

# EU und Ukraine: Atempause vor den Wahlen

Von Balázs Jarábik, Gwendolyn Sasse, Natalia Shapovalova und Thomas de Waal

Artikel, 27. Februar 2018

*Diese Veröffentlichung ist Teil des Projekts [Reforming Ukraine](#) der Stiftung Carnegie Endowment for International Peace und wurde vom Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien, ZOiS, und den Open Society Foundations unterstützt.*

Die Ukraine und die EU stehen sich näher als je zuvor. Aber die Ereignisse der vergangenen vier Jahre haben auch gezeigt, dass sie in Bezug auf Wirtschaftskapazität, Regierungsführung und bei ihren Vorstellungen für die Zukunft noch weit auseinanderliegen.

Die Idee der europäischen Einigung hat die ukrainischen Eliten überzeugt und Unterstützung in der Gesellschaft mobilisiert. Selbst als das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Versprechen der Eliten sank, blieb die öffentliche Unterstützung für die EU stabil. Laut einer Meinungsumfrage vom Dezember 2017 waren [50 Prozent der Bevölkerung für eine Mitgliedschaft ihres Landes in der EU](#). Gegenüber 59 Prozent im Jahr 2014 ist dies nur ein geringer Rückgang und ein wesentlich höherer Anteil als die 16 Prozent der Ukrainer, die sich für eine Integration in die von Russland angeführte Eurasische Wirtschaftsunion ausgesprochen haben. Opposition gegen die EU kommt von links- und rechtsextremen Parteien, ist aber nicht stärker ausgeprägt als in den EU-Mitgliedstaaten. Mit Blick auf die näher rückenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2019 wird von der [Opposition](#) und [sogar von der Präsidentschaft](#) zunehmend von einer [souveränen Ukraine](#) gesprochen, die sich weder der politischen Agenda des Ostens noch der des Westens unterordnet.

Das hohe Maß an öffentlicher Unterstützung für die EU zeigt, wie stark sich die Lage der Ukraine seit 2014 verändert hat. Durch die Euromaidan-Proteste, die russische Annexion der Krim, den Krieg im Donbass und die westlichen Sanktionen gegen Russland hat die Ukraine von ihrer früheren multivektoriellen Außenpolitik einer Balance zwischen dem Westen und Russland Abstand genommen.

Der europäische Vektor wurde inzwischen institutionalisiert. Das Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine trat im September 2017 in Kraft. Dies war eine [eindrucksvolle Bestätigung](#) der „soft power“ der EU. Die Ukraine profitiert von Finanzhilfe in Höhe von fast 15 Mrd. Euro (fast 18,5 Mrd. USD), einer stärkeren Präsenz der EU-Institutionen und rund 400 Hilfsprojekten der EU und der Mitgliedstaaten vor Ort.

Einige Vorteile sind sofort spürbar. Dank eines schließlich am 11. Juni abgeschlossenen Abkommens konnten 2017 fast [400.000 Ukrainer](#) visumsfrei in den Schengen-Raum der EU einreisen. Obwohl dies weniger als ein Prozent der Bevölkerung der Ukraine betrifft und die große Mehrheit weiterhin in [Armut](#) lebt und sich Reisen nicht leisten kann, hat diese Maßnahme große Symbolkraft: [Ein Viertel der Ukrainer betrachtet](#) sie als das wichtigste politische Ereignis des Jahres 2017.

Doch der schwierigste Teil der Arbeit steht noch aus. Es ist für die Ukraine nicht leicht, sich der EU weiter anzunähern. In Kiew ist man darüber enttäuscht, dass die engeren Beziehungen zur EU nicht zu einer Beitrittsperspektive und ebenso umfangreichen Finanzhilfen geführt haben, wie die neuen Mitgliedstaaten erhalten haben. Die Regierung hat [einen ehrgeizigen Plan entworfen](#): Beitritt zum Schengen-Raum, zur Zollunion, zur Energieunion und zum digitalen Binnenmarkt der EU. Laut Präsident Petro Poroschenko kann die Ukraine über einzelne Politikbereiche [in die EU integriert werden](#), und dann „wäre das Thema des EU-Beitritts nur noch eine Formalität und eine Frage der Zeit“.

Dieser Plan wirkt viel zu ehrgeizig, insbesondere da die Ukraine mit der [Umsetzung des Assoziierungsabkommens](#) in Verzug ist. Laut unabhängiger Beobachter wurden 2017 nur zehn von insgesamt 89 Rechtsvorschriften einigermaßen umgesetzt; das entspricht elf Prozent. Die Zielvorgabe steht auch im Widerspruch zum Kapazitätsmangel in der Führungsebene der Regierung. Zwar wurde die Reform der öffentlichen Verwaltung auf den Weg gebracht, und die Schlüsselakteure werden auch kompetenter, wie sich z.B. im Amt des stellvertretenden Premierministers für Europäische Integration zeigt, aber die Regierung ist noch weit davon entfernt, die für die europäische Integration erforderlichen Reformen effektiv umzusetzen

Die Kluft zwischen Ambitionen und Wirklichkeit verstärkt den Verdacht, dass ein Großteil der herrschenden Elite die europäische Integration nur vortäuscht, genauso wie dies ihre Vorgänger bereits vor 2014 getan haben. Sie betreiben „[deklarative Europäisierung](#)“— ein Ausdruck, der im Jahr 2000 geprägt wurde. Einige maßgebliche Politiker sehen die EU hauptsächlich als [deklarative Ressource](#) für die Führungselite, die sich weiterhin westliche Unterstützung sichern will, wie sie sich an den Sanktionen gegen Russland, dem Engagement für das Minsk-Abkommen und wirtschaftliche Hilfe zeigt. Schlimmer noch: Manche Beobachter schreiben inzwischen von einer „[Konterrevolution](#)“ in der Ukraine, wo dieselben Eliten, die durch den Euromaidan und pro-EU-Slogans an die Macht gelangten, jetzt die Reformen sabotieren.

Unter vier Augen teilen viele Politiker in Brüssel diese skeptische Einschätzung. Es zeichnet sich ein Konsens ab, dass sich die Ukraine auch mithilfe der Reformen, die von der EU unterstützt werden, nicht schnell in einen Rechtsstaat verwandeln wird. Die Frustration darüber wächst, dass das Land immer mehr zur Tagesordnung übergeht, obwohl es nach wie vor und in vielerlei Hinsicht ein korrupter Staat ist. Dies wird sich in naher Zukunft auch nicht ändern, da die Regierung sich fast ausschließlich auf die 2019 stattfindenden Wahlen konzentriert und daher dazu neigt, die politischen Vorgaben des Westens zu ignorieren.

In der kommenden Zeit wird die EU versuchen, die in den vergangenen vier Jahren in der Ukraine erzielten Erfolge zu konsolidieren. Es besteht die Hoffnung, dass das Assoziierungsabkommen ein robustes Engagement bedeutet und die Ukraine auf dem richtigen Weg hält, trotz des Potentials für Unruhen wegen der Wahlen. Die Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine werden noch durch einen weiteren Faktor stabilisiert: das gemeinsame Misstrauen gegenüber Russland. Insofern zieht sich die EU nicht wirklich aus der Ukraine zurück, sondern legt eine Atempause ein, während sie hofft, dass das Land einigermaßen gut durch die Wahlen 2019 durchkommt.

## **EINE TECHNOKRATISCHE ANTWORT AUF POLITISCHE PROBLEME?**

Die EU ist gegenüber der Ukraine — und auch gegenüber Georgien und Moldawien — mit dem Assoziierungsabkommen (AA) eine Verpflichtung eingegangen. Das Abkommen betrifft eine ganze Reihe unterschiedlicher Sektoren, in denen Reformen erwartet werden, um die Länder an die EU-Standards anzugleichen, u.a. in den Bereichen Energie, Verkehr, Umweltschutz, industrielle Zusammenarbeit, soziale Entwicklung und Sozialschutz, Gleichberechtigung, Verbraucherschutz, Bildung und kulturelle Zusammenarbeit. Drei Viertel des Abkommens betreffen die als vertiefte und umfassende Freihandelszone (DCFTA) bekannte wirtschaftliche Vereinbarung, die der Ukraine besseren Zugang zu den EU-Märkten verschafft.

Das AA sieht auch einen politischen Dialog über Reformen in Zusammenhang mit politischen Vereinigungen, demokratischen Institutionen und Menschenrechten sowie Konvergenz im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik vor. Dieser politische Teil ist unverbindlich, hat aber großen symbolischen Wert, weil er die europäischen Bestrebungen der Ukraine verkörpert. Für die Zivilgesellschaft ist [das Abkommen mit der Hoffnung verbunden](#), dass der Einfluss der Oligarchen auf den Staat verringert und die Machthaber der Gesellschaft gegenüber verantwortlich gemacht werden können.

Die DCFTA beschreibt eine neue wirtschaftliche Beziehungen zu der EU, indem sie Zugang zum EU-Binnenmarkt verspricht, wenn die Ukraine die EU-Regulierungsstandards für Nahrungsmittel, das öffentliche Auftragswesen, Wettbewerbspolitik, Rechten an geistigem und gewerblichem Eigentum und einer ganzen Reihe weiterer Bereiche einhält. Bis jetzt haben die neuen autonomen Handelsmaßnahmen nur [geringe Auswirkungen](#) gehabt. Insgesamt hat die DCFTA allerdings 2017

zu einer Zunahme der Exporte in die EU auf 35,4 Prozent der Gesamtexporte beigetragen, die inzwischen fast schon wieder das Niveau vor der Krise von 2014 erreicht haben.

Es bestehen Zweifel bezüglich der Fähigkeit der Ukraine, die mit der DCFTA einhergehenden Herausforderungen insgesamt zu meistern. Ein aktueller [Bericht von Chatham House weist darauf hin](#), dass der EU-Acquis eher mit dem Ziel entwickelt wurde, einen Binnenmarkt für fortschrittliche Marktwirtschaften zu schaffen, als für Länder wie die Ukraine, die Mühe haben, ihre Wirtschaft und Regierungsform zu modernisieren. Wie der [Bericht erläutert](#), sind die institutionellen Herausforderungen, auf die die Reformen abzielen — geringe Verwaltungskapazität, mangelnde Rechtsstaatlichkeit und eine schwache Wirtschaft — dieselben, die auch die Umsetzung des AA und DCFTA behindern und dazu führen, dass der Annäherungsprozess langsam verläuft.

[Weitere Sorge](#) bereitet die Tatsache, dass die vollständige Liberalisierung des Handels und die Anpassung an die EU-Regulierung, wie sie vom Abkommen vorgesehen sind, Kosten für die nationalen Akteure mit sich ziehen können, die nicht durch gezielte EU-Finanzhilfen ausgeglichen werden. Dies war bereits in Mitteleuropa der Fall. Zum Teil geht es um politische Kosten, denn die DCFTA wird sich wahrscheinlich nicht überall in der Ukraine gleich auswirken. Der Umsetzungsprozess beinhaltet erhebliche strukturelle Veränderungen der nationalen Wirtschaft. Der Südosten der Ukraine, wo sich der größte Teil der Schwerindustrie befindet, wird unverhältnismäßig stark belastet werden. Die durch das Wachstum des Landwirtschaftssektors und der IT-Branche erwarteten Vorteile werden die Verluste, die durch die Schrumpfung der unrentablen ukrainischen Schwerindustrie verursacht werden, wahrscheinlich nicht ausgleichen. Dies könnte zu erheblichem Widerstand gegen die Wirtschaftsreformen insgesamt führen und langjährige regionale Differenzen anheizen.

Die Bemühungen zur Umstrukturierung der ukrainischen Wirtschaft waren bisher nicht von unterstützenden Maßnahmen für die lokalen Industrien begleitet, obwohl dies für Beitrittskandidaten üblich ist. Solange die [Investitionen der ukrainischen Regierung](#) aufgrund der Sparmaßnahmen begrenzt sind und durch Korruption geschädigt werden, gibt es in der EU keine große Lust, so umfangreiche Unterstützung zu leisten. Das Nein der Niederländer zum AA bei dem [Referendum](#) 2016 gründete zum Teil auf der Sorge, dass die Ukraine sich, obwohl das Abkommen [keine Mitgliedschaft in Aussicht stellt](#), in die EU hinein schleichen und damit faktisch Zugang zu den Kohäsions- und Regionalfonds erhalten könnte.

## **EINE NOCH NIE DAGEWESENE UNTERSTÜTZUNG**

Es sollte allerdings anerkannt werden, dass die EU während der Krise in der Ukraine 2014 sehr schnell reagiert und großzügige Finanzmittel für die makroökonomische Stabilisierung bereitgestellt hat. Seither hat die EU mit drei Finanzpaketen (Makrofinanzhilfe MFA) insgesamt 3,4 Mrd. Euro (mehr als 4,2 Mrd. USD) für die Ukraine mobilisiert, von denen allerdings 600 Mio. noch nicht freigegeben sind. Dies ist das größte Finanzpaket, das die EU jemals für ein Nicht-EU-Land

bereitgestellt hat. Während des Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft im Dezember 2017 wurde ein zusätzliches Hilfspaket im Umfang von zwei Mrd. Euro zugesagt, wodurch die Gesamtsumme der Unterstützung auf 15 Mrd. Euro anstieg (Siehe Tabelle 1).

**Tabelle 1: EU-Finanzpakete für die Ukraine 2014–2020 (ab November 2017)**

FINANZIERUNGSQUELLE	ZUGEBILT (IN MILLIONEN EURO)*	AUSGEZAHLT (IN MILLIONEN EURO)*
<b>Europäische Kommission (2014-2020)</b>	<b>Bis 4.975</b>	<b>3.689.2</b>
1 Insgesamt bereitgestellte Entwicklungshilfe (EU-Fördermittel)	1565	879.2
Bilaterale Beihilfen, mit		
<i>Jahresaktionsprogramm (JAP) für 2014</i>	140-200	
<i>JAPs (durchschnittlich) für 2015-2020</i>	780	
<i>Rahmenprogramm (mehr für mehr) für 2015-2020</i>	240-300	
Nachbarschaftsinvestitionsfazilität (NIF)	200-250	
Instrument für Stabilität und Frieden (ISP)	20	
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	15	
2 Makrofinanzielle Finanzhilfen (einschließlich neue, für 2019 bewilligte Kredite)**	5410	2,810
<b>Internationale Finanzinstitutionen</b>	<b>Bis zu 8,000</b>	<b>5,700</b>
Europäische Investitionsbank	Bis zu 3,000	3,000
Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung	5,000	2,700
<b>Gesamtsumme</b>	<b>14,800-15,000</b>	<b>9,389.2</b>

\* Die Berechnungen der Autoren basieren auf den Daten des EAD und der Europäischen Kommission und dem Bericht des Europäischen Rechnungshofes 2016.

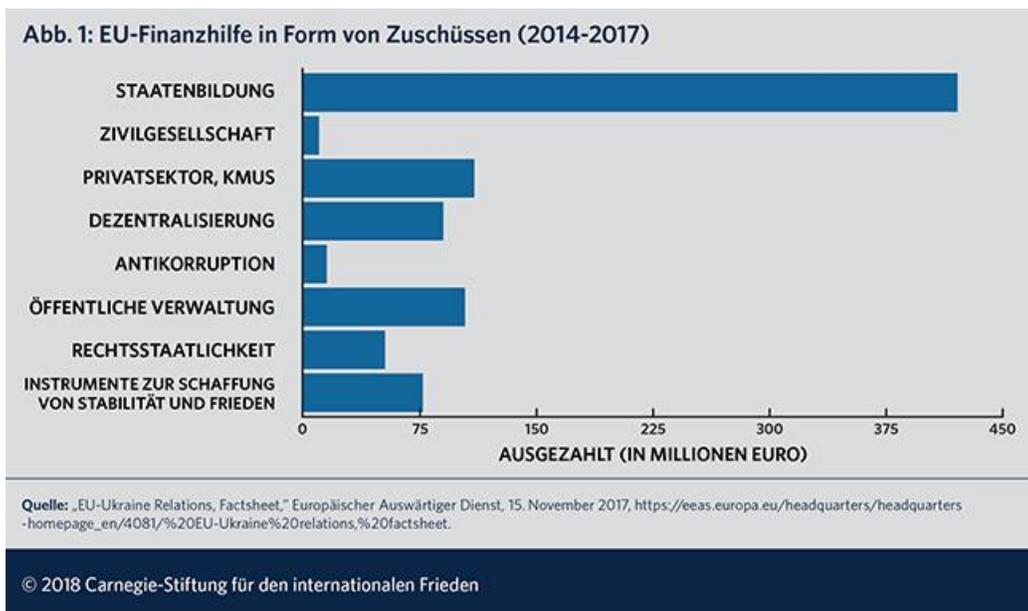
\*\* Beim Gipfeltreffen über Östliche Partnerschaften in 2017 wurde ein neuer Makrofinanzhilfeplan für 2018–2019 in Höhe von 2 Mrd. Euro beschlossen (Quelle: Europäisches Parlament).

© 2018 Carnegie-Stiftung für den Internationalen Frieden

Die [MFA der EU](#) sollen mit dem IWF-Programm abgestimmt sein, aber die EU war bei der Durchsetzung der Konditionalität nicht so strikt wie der IWF. Seit April 2017 hat der IWF keine Auszahlungen an die Ukraine mehr bewilligt, weil sie die Auflagen nicht erfüllt. Dagegen wurden 2017 ebenso wie schon 2016 Gelder aus den MFA-Programmen ausgezahlt, weil angenommen wird, dass die Ukraine die Bedingungen letztendlich erfüllen wird. Einige der ungelösten Themen betreffen die Schaffung eines Antikorruptionsgerichts und die Erhöhung der Gaspreise. Der Einfluss der EU und des IWF haben sich seit der Stabilisierung der makroökonomischen Rahmenbedingungen in der Ukraine etwas verringert, so dass das Land wieder in der Lage ist, auf den [Finanzmärkten](#) Kredite aufzunehmen. Dennoch ist die finanzielle Unterstützung des Westens unentbehrlich, um vor den Wahlen Stabilität zu garantieren.

Die EU ist der Meinung, die Ukraine könne ihre Finanzmittel nicht hinreichend absorbieren. Peter Wagner, Leiter der [Unterstützungsgruppe](#) für die Ukraine (SGUA), sagte in einem Interview: „[Es sind Finanzmittel in Milliardenhöhe](#) zugesagt worden, die aber aufgrund zahlreicher, manchmal bürokratischer, Gründe nicht genutzt werden.“ Er fügte auch hinzu, dass erhebliche Privatinvestitionen notwendig seien, um die Situation in der Ukraine zum Guten zu wenden. Das wirft die Frage auf, wie private Investoren dazu bewegt werden können, unter den immer noch turbulenten politischen und wirtschaftlichen Umständen große Summen beizusteuern. Anfangs waren ausländische Investoren optimistisch, was Chancen im Zusammenhang mit der Landreform betrifft, aber diese ist [politisch heikel](#) und wurde deshalb vertagt.

Die EU leistet auch auf anderen Wegen direkte Unterstützung für die Ukraine: z.B. über die Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrumente, die Fazilität für Nachbarschaftsinvestitionen, Instrumente für Stabilität und Frieden und mittels der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Aus dem Gesamtrahmen von 1,5 Mrd. Euro wurden bisher Finanzmittel in [Höhe von](#) 880 Mio. Euro zugewiesen. Damit ist Brüssel die wichtigste Stütze für Reformen wie den Kampf gegen die Korruption und die Dezentralisierung, die Reform der öffentlichen Verwaltung, des Justizwesens und der Rechtsstaatlichkeit, der Verfassung und der Rahmenbedingungen für Neuwahlen (siehe Abbildung 1). Als Zeichen des Engagements in allen Reformbereichen fügte die EU 2017 dieser Liste noch Energieeffizienz und öffentliche Finanzverwaltung hinzu. Die [Europäische Kommission und die deutsche Regierung](#) finanzierten 2017 gemeinsam ungefähr ein Viertel der gesamten humanitären Hilfsmaßnahmen für die Konfliktgebiete in der Ostukraine, die von der Regierung kontrolliert werden.



## EINE VIELZAHL VERSCHIEDENER AKTEURE

Die EU hat als Reaktion auf die Krise in der Ukraine eine einzigartige institutionelle Konfiguration geschaffen. Seit ihrer Gründung vor drei Jahren hat sich die Unterstüztungsgruppe für die Ukraine (SGUA), die bei der [Generaldirektion für Nachbarschaft und Erweiterungsverhandlungen](#) der Europäischen Kommission angesiedelt wurde, zur Schlüsselinstitution entwickelt. Mit rund vierzig Experten, die sich auf [verschiedene Aspekte der Reformen in der Ukraine](#) konzentrieren, verfügt die Kommission über die notwendigen sektoralen Fachkenntnisse über das Land, hat einen direkten Zugang zur ukrainischen Regierung und ist in der Lage, die Planung der EU-Hilfen besser in die laufenden Reformprozesse einzubinden.

Seit der Gründung der SGUA konzentriert sich die Abteilung für Östliche Partnerschaften des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) vor allem auf Planungspolitik und darauf, mithilfe der EU-Delegation die Umsetzung der Reformen zu überwachen. Im Juli 2014 richtete die Europäische Union eine Beratungsmission (EUAM) ein, um die Reform der zivilen Sicherheit in der Ukraine umfassend zu unterstützen. Zu einer Zeit, in der vor allem die militärische Hilfe im Mittelpunkt stand, sollte diese Mission die Strafverfolgung stärken und rechtsstaatliche Reformen fördern. An der Gründung der Nationalen Streifenpolizei war die EUAM nicht beteiligt. Kritiker bemängeln, dass ihr Einfluss gering blieb, obwohl sie das teuerste EU-Projekt in der Ukraine ist. Immerhin gelang es der EUAM, durch eine Ausweitung ihres Mandats auf die Umsetzung praktischer Projekte, wie z.B. strafrechtliche Ermittlungen und bürgernahe Polizeiarbeit, ihre Sichtbarkeit zu erhöhen und mehr zu bewirken.

Das ukrainische Parlament, die Verkhovna Rada, wird u.a. aufgrund der schwierigen innenpolitischen Umstände und der begrenzten Reformbereitschaft immer wieder zum Engpass für Reformen. Das Europäische Parlament verabschiedete ein Programm zur parlamentarischen Unterstützung und zum Kapazitätsaufbau, um dem Land zu helfen, die enorme Gesetzgebungsarbeit zu bewältigen. Den Startschuss bildete eine von Pat Cox, dem ehemaligen Präsident des Europäischen Parlaments, geleitete [Bewertung](#). Teil dieses Programms ist ein Konsensbildungsprozess, der unter dem Namen Jean-Monnet-Dialoge bekannt ist, aber bis jetzt nur wenig Wirkung gezeigt hat. So wurden noch keine der im Bericht von Cox genannten Empfehlungen umgesetzt, obwohl es inzwischen einen informellen Konsultationsprozess zwischen den Parlamentsfraktionen gibt.

Nicht zuletzt hat die EU [250 Projekte zur technischen Hilfe](#) auf den Weg gebracht; viele weitere kommen von den Mitgliedstaaten. Es gibt heute Hunderte von Beratern (internationale und Ortskräfte), die direkt in den staatlichen Institutionen arbeiten, ob in den [Teams zur Unterstützung der Reformen](#), dem Beratungsgremium zur Unterstützung der ukrainischen Reformen ([SAGSUR](#)) oder den [Reformämtern](#) in der Region, wo sie die Dezentralisierung fördern. Obwohl dadurch die Hilfe fragmentiert und die Koordinierung erschwert wird, erhält die EU auf diese Weise beispiellose Einblicke und Einflussmöglichkeiten.

Die Vielfalt der EU-Akteure stellt eine Herausforderung dar. Dies bedeutet, um Henry Kissinger zu zitieren, dass es in Europa keine zentrale Telefonnummer gibt, wenn es um die Ukraine geht. Weil es niemanden gibt, der die Gesamtverantwortung für die Ukrainepolitik trägt (die Ernennung würde in die Verantwortung des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik fallen), erhält das ansonsten robuste Engagement der EU nicht die Sichtbarkeit, die es verdient. Zugleich eröffnet es den ukrainischen Behörden mehr Gelegenheiten, verschiedene EU-Akteure und Mitgliedstaaten gegeneinander auszuspielen und Kritik zu entschärfen. Im Gegensatz zur EU haben die Vereinigten Staaten einen [Sonderbeauftragten für die Verhandlungen mit der Ukraine](#) ernannt und gezeigt, welchen Mehrwert dies für die Einbindung der Öffentlichkeit und die Kommunikationsstrategien hat, auch wenn die G7 der einflussreichste Akteur in Kiew bleibt.

Die EU versucht durch die Vergrößerung und den Ausbau des Einflusses des Delegationsbüros in Kiew und durch prominentere Statements in der Öffentlichkeit dieser Herausforderung zu begegnen. Ende 2017 [übermittelte Brüssel eine eindringliche Botschaft](#) bezüglich der Aushöhlung der Antikorruptionsagenda; dies führte dazu, dass die ukrainische Regierung einige ihrer Pläne zur Schwächung der neuen Antikorruptionsbehörden zurückzog.

## **EINE VIELZAHL VON NACHBARN**

Viele der benachbarten EU-Mitgliedstaaten haben eigene bilaterale Beziehungen zu Kiew entwickelt, die nicht immer Teil einer koordinierten Politik sind.

Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel verkörpert Kontinuität für das Normandie-Format, die EU-Sanktionen gegen Russland und allgemein dafür, dass die Ukraine auf der Tagesordnung der EU bleibt. Für große politische Initiativen steht sie nicht. Im neuen Koalitionsvertrag steht, dass Deutschland eine Rolle dabei spielen soll, dass der Donbass an die Ukraine zurückgegeben wird, wenn „wesentliche Schritte zur Implementierung der Abkommen von Minsk“ vorgenommen und durch eine UN-Mission abgesichert sind. Hilfe soll unter strikter Konditionalität im Gegenzug zu Reformen geleistet werden.

Die im Normandie-Format etablierten Kommunikationskanäle zwischen Berlin, Paris, Kiew und Moskau funktionieren aus Berliner Sicht gut und werden nicht nur an der Umsetzung des Abkommens von Minsk gemessen. Aus der Überzeugung heraus, dass erfolgreiche nationale Reformen die beste Grundlage bilden, um die Ukraine zu befähigen, den Herausforderungen von außen standzuhalten, werden Prozesse zur Konfliktbewältigung und zur Umsetzung interner Reformen als untrennbar angesehen.

Die für 2017 bereitgestellte deutsche Entwicklungshilfe belief sich auf 377 Mio. Euro (fast 500 Mio. USD), zusätzlich zu 23 Mio. Euro humanitärer Hilfe; 6,8 Mio. Euro zur Unterstützung der drei thematischen Prioritäten Zivilgesellschaft, Rechtsstaatlichkeit und Dialog und Mediation; und 3,2

Mio. Euro für deutsch-ukrainische Projekte, die die Kooperation mit der Zivilgesellschaft der östlichen Nachbarstaaten und Russland fördern. Deutschland kommuniziert über verschiedene Kanäle mit Kiew, darunter auch die G7, deren Botschafter wichtige Gesprächspartner für die Regierung sind. Hinzu kommt der Sonderbeauftragte für Dezentralisierung, Georg Milbradt. Eine solche Vielfalt an Akteuren bietet eine gewisse Flexibilität, kann aber auch verwirrend sein.

Frankreich hat durch seine prominente Rolle im Normandie-Format in den Beziehungen zur Ukraine an Sichtbarkeit und Einfluss gewonnen. Seit Beginn der Amtszeit von Präsident Emmanuel Macron sind sowohl die Konfliktlösung als auch der Reformprozess der Ukraine für die [politische Agenda Frankreichs wichtiger geworden](#). Vor dem Hintergrund der Normandie-Gespräche haben Frankreich und der Ukraine ihre bilateralen Beziehungen insbesondere auf ministerieller Ebene vertieft. Diese Verbindungen bieten eine gewisse Flexibilität und ermöglichen es Paris, Bedenken bezüglich des ukrainischen Reformprozesses zu äußern und Vorschläge zu unterbreiten. Anfang 2018 äußerte Macron seine Unzufriedenheit [über den Stillstand](#) bei der Umsetzung des Abkommens von Minsk und schlug eine aktivere Vorgehensweise vor.

Wie Berlin betont auch Paris, dass dank des Normandie-Formats ein engmaschiges Kommunikationsnetzwerk entstanden ist. Dies ist gerade im heutigen internationalen Klimas, in dem Vertrauen rar ist, wertvoll. Französische Diplomaten bestätigen, dass der Kontakt mit ihren deutschen Amtskollegen noch enger geworden, wenn es um die Ukraine geht.

Frankreichs [bilaterales Hilfsprogramm](#) ist mit 2,7 Mio. Euro zwar kleiner als das deutsche Pendant, aber für französische Verhältnisse dennoch beträchtlich. Es konzentriert sich auf Governance-Reformen, Unterstützung für höhere Bildung mit einem besonderen Augenmerk auf die Ausbildung von neuem Verwaltungspersonal, Hilfeleistungen für die Zivilgesellschaft und humanitäre Hilfe für die Konfliktgebiete.

Das Vereinigte Königreich bemüht sich mit durchwachsenem Erfolg um mehr Anerkennung für die britische Unterstützung der Ukraine. Aus Londoner Perspektive dominieren Deutschland und Frankreich den Prozess der Konfliktlösung und spielen eine zentrale Rolle bei der Koordinierung der Unterstützung für den Reformprozess. Dennoch gehört die Ukraine seit dem Euromaidan-Aufstand zu den Prioritäten des Vereinigten Königreichs, und die Regierung bekommt Zustimmung für ihre konsequent harte Linie gegenüber Russland. Sie ist auch einer der führenden ausländischen Akteure bei der Reform des Sicherheitssektors. Britische Beamte erklären, dass sich dies auch nach dem Brexit nicht ändern wird. Großbritannien wird allerdings unweigerlich an Einfluss verlieren, weil es den Multiplikatoreffekt als wichtiges Mitglied der EU einbüßt. Die EU wird ihrerseits eine starke Stimme verlieren, die sich seit jeher für die Ukraine eingesetzt hat.

Die bilateralen Hilfen Großbritanniens für die Ukraine zielen auf drei wesentliche Bereiche: humanitäre Finanzhilfen angesichts des Konflikts, Beistand für die Sicherheit und die Finanzierung von Reformen aus dem Good-Governance-Fonds. Jeder dieser Bereiche ist mit ungefähr 10 Mio.

Pfund ausgestattet (fast 14 Mio. USD). Einen noch viel höheren Betrag leistet Großbritannien über die Europäische Kommission; sie erhält 1,5 Mrd. Pfund im Jahr für ihr Entwicklungshilfebudget aus London. Die britische Regierung hat noch keine Klarheit geschaffen, wie es mit diesen Zahlungen nach dem Brexit weiter geht— ebenso wenig wie bei einer ganzen Reihe anderer Themen, und das wird wahrscheinlich auch noch lange so bleiben.

Einige der unmittelbaren Nachbarstaaten der Ukraine haben heute kompliziertere Beziehungen zu Kiew als vor vier Jahren, auch wenn dies die EU-Politik insgesamt noch nicht beeinträchtigt hat. Unmittelbar nach dem Aufstand in der Ukraine ging es vor allem um unbedingte Unterstützung. Doch vor kurzem hat [Kiew Estland](#) auf seine Liste von Offshore-Zonen gesetzt, während die [Beziehungen zu Ungarn und Rumänien](#) sich aufgrund der Sprachklausel im vor kurzem verabschiedeten Bildungsgesetz verschlechtert haben. Außerdem gibt es Streit mit Polen um das [Gedenken an den Zweiten Weltkrieg](#).

Der gemeinsame Nenner bei diesen Streitigkeiten ist die neue patriotische Agenda der Ukraine, die auf eine späte Bildung der nationalen Identität zielt. Dazu gehört beispielsweise die Stärkung der ukrainischen Sprache. Dies verstärkt die ernste Sorge über die Stellung der Minderheiten in der Ukraine in der Zeit seit dem Euromaidan. Genauso führt es zu Streit mit der [nationalistischen Politik](#) in einigen [Ländern](#), wo die Politik der Ukraine zum Wahlkampfthema geworden ist.

Polen ist ein Musterbeispiel für diese komplizierte Dynamik. Es [trägt ebenfalls zum Streit über das Andenken](#) an den Zweiten Weltkrieg bei, indem es ein Gesetz zum Verbot der sogenannten Bandera-Ideologie verabschiedet hat. Es ist demnach untersagt, „die [Verbrechen der ukrainischen Nationalisten](#) und des ukrainischen Heers, die mit dem [Dritten] Reich zusammenarbeiteten“ zu leugnen. Das zeigt deutlich, dass Polen die neue patriotische Agenda der Ukraine für nicht vereinbar mit einer EU-Mitgliedschaft hält. Dennoch ist der PiS-Vorsitzende Jarosław Kaczyński ein wichtiger Unterstützer der Ukraine, und Polen wird auch in der Zeit nach dem Euromaidan in der Ukraine positiv [wahrgenommen](#). Solche Auseinandersetzungen halten Warschau und Budapest auch nicht davon ab, aktiv ukrainische Arbeiter anzuwerben, um ihren Mangel an Arbeitskräften zu überwinden.

## **DEN BLICK NACH VORNE RICHTEN**

Die Choreografie der Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine in der nächsten Zeit ist leicht vorhersehbar. Kiew wird die EU zu mehr öffentlicher und finanzieller Unterstützung drängen, und Brüssel wird sich für eine stärkere Verpflichtung zu Reformen, insbesondere bei der Korruptionsbekämpfung, aussprechen. Das Potenzial für Veränderungen wird durch die bevorstehenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2019 beschränkt, da Poroschenko bei jeder politischen Maßnahme abwägen wird, was sie ihn bei den Wahlen kosten kann. Unter diesen Bedingungen wird sich die Umsetzung des Assoziierungsabkommens nur langsam vollziehen; auch

insgesamt bleibt das Reformtempo gering. Das wird es Russland ermöglichen, die Beziehungen zwischen beiden Ländern weiter zu festigen.

Die Wahlen 2019 markieren einen paradoxen Moment in der politischen Entwicklung der Ukraine. Einerseits werden die Reformen in der Ukraine auf dem Prüfstand stehen, aber andererseits gibt es derzeit keine realistischen Alternativen zu den Kandidaten und Parteien, die die ukrainische Politik sogar schon vor dem Euromaidan dominiert haben. Trotz eines insgesamt geringen Beliebtheitsgrads im niedrigen [zweistelligen Prozentbereich](#) bleiben Poroschenko und die ehemalige Premierministerin Julia Timoschenko und ihre jeweiligen Bündnisse und Parteien die Schlüsselkandidaten bei beiden Wahlen.

Brüssel ebenso wie Kiew setzen auf die Zeit nach den Wahlen. Wie beim letzten Gipfeltreffen zur Östlichen Partnerschaft vereinbart, wird die Europäische Kommission eine Durchführbarkeitsstudie über die Auswirkungen der Zollunion auf die Ukraine in Auftrag geben und einen Fahrplan für den Beitritt der Ukraine (und Moldawien und Georgien) zur Energieunion der EU und dem entstehenden digitalen Binnenmarkt erstellen. Wie bereits erläutert, besteht bei diesem Ansatz das Risiko einer Überbetonung von Integrationsmechanismen, die hohe Kosten verursachen können. Die Erfahrungen, die beim Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur EU gesammelt wurden, lassen darauf schließen, dass die grundsätzlichen Fragen zur Rolle des Staates und der Funktionsfähigkeit der nationalen Institutionen nicht durch den Beitrittsprozess zu lösen sind. Diese Themen stehen auch nach dem Beitritt eines Landes zur EU im Mittelpunkt.

Diese Lektion lehrt, dass die EU sich in der Ukraine auf Eingriffe konzentrieren sollte, die die Erneuerung der staatlichen Institutionen unmittelbar unterstützen, dabei aber stärker auf die Grenzen des Möglichen achten sollte. Dank der Arbeit der Unterstützungsgruppe für die Ukraine beteiligt sich die EU bereits am Prozess der Feinabstimmung der Reformen. Diese Arbeit hat sich oftmals gegen die persönlichen Interessen der herrschenden Eliten und den dem Mangel an Kompetenz und Führungsstärke gerichtet. Möglich wurde sie vor allem dank der westlichen Finanzhilfen und des politischen Drucks.

Die EU wird in der Ukraine als politischer Akteur wahrgenommen, auch wenn ihre Methoden erklärtermaßen technokratisch sind. Es ist logisch, dass sie deswegen die Kosten und Vorteile der Reformen für die Gesamtbevölkerung ansprechen muss. In diesem Kontext sollte sich die EU zum Ziel setzen, mehr Ressourcen in den Südosten des Landes zu lenken, wo die sozioökonomischen Bedingungen schlechter sind, und die zunehmend [desillusionierte Jugend](#) zu fördern. Sektoren wie das öffentliche Gesundheitswesen, die Bildung, Sozialdienste und Infrastruktur sind für die ukrainische Öffentlichkeit von zentraler Bedeutung — und sollten dementsprechend mehr Aufmerksamkeit und Unterstützung von der EU erhalten, wenn diese die derzeit große Unterstützung für eine proeuropäische Entwicklung im Land erhalten will.

Eine Fortsetzung des von der EU geführten, tiefgreifenden Reformprozesses wird unvermeidlich zu einer Gegenbewegung in einem Teil der Gesellschaft und von Interessengruppen führen, die erkennen, dass sie die Verlierer sind. Deshalb ist es umso wichtiger, dass die EU ihre Ideen in einer klaren und für die ukrainische Öffentlichkeit verständlichen Sprache mitteilt. Die EU geht davon aus, dass die Annäherung an das übrige Europa ein langfristiger und manchmal kostspieliger Prozess sein wird, der aber auch viele Vorteile bringt — selbst ohne Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft. Dieser Prozess hat begonnen, auch wenn der Weg noch weit ist.