

## Sachbericht zu den „Dritten Kiewer Gespräche“

Berlin 9.-11. November 2007, Akademie der Konrad-Adenauer-Stiftung/ Rotes Rathaus  
Rathaus  
„Ukraine in Europa“



**DGO**



Europäischer Austausch  
European Exchange

**pauci**

## **Freitag, 9.11., Konrad-Adenauer-Stiftung Berlin**

Begrüßung durch die Veranstalter:

- Thomas Kunze, KAS
- Stefanie Schiffer, Europäischer Austausch
- Jan Pieklo, Pauci

Grußwort: Rainer Steenblock, MdB

### **Panel I: Haus ohne Hüter – wer steuert den EU Integrationsprozess in der Ukraine?**

Die Ukraine hat am 30. September ein neues Parlament gewählt. Zum Zeitpunkt der Kiewer Gespräche sind damit schon 6 Wochen verstrichen, ohne dass eine neue Regierung gebildet worden ist. Das langsame Tempo ist allen Beobachtern der Parlamentswahlen 2006 noch wohlbekannt. Dieses trifft sich mit dem Bremsverhalten der Europäischen Union (EU), wenn es um die Frage der Erweiterung geht, so die Beobachtung von Gerhard Simon, Professor an der Universität Köln und Moderator der Diskussionsrunde „Haus ohne Hüter – wer steuert den EU Integrationsprozess in der Ukraine?“ Wie steht es aktuell um die Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine? Wo liegen die Probleme, welche Perspektiven gibt es?

Die Arbeit an der Ausgestaltung der EU-Ukraine-Beziehung ist in vollem Gange, so Bogdan Sokolovsky, außenpolitischer Berater in der Kanzlei Viktor Juščenkos. Jedoch empfinde die Ukraine die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) als unzureichendes Instrument für die gegenseitige Beziehung, da sie zwischen ihren Adressaten nicht differenziere. Während die Ukraine eine Mitgliedschaft in der EU anstrebt, geht es anderen Ländern hauptsächlich um eine verbesserte wirtschaftliche Kooperation. Es gibt eine ganze Palette an Themen, die im gemeinsamen Interesse von EU und der Ukraine sind, so Sokolovsky. Eines davon sei die Energiesicherheit. Hier erwarte sich die Ukraine mehr Unterstützung von der EU. Aber auch die Ukraine müsse an sich arbeiten: Wichtig sei vor allem die Institutionalisierung demokratischer Werte. Die Integration in die EU bleibe das



**Gerhard Simon, Foto: Vladimir Sedinkin**

außenpolitische Ziel der Ukraine. Der Integrationsprozess, der vom Präsidenten gesteuert werde, müsse vor allem von den Ukrainern selbst mit Leben gefüllt werden. Diese Aufgabe könnten weder

der Präsident, die Parteien noch das Parlament übernehmen. Gegenüber der Eigeninitiative der Ukrainer mahnte Sokolovsky aber auch die EU, der Ukraine eine klare Beitrittsperspektive zu geben. Den Beitritt zur EU nahmen alle ukrainischen Parteien in ihr Wahlprogramm auf. Doch gibt es unterschiedliche Konzepte zwischen den Parteien, wie dieses Ziel erreicht werden soll? Diese Frage stellte Simon zunächst an Olena Bondarenko, Abgeordnete der Partei der Regionen in der Verkhovna Rada. Für Bondarenko stellt sich nicht die Frage, ob die Ukraine der EU beitreten solle, sondern wie. Die Vorbereitungen für die Integration in die EU seien vorrangig eine innenpolitische Herausforderung: Europa müsse in der Ukraine gebaut werden. Baustellen seien unter anderem die Reformierung der Justiz, die noch immer hochgradig korrupt sei, und die Wirtschaft. Erst wenn in der Ukraine die ökonomischen Standards der EU umgesetzt seien, könne die Ukraine erwarten, mit offenen Armen in der EU empfangen zu werden. Die Voraussetzung zur Erreichung dieser Standards und für die Schaffung einer Freihandelszone mit der EU ist die Aufnahme in die WTO. Bondarenko kündigte an, dass die letzten dafür notwendigen Gesetze noch dieses Jahr verabschiedet würden. Hryhory Nemyria, Abgeordneter des Blocks Yulia Timošenko (BYuT) in der Verkhovna Rada, wies darauf hin, dass die PdR bereits mehrfach – vor ihrer Regierungsbeteiligung – den WTO-Gesetzgebungsprozess behindert habe. Lediglich die Rhetorik der PdR sei europäisch, in der Praxis sehe es dagegen anders aus. Der Unterschied zwischen dem BYuT und der PdR besteht laut Nemyria in der Rolle, die sie der Ukraine zuweisen: Für die PdR erfülle die Ukraine eine Brückenfunktion zwischen der EU und der postkommunistischen Welt, für den BYuT sei sie aber Teil Europas. Die ENP sei zwar nicht das ideale Format für die EU-Ukraine-Beziehungen, aber eine Möglichkeit, die Kooperation fortzuführen. Nemyria warnte davor, diese Möglichkeit nicht zu nutzen. Darin sieht er das größte Problem derzeit. Das vom BYuT verabschiedete außenpolitische Konzept gegenüber der EU sieht erstens die ökonomische Integration und eine vertiefte Freihandelszone vor, zweitens gemeinsame friedenssichernde Maßnahmen und drittens die enge Kooperation im Sektor Energiesicherheit. Insgesamt müsse sich die Ukraine verstärkt um engere Kontakte zu den einzelnen europäischen Hauptstädten kümmern, um für sich zu werben. In der Vision des BYuT reicht die EU von Lissabon bis Luhansk.

Damit spielte Nemyria auf die Uneinigkeit an, die es in der EU bzgl. einer Beitrittsperspektive für die Ukraine gibt. An Justas Paleckis, ehemaliger stellvertretender Außenminister der Republik Litauens und derzeit Mitglied des Europäischen Parlaments, wandte sich Simon daher mit der Frage, ob die EU in Bezug auf die Ukraine gespalten ist und, wenn dem so ist, wie diese Spaltung überwunden werden könne. Paleckis Interpretation zufolge sind die nördlichen EU-Staaten tendenziell einem EU-Beitritt der Ukraine gegenüber aufgeschlossener. Außerdem seien auch all die Länder, die der EU in diesem Jahrtausend beigetreten sind, ausnahmslos für die Aufnahme der Ukraine in die EU. Die jüngsten Entwicklungen in der EU seien sehr positiv für die Ukraine: Einerseits sei die EU dabei, ihre internen Probleme mit dem Verfassungsvertrag zu lösen. Dies wirke sich positiv auf die innere Integration und damit auch auf die Erweiterungsfähigkeit aus. Andererseits würde der Regierungswechsel in Polen das Ende der Blockadeherrschaft, verursacht durch Jaroslav Kaczynski und seiner Partei Recht und Gerechtigkeit, bewirken. Palecki glaubt an einen Beitritt der Ukraine zur EU im 2. Jahrzehnt, jedoch entweder als schwacher demokratischer Staat oder aus geopolitischen Gründen. Auch sei fraglich, wie die EU dann aussehe, ob sich bis dahin nicht eine Politik der unterschiedlichen Geschwindigkeiten durchgesetzt haben werde. Diese Frage ist auch für Bärbel Kofler, Mitglied des Bundestages für die

SPD und Vorsitzende der Deutsch-Ukrainischen Parlamentariergruppe, von großer Bedeutung. Die Ukraine müsse sich die Frage beantworten, in welche EU es eintreten wolle. Die derzeitige Entwicklung in der Ukraine beurteilte Kofler positiv: Sowohl die Wahlen wie auch die an den Tag gelegte Kompromissbereitschaft zeugten von der demokratischen Entwicklung.



Olena Bondarenko, Foto: Vladimir Sedinkin

Es komme nun darauf an, eine reale Implementierung der demokratischen Normen zu fördern und die entsprechenden Institutionen zu stabilisieren. Aus diesem Grund forderte Kofler einen Ausbau von „Unterstützungs- und Beratungsmaßnahmen“ seitens der EU.

## **Panel II: Europäisches Erbe – Europäische Zukunft**

Die Diskussion über den Beitritt der Ukraine zur EU findet nicht nur auf politischer Ebene statt. Auch kulturell stellt sich die Frage: Wer sind wir, durch was werden wir geprägt? Dieser Diskurs wird entscheidend von der Differenzierung Ost-West geprägt. Auch Konrad Schuller, seit 2004 Korrespondent der F.A.Z. für Polen und die Ukraine, schreibt in seinen Artikeln häufig vom „russisch empfindenden Osten“ im Gegensatz zum „europäisch orientiertem Westen“. Warum tut er dies, so die Frage der Moderatorin des 2. Panels, Sabine Stöhr, Übersetzerin ukrainischer Autoren ins Deutsche. Schuller wies zunächst darauf hin, dass er sich bemühe, die häufige Benutzung gleicher Ausdrücke zu vermeiden, nicht nur aus stilistischen Gründen, sondern auch um keine künstlichen Labels zu schaffen. Die Gefahr einer verkürzten Wahrnehmung – der russische Osten gegenüber dem europäischen Westen – sei sehr groß.

Schullers Blick von außen auf die Ukraine standen drei innerukrainische Eindrücke gegenüber. Oleksandra Andrusyk, Gründerin des Jugendparlaments in Kyiv und seit 2005 dessen Präsidentin, findet es schwer, auf die Frage, ob die Abgrenzung zwischen russischer und ukrainischer Orientierung eine Rolle im Alltag spielt, eine Antwort zu geben. Sie selbst definiert sich und ihr Land sowohl unabhängig zu Europa als auch zu Russland. Wichtig sei es aber, die unterschiedlichen Ebenen der Beziehung zum Beispiel zu Russland zu berücksichtigen: Es mache einen Unterschied, ob man die staatlich-politischen Verbindungen beider Länder betrachte oder die kulturell-gesellschaftlichen. Was die innerukrainische Differenzierung angeht, so habe sie den Eindruck, dass es nicht nur zwei Ukrainern gebe, sondern sehr viel mehr. Eine Rolle spielten hier insbesondere die großen regionalen

Unterschiede. Diesem letzten Eindruck widersprach Myroslav Popovytsch, Direktor des Institutes für Philosophie an der Ukrainischen Akademie der Wissenschaften in Kyiv.



**Myroslav Popovytsch, Sabine Stöhr, Foto: Vladimir Sedinkin**

In der Tat differenzierten sich die einzelnen Regionen stark voneinander, doch sei dies politisch und sozial bedingt, nicht aber national oder kulturell. Denn an der Zugehörigkeit der Ukraine zum europäischen Kulturraum könne es keine Zweifel geben. Als ein Beleg hierfür könne die Tatsache gelten, dass das ukrainische Bildungssystem im 17. und 18. Jh. sich stark am westeuropäischen Vorbild orientierte. Auch die Theologie in der Ukraine sei von europäischer, und insbesondere deutscher, Philosophie geprägt. Daneben müsse noch das ukrainische Verständnis der Beziehung des Individuums zur Gemeinschaft betrachtet werden. Indem in der Ukraine stets die Meinung herrschte, dass das Individuum der Gemeinschaft gegenüber Verantwortung trage, sei die Verbundenheit der ukrainischen Kultur gegenüber den universellen Werten Westeuropas eindeutig erwiesen. Diesem Verständnis entsprechend habe die Ukraine, anders als Russland, auch stets den Begriff des Rechts gekannt. Ohne die Überzeugung von der Verantwortlichkeit des Einzelnen wäre auch die Orangene Revolution nicht möglich gewesen, so Popovytsch. Daher gebe es nur eine Ukraine. Dies sei völlig unabhängig davon, dass die Regionen durchaus von unterschiedlichen Themenschwerpunkten geprägt seien. Nicht zuletzt die Orangene Revolution aber habe gezeigt, dass es den Ukrainern in erster Linie um den Erhalt bzw. die Wiederherstellung der persönlichen Würde ging. Diese habe durch den jahrelangen Betrug durch die politische Elite erheblichen Schaden erlitten. Während den Tagen auf dem Majdan habe dann auch die Zugehörigkeit zum „Westen“ oder „Osten“ keine Rolle gespielt. Im Mittelpunkt stand nicht die Sprachenfrage, sondern das Bedürfnis, den nationalen Stolz zu verteidigen.

Lesja Ghanza, ukrainische Journalistin, bezeichnete die Unterscheidung zwischen Ost und West als künstlich. Sie monierte die fehlende Integration der Ukraine in den europäischen Kontext. So bedauerte Kulturredakteurin der „Telekrytyka“ in Kiew, dass die ukrainische Kultur aus dem westeuropäischen Blickwinkel heraus sehr politisiert erscheine. Eine Korrektur der gegenseitigen Wahrnehmung könne nur dann erfolgen, wenn die menschlichen Kontakte zwischen Westeuropäern und Ukrainern ausgebaut werden, was wiederum nur dann möglich sei, wenn die Visapolitik der EU geändert wird.

**Samstag, 10.11., Rotes Rathaus Berlin**

**Panel III: Ukraine in Europa – Europa in der Ukraine**

Überzeugt davon, dass die Ukraine nicht als in Ost und West polarisiert wahrgenommen werden darf, zeigten sich auch die Teilnehmer dieses Panels. Selbst der ukrainische Wahlkampf könne heuer, anders als 2004, nicht mehr zur Rechtfertigung dieser Sicht herangeführt werden, denn die politische Polarisierung habe abgenommen und es gebe einen breiten Konsens aller Parteien hinsichtlich der Einheit der Ukraine, stellte Yevhen Bystrycky, Renaissance Foundation, heraus. So dürfe man auch nicht vergessen, dass die Orange Revolution aus einer der gesamten Nation umspannenden Bewegung entstanden sei. Yevhen Bystrycki, Geschäftsführer der Stiftung „Renaissance“, machte darauf aufmerksam, dass keine der Parteien mit dem Aufruf zu Separatismus Wahlkampf gemacht habe. Die Einheit der Ukraine sei auch auf politischer Ebene inzwischen unantastbar. Wichtig ist nun, dass das Bewusstsein über die Einheit auch nach außen getragen werde und sich die Berichterstattung nicht mehr auf die Darstellung Ost-West beschränke.

Dass die polarisierende Sicht, verbunden mit anderen Stereotypen, in der EU dennoch verbreitet ist, ließe sich unter anderem dadurch begründen, dass die Medien ihren Bildungsauftrag heutzutage nur marginal wahrnehmen, so Frank Herold von der Berliner Zeitung. So seien die Menschen an der komplexen Lebenswirklichkeit der Ukraine nur kaum interessiert, weshalb eine korrekte und ausführliche Berichterstattung zu diesem Land von Redakteuren und Verlegern auch gar nicht erwünscht sei. Die letzteren seien nämlich primär am Gewinn interessiert. Themen, wie die Politik in Osteuropa erreichen dagegen nur eine Leserquote von etwa 15%. Nur spektakuläre Nachrichten in Bezug auf diese Region ließen sich nach Herold gut verkaufen, was auch der von Wilfried Jilge vom Geisteswissenschaftlichen Zentrum Geschichte und Kultur Ostmitteleuropas in Leipzig geäußerten Ansicht entspricht, dass das öffentliche Interesse an der Ukraine in Folge der Orangen Revolution punktuell angestiegen sei, denn die Wahrnehmung von Krisensituationen sei generell hoch. Hingegen sei der Wahlkampf 2007 schon viel weniger in den deutschen Medien präsent gewesen. Wenn dennoch Berichte über den aktuellen Zustand der Ukraine veröffentlicht werden, so sei dies nur möglich, wenn „dramatische Zuspitzungen“ der Situation vorgenommen werden, so Herold. Nach Jilge gehe damit einher, dass gängige Stereotype mit entsprechenden Bildern und Symbolen in Bezug auf die Ukraine mobilisiert werden. Die Tatsache, dass es in Kiew keine Auslandsbüros der deutschen Sender gibt und somit keine Vermittler vorhanden sind, die eine wirklichkeitsgetreue Berichterstattung fördern würden, verstärke diese Tendenz, so Bystrycky. Ausnahmen, wie die Nachrichtenvermittlung der Neuen Zürcher Zeitung können dieser Konstellation nur geringfügig entgegenwirken, denn ein differenzierter Journalismus erreiche hauptsächlich die Bildungseliten, fügte Herold hinzu.

Doch eine die Realität verzerrende Sicht ist nicht nur ausschließliches Merkmal westeuropäischer Medien. Jilge wies darauf hin, dass auf der ukrainischen Seite häufig kein der Komplexität der EU

Rechnung tragender Journalismus vorhanden sei und führte als Beispiel die Berichterstattung anlässlich der unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft geschaffenen Initiative zur Erarbeitung eines enhanced agreement mit der Ukraine an. So hätten sich die Medien in diesem Zusammenhang vorrangig auf die Unzulänglichkeiten der EU-Politik gegenüber der Ukraine konzentriert, ohne den Fortschritten ebenso Beachtung zu schenken. Dies ermögliche die Führung einer „Identitätspolitik“, die darauf abziele, die EU-Politik als der Ukraine gegenüber feindlich gesonnen darzustellen und die Versäumnisse der Ukraine in Bezug auf die EU-Annäherung zu relativieren.



**Yevhen Bystricki, Oleksandr Bohutski, Andreas Herdina, Wilfried Jilge, Foto: Vladimir Sedinkin**

Die Mauer in den Köpfen vieler EU-Bürger, bestehend aus Arroganz und Ignoranz gegenüber der Ukraine, schrumpft denn auch allmählich, so die Beobachtung von Andreas Herdina, in der Europäischen Kommission Abteilungsleiter im Bereich „Europäische Nachbarschaftspolitik. Zur Unterstützung dieses Prozesses könne die Ukraine eine bewusste Tourismus- und Kulturpolitik betreiben. Dass in einem Land Menschen mit unterschiedlichem religiösem, kulturellem und historischem Erbe leben, ist nicht von vorneherein negativ für die Entwicklung dieses Landes. Vielmehr kann es laut Herdina eine Klammerfunktion für dieses unterschiedliche Erbe wahrnehmen und somit identitätsstiftend wirken. Dies sei auch in EU-Ländern wie z.B. Österreich zu beobachten. Dass die Bevölkerung der Ukraine von sehr unterschiedlichen historischen, kulturellen und religiösen Einflüssen geprägt ist und sich ihr Interesse auch durch geographische Voraussetzungen unterscheidet ist kein Geheimnis und ist auch nicht schlecht. Wichtig ist, dass jeder die Möglichkeit erhält, seine Interessen zu formulieren und sich für deren Durchsetzung einzusetzen. Ist diese Bedingung erfüllt, spricht man häufig von einer funktionierenden Zivilgesellschaft. Die Orangene Revolution ist für viele eine Revolution der Zivilgesellschaft gewesen, so Bystricki. Doch was macht eine Zivilgesellschaft aus? Die Existenz von Nicht-Regierungs-Organisationen (NGO)? In der Ukraine gibt es laut Bystricki 36.000 NGO's, von denen aber nur rund 2.000 aktiv seien. Sie setzen sich u.a. für Menschenrechte und überwachen deren Einhaltung oder versuchen, den Dialog zwischen den politischen Parteien zu intensivieren. Jedoch werden die Interessen der Bürger, die nicht organisiert sind, kaum vertreten. Grund hierfür sei, dass die Bürger es nicht gewohnt seien, für die Durchsetzung ihrer Interessen alleine verantwortlich zu sein. Hier sei das kommunistische Erbe deutlich zu spüren. Als wichtigste Voraussetzung für eine funktionierende Zivilgesellschaft mahnte Bystricki Rechts- und

Justizreformen an. Dass in diesem Bereich bisher wenig Fortschritt zu verzeichnen sei, läge vor allem an dem Unwillen der Politiker.

Die mangelnde Kompromissbereitschaft der Politiker der verschiedenen Parteien führt auch dazu, so Bohutsky, dass noch immer kein Aktionsplan seitens der Ukraine für den EU-Beitritt vorliege. Wie aber steht die EU der Ukraine gegenüber. Wie realistisch ist die Chance einer Ukraine in Europa? Andreas Herdina zufolge verschließt die ENP keine Türen, im Gegenteil, die Ukraine wird an die Tür herangeführt. Der oft zu vernehmende Vorwurf, durch die ENP würden Länder in einen gleichen Topf geworfen, die ganz unterschiedliche Motive bzgl. der EU hätten, wies Herdina mit dem Argument zurück, dass es bei der EU-Außenpolitik in erster Linie darum gehe, als Einheit der 27 aufzutreten und auch wahrgenommen zu werden. Zudem differenziere die EU durchaus zwischen den Adressaten der ENP. Ausdruck hierfür sind die Aktionspläne, die mit den Ländern individuell ausgearbeitet werden. In der Tat gebe es derzeit kein Konzept in der EU für einen Beitritt der Ukraine, dieses hätte es aber auch nicht für Spanien, Finnland oder Schweden gegeben, allesamt inzwischen Mitglieder der EU. Nach derzeitigem Stand bleibe die ENP der Grundpfeiler der Beziehung zwischen der EU und der Ukraine. Herdina hob hervor, dass das Engagement der EU in der Ukraine in den letzten Jahren deutlich zugenommen habe. Man konzentriere sich vor allem darauf, dass die demokratischen Institutionen funktionieren.

Als Fazit der Sitzung könnten folgende Punkte gelten: Die Förderung des gegenseitigen Kennntnisses und Verständnisses, Selbstkritik sowohl der EU als auch der Ukraine, aber auch die Notwendigkeit für die Ukraine, ihren legitimen Forderungen gegenüber der EU Ausdruck zu verleihen. Eine dieser legitimen Forderungen sei die nach erleichteter Einreise von Ukrainern in die EU, um gerade das gegenseitige Verständnis zu ermöglichen. Damit ist auch schon die zentrale Problematik des nächsten Panels angesprochen ist: Migration, Sicherheit und Visapolitik.

#### **Panel IV: Grenzen in Europa – Trennendes - Verbindendes**

Seit der Osterweiterung der EU 2004 liegt die Ukraine in direkter Nachbarschaft zur EU. Mit dieser Annäherung ist aber auch gleichzeitig eine neue Grenze entstanden, die von ukrainischer Seite nur schwer zu überwinden ist. Grenzen sind aber neben ihrer trennenden Funktion aber immer auch ein Raum des Übergangs und des Kontakts, so Rainer Lindner, Mitarbeiter in der Forschungsgruppe Russland/GUS in der Stiftung Wissenschaft und Politik und Moderator des vierten Panels. Welche Auswirkungen hat die Neudefinition der Grenze zwischen der EU und der Ukraine?

Die neue Grenze wirkt sich vor allem auf den kleinen Grenzverkehr negativ aus, so Taras Vozniak, Chefredakteur der Zeitschrift „Ji“. Dieser sei seit der Einführung von Visas kaum noch möglich. Durch den Beitritt der neuen EU-Mitgliedsstaaten zum Schengener Abkommen werde sich die Situation noch einmal verschärfen. Positiv hob Vozniak die Regelung an der ukrainisch-ungarischen Grenze hervor. Hier sei ein ca. 50 Kilometer breiter Streifen eingerichtet worden, in dem der kleine Grenzverkehr und –handel ohne großen bürokratischen Aufwand weiter möglich sei. Eine ähnliche Lösung müsse vor allem auch für die polnisch-ukrainische Grenze gefunden werden. Vozniak äußerte die Befürchtung,

dass neben dem Handel sonst auch noch das mühevoll wieder aufgebaute partnerschaftliche Verhältnis beider Länder gefährdet sein könnte.



**Oliver Schnakenberg, Rainer Lindner, Taras Wozniak, Oleksandr Sushko, Foto: Vladimir Sedinkin**

Besonders das Visaregime der EU wird in der Ukraine als hart empfunden. Es ist ein großer bürokratischer Aufwand nötig, um ein Visa für ein EU-Land zu erhalten. Dies reicht von der Offenlegung der Vermögensverhältnisse bis hin zur genauen Angabe des Zweckes der Reise. Derzeit wird im Rahmen der Verhandlungen zwischen der EU und der Ukraine über ein Enhanced Agreement auch über die Erleichterung des Visaregimes verhandelt. An Oliver Schnakenberg, stellvertretender Referatsleiter für Visumpolitik, Ausländer- und Asylrecht im Auswärtigen Amt, stellte Lindner die Frage, was von diesem neue Visaabkommen zu erwarten ist. Schnakenberg widersprach zunächst dem Eindruck Vozniaks, dass sich die Visapolitik der EU in ihrer Härte explizit gegen die Ukraine richte. Im Gegenteil, die Visapolitik richte sich an 120 Staaten. Mit dem Visaerleichterungsabkommen soll das Visaregime der EU nun differenziert werden. Dieses Angebot richte sich explizit an die Länder der ENP. Die Ukraine sei nach Russland das zweite Land, mit dem diesbezügliche Verhandlungen aufgenommen worden seien. Laut Schnakenberg soll das Abkommen zum 1. Januar 2008 in Kraft treten. Mit dem neuen Abkommen müssen für die Beantragung eines Visas weniger Dokumente eingereicht werden, für bestimmte Gruppen werden Visagebühren entfallen und Politiker und Abgeordnete werden von der Visapflicht befreit. Langfristig steht die Visumsfreiheit in Aussicht. Schnakenberg appellierte an die Ukraine, dass das Tempo der Verhandlungen und Fortschritte auch wesentlich durch die Ukraine selbst mitbestimmt werde.

Neben der Verschärfung der Grenzsituation im Westen der Ukraine scheint sich aber auch das Grenzregime zu Russland zu verhärten, so die Beobachtung Lindners. Wie ist diese Situation zu bewerten und was ist in Zukunft zu erwarten? Diese Entwicklung sei Ausdruck des Bestrebens Russlands, generell alles und jeden zu überwachen, so Oleksandr Sushko, Redakteur der Zeitschrift „Monitor“ beim Institut für Frieden, Sicherheit und Außenpolitik. In Bezug auf das von Schnakenberg dargestellte neue Visaabkommen zwischen der EU und der Ukraine monierte Sushko, dass dies in der Realität nur wenig Veränderung mit sich bringen werde, da viele Neuerungen für die meisten Ukrainer nicht relevant seien. Zudem sei der Inhalt des neuen Abkommens weitgehend unbekannt. Ob das Abkommen tatsächlich zu Beginn des Jahres 2008 in Kraft treten könne, ist Sushko zufolge ungewiss, da es noch eine Menge ungelöster Probleme gebe. Ziel der Ukraine sei die Visumsfreiheit. Die

diesbezüglichen Absichtserklärungen zwischen der EU und der Ukraine seien im Moment aber lediglich deklarativ. Ein konkreter Aktionsplan liege nicht vor.

Generell war von ukrainischer Seite die Verbitterung über das harte Visaregime der EU deutlich zu verspüren. Gerhard Simon machte in einem kurzen Redebeitrag darauf aufmerksam, dass die Ukraine sich auch mal in die Lage der EU versetzen müsse. Problematisch hinsichtlich der Öffnung der EU-Grenzen für die Ukrainer sei vor allem der Umstand, dass die Ukraine und die Russische Föderation eine offene Grenze miteinander hätten.

### **Arbeitsgruppe I: Ukraine in Europa – Europa in der Ukraine – Wirtschaftskooperation und gesellschaftliche Transformation**

Die Teilnehmer der Arbeitsgruppe I setzten sich mit der makroökonomischen Situation der Ukraine und ihrer außenwirtschaftlichen Verflechtung auseinander und versuchten, daraus Schlußfolgerungen für die Gesamtentwicklung des Landes zu ziehen.

Ricardo Giucci, Leiter der Deutschen Beratergruppe Wirtschaft bei der ukrainischen Regierung, und Iryna Akimova, Geschäftsführerin des Büros für Ökonomische und Soziale Technologien in Kiew, bewerteten die makroökonomische Entwicklung der Ukraine insgesamt als sehr positiv, auch wenn einige Bereiche problematisch erscheinen und Reformen seitens der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger erfordern.

So wies die Ukraine ein bemerkenswert hohes Wirtschaftswachstum auf. Zwar wies Akimova darauf hin, dass die hohe Wachstumsrate nicht zuletzt dadurch bedingt sei, dass die statistische Berechnungsbasis relativ gering ist. Dennoch sei es als positiv herauszustellen, dass das BIP im Laufe der ersten zehn Monate des Jahres 2007 um 7% gestiegen ist, wobei die positive Tendenz fortwirke. Dabei seien die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung der Ukraine in den letzten Jahren nicht herausragend gewesen. Als Energieimporteur hätte die Ukraine von den steigenden Preisen für Erdgas (2006: Anstieg der Gaspreise um 60%, 2007 um weitere 30%) und Erdöl Schaden nehmen können, was jedoch nicht geschehen sei. Akimova begründete dies damit, dass die ukrainische Wirtschaft in Bezug auf die Energieeffizienz sehr rückständig sei, so dass ein Preisanstieg mit relativ einfachen Energiesparmaßnahmen kompensiert werden könne. Außerdem seien die staatlichen Subventionen hoch, die zusätzlich einer Belastung der Unternehmen durch steigende Energiepreise entgegenwirken. Erst eine Verringerung der Subventionen würde weitergehende Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz erfordern, die jedoch das Wirtschaftswachstum kurzfristig eindämmen würden. Bemerkenswert sei jedoch, dass die fortdauernde politische Instabilität das ukrainische Wirtschaftswachstum nicht gehemmt hat.

In Bezug auf die Fiskalpolitik stellte Giucci den Rückgang des Anteils von Staatsschulden am BIP als lobenswert heraus. Dies stehe damit in Verbindung, dass die jährliche staatliche Nettoneuverschuldung eine „implizite 2%-Grenze“ zu respektieren scheint. Gleichzeitig verwiesen beide Referenten jedoch darauf, dass ein Anstieg der Staatsverschuldung zu erwarten sei, da eine Regierung unter Julia Timoschenko die Sozialausgaben anheben würde.

Die Dynamik der ausländischen Direktinvestitionen in die Ukraine sei ebenfalls sehr erfreulich. Nachdem die Ukraine bis 2004 an einem bedeutenden Mangel an ausländischen Direktinvestitionen

(ADI) litt, sei 2005 ein rasanter Anstieg der letzteren zu verzeichnen gewesen, was vor allem durch die Investitionen in das Unternehmen Kryvorizhstal zu erklären sei. 2007 erreichte die Summe der ADI einen neuen Rekordstand, wobei dieser Kapitalzufluss seit 2006 bereits stärker auf die Wirtschaftssektoren verteilt sei, auch wenn die Übernahme von ukrainischen Banken durch westliche Investoren einen Schwerpunkt bilde.

Weniger positiv lässt sich jedoch die Entwicklung des Wertes der ukrainischen Währung, der Hryvnia, einschätzen. So hoben beide Referenten hervor, dass die Inflation das größte makroökonomische Risiko in der Ukraine darstelle: die Inflationsrate beläuft sich aktuell auf annähernd 12%. Dies sei hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die private Konsumnachfrage sich in den letzten Jahren deutlich erhöht habe, so Akimova. Diese Tendenz stehe, wie auch die drohende Überhitzung des Immobilienmarktes, damit in Verbindung, dass die Ukrainer immer mehr Kredite aufnehmen. Wichtig sei aber auch, dass die privaten Einkommen im Verhältnis zum Wirtschafts- und Produktivitätswachstum überproportional ansteigen. Desweiteren sei die starke Inflation durch drei Faktoren bedingt: durch eine steigende Weltnachfrage nach Lebensmitteln, geringe diesjährige Ernteerträge, aber auch durch den unausweichlichen Prozess der Anpassung der nationalen Preise an das Weltmarktniveau – ein Prozess, der voraussichtlich erst nach 2010 abgeschlossen wird und bis dahin weiter die Inflation begünstigen werde.

Nicht nur die Höhe der Inflationsrate sei jedoch sehr problematisch, auch die Volatilität der Inflationsraten, die sich seit 2000 beobachten lässt, bringe die makroökonomische Stabilität in Gefahr. Denn damit werde beispielsweise der Abschluss langfristiger Verträge in nationaler Währung erschwert, so Giucci. Eine destabilisierende Wirkung auf den gesamten Finanzsektor sei durch Vertrauensverlust gegenüber Hryvnia nicht auszuschließen. Aus diesem Grund befürwortete Akimova den für das Jahr 2009 beabsichtigten Strategiewechsel der Ukrainischen Nationalbank. Es werde die Strategie des „inflation targeting“ angestrebt, der gemäß die Nationalbank ihre Geldpolitik nach dem nominalen Ziel einer bestimmten Inflationsrate ausrichtet. Akimova bedauerte allerdings, dass die Implementierung dieses Vorhabens bis jetzt ziemlich langsam verlaufe. Sie betonte außerdem, dass die Unabhängigkeit der Nationalbank eine unerlässliche Voraussetzung für den Erfolg dieser Politik sei. Um auf diese Weise die Geldmenge zu regulieren, müsse dieses Vorhaben mit einer Flexibilisierung der Wechselkurspolitik einhergehen.

Die aktuelle Wechselkurspolitik befolge jedoch die Strategie der Verankerung der Hryvnia an den US-Dollar. Zwar habe dies bis jetzt zu einer Aufwertung der Hryvnia beigetragen, so dass diese somit eine „starke“ Währung“ darstelle, bemerkte Giucci. Doch diese Strategie habe den Nachteil, dass ein Kursverfall des US-Dollars mit einer Abwertung der Hryvnia einhergehe, so dass die Importe in die Ukraine teurer werden. Es bestehe also die Gefahr einer importierten Inflation, wie Akimova hervorhob. Außerdem begünstige diese Strategie die sogenannte Dollarisierung, das heißt die Verschuldung im US-Dollar, dessen Wert geringeren inflationsbedingten Schwankungen ausgesetzt sei. Zwar sei die private Auslandsverschuldung nominal betrachtet noch nicht sehr stark, so dass die Ukraine von der vor kurzem eingetretenen Kreditkrise wenig Schaden genommen habe, so Giucci, doch sei diese Tendenz langfristig risikoreich. Eine Änderung der Wechselkurspolitik hin zu mehr Flexibilität sei also wünschenswert.

Die Notwendigkeit einer möglichst risikoarmen Wechselkurspolitik sei auch damit verbunden, dass die Ukraine mit einem Anteil der Exporte am BIP von 47% eine sehr offene Volkswirtschaft ist, so Giucci. Dabei sei der Außenhandel seit 2004 stark angestiegen. Die Struktur des Außenhandels sei regional diversifiziert, so dass Risiken auf unterschiedliche Regionen verteilt seien. Die EU sei ein wichtiger Handelspartner der Ukraine. Im Gegensatz dazu sei jedoch die Güterstruktur des ukrainischen Außenhandels geringfügig diversifiziert. Bei den Importen handle es sich vor allem um Energieträger, die 30% der gesamten Importe ausmachen. Bei den Exporten seien es Metalle, die mit einem Anteil von 44% eindeutig dominant sind. Im Moment profitiere die Ukraine von diesem Anteil, da die Preise für Metalle stark gestiegen sind. Doch sei die geringe Diversifizierung des Außenhandels langfristig ein Risiko, das die Stellung des Landes auf dem Weltmarkt von bestimmten Gütern abhängig macht. Giucci betonte, dass ein Beitritt der Ukraine zur WTO für die Behebung dieses Problems entscheidend sei. Außerdem sollten ADI stärker in „exportorientierte Branchen“ gelenkt werden, während diese Investitionen bis jetzt vor allem in Dienstleistungen erfolgten, was seinerseits Importe gefördert habe. Dabei sollte stärker in die nationale Produktion von Gütern investiert werden. Zur Verringerung der Abhängigkeit von Energieexporteuren sei es wichtig, eine Reform des Energiesektors voranzutreiben, beispielsweise durch Förderung der Energieeffizienz sowie der „inländischen Gasextraktion“.

Parallel dazu befürwortete Giucci die Aufrechterhaltung der regionalen Diversifizierung. So sei es zwar wünschenswert, dass ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und der Ukraine realisiert werde, doch sollte keine zu enge institutionelle Bindung an die EU stattfinden, die der Diversifizierung entgegenwirken würde. Das letztere sollte auch für die Handelsbeziehungen der Ukraine der Russland gelten.

Was den internationalen Kapitalverkehr anbelangt, so gebe es eklatante Unterschiede in Hinblick auf die Integration der Ukraine in die internationalen Finanzmärkte vor und nach 2004. So sei bis 2004 so gut wie kein Kapital in die Ukraine geflossen, während ab 2005 sowohl die Kapitalzuflüsse in die Ukraine, als auch die ukrainischen Investitionen in die Weltfinanzmärkte, einen bedeutenden Anstieg erfahren haben. Dies sei an sich positiv, impliziere aber auch Gefahren. Giucci erklärte, dass die Kapitalzuflüsse vor allem durch die verstärkte „externe Kreditaufnahme“ von Banken zu erklären seien. Dabei nehmen manche ukrainische Banken zu viele Risiken auf sich, was mit der Gefahr einer Liquiditätskrise einhergeht, die vor allem dann eintreten könnte, wenn Kredite von den Gläubigern nicht verlängert werden. Um einer derartigen Krise vorzubeugen, sei entsprechendes wirtschaftspolitisches Eingreifen notwendig, sonst könnte der Ukraine eine der Asien-Krise von 1997 ähnliche Finanzkrise drohen. Allerdings sollte die Politik auch die „Zuflüsse absichern“. Zu den wichtigsten gehören hierbei die Direktinvestitionen. Zwar seien diese in ihrem Verhältnis zum BIP vor allem 2006 bedeutend angestiegen (4,9% des BIP, in Polen 4,1% des BIP), doch seien sie in ihrem Gesamtanteil am BIP immer noch zu gering. So betragen die „kumulativen Direktinvestitionen“ Ende 2006 21,1% des BIP, während sich dieser Anteil in Polen auf 30,6% belaufen habe. Was die Portfolioinvestitionen betrifft, so seien in diesem Bereich nur geringe Zuflüsse zu verzeichnen, was darauf zurückgehe, dass die Ukraine über „unterentwickelte Kapitalmärkte“ verfüge. Die mangelhafte Entwicklung der Kapitalmärkte stelle zudem insofern ein Problem für die inländischen Investitionen dar, als dass Kapital hauptsächlich in Immobilien angelegt werde, denn anderweitige Anlagemöglichkeiten seien geringfügig ausgebaut. Die intensive Geldanlage in Immobilien begünstige

wiederum die Überhitzung des Immobilienmarktes. Eine Entwicklung der Kapitalmärkte hin zu mehr Liberalisierung könnte diesem Problem entgegenwirken.

Um auf die Herausforderung zu reagieren, einerseits die „finanzielle Stabilität“ zu fördern, andererseits aber auch die Kapitalzuflüsse positiv zu nutzen, stehen der Politik die Instrumente der Fiskal-, Geld- und Währungspolitik sowie die Währungs- und Bankenregulierung zur Verfügung, die Giucci weitergehend erläuterte.

So könne seit 2005 auch die Regierung von der besseren Integration der Ukraine in die internationalen Finanzmärkte profitieren. Dementsprechend schöpfe der Staatshaushalt den mit Abstand größten Anteil seiner finanziellen Mittel aus der Auslandsverschuldung. Beispielsweise erfolgten 86% der im Jahr 2006 aufgenommenen Staatsverschuldung in Fremdwährung. Diese Tendenz sei gefährlich. So gebe es ein erhebliches Wechselkursrisiko, das vom ukrainischen Finanzministerium nicht wahrgenommen werde. Eine Abwertung der Hryvnia würde hierbei eine zusätzliche Last auf die Staatsfinanzen produzieren. Zudem beruhe diese Auslandsverschuldung auf einer „enge[n] und volatile[n] Investorenbasis“, was zusätzliche Abhängigkeiten schafft. Schließlich habe dies negative Auswirkungen auf den „heimischen Kapitalmarkt“. Denn die inländische Staatsverschuldung und die entsprechenden Zinsen gelten normalerweise als „bench mark“ für die Festlegung von Zinsen für Unternehmensanleihen, sowohl die in- als auch ausländischen. Bei einer geringen Inlandsverschuldung könne diese Basis schwer verlässlich ermittelt werden. Eine bessere Mischung von In- und Auslandsverschuldung, etwa in einem Verhältnis von 50/50, wäre wünschenswert. Daher sollte die „externe Verschuldung (...) die heimische Verschuldung im Inland nicht ersetzen, sondern ergänzen“. Außerdem sollte die Fiskalpolitik, und hierbei insbesondere die Sozial- und Lohnpolitik, den „expansiven Auswirkungen der Kapitalzuflüsse entgegenwirken“. Akimova bedauerte hierbei, dass die neue Regierung wohl eine stärker expansionistische Haushaltspolitik betreiben werde, da sie viele soziale Versprechen mache und auch keine Reduktion der Subventionen beabsichtige. Darauf weise schon die bereits erfolgte Revision des Haushaltsplanes hin, in Folge dessen unter anderem eine Erhöhung der Renten und der Stipendien in Betracht gezogen wurde. Akimova warnte vor einer „Sozialisierung des Haushaltes“, die einen im Vergleich zum Wachstum des BIP überproportionalen Anstieg der Sozialausgaben implizieren würde. Außerdem würden Privatisierungspläne bis jetzt nur zu 17% erfüllt. Akimova stellte heraus, dass im Gegensatz dazu die Partei der Regionen erst ein stabiles Wirtschaftswachstum erreichen wolle, so dass dementsprechend später auch die Sozialausgaben steigen dürften. Dass eine „orangene“ Koalition zur Deckung der angestrebten Ausgaben auf eine stärkere Auslandsverschuldung zurückgreifen werde, begründete Akimova damit, dass nicht ausreichend inländische Kapitalanlagen zu verzeichnen sind, die es dem Staat erlauben würden, seine Ausgaben zu größerem Teil im Inland zu finanzieren. Dies hänge damit zusammen, dass auf Grund der hohen Inflation der Realzins häufig sehr gering und zuweilen sogar negativ ist, so dass Investoren kein Interesse haben, ihr Kapital im Inland anzulegen. Die höheren Sozialausgaben heizen die Inflation aber wiederum an, so dass das Problem der mangelnden Kapitaleinlagen noch verstärkt werde. Das Problem der Staatsverschuldung sei also auch aufs engste mit der hohen Inflationsrate verbunden, was noch mehr die Dringlichkeit der Inflationsbeherrschung verdeutlicht.



**Riccardo Giucci, Nico Lange, Iryna Akimova Foto: Vladimir Sedinkin**

Die niedrigen Realzinsen seien ebenfalls problematisch im Hinblick auf die private Verschuldung, betonte Giucci. Parallel zur Staatsverschuldung haben die mangelnden inländischen Kapitalanlagen zur Folge, dass Banken sich hauptsächlich durch Aufnahme von Kapital aus dem Ausland finanzieren. Dass hierbei ein starker Anstieg der Auslandsverschuldung zu verzeichnen sei, sei darauf zurück zu führen, dass niedrige Realzinsen die Kreditaufnahme von Haushalten attraktiv machen. Hierbei sei in den letzten Zeit sogar ein „credit boom“ zu verzeichnen gewesen. Damit gehe eine höhere Aufnahme von Risiken durch die Banken einher, insbesondere, wenn die mit dem Bankenbetrieb in der Ukraine verbundenen hohen Kosten betrachtet werden. So könnte ein „plötzlicher Stop externer Mittel“ die Finanzierung von Krediten erschweren, aber auch die Haushalte könnten in Rückzahlungsschwierigkeiten kommen, so dass ein „currency mismatch“ vorliegen würde. Ebenso bestehe „ein Roll-over Risiko wegen der Kurzfristigkeit“. Um diese Risiken, die zu einer schweren Finanzkrise führen können, zu verringern, müsste eine bessere Bankenaufsicht und Regulierung des Finanzsektors eingerichtet werden.

In Bezug auf die Stabilisierung des Bankensektors wäre auch die Flexibilisierung der Wechselkurspolitik von Vorteil. Denn die „Wahrnehmung des Wechselkursrisikos“ sowohl von Seiten des Staates als auch der privaten Akteure würde damit erhöht. Dies würde eine „Ent-Dollarisierung“ der Verschuldung begünstigen.

Hinsichtlich der Staatsverschuldung ist noch die Wahrnehmung eines anderen Problems entscheidend, auf das beide Referenten hinwiesen. Es sei notwendig, Strukturreformen durchzuführen, um das Unternehmensklima sowohl für inländische, als auch für ausländische Investoren zu verbessern. Eine der wichtigsten sei hierbei eine Reform des Steuerwesens, die vorrangig auf eine Verringerung der Steuerlast ausgerichtet sein sollte. Bei steigenden Sozialausgaben lasse sich ein derartiges Vorhaben jedoch nur schwer verwirklichen.

Auch der monatelange Wahlkampf habe es nicht ermöglicht, Strukturreformen, die neben der Steuerreform die Verringerung der staatlichen Regulierung, Infrastruktur- und Energiereformen implizieren sollten, voranzutreiben. Alle politischen Kräfte setzen sich diese jedoch zum Ziel, ebenso wie eine Reform des Gerichtswesens, eines weiteren wichtigen Faktors zur Förderung von Investitionen.

Dies sei eng mit der Notwendigkeit verbunden, den Schutz von Eigentumsrechten besser zu gewährleisten. Akimova wies darauf hin, dass das politische Programm von BJuT diese nicht

vorrangig behandle; so sei es beispielsweise unwahrscheinlich, dass Probleme hinsichtlich des Grundbesitzes ausreichend behandelt werden. Gucci stellte aber als positiv heraus, dass BJuT im Vergleich zu der Partei der Regionen eine bessere Privatisierungspolitik anstrebe.

Beide Referenten betonten, dass eine Entflechtung von Oligarchen kontraproduktiv wäre. Akimova betonte, dass es eine entscheidende Schnittstelle zwischen der Interessen der Oligarchen und der kleinen und mittleren Unternehmer gebe: den Schutz der Eigentumsrechte. Deswegen sei auch die Präsenz von Oligarchen im ukrainischen Parlament nicht von vornherein abzulehnen. Denn somit stellen sie eine wichtige Lobbykraft dar, die die Interessen aller Unternehmer in den politischen Entscheidungsprozess einfließen lassen. Sie hob auch hervor, dass es in der neuen Verchowna Rada weniger Oligarchen, als in den früheren Legislaturperioden gebe. Dies sei ein Zeichen davon, dass in Bezug auf den Eigentumsschutz bereits mehr Rechtssicherheit als zuvor existiere, als Unternehmer das Abgeordnetenmandat auch um der Immunität Willen anstrebten, da sie sonst Gefahr liefen, willkürlich verhaftet zu werden. „Unternehmer können es sich leisten, nicht im Parlament zu sitzen“, so Gucci im Hinblick auf die aktuelle Situation.

Sowohl Akimova als auch Gucci wandten sich damit gegen die einseitige Kritik an Oligarchen und wiesen zudem darauf hin, dass das Interesse dieser Großunternehmer an stärkerer Einbettung in den Weltmarkt damit einhergehe, dass Normen der Transparenz mehr Aufmerksamkeit geschenkt werde. Akimova wandte sich des weiteren gegen den Vorwand, die Partei der Regionen übernehme die Vertretung der Oligarchen. BJuT und Unsere Ukraine haben in ihren Reihen ebenso viele Oligarchen. So wie die Existenz mehrerer konkurrierender Parteien es verhindert, dass sich eine politische Kraft das Monopol auf Entscheidungen sichert, führe sie ebenso dazu, dass keine ökonomische Kraft die entscheidende Macht innehat. Zwischen großen Unternehmergruppen herrsche ständige Konkurrenz, so dass keine Gruppe es sich erlauben könne, willkürlich und ohne Rücksicht auf gewisse demokratische Normen zu handeln.

Deswegen sei es entscheidend, dass die Konkurrenz zwischen unterschiedlichen politischen Kräften aufrechterhalten wird. Ein wichtiger Schritt hierzu sei auch eine Verfassungsreform, die nicht auf ein rein parlamentarisches System hinauslaufen, sondern das Parlament und den Präsidenten mit weitreichenden Befugnissen ausstatten sollte, so dass zwei gleich starke Organe geschaffen werden. Auf internationaler Ebene sei ein Beitritt der Ukraine zur WTO und die Annäherung an die EU zentral, was einen Konsens zwischen allen politischen Kräften darstellt. Dies erfordere entscheidende Strukturreformen, deren Notwendigkeit beide Referenten mehrmals hervorhoben. Gucci wies darauf hin, dass Reformen jedoch nicht nur auf der makroökonomischen Ebene notwendig seien. Ebenso müssen Lernprozesse innerhalb von Unternehmen stattfinden. Denn „eine Demokratie braucht Demokraten“, und dies nicht nur in der Politik, sondern auch seitens wirtschaftlicher Akteure. Das Erlernen bestimmter Werte, die bei Unternehmensgeschäften gewahrt werden müssen, sei entscheidend und könne sich auf die Transformation der gesamten Gesellschaft positiv auswirken.

**Arbeitsgruppe II: Grenzen in Europa – Trennendes - Verbindendes. Migration in und aus der Ukraine.**

In Arbeitsgruppe II ergab sich die Möglichkeit, die Themen Grenzen und Migration aus dem vorhergehenden Panel noch vertiefen zu können. Unter der Moderation von Carsten Lenk, Projektleiter im Programmbereich „Völkerverständigung Mitteleuropa, Osteuropa“ bei der Robert Bosch Stiftung, diskutierten Kerstin Zimmer, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Soziologie und am Zentrum für Konfliktforschung an der Philipps-Universität in Marburg, Taras Vozniak, Chefredakteur der Zeitschrift „Ji“ und Berater des Gouverneurs des Gebietes Lemberg sowie Oleksandr Sushko, Redakteur der Zeitschrift „Monitor“ am Institut für Frieden, Sicherheit und Außenpolitik, über die verschiedenen Gründe für Migration und deren Formen. Grundsätzlich muss unterschieden werden zwischen Ukrainern, die in die EU einreisen wollen und denen, die die Ukraine lediglich als Transitland auf ihrem Weg zur EU nutzen. Hinzu kommen inzwischen verstärkt solche, die die Ukraine als Zielland anstreben. Außerdem identifizierten die Experten drei Gründe für die Migration: Arbeitsmigration, Religionsmigration und die ethnische Migration.

Kerstin Zimmer wies in ihrem Vortrag „Ukrainische Flüchtlingspolitik zwischen nationalstaatlichem Desinteresse und internationalem Einfluss“ darauf hin, dass die Ukraine in erster Linie ein Transitland für Flüchtlinge sei. Bisher hat die Ukraine laut Zimmer kein großes Interesse daran gehabt, sich mit der Flüchtlingsproblematik auseinanderzusetzen, da die meisten Flüchtlinge die Ukraine lediglich als Transitland nutzten und sich nicht dauerhaft dort aufhalten wollten. Das Rücknahmeabkommen mit der EU verpflichtete die Ukraine aber, die aus der EU abgeschobenen Flüchtlinge wieder bei sich aufzunehmen. Da die Ukraine bisher in den meisten Fällen keine derartigen Rücknahmeabkommen mit dritten Ländern hat, bleibe ein Großteil der Flüchtlinge/Abgeschobenen über kurz oder lang in der Ukraine, entweder als anerkannte Flüchtlinge oder als Asylsuchende. Die meisten Asylanträge werden laut Zimmer jedoch abgelehnt. Nur etwa 2-3 % der Anträge werden im Jahr bewilligt. Grund hierfür seien unklare Zuständigkeiten, ständige Politikwechsel, Unterfinanzierung des Systems sowie Korruption. Die EU und das UN-Flüchtlingswerk helfen, die Asylpolitik zugänglich zu machen. Die EU berät die Ukraine bei der Gesetzgebung und leistet finanzielle Unterstützung, das UN-Flüchtlingswerk betätigt sich ebenfalls als Regierungsberater und finanziert NGO's, die die Flüchtlinge bei der Stellung von Asylanträgen unterstützen, und staatliche Maßnahmen, z.B. den Ausbau von Wohnheimen.

Ein Großteil der Flüchtlinge und Asylsuchenden ist afghanischer Nationalität. Inzwischen haben sich in der Ukraine auch sehr viele Afghanen legal dauerhaft angesiedelt, so Oleksandr Sushko. Die Afghanen betrachteten die Ukraine inzwischen eher als Ziel- denn als Transitland. Laut Sushko reichen ihnen die Strukturen, die sie in der Ukraine vorfinden, häufig aus. Was erwartet diejenigen, die sich dauerhaft in der Ukraine niederlassen? Wer den Aufenthaltsstatus einmal hat, ist im Besitz aller Rechte, die auch die Ukrainer haben, so Zimmer. Das Problem sei jedoch für die meisten, eine Arbeit zu finden. Sie blieben auf informelle Netzwerke angewiesen. Die Ukraine halte keinerlei Integrationsmaßnahmen bereit. Dies hängt laut Sushko vor allem damit zusammen, dass der Status als Zielland für die Ukraine eine neue Situation sei.

Welchen Weg wählen die Flüchtlinge Richtung EU? Die am häufigsten eingeschlagene Fluchtroute führt über die ukrainisch-slowakische Grenze. Diese ist leichter zu überwinden als z.B. die ukrainisch-polnische, da hier die Korruption besser funktioniert, so Zimmer. Taras Vozniak wies zudem darauf hin, dass der Weg über die Slowakei durch Kriminelle besser erschlossen sei. Diejenigen, die während ihrer Flucht aufgegriffen werden, kommen zunächst in Internierungslager, die entlang der

Grenze errichtet worden sind. Etwa der Hälfte der Migranten gelingt die Flucht in die EU, so die Schätzung Sushkos.



**Arbeitsgruppe Migration, Foto: Vladimir Sedinkin**

Häufigster Grund für die Migration von Ukrainern ist die Suche nach Arbeit. Grund genug, sich mit dem Phänomen der Arbeitsmigration etwas näher auseinanderzusetzen. Über die Zahl derjenigen, die im Ausland arbeiten, herrscht Unklarheit. Die Experten sind sich jedoch sicher, dass die offiziellen Angaben von 5-7 Mio. eindeutig zu hoch sind. Vozniak geht davon aus, dass sich ca. 1 Mio. Arbeitsmigranten in der Russischen Föderation aufhalten und etwa 1,4 Mio. in der EU. Magnet seien hier vor allem die Länder Südeuropas: In Italien arbeiten etwa 400-500.000 Ukrainer, in Spanien ca. 300.000, in Portugal 200.000. In Tschechien und Polen halten sich ca. 350-400.000 Arbeitsmigranten auf. Für Deutschland und Frankreich sind die Zahlen noch deutlich niedriger. Dies liegt v.a. am effizienten Schutz des Arbeitsmarktes in diesen Ländern, so Vozniak. Sushko stimmte diesen Zahlenangaben zu. Diese deckten sich in etwa mit denen des Instituts für Frieden, Sicherheit und Außenpolitik. Differenziert man die Migranten nach den Ländern, in denen sie Arbeit gefunden haben, so lässt sich feststellen, dass nach Italien häufig Frauen auswandern. Sie sind dort vor allem in der Kinder- und Altenpflege sowie im Haushalt beschäftigt. Nach Portugal dagegen reisen mehr Männer aus, sie finden dort hauptsächlich im Bausektor Arbeit. Dies führt laut Sushko im Übrigen dazu, dass die Stadien für die Fußball-EM in der Ukraine hauptsächlich von Türken gebaut werden. Die Arbeitsmigration nach Polen habe in den letzten Jahren abgenommen, da sich das Lohngefälle zwischen der Ukraine und Polen verringert habe. Hier arbeiteten inzwischen vermehrt Akademiker. Eine ähnliche Situation ergebe sich für Deutschland. Die Arbeitsmigration nach Deutschland sei vor allem dadurch gekennzeichnet, dass hier vor allem gut ausgebildete Ukrainer Arbeit fänden. Dies geht jedoch meist auch mit der Legalität des Arbeitsverhältnisses einher, so Sushko. Diese Tendenz beobachtet Vozniak aber auch in Portugal: Oft seien die Unternehmen daran interessiert, die ukrainischen Arbeiter dauerhaft zu behalten. Daher setzten sie sich für deren Legalisierung ein.

Wie kann die Arbeitsmigration der Ukrainer vermindert werden? Zimmer zufolge sind von der Erhöhung des Lebensstandards in der Ukraine keine Auswirkungen zu erwarten, da sich die Strukturen der Migration inzwischen verstetigt hätten. Dem widerspricht Vozniak. Da seiner

Einschätzung nach viele Arbeitsmigranten lieber in der Ukraine bleiben würden, hätte eine Steigerung des Lebensstandards durchaus positive Auswirkungen hin zu einer Verringerung der Migration. Zu einer ähnlichen Einschätzung kam Sushko: Er identifiziert den wirtschaftlichen Zustand der Ukraine als Motor für die Migration. Die Visapolitik spiele dagegen eine untergeordnete Rolle als Instrument zur Verringerung der Migration. Wer raus will, der kommt raus, so Sushko.

Die Arbeitsmigration wirkt sich negativ auf den heimischen Arbeitsmarkt aus. Je mehr Ukrainer zum Arbeiten ins Ausland abwandern, desto mehr Gastarbeiter muss die Ukraine aufnehmen. Außerdem ist, so Vozniak, die Ukraine vom Brain Drain der Hochqualifizierten ganz und gar nicht begeistert. Doch nicht nur der Arbeitsmarkt ist von der Abwanderung betroffen, auch die sozialen Strukturen leiden darunter: So führt laut Vozniak die Migration zum Zerfall von Familien und teilweise zur Vermännlichung bzw. Verweiblichung ganzer Dörfer. Die Rücküberweisung von Ukrainern belaufen sich pro Jahr auf ca. 4 Mrd. US\$, etwa 20% des Haushaltseinkommens der Ukraine.

### **Arbeitsgruppe III – Europäische Nachbarschaftspolitik und ukrainische Zivilgesellschaft**

Moderiert von Eckart Stratenschulte berichteten in Kurzreferaten Bohdan Maslych vom NGO Ressource Zentrum GURT, Irina Solonenko von der Kiewer Renaissance Foundation und Galina Usatenko von der Stiftung Europa XXI über den Zustand des Dritten Sektors in der Ukraine. Andreas Herdina, Abteilungsleiter ENP bei der Europäischen Kommission berichtete über den Stellenwert, den derzeit Dritte-Sektororganisationen in der Konzeption der ENP einnehmen.

Laut Angaben von Bohdan Maslych und Yevhen Bystricki von der Kiewer Renaissance Foundation sind derzeit in der Ukraine 36.000 Nichtregierungsorganisationen registriert, von denen allerdings nur etwa 2.000 tatsächlich aktiv sind. Dazu kommen jedoch tausende Vereinigungen von Bürgerinnen und Bürgern, die ohne feste Struktur, Büros und Rechtsform aktiv sind und gesellschaftliche Leistungen erbringen. Damit haben wir es in der Ukraine nicht mit einer entwickelten, wohl aber mit einer sich entwickelnden Zivilgesellschaft zu tun. Die Finanzmittel, die derzeit im Rahmen der ENP für die Ukraine bereitgestellt werden, werden größtenteils in Form von Budgethilfen oder in Verwaltung durch ukrainische Ministerien, internationale Konsortien oder internationale Geberorganisationen implementiert, Ukrainische/europäische Organisationen der Zivilgesellschaft sind derzeit nicht Adressat von Finanzierungsinstrumenten im Rahmen der ENP. Bohdan Maslych unterstrich, dass die Hilfe für die ukrainische Zivilgesellschaft – sollte sie im Rahmen der ENP denn eingestellt werden - nicht als Hilfe für die Ukraine sondern als Hilfe für Europa selbst begriffen werden sollte, da in der Zivilgesellschaft europäische gemeinsame Werte entwickelt und gefördert würden. Innerhalb der entstehenden ukrainischen Zivilgesellschaft besteht auch im Jahr 2007 ein deutlicher Bedarf an Anschluss an internationalen Austausch und know-how transfer. Andreas Herdina berichtete im Anschluss daran über den derzeitigen Stand der Programmplanung innerhalb der ENP und über den Stellenwert, den zivilgesellschaftliche Organisationen in deren verschiedenen Programmen einnehmen. Da die letzten Tacis Programme derzeit auslaufen, werden nun eine Reihe neuer

Programme entwickelt. NGOs nehmen für die Europäische Kommission derzeit wichtige Aufgaben wahr im Monitoring Prozess über die Implementierung der ENP Politik in der Ukraine.



**Eckart Stratenschulte, Juri Durkot, Foto: Vladimir Sedinkin**

Wilfried Jilge ergänzte, dass wenn es um die Förderung von Zivilgesellschaft geht, im Gegensatz zu dem derzeit in der ENP dominanten top-down Ansatz nur ein sorgfältiger bottom up einen Erfolg garantieren könnte. Jan Pieklo von Pauci Warschau konstatierte, dass im Gegensatz zu den amerikanischen Stiftungen die Europäische Kommission in der Ukraine nicht präsent sei durch ein Angebot an die ukrainischen zivilgesellschaftlichen Strukturen, dass innerhalb der ukrainischen NGOs das Interesse an Kooperation mit europäischen Partnern aber sehr ausgeprägt sei. Die Orientierung der Europäischen Kommission auf die Kooperation mit der ukrainischen Bürokratie würde dem Interesse der europäischen und ukrainischen Zivilgesellschaften an Austausch nicht gerecht.

Stefanie Schiffer bemerkte, dass im Rahmen der ENP einzelne NGOs derzeit eingebunden werden, indem sie als „watchdogs“ den Implementierungsprozess der ENP in verschiedenen Politikbereichen in der Ukraine kontrollierten und dokumentierten. Es könne aber nicht die Rede davon sein, dass die ukrainische Zivilgesellschaft derzeit eine zentrale oder gar strategische Rolle in der ENP mit der Ukraine einnehmen würde. Eckart Stratenschulte fasste die Diskussion in vier Punkten zusammen, die auf Anregung von Hans Georg Wieck um Punkt fünf ergänzt wurden:

1. Eine starke ukrainische Zivilgesellschaft ist notwendig für die weitere positive Entwicklung des Landes. Derzeit kommt ihr eine besondere Rolle zu beim Monitoring der Durchführung der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Realisierung des Ukraine Action Plans im Auftrag der Europäischen Kommission.
2. In der Ukraine existieren zwischen 2.000 und 10.000 aktive Nichtregierungsorganisationen. Damit können wir von einer sich entwickelnden, nicht aber von einer entwickelten Zivilgesellschaft sprechen.
3. Die Europäische Union sollte die Entwicklung einer Zivilgesellschaft in der Ukraine als ein strategisches Ziel definieren. Sie sollte entsprechend ausgerichtete Programme u.a. zur Ermöglichung von Mikroprojekten und Projekten mit deutlichem bottom-up Ansatz einrichten. Dabei sollte besondere Aufmerksamkeit auf die Koordinierung mit Angeboten anderer

Geberinstitutionen und die Ermutigung der ukrainischen Verwaltung zur Entwicklung des ukrainischen Dritten Sektors gerichtet werden.

4. Deutsche Partnerorganisationen sollten die Entwicklung der ukrainischen Zivilgesellschaft durch Stärkung von Strukturen und know-how transfer besonders fördern.
5. Insbesondere das Monitoring über die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien durch die Ukraine sollte als eine zentrale und originäre Aufgabe der ukrainischen Zivilgesellschaft wahrgenommen werden.

### **Sonntag, 11.11., Rotes Rathaus**

#### **Panel V: Der politische Wandel in der Ukraine als Herausforderung für die europäischen Nachbarn**

Welchen Herausforderungen stehen die Nachbarn der Ukraine angesichts der politischen Entwicklungen in der Ukraine gegenüber? Wie kann die EU die Ukraine bei ihrer Transformation unterstützen? Welche Angebote hält die ENP für die Ukraine bereit? Mit diesen Fragen wandte die Moderatorin des fünften Panels, Heike Dörrenbächer, Geschäftsführerin der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde in Berlin, zunächst an Ernst Reichel, Referatsleiter für Russland, die Ukraine, Belarus und Moldau im Auswärtigen Amt. Der Wandel in der Ukraine ist zunächst eine Herausforderung für die Ukraine selbst, so Reichel. Die EU könne der Ukraine höchstens anbieten, beim Aufbau demokratischer Institutionen und einer funktionierenden Marktwirtschaft zu helfen. Es müsse aber im eigenen Interesse der der Ukraine liegen, sich weiterzuentwickeln. Langfristig sei ein EU-Beitritt der Ukraine nicht ausgeschlossen. Die ENP verschließe in dieser Hinsicht keine Türen. Ausdruck dafür sei auch, dass die Ukraine als einziges der ENP-Länder in Verhandlungen über ein enhanced agreement mit der EU stehe. Diese Perspektive sollte Antrieb genug für die Ukraine sein, die Reformen fortzuführen. Wenn dann der EU-Beitritt irgendwann spruchreif werde, sei die Ukraine schon weitgehend darauf vorbereitet.

Über das Ziel der Integration in die EU sind sich alle ukrainischen Parteien, sogar die Kommunisten, und Bürger einig, so Valery Chaly, Stellvertreter des Direktors des Razumkov Center in Kyiv. Er bezeichnete die Integration als Motor der gesellschaftlichen Entwicklung. Die ENP ist laut Chaly ein Instrument zur Implementierung Reformen und zum Monitoring der Fortschritte. Zurzeit befände sich die Weiterentwicklung der gegenseitigen Beziehungen aber in einer ungewissen Phase, da sowohl das PKA als auch der EU-Ukraine-Aktionsplan ausliefen, die Verhandlungen über das neue Format der Partnerschaft jedoch noch nicht abgeschlossen seien. Eine Verlängerung des Aktionsplans in seiner derzeitigen Form sei nicht erstrebenswert. Für eine Veränderung würde aber mehr Zeit benötigt, als eigentlich zur Verfügung steht. Als Zwischeninstrument müsste dann die ENP dienen, die jedoch auch einer Modifizierung bedürfe.



**Raïnder Steenblock, Oleksandr Haran, Foto: Vladimir Sedinkin**

Das Hauptproblem der ENP ist, dass sie kein Benchmarking zur Verfügung stelle, so Arkadij Moshes vom Finnischen Institut für Internationale Beziehungen. Bestimmte Schritte müssten besser mit deren Folgen abgestimmt werden. Auf die Frage, welche Stellung Russland in den Entwicklungen der Beziehungen zwischen der Ukraine und der EU einnehme, gab Moshes zu bedenken, dass die Politik der Ukraine und die der anderen osteuropäischen Staaten immer untrennbar mit Russland verbunden bleibe, nicht zuletzt aus wirtschaftlichen Gründen. Die Positionen Russlands müssten daher auf jeden Fall berücksichtigt werden, dürften aber nicht in den Vordergrund rücken. Wie zur Bestätigung dieser letzten Forderung wies Olexij Haran denn dann auch darauf hin, dass die Dynamik der innenpolitischen Entwicklung der Ukraine nicht durch Russland beeinflusst werde. So hätten die Parlamentswahlen stattgefunden, obwohl sich Moskau gegen die Abhaltung dieser Wahlen ausgesprochen hatte. Für eine positive Weiterentwicklung der EU-Ukraine-Partnerschaft forderte Haran deutliche Signale seitens der EU ein, dass die Ukraine als Kandidatenland für einen EU-Beitritt in Frage komme. Ihre Demokratiefähigkeit habe die Ukraine nun in bereits drei aufeinander folgenden Wahlen unter Beweis gestellt. Die Notwendigkeit, konkrete Politik zu betreiben, sehe er zwar auch. Jedoch brauche die Ukraine auch die symbolische Zusage der EU, dass die Bemühungen belohnt würden. Derzeit ist ein deutliches Signal für den EU-Beitritt seitens der EU laut Raïnder Steenblock, MdB und europapolitischer Sprecher der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag, noch nicht möglich. Jedoch müsse die EU zeigen, dass sie bereit ist für die Beitritts-Vision. Sie könne sich nun nicht länger vor der Erweiterungsfrage drücken, da inzwischen eine neue Qualität der Vertiefung erreicht worden sei. An der ENP bemängelte Steenblock deren ungenügende Differenzierung. Er schlug vor, eine EU-Nachbarschaftspolitik zu formulieren, die sich speziell an Länder mit einer Beitrittsperspektive wendet. Die Frage, wie die ENP modifiziert werden müsste, stellte Dörrenbächer sogleich auch an die anderen Teilnehmer der Diskussion. Für Moshes stellt sich die Situation ganz einfach dar: Im Grunde müsste die ENP nicht modifiziert werden, die Ukraine sollte der EU lediglich beitreten. Chaly sieht ein Problem darin, dass die ENP eine einseitige Politik der EU an die nicht-EU-Mitglieder sei und alles nur auf dem guten Willen der beruhe. Als besonders notwendig empfindet er eine regelmäßige und gemeinsame Kontrolle und Einschätzung der Erfolge in der Fortentwicklung der beiderseitigen Beziehungen. Er betonte auch noch mal die Wichtigkeit eines positiven Signals der EU, dass die Ukraine in der EU willkommen ist. Zu lange dürfe sich die EU dafür nicht Zeit lassen, es sei schließlich allein der Wille der Ukraine, sich in das Modell der EU zu integrieren, aber die Außenpolitik

der Ukraine hänge letztlich nicht von Entscheidungen der EU ab. Dies ist der EU durchaus bewusst, so Steenblock. Gerade deshalb dürfe der EU nicht egal sein, in welche Richtung sich die Ukraine außenpolitisch bewegt. Oftmals entstehe der Eindruck, die Osterweiterung sei für die „alten Länder“ ein negativer Prozess, da sie häufig als Sündenbock in den innenpolitischen Auseinandersetzungen einiger Länder instrumentalisiert werde. Dabei habe vor allem auch Deutschland wirtschaftlich massiv profitiert. Hier forderte Steenblock eine neue Ehrlichkeit innerhalb der EU und in den Beziehungen der EU zu ihren Nachbarstaaten. Reichel gab zu Bedenken, dass neben der Ukraine auch noch andere Länder in der Warteschlange stehen. Die EU werde an der Ukraine dranbleiben. Jetzt konkret über eine Beitritts-Perspektive zu verhandeln, wäre jedoch gefährlich, da die Gefahr einer negativen Entscheidung zu groß wäre. Wenn die Tür aber einmal zugeschlagen sei, wäre es umso schwerer, sie wieder zu öffnen.