

BERICHTE AUS DEM AUSLAND

POLITISCHER BERICHT AUS BRÜSSEL

Christian Forstner
Leiter der Verbindungsstelle Brüssel

Nr. 5 /2016 – 26. Februar 2016



IMPRESSUM

Herausgeber	Copyright 2016, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel.: +49 (0)89 1258-0, E-Mail: info@hss.de, Online: www.hss.de
Vorsitzende	Prof. Ursula Männle Staatsministerin a.D.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Verantwortlich	Ludwig Mailinger Leiter des Büros für Verbindungsstellen Washington, Brüssel, Moskau, Athen / Internationale Konferenzen Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Tel.: +49 (0)89 1258-202 oder -204 Fax: +49 (0)89 1258-368 E-Mail: mailing@hss.de

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Berichtes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder. Die Autoren tragen für ihre Texte die volle Verantwortung.

Europas Ostpolitik auf dem Prüfstand

Die Ukraine gehört nicht mehr zu Europas Prioritäten. Flüchtlingskrise und Terrorismusbekämpfung stehen ganz oben auf Europas Agenda, Großbritannien setzte die vertragliche Ausgestaltung der eigenen Sonderrolle auf die Tagesordnung, hinzu kommen die Dauerthemen Stabilisierung der Eurozone, Strukturreformen, Arbeitslosigkeit, Konjunktur- und Investitionsschwäche sowie globaler Wettbewerbsdruck. Für die Ukraine bleibt in Brüssel immer weniger Platz, auch wenn man rhetorisch daran festhält, dass es im Osten Europas um die Verteidigung europäischer Werte geht und die Faktenlage aus Brüsseler Sicht unverändert bleibt: Die Ukraine ist Opfer und Russland Täter.

Schwaches Europa, starkes Russland

Doch hinter vorgehaltener Hand deutet sich ein Stimmungsumschwung an, der nicht nur von veränderten Prioritäten herrührt. Die Wirren in Kiew mit gegenseitigen Korruptionsvorwürfen, Ministerrücktritten, Regierungskrisen und gescheiterten Misstrauensanträgen verschreckt die Freunde der Ukraine, die Zahl derjenigen, die wegen der Ukraine keinen anhaltenden Bruch der Beziehungen mit Russland riskieren wollen, wächst. Halbjährlich stehen die Sanktionen gegen Russland zur Verlängerung an, die nächste Entscheidung dazu fällt im Juli. Die Stimmen werden lauter, nicht nur in Ungarn, Italien oder der Slowakei, die in der Russland-Politik wieder in ein konstruktives Fahrwasser, nicht nur wirtschaftlich, kommen wollen. Europas Solidarität mit Kiew bröckelt. Offiziell bestreiten alle Diplomaten einen Zusammenhang zwischen Iran-Abkommen, Syrien-Gesprächen und Minsk II-Umsetzung. Doch Querverweise werden immer häufiger gezogen, und die Tatsache, dass Russland mit neuer Stärke zurück in der Weltpolitik ist, während die EU eine Schwächephase durchläuft, wird in Brüssel nicht länger bestritten.

Europas Blick auf den ukrainischen Reformprozess

Das Glas ist halb-voll, so die Brüsseler Lesart, die Reformbilanz in Kiew kann sich sehen lassen, trotz fehlender Erfolge bei der Bekämpfung der Korruption, bei der De-Oligarchisierung und bei der Effizienzsteigerung in der öffentlichen Verwaltung. Die Schaffung eines Anti-Korruptionsbüros und der kürzlich erfolgte Rücktritt des diskreditierten Generalstaatsanwalts dürfen jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass die Korruption in der Ukraine weiter wuchert und die Unabhängigkeit der Justiz noch in weiter verfassungspraktischer Ferne ist. Die vertikalen Korruptionsnetze unter Viktor Janukowitsch sind nicht verschwunden, sondern dezentralisiert worden. Allerdings sind auch wichtige Reformschritte eingeleitet worden, so im öffentlichen Auftragswesen ebenso wie beim Aufbau einer neuen Polizei, im Energiesektor und bei der Privatisierung. Die Dezentralisierung ist auf dem Weg, das entsprechende Gesetz mit der Einführung einer Präfektenstruktur nach französischem Vorbild wurde in erster Lesung angenommen. Hand in Hand damit muss aber auch die Budgetdezentralisierung in Angriff genommen werden. Der Einschätzung, dass der Reformprozess irreversibel sei, wird in Brüssel kaum noch widersprochen. Gerade die junge Generation, die vielen jungen Abgeordneten im Parlament und die lebhafteste Zivilgesellschaft verkörpern den Aufbruch der Ukraine nach Europa. Schwer tut sich Brüssel mit der politischen Kultur in der Ukraine. Auf das Versagen der politischen Elite in den ver-

gangenen 25 Jahren nach dem Zerfall der Sowjetunion und seit der ukrainischen Unabhängigkeit 1991 wird immer deutlicher hingewiesen. Heute mangelt es vielen Entscheidungsträgern nach wie vor an politischem Verantwortungsgefühl, zwischen der Regierung und den sie tragenden Regierungsparteien hat sich kein Verständnis einer gemeinsamen Aktionseinheit herausgebildet, und die vermeintliche Opposition im Parlament scheint nicht an einem Sturz der Regierung interessiert zu sein. Politisch hält man den ukrainischen Wählern aber zugute, dass sie sich bei den zurückliegenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen für Normalität und Stabilität aussprachen. In überwältigender Mehrheit votierten sie für Kandidaten der politischen Mitte und erteilten radikalen Kräften eine Absage.

Russische Aggression

In Brüssel hat man seit langem illusionslos erkannt, dass Russland auf ein Scheitern der Ukraine aus ist und die Ukraine als *failed state* zurück in die Arme des großen Bruders treiben möchte. Russland, so die unstrittige Sicht auf den Ukraine-Konflikt, akzeptiert nicht die Unabhängigkeit der Ukraine, sondern möchte Kiew an der kurzen Moskauer Leine halten. Moskaus Instrumentenkasten reicht von persönlichem Druck auf die politische Führung in Kiew über Handelskriege und Wirtschaftssanktionen bis hin zu territorialen Annexionen und militärischen Interventionen. Das russische Argument, dass das Assoziierungsabkommen zwischen der Ukraine und der EU Russland zum Nachteil gereicht, überzeugt in Brüssel niemanden. Vielmehr soll die Ukraine enger an die EU angebunden und der ukrainischen Wirtschaft ein besserer Marktzugang nach Europa eröffnet werden. Von mehr als nur symbolischer Wirkung sind hierbei Fortschritte bei der Visa-Liberalisierung. Brüssel und Kiew stimmen darin überein, dass Reiseerleichterungen nicht nur die beiderseitigen wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Kontakte beflügeln, sondern von der Gesellschaft als wichtiges Signal der Zugehörigkeit zum gemeinsamen Europa verstanden werden.

Zur kurzfristigen Stabilisierung der Ukraine entschied sich Brüssel für Finanz- bzw. Budgethilfen, um das große Haushaltsloch zu stopfen. Jetzt kann man sich allmählich den kleineren Löchern der unterbliebenen Strukturreformen widmen. Der Brüsseler Konditionalitätsgrundsatz dürfte fortan stärker zur Geltung kommen: Keine Reformen in Kiew bedeuten kein Geld aus Brüssel. Brüssel drängt die Entscheidungsträger in der Ukraine zu einem hohen Reformtempo und mahnt Kiew zur Umsetzung des Minsk II-Abkommens notfalls auch in Vorleistung und ohne parallele russische Schritte an. Brüssel erhöht den rhetorischen Druck auf Kiew und verweist darauf, dass man in Berlin und Paris jetzt Kiew am Zug sehe, während Moskau seinen Verpflichtungen weitgehend nachgekommen sei. Wenn bis Mitte des Jahres keine Fortschritte im Donbass-Krisenmanagement erzielt würden, werde sich der Westen nicht mehr einheitlich zu Russland positionieren. Die Revitalisierung des Dialogs mit Russland drohe auf Kosten Kiews zu gehen, wenn das Reformtempo nicht beschleunigt werde, so Brüsseler Diplomaten in informellen Gesprächen. Die Geduld mit Kiew geht in Brüssel spürbar zu Ende, auch wenn es sicherlich noch zu früh ist, von einem Stimmungsumschwung zu sprechen. Europas ranghöchste Außenpolitikerin Federica Mogherini lancierte vor einem Jahr bereits ein Papier, das zu einem Neustart in den Beziehungen zu Russland aufrief. Sie wurde damals noch von den Mitgliedsstaaten zurückgepfiffen. Das kann sich jetzt ändern, zumal ihr mit Thomas Mayr-Harting, Managing Director im Europäischen Auswärtigen Dienst, jetzt ein international versierter Spitzen-Diplomat zur Seite steht, der Russland als Partner und nicht als Gegner sieht.

Inkohärenz zwischen Nachbarschafts- und Russlandpolitik

Brüssel verfolgt in der Ukraine-Politik eine klare Zielsetzung. Die Priorität liegt auf konsequenten Wirtschaftsreformen und überzeugenden Schritten bei der Umsetzung des Minsk II-Abkommens. Die Brüsseler Mittel sind jedoch nicht immer überzeugend:

- Mit der Einsetzung einer *Support Group Ukraine* trägt man zwar der Relevanz des ukrainischen Reformprozesses für die Stabilität in Osteuropa Rechnung. Doch die Brüsseler Bürokraten dürfen nicht über das Ziel der administrativen Amtshilfe hinausschießen, sie müssen konzilient im Ton und konsequent in der Sache souveränen ukrainischen Politikern ehrliche Reformnoten erteilen. In Paris, Berlin oder Madrid würde man sich so etwas verbitten, doch Kiew ist zu schwach, um Europas Bürokraten in die Schranken zu verweisen. Umso notwendiger ist es, selbst den richtigen Stil zu finden. Es ist in Brüssel ein schwieriger Balanceakt, die Konditionalität der Finanzhilfen in Einklang zu bringen mit dem Respekt vor souveränen Entscheidungen eines Landes, das kaum Erfahrungen mit eigener Staatlichkeit hat und meist Spielball europäischer Großmächte war.
- Der Hinweis, dass in etlichen EU-Mitgliedsstaaten eine Diskussion über die Sanktionspolitik gegen Russland an Fahrt gewinnt, darf nicht zu einem institutionellen Gegeneinander in Brüssel führen. Nicht nur die Brüsseler Gemeinschaftsinstitutionen fühlen sich den europäischen Werten verpflichtet, und es greift zu kurz, einige Mitgliedsstaaten als von Russland gekaufte und interessengeleitete Kreml-Freunde zu porträtieren. Die westliche Doppelstrategie besteht aus der Stärkung der eigenen Verteidigungskapazitäten bei gleichzeitiger Revitalisierung des Dialogs mit Russland. Die EU-Institutionen sollten sich in diesem Ansatz nicht gegenseitig ausspielen, auch nicht um des Zieles willen, Kiew auf Reformkurs zu halten. Das politische Klima in Brüssel ist bekanntermaßen nicht russlandfreundlich. Auf Kommissionsseite ist man es leid, mit dem erratischen russischen Verwaltungshandeln umgehen zu müssen. Die vom vormaligen Kommissionspräsidenten Jose Manuel Barroso ausgerufene europäisch-russische Modernisierungspartnerschaft blieb ebenso ein Papiertiger wie Wladimir Putins Projekt eines europäisch-eurasischen Wirtschaftsraumes von Lissabon bis Wladiwostok. Im Europäischen Parlament prägen auf EVP-Seite zuvorderst Osteuropäer die Linie gegenüber Moskau, und sie stimmen mit menschenrechtsbewegten Linken in ihrer einseitigen Sicht auf Russland überein. In diesem Konzert der Kreml-Kritiker wollen natürlich die Liberalen unter Guy Verhofstadt nicht ungehört bleiben und setzen der Putin-Schelte häufig noch eins drauf. Dialogorientierte Ansätze, wie sie der respektierte österreichische Europaabgeordnete Othmar Karas als Vorsitzender des parlamentarischen EU-Russlandausschusses verfolgt, kommen im Europäischen Parlament kaum zur Entfaltung.
- Die Mahnung, dass Kiew bei der Umsetzung von Minsk II jetzt gefordert ist und bei der Verfassungsreform zu Dezentralisierung und zum Donbass-Sonderstatus über den eigenen Schatten springen muss, dient dem Ziel, Russland kein Alibi für die Nichterfüllung der eigenen Verpflichtungen zu geben. Regionalwahlen im Donbass sollen auf den Weg gebracht werden, und die Lage in der Ostukraine darf nicht in einen eingefrorenen Konflikt einmünden. Die Verlängerung von Minsk II hat aber keine Befristung, und es kann kontraproduktiv sein, Deadlines zu suggerieren, die europäische Staaten möglicherweise zum Anlass nehmen könnten, einseitige und konflikteskalierende Maßnahmen zu ergreifen. Der Werte-Krieg mit Russland, wie ihn einige osteuropäische Staaten führen, kann leicht in militärische Forderungen wie Waffenlieferungen an die Ukraine übergehen, die bislang eigentlich nur vereinzelt aus dem US-Kongress zu hören waren.

- Die EU hat jüngst die Sanktionen gegen Belarus weitgehend aufgehoben. Es wäre vermessend, das nach wie vor von Alexander Lukaschenko autoritär regierte Land damit zum Erfolgsmodell der europäischen Osteuropapolitik auszurufen, und auch die Lage in den anderen Ländern Moldawien, Georgien, Aserbaidschan, Armenien und Ukraine gibt kaum mehr Anlass zu Optimismus. Mit dem weitgehenden Ende der Sanktionen gegen Belarus will Europa vielmehr verhindern, dass Minsk in die wirtschaftliche Enge getrieben wird, aus der der einzige Ausweg Moskau lautet.

Doch die Aufhebung von Sanktionsregimen, die Unterzeichnung von Assoziierungsabkommen und die Einsetzung von administrativen *Support Teams* ersetzen keine Russland-Politik. Europas östliche Partnerschaft und seine Russland-Politik gehen nicht Hand in Hand. Brüssel sollte die Impulse aus den Mitgliedsstaaten aufnehmen und sich nicht gegen die Hauptstädte positionieren, wenn es um die kohärente Umsetzung der westlichen Doppelstrategie geht.