

Juri Durkot **EU oder GUS – Quo vadis, Ukraine?**

■ **Der Weg nach Europa – Deklarationen und Enttäuschungen**

Den außenpolitischen Kurs auf eine vorsichtige Annäherung an den Westen hat die Ukraine unmittelbar nach ihrer Unabhängigkeit eingeschlagen. Bereits 1993 hat Kiew Gespräche mit der Europäischen Kommission über das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen aufgenommen, das im Juni 1994 unterzeichnet wurde. Wenige Monate früher, nämlich im Februar 1994 hat die Ukraine auch ihre Beziehungen mit der NATO auf Vertragsbasis gestellt – das Land ist dem Programm „Partnerschaft für den Frieden“ beigetreten. Die Kiewer Führung hatte sich möglicherweise erhofft, die Beziehungen zur Europäischen Union und zur NATO parallel zu entwickeln, allerdings gestaltete sich die Zusammenarbeit mit der Allianz in den folgenden Jahren doch viel intensiver als mit der EU. Bereits im Juli 1997 wurde mit der NATO ein weiteres Dokument, nämlich die Charta über die Sonderpartnerschaft, unterzeichnet, das eine qualitativ neue Ebene der Beziehungen unterstreichen sollte. Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der Europäischen Union, das von der Ukraine bereits 1995 ratifiziert wurde, ist dagegen erst am 1. März 1998 in Kraft getreten. Obwohl die EU – sicherlich nicht zu Unrecht – auf die Notwendigkeit einer Vertragsratifizierung durch alle fünfzehn Mitgliedstaaten hingewiesen hatte und alle Handelsparagrafen des Abkommens bereits seit

Lange Zeit hat Kiew versucht, eine Balance zwischen der prowestlichen Politik und den Beziehungen zu Russland zu halten. In letzter scheinbar sich die außenpolitischen Akzente zu verschieben – bedingt nicht zuletzt durch innenpolitische Entwicklungen in der Ukraine. Bedeutet die Wahl von Präsident Kutschma zum GUS-Ratsvorsitzenden eine Zäsur in der ukrainischen Außenpolitik und eine immer stärkere Bindung an den postsowjetischen eurasischen Raum?

1996 angewandt werden konnten, war die Haltung der europäischen Hauptstädte und Brüssels durch Unentschlossenheit und Zögern gekennzeichnet und stieß auf wenig Verständnis in Kiew. Auch die Tatsache, dass ein ähnliches Abkommen zwischen der EU und Russland – obgleich später unterzeichnet – drei Monate früher in Kraft getreten ist, wurde in der ukrainischen Hauptstadt mit einer gewissen Enttäuschung zur Kenntnis genommen. Schließlich waren die Jahre 1997 und 1998 wohl die erfolgreichsten in der ukrainischen Außenpolitik, die in dieser Zeit immer stärkere prowestliche Konturen angenommen hatte. Nicht nur die Unterzeichnung der bereits erwähnten Charta mit der NATO und das Inkrafttreten des Partnerschaftsabkommens mit der EU entfallen auf diese Zeit, es kamen auch Freundschaftsverträge mit Russland und Rumänien zustande. Zudem begann Kiew seine Aspirationen auf eine zukünftige Mitgliedschaft in der Europäischen Union immer deutlicher zu artikulieren.

■ Als strategisches Ziel wurde die Integration in „europäische und euro-atlantische Strukturen“ zum ersten Mal im Jahr 1996 definiert. Obwohl das Wort „NATO“ im offiziellen Sprachgebrauch stets vermieden wurde, war es völlig klar, dass unter dem Ausdruck euro-atlantische Strukturen die Allianz zu verstehen ist.

Als strategisches Ziel wurde die Integration in „europäische und euro-atlantische Strukturen“ zum ersten Mal im Jahr 1996 definiert. Obwohl das Wort „NATO“ im offiziellen Sprachgebrauch stets vermieden wurde, war es völlig klar, dass unter dem Ausdruck euro-atlantische Strukturen die Allianz zu verstehen ist. Die Verschiebung der Akzente kam etwas überraschend – zunächst hatte man von dem im Juli 1994 zum Präsidenten gewählten Leonid Kutschma eher eine Hinwendung zu Russland erwartet, immerhin war in seinem Wahlprogramm über die Partnerschaft mit Russland die Rede, was ihm die entscheidenden Stimmen im Osten der Ukraine gebracht hatte. Doch Kutschma hat sich letztlich für die Politik des Lavierens seines Vorgängers Krawtschuk entschieden. Immerhin hat er diese Politik zunächst mit deutlich mehr Entschlossenheit und Erfolg betrieben. Schließlich wurde Krawtschuk, zu dessen Amtszeit die Beziehungen zu Russland durch den Streit um Energielieferungen, die Schwarzmeerflotte und die Situation auf der Krim stark belastet wurden, die Wirtschaftskrise ausbrach und die innenpolitischen Spannungen eskalierten, seine politische Unentschlossenheit zum Verhängnis.

Bald erfuhr die außenpolitische Position Kiews eine kleine Korrektur – die Mitgliedschaft in der

NATO stand nicht mehr auf der Tagesordnung. Damit hat man wohl gleichzeitig zwei Faktoren Rechnung getragen. Zum einem war es die Stimmung in der ukrainischen Bevölkerung, die mehrheitlich eine NATO-Mitgliedschaft des Landes nicht befürwortete und deren Vertrauen in die Allianz besonders nach dem Kosovo-Krieg erschüttert wurde. Zum anderem würde eine Aspiration auf die NATO-Mitgliedschaft einen Konfrontationskurs mit Moskau bedeuten, was man offensichtlich vermeiden wollte. Erst im vergangenen Jahr nach den Parlamentswahlen, als die innenpolitische Krise und zunehmende Verstöße gegen demokratische Werte nicht zu übersehen waren, wurde die Frage des NATO-Beitritts durch den Präsidenten wieder aufgegriffen. Dieser Schritt wurde jedoch von den meisten Beobachtern eindeutig als Versuch eingestuft, den prowestlichen Reformkräften, die schon immer für engere Beziehungen mit der Allianz aufgetreten waren, die Initiative aus der Hand zu reißen.

Der Wunsch, das Land in die EU zu integrieren, kam dagegen immer deutlicher zum Ausdruck. Allerdings wurde der neue Kurs durch die Doktrin einer zweigleisigen oder „multivektoralen“ Außenpolitik ergänzt, wobei Russland als der wichtigste strategische Partner bezeichnet wurde. Diese zweigleisige Politik, die zunächst zur Begründung der Annäherung an Europa diente, wurde insbesondere von den Verfechtern der europäischen Idee in der Ukraine öfters als Unentschlossenheit und fauler Kompromiss kritisiert. Sie führte nicht selten zu Irritationen und Missverständnissen. Bald spottete man, dass die momentane außenpolitische Orientierung des Landes davon abhängig sei, wo sich der ukrainische Präsident gerade aufhalte – in Moskau oder in einer europäischen Hauptstadt.

Doch nach dem Inkrafttreten des Partnerschaftsabkommens war der Dialog zwischen der Ukraine und der Europäischen Union kaum über Deklarationen hinausgekommen und hatte für beide Seiten viele Enttäuschungen mit sich gebracht. Kiew drängte auf einen Assoziierungsstatus und wollte, dass Brüssel explizit das Beitrittsrecht der Ukraine anerkenne. Die EU wies dagegen auf die Notwendigkeit innenpolitischer Reformen hin und beharrte auf einer vollständigen Umsetzung des Partnerschaftsabkommens, be-

■ **Nach dem Inkrafttreten des Partnerschaftsabkommens war der Dialog zwischen der Ukraine und der Europäischen Union kaum über Deklarationen hinausgekommen und hatte für beide Seiten viele Enttäuschungen mit sich gebracht.**

■ **Das offizielle Kiew wollte ursprünglich, dass die Europäische Union die Gemeinsame Strategie gegenüber der Ukraine gleichzeitig mit der Strategie gegenüber Russland in der ersten Hälfte 1999 verabschiedet und die Ukraine als zukünftigen Beitrittskandidaten definiert, ohne freilich einen Zeitraum zu nennen. Beide Ziele sind unerreicht geblieben.**

vor man weitere Schritte unternehmen werde. Viele von beiden Seiten verabschiedete Dokumente sind kaum mehr als Deklarationen – die vom Präsident Kutschma im Sommer 1998 unterzeichnete „Strategie für die europäische Integration der Ukraine“ und der aus dem Jahr 2002 stammende Fahrplan zum EU-Beitritt (nach diesem Fahrplan soll das Land 2011 „beitrittsreif“ sein) ebenso wie die auf dem EU-Gipfel in Helsinki im Dezember 1999 verabschiedete „Gemeinsame Strategie“. Das Zustandekommen des letzteren Dokuments war mit zwei kleinen, aber empfindlichen Niederlagen für die ukrainische Diplomatie verbunden. Das offizielle Kiew wollte ursprünglich, dass die Europäische Union die Gemeinsame Strategie gegenüber der Ukraine gleichzeitig mit der Strategie gegenüber Russland in der ersten Hälfte 1999 verabschiedet und die Ukraine als zukünftigen Beitrittskandidaten definiert, ohne freilich einen Zeitraum zu nennen. Beide Ziele sind unerreicht geblieben, in dem Dokument werden lediglich die europäischen Aspirationen der Ukraine gewürdigt und die pro-europäische Wahl begrüßt.

Kiew konnte in europäischen Hauptstädten keine strategische Vision für die Entwicklung der Beziehungen mit einem Land feststellen, dem eine zentrale oder zumindest wichtige Rolle in Osteuropa beigegeben wurde. Auch die Kooperationsbereitschaft auf der Arbeitsebene entbehrte in Brüssel laut Aussagen ukrainischer Experten des großen Enthusiasmus. Die wirtschaftlich für beide Seiten vorteilhaften Projekte – etwa die Fertigung des Mittelstrecken-transportflugzeugs Antonow 7x – wurden durch europäische Regierungen aus politischen Überlegungen blockiert. Die Europäische Union wies dagegen auf die Probleme bei der Umsetzung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens hin. Nicht ohne Grund – die Kiewer Zeitung *Serkalo Nedeli* hat alleine in den letzten drei Jahren mehr als 20 Verstöße der ukrainischen Seite gegen die Vertragsbestimmungen registriert. Die in der Automobilindustrie für das Joint Venture mit dem koreanischen Konzern Daewoo gewährten Präferenzen gehörten genauso dazu wie der mangelnde Schutz des intellektuellen Eigentums oder die Einschränkungen für EU-Importe in der Pharmabranche. Viele Vorwürfe sind bis heute nicht ausgeräumt.

■ **Wenig Substanz trotz der Bekenntnisse zu Europa**

Bisher hat die Ukraine ihre mehrmals angekündigte „europäische Wahl“ nicht mit Substanz füllen können. Mit der Zeit ist die Rhetorik über die „europäische Integration“ des Landes beinahe zu einer Floskel verkommen, und die Kluft zwischen den Aspirationen und der realen innenpolitischen Lage wurde immer größer. Auch heute noch hat man den Eindruck, dass die ukrainischen Eliten nur halbwegs verstanden haben – der Prozess der Annäherung an Europa fordert viel mehr innenpolitische und gesellschaftliche Veränderungen, als die verkrusteten Machtstrukturen jemals hinzunehmen bereit waren. Hinweise auf eine junge Demokratie, die auf ihrem Weg Fehler begeht, und auf das schwere sowjetische Erbe werden schon längst lediglich als mangelnder Reformwille empfunden. Das eigentliche Problem der Ukraine besteht heute nicht darin, dass sie mit ihrer zunehmend unentschlossenen und zweigleisigen Außenpolitik in den europäischen Hauptstädten auf Befremden stößt, es geht auch nicht darum, dass Kiew sich in Europa nicht willkommen fühlt oder dass der Westen sich der Ukraine verschlossen zeigt. Vielmehr kann sich das Land in seiner heutigen Verfassung nicht mehr auf dem Weg der europäischen Integration weiter bewegen. „Zum ersten Mal sehe ich ein Land, das sich offiziell um eine Mitgliedschaft in den euro-atlantischen Strukturen bemüht, in der Tat jedoch alles tut, um demokratische Standards zu untergraben“, wunderte sich neulich ein amerikanischer Diplomat in Kiew.

Insbesondere die Problematik der Medienfreiheit zeigt, dass die Ukraine noch weit von diesen Standards entfernt ist. Seit Monaten berichten ukrainische Journalisten über einen immer stärkeren Druck der Behörden auf Medien. Das Stichwort Pressefreiheit steht schon lange ganz vorne auf der Tagesordnung bei den Gesprächen zwischen den Vertretern der europäischen Organisationen und der ukrainischen Regierung. Ein Härtestest für ukrainische Mediendemokratie war die Parlamentswahl im März 2002 – bestanden hat das Land diesen Test allerdings nicht. Den Expertenmeinungen zufolge hat im Wahlkampf kaum eine objektive Berichterstattung stattgefunden.

■ **„Zum ersten Mal sehe ich ein Land, das sich offiziell um eine Mitgliedschaft in den euro-atlantischen Strukturen bemüht, in der Tat jedoch alles tut, um demokratische Standards zu untergraben“, wunderte sich neulich ein amerikanischer Diplomat in Kiew.**

Sowohl die Opposition als auch der gemäßigte Juschtschenko-Block klagten über Informationsblockade und hatten kaum Zugang zu den Medien. Als Propaganda-Instrument wurde in erster Linie das Fernsehen genutzt – die Präsident Kutschma und dem Regierungsbündnis nahe stehenden Medienmagnaten kontrollieren längst die meisten TV-Sender im Lande.

■ Im vergangenen Herbst wurden die ersten Fälle einer direkten politischen Zensur bekannt. Laut Aussagen mehrerer ukrainischer Journalisten haben viele ukrainische Medien vertrauliche Anweisungen aus dem Präsidialamt bekommen, über welche Ereignisse zu berichten ist und wie sie in den Nachrichten „richtige“ Akzente setzen sollen.

Im vergangenen Herbst wurden auch die ersten Fälle einer direkten politischen Zensur bekannt. Laut Aussagen mehrerer ukrainischer Journalisten haben viele ukrainische Medien vertrauliche Anweisungen aus dem Präsidialamt bekommen, über welche Ereignisse zu berichten ist und wie sie in den Nachrichten „richtige“ Akzente setzen sollen. Diese Fakten wurden bei den Anhörungen zu den Problemen der Pressefreiheit im ukrainischen Parlament bestätigt. Und Ende Januar hat die Parlamentarische Versammlung des Europarates in ihren Empfehlungen auf Vorschlag ukrainischer Journalisten einen entsprechenden Hinweis auf die bestehenden Praktiken aufgenommen.

Die Parlamentswahlen im März 2002 und die Ereignisse danach haben gezeigt, wie wenig die Machthabenden vom Wählerauftrag halten. Der Druck der Behörden auf unabhängige Abgeordnete, auf die Vertreter der Opposition, auf die Wahl des Parlamentspräsidenten sowie der anschließende – allerdings misslungene – Versuch, der Opposition die Ausschüsse wegzunehmen und sie neu zu verteilen, haben dazu geführt, dass die heutige Konstellation im ukrainischen Parlament kaum noch etwas mit dem Wahlergebnis vor knapp einem Jahr zu tun hat. Es entsteht manchmal der Eindruck, dass die Ukraine nicht nach, sondern mit den Regeln spiele, urteilte neulich der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Xavier Solana. Der jüngste Skandal um die angebliche Lieferung von mobilen Radarsystemen vom Typ Koltshuga an den Irak, die von der ukrainischen Führung allerdings nach wie vor bestritten wird, hat fast zum Einfrieren der Beziehungen mit den USA geführt. Und die Beschuldigungen der FATF, dass die Ukraine gegen die Geldwäsche nicht resolut genug vorgehe, führten zur Verhängung von Sanktionen durch mehrere Länder. Zwar beteuert die Regierung in Kiew,

dass sie bald die notwendigen Schritte zur Verschärfung der Kontrollen unternehmen werde, woraufhin die Sanktionen aufgehoben werden müssen, der angerichtete internationale Schaden ist aber immens. In einer solchen Situation die europäischen Aspirationen des Landes weiter zu betonen und den EU-Beitritt zum erklärten strategischen Ziel zu deklarieren ist außenpolitisch zumindest unglaubwürdig.

„Die innenpolitische Situation macht eine stabile und wirkungsvolle Außenpolitik kaum möglich und schwächt die Positionen der Ukraine. Die Außenpolitik ist heute quasi zur Geisel der innenpolitischen Krisenprozesse geworden“, lautete jüngst das Urteil der Experten des Rasumkow-Zentrums für Wirtschafts- und Politikforschung in Kiew.

Kein Wunder, dass europäische Politiker und ranghohe Beamte zuletzt immer öfter den Aspirationen der Ukraine eine öffentliche Abfuhr erteilen. Während des europäischen Wirtschaftsgipfels in Salzburg im September 2002 verweigerte der für die EU-Erweiterung zuständige Kommissar Günter Verheugen der Ukraine eine Perspektive der Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Sogar die ansonsten loyale und ausgewogene Tageszeitung *Den* hat dies als einen schweren Schlag für den ukrainischen Präsidenten bezeichnet, der kurz zuvor eine Rede auf dem Forum gehalten hatte, in der er die Vision eines gemeinsamen Europa mit der Ukraine zu begründen versuchte. Kiew hat die Äußerung Verheugens als seine persönliche Meinung und nicht als Position der EU klassifiziert. „Verheugen ist noch nicht die gesamte Europäische Union“, sagte Präsident Kutschma in einem Interview für die österreichische Zeitung *Der Standard*. Bald wurde jedoch offensichtlich – Brüssel betrachtet die Ukraine wohl nicht mehr als ein Land, das des Status eines assoziierten Mitglieds würdig sei. Wenige Monate nach Verheugen sagte auch Kommissionspräsident Prodi, dass die Ukraine niemals der EU beitreten werde. Und der tschechische Präsident Havel hat im Januar die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft für Kiew wiederholt in Zweifel gestellt, dabei wurde die Ukraine auf die gleiche Ebene wie Weißrussland gestellt.

Doch das Umdenken in den europäischen Ländern hat offensichtlich schon früher eingesetzt. So blieb den Experten des Nationalen Instituts für Probleme

■ „Die innenpolitische Situation macht eine stabile und wirkungsvolle Außenpolitik kaum möglich und schwächt die Positionen der Ukraine. Die Außenpolitik ist heute quasi zur Geisel der innenpolitischen Krisenprozesse geworden“, lautete jüngst das Urteil der Experten des Rasumkow-Zentrums für Wirtschafts- und Politikforschung in Kiew.

■ **Haben früher EU-Diplomaten ständig auf das Einhalten der Kopenhagener Kriterien gepocht, wurden die Vorwürfe zuletzt immer seltener. Für viele ukrainische Beobachter ist dies ein eindeutiger Hinweis darauf, dass die EU ihr Land in seinem heutigen Zustand „aufgegeben“ hat.**

der internationalen Sicherheit in Kiew nicht verborgen, dass sich im diplomatischen Dialog zwischen der EU und der Ukraine seit Anfang 2002 die Akzente verschoben haben. Haben früher EU-Diplomaten ständig auf das Einhalten der Kopenhagener Kriterien gepocht, wurden die Vorwürfe – trotz einer deutlichen Verschlechterung des internationalen Ansehens der Ukraine und entgegen den innenpolitischen Tendenzen – zuletzt immer seltener. Für viele ukrainische Beobachter ist dies ein eindeutiger Hinweis darauf, dass die EU ihr Land in seinem heutigen Zustand „aufgegeben“ hat. Als weitere Weichenstellung wird der EU-Gipfel in Luxemburg im April 2002 interpretiert, auf dem beschlossen wurde, zehn neue Mitglieder gleichzeitig aufzunehmen. Spätestens damals wurde die Idee geboren, der Ukraine, genauso wie Weißrussland und Moldawien, einen Nachbarschaftsstatus zu gewähren. Die damals weniger als einen Monat zurückliegenden Parlamentswahlen haben die Europäer in ihren Befürchtungen wohl endgültig bestätigt: das Land hinkt den westlichen Demokratiestandards entgegen eigenen Beteuerungen weit hinterher.

■ **Die Ukraine als EU-Nachbar – Grenzen und das Visaregime**

Freilich kann die EU ihre zukünftigen Nachbarn nicht ignorieren. Es werden in der Zukunft jedoch andere Gründe bei der Kooperation in den Vordergrund treten. Laut Meinung von *Financial Times* können die Instabilität, die Armut und die Kriminalität in den neuen Nachbarländern eine Gefahr für den gesamten Kontinent darstellen. Somit ändert sich auch die Aufgabenstellung für die EU. Dieser geänderten Situation zeigte sich die ukrainische Außenpolitik bisher jedoch nicht gewachsen. Noch Ende April 2002 war für Außenminister Anatolij Slenko das wichtigste Ziel der ukrainischen Außenpolitik, ein klares Signal der Europäischen Union über die politische Perspektive der Mitgliedschaft zu bekommen. Dagegen zählen für Kiew wohl weder die vollständige Umsetzung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens noch die Anpassung der nationalen Gesetzgebung an die EU-Normen zu den Prioritäten. Insbesondere die letztere Aufgabe verlangt eine langwierige und hartnäckige Arbeit, dem entsprechenden

Programm fehlen jedoch laut Schätzungen des Rasumkow-Zentrums jedes Jahr durchschnittlich 90 Prozent der erforderlichen Finanzierung. Auch für das komplexe „Programm für die Integration der Ukraine in die Europäische Union“ wurden im vergangenen Jahr im Haushalt lediglich 20 Prozent eingeplant.

Allerdings bereitet Kiew die Perspektive einer Isolierung nach der EU-Osterweiterung und der Entstehung eines neuen Vorhangs auf der ukrainischen Westgrenze Sorgen. Noch vor vier bis fünf Jahren hat man vor den möglichen negativen Folgen der EU-Osterweiterung intensiv gewarnt – mit dem Hinweis, dass die Einführung der Visumpflicht für Ukrainer durch Beitrittskandidaten einen empfindlichen Rückschlag für europäische Aspirationen des Landes bedeuten würde. Die Bevölkerung werde dies als einen neuen Vorhang wahrnehmen, es würde ein Zeugnis dafür sein, dass Europa sich von der Ukraine abschotten wolle, lautete die Argumentation der ukrainischen Regierung. Gleichzeitig hat man aber versäumt, die Westgrenze nach europäischen Standards einzurichten. Auch das Problem der transparenten Ostgrenze, die geradezu Tor und Tür für illegale Migranten öffnet, konnte nicht gelöst werden. Die Verhandlungen mit Russland gestalteten sich äußerst schwierig, Moskau war stets strikt gegen die Demarkation der Grenzlinie und beharrte auf der gemeinsamen Nutzung des Asowschen Meeres als Binnengewässer.

Sehr bald wurde klar, dass die Einführung von Visa unvermeidlich ist. Tschechien und die Slowakei haben den visafreien Verkehr mit der Ukraine bereits Mitte 2000 abgeschafft, Polen und Ungarn werden wahrscheinlich in diesem Jahr ihrem Beispiel folgen. Obwohl speziell Warschau in der ersten Zeit versuchen wird, die Auflagen so locker wie möglich zu halten (niedrige Visagebühren, Ausstellung von Mehrfachvisa usw.), kann Kiew nicht darauf hoffen, dass dieses insgesamt freundliche Visa-Regime für lange Zeit erhalten bleibt. Eine volle Integration Polens und Ungarns in die EU und in den Schengener Raum wird bedeuten, dass auf der Außengrenze in der Zukunft ein viel strengeres System eingeführt werden wird. Würde die Ukraine dies vermeiden wollen, müsste sie bereits heute den einzigen möglichen Weg einschla-

■ **Eine volle Integration Polens und Ungarns in die EU und in den Schengener Raum wird bedeuten, dass auf der Außengrenze in der Zukunft ein viel strengeres System eingeführt werden wird. Würde die Ukraine dies vermeiden wollen, müsste sie bereits heute den einzigen möglichen Weg einschlagen und die tiefgreifenden politischen und wirtschaftlichen Reformen durchsetzen. Der Wille dazu ist jedoch in Kiew derzeit nicht zu erkennen.**

gen und die tiefgreifenden politischen und wirtschaftlichen Reformen durchsetzen. Der Wille dazu ist jedoch in Kiew derzeit nicht zu erkennen.

Der ukrainischen Regierung läuft auch in einer anderen Hinsicht die Zeit weg. Bisher hat Kiew den Status eines EU-Nachbarlandes als inakzeptabel zurückgewiesen und weiter auf der Perspektive einer Mitgliedschaft beharrt. Dies hat den Dialog mit der Europäischen Union endgültig in eine Sackgasse manövriert. Viele Beobachter sind der Meinung, dass in der heutigen Situation diese Haltung kontraproduktiv ist. Zumindest in der Zeit, in der die EU eine neue Strategie für die Ukraine ausarbeiten will (dies soll in Grundzügen im kommenden Frühjahr geschehen), sollte die Regierung in Kiew nicht passiv bleiben. Sonst entsteht wieder der Eindruck, dass Polen, das neulich sein Programm zur Gestaltung der Beziehungen mit den osteuropäischen EU-Nachbarn vorgelegt hat, sich mehr Sorgen um die Zukunft der Ukraine macht als die Ukraine selbst.

■ **Hat die GUS noch eine Zukunft?**

■ **Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, deren Gründungsmitglied die Ukraine war, wurde in Kiew im Gegensatz zur EU bisher kaum als mögliches Integrationsmodell betrachtet. Im Laufe der neunziger Jahre hat sich in der ukrainischen Politik eher die Meinung durchgesetzt, dass die GUS ihre wichtigste Rolle als eine Konstruktion zum friedlichen Zerfall der Sowjetunion erfüllt hat.**

Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten, deren Gründungsmitglied die Ukraine war, wurde in Kiew im Gegensatz zur EU bisher kaum als mögliches Integrationsmodell betrachtet. Im Laufe der neunziger Jahre hat sich in der ukrainischen Politik eher die Meinung durchgesetzt, dass die GUS ihre wichtigste Rolle als eine Konstruktion zum friedlichen Zerfall der Sowjetunion erfüllt hat. Gestützt wurde diese Auffassung unter anderem dadurch, dass die Zusammenarbeit – auch die wirtschaftliche Kooperation – im Rahmen der GUS nie richtig gegriffen hat. Zahlreiche Dokumente und Verträge existieren immer noch nur auf dem Papier und wurden bisher nicht umgesetzt. Schließlich hat die Ukraine selbst zur Unklarheit in der Gemeinschaft viel beigetragen – Kiew hat die GUS-Satzung nicht ratifiziert und kann nach formalen Kriterien lediglich als assoziiertes Mitglied betrachtet werden. Die Ukraine hat zudem versucht – allerdings nur halbherzig – alternative Bündnisse im Rahmen der GUS zu schmieden. Auf diese Weise ist das lose Regionalbündnis GUUAM entstanden, das Georgien, Aserbaidschan, Moldawien, Usbekistan und die Ukraine selbst vereinte. Viele Beobachter sa-

hen in dieser Vereinigung ein Bündnis von Staaten, die kraft ihrer Verhältnisse mit Moskau ein Gegengewicht zur russischen Dominanz auf dem postsowjetischen Gebiet schaffen wollten. Als zentrale Aufgabe für die GUUAM galt die Förderung von Energieprojekten, insbesondere im Rahmen des Eurasischen Erdöltransportkorridors. Doch in der letzten Zeit haben die Beobachter registriert, dass Präsident Kutschma nicht mehr mit der früheren Begeisterung über die Perspektiven der GUUAM spricht. Offenbar sah sich die ukrainische Außenpolitik erneut zu einigen Korrekturen gezwungen.

Die ersten Anzeichen für die Wende kann man auf das Jahr 2000 datieren. Mit der Entlassung des ausgesprochen prowestlich orientierten Außenministers Boris Tarasjuk im September 2000 wurde erneut die Rolle Moskaus als „wichtigsten strategischen Partners der Ukraine“ hervorgehoben. Bei der Vorstellung des neuen Außenministers Anatolij Slenko hat Kutschma unterstrichen, dass „schließlich ein neuer und wirkungsvoller Algorithmus für die Beziehungen mit Russland gefunden werden muss“. Seit dieser Zeit hat Kiew wohl als Gegenleistung für die Lösung des Schuldenproblems für Energielieferungen mehrere Konzessionen an Russland gemacht. Spätestens seit dem Besuch von Präsident Putin in Dnipropetrowsk im Februar 2001 war klar, dass das durch innenpolitische Turbulenzen geschwächte ukrainische Staatsoberhaupt von seinem russischen Amtskollegen Rückendeckung bekommen hat. Der Preis dafür war das aktivere Vordringen des russischen Kapitals in die ukrainische Wirtschaft und seine Beteiligung an den Privatisierungsprozessen. Da diese Entwicklung vom schrumpfenden Interesse westlicher Konzerne an der Zusammenarbeit mit der Ukraine begleitet wird, geraten heute immer mehr ukrainische Unternehmen unter direkte russische Kontrolle. In manchen Branchen – wie etwa bei der Erdölverarbeitung und bald möglicherweise auch im Mobilfunkgeschäft – konkurrieren die russischen Konzerne auf dem ukrainischen Markt bereits untereinander. Und bei den unklaren Spielregeln in Kiew fühlen sich die Unternehmen aus Russland besonders wohl – schließlich kennen sie nur zu gut die Situation aus ihrem eigenen Land.

Zuletzt hat Kiew auch seine Aktivitäten im Rahmen der GUUAM deutlich zurückgefahren, insbe-

■ **Mit der Entlassung des ausgesprochen prowestlich orientierten Außenministers Boris Tarasjuk im September 2000 wurde erneut die Rolle Moskaus als „wichtigsten strategischen Partners der Ukraine“ hervorgehoben. Bei der Vorstellung des neuen Außenministers Anatolij Slenko hat Kutschma unterstrichen, dass „schließlich ein neuer und wirkungsvoller Algorithmus für die Beziehungen mit Russland gefunden werden muss“.**

sondere, nachdem der russische Wunsch nach dem Beitritt der Ukraine zur Eurasischen Wirtschaftsunion, einer Nachfolgeorganisation der Zollunion, zu der neben Russland auch Weißrussland sowie drei zentralasiatische GUS-Republiken – Kasachstan, Tadschikistan und Kirgisien – gehören, immer lauter zu vernehmen ist. Die Ukraine, die derzeit einen Beobachterstatus in der Eurasischen Wirtschaftsunion genießt, zeigte sich bisher von einer Beitrittsperspektive nicht begeistert – Kiew befürchtet negative Auswirkungen auf den zukünftigen Beitritt zur Welthandelsorganisation WTO, aber auch eine immer größere Abhängigkeit von den Richtlinien der Wirtschafts-, Finanz- und Zollpolitik, die im Nachbarland ausgearbeitet werden. Der russischen Argumentation zufolge würde die Ukraine aus einem Beitritt in erster Linie wirtschaftlichen Nutzen ziehen – dieser würde zur Abschaffung von Handelsbarrieren und Schutzzöllen und zur Einstellung von zahlreichen Antidumpingverfahren, die derzeit gegen ukrainische Produzenten laufen, führen. Denn allen Deklarationen zum Trotz wurde der „wirkungsvolle Algorithmus“ in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen Kiew und Moskau nicht gefunden. Im vergangenen Jahr haben beide Länder eher einen stillen Handelskrieg geführt und gegenseitig immer neue Schutzzölle für zahlreiche Warengruppen eingeführt.

■ Für die Ukraine wäre die Schaffung einer freien Handelszone in der gesamten GUS ein vorrangiges Ziel. Allerdings ist dieses Ziel kaum erreichbar – es widerspricht wegen der Praktiken der Preisbildung für Energieträger den Interessen Moskaus, da Erdöl und Erdgas russische Hauptexportgüter bleiben.

Für die Ukraine wäre die Schaffung einer freien Handelszone in der gesamten GUS ein vorrangiges Ziel. Allerdings ist dieses Ziel kaum erreichbar – es widerspricht wegen der Praktiken der Preisbildung für Energieträger den Interessen Moskaus, da Erdöl und Erdgas russische Hauptexportgüter bleiben. Auch die Positionen anderer Staaten sind schwer auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen – bisher konnten sich nicht einmal die Mitgliedstaaten der GUUAM auf eine Freihandelszone einigen.

Somit ist die Zukunft der GUS weiterhin ungewiss. Die Ernennung Kutschmas zum Ratsvorsitzenden der Gemeinschaft (bisher hat dieses Amt immer der russische Präsident bekleidet) auf dem GUS-Gipfel in Kiew Ende Januar zeugt laut einhelliger Meinung der Beobachter weniger von der Aufwertung der Rolle dieser Organisation in Kiew, sondern dokumentiert eher die persönlichen Ambitionen des ukrainischen Präsidenten. Kutschma konnte sich – mit Unterstüt-

zung Putins – insbesondere gegen den Widerstand von Weißrussland durchsetzen. Über den eigentlichen Stellenwert der Gemeinschaft spricht dagegen am besten die Tatsache, dass von den zwölf Präsidenten der GUS-Staaten vier dem Gipfel in Kiew ferngeblieben sind. Sicherlich wird Russland versuchen, die Gemeinschaft, in der es ohne Zweifel dominiert, für die Durchsetzung seiner eigenen Interessen – auch gegenüber der Ukraine – zu nutzen, doch mittlerweile kann Moskau mit größerem Effekt auf andere Instrumente zurückgreifen.

■ Welche Außenpolitik will die ukrainische Gesellschaft?

Sieht man die Meinungsumfragen, so kann man zumindest feststellen, dass die Integration in die EU eine breite Unterstützung in der ukrainischen Bevölkerung genießt. 61,3 Prozent der Befragten waren im Dezember vergangenen Jahres überzeugt, dass die Ukraine in der Zukunft der Europäischen Union beitreten soll, lediglich 16,5 Prozent haben sich dagegen ausgesprochen, 22,2 Prozent konnten keine Antwort geben. Im Vergleich zu einer ähnlichen Umfrage des Rasumkow-Zentrums vom Februar 2002 ist die Anzahl der Befürworter für die europäische Integration des Landes sogar um fast vier Prozentpunkte gestiegen. Ändert man jedoch die Fragestellung und fragt man nach den außenpolitischen Prioritäten, ergibt sich ein vollkommen anderes Bild: vor zwei Jahren haben sich rund 57 Prozent der Befragten für eine nähere Zusammenarbeit mit der GUS und Russland ausgesprochen. Fast die Hälfte aller außenpolitischen Experten halten dagegen die Kooperation mit der EU für die wichtigste Aufgabe der ukrainischen Politik.

■ Sieht man die Meinungsumfragen, so kann man feststellen, dass die Integration in die EU eine breite Unterstützung in der ukrainischen Bevölkerung genießt.

| | Bevölkerung | Experten |
|-------------------|-------------|------------|
| Europäische Union | 29 Prozent | 48 Prozent |
| Russland | 26 Prozent | 17 Prozent |
| GUS | 31 Prozent | 11 Prozent |
| USA | 5 Prozent | 11 Prozent |
| Andere Länder | 2 Prozent | 10 Prozent |
| Schwer zu sagen | 7 Prozent | 3 Prozent |

■ Tabelle 1: Prioritäten in der ukrainischen Außenpolitik

I Tabelle 2: Soll die Ukraine der EU beitreten?

| | Februar 2002 | Dezember 2002 |
|------------|--------------|---------------|
| Ja | 57,6 Prozent | 61,3 Prozent |
| Nein | 16,2 Prozent | 16,5 Prozent |
| Weiß nicht | 26,2 Prozent | 22,2 Prozent |

Quelle: Zentrum für Wirtschafts- und Politikforschung, 2000–2002

■ Insgesamt findet man in der Ukraine bei einer näheren Betrachtung trotz aller Europa-freundlichen Rhetorik der Regierung kaum Interessengruppen, die eine starke Lobby für die europäische Integration des Landes bilden könnten.

Insgesamt findet man jedoch in der Ukraine bei einer näheren Betrachtung trotz aller Europa-freundlichen Rhetorik der Regierung kaum Interessengruppen, die eine starke Lobby für die europäische Integration des Landes bilden könnten.

Erstens sind die Großindustrie sowie die Vertreter der finanzindustriellen Gruppen in ihren Geschäften nach wie vor in erster Linie auf Russland und den GUS-Raum orientiert. Die ukrainischen Oligarchen sind zu ihrem großen Reichtum ausschließlich im Ostgeschäft gekommen, dazu noch überwiegend in zwei Branchen – im Energiesektor und in der Metallurgie. Die Europäische Union interessiert sie zwar als potenzieller Absatzmarkt – dies gilt insbesondere für Stahl, Textilien oder Landwirtschaft – jedoch hat es sich erwiesen, dass der Zugang zu den europäischen Märkten für ukrainische Unternehmen schwierig ist. Die Branchenlobbys wollen eher den Status quo beibehalten – sie sind bereit, einige Unbequemlichkeiten (etwa die auferlegten Quoten oder drohende Dumpingverfahren) in Kauf nehmen, gleichzeitig wollen sie aber diverse Privilegien oder Steuererleichterungen weiter genießen. Denn immer noch gilt in der Ukraine der Grundsatz: nicht die effiziente Unternehmensführung, sondern die Nähe zur Macht und dadurch die Teilhabe an bestimmten Privilegien (zum Beispiel Lizenzen) sind für den Erfolg bei großen Geschäften entscheidend. An einer grundlegenden Reform, die alle Wirtschaftssubjekte gleichstellen würde, ist die Großindustrie kaum interessiert. Es waren verschiedene Branchenlobbys, die bisher den Großteil der Verstöße gegen das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zu verantworten hatten, indem sie sich in vielen Fällen mit Forderungen für diverse Präferenzen oder Schutzbarrieren gegen EU-Importe durchsetzten.

Zweitens ist es in der Ukraine nach der Unabhängigkeit nicht zu einem Wechsel der Eliten gekommen.

Zwar ist die junge Garde der Nomenklatura, die nicht selten der sowjetischen Jugendorganisation Komso-mol entstammt, viel pragmatischer als die alten Parteifunktionäre, die unter dem ersten Präsidenten Krawtschuk die leitenden Posten bekleidet hatten. Nach einer richtigen pro-europäischen Orientierung wird man beim Großteil der ukrainischen Beamten allerdings vergeblich suchen. Sicherlich wird man viele Ausnahmen finden, in Kiew mehr als in den Regionen, sie können das Gesamtbild jedoch kaum ändern.

Drittens kann man auch von ukrainischen regionalen Eliten, die ohne Zweifel über zu wenig Kontakte nach Europa verfügen, kaum Integrationsimpulse erwarten. Eine Ausnahme bilden hier die westlichen Grenzregionen (Polen ist beispielsweise für die Region Lemberg längst der wichtigste Handelspartner), doch sie sind wirtschaftlich zu schwach, um allein durch ihre Grenznahe die Politik in Kiew entscheidend zu beeinflussen.

Viertens üben heute die Parteien einen viel zu geringen Einfluss auf die Politik insgesamt und besonders auf die Außenpolitik aus, deren Grundzüge laut ukrainischer Verfassung durch den Präsidenten bestimmt werden.

Somit bleiben in der Ukraine heute nur drei Faktoren in der Gesellschaft, die eine stärkere Integration des Landes in Europa fördern können: die öffentliche Meinung, die mittelständischen Unternehmen und verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen. Alle drei nehmen derzeit jedoch kaum Einfluss auf die politische Meinungsbildung. Die Umfragewerte bezeugen zwar angeblich ein großes Interesse der Bevölkerung an der EU-Integration, die Rolle der öffentlichen Meinung in der ukrainischen Politik ist jedoch ziemlich gering, was übrigens durch die letzten Parlamentswahlen deutlich unter Beweis gestellt wurde. Auch bleibt es sehr wahrscheinlich, dass die Ukrainer kaum eine richtige Vorstellung von den europäischen Integrationsprozessen haben und insgesamt zu wenig über die EU wissen. Für sie ist der gewünschte Beitritt möglicherweise ausschließlich ein Licht am Ende des Tunnels der Wirtschaftsmisere (verschiedene Ergebnisse der Meinungsumfragen je nach Fragestellung sind ein klares Zeugnis dafür). Etwas deutlicher können wohl die Erwartungen des

■ **In der Ukraine bleiben heute nur drei Faktoren in der Gesellschaft, die eine stärkere Integration des Landes in Europa fördern können: die öffentliche Meinung, die mittelständischen Unternehmen und verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen. Alle drei nehmen derzeit jedoch kaum Einfluss auf die politische Meinungsbildung.**

Mittelstands formuliert werden – für kleine und mittlere Unternehmen handelt es sich in erster Linie mit einigen Ausnahmen weniger um direkte Handelskontakte mit den EU-Staaten, sondern mehr um faire Rahmenbedingungen im Wettbewerb, Transparenz und Übernahme der EU-Standards. Nur – der insgesamt stark unterentwickelte Sektor der mittelständischen Wirtschaft kann zwar seine Meinung artikulieren, gehört wird diese in der Regel aber nicht.

Auf der anderen Seite ist für die herrschenden Eliten eine engere Integration innerhalb der GUS kaum wünschenswert. Man befürchtet nicht ohne Grund eine weitere Verstärkung des russischen Einflusses, zumal der Druck aus Moskau mit dem harten, konsequenten und pragmatischen Kurs der Putin-Administration spürbar zugenommen hat. So weit wie Weißrussland gehen, das offenbar bereit ist, auf seine Unabhängigkeit zu verzichten, will Kiew heute auf jeden Fall nicht. Die Eliten und mächtigen Wirtschaftsgruppierungen sind zwar bereit, mit Russland und anderen GUS-Staaten eng zu kooperieren, auf Dauer sind jedoch die wirtschaftlichen Interessenkonflikte – insbesondere mit Russland – nicht zu übersehen. Man braucht Europa und den Westen in der heutigen Situation zumindest als Gegengewicht zum nördlichen Nachbarn. Auch hier sind die Eliten aus strategischer Sicht eher daran interessiert, den Status quo beizubehalten und die Politik des Lavierens – mal mit einem stärkeren Fokus auf Europa, mal auf Russland – fortzusetzen. Die letzten innenpolitischen Entwicklungen zeugen jedoch davon, dass das Land international zunehmend in die Isolierung gerät. Dies ist jedoch für die Eliten kaum wünschenswert. So kann man möglicherweise erwarten, dass demnächst einige politische Schritte unternommen werden, um die Lage etwas zu entspannen, etwa durch Zugeständnisse an die Opposition. Dies mag jedoch über das Fehlen einer echten Reformbereitschaft der heutigen Regierung nicht mehr hinwegtäuschen. Ohne wirksamen Reformdruck wird sich die Ukraine – vielleicht gegen den Willen und nicht im Interesse der heutigen Eliten und sicherlich gegen das Interesse ihrer Bevölkerung – immer mehr von Europa entfernen.