

Der ungewisse Weg der Ukraine in die EU

Die Ukraine benötigt Solidarität, damit sie den Angriffskrieg übersteht. Gleichzeitig muss man realistisch bleiben, was die Möglichkeiten des Landes hinsichtlich einer EU-Mitgliedschaft anbelangt. Wie nachhaltig der Beitrittsprozess ist, hängt davon ab, wie offen die Hindernisse, die durch den russischen Angriff und die Trägheit der innenpolitischen Reformen entstehen, angegangen werden.

Von Henrik Larsen

Im Juni 2022 verlieh die EU als Geste der Solidarität der Ukraine den Beitrittskandidatenstatus, nachdem das Land von Russland angegriffen worden war. Allerdings bestehen für den Beitrittsprozess zwei grundlegende Schwierigkeiten. Die erste betrifft die Sicherheit und die offensichtliche Tatsache, dass Russland versucht, ukrainisches Staatsgebiet zu erobern und das Land zu unterwerfen. Dies bringt die wirtschaftspolitische Kompetenz und Identität der EU in Konflikt mit der Realität, dass ein feindseliger Nachbar militärische Gewalt einsetzt, um bestehende Grenzen zu verrücken. Die zweite Schwierigkeit ist die innenpolitische Situation in der Ukraine: Es fehlt bisher an Reformen, die es realistisch erscheinen lassen, dass Kiew die Kriterien für eine EU-Mitgliedschaft erfüllen kann. Hierzu müsste das Land einen grundlegenden innenpolitischen Wandel zeigen. Die EU und die Ukraine können ihre Beziehungen nicht ausbauen, ohne diese beiden Herausforderungen anzugehen, die miteinander verknüpft sind, da der laufende Krieg innenpolitische Reformen verhindert.

Beziehungsstatus Ukraine-EU

Indem die EU der Ukraine den Kandidatenstatus verliehen hat, hat das Land nun die Aussicht auf eine Mitgliedschaft, die es seit mehr als einem Jahrzehnt anstrebt. Die ersten grösseren Konsequenzen seiner geopolitischen Ausrichtung erlebte das Land 2004 und 2005 mit der sogenannten Orangen Revolution, in deren Folge eine proeu-



Bundeskanzler Olaf Scholz, der ukrainische Ministerpräsident Denys Shmyhal und EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in Berlin, Oktober 2022. *Michele Tantussi / Reuters*

ropäische Regierung anstelle einer Regierung gewählt wurde, die es bevorzugt hätte, innerhalb der postsowjetischen Strukturen mit Russland verbunden zu bleiben. Die proeuropäische Führung löste ihre Reformversprechen jedoch nicht ein, was 2010 zur Wahl von Präsident Viktor Janukowitsch führte.

Die Frage der geopolitischen Zugehörigkeit der Ukraine war wiederum der Grund, weshalb Janukowitsch aus dem Land flie-

hen musste. Vermutlich unter russischem Druck weigerte sich Janukowitsch 2013, das Assoziierungsabkommen mit der EU zu unterzeichnen. Daraufhin kam es zur sogenannten Euromaidan-Revolution und zur Machtübernahme einer neuen, proeuropäischen Regierung unter Petro Poroschenko im Jahr 2014. Als Reaktion annektierte Russland die Krim und bewaffnete Separatisten im Donbass. Schliesslich ging die Ukraine ein Assoziierungsabkommen mit der EU ein, in dem sie sich verpflichte-

te, einen Grossteil der EU-Gesetzgebung (Besitzstand der EU), vor allem in den Bereichen Handel und Wirtschaft, zu übernehmen und umzusetzen. Obwohl die Ukraine keine Aussicht auf Mitgliedschaft hatte, hätte die schrittweise Übernahme des EU-Besitzstands den Weg für ihre Integration in den EU-Binnenmarkt geebnet.

Als offizieller Beitrittskandidat ist die Ukraine nun gehalten, den gesamten EU-Besitzstand zu übernehmen und umzusetzen, auch jene politischen Bestimmungen, die über die handels- und wirtschaftsbezogenen Bereiche hinausgehen. Zusammen mit der Empfehlung, der Ukraine den Kandidatenstatus zu verleihen, veröffentlichte die Europäische Kommission eine Stellungnahme zur Fähigkeit der Ukraine, die Mitgliedskriterien der EU (Kopenhagener Kriterien) zu erfüllen. Der Europäische Rat billigte diese Stellungnahme Ende Juni 2022. Allerdings ist festzustellen, dass die EU-Mitgliedsstaaten der Ukraine den Kandidatenstatus aus Solidarität nach dem Angriff durch Russland verliehen haben; andernfalls wäre sie wohl ein assoziiertes Land geblieben.

2022 weitete die EU die Aussichten auf Mitgliedschaft auf die benachbarten Länder Moldau und Georgien aus. Während die EU der Republik Moldau ebenso wie der Ukraine den Status als Bewerberland zuerkannte, stellte sie die Bewerbung Georgiens aufgrund der anhaltenden Probleme

Die angestrebte EU-Erweiterung kollidiert mit der machtpolitischen Realität.

im Hinblick auf den Zustand der Demokratie zurück. Indem die EU den drei Ländern, deren Staatsgebiet umstritten oder von Russland annektiert ist, die Aussicht auf Mitgliedschaft bietet, übernimmt sie eine sicherheitspolitische Verantwortung, was sich von ihren bisherigen handelsorientierten Verpflichtungen unterscheidet. Dabei steht die Ukraine offensichtlich an vorderster Stelle.

Territoriale Integrität

Der Krieg zwischen Russland und der Ukraine könnte Jahre dauern, da sich beide Seiten Maximalziele gesetzt haben. Russland hat eine Teilmobilisierung durchgeführt, weitere Gebiete annektiert und erregt mit atomaren Drohungen Sorge. Der Westen diskutiert, inwieweit er Waffenlieferungen an die Ukraine steigern sollte,

etwa mit einer gemeinschaftlichen Finanzierung durch die EU, um Kiew in die Lage zu versetzen, sein Staatsgebiet zu befreien. Zwar ist Russlands Versuch, Kiew zu Kriegsbeginn einzunehmen, gescheitert. Aktuell kann aber noch keine Aussage dazu getroffen werden, wie stark die Ukraine zerstört werden und in welcher Verfassung sie sich nach Ende des bewaffneten Konflikts befinden wird. Die EU-Erweiterung kollidiert in diesem Fall mit der machtpolitischen Realität, dass ein Aggressor versucht, seine Kontrolle über ein Gebiet, das der EU beitreten soll, zu bewahren und auszudehnen.

Der russische Präsident Vladimir Putin erklärte im Krieg, dass Russland die Mitgliedschaft der Ukraine in der EU akzeptieren könne, da es sich hierbei nicht um eine mit der NATO vergleichbare Militäralianz handele. Selbst wenn man dieser Aussage glauben würde, zeigen Finnland und Schweden, dass es schwer, wenn nicht unmöglich ist, Ländern, bei denen es sich bereits um EU-Mitgliedsstaaten handelt, die NATO-Mitgliedschaft zu verweigern (siehe [CSS Analyse Nr.310](#)). Die Aussicht der Ukraine auf Mitgliedschaft bringt die EU insofern in Schwierigkeiten, als der Vertrag über die Europäische Union eine Klausel über die gegenseitige Verteidigung beinhaltet, die die Mitgliedsstaaten verpflichtet, sich im Falle eines bewaffneten Angriffs gegenseitig «alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung» zukommen zu lassen. Die EU und einzelne Mitgliedsstaaten haben der Ukraine finanzielle und militärische Hilfe bereitgestellt, damit sie sich dem russischen Angriff widersetzen kann. Eine Annahme der Ukraine als Mitgliedsstaat würde aber wohl eine weitere Stärkung ihrer Rolle bei der Verteidigung der Ukraine erfordern. Genau dies wollen und wollten die NATO und die EU-Staaten vor und während des Kriegs möglichst vermeiden, da dies zu einer Eskalation gegenüber einer Atommacht führen könnte, deren Ansicht nach in der Ukraine vitale Interessen auf dem Spiel stehen.

Neben der Verteidigungshilfe für die Ukraine ist es zudem wahrscheinlich, dass Russland Teile des ukrainischen Staatsgebiets besetzt halten wird, sodass dort EU-Recht wohl nicht durchsetzbar wäre. Die EU hat noch nicht öffentlich debattiert, wie sie hiermit umgehen soll, es gibt allerdings einige relevante historische Präzedenzfälle. Zypern wurde 2004 in die EU aufgenommen, obwohl seine Staatlichkeit angesichts

Weiterführende Literatur

Europäischer Rechnungshof, **«Bekämpfung der Grosskorruption in der Ukraine»**, September 2021.

Michael Emerson et al., **«Deepening EU-Ukrainian Relations, 3rd edition»**, Center for European Policy Studies (CEPS), 2021.

Henrik Larsen, **«Dilemmas of Aiding Ukraine»**, in: *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol. 63 (1) (2021).

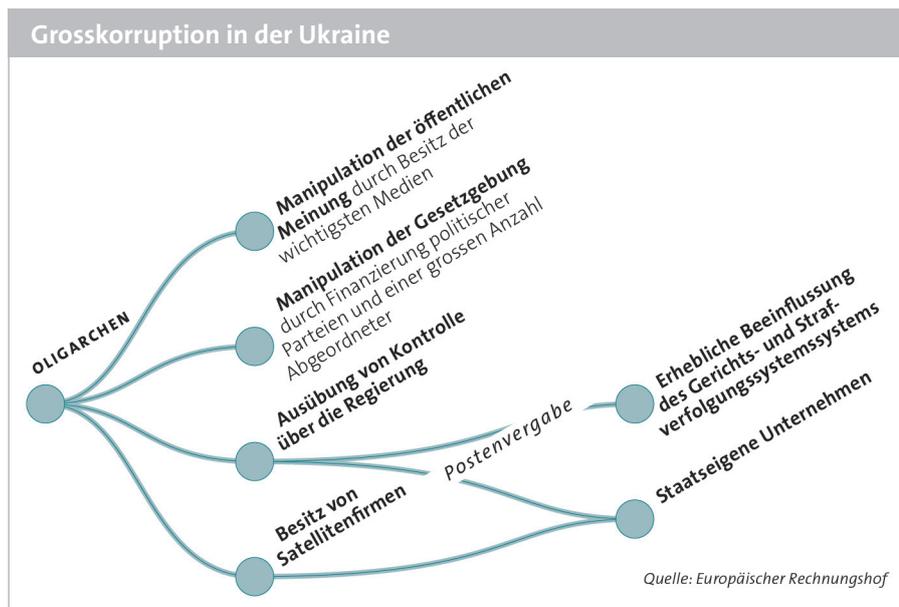
Andrew Radin, ***Institution Building in Weak States: The Primacy of Local Politics*** (Washington, DC: Georgetown University Press, 2020).

einer durch die Türkei unterstützten separatistischen Republik Nordzypem strittig war. Sollte die EU Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine eröffnen, müsste sie im Hinblick auf die realistischen Beitrittsaussichten des Landes das Problem der territorialen Integrität berücksichtigen.

Trotz der menschlichen und wirtschaftlichen Kosten des Krieges ist dieser eine transformative Erfahrung, die die Innenpolitik der Ukraine in eine positive Richtung lenken kann. Heute ist die Ukraine fast vollständig proeuropäisch, im Gegensatz zur Situation nach 2014, als eine bedeutende Minderheit Russland positiv oder neutral gegenüberstand. Allerdings ist es etwas anderes, der Ukraine zu helfen, einen Angriffskrieg zu überstehen, als das Land dazu zu bringen, die innenpolitischen Reformen zu verabschieden und umzusetzen, die es der EU-Mitgliedschaft näherbringen könnten. Der beste Ausgangspunkt für eine entsprechende Beurteilung ist die Betrachtung der ukrainischen Geschichte proeuropäischer Reformen seit 2014. Damals erlitt das Land einen ähnlichen externen Schock, wenn auch in geringerer Masse als heute.

Mitgliedskriterien

Die Fortschritte der Ukraine auf dem Weg zur Mitgliedschaft lassen sich am besten anhand der erwähnten drei Kopenhagener Kriterien bemessen, die Anfang der 1990er Jahre festgelegt wurden, als die EU ihre Osterweiterung vorbereitete. Das erste (politische) Kriterium beschreibt, ob die Ukraine über die Institutionen verfügt, um die demokratische Regierungsführung und die Menschenrechte zu wahren. Die Europäische Kommission stellt Defizite der Ukraine bei der rechtsstaatlichen Ordnung fest, insbesondere eine externe Einflussnahme



auf die Gerichte aller Ebenen sowie auf die Institutionen zur Korruptionsbekämpfung. Zudem stellt sie fest, dass Oligarchen übermässigen Einfluss auf die ukrainischen Medien ausüben und die Ukraine in einigen mit den Menschenrechten zusammenhängenden Bereichen Nachholbedarf hat.

Das zweite (wirtschaftliche Kriterium) hängt damit zusammen, ob die Ukraine über eine funktionierende Marktwirtschaft verfügt und dem Wettbewerbsdruck innerhalb der EU standhalten kann. Die Kommission stellt hier mehrere Defizite fest: Eine umfassende Schattenwirtschaft, das Fehlen von Antimonopolgesetzen und eine weitverbreitete Korruption, die Investoren abschreckt und das Wirtschaftswachstum bremst. Die Ukraine hat ihren Bankensektor verbessert, leidet aber weiter unter Staatsunternehmen mit schwacher Wirtschaftsleistung, die den Markt beherrschen. Das dritte (allgemeine) Kriterium beschreibt die Fähigkeit der Ukraine, die Verpflichtungen aus dem EU-Besitzstand zu erfüllen; hier ist die Annäherung des Landes an das Assoziierungsabkommen der beste Indikator. Die Kommission lobte die gesetzgeberischen Fortschritte der Ukraine seit 2014, sah aber Defizite in sechs wichtigen Reformbereichen, darunter Transport, Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie ländliche Entwicklung.

Die Erfüllung der Kopenhagener Kriterien durch die Ukraine ist eine hervorragende Momentaufnahme. Sie zeigt aber nicht die politischen Hürden, die das Land gehin-

dert haben, grundlegend mit der Vergangenheit zu brechen. Im Allgemeinen machte die Ukraine Fortschritte bei den technischen Voraussetzungen der EU, bremste aber, wenn es um die Rechtsstaatlichkeit ging – einer der Grundpfeiler eines funktionierenden demokratischen Staates. Ein weiteres Hemmnis war, dass Gerichte und Strafverfolgungsbehörden leicht zum Ziel externer finanzieller oder politischer Einflüsse werden. Die Integration der Ukraine in die EU hängt davon ab, wie gut sie den Widerstand gegen Reformen auf fundamentalen Ebenen der Staatsgewalt überwinden kann.

Innenpolitik der Ukraine

Die Erfahrung der EU mit Präsident Poroschenko (2014–2019) und Präsident Selensky (ab 2019) lehrt, dass die Ukraine in der ersten Hälfte der Amtszeiten Reformwillen zeigt, der dann aber an der erneuten Durchsetzung von Besitzstandsinteressen zu scheitern scheint. In der Ukraine existiert kein Parteiensystem wie in Europa, das auf sozioökonomischen Interessen und Werten basiert. Stattdessen handelt es sich überwiegend um auf die Führungsperson ausgerichtete Parteien ohne klare politische Ziele. Die gewählten Vertreter, die anfällig für externe finanzielle Interessen sind, untergraben häufig Reformvorhaben, denen sie sich offiziell gegenüber der EU und ihren eigenen WählerInnen verpflichtet haben. Die Aussicht auf eine Mitgliedschaft reicht als Anreiz nicht aus, um zu glauben, dass die Ukraine die strukturellen Hindernisse für ein System überwinden

kann, in dem nicht Reichtum und politische Stärke herrschen, sondern das Gesetz.

Die Integration der Ukraine in die EU hängt davon ab, wie offen die grundlegenden Probleme angegangen werden, die erklären können, weshalb immer wieder Regierungen damit scheitern, Rechtsstaatlichkeit und ein hinreichend wettbewerbsfähiges Wirtschaftsumfeld zu schaffen. Ein 2021 durch den Europäischen Rechnungshof (der in der EU die Verwendung von Steuergeldern in den EU-Budgets prüft) veröffentlichter massgeblicher Bericht, beleuchtet das Problem der Grosskorruption in der Ukraine. Grosskorruption bezeichnet im Wesentlichen die schädlichen, informellen Beziehungen von Oligarchen zu den Medien, politischen Parteien und der Regierung, was ihnen Einfluss auf die Strafverfolgungsbehörden, Gerichte und Staatsunternehmen verschafft (siehe Grafik). Laut dem Bericht des Europäischen Rechnungshofs behindern die Einflussnahme auf höchster Ebene und die Vereinnahmung des Staates durch einige wenige Personen den Wettbewerb und das Wirtschaftswachstum, schaden dem demokratischen Prozess und normalisieren einen Zustand, der Korruption im Kleinen in der Gesellschaft salonfähig macht.

Der Europäische Rechnungshof weist damit auf einen, wenn nicht gar *den* wichtigsten Grund hin, weshalb es der Ukraine nicht gelungen ist, die Rechtsstaatlichkeit und den wirtschaftlichen Wettbewerb zu fördern. Auf Druck der EU, des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der USA schuf die Ukraine nach 2014 auf Korruptionsbekämpfung spezialisierte Institutionen und initiierte verschiedene Antikorruptionsmassnahmen über die staatlichen Behörden. Allerdings bestand für diese Bemühungen stets das Risiko, durch Gerichte, andere Behörden oder Gesetzesvorschläge im Parlament mit dem Ziel, deren Unabhängigkeit einzuschränken, untergraben zu werden. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Justiz und die Strafverfolgungsbehörden ist nach wie vor sehr gering. Die Ukraine wird möglicherweise weiter Fortschritte bei den technischen Aspekten des EU-Besitzstands erzielen, politische und wirtschaftliche Monopole werden aber wahrscheinlich bestehen bleiben, wenn das Problem der Grosskorruption nicht angegangen wird.

Die konkreten Schritte, die die Ukraine unternehmen muss, mögen offensichtlich scheinen, sollten aber trotzdem erwähnt werden. Um die von Oligarchen kontrol-

lierten Monopole zu zerschlagen, muss die Ukraine ihre zuständigen Institutionen ermächtigen sowie die Privatisierung und *Corporate Governance* der staatlichen Unternehmen umsetzen. Um deutlich zu machen, dass Diebstahl aus der Staatskasse riskant ist, muss die Ukraine mit den bestehenden Institutionen eine Erfolgsbilanz bei der Korruptionsbekämpfung auf oberster Ebene

Der Widerstand gegen einschneidende Reformen besteht vorwiegend auf Ebene der politischen Elite.

ne vorweisen können Zum Nachweis, dass das Gesetz in gleicher Weise auf tieferer Ebene angewandt wird, muss die Ukraine die Unabhängigkeit ihrer Strafverfolgungsbehörden und die Unabhängigkeit hinsichtlich Entscheidungen über Disziplinar-massnahmen gegen Richter erhöhen. Zudem muss die Ukraine, um die unter Oligarcheneinfluss stehende Medienlandschaft aufzubrechen, Mittel für den öffentlichen Rundfunkanbieter bereitstellen.

Externe Auflagen

Der Widerstand gegen einschneidende Reformen besteht vorwiegend auf Ebene der politischen Elite, während die ukrainischen WählerInnen sie überwiegend befürworten. Nach Beendigung der bewaffneten Auseinandersetzungen ist damit zu rechnen, dass durch diese die Reformbefürworter, die die Annäherung an die EU als eine existentielle Frage betrachten, Auftrieb erhalten werden. Dieser Impuls muss aber genutzt werden, indem den WählerInnen und der Wirtschaft Resultate präsentiert werden, die sich letztlich in grösserem Vertrauen der Öffentlichkeit und höherem Wachstum niederschlagen. Dabei handelt es sich um einen innenpolitischen Prozess, der hauptsächlich von den UkrainerInnen abhängt. Ein Teil der Verantwortung fällt den internationalen Geldgebern der Ukraine zu. Diese verfügen über die strukturellen Anreize dafür, dass die Eliten den Reformen nachkommen, zu denen sie sich offiziell verpflichtet haben Sie müssen sich darauf einstellen, gegen den Widerstand der Eliten anzukämpfen, und sich mit den Segmenten der ukrainischen Gesellschaft

zusammentun, die eine Verringerung der Grosskorruption oder sonstiger systemischer Widerstände gegen den Wandel anstreben.

Die EU und andere westliche Geber, die ein Interesse an einer erfolgreichen Wiederbelebung der Reformen haben, sollten bei der Planung der zukünftigen Auflagen die Lehren der Vergangenheit berücksichtigen – die positiven wie die negativen. 2014 und 2015 zeigten sich die westlichen Geldgeber in Bezug auf die Reform des schwächelnden Bankensektors und des Gassektors (die als für die makrofinanzielle Stabilität des Landes entscheidend angesehen wurden) nicht kompromissbereit, im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit und Privatisierung aber weniger unnachgiebig. Beim erstgenannten Aspekt wirkten die Auflagen, bei den letztgenannten weniger. Der Fakt, dass die Eliten mitwirken, wenn sie davon ausgehen, dass die makrofinanzielle Unterstützung in Gefahr ist, ist bezeichnend. Die EU und andere westliche Geber leisten wohlmeinende finanzielle und technische Unterstützung; es ist aber unwahrscheinlich, dass sie einen Wandel zu einer besseren Erfüllung der Mitgliedskriterien herbeiführen können, ohne dies in den lokalen politischen Kontext einzubinden.

Bei den internationalen Geldgebern herrscht ein klares geopolitisches Interesse daran, dass die Ukraine finanziell handlungsfähig bleibt. Dies schränkt sie im Hinblick darauf ein, in welchem Umfang sie bei Nichterfüllung der Auflagen glaubwürdig Geldmittel zurückhalten können. Das Problem lässt sich aber umgehen, indem die makrofinanzielle Unterstützung zweigeteilt wird. Eine Kategorie westlicher Geldmittel kann für den Wiederaufbau bestimmt und nicht zwingend mit Auflagen verbunden werden, ausser der Vorgabe, dass die Gelder bestimmungsgemäss eingesetzt werden. Damit das oligarchische System nicht aufrechterhalten wird, muss die Wiederaufbauhilfe zudem angemessenen Vergabeverfahren unterliegen. Eine andere Kategorie von Mitteln kann der makrofinanziellen Unterstützung und dem Aufbau von Kapazitäten dienen und an Reformfortschritte gebunden sein. In ei-

nem Land, das sich im Krieg befindet, reagieren die politischen Eliten nicht nur auf die Drohung, finanzielle Unterstützung zurückzuhalten, um einen ausgeglichenen Staatshaushalt nicht zu gefährden. Sie reagieren auch auf öffentliche Kritik durch die EU aufgrund von Abweichungen von den Kopenhagener Kriterien, da ihre WählerInnen aus existenziellen Befürchtungen mit überwältigender Mehrheit proeuropäisch eingestellt sind.

Zum Vergleich sollte daran erinnert werden, dass Kandidatenländer wie Polen und die baltischen Staaten rund zehn Jahre benötigten, um der EU beizutreten. Zwar kann vielleicht nicht erwartet werden, dass dies der Ukraine genauso schnell gelingen wird. Die grosse Herausforderung besteht aber darin, dass nicht ein weiteres Land in der Übergangsphase steckenbleibt, wie etwa Nordmazedonien und Albanien, oder die Demokratie Rückschläge erleidet wie in Serbien und die Türkei, was dazu führt, dass diese möglicherweise niemals der EU beitreten. Ein Beitrittsverfahren, das eine Generation und mehr dauert, ist nicht glaubwürdig, trägt es doch in der Ukraine zur Desillusionierung im Hinblick darauf bei, ein vollwertiges Mitglied der EU-Familie zu werden. In Brüssel und unter den EU-Mitgliedsstaaten hingegen haben die Rückschritte in Sachen Rechtsstaatlichkeit in Ungarn und Polen sowie die anhaltenden Korruptionsprobleme in Rumänien und Bulgarien die Überzeugung gefestigt, dass Kandidatenländer solide Reformen vorweisen müssen, bevor ihr Beitritt zur Union gestattet werden kann. Die EU hat der Ukraine den Kandidatenstatus aus Solidarität verliehen, ein beschleunigtes Beitrittsverfahren kann das Land aber nicht erwarten.

Für mehr zu Perspektiven zu 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.

HerausgeberInnen: Julian Kamasa, Fabien Merz
Lektorat: Julian Kamasa
Layout und Grafiken: Miriam Dahinden-Ganzoni

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

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Normen vs. Realitäten: Die Cyberthematik bei der UNO Nr. 313
Atomkraft Russland Nr. 312
Seouls wachsende Verteidigungsambitionen Nr. 311
Finnlands NATO-Beitritt Nr. 310
Das strategische Konzept der NATO: gemässigte Ambitionen Nr. 309
Geopolitische Dimensionen der Energiewende Nr. 308

© 2022 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000578474