

Die Ukraine zwischen Russland und der EU

von Stefan Meister

Ohne umfassende innere Reformen in der Ukraine wird das Land dauerhaft Spielball russischer Interessen bleiben. Mit der Wahl des ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch ist die traditionelle Schaukelpolitik zwischen Russland und der EU erneut in die ukrainische Politik zurückgekehrt, ohne dass die grundlegenden Probleme des Landes angegangen werden. Die ukrainischen Eliten haben es selbst zu verschulden, dass sich ihr Land in einem desolaten wirtschaftlichen Zustand befindet. Russland versucht die strukturelle Abhängigkeit der Ukraine in der Wirtschafts- und Energiepolitik zu nutzen, um zentrale Bereiche der ukrainischen Wirtschaft durch eigene Unternehmen übernehmen zu lassen. Die EU hat es dagegen in der Vergangenheit versäumt, eine funktionsfähige Ukraine-Politik zu entwickeln. Wenn das Land nicht weiter politisch und ökonomisch stagnieren soll, muss Brüssel endlich ernsthaft beginnen, neue Instrumente für die Nachbarschaftspolitik zu entwickeln.

Innenpolitische Versäumnisse

Nach jahrelanger politischer Stagnation unter Präsident Viktor Juschtschenko war es fast schon überraschend, wie schnell der im Januar 2010 gewählte Präsident Janukowitsch alle wichtigen politischen Institutionen in der Ukraine unter Kontrolle bringen konnte. Dies ist auch eine Folge der Tatsache, dass die Orangene Koalition nicht dazu fähig war, das »window of opportunity« ihrer Regierungszeit zu nutzen, um grundlegende Reformen durchzusetzen und stabile politische Strukturen zu hinterlassen. In dieser Hinsicht erscheint es auf den ersten Blick positiv, dass die neue Führung in der Lage ist, politische Entscheidungen durchzusetzen. Negativ ist, dass sie diese Fähigkeit nicht einsetzt, um notwendige politische und wirtschaftliche Reformen voranzutreiben. Im Gegenteil, dieses Durchsetzungsvermögen wird dazu genutzt, um politischen Wettbewerb zu begrenzen und Medien zu kontrollieren. Gleichzeitig versucht Präsident Janukowitsch – ähnlich wie in der ersten Amtszeit der Präsidentschaft von Wladimir Putin in Russland – eine Machtvertikale zu errichten, ohne jedoch dafür die Instrumente und Ressourcen zu besitzen. Er hat weder eine Hausmacht z. B. im Geheimdienst oder Militär noch besitzt das Land umfassende Energieressourcen,

die die politische Führung unabhängig von Oligarchen machen könnten.

Auswirkungen der Innenpolitik auf die Außenpolitik

Das Fehlen struktureller innerer Reformen in der Ukraine in den letzten Jahren macht es einfacher für Russland, die eher russlandfreundlich eingestellte ukrainische Führung in seinem Sinn zu beeinflussen. Es dominieren weiterhin informelle Strukturen, Korruption und persönliche Kontakte. Die Eliten denken kurzfristig, wollen schnelle Gewinne abschöpfen und verfügen nicht über eine Strategie für die langfristige Entwicklung des Landes. Die von den Vorgängern hinterlassene hohe Verschuldung und Energieabhängigkeit von Russland schwächt die Verhandlungsposition der Ukraine im postsowjetischen Bargaining mit Moskau. Das sind ideale Bedingungen für Russland, um Einfluss auszuüben und eine bilaterale und multilaterale Wirtschaftsintegration voran zu treiben.

So ist der im April 2010 geschlossene Vertrag zur Verlängerung der Stationierung der russischen Schwarzmeer-Flotte in Sewastopol auf der ukrainischen Halb-

insel Krim bis 2042 im Tausch gegen einen Preisrabatt von 30 Prozent für Gaslieferungen kurzfristig positiv für die Ukraine. Dieser hilft, das Budgetloch zu stopfen, und entschärft den Konflikt um die Bezahlung der Gaslieferungen mit Russland. Langfristig erhöht dieses Abkommen jedoch die politische und ökonomische Abhängigkeit der Ukraine von Russland und verhindert notwendige Strukturreformen in der ukrainischen Energie- und Wirtschaftspolitik. So werden zentrale Reformen wie die Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien zur Verringerung des Gasverbrauchs oder die Beschleunigung eines strukturellen Wandels bei den energieintensiven Industrien im Osten des Landes weiter verschleppt.

Wirtschaftliche Integration mit Russland

Ferner erweist es sich als problematisch, dass innerhalb der ukrainischen Elite insbesondere unter den Oligarchen kein Konsens über die Beziehungen mit Russland existiert. Vertreter der aktuellen ukrainischen Regierung (u. a. Ministerpräsident Nikolaj Asarow) unterstützen die wirtschaftliche Integration mit Russland im Rahmen des Einheitlichen Wirtschaftsraumes. Im Wahlkampf wurde diese Integration von Vertretern der Präsident Janukowitsch nahe stehenden Partei der Regionen immer wieder propagiert und wird auch im Programm dieser neuen »Partei der Macht« zur wirtschaftlichen Entwicklung der Ukraine gefordert. Das Fehlen einer nachhaltigen außenpolitischen Strategie wird daran deutlich, dass Kiew in Brüssel einerseits ein Bekenntnis zur EU-Integration abgibt, während Janukowitsch gegenüber der russischen Führung das Interesse am Einheitlichen Wirtschaftsraum und der Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan andeutet. Daran werden auch unterschiedliche Interessen innerhalb der Partei der Regionen in Bezug auf die Außenpolitik deutlich.

Russland versucht, das »window of opportunity« mit der neuen, eher prorussischen Regierung zu nutzen, um strategisch wichtige Bereiche der ukrainischen Wirtschaft unter Kontrolle zu bringen und eine EU-/NATO-Integration der Ukraine zu verhindern. Beispiele sind das Abkommen über ein ukrainisch-rus-

sisches Gemeinschaftsunternehmen zwischen dem ukrainischen Flugzeugherstellern Antonow und der russischen Staatsholding OAK sowie die Diskussion über die Verschmelzung der Gasmonopolisten beider Länder Naftogas und Gazprom. Dabei helfen die noch aus der Sowjetunion bestehenden engen Verknüpfungen der ukrainischen und russischen Industrien, den Integrationsprozess voranzutreiben. Russland und die postsowjetischen Staaten sind weiterhin der wichtigste Absatzmarkt für ukrainische Industrieprodukte. Diese wirtschaftliche Abhängigkeit wird von Moskau auch genutzt, um politische Ziele durchzusetzen, wie die Verbindung zwischen vergünstigten Gaslieferungen und eine verlängerte Stationierung der Schwarzmeer-Flotte in Sewastopol zeigt. Damit wurde aus russischer Sicht ein wichtiges Ziel, nämlich die Verhinderung des NATO-Beitritts der Ukraine, mittelfristig erreicht.

Wirtschaftliche Ziele Russlands in Bezug auf die Ukraine sind: die Verschmelzung wichtiger russischer und ukrainischer Firmen und damit die Übernahme von strategischen Unternehmen in der Ukraine (Luftfahrt, Energie, Transport, Rohstoffe); wenn nicht die Übernahme, so doch die Kontrolle über das ukrainische Transitpipelinesystem, durch das knapp 80 Prozent der russischen Gaslieferungen in die EU-Mitgliedstaaten laufen; die Integration der Ukraine in russische Wirtschaftsinstitutionen (Zollunion und Einheitlicher Wirtschaftsraum). Moskau hat in den letzten Monaten über ständige zwischenstaatliche Treffen auf höchster Ebene und Kooperationsangebote einen Integrationsdruck auf die ukrainischen Eliten ausgeübt, dem diese widerstehen müssen. Die einseitige Abhängigkeit der ukrainischen Wirtschaft von der russischen erschwert die Ablehnung dieser Integrationsangebote, auch wenn sie nicht im ukrainischen Interesse liegen. Der ukrainische Widerstand gegen diesen Integrationsdruck steigt jedoch, wie das Gipfeltreffen zwischen den Präsidenten Janukowitsch und Medwedew Ende November 2010, welches keine greifbaren Ergebnisse brachte, gezeigt hat. Die ukrainischen Oligarchen haben kein Interesse an einem zu starken russischen Einfluss auf ihr Geschäft. Trotzdem führen das Fehlen einer Strategie zur Entwicklung des Landes sowie widersprüch-

liche Ziele innerhalb der ukrainischen Elite zu einer Schwächung der eigenen Position.

Die Ukraine und der postsowjetische Raum

Die Ukraine hat sich in den 20 Jahren seit ihrem Bestehen aus allen russischen Integrationsinstitutionen im postsowjetischen Raum herausgehalten. Kiew ist kein Mitglied der GUS, sondern nur teilnehmender Staat, außerdem nur assoziiertes Mitglied der Wirtschaftsunion, hat lediglich einen Beobachterstatus in der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft und ist kein Mitglied der von Russland dominierten sicherheitspolitischen Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit (ODKB). Diese Integrationsinstrumente haben zwar nur eine begrenzte Reichweite – so ist auch die Zollunion mit Belarus und Kasachstan aufgrund von mehr als 400 Ausnahmeregelungen noch keine funktionsfähige Institution. Andererseits besitzen sie symbolische Bedeutung und erhöhen durch ökonomische Anreize und die russische Dominanz den Einfluss Moskaus auf die Mitgliedsstaaten. Russland versucht, die Ukraine in diese Institutionen und insbesondere in die Zollunion zu drängen, ist sich aber andererseits der begrenzten Funktionsfähigkeit der Institutionen bewusst. Deshalb setzt es verstärkt auf bilaterale ökonomische Anreize und Sanktionen.

Während Russland seine Beziehungen mit den USA und der EU im Rahmen der neuen NATO-Politik und der Modernisierungspartnerschaft verbessert, benutzt es die negativen Auswirkungen der globalen Finanzkrise und die Strukturdefizite postsowjetischer Staaten, um diese ökonomisch und damit politisch stärker an sich zu binden. Das ist auch am Beispiel von Belarus zu beobachten, mit dem seit Monaten aufgrund verstärkten ökonomischen Drucks aus Russland ein Konflikt existiert. Der Erfolg dieser Strategie hat auch seine Ursachen in den begrenzten Angeboten der EU. Die EU hat keine funktionsfähigen Anreize für die postsowjetischen Staaten neben der Konditionalität durch ein Beitrittsangebot entwickelt. Existiert solch ein Angebot nicht, wie im Fall der Ukraine, so funktioniert auch der Konditionalitätsmechanismus und damit die Annäherung an die EU durch Reformen nicht.

Die EU und die Ukraine

EU-Reformforderungen mit langfristigen Anreizen wie wirtschaftliche Integration haben in der Vergangenheit zu keinen sichtbaren Reformfortschritten in postsowjetischen Staaten geführt. Die EU-Mitgliedsstaaten besitzen jedoch ein grundlegendes Interesse an einem Wandel in der Ukraine. Neben Sicherheitsinteressen in ihrer Nachbarschaft sind das vor allem Ziele wie Rechtsstaatlichkeit, offene Märkte, der Kampf gegen Korruption und berechenbare politische Strukturen. Es ist grundsätzlich auch für die EU nicht negativ, dass russischen Firmen in der Ukraine investieren. Solange jedoch viele russische Firmen oftmals in Verbindung mit der russischen Politik intransparente Strukturen in den postsowjetischen Staaten fördern und mit ihrer Tätigkeit die strukturellen Defizite dieser Ländern erhalten, ist es im europäischen Interesse, diesen Entwicklungen entgegenzuwirken.

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die EU-Mitgliedsstaaten neue Instrumente für die Nachbarschaftspolitik entwickeln, die tatsächlich relevant und wirksam für die postsowjetischen Staaten sind. Um die bestehenden langfristigen Reformzielen durchzusetzen, sollten kurzfristige Anreize unterbreitet werden, da postsowjetische Eliten in erster Linie kurzfristig denken. Denkbar sind ökonomische Anreize wie Kredite, die schrittweise Abschaffung von Visen oder die Entwicklung gemeinsamer Infrastrukturprojekte z. B. im Bereich der Modernisierung von Energie- und Pipelineinfrastruktur. Gleichzeitig muss es klare Sanktionsmechanismen bei Nichterfüllung von Abkommen geben. Dem Internationalen Währungsfond ist es mit der Verknüpfung der Vergabe von Krediten mit einem Reformprogramm gelungen, erste Erfolge in der Ukraine zu erzielen. So wurde der Inlandspreis für Gas für Haushalte ab August 2010 um 50 Prozent angehoben. Weitere Reformen im Steuerbereich und Bankensektor sollen auf diese Weise durchgesetzt werden. Dabei werden quartalsweise die gesetzten Reformerziele auf Erfolg überprüft und bei positivem Ergebnis weitere Kredite freigegeben. Dieses Modell könnte auch wegweisend für die EU sein.

Weiterhin sollte ein Zwei-Wege Ansatz stärker entwickelt werden: Neben dem Dialog mit der politischen Führung sollte die EU den Austausch mit anderen relevanten Gruppen in der Ukraine ausbauen. Dies könnten neben der Intensivierung des Dialogs mit der Zivilgesellschaft im Rahmen der Östlichen Partnerschaft neue Foren und Austauschmöglichkeiten mit kleinen und mittleren Unternehmen sein. Wichtig ist, dass die EU in ihrem Wertedialog konsequent bleibt und die Partner für diesen Austausch im Land sichtbar unterstützt.

Die Zukunft selbst gestalten

Ohne grundlegende Strukturreformen in der Ukraine wird das bestehende Abhängigkeitsverhältnis von Russland fortbestehen. Die ukrainische Position, zwischen Russland und der EU wählen zu müssen, erscheint in dieser Hinsicht als eine künstliche Diskussion, fällt es

doch Russland viel leichter, die Ukraine zu beeinflussen. Erst mit inneren Reformen kann sich die Ukraine zu einem unabhängigen Land entwickeln, welches nicht zwischen der EU und Russland zu wählen hat, sondern eine Integration in bestimmten Bereichen mit der EU vorantreiben und trotzdem weiterhin ein enges Verhältnis zu Russland pflegen kann.



Dr. Stefan Meister
<meister@dgap.org>