

### Der Sarkophag von Tschernobyl: Schrotthülle oder Millionengrab?

Aulbach, Jochen

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

**Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Aulbach, J. (2006). Der Sarkophag von Tschernobyl: Schrotthülle oder Millionengrab? *Ukraine-Analysen*, 6, 15-18.  
<https://doi.org/10.31205/UA.006.03>

**Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

**Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>



## EUROPAPOLITIK DER UKRAINE 20. JAHRESTAG DER KATASTROPHE VON TSCHERNOBYL

■ ANALYSE		
Die Ukraine und die Europäische Union. Eberhard Schneider, Berlin		2
■ TABELLEN UND GRAFIKEN ZUM TEXT		
Die ukrainische Beitrittsperspektive in der öffentlichen Meinung der EU		5
Die Wirtschaftsbeziehungen der Ukraine mit der EU		6
Ukraine, Russland und EU-Länder im Vergleich: Zentrale Kennzahlen		9
■ ANALYSE		
Die Euro-atlantischen Ambitionen der Ukraine. Entwicklung einer effektiven Politikkoordination. Steven Pifer u. a., Washington D.C.		10
■ ANALYSE		
Der Sarkophag von Tschernobyl. Schrotthülle oder Millionengrab? Jochen Aulbach, Berlin		15
■ DOKUMENTATION		
Direkte und indirekte Todesfälle durch die Tschernobyl-Katastrophe. Studien im Überblick		18
■ CHRONIK		
Chronik vom 11. bis zum 24. April 2006		19
■ LESEHINWEIS		
Osteuropa 4/2006		20

Die nächste Ausgabe der Ukraine-Analysen erscheint am 9.5.2006. Thema wird die Transnistrienkrise sein.

## Analyse

# Die Ukraine und die Europäische Union

Von Eberhard Schneider, SWP, Berlin

### Zusammenfassung

Der Beitrag gibt einen Überblick über den aktuellen Stand der Beziehungen zwischen der Ukraine und der Europäischen Union (EU). Kernpunkte sind der EU-Ukraine-Aktionsplan sowie die pragmatische Kooperation in etlichen Arbeitsfeldern. Die Frage der Beitrittsperspektive der Ukraine bleibt aber weiterhin offen.

### Einleitung

Als erster GUS-Staat unterzeichnete die Ukraine am 16. Juni 1994 ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) mit der EU, das am 1. März 1998 in Kraft trat. Diese Vereinbarung steckte ein breites Feld für die Zusammenarbeit in den Bereichen Politik, Handel, Wirtschaft, Finanzen, Verkehr, Umwelt und Kultur ab. Um die Durchführung des Abkommens zu überwachen, wurde aus den Mitgliedern des Rats der Europäischen Union, der EU-Kommission und den Mitgliedern der ukrainischen Regierung ein Kooperationsrat gebildet, der mindestens einmal jährlich auf Ministerienebene tagt. Ferner wurde aus Abgeordneten des Europäischen und des ukrainischen Parlaments ein Parlamentarischer Kooperationsausschuss geschaffen, der in Abständen zusammenkommt, die er selbst festlegt.

Am 27. Dezember 2001 stellte die Europäische Kommission ihr Strategiepapier für die Gestaltung ihrer Beziehungen zur Ukraine für die Jahre 2002 bis 2006 vor. Darin war die Unterstützung bei der institutionellen, administrativen und Rechtsreform, bei der Reform des Privatsektors und der wirtschaftlichen Entwicklung sowie bei der Abfederung der sozialen Folgen der Transformation vorgesehen. Seit der Erweiterung der EU am 1. Mai 2004 ist die Ukraine Teil der neuen Nachbarschaftspolitik der EU, die darauf zielt, wie Außenminister Frank-Walter Steinmeier Ende Februar 2006 in Kiew erklärte, den „Nachbarschaftsraum zur Europäischen Union auf das Niveau der Europäischen Union selbst zu heben“.

### Neue Dynamik

Juschtschenko gewann am 26. Dezember 2004 die Wiederholung der Stichwahl zur Präsidentschaft vor allem wegen seines außenpolitischen Kurses in Richtung EU-Mitgliedschaft seines Landes. Er konnte glaubhaft machen, dass er das bisherige Schwingen der ukrainischen Außenpolitik zwischen Moskau und Brüssel beenden und nicht mehr „nach Brüssel blinken und nach Moskau abbiegen“ will. In seiner Rede vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, in den die Ukraine bereits 1995 aufgenommen worden war, betonte er zwei Tage nach seiner Verei-

digung am 25. Januar 2005 in Straßburg, dass die EU-Mitgliedschaft das strategische Ziel der Ukraine sei. Am 8. März 2005 fügte er vor dem Deutschen Bundestag in Berlin hinzu, dass die Ukraine ein „unentbehrlicher Teil des vereinten Europa und der europäischen Völkerfamilie“ sei.

Der noch mit der Regierung unter Präsident Leonid Kutschma ausgehandelte EU-Ukraine-Aktionsplan (ohne Beitrittsperspektive) wurde am 21. Februar 2005 von beiden Seiten in Brüssel unterzeichnet. Er enthält 15 Reformvorschläge in einer Vielzahl von Bereichen. Die EU fordert von der Ukraine u.a. die Durchführung demokratischer Wahlen, die Gewährleistung der Meinungs- und Pressefreiheit, die Stärkung der Stabilität und Effektivität der demokratischen Institutionen und des Rechtsstaats, die Verbesserung des Investitionsklimas, den Kampf gegen Korruption, den effizienteren Umgang mit öffentlichen Geldern sowie Reformen im Sozial- und Gesundheitswesen. Daneben stellt der Aktionsplan eine engere Kooperation im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit der Europäischen Union sowie Verhandlungen über eine Freihandelszone in Aussicht.

Nach der Wahl Juschtschenkos wurde der sehr allgemein formulierte Aktionsplan durch einen Zehnpunkte-Plan zur Aufwertung der Beziehungen zur Ukraine ergänzt, der ebenfalls auf der Sitzung des EU-Ukraine-Kooperationsrats am 21. Februar 2005 in Brüssel angenommen wurde. Er enthält folgende Elemente:

- Angebot eines neuen „verstärkten Abkommens“ (upgraded agreement) nach dem Auslaufen des derzeitigen PKA;
- Schaffung eines hochrangigen Forums für den Energiedialog;
- Verhandlungen über ein vereinfachtes Visaregime;
- besserer Zugang der Ukraine zu Geldern der Europäischen Investitionsbank;
- Anpassung des EU-Ukraine-Aktionsplans schon 2006 im Falle substantieller Fortschritte bei dessen Implementierung.

In seiner Rede vor dem Europaparlament am

23. Februar 2005 betonte Juschtschenko in Straßburg, man habe zwar den Aktionsplan im Rahmen der EU-Nachbarschaftspolitik unterschrieben, sehe die neue Nachbarschaftspolitik aber nicht als adäquate Basis der Beziehungen an, da sich die Ukraine als Teil Europas, nicht als deren Nachbar betrachte. Trotz anfänglicher Skepsis hofft die Juschtschenko-Führung, durch die rasche Umsetzung des Plans die eigene Gesetzgebung an EU-Standards anzupassen und somit die Ernsthaftigkeit der eigenen EU-Ambitionen zu demonstrieren.

### Vorbehalte der EU

Wie beurteilen die Mitglieder der EU einen Beitritt der Ukraine? Neben Polen treten die baltischen und skandinavischen Staaten dafür ein, der Ukraine eine klare „europäische Perspektive“ im Sinne einer EU-Mitgliedschaft zu geben. Eine andere Gruppe, allen voran Frankreich und Großbritannien, hält die Diskussion über die Mitgliedschaftsambitionen der Ukraine hingegen für verfrüht. Die südeuropäischen Länder haben an der Frage der ukrainischen Mitgliedschaft keinerlei Interesse, weil Spanien und Portugal bereits jetzt die negativen Folgen der Osterweiterung zu spüren bekommen. Deutschland nimmt eine mittlere Position ein: Berlin möchte der Ukraine helfen, EU-fähig zu werden, macht dem Land aber keinerlei Versprechungen hinsichtlich einer Mitgliedschaft.

Neue ukrainische Führungsmitglieder kritisierten deshalb in persönlichen Gesprächen die EU und insbesondere den damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder, dass sie zu wenig Interesse an der Ukraine haben und dass sie ihre Ukrainepolitik nur mit vorherigem Blick nach Moskau betreiben. Außenminister Steinmeier ging am 21. März 2006 vor dem Deutsch-Russischen Forum darauf ein: „Im Dreieck EU-Russland-Ukraine müssen die drei Seiten möglichst gleich lang sein. Gestörte Beziehungen zwischen zwei dieser drei Partner destabilisieren die Region. Die Voraussetzung für regionale Stabilität ist allerdings, dass alle Seiten aufhören, in traditionellen Einflussphären und in Kategorien geopolitischer Rivalität zu denken.“

### Konkrete Fortschritte

Anfang Dezember 2005 verlieh die EU der Ukraine formell den Marktwirtschaftsstatus. Damit rückt der Beitritt des Landes zur Welthandelsorganisation (WTO) in greifbare Nähe. Sobald die Ukraine der WTO beigetreten ist, so kündigte die EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner Anfang Mai in Kiew an, werde die Union mit der Ukraine über die Schaffung einer Freihandelszone verhandeln. Diese

wird aber – darüber muss sich Kiew im Klaren sein – eine Zollunion der Ukraine mit Russland ausschließen.

Am 1. Mai 2005 schaffte die Ukraine die Visumpflicht für EU-Bürger ab. Inzwischen begannen die Verhandlungen über Visaerleichterungen für ukrainische Journalisten, Kunstschaffende, Unternehmer und Studenten und parallel dazu die damit von der EU inhaltlich verknüpften Verhandlungen über ein Rücknahmeabkommen für illegal aus der Ukraine in die EU Eingereiste.

Ferner verhandelt die Ukraine im Bereich der inneren Sicherheit über ihre Mitarbeit an EUROPOL und an EUROJUST, deren Aufgabe die Bekämpfung der schweren Organisierten Kriminalität ist. Die Ukraine beteiligt sich an den EU-Polizeimissionen in Bosnien-Herzegowina und in Mazedonien. In Kiew wird die Teilnahme der Ukraine an weiteren EU-Polizeimissionen überlegt.

Am 1. Dezember 2005 startete das zweijährige Monitoring der transnistrisch-ukrainischen Grenze durch die Europäische Union, das der ukrainische Präsident Wiktor Juschtschenko vorgeschlagen hatte und das zwei Jahre dauern soll. An der Kontrolle der 800 km langen Grenze, welche die EU sieben Millionen Euro kostet, sind 50 Zoll- und Grenzschutzexperten im Einsatz, die in fünf Arbeitsgruppen eingeteilt sind, von denen drei in der Ukraine und zwei in Transnistrien tätig sind. Das Monitoring wird an den drei wichtigen Eisenbahn- und Straßenübergangspunkten Kutschurgany, Dymkowo und Krasnye Okny durchgeführt. Ferner werden an anderen Teilen der Grenze mobile Überwachungsgruppen eingesetzt. Außerdem führt eine Gruppe von 15 Analytikern eine Dokumentation durch. Offiziell ist die Mission in Odessa stationiert.

Auf dem EU-Ukraine-Gipfel am 1. Dezember 2005 vereinbarten beide Seite die Erhöhung der Sicherheit der Kernkraftwerke, die Integration der Ukraine in den Energie- und Gasmarkt, die Sicherung der Energieversorgung und des Energietransits, die Steigerung der Energieeffizienz sowie die Strukturreform, die Erhöhung der Sicherheitsstandards und die Verbesserung des Umweltschutzes der Kohlekraftwerke.

Als Erfolg auf dem Weg der Ukraine nach Europa verbuchte der ukrainische Außenminister Boris Tarasjuk Anfang März neben der Zuerkennung des Marktwirtschaftsstatus' und dem Beginn der Verhandlungen über Visaerleichterungen die Ratifizierung des Abkommens über die Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank, das neue Kreditierungsmöglichkeiten für die Ukraine

eröffnet. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die EU für die Ukraine seit 1991 eine Milliarde Euro ausgegeben hat für TACIS-Programme, humanitäre Hilfe und andere Projekte.

### Perspektive

Die ablehnenden Voten bei den Referenden zur EU-Verfassung in Frankreich und in den Niederlanden haben die Bereitschaft der EU, neue Mitglieder aufzunehmen, gedämpft. Das ist auch verständlich, denn nur wenn sich die EU durch die Annahme der Verfassung strukturell verändert, um trotz ihrer jüngsten Erweiterung um zehn Mitglieder handlungsfähiger zu werden, kann über Neuaufnahmen erfolgversprechend nachgedacht werden.

Aufsehen erregte in der Ukraine und in Russland die Aussage des Stellvertretende Kommissionspräsidenten Günter Verheugen am 20. Februar in einem „Welt“-Interview, dass in 20 Jahren alle europäischen Länder Mitglieder der EU sein werden mit Ausnahme der Nachfolgerstaaten der Sowjetunion, die heute noch nicht in der EU sind. Das betreffe auch die Ukraine.

Eine offenere Position vertrat der Vorsitzende des Außenpolitischen Ausschusses des Europäischen Parlaments, Elmar Brok. Ende Februar betonte er, dass bei der Entscheidung über die Aufnahme weiterer Staaten in die EU die Aufnahmefähigkeit der Union „der entscheidende Punkt“ sei. Er regte an, „etwas zwischen Nachbarschaftspolitik und Mitgliedschaft“ zu schaffen. Das könnte der „Europäische Wirtschaftsraum plus oder die Mitgliedschaft Minus sein“, erklärte er, ohne dies zu präzisieren.

Den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bildet die EU mit Norwegen und Island sowie mit der Schweiz, mit letzterer aber nur auf bilateraler Basis. Würde die Ukraine ihm beitreten, wäre das Land der EU als Wirtschaftsgemeinschaft – allerdings ohne die Zollunion und die Euro-Währung - angeschlossen. Am besten wäre wohl das bilaterale Schweizer Modell geeignet, weil die Ukraine mit einem Beitritt zum EWR administrativ und wirtschaftlich überfordert wäre. Sie bräuchte spezielle Regelungen, die Ausnahmen zulassen.

Anfang März kündigte die österreichische Außenministerin Ursula Plassnik als Ratspräsidentin im Bereich der Außenpolitik an, dass die EU bereit sei, Verhandlungen über ein Abkommen über vertiefte Zusammenarbeit aufzunehmen, welches nach 2008 das PKA ersetzen würde.

Im Jahr 2008 möchte Kiew die Verhandlungen mit der EU über eine Assoziierung aufnehmen. Nach der Beendigung des dreijährigen Aktionsplans möchte Juschtschenko die Beitrittsverhandlungen mit der EU 2009 beginnen, dem letzten Jahr seiner gegenwärtigen Amtszeit. Bis dahin dürfte die EU ihre Verfassungskrise überwunden haben. Im Jahr 2015 hofft er, dass die Ukraine der EU beitreten kann. Für die designierte Regierungschefin Julia Timoschenko – so in einem Interview Ende März – wäre das eine Rückkehr nach Europa. Allerdings hat die Ukraine dazu noch keine geschlossene und langfristige zielführende Strategie formuliert.

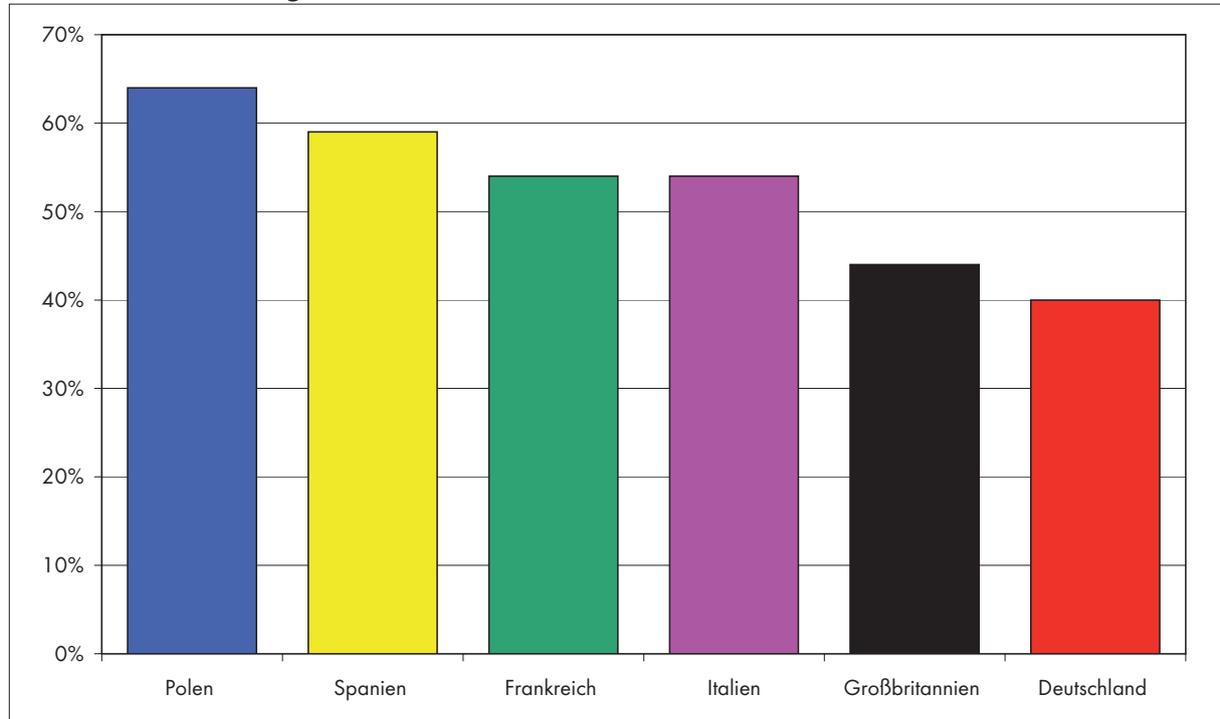
*Redaktion: Heiko Pleines*

### Über den Autoren:

Prof. Dr. Eberhard Schneider ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin und apl. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Siegen

### Lesetipps:

- Juliane Besters-Dilger (Hg.): Die Ukraine in Europa. Aktuelle Lage, Hintergründe und Perspektiven. Wien/Köln/Weimar 2003.
- Ernst Piehl/Peter W. Schulze/Heinz Timmermann: Die offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau. Berlin 2005.
- Eberhard Schneider: Das politische System der Ukraine. Eine Einführung. Wiesbaden 2005.

**Tabellen und Grafiken zum Text**
**Die ukrainische Beitrittsperspektive in der öffentlichen Meinung der EU**
**Grafik 1: Zustimmung zum EU-Beitritt der Ukraine**

**Tabelle 1: Sind sie für oder gegen einen Eintritt der aufgeführten Länder in die Europäische Union?**

dafür (in %)	Frankreich	Deutschland	Italien	Polen	Spanien	Vereinigtes Königreich	Alle 6 Länder	Ukraine
<b>Ukraine</b>	54%	40%	54%	64%	59%	44%	51%	47%
<b>Russland</b>	44%	40%	53%	34%	58%	41%	45%	32%
<b>Türkei</b>	36%	33%	42%	44%	49%	43%	40%	23%
<b>Marokko</b>	38%	20%	36%	35%	31%	34%	31%	14%

Quelle: TNS-Sofres im Auftrag von Yalta European Strategy (repräsentative Umfragen vom März 2005).

**Tabelle 2: Wann wird die Ukraine ihrer Meinung nach Mitglied der Europäischen Union werden?**

In (%)	Frankreich	Deutschland	Italien	Polen	Spanien	Vereinigtes Königreich	Alle 6 Länder	Ukraine
<b>In 5 Jahren</b>	12%	12%	18%	23%	19%	21%	17%	22%
<b>In ungefähr 10 Jahren</b>	39%	38%	29%	36%	30%	33%	34%	20%
<b>Nicht vor 15 – 20 Jahren</b>	30%	29%	11%	15%	17%	10%	20%	13%
<b>Nie</b>	9%	11%	8%	2%	5%	9%	8%	14%
<b>Weiß nicht</b>	10%	10%	34%	24%	29%	27%	21%	31%

Quelle: TNS-Sofres im Auftrag von Yalta European Strategy (repräsentative Umfragen vom März 2005).

## Die Wirtschaftsbeziehungen der Ukraine mit der EU

Grafik 2: Ukrainische Handelspartner 2004

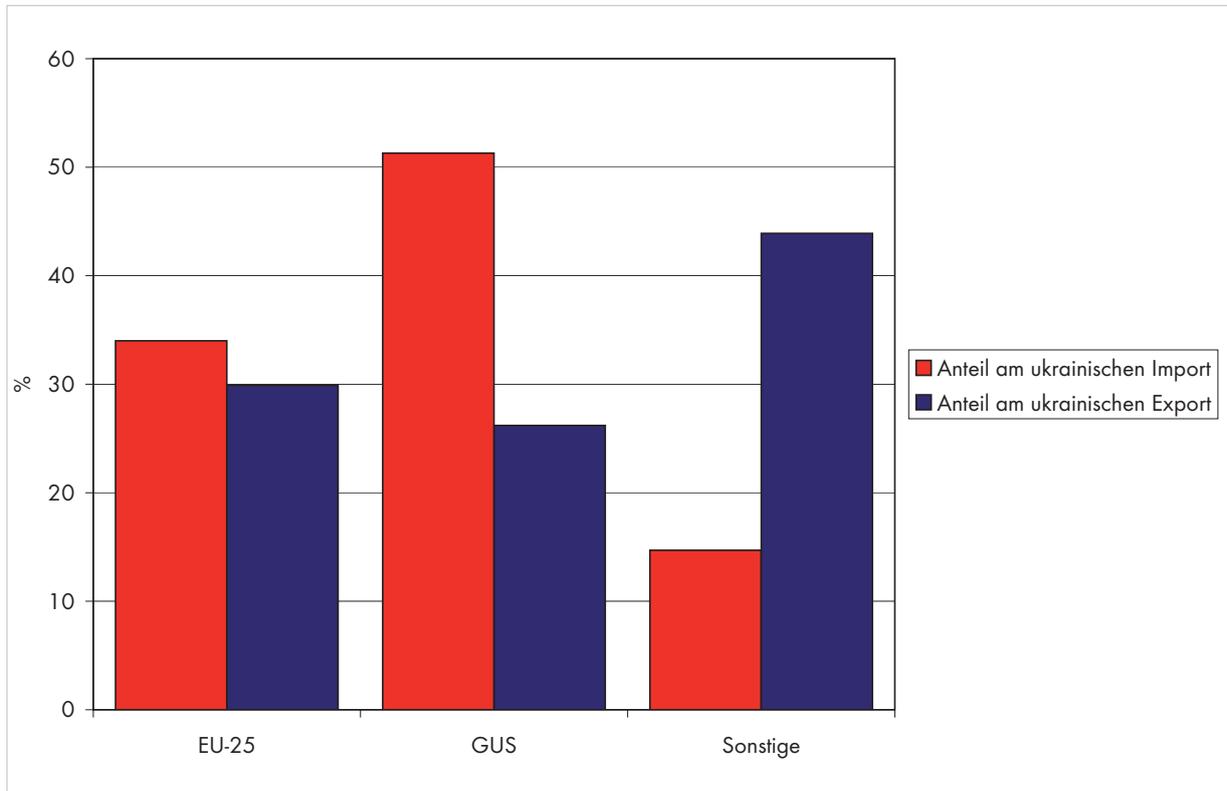


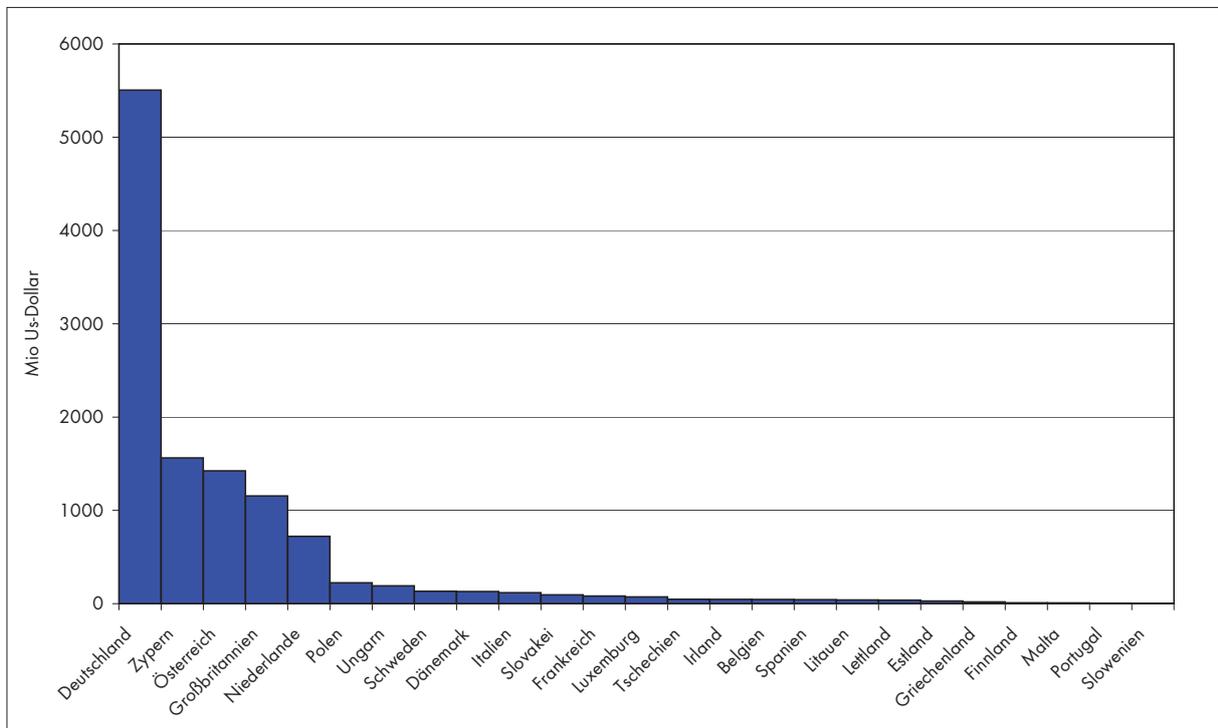
Tabelle 3: Ukrainische Handelspartner: Exporte 2004

Land	Anteil
EU gesamt	29,9%
Davon: Deutschland	5,8%
Italien	5,0%
Polen	3,0%
GUS gesamt	26,2%
Davon: Russland	18%
Türkei	5,7%
USA	4,6%
Sonstige	33,6%

Tabelle 4: Ukrainische Handelspartner: Importe 2004

Land	Anteil
EU gesamt	34,0%
Davon: Deutschland	9,4%
Polen	3,3%
Italien	2,8%
GUS gesamt	51,3%
Davon: Russland	40,7%
Turkmenistan	6,7%
Sonstige	14,7%

Quelle: Bundesinstitut für Außenwirtschaft, [www.bfai.de](http://www.bfai.de)

**Grafik 3: Direktinvestitionen aus der EU-25 in der Ukraine (1.1.2006)**


	Mio. US-Dollar		Mio. US-Dollar
Ukraine Gesamt	16375,2	Luxemburg	72,4
EU Gesamt	11746,3	Malta	8,8
Belgien	45,0	Niederlande	721,8
Dänemark	130,0	Österreich	1423,6
Deutschland	5505,5 <sup>1</sup>	Polen	224,0
Estland	28,4	Portugal	5,0
Finnland	9,2	Schweden	133,9
Frankreich	82,4	Slovakei	94,2
Griechenland	19,4	Slowenien	3,6
Großbritannien	1155,3	Spanien	43,0
Irland	46,1	Tschechien	46,8
Italien	117,6	Ungarn	191,1
Lettland	37,5	Zypern	1562,0
Litauen	39,7		

Anmerkung: <sup>1</sup> Die Zahlen für Deutschland enthalten den Erwerb des ukrainischen Stahlwerkes KryvorizhStal durch die Mittal Steel Germany GmbH, eine Tochterfirma der indischen Mittal Stahlholding, im Herbst 2005. Der Kaufpreis betrug 4,8 Mrd. US-Dollar.

Quelle: Ukrainisches Staatliches Komitee für Statistik, <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Tabelle 5: Ausländische Direktinvestitionen in der Ukraine (akkumuliert)

	1.1.2003	1.1.2004	1.1.2005	1.1.2006	1.1.2006
	Anteil	Anteil	Anteil	Anteil	In Mrd. US-Dollar
Deutschland	5,8%	6,6%	7,6%	33,6% <sup>1</sup>	5,51
Zypern	12,3%	11,7%	12,4%	9,5%	1,6
Österreich	3,9%	3,8%	4,1%	8,7%	1,4
USA	16,3%	16,1%	13,8%	8,4%	1,4
Großbritannien	9,8%	10,3%	10,7%	7,1%	1,2
Russland	5,9%	5,7%	5,5%	4,9%	0,8
Niederlande	7,2%	7,0%	6,6%	4,4%	0,7
Virgin Islands (British)	6,3%	5,7%	6,5%	4,2%	0,7
Schweiz	5,0%	4,8%	4,9%	2,7%	0,4
Polen	1,8%	2,3%	2,3%	1,4%	0,2
Ungarn	1,5%	1,9%	2,1%	1,2%	0,2
Republik Korea	3,1%	2,6%	2,1%	1,1%	0,2
Andere Länder	16,5%	17,0%	21,4%	12,8%	2,1
Gesamt	100%	100%	100%	100%	16,4

Anmerkung: <sup>1</sup> Die Zahlen für Deutschland enthalten den Erwerb des ukrainischen Stahlwerkes Kryvorizhstal durch die Mittal Steel Germany GmbH, eine Tochterfirma der indischen Mittal Stahlholding, im Herbst 2005. Der Kaufpreis betrug 4,8 Mrd. US-Dollar.

Quelle: Ukrainisches Staatliches Komitee für Statistik, <http://www.ukrstat.gov.ua/>

## Ukraine, Russland und EU-Länder im Vergleich: Zentrale Kennzahlen (2003)

	Ukraine	Russland	Polen	Deutschland
<b>Produktion</b>				
BIP in Mrd. US-Dollar	50	433	210	2.403
BIP in Mrd. US-Dollar (Kaufkraftparität)	266	1.324	435	2.291
BIP pro Kopf in US-Dollar (Kaufkraftparität)	5.491	9.230	11.379	27.756
BIP-Wachstumsrate 1990–2003, pro Jahr	-4,7%	-1,5%	4,2%	1,3%
<b>Geld und Finanzen</b>				
Staatsausgaben für Bildung (als Anteil am BIP)	5,4%	3,8%	5,0%	4,6%
Staatsausgaben für das Gesundheitswesen (als Anteil am BIP)	3,3%	3,5%	4,4%	8,6%
Ausgaben für Forschung & Entwicklung (als Anteil am BIP)	0,9%	1,0%	0,7%	2,5%
<b>Außenwirtschaft</b>				
Exporte (als Anteil am BIP)	53%	32%	21%	36%
Importe (als Anteil am BIP)	48%	21%	26%	32%
Ausländische Direktinvestitionen (als Anteil am BIP)	2,9%	1,8%	2,0%	k.A.
Anteil an den weltweiten Rüstungsexporten (1998–2002)	2,9%	22,4%	0,3%	5,4%
<b>Ökologie</b>				
Anteil am weltweiten CO <sub>2</sub> -Ausstoß	1,6%	6,1%	1,3%	3,3%
Stromverbrauch pro Kopf (in Kwh)	2.293	4.181	2.511	5.963
Energieverbrauch pro BIP-Einheit (Kaufkraftparität)	0,7	0,6	0,25	0,16
<b>Soziales</b>				
Arbeitslosenquote	10,1%	9,0%	19,6%	9,1%
Bevölkerungsanteil mit einem Tageseinkommen von weniger als 4 US-Dollar (1996–99)	25%	53%	10%	0%
Anteil der reichsten 20% am Gesamtkonsum	38%	39%	42%	37%
<b>Gesundheit</b>				
Lebenserwartung	66,1	65,3	74,3	78,7
Bevölkerungsanteil mit gutem Zugang zu Medikamenten	50–79%	50–79%	80–94%	95–100%
Anteil der Tuberkulose-Kranken an der Bevölkerung	0,133%	0,157%	0,034%	0,007%

Quelle: UNDP Human Development Report 2005

## Analyse

# Die Euro-atlantischen Ambitionen der Ukraine. Entwicklung einer effektiven Politikkoordination

Steven Pifer, F. Stephen Larrabee, Jan Neutze und Jeffrey Simon, Washington, D.C.

## Zusammenfassung

Der Atlantic Council of the United States (Washington, D.C.) und das Rasumkow-Zentrum (Kiew) haben als Teil des politischen Nichtregierungsdialogs zwischen den USA und der Ukraine eine Arbeitsgruppe zu „Außenpolitik und nationaler Sicherheit“ gegründet. Ein Hauptthema während des Treffens der Arbeitsgruppe im November 2005 war die Politikkoordination zwischen Regierungsbehörden. Dieser Bericht fasst die Beobachtungen und Empfehlungen zusammen, die die amerikanischen Teilnehmer der Arbeitsgruppe bezüglich des ukrainischen Prozesses zur Koordination der euro-atlantischen Politik gemacht haben.

## Einleitung

Die Integration in europäische und euro-atlantische Institutionen, d.h. in die EU und NATO, ist eindeutig das prioritäre Ziel von Präsident Juschtschenkos Außenpolitik. Juschtschenko hat seine außenpolitische Agenda schon zu Anfang seiner Amtszeit als Präsident dargelegt. Bei seiner Ansprache vor der Parlamentarischen Versammlung des Europarates am 25. Januar 2005, nur wenige Tage nach seiner Amtseinführung, machte er klar, dass er letztendlich für die Ukraine die Mitgliedschaft in der EU anstrebt. Am 21. Februar 2005 beschloss der Kooperationsrat der EU und der Ukraine einen neuen Aktionsplan EU-Ukraine. Bei einem Gipfeltreffen von NATO und Ukraine am 22. Februar 2005 unterstrich Juschtschenko, dass die Ukraine daran interessiert ist, der Allianz durch einen Aktionsplan zur Mitgliedschaft (Membership Action Plan) beizutreten. Am 21. April 2005 begannen die Außenminister der NATO und der Ukraine einen „Intensivierten Dialog“ über eine Mitgliedschaft; dieser ist normalerweise der Vorläufer für einen Aktionsplan zur Mitgliedschaft. Parallel dazu kündigten die NATO und die Ukraine eine Reihe von Initiativen zur Vertiefung der Kooperation im Kontext des NATO-Ukraine-Aktionsplans von 2002 an.

Der „Beitritt zu Europa“, im Sinne eines Beitritts zu NATO oder EU, ist eine außerordentlich komplexe Angelegenheit. Unabdingbar hierfür ist, dass die politische Führung des Landes einen Konsens zur euro-atlantischen Politik erzielt. Erforderlich ist weiterhin, dass es eine effektive und zusammenhängende Organisationsstruktur zur Koordinierung von Politik gibt. Wie die Erfahrung von anderen mittel- und osteuropäischen Ländern gezeigt hat, sind nicht nur das Verteidigungs- und das Außenministerium

für die Integration in die EU oder NATO verantwortlich, ein Beitritt verlangt auch Koordination mit dem Wirtschafts-, Justiz-, Landwirtschafts-, Transport und Kommunikations- sowie dem Innenministerium, also praktisch mit jedem Ministerium der ukrainischen Regierung.

Die notwendige Beteiligung so vieler Ministerien stellt eine große bürokratische Herausforderung dar. Im Fall der Ukraine ist der Mangel eines angemessenen Koordinationsmechanismus eine der zentralen Schwächen, die bis jetzt deutlich geworden sind. Nach den Verfassungsänderungen, die 2006 in Kraft getreten sind, wird es wohl noch schwieriger werden, einen Konsens zur euro-atlantischen Politik zu erreichen. Diese Veränderungen werden dem Premierminister ein bedeutendes Maß an Unabhängigkeit vom Präsidenten wie auch wesentlich erweiterte Vollmachten garantieren, was zu einem System der *Kohabitation* führen und somit den Bedarf für einen effektiven Mechanismus zur Koordinierung und Integrierung der Politik erhöhen wird.

## Ziele der Politikkoordination

Ein erfolgreicher Prozess zur Koordinierung zwischen den Behörden – sei es in der Ukraine, den Vereinigten Staaten oder einem westeuropäischen Land – muss mehrere Aufgaben erfüllen. Das sind insbesondere:

- Klare Kompetenzabgrenzungen. Ministerien und Behörden sollten genau wissen, welcher Teil des Koordinationssystems für ein bestimmtes Problem zuständig ist.
- Jedes Ministerium und jede Behörde mit Interesse an einem bestimmten Problem muss die Möglichkeit haben, die eigene Position vorzutragen. Wenn bürokratische Akteure in einen gemeinschaftlichen

Prozess einbezogen werden, stehen die Chancen besser, dass sie politische Entscheidungen auch dann akzeptieren, wenn ihre eigenen Präferenzen nicht berücksichtigt wurden.

- Politischen Entscheidungsträgern sollten alle umsetzbaren Alternativen gleichberechtigt und ausgewogen vorgelegt werden, ohne dass die eine oder andere Empfehlung zu sehr unterstützt wird. Dies trägt dazu bei, dass politische Entscheidungsträger fundierte Entscheidungen treffen können.
- Sobald politische Entscheidungen gefällt sind, sollte das System ihre Implementierung überwachen können. Dieses Vorgehen sorgt für die notwendige Nachverfolgung und stellt sicher, dass höhere Vorgesetzte informiert werden, wenn der Zeitplan bei der Umsetzung nicht eingehalten wird.
- Lösung von Konflikten zwischen Behörden auf der unteren Ebene, um Beamte höherer Ebenen für andere Aufgaben zu entlasten. Dieses Verfahren lässt höheren Vorgesetzten die Zeit, um wichtige politische Entscheidungen zu prüfen, die auf der unteren Ebene gefällt werden, aber aufgrund ihrer Bedeutung die Bestätigung durch höhere Vorgesetzte erfordern.

### Das ukrainische System

Die Mechanismen der Koordinierung der euro-atlantischen Integration haben sich weiterentwickelt seitdem Juschtschenko Präsident geworden ist. Der Nationale Sicherheits- und Verteidigungsrat ist nach der ukrainischen Verfassung das führende Gremium für die Koordination von ukrainischen Sicherheits- und Verteidigungsfragen. Artikel 107 der Verfassung schreibt vor, dass der Nationale Sicherheits- und Verteidigungsrat unter dem Vorsitz des Präsidenten im Bereich der nationalen Sicherheit und Verteidigung Behörden der Exekutive „koordiniert und kontrolliert [überwacht]“. Artikel 107 gibt dem Sicherheits- und Verteidigungsrat nicht die Hauptverantwortung für die Koordinierung der Außenpolitik. Hierfür ist das Außenministerium verantwortlich. Mitglieder des Nationalen Sicherheits- und Verteidigungsrats sind der Premierminister, die Verteidigungs-, Innen- und Außenminister, der Direktor des Sicherheitsdienstes der Ukraine und weitere Mitglieder, die vom Präsidenten ernannt werden. Im Dezember 2005 ernannte Juschtschenko den Generalstaatsanwalt Alexander Medwedko, den Leiter des Präsidialen Sekretariates Oleg Rybatschuk und Gesundheitsminister Juri Poljatschenko zu Mitgliedern des Sicherheits- und Verteidigungsrates.

Der Sicherheits- und Verteidigungsrat untersteht dem Präsidenten, ist aber nicht Teil des

Präsidialen Sekretariats. Das Sekretariat hat Berater des Präsidenten sowohl für die Außen- wie für die Verteidigungspolitik. Sie fungieren in diesen Bereichen als persönlicher Stab des Präsidenten, indem sie Analysen erstellen, Vorschläge für politische Entscheidungen machen und bei der Koordinierung von Außen-, Verteidigungs- und nationaler Sicherheitspolitik helfen.

In der Praxis erstreckt sich der Aufgabenbereich des Sicherheits- und Verteidigungsrates auch auf Bereiche, die außerhalb der traditionellen Sicherheits- und Verteidigungspolitik liegen. Im April 2005 schätzte ein höherer Beamter des Sicherheits- und Verteidigungsrates, dass das Personal des Rates etwa die Hälfte seiner Arbeitszeit für nationale Sicherheits-, Verteidigungs- und Außenpolitik aufwendet und den Rest der Zeit für innenpolitische Angelegenheiten. Zu letzteren gehörten die Verwaltungsreform, der Staatshaushalt und die Reform des Energiesektors. Obwohl dies teilweise die Präferenzen von Petro Poroschenko widerspiegelt haben mag, der von Februar bis September 2005 Sekretär des Sicherheits- und Verteidigungsrates war, hat sich der Sicherheits- und Verteidigungsrat in der Vergangenheit regelmäßig mit innenpolitischen Angelegenheiten befasst und wird dies wahrscheinlich auch unter Anatoli Kinach, dem jetzigen Sekretär (und ehemaligen Premierminister) tun.

Neben dem Sicherheits- und Verteidigungsrat hat das Regierungskomitee zur Europäischen und Euro-Atlantischen Integration die explizite Aufgabe, die euro-atlantische Integrationspolitik zu koordinieren. Dieses Gremium wurde geschaffen, um sicherzustellen, dass sich alle Teile der Exekutive mit euro-atlantischer Integration befassen, d.h., dass z.B. die Haushaltsanträge jedes Ministeriums und jeder Behörde euro-atlantische Anforderungen berücksichtigen. Das Regierungskomitee ist dem Ministerkabinett untergeordnet und soll Politik gemäß der vom Kabinett umrissenen Strategie definieren und implementieren. Der Außenminister hat den Vorsitz dieses Komitees inne, in dem auch der Verteidigungs-, Wirtschafts-, Innen-, Finanz- und Justizminister sowie der Direktor des Staatlichen Zolldienstes einen Sitz haben.

Im Januar 2006 erwog das Ministerkabinett, dem Präsidenten den Vorschlag zu unterbreiten, eine Zwischenbehördliche Kommission Nationaler Koordinatoren zur Euro-Atlantischen Integration zu errichten. Der Vorsitzende dieses Komitees sollte ein Stellvertretender Außenminister sein, was bedeuten würde, dass es in der bürokratischen Hierarchie unter dem Regierungskomitee zur Europäischen

und Euro-Atlantischen Integration rangieren würde. Dieses Gremium würde sich schwerpunktmäßig mit NATO-Ukraine-Themen beschäftigen. Eine Reihe von Arbeitsgruppen mit Mitgliedern aus verschiedenen Behörden, jeweils unter dem Vorsitz eines stellvertretenden Ministers, würde zur Bearbeitung von Schlüsselfragen zur NATO gebildet werden.

Es ist jedoch nicht klar, ob die Zwischenbehördliche Kommission der Regierungskommission direkt unterstehen würde. Bei einer Besprechung im November 2005 schlug ein höherer Beamter des Verteidigungsministeriums vor, dass die Zwischenbehördliche Kommission dem Präsidenten unterstellt werden könnte (vermutlich über den Sicherheits- und Verteidigungsrat), während die Regierungskommission dem Ministerkabinett untersteht. Andere ukrainische Beamte haben vorgeschlagen, dass die Kommission direkt dem Ministerkabinett untersteht, dabei aber nicht unbedingt dem Regierungskomitee untergeordnet wird.

Daraus kann man schließen, dass die Struktur zur Koordination der euro-atlantischen Integrationspolitik zurzeit nicht klar definiert ist. Juschtschenko hat die Verwirrung noch vergrößert, indem er Erlasse unterzeichnet hat, die dem Außenministerium wesentliche Verantwortung für Koordination (und Implementierung) der Außenpolitik zuweisen. Zum Beispiel übertrug ein Erlass vom November 2005 dem Außenministerium die Verantwortung für die Koordination von Maßnahmen von Behörden der Exekutive hinsichtlich der euro-atlantischen Integration. Darüber hinaus ist die rechtliche Grundlage für die Gestaltung der Außenpolitik veraltet, da das zugrunde liegende Gesetz „Über die grundlegenden Richtungen der ukrainischen Außenpolitik“ noch aus dem Jahr 1993 stammt.

In der Struktur der Exekutive hat jedoch in den letzten Monaten ein gewisser Konsolidierungsprozess stattgefunden. Juschtschenko hat die Position des Stellvertretenden Premierministers für Europäische Integration, die er im Februar 2005 geschaffen hatte, wieder abgeschafft. Dieses Amt, das zuerst von Rybatschuk (jetzt Leiter des Präsidialen Sekretariats) besetzt wurde, hatte die Verantwortung für die Überwachung des EU-Annäherungsprozesses für die gesamte Regierung, während das Außenministerium unter Boris Tarasjuk hinsichtlich der NATO die gleiche Position innehatte. Diese Unterteilung war nicht eindeutig. Das Außenministerium behielt wichtige Zuständigkeiten bei der Koordination hinsichtlich der EU.

Das Sekretariat des Kabinetts der Ministeriellen Abteilung für Europäische Integration unterstand von

Februar bis September 2005 dem Stellvertretenden Premierminister Rybatschuk. Nach der Abschaffung des Amtes dieses Stellvertretenden Premierministers ist das Sekretariat jetzt dem Ministerkabinett untergeordnet. Eine weitere Konsolidierungsaktion ist der Erlass von Juschtschenko zur Abschaffung des Staatlichen Rates zur Europäischen und Euro-Atlantischen Integration der Ukraine. Dieser Rat hatte direkt dem Präsidenten unterstanden, parallel zum Sicherheits- und Verteidigungsrat, und war diesem also nicht unterstellt.

### Schwächen des jetzigen Systems

Ein Vergleich des heutigen ukrainischen Systems mit den fünf Aufgaben, die oben als notwendig für ein effektives Koordinierungssystem zwischen den Behörden definiert wurden, offenbart eine Reihe von Schwächen.

Erstens definiert das ukrainische System keine klaren Verantwortungsbereiche, so dass nicht klar ist, welches Gremium für die Behandlung eines bestimmten Problems zuständig ist. Es scheint, als ob es eine Wahlmöglichkeit zwischen dem Regierungskomitee zur Europäischen und Euro-Atlantischen Integration und der Zwischenbehördlichen Kommission von Nationalen Koordinatoren zur Euro-Atlantischen Integration geben wird. Während letzteres Gremium, unter dem Vorsitz eines Stellvertretenden Außenministers, anscheinend einen niedrigeren Status als ersteres, unter dem Vorsitz des Außenministers, hat, ist es nicht klar, ob die Kommission dem Komitee auch wirklich direkt unterstellt wird. Dieses könnte dazu führen, dass es parallele, rivalisierende Strukturen gibt. Darüber hinaus ist nicht klar, wie die Arbeit dieser behördenübergreifenden Gremien sich auf die Koordination der Politik auswirken werden, die dem Außenministerium zugewiesen wurde. Eine unklare Aufteilung der Verantwortlichkeiten und/oder überlappende Verantwortungsbereiche können zu Zeitverschwendung, Entscheidungslücken und sogar widersprüchlichen Entscheidungen führen.

Zweitens könnte die jetzige Struktur dem Außenministerium auch zuviel Verantwortung für die Koordination der Behörden geben. Es steht außer Frage, dass das Außenministerium bei der Implementierung der Außenpolitik eine führende Rolle spielen soll. Darüber hinaus ist die Verlagerung der relativen Gewichtung bei der Formulierung der Außenpolitik vom Präsidialen Sekretariat hin zum Außenministerium, die während Juschtschenkos erster Monate im Amt stattfand, ein kluger Schachzug für eine vernünftige Politikgestaltung. Es wäre aber eventuell besser, wenn ein Gremium, das etwas

über dem Tagesgeschäft der Regierung steht wie der Sicherheits- und Verteidigungsrat – und nicht das Außenministerium, das auch Politik implementieren muss – die Verantwortung für die Koordinierung aller Ministerien und Behörden hätte. Es dürfte einem Ministerium, das sich für seine eigene bevorzugte Sicht der Politik einsetzt, schwer fallen, eine gleichberechtigte und ausgewogene Weitergabe aller Optionen an die politische Führung sicherzustellen.

Drittens ist nicht klar, ob die jetzige Struktur allen Ministerien und Behörden, mit Interesse an einer bestimmten Frage, die Möglichkeit gibt, ihre Ansichten dazu vorzustellen. Natürlich sind im Regierungskomitee die Chefs von Schlüsselministerien und -behörden vertreten: die Verteidigungs-, Wirtschafts-, Innen-, Finanz- und Justizminister, der Direktor der Zollbehörde und der Außenminister. Es ist aber fraglich, ob das Komitee auch die Bemühungen zur euro-atlantischen Integration anderer Ministerien koordinieren wird. Dazu gehören das Ministerium für Landwirtschaft (die Landwirtschaft wird im Kontext der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU eine große Rolle in den Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine spielen), das Ministerium für Brennstoffe und Energie (ein weiteres wichtiges Thema, wie der jüngste Gasstreit zwischen der Ukraine und Russland mit seiner potenziellen Wirkung auf Gaslieferungen nach Westeuropa zeigt) und das Ministerium für Arbeit und Soziales (in Anbetracht der wachsenden Harmonisierung von Arbeits- und Sozialrecht in der EU). Diese und andere Ministerien müssen als ständige Beteiligte in den Koordinierungsprozess eingebunden werden, damit es keine kritischen Lücken bei den Bestrebungen der Ukraine zur euro-atlantischen Integration gibt.

Viertens bleibt es fragwürdig, ob die jetzige ukrainische Struktur sicherstellen kann, dass Politikgestalter im Falle eines Konfliktes zwischen Behörden eine ausgewogene Darstellung aller vorhandenen und durchführbaren Optionen erhalten. Der Präsident bzw. der Premierminister wird letztendlich über die Optionen entscheiden, die ihm vorgelegt werden. Viel wird vom Sekretär des Sicherheits- und Verteidigungsrates und seiner Herangehensweise abhängen: Wird er alle Optionen gleich behandeln oder werden seine Präsentationen die Wahl zugunsten seiner eigenen Präferenzen beeinflussen? Während Poroschenkos Amtszeit als Sekretär des Sicherheits- und Verteidigungsrates schien es, als ob der Rat und die Regierung einander als Rivalen und nicht als Partner bei der Gestaltung der Regierungspolitik ansahen, was den Machtkampf zwischen Poroschenko und Premierministerin Julia Timoschenko widerspiegelte.

Der Sicherheits- und Verteidigungsrat lancierte einige Initiativen ohne viel Koordination. So erarbeitete und startete der Rat im Frühjahr 2005 einen Versuch, den lange schwelenden Transnistrien-Konflikt im Nachbarland Moldau zu lösen, anscheinend ohne dass das Außenministerium viel hierzu beigetragen hatte.

Fünftens fördert das ukrainische System nicht die Lösung von Konflikten zwischen Behörden auf den unteren Ebenen der Bürokratie, da die niedrigste hierfür vorgesehene Ebene die der Stellvertretenden Minister ist. Hohe Beamte des Außenministeriums haben versucht, Autorität auf die Ebene der Abteilungsleiter zu übertragen, aber andere Ministerien bestanden darauf, dass die Koordinierung auf der Ebene der Stellvertretenden Minister stattfindet. Dies bedeutet, dass das ukrainische System keine Diskussion und Vorbereitung von Politikoptionen auf einer Ebene unterhalb der Stellvertretenden Minister erlaubt. Dieses führt zu einer Situation, in der Stellvertretende Minister (und ihre Chefs) sich mit Koordinierungsaufgaben beschäftigen müssen, die auf niedrigeren Ebenen durchgeführt werden könnten und dadurch viel Zeit verlieren.

### Die Verfassungsänderungen

Das ukrainische System zur Koordinierung der Behörden wird durch die Verfassungsänderungen, die am 1. Januar 2006 in Kraft traten, noch mehr unter Druck gesetzt. Diese Änderungen verschieben die Machtbalance zwischen dem Präsidenten und der Obersten Rada (Parlament) sowie zwischen dem Präsidenten und dem Premierminister deutlich. In beiden Fällen wird die Autorität des Präsidenten geschwächt. Dieses Abrücken vom Modell der Superpräsidentschaft, das sich während der Kutschma-Jahre herausbildete, wird zu mehr „checks and balances“ im politischen System führen.

Dies könnte sehr wohl eine positive Entwicklung für die euro-atlantische Integration sein, wie die Erfahrung der Länder Ostmitteleuropas zeigt, die kürzlich der NATO und der EU beigetreten sind, nachdem sie weitreichende demokratische und wirtschaftliche Reformen durchgeführt hatten. In den meisten Fällen war das Parlament der dominante Akteur, im Gegensatz zum Modell des starken Präsidenten, das im postsowjetischen Raum eher zu finden ist. Vor den Verfassungsänderungen des Jahres 2006 ernannte der ukrainische Präsident den Premierminister, der dann durch das Parlament bestätigt werden musste und dann alle Minister ernannte. Jetzt wird das Parlament den Premierminister wählen. Der Premierminister wird nicht nur unabhängig vom Präsidenten sein, er wird auch mehr Autorität haben. Er wird alle Minister

und höheren Behördenleiter ernennen, mit Ausnahme des Außen- und Verteidigungsministeriums, der Direktoren des Sicherheitsdienstes und der ukrainischen Nationalbank, des Generalstaatsanwalts und des Sekretärs des Sicherheits- und Verteidigungsrates. Damit werden die meisten Minister vom Premierminister ernannt und daher wahrscheinlich ihm auch mehr verpflichtet sein.

Diese Art der *Kohabitation* zwischen Präsident und Premierminister wird die Koordination von Regierungsbehörden in der Ukraine noch komplexer machen. So verlangt z.B. die Verfassung, dass viele der Erlasse des Präsidenten vom Premierminister und vom zuständigen Minister gegengezeichnet werden. Dies stellte kaum ein Problem dar, als Premierminister und Minister vom Präsidenten ernannt wurden. Die Ergebnisse der Rada-Wahlen im März lassen eine *Kohabitation* jedoch wahrscheinlicher werden.

Juschtschenko wird Wege finden müssen, die Unterstützung des Premierministers für seinen politischen Kurs und die Zustimmung zu den präsidialen Erlassen zu sichern. Wenn es keine völlige Übereinstimmung zwischen Juschtschenko und dem Premierminister über die euro-atlantische Integration gibt, könnte die neue Machtaufteilung sich als Formel für einen Stillstand entpuppen, den kein Koordinationsmechanismus überwinden könnte.

Eine klare Übereinkunft zwischen dem Präsidenten und dem Premierminister in der Frage der euro-atlantischen Integration wird daher noch wichtiger für einen einheitlichen politischen Kurs in Richtung NATO und EU sein. Ein Schlüsselement, um eine solche Übereinkunft zu realisieren, ist eine effektive Koordinationsstruktur zwischen Präsident und Premierminister wie auch zwischen den verschiedenen Ministerien und Behörden.

## Resümee

Der „Beitritt zu Europa“ erfordert eine gemeinsame Vision von Präsident und Premierminister

### *Über die Autoren:*

Steven Pifer, pensionierter Diplomat, war Botschafter der USA in der Ukraine und hat im Nationalen Sicherheitsrat der USA gearbeitet.

F. Stephen Larrabee ist Leitender Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der RAND Corporation. Er hat im Nationalen Sicherheitsrat der USA gearbeitet.

Jan Neutze ist Stellvertretender Direktor des Programms für Transatlantische Beziehungen im Atlantic Council der USA.

Jeffrey Simon ist Leitender Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institute for National Strategic Studies an der National Defense University.

hinsichtlich der Probleme der euro-atlantischen Integration. Es ist auch notwendig, dass sie im Parlament von einer Koalition unterstützt werden, die diese Vision teilt und über eine funktionsfähige Mehrheit verfügt, um die nötigen Gesetze zu verabschieden. Der „Beitritt zu Europa“ wird auch die Unterstützung eines wachsenden Teils der ukrainischen Bevölkerung benötigen. Weder die EU noch die NATO wird letztendlich einen Beitritt der Ukraine erwägen ohne den Beweis, dass eine Mitgliedschaft von einem beträchtlichen Teil des ukrainischen Volkes unterstützt wird. Die Erfahrung der ostmitteleuropäischen Staaten ist hierbei eine Mahnung, die nicht außer Acht gelassen werden sollte. In allen diesen Staaten herrschte ein parlamentarischer und nationaler Konsens über die strategischen Ziele eines Beitrittes zu NATO und der EU. Dieser Konsens muss in der Ukraine erst noch entstehen.

Wenn eine gemeinsame Vision für eine euro-atlantische Integration geschmiedet, diese Vision dann in die erforderlichen unzähligen politischen Entscheidungen umgesetzt und diese Entscheidungen dann effektiv implementiert werden sollen, dann ist eine klar definierte, robuste und mit ausreichenden Vollmachten versehene Struktur zur Koordinierung der Arbeit der Regierungsbehörden notwendig.

Ohne eine Reform des Prozesses der Politikkoordinierung wird sich der „Beitritt zu Europa“ für die Ukraine als langsamerer, beschwerlicherer und schmerzlicherer Prozess herausstellen als eigentlich nötig wäre, selbst wenn der Präsident und der Premierminister hinsichtlich der euro-atlantischen Integration nach der Regierungsbildung einer Meinung sind.

*Übersetzung aus dem amerikanischen Englisch:*

*Matthias Neumann*

*Redaktion: Heiko Pleines*

## Analyse

# Der Sarkophag von Tschernobyl. Schrotthülle oder Millionengrab?

Von Jochen Aulbach, Berlin

### Zusammenfassung

Nach der Katastrophe von Tschernobyl wurde 1986 in großer Eile und unter extremen Bedingungen ein Betonmantel über der Reaktorruine errichtet, um die Umwelt vor der Radioaktivität zu schützen. Sehr bald wurde deutlich, dass dieser Sarkophag ein Provisorium war und saniert werden müsse. Über die Finanzierung und die Abschaltung der Reaktoren in Tschernobyl entbrannte ein Streit zwischen der EU und der Ukraine. Erst 1997 beschlossen die EU und die G7 mit der ukrainischen Regierung den Bau eines neuen Schutzmantels. Doch das Kernproblem des Sarkophags ist nicht gelöst. Für die Entsorgung seines hochstrahlenden Inhalts gibt es bis heute keine Strategie.

### Der Bau des Sarkophags

Der Sarkophag von Tschernobyl ist aus 7000 Tonnen Stahl und 410 000 Kubikmetern Beton in großer Hektik von Mai bis November 1986 entstanden. Nach der nuklearen Explosion im Reaktorblock 4 des Kernkraftwerks Tschernobyl am 26. April 1986 war zunächst das erste Ziel, die unmittelbaren Gefahren zu bekämpfen: Eine weitere Kettenreaktion musste verhindert werden, die durch die Explosion und die hohen Temperaturen entstandenen schweren Brände sollten gelöscht und die Freisetzung von radioaktiven Stoffen so weit als möglich eingedämmt werden. Dafür warfen die Einsatzgruppen unter anderem aus Hubschraubern große Mengen an Borkarbid, Dolomit, Blei, Sand und Lehm über der Unfallstelle ab.

Als diese ersten Notmaßnahmen die kurzfristigen Gefahren gebannt hatten, mussten die Fachleute sich Gedanken über den langfristigen Umgang mit der Situation machen. Große Teile des betroffenen Reaktorgebäudes waren zerstört und die langlebigen, radioaktiven Bestandteile des Reaktorkerns wie Cäsium, Strontium, Plutonium und Uran waren mit dem als Moderator dienenden Graphitblock und anderen Materialien zu einer lavaartigen Masse verschmolzen, die sich in den Räumen unter der Reaktoranlage verteilt hatte. Außerdem hat sich in dem Gebäude eine große Menge (mindestens eine Tonne, vermutlich mehrere Tonnen) radioaktiver Staub abgesetzt, der unter anderem die hochstrahlenden Stoffe Strontium 90 und Cäsium 137 enthält. Die Menge der Kernstoffanteile, die in verschiedenen Mischungen noch innerhalb des Gebäudes blieben, wird auf ungefähr 180 Tonnen geschätzt.

Deshalb schickte die sowjetische Führung Anfang Mai 1986 Hunderttausende sogenannter Liquidatoren nach Tschernobyl, um eine Schutzkonstruktion aus Stahlträgern und Betonplatten, den Sarkophag, auf den Gebäuderümmern des Reaktorblocks 4 zu errichten, die die weitere Freisetzung von hochradioak-

tiven Stoffen eindämmen sollte. Die Aufgabe wurde dadurch erschwert, dass der benachbarte und mit dem Unglücksreaktor verbundene Reaktorblock 3 danach wieder ohne Beeinträchtigung betrieben werden sollte. Aufgrund der hohen Strahlung mussten die Bauteile über Fernbedienung montiert werden, so dass viele Teile nicht präzise verschraubt oder verschweißt, sondern oft nur aufgesetzt werden konnten. Die teilweise freiwilligen, teilweise zwangsrekrutierten Nothelfer waren enormen Strahlenbelastungen ausgesetzt und leiden heute meist unter gesundheitlichen Langzeitschäden. Viele sind inzwischen an den Spätfolgen ihres Einsatzes gestorben.

### Kurzfristige Lösung

Der Sarkophag ist nur eine kurzfristige Lösung des Problems. Da niemand in der Sowjetunion mit einer solchen Katastrophe rechnete, gab es keine Pläne, wie mit ungeschützt herumliegendem hochradioaktivem Material umzugehen sei. In ihrer Not griffen die Planer auf ein Prinzip zurück, das bei der Stilllegung von nuklearen Anlagen angewandt wird: den so genannten „Sicheren Einschluss“. Dabei werden alle radioaktiv belasteten Materialien nach dem Entfernen der Brennstäbe in einem Bereich sicher versiegelt, um nach dem Rückgang der Radioaktivität nach einigen Jahrzehnten das Kraftwerk leichter rückbauen zu können. In Tschernobyl konnten jedoch die Brennstäbe nicht entfernt werden, vielmehr hatten sich die darin enthaltenen Stoffe bei der Explosion im Reaktorgebäude verteilt. Langlebige Radionuklide führen hier zu einem ungleich höheren Strahlungspegel. Deshalb kann von „sicherem Einschluss“ keine Rede sein. Mit der Verwendung dieses Begriffs konnten die Verantwortlichen aber zumindest suggerieren, dass sie das Problem in den Griff bekommen und Zeit gewinnen, um eine wirkliche Lösung zu finden.

Diese Zeit läuft ab. Beim Bau des Sarkophags gingen die Experten von einer Haltbarkeit von zwanzig

bis dreißig Jahren aus. Zwanzig Jahre sind vergangen. Nun ist die provisorische Hülle marode: Ihre Oberfläche ist auf ungefähr 1000 Quadratmetern aufgerissen, so dass Radioaktivität entweicht sowie Regen- und Tauwasser eindringen. Inzwischen befinden sich ungefähr drei Millionen Liter radioaktiv verseuchtes Wasser im Sarkophag. Die Korrosion und Radioaktivität haben die Konstruktion instabil werden lassen. Der Zustand der zerstörten Gebäudereste, auf denen der Sarkophag gebaut wurde, ist unbekannt. Aufgrund dieser Schäden bestehen zwei Gefahren: Die Konstruktion könnte früher oder später in sich zusammenstürzen und dadurch eine Wolke radioaktiven Staubes aufwirbeln. Weniger spektakulär, aber ebenso gefährlich wäre es, wenn das verseuchte Wasser aus dem Inneren des Sarkophags ins Grundwasser gelangen würde.

### Sanierungsprojekte

Schon 1991 wiesen Experten erstmals auf Risse im Betonmantel hin und mahnten Reparaturen sowie den Bau eines zweiten Schutzmantels an. Wenige Jahre später waren sich alle Fachleute darüber einig, dass eine Sanierung des Sarkophags dringend notwendig sei. Eine Reparatur scheiterte jedoch zunächst an der ungeklärten Finanzierung. Die Ukraine konnte das nötige Geld nicht aufbringen. Die EU zeigte sich 1994 zwar für eine Beteiligung bereit, machte dies jedoch von der Stilllegung aller Reaktorblöcke in Tschernobyl abhängig. Dies lehnte die ukrainische Regierung ab, da sie sich nicht von Energieimporten abhängig machen wollte. Sie hatte vielmehr bereits 1992 Sanierungsvorhaben für den Sarkophag ausgeschrieben, um das Kraftwerk weiter betreiben zu können.

Der Sieger der Ausschreibung, das französische Unternehmen Campenon Bernard, favorisierte den Bau eines neuen Schutzmantels. Das von diesem Unternehmen geleitete Konsortium Alliance, an dem sich französische, deutsche und britische Unternehmen beteiligten, schlug in einer Studie die Einhüllung des Reaktorblocks 4 zusammen mit dem abzuschaltenden benachbarten Reaktorblock 3 vor. Selbst diese Kompromissformel lehnte die ukrainische Regierung dann aber ab. Außerdem kritisierte der ukrainische Umweltminister Jurij Kostenko, dass das Projekt ungeklärt lasse, wie der Brennstoff geborgen und entsorgt werden solle.

### Der energiepolitische Kontext

Der eigentliche Konflikt war energie- und umweltpolitisch und nicht technischer Natur. Die Ukraine wollte sich nur zu einer Abschaltung der beiden Reaktoren bereit erklären, wenn die EU oder die G7

garantierten, dass sie für die Kompensation des Energieausfalls aufkämen, indem sie die Sanierung alter Wasser- und Wärmekraftwerke sowie andere Atomkraftwerke finanzieren. So wurde die Sanierung des Sarkophags – eigentlich ein Nebenschauplatz – zum Faustpfand im Streit zwischen der Ukraine und der EU um die Abschaltung der Tschernobyl-Reaktoren.

Erst Ende 1995 einigten sich die Ukraine, die Europäische Kommission und die G7-Staaten auf ein Memorandum. Darin sicherte die ukrainische Regierung die Abschaltung der Reaktoren in Tschernobyl bis Ende 2000 zu. Im Gegenzug verpflichteten sich die G7-Staaten und die EU, die Modernisierung von Wasser- und Wärmekraftwerken und den Weiterbau zweier Atomkraftwerke in Riwne und Chmelnyzkiy sowie die Sanierung des Sarkophags zu finanzieren.

Auf dieser Grundlage vereinbarten die Vertragsparteien 1997 den so genannten Shelter Implementation Plan (SIP), der die konkreten Pläne für die Sanierung des alten Sarkophags und den Bau eines neuen Schutzdaches (Shelter) formulierte und unter der Leitung der deutschen Firma Arcadis Trischler & Partner von einer internationalen Gruppe mit Experten aus der Ukraine, den USA, Europa und Japan ausgearbeitet worden war. Für die Finanzierung dieses Projekts gründeten die EU, die G7 und weitere westliche Staaten mit der Ukraine im selben Jahr den Chernobyl Shelter Fund (CSF), der von der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) verwaltet wird. Die Ukraine verpflichtet sich darin zur Zahlung von fünfzig Millionen US-Dollar, den Rest wollen die westlichen Staaten aufbringen. Russland beteiligt sich nicht an dem Fonds. 1997 schätzte die EBRD die Gesamtkosten auf 768 Millionen Dollar, inzwischen gibt sie auf ihrer Website 870 Millionen Dollar an. Vladimir Asmow, ein Wissenschaftler des Moskauer Kurtschatow-Instituts, der an der Konstruktion des Sarkophags beteiligt war, schätzt die Kosten dagegen auf bis zu 2,5 Milliarden Dollar.

### Der Shelter Implementation Plan

Die Umsetzung des Shelter Implementation Plans begann zwischen 1998 und 1999 mit der Reparatur des Abzugschornsteins sowie von zwei Dachträgern, die akut einsturzgefährdet waren. 2004 legten die Deutsch-Französische Initiative (DFI), in der die regierungsnahen Organisationen Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit mbH (GRS) und Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN) zusammengeschlossen sind, gemeinsam mit dem ukrainischen Tschernobyl Zentrum eine ausführliche

Analyse des Sarkophags vor. Darauf aufbauend wurde Ende 2004 mit den konkreten Stabilisierungsarbeiten des bestehenden Sarkophags begonnen, deren Abschluss noch 2006 geplant ist. Nach dem Ende der Stabilisierungsarbeiten soll dann mit dem Bau der neuen Konstruktion, dem so genannten New Safe Confinement (NSC), einem „neuen sicheren Einschluss“, begonnen werden. Dieser soll nach Angaben der EBRD schon Ende 2008 fertig sein. Dagegen erwartete der damalige stellvertretende Direktor des AKW in Tschernobyl im April 2003 eine Bauzeit von sechs bis sieben Jahre, so dass nach heutigem Stand mit der Fertigstellung frühestens 2011 zu rechnen wäre.

Das neue Schutzdach bekommt die Form eines riesigen Bogens aus Stahl und Beton mit einer Innenhöhe von 92 Metern, einer Spannweite von 245 Metern und 150 Metern Länge. Um die Strahlenbelastung für die Arbeiter möglichst gering zu halten, ist der Bau der Konstruktion in sicherer Entfernung zum Reaktorblock 4 geplant. Nach der Fertigstellung wird dann das komplette Bauwerk auf Schienen über den bestehenden Sarkophag gefahren. Die Bogenkonstruktion soll so laut Angaben der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) eine Lösung für „mindestens hundert Jahre“ darstellen. Das Ziel ist dabei auch, sie möglichst gegen enorme äußere Einwirkungen wie Tornados und Erdbeben sicher zu machen.

Jedoch bleibt auch nach dem Bau des neuen Schutzdaches das eigentliche Problem ungelöst. Dieses besteht in den Resten des Brennstoffs, der im Staub und der Lava lagert und nach wie vor die größte Gefahr darstellt. Ohne Schutzdach können die Stoffe mit dem Regen weiter ins Grundwasser gelangen und dieses belasten. Besonders das wasserlösliche und stark strahlende Strontium stellt in diesem Zusammenhang ein Problem dar. Diese Gefahren werden durch das neue Dach nur kurzfristig gebannt, denn irgendwann wird auch dieses undicht. Angesichts einer Halbwertszeit von ungefähr dreißig Jahren bei Strontium und Cäsium – was bedeutet, dass diese erst in 300 bis 500 Jahren völlig zerfallen sind – ist auch ein neues Dach für hundert Jahre allenfalls ein Aufschub, aber als Dauerlösung unzureichend.

### Auf der Suche nach einer Dauerlösung

Das Tschernobyl-Forum, ein Zusammenschluss verschiedener UN-Organisationen, darunter die IAEA und die WHO, formuliert zwar als vages langfristiges Ziel für die Zeit nach dem Ende des Neubaus die Demontage des alten Sarkophags sowie die

Bergung und Entsorgung der hochradioaktiven, vor allem der brennstoffhaltigen Materialien. Für dieses Ziel existiert jedoch bisher kein Konzept. Der aktuelle Shelter Implementation Plan (SIP) sieht die Bergung der Brennstoffe nicht vor, sondern liefert nur allgemeine Studien, wie die Stoffe sich zusammensetzen, wie sie verteilt sein und geborgen werden könnten. Im SIP ist nicht einmal der Einbau von Betonplatten gegen die Gefahr des Versickerns von radioaktivem Wasser ins Grundwasser vorgesehen.

Damit beinhaltet der groß angelegte Plan nichts außer einer besseren Sicherung des Status quo von 1986. Der Bau des neuen Schutzdaches vermindert zwar den Handlungsdruck. Doch ohne ein Konzept, wie der radioaktive Müll zu entsorgen ist, droht die gewonnene Zeit ungenutzt zu verstreichen. So wird man in vierzig bis fünfzig Jahren, spätestens aber nach den hundert Jahren versprochener Haltbarkeit des neuen Schutzdaches wieder vor demselben Problem stehen. Der Bau eines neuen Stahl- und Betondachs vergrößert sogar noch die Menge des hochverstrahlten Schrotts. Genauso wie der erste Sarkophag wird auch der zweite aufwendig entsorgt werden müssen. Eine nachhaltige Lösung wäre, den radioaktiven Müll einzusammeln, fest in Behältern einzuschließen und endzulagern. Dies würde jedoch enorme Kosten verursachen. Unter den extremen Bedingungen einer sehr hohen Radioaktivität im Reaktorinneren versagt die konventionelle Technik der Fernsteuerung von Robotern, was umfassende technische Neuentwicklungen alleine zu diesem einen Zweck notwendig machen würde. Nach Schätzungen Gerhard Schmidts vom Darmstädter Öko-Institut könnte sich der finanzielle Aufwand für diese Lösung durchaus auf zehn bis zwanzig Milliarden Dollar belaufen. Da die neuentwickelten Geräte aber nur für dieses eine spezifische Problem genutzt werden könnten und keine Möglichkeiten der weiteren technisch-wirtschaftlichen Verwertung bestehen, will niemand diese Finanzierung übernehmen. Im Vergleich dazu stellen sich die voraussichtlichen Kosten für den Shelter Implementation Plan als gering dar.

Doch auch dieses Geld sollten die westlichen Geldgeber nach Meinung von Kritikern in andere Projekte investieren. So sprach sich etwa der frühere ukrainische Umweltminister Jurij Kostenko 2003 erneut dafür aus, anstatt des teuren Shelter-Projekts die Entfernung des radioaktiven Schutts voranzutreiben. So entsteht der Eindruck, dass der Bau eines neuen Schutzdaches zu einem großen Teil Aktionismus ist. Er gibt der Welt das Gefühl, dass die Verantwortlichen das Problem in den Griff bekommen. Die Wahrheit ist, dass dies zur Zeit niemand kann. Nach wie vor

bleibt die Frage offen, wie das radioaktive Material eingesammelt und entsorgt werden soll. Nach dem Verursacherprinzip wäre eigentlich Russland als Rechtsnachfolger der Sowjetunion in der Pflicht.

Doch Russland scheint sich dafür nicht verantwortlich zu fühlen, es ist ja nicht einmal am Chernobyl Shelter Fund beteiligt.

*Über den Autoren:*

Jochen Aulbach, M.A., hat in Berlin und Budapest Osteuropastudien studiert. Er ist zur Zeit im Rahmen eines Programms der Robert-Bosch-Stiftung Hospitant in der Redaktion der Zeitschrift „Osteuropa“, Berlin. Der Autor dankt Ing. Gerhard Schmidt vom Bereich Nukleartechnik und Anlagensicherheit des Öko-Instituts in Darmstadt.

*Lesetipp:*

Die Originalfassung des Beitrags von Jochen Aulbach ist erschienen in:

Astrid Sahn, Manfred Sapper, Volker Weichsel (Hg.): Tschernobyl. Vermächtnis und Verpflichtung, 272 Seiten, 15 Farbkarten, 30 Abbildungen, Berlin (BWV) 2006 [= OSTEUROPA 4/2006], 15,00 Euro, ISBN 3-8305-1122-1

Wir danken der Redaktion der Zeitschrift OSTEUROPA für die Genehmigung zum Abdruck. Das Inhaltsverzeichnis des Bandes mit den Zusammenfassungen aller Beiträge findet sich als Lesetipp auf den Seiten 20 bis 23.

## Dokumentation

### Direkte und indirekte Todesfälle durch die Tschernobyl-Katastrophe. Studien im Überblick

Erfasste Region	erfasster Zeitraum	Berücksichtigte Krankheiten	Zusätzliche Mortalität	Studie
Ukraine, Belarus und Russland	95 Jahre	Alle Krebsarten (ohne Schilddrüsenkrebs)	9.335	Mousseau T., Nelson N., Shestopalov V. (2005). Don't underestimate the death rate from Chernobyl. Nature 437: 1089.
Globale Bevölkerung	50 Jahre	Alle Krankheiten	17.400	Anspaugh L.R., Catlin R.J., Goldman M. (1988). The global impact of the Chernobyl reactor accident. Science 242:1514–1519.
Globale Bevölkerung	k.A.	Krebs und andere Krankheiten	32.000	Shcherbak Y. (1996). Ten Years of the Chornobyl Era. Scientific American. 274(4): 44–49.
Globale Bevölkerung	70 Jahre	Schilddrüsenkrebs, andere Krebsarten	46.000–150.000	Malko, M.V. (2006) In: Estimations of the Chernobyl Catastrophe, Centre of the Independent Environment Assessment of the Russia Academy of Sciences.
Globale Bevölkerung	k.A.	Alle Krebsarten	475.368	Gofman J. (1990). Radiation-Induced Cancer from Low-Dose Exposure: an Independent Analysis.
Globale Bevölkerung	k.A.	Strahlenkrankheit und Krebs (ohne Schilddrüsenkrebs)	905.016 bis 1.809.768	Bertel R. (2006). The Death Toll of the Chernobyl Accident. In: Busby C.C., Yablokov A.V. (Eds.). ECRR Chernobyl: 20 Years On. Health Effects of the Chernobyl Accident. Documents of the ECCR, N 1, Green Audit, 245–248.
Globale Bevölkerung	70 Jahre	Alle Krebsarten	bis 6.000.000	ECRR 2003 Recommendations of European Commission on Radiation Risk, Green Audit Press, 2003.

Quelle: Greenpeace: *The Chernobyl Catastrophe. Consequences on Human Health*, Amsterdam 2006, S. 11, [http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user\\_upload/themen/atomkraft/chernobylhealthreport.pdf](http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/chernobylhealthreport.pdf)

**Chronik**
**Chronik vom 11. bis zum 24. April 2006**

11.4.2006	Nachdem die Zentrale Wahlkommission am Vortag ihr Endergebnis der Parlamentswahl präsentiert hat, verbietet das Oberste Verwaltungsgericht die Publikation des Ergebnisses in den ukrainischen Amtsblättern, die das Ergebnis zum offiziellen amtlichen Endergebnis machen würde. Mehrere Parteien hatten Einspruch gegen das Ergebnis eingelegt und eine Neuauszählung der Stimmen verlangt.
11.4.2006	Präsident Viktor Juschtschenko trifft sich mit Leitern aller fünf im Parlament vertretenen Parteien, um den Prozess der Koalitionsbildung zu erörtern.
12.4.2006	Auf einer Pressekonferenz erklärt Präsident Viktor Juschtschenko, dass er keinen Bedarf sieht, das Erdgasabkommen mit Russland vom Januar 2006 in Frage zu stellen. Alle Oppositionsparteien, darunter auch der Block Timoschenko, hatten im Wahlkampf Neuverhandlungen mit Russland verlangt. Der stellvertretende Vorstandsvorsitzende von Gazprom, Alexander Medwedew, erklärt in einem am 17.4. veröffentlichten Interview, dass der Gaspreis für die Ukraine im Juli neu gesetzt würde. Der Marktpreis für die Ukraine liege bei 230 US-Dollar gegenüber einem derzeitigen Lieferpreis von 95 US-Dollar. Gleichzeitig betont er, dass der von Gazprom zu zahlende Preis für den Erdgastransit durch die Ukraine bis 2011 festgeschrieben sei.
13.4.2006	Die Vertreter des orangen Lagers, der Block Timoschenko, Unsere Ukraine und die Sozialisten, entwerfen ein Protokoll, das die Bildung einer gemeinsamen Regierungskoalition unter Julia Timoschenko als Ministerpräsidentin vorsieht.
18.4.2006	Die internationale Umweltorganisation Greenpeace präsentiert eine Studie, nach der die Zahl der Todesopfer der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl von der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) und der UN stark unterschätzt werde. Nach Schätzungen von Greenpeace werden insgesamt über 93.000 Menschen in Folge des Unglücks sterben. Der 26.4.2006 ist der 20. Jahrestag des Unglücks. Der Report von Greenpeace wurde im Internet veröffentlicht unter <a href="http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/Executive_Summary_deutsch.pdf">http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/Executive_Summary_deutsch.pdf</a> Der Bericht der IAEA findet sich unter <a href="http://www.iaea.org/Publications/Booklets/Chernobyl/chernobyl.pdf">http://www.iaea.org/Publications/Booklets/Chernobyl/chernobyl.pdf</a>
18.4.2006	Die Koalitionsverhandlungen der orangen Parteien werden durch heftige Vorwürfe zwischen Vertretern des Blocks Timoschenko und Unsere Ukraine belastet. Zentraler Streitpunkt ist die mögliche Kandidatur von Julia Timoschenko als Ministerpräsidentin.
20.4.2006	Leonid Tschernowetski wird von Präsident Viktor Juschtschenko zum Oberbürgermeister von Kiew ernannt, nachdem er die Wahl vom 26.3. gewonnen hatte.
21.4.2006	Nach einem Treffen der GUS-Außenminister in Moskau erklärt der ukrainische Außenminister Boris Tarasjuk, die GUS sei ineffektiv und reagiere nicht auf die Probleme ihrer Mitgliedsstaaten. Die Ukraine hatte gemeinsam mit Georgien und Moldawien den russischen Importstopp für Weine aus diesen Ländern thematisieren wollen. Auch ein Antrag der Ukraine, die Hungersnot von 1932–33 als Völkermord anzuerkennen, wurde abgeblockt.
22.4.2006	In Charkow kommt es fast zeitgleich in zwei Supermärkten zu Bombenexplosionen, bei denen 14 Menschen verletzt werden. Die Polizei geht von einem Konflikt zwischen lokalen Geschäftsinteressen aus.
24.4.2006	Vor dem Obersten Verwaltungsgericht kommt es zur abschließenden Anhörung der Klage gegen das Ergebnis der Parlamentswahl, die von politischen Parteien eingereicht wurde, die an der 3%-Hürde gescheitert sind.

Die Ukraine-Analysen werden mit Unterstützung durch die Otto-Wolff-Stiftung gemeinsam von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde herausgegeben.

Die Meinungen, die in den Ukraine-Analysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit der Redaktion gestattet.

Redaktion und technische Gestaltung: Matthias Neumann, Heiko Pleines

Ukraine-Analysen-Layout: Cengiz Kibaroglu, Matthias Neumann

ISSN 1862-555X © 2006 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa • Publikationsreferat • Klagenfurter Str. 3 • 28359 Bremen • Telefon: +49 421-218-7891 • Telefax: +49 421-218-3269

e-mail: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de • Internet-Adresse: www.ukraine-analysen.de

## Lesehinweis

### Osteuropa 4/2006

ist erschienen. Aus Anlaß des 20. Jahrestags der Katastrophe ist es dem Thema „Tschernobyl. Vermächtnis und Verpflichtung“ gewidmet. Das Heft hat 272 Seiten, 15 Farbkarten, 30 Abbildungen und kostet 15,00 Euro. Zu bestellen ist es unter [osteuropa@dgo-online.org](mailto:osteuropa@dgo-online.org)

#### Guillaume Grandazzi

##### Die Zukunft erinnern

##### Gedenken an Tschernobyl

Tschernobyl hat das Wesen der Katastrophe verändert. Für Millionen von Menschen, die in den kontaminierten Gebieten leben, ist der Unfall der sichtbaren Gestalt des Geschehenen beraubt. Anders als nach dem Zweiten Weltkrieg ist es für die Menschheit unmöglich geworden, auf ein „Nie wieder!“ zurückzugreifen. Die Katastrophe ist in der Welt. Tschernobyl hat der Menschheit bewußt gemacht, was das Leben in der „Risikogesellschaft“ bringen kann. Die „Apokalypse-Blindheit“ des Menschen, die Günther Anders zu den wesentlichen Merkmalen des Atomzeitalters zählt, erschwert es, die Katastrophe zu verstehen und aus ihr zu lernen.

#### Ales' Adamovič

##### Nicht nur ein AKW

##### Ein Brief an Michail S. Gorbachev

Der belarussische Schriftsteller Ales' Adamovič kritisierte nach Tschernobyl die Verschleppungs- und Vertuschungspolitik der staatlichen Behörden. In seinem Brief an den damaligen Generalsekretär des ZK der KPdSU warnt er vor einer Katastrophe unvorstellbaren Ausmaßes. Die Tragik des Geschehens faßt er in die Worte: „Es ist nicht einfach nur ein Atomkraftwerk explodiert, sondern jener ganze Komplex von Verantwortungslosigkeit, Disziplinlosigkeit und Bürokratismus.“

#### Vasilij Nesterenko

##### Mauern der Ignoranz

##### Protokoll einer Katastrophe

Sofort nach dem Unglück in Tschernobyl erkannten Wissenschaftler die ungeheuren Gefahren für die Gesundheit der Menschen. Die Politiker agierten nach der Devise: „Nur keine Panik!“ Sie vertuschten das Ausmaß der Katastrophe, blockierten den Schutz. Erst die erdrückenden Beweise und öffentlicher Druck änderten dies. Nichtsdestotrotz wurden oppositionelle Wissenschaftler entlassen. Einige errichteten parallel zum staatlichen System ein öffentliches Netz lokaler Meßstellen zur Strahlenkontrolle. Vasilij Nesterenko, ein Protagonist der Entwicklung, berichtet aus erster Hand.

#### Alla Jarošinskaja

##### Lüge-86

##### Die geheimen Tschernobyl-Dokumente

Alla Jarošinskaja stieß bei ihrer Suche nach der Wahrheit über Tschernobyl auf geheime Dokumente, die eine massive Vertuschung durch die sowjetische Führung und eine gezielte Desinformationspolitik offenbaren. Wider besseres Wissen verharmloste die Staats- und Parteiführung das Ausmaß der Kontamination, schickte Menschen in die verstrahlten Gebiete zurück, brachte belastete Nahrungsmittel in Umlauf und bot dem Ausland ein beschönigtes Bild des Geschehens.

#### Der Wodka sollte unsere Schilddrüsen reinigen

##### Igor' Kostin über seine Tschernobyl-Fotos

Igor' Kostin machte die vermutlich einzig erhaltene Aufnahme des Unglücksreaktors in Tschernobyl aus der Nacht des Unfalls. Seitdem kehrt Kostin immer wieder nach Tschernobyl zurück, um das Geschehen und den Stillstand zu dokumentieren. Er war in den ersten Tagen nach der Havarie mit den Katastrophen Helfern auf dem Dach des Nachbarreaktors, er hat die Evakuierung der Menschen aus der 30-Kilometer-Zone dokumentiert und die sichtbaren und unsichtbaren Folgen der Kontamination eingefangen.

**Alfredo Pena-Vega**

**Leben in einer Welt der Verbote**

**Eine Vergangenheit, die nicht vergeht**

20 Jahre nach der Katastrophe von Tschernobyl befinden sich mehr als dreitausend Städte und Dörfer in Belarus in Zonen, in denen die radioaktive Kontamination ein Gesundheitsrisiko darstellt. Dies wird für viele weitere Jahre so bleiben. Doch die Gesundheitsprobleme sind nur die sichtbare Seite der „Post-Tschernobyl“-Ära. Das Ausmaß dieser Katastrophe ist so groß und so vielgestaltig, daß viele Menschen auch nach 20 Jahren noch nicht fähig sind, sich die wahren Dimensionen der Tragödie zu vergegenwärtigen. Das Leben hat sich in seiner biologischen, psychischen, sozialen und kulturellen Dimension verändert. Diese Veränderung ist ebenso unsichtbar wie die Strahlung, doch sie bleibt in jedem Wort, in jeder ängstlich angespannten Geste spürbar.

**Sebastian Pflugbeil**

**Alle Folgen liquidiert?**

**Die gesundheitlichen Auswirkungen von Tschernobyl**

20 Jahre nach der Katastrophe bemühen sich IAEA und WHO darum, Tschernobyl als Bagatelldfall zu den Akten zu legen. „Kein Grund zur Beunruhigung“ ist ihr Resümee. Ärzte und Patienten in der Tschernobyl-Region sehen das ganz anders: Die Krebsrate hat deutlich zugenommen, Schilddrüsenerkrankungen häufen sich, die Säuglingssterblichkeit ist hochgeschwollen, genetische Schäden und Fehlbildungen nehmen zu. Am schlimmsten betroffen sind die sogenannten Liquidatoren und ihre Kinder. Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß dies auf die Strahlenbelastung infolge der Reaktorkatastrophe zurückzuführen ist.

**Astrid Sahn**

**Auf dem Weg in die transnationale Gesellschaft?**

**Belarus und die internationale Tschernobyl-Hilfe**

Die Katastrophe von Tschernobyl sichert Belarus ungeachtet der weitgehenden politischen Isolation des Landes auch 20 Jahre nach der Reaktorexlosion ein erstaunlich hohes Maß an internationaler Aufmerksamkeit und Unterstützung. Dabei wird in der internationalen Tschernobyl-Hilfe kein einheitlicher Ansatz verfolgt. Ebenso wie die Bewertung der Katastrophenfolgen unterschiedlich ausfällt, wird auch die Bedeutung der Hilfe für Belarus kontrovers diskutiert. Es stellt sich somit die Frage, ob die internationale Tschernobyl-Hilfe lediglich die Spaltung der belarussischen Gesellschaft reproduziert oder ob sie das Land auf dem Weg zur transnationalen Gesellschaft unterstützt.

**David Marples**

**Diktatur statt Ökologie**

**Krisenmanagement in Lukašenkas Belarus**

Das Lukašenka-Regime hat großes Interesse daran, die Nachwirkungen von Tschernobyl herunterzuspielen. Angesichts der kaum zu bewältigenden medizinischen und sozialen Probleme ist es für das Regime einfacher, die Folgen des Unfalls für überwunden zu erklären. Dies beugt auch Widerständen gegen den geplanten Bau eines Atomkraftwerks vor. Wissenschaftler, die Folgeschäden von Tschernobyl offenlegen, werden mundtot gemacht, da sie der Autorität des Diktators schaden. Diese wird paradoxerweise dadurch gestärkt, daß er sich den Opfern als starker Führer präsentiert und nostalgische Erinnerungen an die Sowjetzeit wachhält.

**Jochen Aulbach**

**Der Sarkophag**

**Schrotthülle oder Millionengrab?**

Nach der Katastrophe von Tschernobyl wurde 1986 in großer Eile und unter extremen Bedingungen ein Betonmantel über der Reaktorrüine errichtet, um die Umwelt vor der Radioaktivität zu schützen. Sehr bald wurde deutlich, daß dieser Sarkophag ein Provisorium war und saniert werden müsse. Über die Finanzierung und die Abschaltung der Reaktoren in Tschernobyl entbrannte ein Streit zwischen der EU und der Ukraine. Erst 1997 beschlossen die EU und die G7 mit der ukrainischen Regierung den Bau eines neuen Schutzmantels. Doch das Kernproblem des Sarkophags ist nicht gelöst. Für die Entsorgung seines hochstrahlenden Inhalts gibt es bis heute keine Strategie.

**Björn Slawik**

**Wunder oder Wahn?**

**Das AKW Leningrad und der rußländische Atomsektor**

Zwanzig Jahre nach Tschernobyl verlängerte die rußländische Atomaufsichtsbehörde die Betriebsgenehmigung des AKW Leningrad. Damit bleiben die ältesten Reaktoren des Tschernobyl-Typs am Netz. Unweit von St. Petersburg war das AKW Leningrad Anfang der 1970er Jahre als erstes atomares Großkraftwerk der Sowjetunion errichtet worden. Das verantwortliche Ministerium verwirklichte es trotz Sicherheitsbedenken. Neben der Erzeugung von Elektrizität diente es wohl auch militärischen Zwecken. Das Kraftwerk ist ein repräsentatives Element des sowjetischen Atomsektors und illustriert die Kontinuität der Atompolitik in Rußland.

**Lutz Mez**

**Auslaufmodell? Die Zukunft der Atomenergie in der EU**

Die EU-Staaten stehen unterschiedlich zur Atomenergie. Sieben Staaten nutzen sie, zwei haben ihre Reaktoren stillgelegt, sechs betreiben den Ausstieg. Die übrigen zehn haben keine Atomprogramme. Vermutungen, daß es nach der Osterweiterung der EU zu Standortverlagerungen von West nach Ost kommen würde, sind unbegründet. Aus Sicherheitsgründen werden acht Reaktoren stillgelegt. Die EU und westliche Geber stellen dafür über eine Milliarde Euro zur Verfügung. Gleichzeitig sollen eingemottete Atomkraftwerke fertiggestellt werden. Ein Reaktor ist in Bau, neue sind geplant. Wegen der Liberalisierung der Stromwirtschaft ist der Neubau von Atomkraftwerken kaum mehr zu finanzieren. Von einer Renaissance der Atomkraft in der EU kann keine Rede sein.

**Felix Christian Matthes**

**Atomenergie und Klimawandel**

**Eine Risikoabwägung**

Die Debatte über den Klimawandel hat die Atomenergie wieder hoffähig gemacht. Der Nutzen der Atomenergie wiegt die damit verbundenen Risiken jedoch nicht auf. Auch alternative Energieträger und effizienterer Energieeinsatz können die CO<sub>2</sub>-Emissionen verringern. Deshalb ist es möglich, gleichzeitig die globale Erwärmung aufzuhalten und aus der Atomenergie auszusteigen.

**Petra Opitz**

**Strom aus erneuerbaren Energien**

**Stiefkind osteuropäischer Energiestrategien?**

In Ostmittel- und Osteuropa gibt es große Potentiale erneuerbarer Energien. Sie werden nur zu einem Bruchteil genutzt. Das Erbe der Planwirtschaft – wie niedrige Energiepreise, Überkapazitäten in der Stromerzeugung und ein Denken in Großprojekten – erschwert die Nutzung. Vielfach gilt Kernenergie als High-tech, deren Beherrschung Prestige und Image sichert. Diesen symbolischen Wert genießen erneuerbare Energieträger in Osteuropa nicht. Es mangelt an Bewußtsein, daß erneuerbare Energien die Abhängigkeit von fossilen Rohstoffen reduzieren, die Versorgungssicherheit erhöhen und positive Arbeitmarkteffekte haben. Der EU-Beitritt hat in Ostmitteleuropa die Rahmenbedingungen erheblich verbessert, um erneuerbare Energien intensiver als bisher zu nutzen.

**Adam N. Stulberg**

**Rußlands Nuklearsektor. Zentralisierung, Kontrolle, Wettbewerb**

Tschernobyl, die Auflösung der UdSSR und der wirtschaftliche Niedergang in den 1990er Jahren führten zu einem Niedergang des Nuklearsektors in Rußland. Nach widersprüchlichen Reformen unter El'cin versucht das Putin-Regime, die Branche wieder zu zentralisieren, um die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Ziel ist es, den Nuklearkomplex neben dem Gas- und Ölsektor zu einem Pfeiler zu machen, auf dem die angestrebte „Energiegroßmacht“ Rußland basieren soll. Doch eine neoinstitutionalistische Analyse zeigt: Die Zentralisierung führt zu Steuerungsverlusten. Diese begrenzen die Chancen, daß der Nuklearsektor eine strategische Bedeutung gewinnen kann.

Robert G. Darst, Jane I. Dawson

### **Global denken, lokal endlagern? Rußland und das Problem des Atommülls**

Im Juni 2004 ging Rußland mit dem Vorschlag an die Öffentlichkeit, ein Endlager für Atomabfälle aus der ganzen Welt zu errichten. Technisch und sicherheitspolitisch wäre ein zentrales Endlager wünschenswert. Doch ob Rußland die nötigen Sicherheitsstandards erfüllt, das radioaktive Material umweltverträglich lagern und gegen Mißbrauch und terroristische Angriffe schützen kann, ist fraglich. Auch sind moralische Zweifel angebracht, da Rußlands Regierung den Widerstand der Bevölkerung gegen ein solches Endlager bisher ignoriert. Je stärker Rußland bereit ist, mit der internationalen Gemeinschaft zusammenzuarbeiten, desto eher lassen sich diese Defizite ausgleichen.

Natalija Zorkaja

### **Strahlendes Desinteresse. Atomenergie in Rußlands Öffentlichkeit**

Die Haltung der rußländischen Öffentlichkeit zu Tschernobyl ist widersprüchlich und paradox. Für fast die Hälfte der Menschen ist der Jahrestag der Katastrophe einer der wichtigsten Gedenktage 2006. Gleichzeitig nennt auf die Frage nach den bedeutendsten Ereignissen des 20. Jahrhunderts nicht einmal ein Zehntel Tschernobyl. Das Ereignis ist ins Unterbewußtsein abgeglitten, in dem es sich mit diffusen Ängsten vor einem neuen Atomunfall und radioaktiver Verstrahlung mischt. Eine echte Aufarbeitung hat nicht stattgefunden, und die Medien bieten statt einer tiefgehenden Analyse platte Katastrophenszenarien.

Otfried Nassauer

### **Siamesische Zwillinge. Kernenergie und Kernwaffen**

Die Welt verbraucht immer mehr Energie. Öl und Gas sind endliche Ressourcen. Die Kernenergie steht möglicherweise vor einer Renaissance. Doch die zivile Nutzung der Kernenergie ist technologisch janusköpfig. Sie kann militärischen Zwecken dienen und zur Verbreitung von Kernwaffen führen. Mit dieser Proliferation sind große sicherheitspolitische Risiken verbunden. Das globale Nichtverbreitungssystem von Kernwaffen steckt in einer Krise. Zwischen dem Versuch, die nukleare Bewaffnung weiterer Staaten zu verhindern und die Nutzung der zivilen Kerntechnik auszubauen, gibt es einen unlösbaren Widerspruch.