

KÖRBER POLICY GAME

3.–4. Mai 2013, Berlin

KRISENMANAGEMENT IN OSTEUROPA

KÖRBER-STIFTUNG
INTERNATIONALE POLITIK

Mai 2013

Zusammenfassung

- Die geopolitische Konkurrenz um Einflusszonen in Osteuropa war geringer als vermutet. Weder Deutschland noch Polen, Russland oder die USA waren bereit, große Risiken einzugehen, um die Ukraine an sich zu binden. Team Russland befürwortete den Beitritt der Ukraine zur Eurasischen Zollunion, sah darin aber keine zwangsläufige Konkurrenz zur EU. Ziel sei ein paneuropäischer Verbund von Zollunion und EU.
- Die Einflussmöglichkeiten Deutschlands, Polens und der USA auf Wiktor Janukowitsch wurden geringer bewertet als die Russlands. Im Gegensatz zum Beitritt zur Zollunion setzt die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens die Erfüllung von EU-Standards voraus. Außerdem verschafft die Gaspreisgestaltung Russland vor dem Hintergrund der angespannten wirtschaftlichen Situation in der Ukraine großen Einfluss.
- Keines der Teams sah eine Spaltung der Ukraine im nationalen Interesse. Im Fall einer drohenden Abspaltung der Westukraine waren die USA und Polen allerdings eher bereit, auf die Interessen der Separatisten einzugehen und diese in politische Beratungen einzubeziehen als Russland und Deutschland. Sollte es in der Ukraine zu einer Krise über einen Beitritt zur Eurasischen Union kommen, könnte ein Moratorium für alle laufenden Integrationsprozesse die Lage entschärfen.

Einführung

Spätestens seit den Präsidentschaftswahlen 2009 bewegt sich die Ukraine zwischen der Anbindung an die Europäische Union (EU) und der Wiederannäherung an Russland, ohne sich für eine der beiden Optionen zu entscheiden. Dabei steht auf der einen Seite das Assoziierungsabkommen mit der EU, auf der anderen die Eurasische Zollunion, die 2015 zur Eurasischen Wirtschaftsunion (EAU) ausgebaut werden soll. Umstritten bleibt dabei die Frage, ob eine Mitgliedschaft in der Zollunion eine Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens von vornherein ausschließt. Beim EU-Gipfel zur Östlichen Partnerschaft in Vilnius im November 2013 soll das Assoziierungsabkommen

unterzeichnet werden – unklar bleibt, ob es dazu kommen wird.

Vor diesem Hintergrund fand am 3. und 4. Mai 2013 in Berlin das Körber Policy Game »Krisenmanagement in Osteuropa« statt.

Diskussionsgrundlage war ein fiktives dreistufiges Szenario, in dessen Verlauf sich die ukrainische Regierung unter dem Druck einer sich abschwächenden Konjunktur dazu veranlasst sah, der EAU beizutreten. Diese Entscheidung führte zu Massenprotesten und zur Unabhängigkeitserklärung der zehn westlich von Kiew gelegenen Oblaste als »Westukraine«.

Akteure des Körber Policy Games waren vier Länderteams (Deutschland, Polen, Russ-

land und die USA), die jeweils mit vier bis sechs hochrangigen Politikern, Regierungsvertretern und Experten aus den betreffenden Ländern besetzt waren. In teaminternen Sitzungen erörterten sie die Interessenlage ihres Landes und erarbeiteten taktische und strategische Handlungsempfehlungen, die im Anschluss mit allen Teilnehmern des Körper Policy Games diskutiert wurden.

Ergebnisse

Team Deutschland beharrte vor dem Gipfel von Vilnius auf der Erfüllung der definierten Standards als Voraussetzung für die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens

»DIE EU WIRD DAS ASSOZIIERUNGSABKOMMEN NUR UNTERZEICHNEN, WENN DIE UKRAINE DIE STANDARDS ERFÜLLT.«

durch die EU. Ziel sei es nicht, die Ukraine unter allen Umständen an die EU zu binden. Die USA unterstützten diese Haltung, Polen dagegen plädierte für eine prag-

matischere Politik. Um eine Hinwendung zur EAU zu verhindern, war Deutschland jedoch wie Polen bereit, der Ukraine kurzfristig Kredite zu gewähren – allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen wie z.B. der Gewährleistung freier Präsidentschaftswahlen Anfang 2015. Dabei sah sich das deutsche Team vor dem Dilemma, mit kurzfristigen Krediten Janukowitschs Rückhalt in der Bevölkerung zu stärken und damit einen Beitrag zu seiner Wiederwahl zu leisten. Angesichts der im Szenario geschilderten und aus Sicht vieler Teilnehmer durchaus realistischen Eskalation, die in der Unabhängigkeitserklärung der Westukraine gipfelte, stellte ein Teilneh-

mer die Frage in den Raum, ob die EU daraus nicht die Lehre ziehen müsse, eine Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens beim Gipfel in Vilnius anzustreben und damit eine derartige Entwicklung von vornherein auszuschließen.

Im Gegensatz zum russischen Team schätzten Deutschland, Polen und die USA ihre Einflussmöglichkeiten auf Wiktor Janukowitsch als gering ein. Sie bezweifelten, dass die Aussicht auf die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der EU die Ukraine zur Umsetzung umfassender Reformen veranlassen würde. Das Angebot Russlands zum Beitritt zur Eurasischen Zollunion sei im Vergleich dazu in dieser Hinsicht nicht an Bedingungen geknüpft und komme Janukowitsch entgegen, auch wenn dieser eigentlich kein Interesse habe, die Integration mit Russland voranzutreiben.

Das russische Team maß dem EU-Gipfel in Vilnius keine große Bedeutung zu. Entscheidend seien vielmehr die Präsidentschaftswahlen 2015. Wiktor Janukowitschs Wiederwahl sei maßgeblich von der wirtschaftlichen Entwicklung der Ukraine abhängig. Da die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens die Verhandlungen über den Gaspreis mit Russland behindere, werde Janukowitsch versuchen, diese auf einen Zeitpunkt nach den Wahlen zu verschieben. Die schlechte wirtschaftliche Situation treibe die Ukraine in die Arme der Zollunion. Die EU habe angesichts ihrer eigenen Krise nicht viel anzubieten.

»ENTSCHEIDEND IST NICHT DER GIPFEL VON VILNIUS, SONDERN DIE PRÄSIDENTSCHAFTSWAHL 2015.«

Team Russland befürwortete den Beitritt der Ukraine zur Eurasischen Zollunion, sah darin aber im Gegensatz zu den anderen Ländern keine zwangsläufige Konkurrenz zur EU. Ziel müsse ein paneuropäischer Verbund von Zoll-

»WIR BRAUCHEN EINEN PANEUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSRAUM.«

union und EU sein, der einen gemeinsamen Wirtschaftsraum im Sinne eines »Greater Europe« schaffe, von dem alle profitierten. Es sei bedauerlich, dass es in Europa keine ernsthafte Debatte über einen solchen Verbund gebe. Russland und Polen sahen die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens als Meilenstein zu einem zukünftigen EU-Beitritt der Ukraine. Das polnische Team forderte die EU auf, Beitrittsverhandlungen mit Moldau zu beginnen, um für die Ukraine die Anreize zu erhöhen, Reformen umzusetzen und EU-Standards zu erfüllen.

Keiner der Akteure sah eine Spaltung der Ukraine im nationalen Interesse. Eine Spaltung habe unabsehbare Folgen für die Region und schaffe einen Präzedenzfall für andere

»EINE SPALTUNG DER UKRAINE IST WEDER IM INTERESSE VON RUSSLAND NOCH VON DEUTSCHLAND, POLEN ODER DEN USA.«

Staaten. Ein Staat »Westukraine« sei aus eigener Kraft nicht überlebensfähig. Für Russland und Polen war es in der direkten Abwägung wichtiger, die territoriale Integrität und Stabilität der Ukraine zu erhalten als ihre Mitgliedschaft zur EAU zu sichern bzw. zu verhindern. Auch das US-Team sprach sich gegen eine Spaltung der Ukraine aus, würde diese jedoch auf Basis eines Referendums respektieren. Inakzeptabel sei dagegen – auch

nach Auffassung des polnischen Teams – ein Beitritt der Ukraine zur EAU auf Basis eines Regierungs- oder Parlamentsbeschlusses, der nicht durch einen Volksentscheid gedeckt sei.

Die Teams USA und Polen ließen eine deutlich größere Bereitschaft erkennen, sich mit den Interessen und Motiven einer separatistischen Bewegung in der Westukraine auseinanderzusetzen, als Deutschland und Russland. Russland lehnte den Dialog mit den Separatisten in der Westukraine rundweg ab und stärkte dezidiert die Position Wiktor Janukowitschs.

Das russische Team schlug vor, im Falle einer Unabhängigkeitserklärung der Westukraine ein Moratorium über jegliche Integrationschritte von Russland und der EU zu verhängen (»zero-option policy«) und damit die Situation zu entschärfen. Die Ukraine sei in einer solchen Situation offenkundig zu keinerlei Integration in der Lage. Dieser Vorschlag stieß auf breite Zustimmung. Als Reaktion auf die Krise schlugen die USA eine mit der EU koordinierte Krisenplanung und eine gemeinsame Erklärung vor. Russland forderte, dabei von Beginn an einbezogen zu werden.

»IM FALL EINER SPALTUNG DER UKRAINE SOLLTE EIN MORATORIUM FÜR ALLE LAUFENDEN INTEGRATIONSPROZESSE VERHÄNGT WERDEN.«

Insgesamt war die geopolitische Konkurrenz zwischen Ost und West um den Einfluss in der Ukraine geringer als vermutet. Keiner der Akteure war bereit, große Risiken einzugehen, um die Ukraine an sich zu binden. Eine militärische Intervention wurde von allen Akteuren abgelehnt. Team Russland schloss auch eine militärische Machtdemonstration durch die

auf der Krim stationierte Schwarzmeerflotte aus. Sollte die Situation auf der Krim jedoch eskalieren, würde es schwierig, militärisch inaktiv zu bleiben.

Weder das deutsche noch das polnische Team sprachen der EU eine zentrale Bedeutung beim Krisenmanagement zu. Eine Rolle des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wurde nicht in Erwägung gezogen. Polen forderte lediglich die Einbindung von Frontex, um das Eindringen von Flüchtlingsströmen aus der Ukraine zu verhindern. Als Mediator wurde von Deutschland und den USA die OSZE vorgeschlagen.

Russland forderte, dass ein Mediationsprozess weder unter Leitung Russlands, der USA noch eines EU-Mitgliedstaates stehen dürfe, sondern eines externen neutralen Landes. Keines der Teams sah die NATO als zentralen Akteur. Gleichwohl werde sie sich zwangsläufig mit der Krise beschäftigen, schon alleine, weil die Ukraine an das NATO-Bündnisgebiet angrenze und Mitglied der »Partnership for Peace« sei. Eine Rolle der Vereinten Nationen zogen nur die USA in Erwägung, Deutschland lehnte ein Engagement unter Verweis auf die eigene Krisenmanagementfähigkeit in der europäischen Nachbarschaft ab.

KÖRBER POLICY GAME

Koordination Dr. Thomas Paulsen, Leiter Internationale Politik
Programmleitung Bernhard Müller-Härlin
Programm Management Julia Palm, Iris Wellmann

Adresse Körber-Stiftung
Hauptstadtbüro
Pariser Platz 4a
10117 Berlin
Telefon: +49-30-20 62 67 60
Fax: +49-30-20 62 67 67
E-Mail: ip@koerber-stiftung.de
<http://www.koerber-stiftung.de/international-affairs/>

© Körber-Stiftung, Hamburg 2013

Redaktion Bernhard Müller-Härlin
Layout Das Herstellungsbüro, Hamburg

Alle Rechte vorbehalten.



**Wir wollen
anstiften.**

Mehr erfahren: www.koerber-stiftung.de

Mehr erleben: www.koerberforum.de

Mehr lesen: www.edition-koerber-stiftung.de