

Die Ukraine nach dem Vilnius-Gipfel: Eine erste Einschätzung

Die Entscheidung der ukrainischen Führung eine Woche vor dem Gipfel der Östlichen Partnerschaft (ÖP) in Vilnius Ende November die Unterschrift unter das ausgehandelte Assoziierungsabkommen mit der EU auszusetzen, hat weitreichende innen- und außenpolitische Folgen. Vorerst schiebt die ukrainische Führung die ökonomische Modernisierung des Landes auf und entscheidet sich für eine stärkere Annäherung an Russland. Dies schränkt die außenpolitische Handlungsfähigkeit des Präsidenten ein und wird möglicherweise die Polarisierung in der ukrainischen Gesellschaft erhöhen. Gleichzeitig hat die EU die große Chance verpasst, mit der Ukraine ihren wichtigsten Modernisierungspartner im Rahmen der ÖP langfristig an sich zu binden. Diese Tatsache könnte sich wirtschaftlich und politisch negativ auf die Stabilität in der Ukraine auswirken.

Die Östliche Partnerschaft und der Vilnius-Gipfel

Die 2009 aus der Taufe gehobene Östliche Partnerschaft soll eine politische und ökonomische Annäherung zwischen der EU und sechs östlichen Nachbarn (Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Moldau, Ukraine) unterhalb der Beitrittsschwelle über Freihandels- und Assoziierungsabkommen befördern. Ziel ist es, diese Länder in ihren Normen und Standards der EU anzunähern, Märkte zu erschließen und die östliche Nachbarschaft politisch und ökonomisch zu stabilisieren. Die ÖP steht damit teilweise in Konkurrenz zu der von Russland initiierten Zollunion, die Anfang 2015 in eine Eurasische Wirtschaftsunion aufgehen soll. Auf dem diesjährigen Gipfel der ÖP in Vilnius am 28./29.11.2013 sollte das umfassendste Freihandelsabkommen, das die EU jemals verhandelt hat, mit der Ukraine unterschrieben werden. Eine Woche vor dem Gipfel hat sich jedoch die ukrainische Führung gegen die Unterzeichnung des Abkommens in Vilnius entschieden, was für die EU aber auch für Teile der ukrainischen Bevölkerung völlig überraschend kam.

Motive der ukrainischen Führung

Die Entscheidung der ukrainischen Führung vom 21. November, das Assoziierungsabkommen mit der EU nicht zu unterschreiben, hat innen- und außenpolitische Ursachen. Die Ukraine befindet sich gegenwärtig in einer schwierigen wirtschaftlichen und finanziellen Situation: Das Haushaltsdefizit wird 2013 ca. 8% und das Leistungsbilanzdefizit ebenfalls ca. 8% des BIP betragen. Diese „Zwillingsdefizite“ weisen auf gravierende externe und interne Ungleichgewichte hin. Dazu kommt, dass im kommenden Jahr

erhebliche Summen für die Tilgung ausländischer Kredite anstehen, die Devisenreserven aber kontinuierlich sinken: Von 32 Mrd. USD Anfang des Jahres auf gegenwärtig nur noch 18,8 Mrd. USD. Gleichzeitig ist die ukrainische Führung auch mit Blick auf die Präsidentschaftswahlen 2015 bisher nicht gewillt, die vom IWF geforderten Maßnahmen wie die Erhöhung der Gaspreise für private Haushalte, eine Änderung der Wechselkurspolitik sowie eine fiskalische Konsolidierung in der geforderten Konsequenz umzusetzen, und damit den notwendigen Kredit zu erhalten.

Gleichzeitig hatte Russland im Vorfeld des Vilnius-Gipfels massiv ökonomischen Druck auf die Ukraine ausgeübt, vor allem über Zollschikanen im August 2013. Ukrainische Exporte nach Russland, welche ca. ¼ aller Exporte des Landes ausmachen, wurden für eine Woche blockiert, womit Moskau ein klares Signal an Kiew ausgesandt hat. Möglicherweise hat dies dazu beigetragen, dass es zu keiner Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der EU Ende November gekommen ist. Weiterhin fordert Moskau für niedrigere Gaspreise und Kredite einen Beitritt der Ukraine zur Zollunion, was ein Freihandelsabkommen mit der EU kategorisch ausschließt.

Ein Assoziierungs- und Freihandelsabkommen mit der EU erschien der ukrainischen Führung damit in einer kurzfristigen Kosten-Nutzen-Betrachtung möglicherweise nicht attraktiv genug, insbesondere vor dem Hintergrund der damit verbundenen Verpflichtungen (Abschaffung von Zöllen, eine Öffnung des Marktes und die Notwendigkeit, EU-Normen und Standards einzuführen), aber keiner direkten monetären Gegenleistungen. Die positiven Effekte einer Modernisierung und wachsenden Wettbewerbsfähigkeit würden nur mittel- bis langfristig eintreten. Gleichzeitig wäre auch die EU nicht bereit gewesen, die Ukraine für etwaige kurzfristige Kosten oder Verluste direkt zu entschädigen oder gar einen notwendigen Kredit ohne Bedingungen bereitzustellen.

Vor diesem Hintergrund erschien es deshalb die beste Situation für den Präsidenten, sich wieder stärker Russland zuzuwenden, und einen niedrigeren Preis für Gas sowie Kredite ohne innenpolitische Zugeständnisse auszuhandeln.

Innenpolitische Folgen der Ablehnung

Der Schock über die Ablehnung des Abkommens mit der EU hat nicht nur Brüssel völlig überraschend getroffen, sondern auch weite Teile der ukrainischen Bevölkerung. Die Folge war eine schnell anwachsende Protestbewegung, die nach einem gewalttätigen

Polizeieinsatz am 24. November nach Presseberichten auf bis zu 500.000 Demonstranten im ganzen Land anwuchs. Das Ausmaß der Proteste hat die Regierung überrascht. Die Opposition, geführt von Vitalij Klitschko, forderte im Nachgang zum Vilnius-Gipfel sogar einen Rücktritt der Regierung unter Ministerpräsident Azarov. Mit dem kurzfristigen Rücktritt des einflussreichen Leiters der Präsidentschaftsverwaltung, Serhij Lyovochkin, schien eine Spaltung in der ukrainischen Führung möglich. Jedoch scheiterte ein von der Opposition initiiertes Misstrauensvotum gegen die Regierung im ukrainischen Parlament mit 186 (gegenüber 226 nötigen) Stimmen deutlich, was die Regierung gestärkt hat. Präsident Janukovich ist es damit vorerst gelungen, seine Partei der Regionen hinter sich zu vereinen und den Leiter seiner Verwaltung im Amt zu behalten. Die Opposition hatte sich noch eine Woche vor dem Vilnius-Gipfel selbst geschwächt, indem sie ankündigte, bei den Präsidentschaftswahlen 2015 mit drei Kandidaten anzutreten. Auch wenn die aktuellen Pro-Europäischen Demonstrationen in erster Linie spontan über zivilgesellschaftliche Initiativen organisiert werden, scheint sich im Moment Vitalij Klitschko mit den politischen Protesten zunehmend als Oppositionsführer zu profilieren.

Das Verhältnis zu Russland bleibt unklar

Trotz wochenlanger Verhandlungen ist es bisher zu keiner Einigung zwischen der Ukraine und Russland über finanzielle Hilfen gekommen, da die russischen Forderungen zu weitreichend erscheinen. Neben der Ablehnung der Unterschrift unter das Assoziierungsabkommen und einem Beitritt zur Zollunion möchte Moskau das ukrainische Gastransitsystem kontrollieren und einen besseren Zugang für russische Unternehmen in die ukrainische Wirtschaft erhalten. Das würde für die ukrainischen Unternehmen eine wachsende Konkurrenz bedeuten, die noch dazu über einen viel größeren Zugriff auf Kapital verfügt. Gleichzeitig käme es zu einer Einschränkung der politischen Handlungsfähigkeit gegenüber Russland durch den Verlust der handelspolitischen Autonomie (dies impliziert der Beitritt zur Zollunion) sowie der Transitpipeline. Mit der Entscheidung der ukrainischen Führung gegen eine Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens in Vilnius hat sie gleichzeitig ihre Verhandlungsposition gegenüber Russland geschwächt und wird daher eher zu ökonomischen und politischen Zugeständnissen bereit sein müssen. Diese werden weitere Proteste in der ukrainischen Bevölkerung nähren, die mehrheitlich gegen eine stärkere Integration mit Russland ist. Laut einer Umfrage vom November sprechen sich 45% der Ukrainer für eine Annäherung an die EU aus und nur 14% für eine Integration mit der Zollunion.

Fazit

Die Entscheidung der ukrainischen Führung, gegen den Willen einer Bevölkerungsmehrheit, die Annäherung an die EU zu stoppen, wird die Polarisierung in der ukrainischen Bevölkerung tendenziell verstärken. Verbunden mit der schwierigen ökonomischen und finanziellen Situation des Landes hat sich die Führung sowohl innen- als auch außenpolitisch in eine Sackgasse manövriert.

Für die EU ist zu konstatieren, dass sie mit ihrem wichtigsten Integrationsprojekt im Rahmen der ÖP vorerst gescheitert ist. Auch wenn gegenwärtig unklar ist, ob und unter welchen Bedingungen die ukrainische Führung noch willens ist, die Unterschrift unter das Assoziierungsabkommen mit der EU zu leisten, sollte Brüssel dieses weiterhin der Ukraine anbieten. Gleichzeitig muss die EU stärker auf alle gesellschaftlichen Kräfte in der Ukraine zugehen, um sie von den Chancen dieses historisch einmaligen Vorhabens zu überzeugen.

Die mit Moskau abgestimmte Forderung der Ukraine, trilateral mit Brüssel über die zukünftige Ausgestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zu verhandeln, sollte die EU als Format ablehnen, da sie Russland ansonsten ein Vetorecht für ihre Beziehungen mit den östlichen Nachbarn zugestehen würde.

Autor

Dr. Stefan Meister
European Council on Foreign Relations
stefan.meister@ecfr.eu

Hinweis: Der Text gibt die Meinung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise mit der Einschätzung der Deutschen Beratergruppe übereinstimmen muss.

Die Deutsche Beratergruppe

Die Deutsche Beratergruppe berät seit 1994 Entscheidungsträger der ukrainischen Regierung bei der Lösung aktueller Probleme der Wirtschaftspolitik. Sie wird im Rahmen des TRANSFORM-Nachfolgeprogramms der Bundesregierung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie finanziert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Impressum

Deutsche Beratergruppe
c/o BE Berlin Economics GmbH
Schillerstraße 59, D-10627 Berlin
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@beratergruppe-ukraine.de
www.beratergruppe-ukraine.de