

Analyse

Die Ukraine und die ENP

Von Sabine Fischer, EU Institute for Security Studies, Paris

Zusammenfassung:

Die Europäische Nachbarschaftspolitik traf in Kiew bereits vor, besonders aber nach der Orangen Revolution auf wenig Begeisterung. Kiew kritisiert, die ENP differenziere nicht ausreichend zwischen südlichen und östlichen Nachbarn und trage den innenpolitischen Entwicklungen in der Ukraine nach der Orangen Revolution nicht ausreichend Rechnung. Die technische Antwort der EU auf den starken politischen Integrationswillen, welcher unter anderem die Orange Revolution angetrieben hatte, trug darüber hinaus zur Schwächung reformwilliger politischer Kräfte in der Ukraine bei. Dennoch bergen die ENP und vor allem die Verhandlungen über das *Enhanced Agreement* wichtige Potentiale für die Beziehungen zwischen der Ukraine und der EU.

Einleitung

Die Erweiterung der Europäischen Union im Jahre 2004 hatte nicht nur erhebliche Konsequenzen für Strukturen und Entscheidungsprozesse innerhalb der EU – sie schuf, vor allem an den Ostgrenzen der Union, auch eine »neue Nachbarschaft«. Die Beziehungen zu den betreffenden Staaten sollten durch die Initiierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) auf eine neue Grundlage gestellt werden. Ursprünglich vor allem für die direkt angrenzenden osteuropäischen Nachbarn konzipiert, lief die ENP im Mai 2004 schließlich als politisches Konzept für die Beziehungen zu den westlichen GUS-Staaten, den südkaukasischen Republiken sowie den südlichen Mittelmeeranrainern vom Stapel. Sie basiert vor allem auf zwei Instrumenten, mit deren Hilfe die Beziehungen zu den Partnerländern gestaltet werden: Im Rahmen der ENP wurden zunächst mit allen ENP-Staaten bilateral verhandelte so genannte Aktionspläne verabschiedet, welche Maßnahmenpakete und Reformvorhaben in unterschiedlichen Politikbereichen enthalten. Diese Aktionspläne haben eine Laufzeit von drei Jahren. Am Ende ihrer Umsetzung steht die Verhandlung eines Partnerschaftsabkommens neuer Form.

Das ursprüngliche ENP-Konzept lässt offen, wie diese Partnerschaftsabkommen jeweils aussehen sollen. Für die post-sowjetischen ENP-Staaten fällt das Ende der AP-Implementationsphase mit dem Auslaufen der so genannten Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zusammen – die neuen Partnerschaftsabkommen lösen somit diejenigen Verträge ab, welche nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion die rechtliche Grundlage für die Beziehungen mit der EU legten. Wie am Beispiel der Ukraine deutlich werden wird, haben die Verhandlungen über die Abkommen deshalb auch eine ausgeprägt politische Dimension, müssen sie

doch die rechtliche Basis der Beziehungen einem stark veränderten politischen Umfeld anpassen.

Die Ukraine wurde Ende 2004/Anfang 2005 in doppelter Hinsicht zu einer Vorreiterin unter den ENP-Staaten: Sie war das erste osteuropäische Partnerland, mit dem ein ENP-Aktionsplan ausgehandelt und verabschiedet wurde. Der Abschluss der Verhandlungen fiel zusammen mit der Orangen Revolution im November und Dezember 2004, welche das Kutschma-Regime stürzte und eine Elitengruppierung an die Macht brachte, die sich die interne Demokratisierung sowie die euro-atlantische Integration der Ukraine auf die Fahnen geschrieben hatte. Der Aktionsplan war größtenteils im Verlauf des Jahres 2004 mit der Kutschma/Janukowitsch-Regierung ausgehandelt worden.

Nach der Orangen Revolution wurde er durch eine Liste zusätzlicher Maßnahmen ergänzt, deren wichtigste darin bestand, dass nach Erfüllung der politischen Konditionen des Aktionsplans und nach Abhaltung freier, fairer und demokratischer Parlamentswahlen im März 2006 Verhandlungen über ein *Enhanced Agreement* aufgenommen werden sollten. Zum Zeitpunkt der Entstehung dieses Artikels, drei Jahre nach Inkrafttreten des Aktionsplans, sind die Verhandlungen über das *Enhanced Agreement* in vollem Gang. Die Beziehungen zwischen Kiew und Brüssel seit der Orangen Revolution sind von Fortschritten, aber auch von Ambivalenzen geprägt, welche sich auf die Kooperation sowie auf die Verhandlungen des *Enhanced Agreement* auswirken. Dieser Beitrag untersucht die ukrainische Perspektive auf die Kooperation mit der EU im Rahmen der ENP.

Die ENP aus ukrainischer Sicht

Der ENP Aktionsplan und seine Ergänzung stellten eine herbe Enttäuschung für die neue ukrainische Führung

dar. Die Tatsache, dass Brüssel weder auf die ENP als Rahmenwerk für die Beziehungen zur Ukraine verzichten noch eine Beitrittsperspektive gewähren wollte, wurden als unangemessene Reaktion auf die Orange Revolution gewertet. Die Skepsis, die in der ukrainischen Debatte über die ENP als Konzept und die Haltung Brüssels im Allgemeinen zum Ausdruck kommt, lässt sich in vier Kritikpunkten zusammenfassen:

»Die Ukraine ist nicht (mehr) nur Nachbarschaft«: Aus ukrainischer Perspektive haben die Ereignisse im Winter 2004/2005 bewiesen, dass die Ukraine nicht nur geographisch, sondern längst auch kulturell und hinsichtlich ihrer Werteorientierung (wieder) zu Europa gehört. Die Orange Revolution führte das Ende eines undemokratischen Regimes herbei, welches in seiner Endphase vor allem dank russischer Unterstützung sein Dasein fristete und durch seine Intransparenz und Korruptiertheit nicht zuletzt europäische Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen bedrohte. Sie half darüber hinaus, russischen Einfluss in der direkten Nachbarschaft der EU zu reduzieren und ebnete den Weg für die Stabilisierung der EU-Ostgrenzen durch die Integration des größten Flächenlandes Osteuropas.

Sowohl die neue ukrainische Führung als auch ihre durch den Erfolg der Orangen Revolution aus der politischen Apathie gerissenen Anhängerschaft erwarteten deshalb, dass Brüssel diesen Sieg der Demokratie im Namen der europäischen Integration mit einer klaren Beitrittsperspektive belohnen würde. Die kohärente Unterstützung, welche EU Mitgliedsstaaten und Brüssel der demokratischen Opposition während der Orangen Revolution leisteten, schien diese Erwartung zu bestätigen. Der Rückzug Brüssels ins Vage bald nach der Revolution und die Weigerung, dem Bekenntnis der Ukraine zur europäischen Integration mit einer Beitrittsperspektive zu begegnen, wirkten wie ein Hammerschlag auf den postrevolutionären Enthusiasmus in der Ukraine.

»Die Ukraine ist nicht Marokko«: Nicht nur die »Verbanung« der Ukraine in die europäische Nachbarschaft stieß in Kiew auf Widerstand, sondern auch die Definition und Zusammensetzung dieser Nachbarschaft. Diese Kritik bezieht sich in erster Linie auf die Einbeziehung sowohl der osteuropäischen als auch der nordafrikanischen EU-Nachbarn in die ENP. Letzteren fehlt in den Augen vieler UkrainerInnen ein zentrales Wesensmerkmal, welches die Ukraine auszeichnet und ihren Anspruch auf europäische Integration rechtfertigt: das Europäisch-Sein. Die Unterentwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft in den nordafrikanischen Staaten bestätigen dieses Urteil aus ukrainischer Perspektive nur. Die Eingruppierung in die gleiche »Kate-

gorie« wie Marokko und andere südliche ENP-Partner wurde und wird deshalb in Kiew mit Empörung und Unverständnis quittiert. Sie hat nichts mit der ukrainischen Selbstwahrnehmung und -beschreibung nach der Orangen Revolution zu tun – mehr noch, sie läuft ihr diametral entgegen.

Aber auch innerhalb der östlichen Nachbarschaft kann die ENP aus ukrainischer Sicht nicht ausreichend differenzieren. Sie umfasst hier in Gestalt von Georgien und der Ukraine Staaten mit einem klaren Bekenntnis zur europäischen Integration, solche mit einer schwankenden außenpolitischen Orientierung wie Moldowa und Aserbaidschan, und Armenien, das noch immer als enger Verbündeter Russlands gilt. Selbst im engeren osteuropäischen Rahmen also konnte die ENP der Ukraine, welche sich nach der Orangen Revolution als Vorreiter von Demokratie und Menschenrechten auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion neu definierte, nicht gerecht werden.

»Die EU fordert Anpassung ohne angemessene Gegenleistung«: Vor allem im Zuge der Verhandlungen über das *Enhanced Agreement* wurde auf ukrainischer Seite immer wieder der Vorwurf laut, Brüssel erwarte die umfassende und kritiklose Übernahme des *acquis communautaire* ohne die volle Gegenleistung, nämlich die Eröffnung einer Beitrittsperspektive zu liefern. Zwar zielt die Anpassung der wirtschaftlichen und rechtlichen Strukturen der Partnerländer an den *acquis* auf die Vertiefung von Wirtschafts- und Handelsbeziehungen, den verstärkten Zugang zum EU Binnenmarkt und die fortschreitende Integration durch Freihandelsabkommen etc. Dem wird jedoch aus ukrainischer Sicht entgegen gehalten, dass diese recht vagen Aussichten nicht ausreichen, um die in manchen Bereichen hohen Kosten der Übernahme des *acquis* in Kauf zu nehmen und innenpolitisch zu rechtfertigen.

»Die Ukraine-Politik der EU geht noch immer einen Umweg über Moskau«: Mit großer Skepsis betrachten viele Akteure in Kiew den Einfluss, den Moskau nach wie vor auf die Politik der EU gegenüber den Staaten der »gemeinsamen Nachbarschaft« hat. Während die EU sich in der Anfangsphase der ENP und um die Orange Revolution herum von der »Russia First« Politik der 1990er Jahre zu emanzipieren schien, wurde bald darauf deutlich, dass diese Hoffnung sich nicht allzu schnell bewahrheiten würde: alle für die »Ostpolitik« der EU relevanten Mitgliedsstaaten haben, wenn es um die Beziehungen zur Ukraine oder anderen osteuropäischen Nachbarn geht, immer das Verhältnis zu Russland im Auge. Für die einen steht dabei die enge Anbindung der Ukraine oder Georgiens an die westlichen Bündnisse und die Zurückdrängung russischen

Einfluss im Vordergrund, während andere vor allem ihre wirtschaftlichen Beziehungen mit Russland spannungsfrei gestalten und deshalb diese »heißen Eisen« lieber nicht anfassen wollen.

Dies wird in der Ukraine mit Aufmerksamkeit und Enttäuschung registriert. Aus dem Blickwinkel Kiews trägt die EU durch außenpolitische Selbstlähmung dazu bei, dass die Ukraine in ihrer prekären sicherheitspolitischen Position »zwischen« Russland und der EU gefesselt bleibt. Besonders schmerzlich wird registriert, wenn die EU Russland bisweilen größere Zugeständnisse macht als der Ukraine, die sich doch im Gegensatz zu ihrem östlichen Nachbarn tatsächlich um Integration bemüht. Die zeitigere Verabschiedung eines *visa facilitation agreement* zwischen der EU und Russland wurde in der Ukraine, die ebenfalls seit langem für ein solches Abkommen kämpft, deshalb heftig kritisiert.

Kooperation im Rahmen der ENP

An dieser Stelle kann nicht ausführlich auf die Argumente eingegangen werden, mit welchen Brüssel der ukrainischen Kritik begegnet. Der ENP AP liefert aus EU-Perspektive der Ukraine (und anderen Partnerstaaten) erstmals einen konkreten Leitfaden für die Durchführung innenpolitischer und wirtschaftlicher Reformen und geht damit weit über die wesentlich schwammigeren Partnerschafts- und Kooperationsabkommen hinaus. Außerdem wird in Brüssel darauf verwiesen, dass die Ukraine nun die Möglichkeit habe, die Beziehungen zur EU in der Vorbereitung des *Enhanced Agreement* in allen ihren Aspekten neu zu verhandeln. Während also die ukrainische Seite der Meinung ist, das Glas sei halb leer, betrachtet die EU es als halb voll und appelliert an Kiew, die in der gegenwärtigen Situation liegenden Potenziale konstruktiv zu nutzen.

Beide Sichtweisen haben ihre Berechtigung. Gleichzeitig sind sie Ausdruck eines Zirkelschlusses, in dem die Ukraine und die EU gefangen sind. Die Tatsache, dass die EU dem politischen Wunsch nach europäischer Integration mit einem technischen Programm begegnete, hatte erhebliche Auswirkungen sowohl auf die innenpolitischen Entwicklungen in der Ukraine selbst als auch auf die Fähigkeit Kiews, die im Aktionsplan festgeschriebene Reformagenda zu verfolgen. Das Ausbleiben der Beitrittsperspektive machte die Umsetzung des Aktionsplans zu einem innenpolitisch schwer vermittelbaren Gut und schwächte diejenigen Elitengruppen, welche sich für europäische Integration, Demokratisierung und Wirtschaftsreformen einsetzten. Die allgemeine Enttäuschung über den Mangel an Anerkennung der Orangen Revolution in der Bevölkerung und Teilen der Elite verstärkte diesen Effekt. Zwar verabschiedete die Orange Koalition unter Julia Timo-

schenko noch im Frühjahr 2005 eine Wegekarte, welche die Umsetzung des Aktionsplans anleiten sollte.

Doch führte diese Maßnahme nicht zur Bündelung aller Energien im Sinne des Implementationsprozesses. Es gelang auch nicht, die Aktivitäten der unterschiedlichen politischen Institutionen, welche mit der Umsetzung des Aktionsplans betraut waren, effizient zu koordinieren. Damit fiel die konsequente Arbeit an seiner Realisierung auf Beamte mittleren Ranges in den einzelnen Institutionen zurück, in den Worten von Katarina Wolczuk »bürokratische Enklaven«, denen jedoch in einer klaren und übergreifenden politischen Führung ein zentraler Hebel zur schnellen und effizienten Durchsetzung fehlt. Ein Zwischenbericht der EU vom Dezember 2006 zählt die Parlamentswahlen 2006, den politischen Dialog allgemein, Zusammenarbeit im Rahmen der GASP, Handelsbeziehungen, Energiekooperation u.a. als Bereiche auf, in denen seit der Verabschiedung des Aktionsplans Fortschritte erzielt wurden. Gleichzeitig merkt er jedoch auch kritisch an, dass endemische Korruption sowie wiederkehrende innenpolitische Krisen im Zusammenhang mit Wahlen die Reformprozesse lähmten und erschwerten.

Tatsächlich versank die ukrainische Innenpolitik spätestens mit den Parlamentswahlen im März 2006 in einer langen Phase der Stagnation und der Kämpfe zwischen rivalisierenden Elitengruppen, die jede Verfolgung einer klaren politischen Linie praktisch bis Ende 2007 unmöglich machte. Es ist sicherlich verfehlt, der EU die volle Verantwortung für die politischen Inkonsistenzen des pro-europäischen politischen Lagers in der Ukraine oder gar die Rückkehr der Partei der Regionen unter Viktor Janukowitsch zuschreiben zu wollen. Beide Phänomene sind in erster Linie endogen und wurzeln in den politischen Strukturen und Traditionen des Landes. Gleichzeitig ist jedoch anzunehmen, dass eine entschlossener Unterstützung von Seiten der EU ein wichtiges Pfund in den Händen der Orangen Kräfte hätte sein können, welches es ihnen möglicherweise erlaubt hätte, sich schneller und effizienter zu etablieren und gegen die erstarkenden Gegner zu behaupten. Stattdessen überschatteten und verlangsamten die innenpolitischen Machtkämpfe die Reformprozesse im Rahmen des ENP Aktionsplanes bis hin zum faktischen Stillstand in der Phase der »Regierungslosigkeit« von April bis September/Dezember vergangenen Jahres.

Ob die Neuauflage einer Koalition der Orangen Kräfte unter Juschtschenko / Timoschenko nun den Weg zurück zu einer stringenteren Politik ebnen kann bleibt abzuwarten. Angesichts der nahenden Präsidentschaftswahlen steht zu fürchten, dass auch in nächster Zukunft persönliche Ambitionen das politische Geschehen in der Ukraine beherrschen werden. Dies ist der Punkt, an dem sich der oben erwähnte Zirkel schließt:

Die Tatsache, dass die ukrainische Innenpolitik von endemischen Krisen, Instabilität und egozentrischem Elitenverhalten geprägt ist, verstärkt nicht den Wunsch Brüssels, Kiew größere politische Zugeständnisse zu machen. Damit wird jedoch die Position der Elitengruppen weiter geschwächt, die für die Umsetzung des Aktionsplans sowie die konsequente Demokratisierung und Heranführung der Ukraine an die EU von zentraler Bedeutung sind.

Ende gut – alles gut?

Es bleibt abzuwarten, ob es der neuen ukrainischen Regierung gelingt, nach fast zwei Jahren der innenpolitischen Turbulenzen neue Akzente zu setzen und möglicherweise aus dem oben beschriebenen Zirkel in den Beziehungen mit der EU auszubrechen – wofür freilich auch klare Signale der Unterstützung aus Brüssel notwendig wären. Auf der Habenseite der Beziehungen ist eindeutig zu vermerken, dass die Verhandlungen über das *Enhanced Agreement* auch zu den Hochzeiten der innenpolitischen Krise in Kiew konsequent weitergeführt und von allen politischen Kräften in der Ukraine befürwortet wurden. Dies weist auf einen anderen wichtigen Aspekt der Beziehungen hin: Trotz der häufig extrem anmutenden Polarisierung des innenpolitischen Spektrums besteht mittlerweile in der Ukraine ein weitgehender Konsens über die Notwendigkeit enger Integration mit der EU. Auch die Partei der Regionen, unter deren Ägide die Verhandlungen phasenweise geführt wurden, bildet dabei keine Ausnahme.

Darüber hinaus hat sich in der ukrainischen Elite seit den 1990er Jahren ein Verständnis von Integration mit der EU durchgesetzt, welches nicht mehr lediglich auf außen-, sicherheits- und geopolitischen Erwägungen fußt, sondern *Evrointegracija* als innenpolitischen Prozess begreift. Im synchronen und diachronen post-sowjetischen Vergleich und angesichts der Schwächen europäischer Politik sind dies bedeutende Fortschritte, die auch von EU-Seite nicht ignoriert werden sollten. Im Laufe des Jahres 2008 werden die Verhandlungen über das *Enhanced Agreement* in eine entscheidende Phase eintreten, wenn der politische Status der Beziehungen und die genaue Bezeichnung des Abkommens auf den Verhandlungstisch kommen.

Bislang sind die Positionen noch weit voneinander entfernt: Die ukrainische Seite beharrt auf einem Assoziationsabkommen, welches Inhalt und Titel nach den Abkommen mit den späteren Beitrittskandidaten Ostmitteleuropas ähneln soll. Die EU schreckt vor einer solchen Option zurück. Auch wenn angesichts der Uneinigkeit innerhalb der EU eine Beitrittsperspektive für die Ukraine in nächster Zeit ausgeschlossen bleibt, sollte Brüssel sorgfältig abwägen, welche politischen Signale den innen- und außenpolitischen Prozess in der Ukraine positiv beeinflussen könnte. Die ukrainischen Eliten wiederum sollten sich darum bemühen, dass ihre eigenen Handlungen ihren Unterstützern innerhalb der EU bessere Argumente für eine gegenseitige Annäherung liefern.

Über die Autorin:

Dr. Sabine Fischer ist Research Fellow am European Union Institute for Security Studies, Paris.

Lesetipps:

- Sabine Fischer (ed): Ukraine: Quo Vadis?, EU ISS Chaillot Paper no. 108, February 2008
- Anders Aslund/Michael McFaul (ed): Revolution in Orange. The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough, Washington 2006