurzeit im Vergleich z.B. mit den Staaten des westlichen Balkans eine relative Stabilität erreicht ist, geht es für die EU vor allem darum, den weiteren Prozess zu begleiten. Nur einmal, unmittelbar nach der Orangen Revolution im Dezember 2004 war eine langfristige Beitrittsperspektive von einigen Mitgliedstaaten und einer größeren Gruppe EU-Parlamentarier in Betracht gezogen worden. Neben der kontinuierlichen Entwicklung der EU-Ukraine-Beziehungen sind die Gründe der EU, die Ukraine in die ENP einzubinden vor allem im Inneren der EU zu suchen. Insbesondere wirkt sich hier die Erweiterungsmüdigkeit in Brüssel aber auch in den Mitgliedstaaten sowie der aufgrund der vervielfachten Veto-Möglichkeiten von 27 Mitgliedstaaten unwahrscheinlicher werdende Erfolg weiterer Beitrittsprozesse aus.

Besonders problematisch ist jedoch der Umstand, dass die Ukraine in der Zusammenarbeit mit der EU im Rahmen der ENP regelmäßig mit dem Vergleich zur Erweiterungspolitik konfrontiert ist. Da die Kommission bei ihren Planungen der ENP insbesondere im Bezug auf die Konditionalität stark auf die Instrumente der Erweiterung zurückgriff, drängt sich dieser Vergleich, bei dem die ENP für die Ukraine jedoch schlechter abschneidet, auf.

Es bleibt festzuhalten, dass die Aussicht auf einen Beitritt eine politische Willensentscheidung der EU-Mitgliedstaaten bleibt. Obwohl die Konditionalität

den Kopenhagener Beitrittskriterien den Anschein von Objektivität gibt, haben wir es lediglich mit objektivierenden Kriterien zu tun.

Zugleich bedeutet die Entscheidung der EU, die Beziehungen zur Ukraine in der ENP zu regeln nicht, dass es niemals zu einer Beitrittskandidatur kommen wird. Beleg hierfür ist die Entwicklung der Beziehungen der EU zu den Balkanstaaten. Auch diese verfügten ursprünglich nur über Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Diese wurden jedoch anlässlich einer Beitrittsperspektive zu Assoziationsabkommen umgewandelt. Zwei wichtige Unterschiede sind jedoch

zu bedenken, zum einen die Größe der Ukraine und zum anderen der Umstand, dass sie direkt an Russland grenzt.

Wenn jedoch die aufgezeigte Entwicklung der Beziehungen und die gewonnenen Erkenntnisse über die EU-Entscheidungsstruktur berücksichtigt werden, bestehen meiner Ansicht nach gute Chancen auf ein gegenseitiges Verständnis der handelnden Akteure und daraus folgend größere Chancen auf verbesserte bilaterale Beziehungen mit einem von beiden Seiten gleichermaßen erwünschten Kooperationsstatus.

Über die Autorin:

Katrin Böttger, M.A. ist Doktorandin an der Eberhard Karls Universität Tübingen und Stipendiatin der Graduiertenförderung der Friedrich Ebert Stiftung. Sie promoviert zum Akteurshandeln bei der Entstehung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Neben der Europäischen Nachbarschaftspolitik forscht und publiziert sie zu den Themen Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, EU-Osterweiterung und Minderheiten.

Lesetipps:

- Lewis, Anne: The EU & Ukraine. Neighbours, Friends, Partners? London 2002.
- Tereshchenko, Volodymyr: Evolution der politischen Beziehungen zwischen der Ukraine und der EU 1991–2004. Frankfurt am Main, 2004.

Chronik

Wichtige Etappen der EU-Ukraine-Beziehungen

1993	Eröffnung der Delegation der EU-Kommission in Kiew
1994	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten, und der Ukraine (PKA)
1998	PKA tritt in Kraft
1999	Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für die Ukraine im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik
2003	Mitteilung der EU-Kommission »Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn« als Grundlage der Europäischen Nachbarschaftspolitik
2004	Einführung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)
2005	EU-Ukraine Aktionsplan
2005	Start der EU Border Assistance Mission (EUBAM) zwischen der Ukraine und Moldau
2006	Fortschrittsbericht zur Umsetzung der Europäischen Nachbarschaftspolitik
2007	Überarbeiteter EU-Ukraine Aktionsplan über Freiheit, Sicherheit und Recht – Herausforderungen und strategische Ziele
2007	Beginn der Verhandlungen für ein neues erweitertes Abkommen (Nachfolge des 2008 auslaufenden PKA)
2007–2013	Finanzierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik durch das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI)