

Ukraine, Georgien und Moldau zwischen Ost und West

Die drei Länder haben in den letzten fünf Jahren von einem verstärkten Handel mit der EU profitiert, ohne dabei jedoch die Rechtsstaatlichkeit zu stärken. Die Eliten sind nach wie vor nicht willens oder in der Lage, trotz des von den westlichen Akteuren ausgeübten Drucks Reformen zu vollziehen. Dies zum Teil auch wegen der Versuche Russlands, ein Gegengewicht zu den prowestlichen Kräften zu schaffen.

Von Henrik Larsen

In dem geopolitischen Wettringen zwischen Russland und dem Westen, das sich seit der Annexion der Krim im Jahr 2014 verschärft hat, nehmen die Ukraine, Georgien und Moldau eine zentrale Rolle ein. Anders als auf dem Westbalkan spielt China in dieser Region keine bedeutende geopolitische Rolle. Russland ist bestrebt, eine Interessensphäre mit moskaufreundlichen Regierungen aufrecht zu erhalten. Der Westen hingegen versucht, Länder für sich zu gewinnen, indem er sie zu tiefgreifenden und umfassenden Reformen ermutigt. Beim Ringen um die drei Länder bemüht sich der Westen, ihre Widerstandsfähigkeit zu stärken, während Russland versucht, ihr Streben nach Wohlstand, funktionierender Demokratie und engerer Anbindung an den Westen zu untergraben.

Die Ukraine, Georgien und Moldau sind insofern einzigartig, als in diesen Ländern Geopolitik mit innenpolitischen Spannungen zwischen eigennützigem Eliten und stärkere Rechenschaft fordernden Zivilgesellschaften verwoben ist. Die Länder tun sich schwer, Wachstum und solide Regierungsführung zu erreichen, was der gesamten Bevölkerung zugute kommen würde. Innenpolitisch ist dieses Bemühen jedoch derart gleichbedeutend geworden mit einer Annäherung an den Westen, dass es geopolitische Auswirkungen hat und die innere Spaltung verstärkt. Auch Belarus und Armenien leiden unter diesen innenpoliti-



Der georgische Außenminister zusammen mit seinen moldawischen und ukrainischen Amtskollegen und dem EU Aussenbeauftragten nach einem Treffen in Brüssel, Juni 2021. *Francisco Seco / Reuters*

schen Spannungen zwischen Eliten und Gesellschaft; allerdings stellt sich bei ihnen die geopolitische Frage weniger deutlich, da sie fest in Russlands wirtschaftlicher und geopolitischer Einflussphäre liegen.

Die Macht Moskaus

Durch die Beeinträchtigung der territorialen Integrität dieser Länder ist es Russland gelungen, jegliche Bestrebung derselben hinsichtlich eines Beitritts zur NATO

(und zur EU, sollte diese Frage in Zukunft relevant werden) zu blockieren. Russland unterstützt abtrünnige Regionen, mit denen es historisch, kulturell und sprachlich verbunden ist, und interveniert in deren Sinne auch militärisch – angefangen mit Transnistrien, das sich 1992 von der Republik Moldau faktisch abgespalten hat. 2008 intervenierte Russland militärisch zugunsten der georgischen Separatistenregionen Abchasien und Südossetien, womit es die

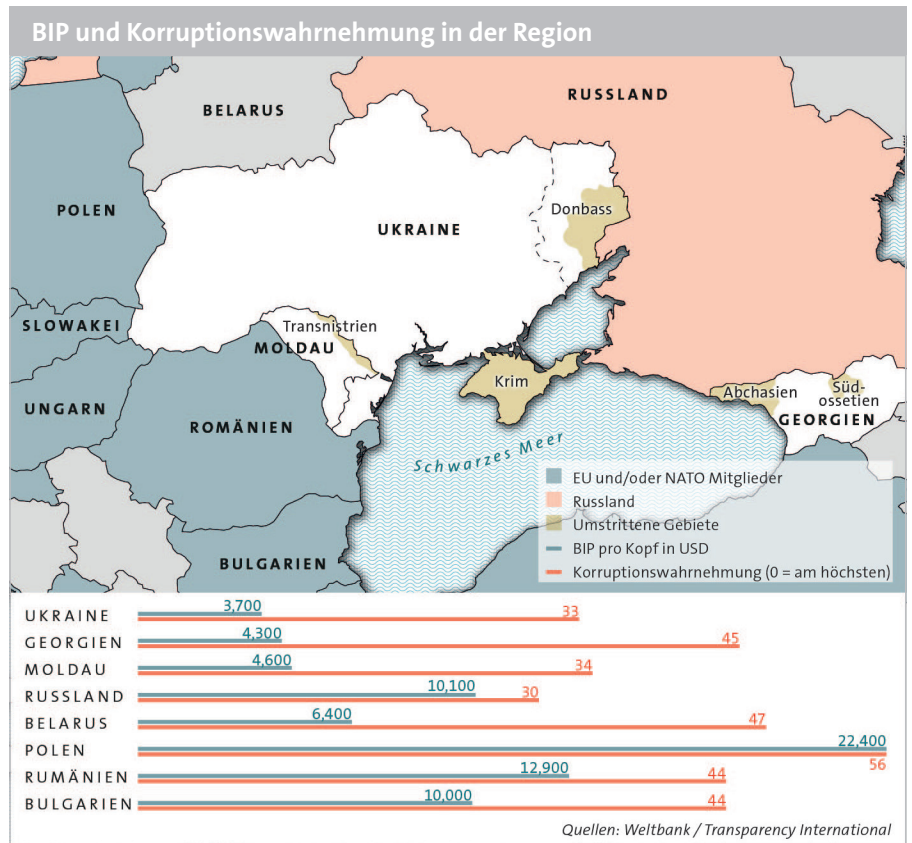
Anfang jenes Jahres auf dem Bukarester NATO-Gipfel ausgesprochene Beitrittszusage an die Ukraine und Georgien hinfällig werden liess. Als Reaktion auf die Euromaidan-Revolution, die die russlandfreundliche Regierung von Wiktor Janukowitsch zu Fall brachte, intervenierte Russland 2014 militärisch in der Ukraine, indem es die Krim annektierte und Separatisten im Donbass unterstützte.

Angesichts der Bereitschaft Russlands, zur Wahrung seiner Einflussphäre militärische Mittel einzusetzen, sind die westlichen Länder nicht bereit, die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit diesen Ländern zu verstärken, weil sie Russland keinen Vorwand geben möchten, die bestehenden Territorialkonflikte neu zu entfachen oder auszuweiten. Die NATO beschränkt ihre Zusammenarbeit auf strategische Beratung und Treuhandfonds, während einzelne Länder wie die USA, Kanada, Grossbritannien und Litauen in begrenztem Umfang zusätzliche militärische Ausrüstung und Ausbildung bereitstellen. Während die Republik Moldau sich seit jeher für neutral erklärt, haben die militärischen Aktionen Russlands die Aussichten der Ukraine und Georgiens auf eine NATO-Mitgliedschaft ungewiss werden lassen. Damit hat Russland zwar Georgien und die Ukraine in ihren euro-atlantischen Bestrebungen bestärkt, aber keines der beiden Länder hat bislang wichtige Bedingungen für den Beitritt zur Allianz in überzeugender Weise erfüllt. Dazu gehören beispielsweise eine Entpolitisierung der Sicherheitsbehörden, eine Reform von Beschaffungswesen und Verteidigung sowie eine stärkere zivile Kontrolle über die Streitkräfte.

Die Anziehungskraft des Westens

Der Westen hat potenziell die besseren Argumente, wenn es um Handel und Wirtschaft geht – Aspekte, mit denen sich die Länder grundlegend transformieren und aus der äusseren Abhängigkeit befreien liessen. Die Ukraine, Georgien und Moldau sind im Vergleich zu Russland und vor allem zur EU arm. Wenn diese Länder ihr Wachstumspotenzial freisetzen möchten, müssen sie zunächst die notwendigen Reformen angehen.

Russland hat 2010 die Eurasische Zollunion (seit 2015 die Eurasische Wirtschaftsunion) ins Leben gerufen, um seine wirtschaftlichen und geopolitischen Beziehungen zu vielen postsowjetischen Staaten zu konsolidieren und zu institutionalisieren. Georgien war daran ohnehin nie interes-



siert, die Republik Moldau hingegen geografisch zu weit entfernt. Aufgrund der Euromaidan-Revolution 2013/14 hat Russland es trotz des Angebots von Finanzhilfen und günstigen Gaspreisen nicht geschafft, die Ukraine einzubeziehen – ein Land, das für die Verwirklichung von Russlands eurasischem Projekt von entscheidender Bedeutung ist. Zwar konnte Russland seine Beziehungen zu Belarus und Armenien festigen, stiess aber Länder, die sich ihm nicht anschlossen, durch Wirtschaftssanktionen weiter weg.

Die Ukraine, Georgien und die Republik Moldau haben sich schliesslich alle für Assoziierungsabkommen mit der EU entschieden und damit offiziell den Weg für Wirtschaftsreformen und Integration nach europäischem Vorbild eingeschlagen. Die Assoziierungsabkommen beinhalten im Wesentlichen ein so genanntes vertieftes und umfassendes Freihandelsabkommen (*Deep and Comprehensive Free Trade Areas*, DCFTA), mit dem die EU versucht, ihren umfangreichen Rechtsbestand (*Acquis*) an die drei Länder weiterzugeben, ohne die Perspektive einer Mitgliedschaft zu bieten. DCFTA gehen über klassische Freihandelsabkommen hinaus, da sie nicht nur

Einfuhrzölle abschaffen, sondern auch Dienstleistungssektoren öffnen, sofern die Länder bestimmte Bedingungen erfüllen. Dazu gehören etwa pflanzenschutzrechtliche Standards sowie Wettbewerbs- und Beschaffungspolitik. Theoretisch müssen die Exporteure Prüfungen nicht mehr bei Agenturen und Behörden der EU, sondern bei ihren inländischen Behörden ablegen; und ihre Produkte sollen die Zulassung nach EU-Qualitätsstandards erhalten, was die engere Einbindung in globale Wertschöpfungsketten und den Zufluss ausländischer Direktinvestitionen begünstigt.

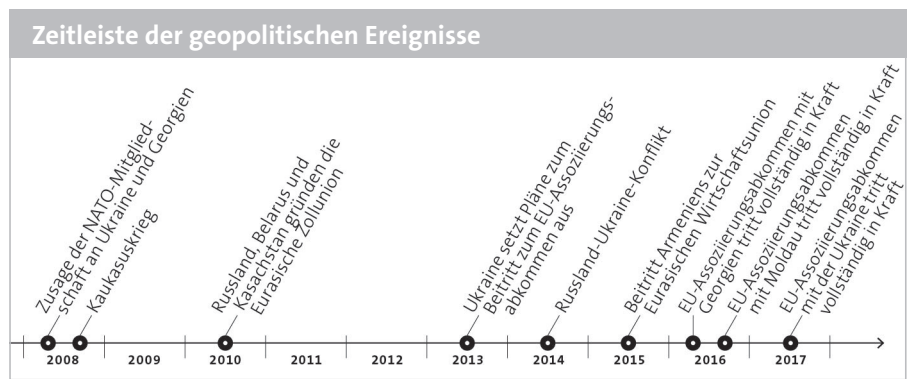
In Wirklichkeit stellt sich der Weg für die drei Länder allerdings weitaus holpriger dar: Sie tun sich schwer damit, entsprechende Reformen umzusetzen und ein rechtsstaatliches System aufzubauen, das diese Regeln durchsetzen kann. Heute, rund fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der DCFTA, verzeichnen die Ukraine, die Republik Moldau und in gewissem Umfang auch Georgien ein deutliches Wachstum des Handels mit der EU. Hingegen stagnieren die Länder bei ausländischen Investitionen und Binnenwachstum, die Indikatoren für einen qualitativen Wandel sind. Die Ukraine als das territorial und geogra-

fisch bedeutendste Land hat wirtschaftlich das Niveau von vor 2014 immer noch nicht wieder erreicht. Um zu verstehen, wie die strukturellen Faktoren sich in Reformen niederschlagen oder diese verhindern, muss man sich einen genaueren Eindruck von den politischen Prozessen in den einzelnen Ländern verschaffen.

Ukraine

Im Jahr 2014 sagten der Internationale Währungsfonds (IWF), die EU, die USA und andere westliche Geldgeber nach dem Konflikt mit Russland und der Entscheidung, zum Assoziierungsabkommen zurückzukehren, der Ukraine 17,5 Milliarden USD im Gegenzug für Massnahmen zur Stabilisierung der Wirtschaft des Landes zu. Die politischen Eliten der Ukraine denken zwar weiterhin generell in erster Linie an ihre eigenen Interessen, sind nun aber abhängiger von westlicher Unterstützung und empfindlicher gegenüber der öffentlichen Wahrnehmung, wenn sie von ihrer offiziellen Reformagenda abweichen. Das Knüpfen an Bedingungen war erfolgreich bei der Durchsetzung dringend benötigter Reformen im Banken- und bis zu einem gewissen Grad auch im Gassektor. Weit weniger erfolgreich erwies es sich bei der Privatisierung vieler staatliche Unternehmen der Ukraine, die ihre Marktmonopole aufrechterhalten, und der entsprechenden Einführung von *Corporate-Governance*-Strukturen. Darüber hinaus hat die Ukraine ein Exportverbot für Holz eingeführt, womit sie klar gegen die Freihandelsverpflichtungen des Assoziierungsabkommens verstösst. Die Zollverwaltung ist nach wie vor korrupt und ineffizient.

Die westlichen Geldgeber der Ukraine haben erkannt, dass das Wirtschaftswachstum und der Zufluss ausländischer Investitionen nicht nur durch die Monopolisierung, sondern auch durch die weit verbreitete Korruption und das mangelnde Vertrauen in die Justiz behindert werden. Aus diesem Grund verlangen sie, dass die Ukraine eine spezialisierte rechtsstaatliche Infrastruktur für Korruption auf hoher Ebene einrichtet, die sich politisch oft heikler Fälle annehmen soll. Allerdings werden die Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung immer wieder durch Einmischungen der Politik untergraben, und angesichts nur weniger Verurteilungen und unwirksamer Präventivmassnahmen hat sich das Risiko bestraft zu werden, nicht ernsthaft erhöht. Die westlichen Geldgeber, die reformbereiten Politiker und die Zivilgesellschaft in der Ukraine haben bei der Um- und Durchsetzung von Antikorruptionsgesetzen bisher



keinen Durchbruch erzielt. Die mächtigen Oligarchen sind nicht daran interessiert, den Wettbewerb im Land zu stärken oder den Raum für Korruption im politischen System zu verringern, von dem sie profitieren und mit dem sie ihren Einfluss aufrechterhalten können.

Solche Besitzstände sind der Hauptgrund dafür, dass die Ukraine nach wie vor nicht in der Lage ist, ihr politisch-wirtschaftliches System zum Nutzen grosser Bevölkerungsteile zu reformieren. Aber auch Russ-

Georgien hat eine klare geopolitische Entscheidung zugunsten der EU- und NATO-Integration getroffen.

land spielt dabei eine Rolle. Russlands Versuch, Zwietracht über das Assoziierungsabkommen zwischen der Ukraine und der EU zu säen, geht auf das Jahr 2014 zurück, als Moskau (zum Nachteil seiner eigenen Handelsinteressen) viele seiner Wirtschaftsbeziehungen zur Ukraine abbrach. Der Kremel hat einen gewissen Anteil an der Besitzstandswahrung und schürt die Unzufriedenheit der Öffentlichkeit mit der Entscheidung der Ukraine für Europa. Dies geschieht durch Oligarchen, die prorussische Parteien unterstützen und mithilfe der in ihrem Besitz befindlichen Massenmedien die öffentliche Meinung beeinflussen können. Anfang 2021 verhängte der ukrainische Präsident Wolodimir Selenski Sanktionen gegen den Oligarchen Wiktor Medwedschuk, Vorsitzender der pro-russischen «Oppositionsplattform»: Selenski liess unter anderem drei von Medwedschuks Fernsehsendern abschalten (unter dem Vorwurf, Desinformationen zu verbreiten, aber auch, um sich kritischer Stimmen zu entledigen).

Georgien

Georgien hat eine klare geopolitische Entscheidung zugunsten der EU- und NATO-Integration und weg von Russland getroffen. Dabei war die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens im Jahr 2014 von grosser Bedeutung. Der damalige Präsident Micheil Saakaschwili war die treibende Kraft hinter den Bestrebungen gegen Korruption, für marktwirtschaftliche Reformen und den Abbau von Handelschranken mit der EU. Der Handel mit Russland nahm nach 2013 dank der etwas pragmatischeren Haltung der nunmehr regierenden Partei «Georgischer Traum» wieder zu. Die Umsetzung der EU-Freihandelsmassnahmen durch Georgien ist weit fortgeschritten und reicht von Pflanzenschutznormen über Rechte an geistigem Eigentum bis hin zu Fragen von Wettbewerb, Zoll und öffentlichem Auftragswesen. Das Land macht auch Fortschritte bei der Rechtsangleichung an die EU – der Bankensektor des Landes ist beispielsweise von den Pleiten und Betrugsfällen verschont geblieben, die die Ukraine und Moldau erlebt haben.

Die Probleme Georgiens liegen eher im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, namentlich in der politisch motivierten Strafverfolgung und einer Justiz, die wenig Vertrauen in der Öffentlichkeit genießt und sich nach wie vor der Exekutive beugt. Vier Wellen von Justizreformen seit 2013 haben sich als wirkungslos erwiesen. Darüber hinaus hat Georgien in den letzten Jahren einige demokratische Rückschläge erlitten: Das politische System ist von einem mächtigen Oligarchen, Bidsina Iwanischwili, vereinnahmt. Dieser war kurzzeitig Premierminister und finanziert die seit 2012 ununterbrochen regierende Partei «Georgischer Traum», über die er Einfluss ausübt.

Die georgische Politik ist faktisch zu einer Einparteienherrschaft verkommen. Die Oppositionspartei wird durch das Wahlsystem und Unregelmäßigkeiten benachteiligt. Sie boykottierte die Parlamentswahlen 2020 und ihr Vorsitzender wurde verhaftet. Diese Einparteienherrschaft gefährdet das ansonsten gute Geschäftsklima in Georgien. Viele BeobachterInnen sehen eine Anfälligkeit für Klientelismus mit Vorteilen für diejenigen, die über politische Beziehungen verfügen.

Die EU und die USA haben in der politischen Krise in Georgien eine Vermittlerrolle gespielt. Nachdem die EU eine Makrofinanzhilfe zurückgehalten hatte, wurde ein Abkommen geschlossen, das konkrete Schritte für eine Reform des Wahlsystems und für mehr Rechtsstaatlichkeit vorsieht. Derweil ist die georgische Wirtschaft eingebrochen, weil die Regierung nicht in der Lage war, die Ausbreitung des Coronavirus unter Kontrolle zu bringen. Dies belegt einmal mehr, wie stark das Land auf weitere finanzielle Unterstützung von aussen angewiesen ist.

Moldau

Trotz der geografischen Nähe zur EU, insbesondere zu Rumänien, hat die Republik Moldau einen ausgewogeneren Weg eingeschlagen, um sich Russland als Partner für den Handel, Investitionen im Energie- und Bankensektor sowie als wichtigen Markt für die eigenen Arbeitskräfte zu erhalten. Vor dem Hintergrund der angestrebten Annäherung an die EU lehnte die Republik Moldau 2004 einen russischen Plan zur Föderalisierung ab, der der abtrünnigen Region Transnistrien ein Vetorecht bei ausserpolitischen Entscheidungen eingeräumt hätte, nicht zuletzt in Bezug auf die Integration des Landes in die NATO und die EU. Das Land blickt auf eine lange Geschichte politischer Instabilität zurück, die 2009 nach einer umstrittenen Wahl, aus der die prorussische kommunistische Partei als Sieger hervorging, in einem Volksaufstand mündete. Bei den Neuwahlen siegten die stärker pro-europäischen Oppositionsparteien. Sie bildeten eine Koalitionsregierung, die 2014 das Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnete.

Die russischen Wirtschaftssanktionen konnten dies zwar nicht verhindern, nährten aber die wirtschaftliche Unzufriedenheit, die vermutlich zum Wahlsieg der stärker pro-russischen sozialistischen und kommunistischen Parteien in jenem Jahr beitrug. Die Republik Moldau ist das Land, dessen Ausfuhren am meisten vom Wegfall der Zollschränken gegenüber der EU profitiert haben. Zudem hat das Land die technische Umsetzung recht gut bewältigt. Wie die Ukraine und Georgien kann auch die Republik Moldau aufgrund rechtsstaatlicher Defizite ihr wirtschaftliches Potenzial nicht voll ausschöpfen. Obwohl das Land den rechtlichen und institutionellen Rahmen weitgehend geschaffen hat, gelingt es ihm nicht, Geldwäsche und Korruption zu bekämpfen, in den staatlichen Unternehmen für Transparenz zu sorgen und das Vertrauen in die Justiz zu erhöhen. 2014 erschütterte ein Bankenskandal das Land: 1 Milliarde USD – was zwölf Prozent des BIP entspricht – waren verschwunden. EU, IWF und Weltbank hielten makrofinanzielle Unterstützung für die Republik Moldau zurück, um zu erreichen, dass die Schuldigen zur Rechenschaft gezogen wurden.

In den Jahren 2020 und 2021 wurden in der Republik Moldau eine neue Regierung und eine neue Präsidentin, Maia Sandu, gewählt. Diese vermied es, die Ost-West-Dichotomie zu thematisieren, und versprach, «die Herrschaft der Diebe» zu beenden und die wirtschaftliche Unsicherheit zu bekämpfen. Sie siegte gegen den Amtsinhaber Igor Dodon, der sich selbst als Sozialist bezeichnet und auf die wieder aufgeflammete Unzufriedenheit der Bevölkerung mit dem Reformstau und der Stagnation während der Coronakrise im Land setzt. Russland unterstützt Dodon als seinen wichtigsten Einflussfaktor. Allerdings müsste die wirtschaftliche Lage sich ernsthaft verschlechtern, damit eine politische Kraft es wagen würde, den offiziellen Kurs Moldaus in Richtung einer engeren Integration in die EU zu ändern.

Wirtschaftlicher Stillstand

In den rund fünf Jahren, die seit dem Inkrafttreten der Assoziierungsabkommen

vergangen sind, konnten die Ukraine, Georgien und Moldau von den Vorteilen des Freihandels mit der EU profitieren. Nicht gelungen ist ihnen allerdings ein wirklicher Strukturwandel, der es ihnen erlauben würde, ihr wirtschaftliches Potenzial auszuschöpfen. Da ein solcher Strukturwandel ausbleibt, scheinen die westlichen Akteure sich damit abgefunden zu haben, diese Länder vorübergehend mit ständigen Hilfszahlungen über Wasser halten zu müssen. Durch die Knüpfung makrofinanzieller Unterstützung an bestimmte Bedingungen lassen sich die Eliten zwar zu schrittweisen Reformen bewegen, rudern dann aber häufig wieder zurück. Gleichzeitig setzen sie die «Entscheidung für Europa» gerne als Druckmittel zum Erlangen finanzieller oder politischer Zugeständnisse ein.

Alleine aus eigenem Interesse sollten diese Länder jedoch ihre Zukunft in wirtschaftlicher Stabilität statt in geopolitischen Schachzügen suchen, wo ihre Möglichkeiten aufgrund Russlands Eskalationswilligkeit ohnehin begrenzt sind. Ein Verzicht auf die abtrünnigen Gebiete ist in keinem der drei Länder politisch möglich, und Moskau hat kein Interesse an einer Lösung der Konflikte. Je mehr die Länder die Umsetzung der Assoziierungsabkommen und die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie als Kampf gegen wirtschaftliche Unsicherheit präsentieren – statt als geopolitische Entscheidung –, desto stabiler werden solche Prozesse. Den entscheidenden Schritt ihrer wirtschaftlichen Entwicklung müssen die Länder letztlich selbst gehen, möglicherweise im Zuge des Generationenwechsels und eines allmählichen kulturellen Wandels.

Für mehr zu Perspektiven Euro-Atlantischer Sicherheit, siehe [CSS Themenseite](#).

Henrik Larsen ist Senior Researcher im Team Schweizerische und Euro-Atlantische Sicherheit am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Davor war er politischer Berater der EU-Delegation und der EU-Beratungsmission in der Ukraine.

Die **CSS Analysen zur Sicherheitspolitik** werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch.

Herausgeber: Fabien Merz
Lektorat: Julian Kamasa
Layout und Grafiken: Rosa Guggenheim, Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Weitere Ausgaben und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Kampfroboter: Realität oder Science-Fiction? Nr. 292
Europäische Kampfflugzeug-Programme Nr. 291
Klimawandel in den Schweizer Alpen Nr. 290
Irak: Die Vergangenheit bleibt präsent Nr. 289
Christlicher Nationalismus in den USA Nr. 288
COVID-19: Deutschland reformiert Bevölkerungsschutz Nr. 287

© 2021 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000513124