

A decorative graphic consisting of a grid of dots in various shades of gray and red, arranged in a pattern that suggests a map or a network of connections.

# Das Freihandelsabkommen mit der Europäischen Union (DCFTA)

## Potential für Reformen der ukrainischen Gesellschaft und die Modernisierung der ukrainischen Wirtschaft

INA KIRSCH VAN DE WATER

August 2011

- Die EU ist der wichtigste Handelspartner der Ukraine. Das Assoziierungsabkommen mit der EU (geplante Initialisierung im Dezember 2011, Unterzeichnung Mitte 2012) wird den demokratischen Wandel und die soziale und wirtschaftliche Entwicklung in der Ukraine fördern. Das Abkommen ist von beiderseitigem Nutzen und entspricht dem neuen Ansatz in der Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union.
- Die vertiefte und umfassende Freihandelszone (DCFTA) ist fester Bestandteil des Assoziierungsabkommens. Es sieht den schrittweisen Abbau von Handelshemmnissen und die Angleichung der Rechtsvorschriften vor und öffnet der Ukraine durch die Übernahme von 80 Prozent des *acquis communautaire* die wirtschaftliche Integration in den europäischen Binnenmarkt.
- Die Ukraine braucht die Unterstützung und das Verständnis der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung weitreichender demokratischer und wirtschaftlicher Reformen. Die Ukraine ist heute stärker denn je nach Europa ausgerichtet. Es liegt in der beiderseitigen Verantwortung, dass diese einmalige Gelegenheit genutzt wird.
- Die mit dem Freihandelsabkommen verbundenen Reformen werden es der Ukraine ermöglichen, ihre Wirtschaft und Strukturen zu modernisieren und damit das vorhandene Entwicklungspotential auszunutzen. Für europäische Investoren öffnet sich ein unterentwickelter Markt mit 45,7 Millionen potentiellen Konsumenten und hoch qualifizierten Arbeitskräften, der das Tor zu anderen Staaten in der Region öffnet.
- Am Erfolg der Partnerschaft mit der Ukraine, die der wichtigste Partner der östlichen Nachbarschaftspolitik ist, wird sich die Europäische Union als *global player* messen lassen müssen. Die Ukraine gilt als das Modellland in der EU-Nachbarschaftspolitik, die bisher nur in beschränktem Maße erfolgreich war.



In diesem Jahr begeht die Ukraine den 20. Jahrestag ihrer Unabhängigkeit. Gleichzeitig könnte es auch das Jahr des Beginns der entscheidenden Etappe für die europäische Integration des Landes werden.

Die Verhandlungen über ein einzigartiges Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine stehen vor dem Abschluss. Beide Seiten haben ihren eindeutigen politischen Willen erklärt, die Verhandlungen bis zum EU-Ukraine-Gipfeltreffen Mitte Dezember 2011, während der polnischen EU-Ratspräsidentschaft, zu beenden.

Das Besondere an diesem Assoziierungsabkommen ist, dass es in seiner Bedeutung für die regionale Zusammenarbeit und seinem Umfang, in dem die europäische Integration der Ukraine erfolgen soll, weit über alle bisherigen von der EU geschlossenen Verträge mit Ländern ohne Kandidatenstatus hinausgeht.

Am Ende der Umsetzung des Abkommens könnte in voraussichtlich zehn bis 15 Jahren eine Integration der Ukraine in die Europäische Union stehen, die nur mit der Norwegens oder der Schweiz vergleichbar ist. Dieses Assoziierungsabkommen hat Modellcharakter für alle an der östlichen Partnerschaft (EaP) beteiligten Länder.

Die EU arbeitet mit diesen in verschiedenem Umfang auf den Abschluss und die Umsetzung von Assoziierungsabkommen hin, die nach Möglichkeit die Schaffung vertiefter und umfassender Freihandelszonen (DCFTA) vorsehen.<sup>1</sup> Die EU verhandelt derzeit mit fünf östlichen Partnern Assoziierungsabkommen, von denen die meisten auch den Abschluss von DCFTAs vorsehen.

Seit einiger Zeit gibt es seitens der EU eine verstärkte Flexibilität, die es dem jeweiligen östlichen Partnerland ermöglicht, selbst das Tempo zu bestimmen, mit dem es Integration und Reformen vorantreiben will. Partnerländer, die zu nachhaltigen Anstrengungen bereit sind, können mit Unterstützung der EU im Rahmen dieser Abkommen eine entsprechende Kohärenz der Rechtsvorschriften und Institutionen erreichen. Die Abkommen sehen eine Angleichung an die Rechtsvorschriften, Normen und Standards der EU vor, die schrittweise zur wirtschaftlichen Integration in den Binnenmarkt führen.

1. Europäische Kommission Brüssel, den 25.5.2011; KOM(2011) 303; Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com\\_11\\_303\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_de.pdf)

Die Ukraine ist das einzige Land, das bereits über ein DCFTA verhandelt. Der Europäische Rat hat der Europäischen Kommission im Juni 2011 auch ein Verhandlungsmandat für die Republik Moldau erteilt. Es wird hier damit gerechnet, dass sich diese Verhandlungen viel einfacher gestalten werden und diese in zwei Jahren beendet werden können. Dieses wäre auch für die Ukraine von Vorteil, da beide Länder gemeinsam die Integration in die EU vorantreiben könnten und damit an Einfluss gewinnen würden. Und auch der Ratifizierungsprozess könnte weitgehend parallel verlaufen. Mit drei anderen Ländern wird derzeit nur über ein Assoziierungsabkommen verhandelt.

Die Ukraine hat sich im Rahmen ihres WTO-Beitritts 2008, für den sich die Europäische Union vehement eingesetzt hat, dazu verpflichtet, ihre Ausfuhrabgaben schrittweise zu senken, ohne jedoch die Zölle vollständig zu beseitigen. Gleichzeitig vereinbarten die EU (damals noch EG) und die Ukraine, gleich im Anschluss an den WTO-Beitritt, in einem Freihandelsabkommen sämtliche Exportzölle zwischen der EU und der Ukraine abzuschaffen. Die im Rahmen der WTO eingegangenen Verpflichtungen verbieten es der Ukraine heute weitgehend, sich an der zwischen Russland, Kasachstan und Belarus geschaffenen Zollunion (RBK) zu beteiligen. Würde die Ukraine der Zollunion doch beitreten, dann hätte die Ukraine Strafabbgaben zu erwarten, die mögliche wirtschaftliche Vorteile zunichte machen würden (s. u., russische Interessen).

Die Entscheidung, Verhandlungen über ein neues EU-Ukraine-Assoziierungsabkommen aufzunehmen, welches ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und der Ukraine beinhaltet, wurde bereits im März 2007 getroffen. Entsprechende Verhandlungen wurden im Februar 2008 begonnen.

Die Ukraine hat, in Anerkennung der Tatsache, dass ein Beitrittsantrag zur EU zum damaligen Zeitpunkt aussichtslos gewesen wäre, die EU darum ersucht, ein Assoziierungsabkommen zu verhandeln, welches einem Beitrittsabkommen möglichst nahekommt.<sup>2</sup> Konkret bedeutet dies, dass die Ukraine heute ein Abkommen verhandelt, welches, wenn es nach einer Übergangszeit

2. European Commission: COM(2008) 79 final 2008/0031 (ACC), 2008/0031 (ACC), Proposal for a COUNCIL DECISION on the conclusion of an Agreement in the form of an Exchange of Letters between the European Community and Ukraine concerning the elimination by Ukraine of export duties on trade in goods. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0079:FIN:DE:PDF>



von bis zu zehn Jahren vollständig umgesetzt ist, bis zu 80 Prozent des *acquis communautaire* der EU, also der Gesetzgebung der EU, übernommen haben wird.

Ziel des Freihandelsabkommens ist der schrittweise Abbau von Handelshemmnissen und die Angleichung von Rechtsvorschriften in für den Handel relevanten Bereichen, zu denen insbesondere Wettbewerbsrecht und öffentliches Auftragswesen gehören, aber auch Tier- und Pflanzengesundheit, Tierschutz, Zoll- und Grenzverfahren. Die Öffnung der Märkte in allen Bereichen erfolgt stufenweise und wird mit einer allmählichen Rechtsangleichung an die EU-Gesetzgebung sowie institutionellen Reformen in der Ukraine einhergehen. Der Grad der Marktöffnung seitens der EU hängt von der Umsetzung wirtschaftspolitischer und administrativer Reformen in der Ukraine ab.

Handelsbestimmungen spielen in dem Assoziierungsabkommen mit der Ukraine eine wesentliche Rolle, aber auch andere Kapitel besitzen ein vergleichbares Reformpotential für die Wirtschaft und Gesellschaft.

Neben den Kapiteln Handel und handelsbezogene Fragen, Energie sowie Wirtschaft und sektorale Zusammenarbeit sind die Kapitel Politischer Dialog und Reformen sowie Justiz, Inneres und Sicherheit gleichbedeutende Bestandteile des Assoziierungsabkommens. Hinter dem Kapitel Justiz und Inneres verbirgt sich unter anderem auch die Umsetzung des Aktionsplans für Visae erleichtierungen. Visa- und damit Reisefreiheit nennen die Bürger der Ukraine als wichtigstes Anliegen gegenüber der Europäischen Union. Es ist daher ein großer Anreiz für die Regierung der Ukraine, die mit dem Aktionsplan zur Visaliberalisierung verbundenen Reformen im Bereich Justiz und Inneres schnellstmöglich umzusetzen. In der Mitteilung der Europäischen Kommission zur Neuausrichtung der Nachbarschaftspolitik wird die herausragende Bedeutung von Mobilität und persönlichen Kontakten für die Förderung des gegenseitigen Verständnisses und der wirtschaftlichen Entwicklung hervorgehoben.<sup>3</sup>

3. »Mobilität und persönliche Kontakte sind für die Förderung des gegenseitigen Verständnisses und der wirtschaftlichen Entwicklung von entscheidender Bedeutung. Sie sind unverzichtbare Voraussetzungen für den Handel, insbesondere den Handel mit Dienstleistungen, für den Austausch von Ideen, die Verbreitung von Innovationen, die Behandlung beschäftigungs- und sozialpolitischer Fragen und den Aufbau starker Beziehungen zwischen Unternehmen, Universitäten und Organisationen der Zivilgesellschaft«, Europäische Kommission in »Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel«.

## Interessen der ukrainischen Politik und Wirtschaft

Die Frage der europäischen Integration der Ukraine ist für die amtierende ukrainische Regierung politikbestimmend. Hierbei spielt sicher auch die Nähe der Partei der Regionen zur ukrainischen Wirtschaftselite eine wichtige Rolle. Die große Mehrheit der ukrainischen Wirtschaftsführer verspricht sich von dem Freihandelsabkommen mit der EU die Erschließung des weltweit größten Binnenmarkts. Verbunden damit wären eine Zunahme ausländischer Direktinvestitionen und eine positive Entwicklung des wirtschaftlichen Umfelds. Anzumerken ist hier, dass das Wählerpotential der Partei der Regionen heute weitestgehend aus den Arbeitnehmern im produzierenden Gewerbe besteht, die zunächst am meisten von den mit den Reformen verbundenen sozialen Einschnitten betroffen sein werden.

Moderne Volkswirtschaften sind durch ein hohes Maß an Wettbewerb und ein begrenztes Maß an Staatshilfen gekennzeichnet. Dieses fördert Innovation und Unternehmergeist und trägt mittelfristig zum gesellschaftlichen Wohlstand bei. Es ist daher auch das europäische Modell einer modernen sozialen Marktwirtschaft, welches die amtierende ukrainische Regierung langfristig anstrebt.

Derzeit ist die ukrainische Wirtschaft noch das Gegenteil von dem, was die Regierung anstrebt. Die Wirtschaft ist gekennzeichnet von begrenztem Wettbewerb und einem weitreichenden, undurchschaubarem System von Staatshilfen. Alle Lebensbereiche sind von Korruption erfasst, ein System der Staatswirtschaft und damit verbunden ein hohes Maß an Bürokratie behindern die wirtschaftliche Entwicklung. Das Wirtschaftsklima ist daher für die meisten Unternehmer eher schlecht und ein lebendiger Mittelstand, in modernen Wirtschaften treibende Kraft für Wirtschaftsreformen, kann sich kaum entwickeln.

Doch Reformen brauchen Zeit, Mut und Durchhaltevermögen. Das derzeitige politische Klima in der Ukraine, geprägt durch heftige Auseinandersetzungen zwischen Mehrheits- und Oppositionsparteien, häufig auch auf der Straße ausgetragen, ist einer schnellen Umsetzung der Reformen nicht förderlich. Dennoch hat die ukrainische Regierung 2010, auf Druck der EU und des Internationalen Währungsfonds (IMF) ein ehrgeiziges Reformprogramm beschlossen, welches die Steuer- und



Rentengesetzgebung grundlegend ändern, Privatisierungen fördern und zur Deregulierung staatlichen Handelns führen soll. Sollten diese Reformen wie geplant umgesetzt werden, erwarten Analysten eine erhebliche Verbesserung des Wirtschaftsklimas.<sup>4</sup>

Das zu unterzeichnende Assoziierungsabkommen unterstützt diese Entwicklung und gibt eine Richtschnur für weitere Reformen, an der sich die Regierung beim Umbau der Wirtschaft orientieren kann.

In den die Handelsfragen betreffenden Kapiteln werden u. a. auch die Anpassung des Vergaberechts, des Wettbewerbsrechts, die Vergabe von Staatshilfen und Fragen des Gesundheits- und Verbraucherschutzes geregelt. Diese Reformen werden längerfristig ukrainische Produkte wettbewerbsfähig machen. Heute und in den nächsten Jahren sind die erforderlichen Reformen kostenintensiv und werden zunächst zur Schließung zahlreicher Unternehmen führen.

Ein anschauliches Beispiel hierfür findet sich in einer, im Auftrag der EU verfassten und im Juni 2011 veröffentlichten Studie, die empfiehlt, bis zum Jahr 2016 insgesamt 29 Kohlegruben zu schließen. An dieser Stelle sei an die erheblichen politischen Schwierigkeiten bei der Schließung der Bergwerke in Nordrhein-Westfalen erinnert, um sich vorzustellen, zu welchen sozialen Verwerfungen es hierbei in der Ukraine kommen kann. Die Lage wird noch dadurch verschärft, dass es kaum finanzielle Mittel für staatliche Umstrukturierungsmaßnahmen gibt und bisher kaum private Investoren anwesend sind. Wurde diese Art von Reformen in den Beitrittsstaaten Mittel- und Osteuropas noch weitgehend durch Strukturmittel der Europäischen Union gestützt, muss die Ukraine die Kosten weitestgehend alleine tragen, da sie als Nicht-Beitrittskandidat keinen Zugriff auf diese EU-Gelder hat. Dennoch erarbeitet das ukrainische Ministerium für Energie und Kohleindustrie zusammen mit Experten der EU einen Masterplan zur Reform des Kohlesektors, der diesen Empfehlungen Rechnung tragen wird.<sup>5</sup> Die EU unterstützt den ukrainischen Energiesektor mit 8,9 Millionen Euro im Rahmen des *Capacity Building Programme* bei der Ausarbeitung eines Masterplans im Kohlesektor.

Ein anderes Beispiel ist das auf der Hand liegende Reformpotential in der Landwirtschaft und der Lebensmittelproduktion, das für die Ukraine von besonderem Interesse ist.<sup>6</sup> Die EU wird der Landwirtschaft der Ukraine nur in sehr beschränktem Umfang Zugang zum europäischen Binnenmarkt gewähren. Vor vier Jahren haben die EU-Mitgliedsstaaten, also auch Deutschland, der Europäischen Kommission ein sehr striktes Verhandlungsmandat erteilt. Dieses lässt den Verhandlungsführern der Europäischen Kommission kaum Spielraum. Eine Ausdehnung des Mandats hätte, wie zum Beispiel bei Bioethanol und Mais, im Interesse der europäischen Verbraucher sein können. Dennoch werden auch im Agrarsektor die ukrainischen Verbraucher und längerfristiger auch die ukrainischen Produzenten von der Reform des Landwirtschaftssektors profitieren. Schon heute wird deutlich, dass der tariffreie Zugang der europäischen Industrie zu einem verstärkten Wettbewerb in der Ukraine und damit einhergehend zu einer verbesserten Produktqualität führen wird. Investitionen in- und ausländischer Investoren, als Folge wirtschaftlicher Reformen, werden voraussichtlich die Produktivität steigern, wie die Erfahrung anderer Länder beweist. Dieses wiederum dürfte zu einer Zunahme der Getreide- und Ölpflanzenexporte führen.

Aus dieser eigentlich positiven Entwicklung erwächst ein neues Problem, welches gleichzeitig eine Chance darstellt. Die ukrainischen Agrarexporte konzentrieren sich heute im Wesentlichen auf die GUS-Staaten und zum Teil auf Nordafrika. Durch eine verstärkte Produktivität dürften die Produktionspreise fallen, was dem ukrainischen Verbraucher zum Vorteil gereichen würde. Andererseits erfordert eine solche Entwicklung die Erschließung neuer Märkte.

Die ukrainischen Verbraucher werden, so zeigen die Erfahrungen in früheren EU-Beitrittsländern, zunächst auf die qualitativ höherwertigen, aus der EU stammenden Produkte zurückgreifen. Daher bedarf die ukrainische Getreideproduktion dringend der Qualitätsverbesserung, um im Inland und vor allem auch weltweit konkurrenzfähig zu sein. Ein Ausbau der Marktposition in Nordafrika und Exporte in erheblichem Umfang in die

4. Ukrainian Economy, Dragon Capital, 6.4.2011: Reforms in Ukraine: Assessing Current and Potential Progress.

5. <http://www.eu-coalsector.com.ua/site/en/>

6. A preliminary analysis of the impact of a Ukraine-EU free trade agreement on agriculture, [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2010/04/06/000158349\\_20100406083430/Rendered/PDF/WPS5264.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2010/04/06/000158349_20100406083430/Rendered/PDF/WPS5264.pdf)



Türkei wären dann möglich. Nach Abschluss der Verhandlungen über das DCFTA ist sehr schnell mit einem Abschluss der Verhandlungen über eine Freihandelszone der Ukraine mit der Türkei zu rechnen. Die Türkei, die in einer Zollunion mit der Europäischen Union ist, wartet derzeit mit dem Abschluss der Verhandlungen auf das verhandelte Assoziierungsabkommen. Die Abkommen mit den EFTA-Ländern, bereits verhandelt, werden ebenfalls angepasst. Dieses wird jedoch keine wesentlichen Auswirkungen haben, anders als das Freihandelsabkommen mit der Türkei.

Internationale Investoren erwarten von der Ukraine in erster Linie eine verbesserte Infrastruktur, die Eindämmung von Korruption, Bürokratieabbau sowie klare Steuer- und Zollbestimmungen. Die Ukraine verfügt schon heute über ein hohes Potential an jungen ausgebildeten Fachkräften in innovativen Bereichen wie dem IT-Sektor oder in der Umwelttechnik. Beides sind Wachstumsbranchen in Europa.<sup>7</sup> Ukrainische Technologieexporte konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Länder der GUS, was sich mit der Öffnung des EU-Binnenmarkts jedoch ändern könnte. Hier zeichnet sich ein Potential für Direktinvestitionen ab, die durch den Zugang zum EU-Binnenmarkt ermöglicht werden. Bereits heute kommt der wesentliche Anteil von Investitionen (40 Prozent) für Hochtechnologieimporte aus der EU.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass das DCFTA zu einer erheblichen Verflechtung der ukrainischen Wirtschaft mit den EU-Wirtschaften führen wird. Dieses wird wiederum dazu beitragen, das allgemeine Wirtschaftsklima, die Rechtsstaatlichkeit, die Korruptionsbekämpfung und damit die Investitionsbereitschaft in der Ukraine zu verbessern.

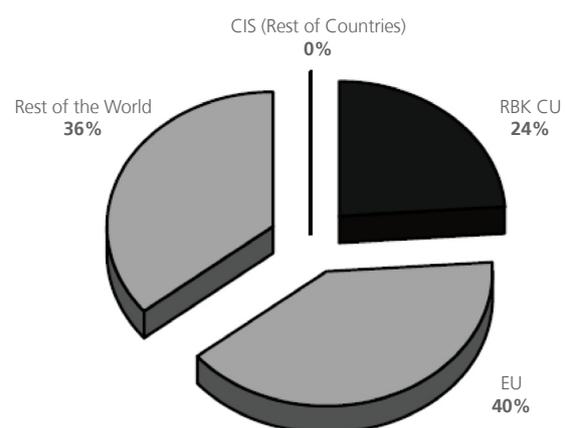
Eine solche Entwicklung hätte wiederum positive Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse der Bürger im Land und das allgemeine politische Klima. Die jeweilige Opposition, heute angeführt von der ehemaligen Premierministerin Julia Tymoschenko, wird sich einer solchen Entwicklung kaum entgegenstellen. Es wird auch Aufgabe der EU sein, die Mehrheitsparteien zur Beteiligung der dann hoffentlich konstruktiver agierenden Opposition zu motivieren.

7. Ernst & Young: Ukraine Foreign Direct Investment (FDI) European Attractiveness Survey results, Ernst & Young 2011.

Der ukrainische Präsident Viktor Yanukovich hat den erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen zum Assoziierungsabkommen noch in diesem Jahr zu seiner persönlichen Sache gemacht. Die Ernennung des ersten Vize-Premierministers Andriy Klyuev zum politischen Verhandlungsführer im Oktober 2010, zu einem Zeitpunkt, als die Verhandlungen am Scheidepunkt standen, macht deutlich, wie wichtig der von der Partei der Regionen geführten Regierung die europäische Ausrichtung der Wirtschaft in der Ukraine ist. Im Herbst 2010 standen die Chefunterhändler vor der Wahl, entweder die Verhandlungen zu beschleunigen und erfolgreich abzuschließen oder für einige Jahre auf Eis zu legen, bis sich die politische Lage in der Ukraine gebessert hätte. Aus den sich schon über drei Jahre hinziehenden, weitgehend ergebnislosen Verhandlungen waren keine Resultate mehr zu erwarten. Die Ernennung des »Entscheiders« Klyuev, der die direkte Kommunikation mit Brüssel gesucht hat, hat den Verhandlungen neues Leben eingehaucht, vorherigen Erklärungen folgten nun Taten und schnelle Entscheidungen.

Es sei angemerkt, dass auch die Europäische Union nicht immer glücklich, oft wenig flexibel und teilweise ohne das nötige Einfühlungsvermögen agiert. Viele Probleme entstehen durch verschiedene, aneinander vorbei agierende Kommunikationsstrukturen. In der EU müssen mindestens 27 Minister und ein Kommissar einer Ent-

**Bild 1:** Geographische Verteilung von High-Tech Importen in die Ukraine<sup>8</sup>



Quelle: UN Comtrade, OECD, IER estimates

8. International Renaissance Foundation: INEXPEDIENCY OF UKRAINE'S PARTICIPATION IN THE CUSTOM UNION OF BELARUS, KAZAKHSTAN AND RUSSIA, [http://www.eu.prostir.ua/files/1306237484183/19\\_05\\_2011\\_analytics%20\\_VG\\_final\\_en%20\(2\).pdf](http://www.eu.prostir.ua/files/1306237484183/19_05_2011_analytics%20_VG_final_en%20(2).pdf)



scheidung zustimmen. Entscheidend sind die Vorarbeiten der Dienste der Europäischen Kommission, während in der Ukraine noch immer das Wort des Präsidenten, Premierministers oder wie im konkreten Fall des Vize-Premiers ausreicht, um zunächst politische Entscheidungen herbeizuführen und diese anschließend technisch umzusetzen. Während die EU eher von unten nach oben arbeitet, ist es im Fall der Ukraine genau umgekehrt. Dieses führt zu erheblichen Abstimmungs- und Kommunikationsproblemen. Bis zum Greifen einer noch zu entwickelnden neuen Verwaltungskultur in der Ukraine werden beide Seiten verstärkt Anstrengungen unternehmen müssen, um diese Kommunikationsbarrieren zu überwinden. Das Europäische Parlament hat daher unlängst die Europäische Kommission aufgefordert, eine EU *Advisory Group* einzusetzen. Dies beinhaltet, dass in allen Schlüsselministerien und im Parlament im beiderseitigen Einverständnis EU-Berater arbeiten, deren Aufgabe es ist, die direkte Kommunikation und das gegenseitige Verständnis zu fördern. Dieses Modell hat sich bereits in Armenien und seit einiger Zeit auch in der Republik Moldau bewährt.

Nicht übersehen werden darf, dass es eine kleinere Gruppe von ukrainischen Oligarchen gibt, deren Existenz und Einfluss mittelfristig durch die Wirtschaftsreformen bedroht sind, die deshalb keinen Wettbewerb sondern eine Zusammenarbeit mit Russland wünschen. Die Erklärung des für Russland- und GUS-Fragen bevollmächtigten Vertreters der Ukraine, Valeriy Muntian, der Anfang 2011 einen Beitritt der Ukraine zur russischen Zollunion in Aussicht gestellt hat, muss in diesem Licht gesehen werden. Mehrheitlich vertreten die Oligarchen aber einen europäischen Kurs. Vertreter dieser Gruppe finden sich sowohl im Lager der Mehrheitsparteien (Rinat Akhmetov, reichster Mann der Ukraine, Stahlproduzent, Präsident von Shaktar Donetsk; Dmytro Firtash ehemals RosUkr Energo, heute Titanium- und Chemieunternehmen, Bankensektor) wie aber auch der Opposition (u. a. Sergey Taruta, Stahlproduzent; Petro Poroshenko, Textilmagnat; Kostyantyn Zhevago, Mehrheitseigner von Ferrexpo; Vitali Gaiduk, ehemals ISD Stahl).<sup>9</sup>

Es kommt hinzu, dass die heutige Opposition in ihrer Regierungszeit nach der Orangen Revolution keine wirtschaftlichen Erfolge nachweisen konnte, die zu der politisch reklamierten europäischen Integration

geführt hätten, die aber heute möglich scheinen. Es ist Teil der Kultur der politischen Auseinandersetzung in der Ukraine, dem politischen Gegner Erfolge selbst dann nicht zu gönnen, wenn diese im Einklang mit der eigenen Programmatik und/oder dem Interesse der Bevölkerung sind.

## Interessen der Europäischen Union

Die Ukraine ist das Zugpferd der Europäischen Union im Rahmen der östlichen Partnerschaft. Scheitert die Europäische Union strategisch, politisch und wirtschaftlich in der Ukraine, scheitert sie gleichzeitig auch als ein Hauptakteur in der internationalen Politik. Wird die Ukraine endgültig Teil eines europäischen Politik- und Wirtschaftsmodells, so gewinnen die Europäische Union und ihr politisches Modell an Stärke und Einfluss. Ein Scheitern ist daher für die EU so gut wie ausgeschlossen.

Die Ukraine ist ein europäisches Land, mit einer für die EU besonders bedeutsamen geopolitischen Lage und einer 1500 km langen Grenze zu Russland. Sie ist direkter Nachbar der EU-Mitgliedsstaaten Polen, Rumänien, Ungarn und der Slowakei. Außerdem entwickelt die Ukraine verstärkte Wirtschaftsbeziehungen zu China. Nicht zu vergessen ist die Frage des ungelösten Grenzverlaufs mit einem weiteren östlichen Partner der EU, der Republik Moldau.

Mit 45,7 Millionen Einwohnern ist die Ukraine das einzige der Länder der östlichen Partnerschaft, welches eine herausragende strategische und wirtschaftliche Bedeutung für die Europäische Union hat, einerseits als sich entwickelnder Markt, andererseits als Transitland für russisches Gas. Deshalb stellt eine unzureichend integrierte Ukraine eine politische und wirtschaftliche Schwachstelle für Europa dar. Eine instabile Ukraine würde zu weit reichender Instabilität an der östlichen Außengrenze der Europäischen Union führen, das europäische Modell wäre diskreditiert. Am ukrainischen Modell richtet sich die gesamte östliche EU-Nachbarschaftspolitik aus, an der sich auch die neue Nachbarschaftspolitik im Süden der EU orientiert. Die USA haben bereits heute weitestgehend ihre Entwicklungshilfe im östlichen Teil Europas mit dem Argument eingestellt, dass dies Aufgabe der Europäer sei. Nun gilt es, diese neue Verantwortung als *global player* auch umzusetzen. Andererseits eröffnet die Ukraine

9. Ukraine election divides oligarchs; Financial Times; 15.1.2010.



der EU politisch und wirtschaftlich den Zugang zu anderen GUS-Ländern. Sollte Kiew es in den nächsten Jahren schaffen, die in Artikel 2 EUV festgeschriebenen Grundwerte im eigenen Land umzusetzen und würde die EU der Ukraine entsprechend Artikel 49 EUV<sup>10</sup> eine Mitgliedschaft in der EU in Aussicht stellen, könnte die Ukraine, wie zum Zeitpunkt der Aufnahme der Verhandlungen zum Assoziierungsabkommen vor vier Jahren anvisiert, zum europäischen Erfolgsmodell werden. Dieses hätte erhebliche positive Auswirkungen auf die östlichen Nachbarn der Europäischen Union und würde politische und wirtschaftliche Veränderungen in der ganzen Region fördern.

Der kanadische Wissenschaftler Jacques Chrétien hat bereits vor einigen Jahren die These aufgestellt, dass die Ukraine in 30 Jahren entscheidend für Europa sein wird, weil sie entweder die Hegemonie Chinas an den Außengrenzen der EU begründen oder die Basis einer euroatlantischen Gesellschaft, die sich bis an die Grenzen Chinas erstreckt, schaffen wird.<sup>11</sup>

Die EU ist der wichtigste Handelspartner der Ukraine, ein Drittel des Außenhandels des Landes wird mit den Mitgliedsstaaten der EU abgewickelt. Deutschland ist, nach den USA, der zweitwichtigste Investor in der Ukraine, während Polen mit Abstand die meisten Arbeitsplätze in der Ukraine schafft.<sup>12</sup> In den vergangenen fünf Jahren kamen Investoren vornehmlich aus den USA (zwölf Prozent), Deutschland (zwölf Prozent), Russland (zehn Prozent) und Frankreich (acht Prozent). Betrachtet man die

Wertschöpfung 2010, so war die EU mit Abstand wichtigster Investor (54 Prozent), gefolgt von Russland (15,6 Prozent). Die deutsche Wirtschaft ist mit zahlreichen Unternehmen in der Ukraine vertreten, darunter Leoni, Claas, SSI Schäfer Shop, Big Dutchman, Bayer, Henkel Group, Rheinmetall, Rhenus Logistics, YKK, BASF, HELM, Dyckerhoff Zement International, Heidelberg Cement, Praktiker, Siemens, Meffert Farbwerke, Heidelberger Druckmaschinen, BRINKMANN, Ratiopharm International GmbH, Rehau etc. Das schlechte Investitionsklima in der Ukraine, bestimmt durch anhaltende Korruption, verspätete Steuerrückzahlungen und Zollerstattungen verhinderte bisher die Ausschöpfung des vorhandenen Investitionspotentials.

Die Weltbank hat im *Country Economic Memorandum* die strategische Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen für die Modernisierung der Ukraine dargelegt. Bisher waren die Investoren in Erwartung verbesserter rechtlicher Rahmenbedingungen zurückhaltend. Die Unterzeichnung des Freihandelsabkommens mit der EU wird aller Voraussicht nach ein deutliches Signal aussenden, dass sich die Ukraine zur Durchführung von Wirtschaftsreformen verpflichtet. Investoren rechnen damit, dass zukünftig Exportbeschränkungen (einschließlich Exportabgaben) und Eingriffe in den Agrarsektor der Vergangenheit angehören werden. Die Weltbank geht davon aus, dass die Anpassung der rechtlichen Grundlagen für staatliche Vergabeverfahren für mehr Transparenz sorgen wird und das der Abbau von Hindernissen für den Zu- und Abgang von Unternehmen Investoren anziehen wird.<sup>13</sup>

Die EU wird mittelfristig mit dem DCFTA die rechtlichen Grundlagen für eine neue Wirtschaftspolitik in der Ukraine legen können. Die makroökonomische Entwicklung des Landes, wozu auch die Arbeitsmarktmarktentwicklung zählt, bleibt alleinige Verantwortung der Ukraine. In Zeiten eines enormen wirtschaftlichen Umschwungs ist dies eine erhebliche Herausforderung.

Nach Angaben des IWF 2010 betrug der Wert der ukrainischen Wirtschaft 137 Milliarden US-Dollar bei ca. 45,7 Millionen Einwohnern. Die polnische Wirtschaft wird bei nur 38 Millionen Einwohnern mit 439 Milliarden US-Dollar bewertet, also dem dreifachen Wert der Ukraine. Dieses macht das in der Ukraine vorhandene Potential

10. Artikel 2. EU-Vertrag; Titel I - Gemeinsame Bestimmungen  
Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.

Artikel 49 EU-Vertrag; Titel VI - Schlussbestimmungen  
Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente werden über diesen Antrag unterrichtet. Der antragstellende Staat richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder beschließt. Die vom Europäischen Rat vereinbarten Kriterien werden berücksichtigt.

Die Aufnahmebedingungen und die durch eine Aufnahme erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge, auf denen die Union beruht, werden durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt. Das Abkommen bedarf der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

11. Speech by J. Chrétien at the first YES Summit.

12. Ernst & Young: Ukraine Foreign Direct Investment (FDI) report 2011.

13. The World Bank: Ukraine Economic update June 2011.



deutlich, wenn Politik und Wirtschaft sich in die richtige Richtung entwickeln.

Heute besteht die Gefahr, dass die Ukraine entweder Opfer der Tendenz der Renationalisierung der Mitgliedsstaaten der EU oder die weitreichende Integration der Ukraine in die europäischen Strukturen durch unkluges politisches Handeln in der Ukraine infrage gestellt und damit der Zeitpunkt für eine erfolgreiche EU-Integration der Ukraine verpasst wird. Die Folgen wären für die Ukraine, aber auch für die EU nicht zu übersehen.

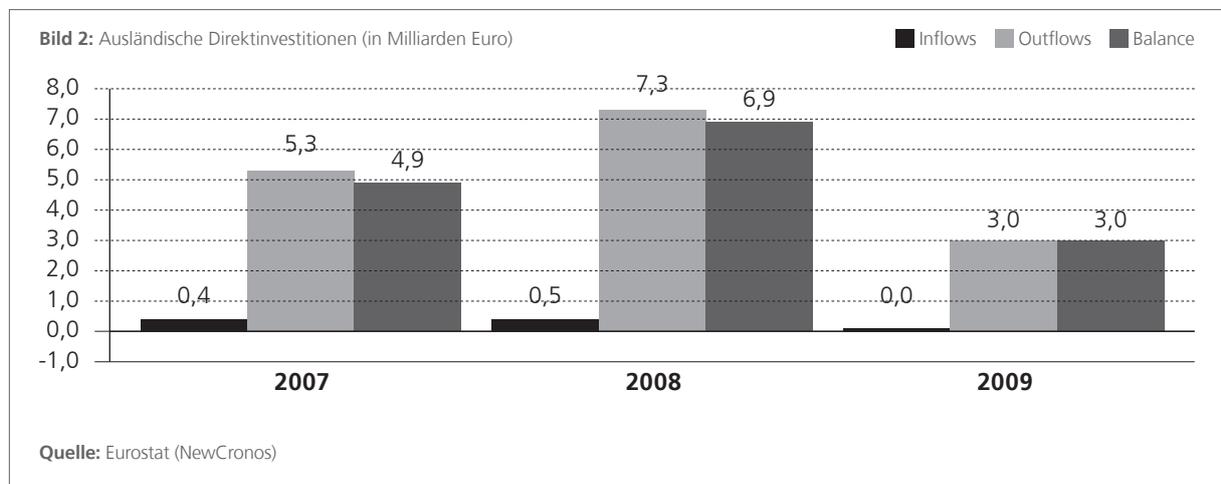
### Russische Interessen

Nach der Wahl Viktor Yanukovychs zum Präsidenten der Ukraine hatte die internationale Politik mit einer Annäherung des Landes an Russland gerechnet. Entscheidungen wie das *Kharkiv Agreement* und das Zurückziehen des Antrags auf Mitgliedschaft in der NATO schienen dieses zu bestätigen. Doch sehr schnell wurde danach deutlich, dass der neue Präsident nicht die Absicht hat, auf Russlands Linie einzuschwenken und die Beziehungen haben sich zunehmend verhärtet. Die Auseinandersetzung um die Relevanz der Ukraine als Gastransitland macht deutlich, dass Russland sich einem selbstbewussten Partner gegenüber sieht, dem seine nationalen Interessen näher sind als ideologische Konzepte Russlands, welches sich nach imperialer Stärke zurücksehnt.

Die Ukraine hat mit Russland eine Reihe von Handelsabkommen geschlossen, darunter Abkommen über Doppelbesteuerung und Garantien für Investitionen. Die Ukraine hat ebenfalls ein Freihandelsabkommen mit Russland und

den anderen GUS-Staaten unterzeichnet und – anders als Russland – ratifiziert. Der Vorschlag von Präsident Yanukovych in seiner strategischen Rede vor dem ukrainischen Parlament im April 2011, mit den Mitgliedsstaaten der russischen-belarussischen-kasachischen Zollunion (RBK) gesondert Freihandelszonen zu verhandeln, wurde von Russland zunächst als Bereitschaft zum Beitritt zur Zollunion gewertet, obwohl damit sehr deutlich ein Konzept einer gemeinsamen Freihandelszone gemeint war. Auch eine direkte Intervention des russischen Premierministers Wladimir Putin konnte nicht verhindern, dass die Ukraine es ablehnt, Verträge zu schließen, die sich negativ auf die DCFTA-Verhandlungen auswirken könnten. Die Ukraine sucht nach Lösungen für den strategischen Umgang mit einem seiner wichtigsten Handelspartner, denn der Handel mit der RBK übersteigt den mit der EU, mit steigender Tendenz.

Russland lehnt das Streben der Ukraine nach Integration in den europäischen Binnenmarkt bei gleichzeitigem Aufbau einer Freihandelszone mit den Ländern der RBK kategorisch ab. Zunächst von der Vermutung bestimmt, dass ein Freihandelsabkommen der Ukraine mit der EU doch nicht verwirklicht würde, folgte diesem die Politik der gezielten Desinformation, die der ukrainischen Politik und Bevölkerung Glauben machen wollte, dass eine Mitgliedschaft der Ukraine in der RBK die Verhandlungsposition des Landes gegenüber der EU stärken würde und mit einem DCFTA kompatibel wäre. Da zwischenzeitlich der politische Wille der Ukraine, noch in diesem Jahr die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen – und damit auch das DCFTA – abzuschließen auch Russland deutlich geworden ist, stellt Russland die Ukraine direkt vor ein »Entweder-oder«.





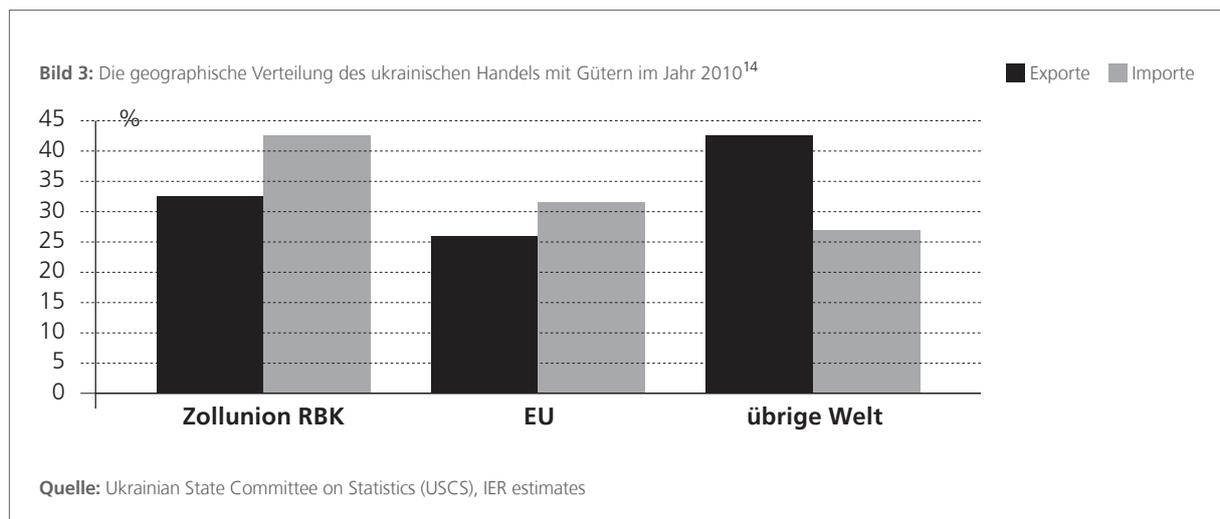
Der durch die Finanzkrise überdurchschnittlich finanziell angeschlagenen Ukraine wurden für den Fall des Beitritts zur Zollunion Erleichterungen von jährlich bis zu acht Milliarden Euro beim Ankauf von Gas in Aussicht gestellt; hinzu kommen weitere drei Milliarden Euro für die Abschaffung von Abgaben auf Erdöl. Premierminister Putin hat entsprechend ein zusätzliches Wirtschaftswachstum der Ukraine von 1,5 Prozent bis zwei Prozent prognostiziert. Hierzu sollte man aber wissen, dass die Ukraine heute in einem national nicht benötigtem Umfang Gas von Russland abnehmen muss, wobei der zu zahlende Gaspreis den Polens und Deutschlands übersteigt, was einen Weiterverkauf nach ukrainischen Angaben unmöglich macht. Dieses ist Teil eines während der Gaskrise Anfang 2009 von der Regierung Tymoschenko vereinbarten Gasvertrags, dessen Nachverhandlung sich Russland kategorisch widersetzt. Der Vertrag ist Grundlage für ein aktuelles Gerichtsverfahren gegen die damalige Regierungschefin.

Einem solchen Angebot hat die EU finanziell nichts entgegenzusetzen. Dennoch hat sich die Mehrheit der ukrainischen Wirtschaftselite gegen das russische Angebot und für die EU entschieden, so wie es gesetzlich festgeschrieben ist. Die Europäische Integration ist der Schlüsselbereich der Außenpolitik der Ukraine, so nachzulesen im Gesetz *Prinzipien der nationalen Sicherheit der Ukraine*, worin der EU-Beitritt der Uk-

raine als Ziel der ukrainischen Außenpolitik festgelegt wird.<sup>15</sup> Eine Teilnahme an der Zollunion, die heute vor der Ausweitung um Länder wie z.B. Kirgistan steht, würde die Unterwerfung der ukrainischen Wirtschaft unter die Russlands bedeuten, wie sie sich bereits heute im Verhältnis zwischen den drei gegenwärtigen Mitgliedern der RBK abzeichnet. Hinzu kommt, dass die Teilnahme an der Zollunion RBK gegen die ukrainische Verfassung, Art. 9, 67, 92 und 115 verstoßen würde.<sup>16</sup>

Erste Auswirkungen der Entscheidung, dem russischen Druck zu widerstehen, werden bereits deutlich. Die jüngst gegen ukrainische Produkte durch die Länder der RBK eröffneten Anti-Dumpingverfahren (Röhren, Fieberglas, Nylon) sind Zeichen eines sich möglicherweise ankündigenden Wirtschaftskonflikts, der sich bei einer weiteren Verzögerung der WTO-Mitgliedschaft Russlands noch verschärfen könnte.

Wenn man berücksichtigt, dass der Handel zwischen der Ukraine und Russland nur zwei Prozent der Gesamtleistung Russlands ausmacht und Russlands Exporte in die Ukraine im wesentlichen aus Gas bestehen, wird deutlich, dass es Russland nicht um wirtschaftliche Fragen, sondern um politischen und geopolitischen Einfluss und die Idee eines postsowjetischen Imperiums unter der Führung Russlands geht.



14. International Renaissance Foundation: INEXPEDIENCY OF UKRAINE'S PARTICIPATION IN THE CUSTOM UNION OF BELARUS, KAZAKHSTAN AND RUSSIA.

15. <http://www.president.gov.ua/documents/11735.html>; siehe auch Ukraine: New Law on Foreign and Domestic Policy [http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc\\_news?disp3\\_l205402036\\_text](http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205402036_text)

16. International Renaissance Foundation: INEXPEDIENCY OF UKRAINE'S PARTICIPATION IN THE CUSTOM UNION OF BELARUS, KAZAKHSTAN AND RUSSIA.



Wie weit Russland in solchen Fällen zu gehen bereit ist, wird deutlich, wenn man die Blockadepolitik gegenüber der Republik Moldau nach Ausbruch des Transnistrienkonflikts betrachtet. Die EU hat damals mit einer Öffnung ihres Marktes für moldawische Produkte und einer spezieller Förderung der Republik auf die Schließung des russischen Marktes reagiert. Am 19.5.2011, beim Gipfeltreffen der GUS-Staaten, wurde das geplante Abkommen zur Schaffung einer GUS-Freihandelszone, kompatibel mit dem DCFTA, nicht unterzeichnet. Das Abkommen hätte den Zugang für ukrainische Exporte auf den russischen Markt und die Märkte der anderen GUS-Staaten erheblich erleichtert.

Mittelfristig, nach den Präsidentschaftswahlen 2012 in Russland, bei denen Fragen der Beziehungen zur Ukraine bzw. Europa eine wichtige Rolle spielen könnten und nach dem endgültigen Inkrafttreten des DCFTA scheint die Schaffung der von Viktor Yanukovych vorgeschlagenen Freihandelszone mit Russland und den anderen Ländern der RBK eine realistische Option, insbesondere im Hinblick auf die von Russland angestrebten verstärkten Wirtschaftsbeziehungen mit der EU. Bereits heute spielt die Position der Ukraine in den Verhandlungen zwischen der EU und Russland indirekt mit, wie sich am Beispiel der ablehnenden EU-Haltung zum *South Stream Pipeline* Projekt zeigt.<sup>17</sup>

### Zum Stand der Verhandlungen

Mitte Juni 2011 fand die 17. Verhandlungsrunde zum DCFTA statt. Zuvor hatte Vize-Premierminister Klyuev am 31.5.2011 persönlich mit EU-Handelskommissar De Gucht und Energiekommissar Oettinger verschiedene Kompromisse zu noch ausstehenden Fragen verhandelt, die u. a. Energiethemen betreffen. Klyuev hat u. a. erreicht, dass die Ukraine nicht automatisch Ausfälle beim Gastransit kompensieren und Garantievorleistungen erbringen muss, wie ursprünglich von der EU gefordert. Dieses ist ein Zeichen der Unterstützung der EU für die Ukraine, die versucht, sich von der Einflussnahme Russlands zu lösen.<sup>18</sup>

17. 25.5.2011 – Speech of Commissioner Oettinger at the South Stream event [http://eeas.europa.eu/delegations/russia/documents/news/20110525\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/russia/documents/news/20110525_en.pdf)

18. Centre for Eastern Studies EASTWEEK 0106 2011, Getting closer to signing the EU Association Agreement with Ukraine <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2011-06-01/getting-closer-to-signing-eu-association-agreement-ukraine>

Im Anschluss an die 17. Verhandlungsrunde hat Klyuev bekanntgegeben, dass es nur noch eine wesentliche, ungelöste Frage gibt, die die Transportdienstleistungen betrifft. Die EU verschließt ihren Binnenmarkt für die, nach ukrainischen Angaben, 70 000 Arbeiter im Transportsektor, aus Furcht vor Sozialdumping. Das ist für die ukrainische Seite nicht akzeptabel. Es zeichnet sich jedoch auch hier eine Lösung ab, die in der Niederlassungsfreiheit für ukrainische Transportunternehmen auf dem Gebiet der EU liegt. Ukrainische Unternehmer müssten dann die Sozialstandards der EU übernehmen, könnten aber ein EU-Mitgliedsland zur Niederlassung auswählen, in dem die Lohnkosten gering sind. Der Transportsektor hat nach dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten bereits eine so erhebliche Umstrukturierung erlebt, dass weiteres Sozialdumping hier für die EU-Mitgliedsstaaten nicht mehr hinnehmbar ist.

Offen ist neben dem Zugang der ukrainischen Transportdienstleister zum europäischen Markt auch die Frage der Unterstützung der Ukraine nach Inkrafttreten des DCFTA.

Die Ukraine hat den Verlust für den Staatshaushalt aufgrund fehlender Zolleinnahmen auf ca. 320 Millionen Euro jährlich berechnet. Um das Freihandelsabkommen umsetzen zu können, benötigt die Ukraine finanzielle Unterstützung in Form von Krediten und technischen Hilfsprogrammen, die vor Abschluss der Verhandlungen geregelt werden müssen.

Besonders positiv zu bewerten ist, dass es während dieser 17. Verhandlungsrunde eine grundlegende Zustimmung der Ukraine zum EU-Vorschlag hinsichtlich landwirtschaftlicher Produkte gegeben hat. Die Detailfragen müssen nun von den Experten bis zur nächsten Verhandlungsrunde geklärt werden, die Mitte September 2011 in Anwesenheit von Klyuev in Brüssel stattfinden wird.

### Der weitere Zeitplan

Von beiden Seiten ist geplant, die Verhandlungen bis zum EU-Ukraine Gipfel im Dezember 2011 abzuschließen. Die Verfahren der EU sehen vor, dass die juristischen Dienste der EU und der Ukraine danach den Gesamttext einer rechtlichen Überprüfung unterziehen. Da



es sich bei dem Abkommen um das von der Europäischen Union außerhalb eines Beitrittsverfahrens umfangreichste verhandelte Regelwerk handelt, ist mit der Unterzeichnung des Abkommens nicht vor dem Frühsommer 2012 zu rechnen.

Da die Ukraine im Oktober 2012 Parlamentswahlen durchführt, hat die ukrainische Seite angekündigt, noch vor den Wahlen das Assoziierungsabkommen mit dem Freihandelsabkommen als integralem Bestandteil ratifizieren zu wollen. Dieses scheint aus ukrainischer Sicht möglich, wenn man unterstellt, dass sowohl Mehrheits- wie Oppositionsparteien mit der europäischen Integration politisch verbunden sind.

Eine technische Voraussetzung hierfür ist, dass die Ukraine rechtzeitig mit der Übersetzung des über 1 000 Seiten starken Regelwerks beginnt. Das ukrainische Parlament wird nur das Gesamtdokument ratifizieren, wie vom Chefunterhändler Piatnytskiy im Anschluss an die 16. Verhandlungsrunde in Brüssel bestätigt wurde. Das Freihandelsabkommen ist fester Bestandteil dieses Vertrags. Es wird keine zwei unabhängigen Verträge geben; es gibt nur ein Gesamtpaket, das Assoziierungsabkommen, welches neben den wirtschaftlichen Perspektiven, die das Freihandelsabkommen bietet, ebenso die klare Verpflichtung zum Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen vorsieht. Anders sieht es auf der EU-Seite aus. Binnenmarktfragen unterliegen der alleinigen Kompetenz der europäischen Institutionen, das Assoziierungsabkommen hingegen bedarf der Ratifizierung durch die Parlamente der 27 Mitgliedsstaaten der EU und des Europäischen Parlaments. Daher zeichnet sich heute schon ab, wie es bereits im Fall des Freihandelsabkommens mit Südkorea war, dass die Europäische Kommission dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament zusätzlich zum Assoziierungsabkommen ein Interimsabkommen vorlegen wird, welches ausschließlich den EU-Binnenmarkt betreffende Fragen beinhalten wird.

Sollte dieser Fahrplan eingehalten werden, und aufgrund des allgemeinen politischen Willens könnten nur sehr gravierende politische Probleme in der Ukraine diesen Prozess stoppen, wird der Europäische Rat dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten der EU- Mitgliedsstaaten einen in alle Amtssprachen übersetzten Text des Assoziierungs-

abkommens spätestens Ende 2013 vorlegen. Die Europäische Kommission selbst rechnet mit einer Übersetzungszeit von mindestens 18 Monaten. Die europäischen Institutionen haben die Absicht, in jedem Fall das Interimsabkommen zu den Handelsfragen noch vor den Wahlen zum Europaparlament im Juni 2014 zu ratifizieren. Das EP bemüht sich darum, diesen Prozess zu beschleunigen. Sollte aus irgendeinem unvorhersehbaren Grund eine Ratifizierung bis dahin nicht möglich sein, würde sich das Verfahren aufgrund der Europawahlen und der Neuwahl der Europäischen Kommission um mindestens ein Jahr verzögern, was beide Seiten ausschließen möchten.

Nach der Ratifizierung des Assoziierungsabkommens wird der Dialog mit der Ukraine intensiver erfolgen als bisher. Assoziierungsrat, -ausschuss und der parlamentarische Ausschuss, sowie verschiedene Arbeitsgruppen werden Politiker, Staatsbedienstete und andere wichtige Teile der Gesellschaft regelmäßig mit ihren Partnern in Europa zusammenbringen. Diese Form des strukturierten Dialogs dient wiederum der Unterstützung der Reformen in der Ukraine.

### Die Rolle der europäischen Sozialdemokratie im europäischen Integrationsprozess der Ukraine

Der Ansatz der europäischen Sozialdemokratie ist immer die Annäherung durch Dialog. Wer nicht miteinander spricht, arbeitet, einander kennenlernt, wird sich nie ein eigenes Bild über Entwicklungen – positiver wie negativer Art – machen können. Dieser Philosophie folgt auch das 2010 unterzeichnete Kooperationsabkommen der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten im Europäischen Parlament mit der Partei der Regionen. Bereits ein Jahr nach Inkrafttreten des Abkommens zeichnet sich einerseits eine deutliche Veränderung der Arbeitsweise der Partei der Regionen und andererseits eine verstärkte Aufmerksamkeit für Entwicklungen in der Ukraine durch die Mitglieder der sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament ab. Bei der Kooperation geht es in erster Linie um den offenen Dialog und den Erfahrungsaustausch, der die ukrainischen Partner bei der Suche nach den richtigen Entscheidungen unterstützen soll.

Die Ukraine ist vielen Politikern in Europa fremd, noch mehr gilt dieses für die Bürger der EU. Hier setzt die



Verantwortung europäischer Sozialdemokraten ein. Nimmt man die Idee eines Europas der Bürger ernst, müssen Politiker nicht nur auf der gesamteuropäischen Ebene, sondern auch in den einzelnen Mitgliedsstaaten den Wählern erklären, was Europa, was sie persönlich von einer europäischen Ukraine haben und welchen Mehrwert eine verstärkte Integration der Ukraine für Europa hat.

Andererseits ist es auch eine Aufgabe der Sozialdemokratie, den Gesellschafts- und Strukturwandel in der Ukraine aktiv zu begleiten und dabei die bei der Vereinigung Deutschlands und bei der Erweiterung der EU gemachten Erfahrungen einzubringen und nutzbar zu machen.

Die Ukraine steht vor erheblichen Umbrüchen, die für große Teile der Bevölkerung kurz- und mittelfristig schmerzhaft sein werden. Seien es Privatisierungen, Betriebsstilllegungen, der Umbau des Bildungssystems – originäre Fragen, bei denen Sozialdemokraten sich aktiv engagieren sollten.

Die Ukraine wird in der Zeit, bis die Reformen greifen, ein erhebliches Maß an Durchhaltevermögen benötigen und sich dabei der Unterstützung Europas sicher sein müssen, um unpopuläre Entscheidungen zu treffen und umzusetzen. Das Beispiel der Ausgestaltung der Steuerreform in der Ukraine ist ein Negativ-Exempel: Die jüngst beschlossene Steuerreform, wie sie von der Europäischen Union und dem IWF gefordert waren, wurde von erheblichen Protesten von Klein- und Kleinstunternehmern begleitet. Die Oppositionsparteien waren treibende Kraft bei dieser Protestbewegung. Die mangelhafte öffentliche Kommunikation, verbunden mit dem Fehlen vorgeschalteter Diskussionen von einschneidenden Reformen mit der Zivilgesellschaft ist eine der wesentlichen Schwachstellen der ukrainischen Regierung. Obwohl international diese Reform als äußerst notwendig erachtet wurde, ebenso wie die derzeit im Abstimmungsprozess befindliche weitreichende Rentenreform, waren dieselben Institutionen während der Proteste nicht bereit, ihre Position deutlich zu machen und die ukrainische Regierung öffentlich zu unterstützen.

Die anstehende Privatisierung von Grund und Boden und der Staatsunternehmen stellen für die Ukraine eine große, vielleicht die größte, Herausforderung seit

der Unabhängigkeit des Landes dar. Wie Erfahrungen in der ehemaligen DDR und den neuen östlichen Mitgliedsstaaten der EU gezeigt haben, verläuft der Privatisierungsprozess sehr schwierig und es gilt, viele Hindernisse zu überwinden. Während in den heutigen östlichen EU-Mitgliedsstaaten noch das Bewusstsein von Privateigentum an Grund und Boden mit allen juristischen Grundlagen vorhanden war, gibt es diesen Hintergrund in der Ukraine nicht. Die Erinnerung an Privateigentum ist im Prozess der jahrzehntelangen Sowjetisierung abhanden gekommen und der Privatisierungsprozess muss in diesem agrarischen Flächenland nun von Null beginnen. Um gesellschaftliche Akzeptanz zu sichern und den Bürgern das Gefühl des Ausverkaufs ihres Landes zu nehmen, wird es viel politischen Geschicks bedürfen. Die Erfahrung und Unterstützung europäischer Politiker bei der Privatisierung in der Ukraine wird sehr wichtig sein. Davon wird auch abhängen, wie viele Fehler es dabei geben wird. Diese werden unvermeidlich sein, ihr Umfang muss nach Möglichkeit jedoch begrenzt werden.

Ein gutes Beispiel der Zusammenarbeit zeichnet sich bereits heute mit einem deutschen Bundesland ab. Die Regionen in der östlichen Ukraine entsprechen strukturell in vielem Nordrhein-Westfalen am Anfang des wirtschaftlichen Strukturwandels. Nach Strukturanalysen in verschiedenen Gebieten Europas (Spanien, Irland, Deutschland) strebt das Gebiet von Donetsk (immerhin verantwortlich für 25 Prozent des BIP der Ukraine) derzeit eine Partnerschaft der beiden Regionen an. Die Landwirtschaft wird sich weiterhin eher großflächig entwickeln, wie es in Frankreich der Fall ist. Auch in diesem Bereich wären Regionalpartnerschaften sehr wichtig. Die Erfahrungen der EU-Mitgliedsstaaten, sowohl alt als auch neu, werden gebraucht, damit sich die Ukraine in europäische Strukturen integrieren kann.

Die Ukraine sieht ihre Zukunft in der Europäischen Union, hierin sind sich Regierungs- und Oppositionsparteien in der Ukraine einig. Auch die europäischen Regierungschefs sind sich dessen bewusst, was sich an den Beratungen über die neue Nachbarschaftspolitik gezeigt hat. Der EU-Vertrag legt in den Artikeln 2 und 49 fest, dass die Ukraine als europäischer Staat die Möglichkeit hat, einen Beitrittsantrag zu stellen, wenn sie die Werte, auf die sich die Union gründet, achtet und die für einen Beitritt notwendigen Kriterien



erfüllt. Diese Werte bilden auch die Grundlage für politische Assoziierung und wirtschaftliche Integration. Es wird letztendlich von der Ukraine und ihren Bürgern abhängen, inwieweit diese Integration erfolgreich sein wird.

Für die EU sind Rechtsstaatlichkeit, funktionierende demokratische Institutionen, ein unabhängiges Rechtssystem und natürlich eine erfolgreiche Umsetzung des Freihandelsabkommens nicht verhandelbare Grundbedingungen, die in einigen Jahren der Ukraine die Tür in die Europäische Union öffnen könnten.



### Über die Autorin

**Ina Kirsch van de Water**, European Parliament, DG External Policies of the Union, Policy Unit.

Die Autorin gibt mit diesem Text ihre persönliche Meinung wieder.

### Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa  
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Dr. Ernst Hillebrand, Leiter Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: ++49-30-269-35-7739 | Fax: ++49-30-269-35-9250  
[www.fes.de/international/moe](http://www.fes.de/international/moe)

Bestellungen/Kontakt hier:  
[info.moe@fes.de](mailto:info.moe@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86872-818-7