

Analyse

Die Ukraine und die Europäische Union

Von Eberhard Schneider, SWP, Berlin

Zusammenfassung

Der Beitrag gibt einen Überblick über den aktuellen Stand der Beziehungen zwischen der Ukraine und der Europäischen Union (EU). Kernpunkte sind der EU-Ukraine-Aktionsplan sowie die pragmatische Kooperation in etlichen Arbeitsfeldern. Die Frage der Beitrittsperspektive der Ukraine bleibt aber weiterhin offen.

Einleitung

Als erster GUS-Staat unterzeichnete die Ukraine am 16. Juni 1994 ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) mit der EU, das am 1. März 1998 in Kraft trat. Diese Vereinbarung steckte ein breites Feld für die Zusammenarbeit in den Bereichen Politik, Handel, Wirtschaft, Finanzen, Verkehr, Umwelt und Kultur ab. Um die Durchführung des Abkommens zu überwachen, wurde aus den Mitgliedern des Rats der Europäischen Union, der EU-Kommission und den Mitgliedern der ukrainischen Regierung ein Kooperationsrat gebildet, der mindestens einmal jährlich auf Ministerienebene tagt. Ferner wurde aus Abgeordneten des Europäischen und des ukrainischen Parlaments ein Parlamentarischer Kooperationsausschuss geschaffen, der in Abständen zusammenkommt, die er selbst festlegt.

Am 27. Dezember 2001 stellte die Europäische Kommission ihr Strategiepapier für die Gestaltung ihrer Beziehungen zur Ukraine für die Jahre 2002 bis 2006 vor. Darin war die Unterstützung bei der institutionellen, administrativen und Rechtsreform, bei der Reform des Privatsektors und der wirtschaftlichen Entwicklung sowie bei der Abfederung der sozialen Folgen der Transformation vorgesehen. Seit der Erweiterung der EU am 1. Mai 2004 ist die Ukraine Teil der neuen Nachbarschaftspolitik der EU, die darauf zielt, wie Außenminister Frank-Walter Steinmeier Ende Februar 2006 in Kiew erklärte, den „Nachbarschaftsraum zur Europäischen Union auf das Niveau der Europäischen Union selbst zu heben“.

Neue Dynamik

Juschtschenko gewann am 26. Dezember 2004 die Wiederholung der Stichwahl zur Präsidentschaft vor allem wegen seines außenpolitischen Kurses in Richtung EU-Mitgliedschaft seines Landes. Er konnte glaubhaft machen, dass er das bisherige Schwingen der ukrainischen Außenpolitik zwischen Moskau und Brüssel beenden und nicht mehr „nach Brüssel blinken und nach Moskau abbiegen“ will. In seiner Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, in den die Ukraine bereits 1995 aufgenommen worden war, betonte er zwei Tage nach seiner Verei-

gung am 25. Januar 2005 in Straßburg, dass die EU-Mitgliedschaft das strategische Ziel der Ukraine sei. Am 8. März 2005 fügte er vor dem Deutschen Bundestag in Berlin hinzu, dass die Ukraine ein „unentbehrlicher Teil des vereinten Europa und der europäischen Völkerfamilie“ sei.

Der noch mit der Regierung unter Präsident Leonid Kutschma ausgehandelte EU-Ukraine-Aktionsplan (ohne Beitrittsperspektive) wurde am 21. Februar 2005 von beiden Seiten in Brüssel unterzeichnet. Er enthält 15 Reformvorschläge in einer Vielzahl von Bereichen. Die EU fordert von der Ukraine u.a. die Durchführung demokratischer Wahlen, die Gewährleistung der Meinungs- und Pressefreiheit, die Stärkung der Stabilität und Effektivität der demokratischen Institutionen und des Rechtsstaats, die Verbesserung des Investitionsklimas, den Kampf gegen Korruption, den effizienteren Umgang mit öffentlichen Geldern sowie Reformen im Sozial- und Gesundheitswesen. Daneben stellt der Aktionsplan eine engere Kooperation im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit der Europäischen Union sowie Verhandlungen über eine Freihandelszone in Aussicht.

Nach der Wahl Juschtschenkos wurde der sehr allgemein formulierte Aktionsplan durch einen Zehnpunkte-Plan zur Aufwertung der Beziehungen zur Ukraine ergänzt, der ebenfalls auf der Sitzung des EU-Ukraine-Kooperationsrats am 21. Februar 2005 in Brüssel angenommen wurde. Er enthält folgende Elemente:

- Angebot eines neuen „verstärkten Abkommens“ (upgraded agreement) nach dem Auslaufen des derzeitigen PKA;
- Schaffung eines hochrangigen Forums für den Energiedialog;
- Verhandlungen über ein vereinfachtes Visaregime;
- besserer Zugang der Ukraine zu Geldern der Europäischen Investitionsbank;
- Anpassung des EU-Ukraine-Aktionsplans schon 2006 im Falle substantieller Fortschritte bei dessen Implementierung.

In seiner Rede vor dem Europaparlament am

23. Februar 2005 betonte Juschtschenko in Straßburg, man habe zwar den Aktionsplan im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik unterschrieben, sehe die neue Nachbarschaftspolitik aber nicht als adäquate Basis der Beziehungen an, da sich die Ukraine als Teil Europas, nicht als deren Nachbar betrachte. Trotz anfänglicher Skepsis hofft die Juschtschenko-Führung, durch die rasche Umsetzung des Plans die eigene Gesetzgebung an EU-Standards anzupassen und somit die Ernsthaftigkeit der eigenen EU-Ambitionen zu demonstrieren.

Vorbehalte der EU

Wie beurteilen die Mitglieder der EU einen Beitritt der Ukraine? Neben Polen treten die baltischen und skandinavischen Staaten dafür ein, der Ukraine eine klare „europäische Perspektive“ im Sinne einer EU-Mitgliedschaft zu geben. Eine andere Gruppe, allen voran Frankreich und Großbritannien, hält die Diskussion über die Mitgliedschaftsambitionen der Ukraine hingegen für verfrüht. Die südeuropäischen Länder haben an der Frage der ukrainischen Mitgliedschaft keinerlei Interesse, weil Spanien und Portugal bereits jetzt die negativen Folgen der Osterweiterung zu spüren bekommen. Deutschland nimmt eine mittlere Position ein: Berlin möchte der Ukraine helfen, EU-fähig zu werden, macht dem Land aber keinerlei Versprechungen hinsichtlich einer Mitgliedschaft.

Neue ukrainische Führungsmitglieder kritisierten deshalb in persönlichen Gesprächen die EU und insbesondere den damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder, dass sie zu wenig Interesse an der Ukraine haben und dass sie ihre Ukrainepolitik nur mit vorherigem Blick nach Moskau betreiben. Außenminister Steinmeier ging am 21. März 2006 vor dem Deutsch-Russischen Forum darauf ein: „Im Dreieck EU-Russland-Ukraine müssen die drei Seiten möglichst gleich lang sein. Gestörte Beziehungen zwischen zwei dieser drei Partner destabilisieren die Region. Die Voraussetzung für regionale Stabilität ist allerdings, dass alle Seiten aufhören, in traditionellen Einflussphären und in Kategorien geopolitischer Rivalität zu denken.“

Konkrete Fortschritte

Anfang Dezember 2005 verlieh die EU der Ukraine formell den Marktwirtschaftsstatus. Damit rückt der Beitritt des Landes zur Welthandelsorganisation (WTO) in greifbare Nähe. Sobald die Ukraine der WTO beigetreten ist, so kündigte die EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner Anfang Mai in Kiew an, werde die Union mit der Ukraine über die Schaffung einer Freihandelszone verhandeln. Diese

wird aber – darüber muss sich Kiew im Klaren sein – eine Zollunion der Ukraine mit Russland ausschließen.

Am 1. Mai 2005 schaffte die Ukraine die Visumpflicht für EU-Bürger ab. Inzwischen begannen die Verhandlungen über Visaerleichterungen für ukrainische Journalisten, Kunstschaffende, Unternehmer und Studenten und parallel dazu die damit von der EU inhaltlich verknüpften Verhandlungen über ein Rücknahmeabkommen für illegal aus der Ukraine in die EU Eingereiste.

Ferner verhandelt die Ukraine im Bereich der inneren Sicherheit über ihre Mitarbeit an EUROPOL und an EUROJUST, deren Aufgabe die Bekämpfung der schweren Organisierten Kriminalität ist. Die Ukraine beteiligt sich an den EU-Polizeimissionen in Bosnien-Herzegowina und in Mazedonien. In Kiew wird die Teilnahme der Ukraine an weiteren EU-Polizeimissionen überlegt.

Am 1. Dezember 2005 startete das zweijährige Monitoring der transnistrisch-ukrainischen Grenze durch die Europäische Union, das der ukrainische Präsident Wiktor Juschtschenko vorgeschlagen hatte und das zwei Jahre dauern soll. An der Kontrolle der 800 km langen Grenze, welche die EU sieben Millionen Euro kostet, sind 50 Zoll- und Grenzschutzexperten im Einsatz, die in fünf Arbeitsgruppen eingeteilt sind, von denen drei in der Ukraine und zwei in Transnistrien tätig sind. Das Monitoring wird an den drei wichtigen Eisenbahn- und Straßenübergangspunkten Kutschurgany, Dymkowo und Krasnye Okny durchgeführt. Ferner werden an anderen Teilen der Grenze mobile Überwachungsgruppen eingesetzt. Außerdem führt eine Gruppe von 15 Analytikern eine Dokumentation durch. Offiziell ist die Mission in Odessa stationiert.

Auf dem EU-Ukraine-Gipfel am 1. Dezember 2005 vereinbarten beide Seiten die Erhöhung der Sicherheit der Kernkraftwerke, die Integration der Ukraine in den Energie- und Gasmarkt, die Sicherung der Energieversorgung und des Energietransits, die Steigerung der Energieeffizienz sowie die Strukturreform, die Erhöhung der Sicherheitsstandards und die Verbesserung des Umweltschutzes der Kohlekraftwerke.

Als Erfolg auf dem Weg der Ukraine nach Europa verbuchte der ukrainische Außenminister Boris Tarasjuk Anfang März neben der Zuerkennung des Marktwirtschaftsstatus' und dem Beginn der Verhandlungen über Visaerleichterungen die Ratifizierung des Abkommens über die Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank, das neue Kreditierungsmöglichkeiten für die Ukraine

eröffnet. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die EU für die Ukraine seit 1991 eine Milliarde Euro ausgegeben hat für TACIS-Programme, humanitäre Hilfe und andere Projekte.

Perspektive

Die ablehnenden Voten bei den Referenden zur EU-Verfassung in Frankreich und in den Niederlanden haben die Bereitschaft der EU, neue Mitglieder aufzunehmen, gedämpft. Das ist auch verständlich, denn nur wenn sich die EU durch die Annahme der Verfassung strukturell verändert, um trotz ihrer jüngsten Erweiterung um zehn Mitglieder handlungsfähiger zu werden, kann über Neuaufnahmen erfolgversprechend nachgedacht werden.

Aufsehen erregte in der Ukraine und in Russland die Aussage des Stellvertretende Kommissionspräsidenten Günter Verheugen am 20. Februar in einem „Welt“-Interview, dass in 20 Jahren alle europäischen Länder Mitglieder der EU sein werden mit Ausnahme der Nachfolgerstaaten der Sowjetunion, die heute noch nicht in der EU sind. Das betreffe auch die Ukraine.

Eine offenere Position vertrat der Vorsitzende des Außenpolitischen Ausschusses des Europäischen Parlaments, Elmar Brok. Ende Februar betonte er, dass bei der Entscheidung über die Aufnahme weiterer Staaten in die EU die Aufnahmefähigkeit der Union „der entscheidende Punkt“ sei. Er regte an, „etwas zwischen Nachbarschaftspolitik und Mitgliedschaft“ zu schaffen. Das könnte der „Europäische Wirtschaftsraum plus oder die Mitgliedschaft Minus sein“, erklärte er, ohne dies zu präzisieren.

Den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bildet die EU mit Norwegen und Island sowie mit der Schweiz, mit letzterer aber nur auf bilateraler Basis. Würde die Ukraine ihm beitreten, wäre das Land der EU als Wirtschaftsgemeinschaft – allerdings ohne die Zollunion und die Euro-Währung – angeschlossen. Am besten wäre wohl das bilaterale Schweizer Modell geeignet, weil die Ukraine mit einem Beitritt zum EWR administrativ und wirtschaftlich überfordert wäre. Sie bräuchte spezielle Regelungen, die Ausnahmen zulassen.

Anfang März kündigte die österreichische Außenministerin Ursula Plassnik als Ratspräsidentin im Bereich der Außenpolitik an, dass die EU bereit sei, Verhandlungen über ein Abkommen über vertiefte Zusammenarbeit aufzunehmen, welches nach 2008 das PKA ersetzen würde.

Im Jahr 2008 möchte Kiew die Verhandlungen mit der EU über eine Assoziierung aufnehmen. Nach der Beendigung des dreijährigen Aktionsplans möchte Juschtschenko die Beitrittsverhandlungen mit der EU 2009 beginnen, dem letzten Jahr seiner gegenwärtigen Amtszeit. Bis dahin dürfte die EU ihre Verfassungskrise überwunden haben. Im Jahr 2015 hofft er, dass die Ukraine der EU beitreten kann. Für die designierte Regierungschefin Julia Timoschenko – so in einem Interview Ende März – wäre das eine Rückkehr nach Europa. Allerdings hat die Ukraine dazu noch keine geschlossene und langfristige zielführende Strategie formuliert.

Redaktion: Heiko Pleines

Über den Autoren:

Prof. Dr. Eberhard Schneider ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin und apl. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Siegen

Lesetipps:

- Juliane Besters-Dilger (Hg.): Die Ukraine in Europa. Aktuelle Lage, Hintergründe und Perspektiven. Wien/Köln/Weimar 2003.
- Ernst Piehl/Peter W. Schulze/Heinz Timmermann: Die offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau. Berlin 2005.
- Eberhard Schneider: Das politische System der Ukraine. Eine Einführung. Wiesbaden 2005.