

Clement, Hermann

**Working Paper**

## Die neuen Nachbarn und die Europäische Union: Möglichkeiten und Grenzen der Integration am Beispiel Ukraine und Belarus

Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 256

**Provided in Cooperation with:**

Leibniz Institute for East and Southeast European Studies (IOS), Regensburg

*Suggested Citation:* Clement, Hermann (2005) : Die neuen Nachbarn und die Europäische Union: Möglichkeiten und Grenzen der Integration am Beispiel Ukraine und Belarus, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, No. 256, Osteuropa-Institut München, München

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/21604>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Arbeiten aus dem



OSTEUROPA-INSTITUT  
MÜNCHEN

---

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

Working Papers

Nr. 256 Januar 2005

**Die neuen Nachbarn und die Europäische Union –  
Möglichkeiten und Grenzen der Integration  
am Beispiel Ukraine und Belarus**

Hermann CLEMENT

unter Mitarbeit von VOLKHART VINCENTZ

Gutachten im Auftrag des  
Bundesministeriums der Finanzen



**OSTEUROPA-INSTITUT  
MÜNCHEN**

Scheinerstr. 11  
D-81679 München  
Telefon: 089/99 83 96-0  
Telefax: 089/98 10 110  
E-Mail: [oei@oei-muenchen.de](mailto:oei@oei-muenchen.de)  
Internet: [www.oei-muenchen.de](http://www.oei-muenchen.de)

ISBN 3-921396-97-2

# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	ix
Executive Summary .....	xi
Kurzfassung .....	xiii
0. Einführung .....	1
1. Haben die Ukraine und Belarus einen Anspruch auf einen Antrag zur Aufnahme? Ist ein Aufnahmeantrag zu erwarten? .....	2
1.1 Rechtliche Bedingungen.....	2
1.2. Politische Wertung .....	5
2 Bisherige Entwicklung des Verhältnisses zwischen der EU und der Ukraine sowie Belarus .....	6
2.1 Entwicklung der EU-Politik gegenüber den GUS-Staaten.....	6
2.1.1. Situationsbedingte Probleme bei der Entwicklung einer EU-Politik .....	6
2.1.2 Unterschiedliche Situation in den einzelnen Nachfolgestaaten der Sowjetunion .....	7
2.1.3 Osterweiterung verändert die Grundlagen für die EU-Politik.....	9
2.1.4 Ukraine und Belarus als Spezialfälle .....	10
2.1.4.1 Ukraine.....	10
2.1.4.2 Belarus .....	14
2.2 Stellung der Ukraine und Belarus zur EU.....	16
2.2.1 Ukraine .....	16
2.2.1.1 Phase der EU-Orientierung bis 2002 .....	16
2.2.1.2 Wendet sich die Ukraine von der euroatlantischen Orientierung ab? .....	17
2.2.2 Belarus.....	22
2.2.2.1 Eindeutige GUS-Ausrichtung Belarus‘ .....	22
2.2.2.2 Europaorientierung öffentlich wenig ausgeprägt.....	23
3. Wirtschaftsbeziehungen zwischen EU und den beiden Staaten .....	24
3.1. Weiterhin starke Bindung an die GUS .....	24
3.2 Umorientierung auf EU bei der Ukraine deutlich erkennbar.....	25
3.3 Unterschiedliche Bedeutung des Handels für die EU und die beiden Staaten .....	28
3.4 Strukturelle Lieferschwäche der beiden Staaten behindert den Handelsausbau.....	29
3.5 Veränderter Status durch die Erweiterung .....	29

4.	Wie weit könnten die beiden Staaten die wirtschaftlichen Kriterien von Kopenhagen erfüllen?.....	32
4.1	Die Kopenhagen-Kriterien .....	32
4.1.1	Makroökonomische Stabilität.....	32
4.1.2	Preis- und Außenhandelsliberalisierung.....	35
4.1.3.	Marktzutritt und Marktaustritt.....	37
4.1.4	Finanzsystem.....	37
4.1.5	Rechtssystem .....	38
4.1.6	Investitionen.....	40
4.1.7	Handelsverflechtungen.....	40
4.1.8	Kleine und mittlere Unternehmen (KMU).....	41
4.2	Schlussfolgerungen: Der Einfluss von Politik auf die Wirtschaft und wirtschaftspolitische Zielsetzungen .....	42
5.	Ist in den nächsten Jahren mit einer realen Konvergenz oder Divergenz in der Entwicklung gegenüber der EU zu rechnen? .....	45
5.1	Realwirtschaftliche Annäherung.....	45
5.1.1	Wachstumsperspektiven .....	45
5.1.2	Ausgangsbasis .....	48
5.1.3	Konvergenzpfade.....	51
5.2	Strukturelle Fragen der Konvergenz.....	56
6.	Ist für diese Länder eine Integration in die GUS eine Alternative? Inwieweit schließen sich eine EU-Annäherung und eine verstärkte Integration in die GUS aus? .....	63
6.1.	GUS-Integration als Alternative .....	63
6.1.1	Grundlegende Überlegungen .....	63
6.1.2	Wie ist der Stand der handelspolitischen Integrationsfortschritte in der GUS? .....	64
6.1.3	Reicht das Potential für eine stabile Integration in der GUS? ...	66
6.2	GUS-Integration keine Erfolgsgeschichte .....	70
6.3	Belarus eine treibende Kraft der Integration in der GUS?.....	73
6.4	Ukraine könnte sich der GUS-Integration zuwenden .....	76
6.5	Der Gemeinsame Wirtschaftsraum (GWR) – Eine Totgeburt?.....	76
6.6	Die wirtschaftliche Integration in der GUS steht auf wackeligen Füßen.	84
6.7	Schließen die Vereinbarungen in der GUS eine stärkere Integration in die EU bzw. eine EU-Mitgliedschaft aus?.....	85
7.	Kann das Konzept der Neuen Nachbarn die Grundlage für eine Zwischenlösung sein? Ist es als Endkonzept gedacht? .....	86
7.1	Die Zusammenfassung aller Nachbarn in einem Konzept kann nicht befriedigen.....	86
7.2	Ausgestaltung des ENP-Konzepts .....	87
7.3	Konzept führt zu Ernüchterung in der Ukraine .....	89
7.4	Das Konzept greift für die Zielsetzung der EU in diesem Raum zu kurz	90

8.	Wie könnte ein Konzept aussehen, das eine sinnvolle Integration zwischen den Neuen Nachbarn und der EU unterhalb der Mitgliedschaft gewährleistet? Kann dies auf dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der EU und dem Konzept der „Neuen Nachbarn“ aufbauen?.....	93
8.1	Interessenlage der Beteiligten .....	93
8.2	Vorliegende Modelle .....	95
8.2.1	Europäischer Wirtschaftsraum (EWR) .....	95
8.2.2	Modell Schweiz .....	98
8.2.2.1	Entwicklungsstationen im Verhältnis zwischen der EU und der Schweiz:.....	98
8.2.2.2	Derzeitige Regelung der Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz.....	98
8.2.2.3	Langfristige Ziele bei der Zusammenarbeit der EU mit der Schweiz.....	102
8.3	Ein Modell für die Beziehungen der EU mit der Ukraine und Belarus....	102
8.3.1	Muss die Tür geöffnet bleiben? .....	102
8.3.2	Konvergenz „nach oben“ muss gewährleistet sein .....	102
8.3.3	Kriterienkatalog sollte erweitert werden.....	103
8.3.4	EU muss sich weiter reformieren .....	103
8.3.5	Stufenmodell bietet sich als Lösung an .....	104
	Literaturverzeichnis.....	105

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen der EU und Tacis-Mittel .....	8
Tabelle 2	Handel der EU-15 mit der Ukraine und Belarus .....	25
Tabelle 3	Anteil der EU, Russlands und der GUS an den Im- und Exporten der Ukraine und Belarus .....	26
Tabelle 4	Regionale Außenhandelsbeziehungen Ukraine .....	27
Tabelle 5	Wirtschaftliche Kriterien der Beitrittsfähigkeit .....	32
Tabelle 6	Gesamtwirtschaftliche Indikatoren von Belarus .....	33
Tabelle 7	Gesamtwirtschaftliche Indikatoren der Ukraine .....	34
Tabelle 8	Bewertungen der Freiheit im Außenhandel 2002 .....	36
Tabelle 9	Aufwand für Markteintritt und Marktaustritt, Januar 2004 .....	37
Tabelle 10	Indikatoren der Finanzintermediation 2003 .....	38
Tabelle 11	Schutz der Eigentumsrechte Januar 2004 .....	39
Tabelle 12	Kapitalinvestitionen .....	40
Tabelle 13	Ukraine und Belarus: Wachstum des BIP .....	45
Tabelle 14	Transformationsfortschritte .....	46
Tabelle 15	Belarus: BIP-Wachstum bis 2009, Schätzung .....	47
Tabelle 16	BIP-Wachstum der Ukraine bis 2009, Schätzung .....	47
Tabelle 17	BIP pro Kopf in PPP .....	49
Tabelle 18	Vergleich des Wirtschaftsniveaus von Belarus und der Ukraine .....	50
Tabelle 19	Verhältnis des BIP pro Kopf zum EU-Durchschnitt 2003 in PPP .....	50
Tabelle 20	Wirtschaftsstrukturmerkmale ausgewählter Länder .....	58
Tabelle 21	Verwendungsstruktur des BIP .....	59
Tabelle 22	Strukturmerkmale: Energie, Direktinvestitionen .....	61
Tabelle 23	Ukraine: Free trade agreements with CIS .....	65
Tabelle 24	Ukraine: Exemptions from free trade agreements with CIS .....	65
Tabelle 25	Anteile der übrigen Partner des gemeinsamen Wirtschaftsraums am Außenhandel der Ukraine (2003) und Belarus (2002) .....	66
Tabelle 26	Ukraine: Ausländische Direktinvestitionen nach Herkunft am Jahresanfang .....	68
Tabelle 27	Erdgashandel zwischen Belarus und Russland 2004 .....	75

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Transformationsfortschritte in ausgewählten Nachfolgestaaten der Sowjetunion .....	9
Abbildung 2	Anteil der EU und der GUS an den Im- und Exporten der Ukraine und Belarus .....	24
Abbildungen 3	Szenario 1: Ukraine 5% Belarus 4% (EU-15 2%, EU-25 2,5%, Bulg./Rum 4%)	54
	Szenario 2: Ukraine 6% Belarus 5% (EU-15 2%, EU-25 2,5%, Bulg./Rum 4%)	55
	Szenario 3: Ukraine 4% Belarus 3% (EU-15 2%, EU-25 2,5%, Bulg./Rum 4%)	55
Abbildung 4	Warenstruktur der Ukrainischen Importe 2001 .....	67

## Abkürzungsverzeichnis

CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (EU Hilfsprogramm für den Balkan)
CEC	Commission of the European Communities
DKSU	Deržavnij Komitet Statistiki Ukraini (Staatskomitee für Statistik der Ukraine)
EBRD	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EFTA-Staaten	Island, Lichtenstein, Norwegen und die Schweiz
EFTA/EWR-Staaten	Island, Lichtenstein und Norwegen
ENP	European Neighbourhood Policy
ENPI	Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument
ER	Einheitliches Regulierungsorgan des GWR [Kommission]
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GSP	General System of Preferences (der EU)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten.
GWR	Gemeinsamer Wirtschaftsraum (wird auch als Einheitlicher Wirtschaftsraum übersetzt)
ILO	International Labour Organisation
KEG	Kommission der Europäischen Gemeinschaften
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
NIS	Newly Independent States (Neue unabhängige Staaten)
NMS	Neue Mitgliedstaaten der EU (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Ungarn und Slowenien sowie Malta und Zypern)
PCA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
PHARE	EU Unterstützungsprogramm für die Mitteleuropäischen Kandidatenländer
PMO	Potentielle Mitglieder der EU in Osteuropa. Dies sind vor allem die Ukraine, Belarus und Moldova. EU-Ambitionen hat auch Georgien geäußert. Es wird hier aber nicht in die Betrachtung mit einbezogen.
RSt	Rat der Staatsoberhäupter
SME	Klein und Mittelbetriebe
SU	Sowjetunion
TACIS	EU Technisches Unterstützungsprogramm für die Staaten der GUS
WTO	World Trade Organisation





## **Die neuen Nachbarn<sup>1</sup> und die Europäische Union – Möglichkeiten und Grenzen der Integration am Beispiel Ukraine und Belarus**

### **Zusammenfassung**

Der Zerfall des sowjetischen Imperiums stellte die EU vor neue Herausforderungen. Sie benötigte eine gewisse Zeit um eine politische Strategie für diesen veränderten Raum zu entwickeln. Ziel dieser Strategie war und ist es, durch die Unterstützung der Transformation stabile, prosperierende, demokratische und marktwirtschaftliche Staaten zu schaffen. Damit sollen an ihrer Ostgrenze Stabilität und Sicherheit gewährleistet und eine neue Trennungslinie in Europa vermieden werden.

Mit der Osterweiterung am 1. Mai 2004 wurde für Ostmitteleuropa das strategische Ziel der EU von Anfang der 90er Jahre weit übertroffen. Den nun zu neuen Nachbar gewordenen Staaten der ehemaligen Sowjetunion wurden bewusst von Anfang an keine Assoziierungsverträge, die im Normalfall eine Beitrittsperspektive enthalten, angeboten. Im Verhältnis zu ihnen sollten die Ziele der EU mit Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCA) unterstützt werden. Neben Russland, das aus verschiedenen Gründen eine Sonderrolle einnimmt, richtete sich die besondere Aufmerksamkeit der EU auf die Ukraine und Belarus.

In Belarus etablierte sich jedoch Mitte der 90er Jahre ein autoritäres Regime, das sich nach Russland ausrichtete. Die EU setzte daher das PCA bisher nicht in Kraft. Die Ukraine verfolgte dagegen verbal eine Europäisierungsstrategie, der allerdings nicht immer auch entsprechende Taten folgten. Dies zeigt sich u. a. deutlich in der, wenn auch langsamen regionalen Umstrukturierung der Handelsströme und Wirtschaftsbeziehungen auf die EU. Die EU ging daher der Ukraine weiter entgegen und entwickelte für sie eine Gemeinsame Strategie. Die Umsetzung des PCA verlief jedoch nicht zur Zufriedenheit beider Seiten. Während die EU weiterhin Demokratisierungs- und Transformationsmängel erkannte, sah die ukrainische Führung die Tür zur EU immer weiter zugehen und reagierte auf die Ankündigung des Konzepts der EU „Wider Europe“ zum ersten Mal mit einer deutlichen Umorientierung ihrer Politik in Richtung GUS.

Belarus strebt derzeit keine Marktwirtschaft an, die den Kopenhagen-Kriterien entsprechen würde. Dagegen bemüht sich die ukrainische Führung, die Kopenhagen-Kriterien zu erfüllen. Allerdings fehlen dafür noch einige Voraussetzungen. Sollte es einer neuen Führung gelingen, die derzeit vielfach herrschende Clanwirtschaft zurückzudrängen und mehr Transparenz in die wirtschaftlichen Prozesse zu bringen, könnten die meisten Kopenhagen-Kriterien jedoch bald erreicht werden.

---

<sup>1</sup> Der Begriff neue Nachbarn bezieht sich auf das Konzept Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours. Commission of the European Communities, Brussels, 11. 3. 2003, COM (2003) 104 final. Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf ausgewählte osteuropäische Länder.

Für längere Zeit problematisch wird die Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Wirtschaft bleiben. Ihre Stärkung wird nur mit hohen Investitionen erreichbar sein. Angesichts des derzeit enormen Rückstands in der wirtschaftlichen Entwicklung, gemessen am BIP-pro-Kopf, muss daher davon ausgegangen werden, dass an eine tatsächliche Aufnahme der Ukraine in die EU erst in einer Zeitspanne von 20 bis 40 Jahren zu denken wäre, wenn die EU nicht überfordert werden soll. Dies gilt auch im Falle eines politischen Wechsels für Belarus. Der EU-Vertrag verlangt eine Balance zwischen Erweiterung und Vertiefung. Letzteres ist aber dann gefährdet, wenn die Heterogenität der EU durch die Aufnahme wirtschaftlich immer weniger leistungsfähiger Staaten stark zunimmt. (Die Einführung eines Kriteriums, das einen Mindestgrad von wirtschaftlicher Entwicklung, gemessen am BIP-pro-Kopf voraussetzt, wäre auch bei den derzeit anstehenden Aufnahmeverhandlungen für eine Vollmitgliedschaft zu überlegen).

Wenn beide Staaten an einer schnellen wirtschaftlichen Entwicklung interessiert sind, stellt eine stärkere Integration innerhalb der GUS keine reale Alternative zur EU dar. Die GUS ist zwar derzeit einer der dynamischsten Wirtschaftsräume der Erde, ein Großteil ihrer Dynamik beruht aber auf technologisch weniger anspruchsvollen Wirtschaftszweigen. Die Wirtschaften Belarus' und der Ukraine würden von dort zu wenig Wachstums- und Entwicklungsimpulse erhalten. Trotzdem ist eine wirtschaftliche Zusammenarbeit, die eine andere Integrationsausrichtung nicht behindert, innerhalb der GUS zu empfehlen.

Beide Staaten müssen ihre Integrationsentscheidung selbst treffen. Die EU sollte dafür aber ein schlüssiges Angebot haben. Dies erfordert eine eindeutige Erklärung, dass die Aufnahme nach Artikel 49 Europavertrag beiden Staaten offen steht, wenn die Bedingungen erfüllt sind. Zu letzteren sollte auch ein gewisser wirtschaftlicher Entwicklungsgrad zählen. Da ein potentieller Aufnahmezeitpunkt damit erst in 20 oder mehr Jahren zu erwarten ist, muss in der Zwischenzeit eine glaubwürdige Heranführungsstrategie vorhanden sein. Diese lässt sich aus den bereits vorhandenen Instrumenten entwickeln.

Zunächst sollten die PCAs und die Neuen Nachbarschaftsinstrumente für die Unterstützung dieser Staaten genutzt werden. Nach Erreichung eines gewissen Niveaus der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung sollten beide Staaten in der Europäischen Wirtschaftsraum eingebunden werden von wo aus dann, wenn sich dies für sie noch als wünschenswert erweist, nach einem Aufnahmeantrag, eine volle EU-Mitgliedschaft folgen kann.

## **Executive Summary**

The disintegration of the Soviet Empire presented the EU with new challenges. It took some time for a political strategy for this changed area to be developed. The aim of this strategy was and is to support the transformation process in order to create stable, flourishing, democratic, market economy states. Stability and security should be established on the EU's eastern perimeter and the establishment of a new dividing line in Europe averted.

With the eastern enlargement on 1 May 2004 the EU's strategic targets for eastern Central Europe, which go back to the beginning of the 1990s, were far surpassed. The states of the former Soviet Union were now the new neighbours but from the outset they were deliberately not offered a treaty of association with the EU, which usually contains the prospect of accession. In its relations to them the EU's aims were to be supported by means of partnership and cooperation agreements (PCAs). The countries that received particular attention from the EU were – besides Russia, which assumes a special role for various reasons – Ukraine and Belarus.

Even so, an authoritarian regime was able to establish itself in Belarus in the mid-1990s which was oriented towards Russia. The EU has therefore refrained from allowing the PCA to come into force. Ukraine, on the other hand, pursued – in verbal terms – a strategy of Europeanisation, although this was not always followed by corresponding action. This is clearly to be seen in the albeit slow regional restructuring of trade flows and economic relations towards the EU. The EU has therefore accommodated Ukraine even further and has developed a Joint Strategy for the country. The implementation of the PCA was not to the satisfaction of both countries, however. Whilst the EU still identified deficits in terms of democratisation and transformation, the Ukrainian leaders saw the door to EU gradually closing and reacted to the announcement of the EU's concept of a "Wider Europe" for the first time with a distinctive reorientation of its policy in the direction of the CIS.

At present, Belarus is not striving for a market economy in line with the Copenhagen criteria. The Ukrainian leaders, on the other hand, are endeavouring to fulfil the Copenhagen criteria. Nevertheless, there are still some prerequisites that need to be met. If, however, a new leadership succeeded in reducing the still very prevalent clan-dominated economy and instilled more transparency in economic processes, the majority of the Copenhagen criteria could soon be fulfilled.

One factor that will continue to be a problem in the long term is the Ukrainian economy's competitive strength. A stronger position can only be achieved through major investments. In view of the currently enormous arrears in economic development, measured in terms of per capita GDP, it must therefore be assumed that accession to the EU on the part of Ukraine is only really conceivable in a time span of 20 to 40 years, if such a step is not to impose too great a burden on the EU. This is also true in the case of political change for Belarus. The EU treaty calls for a balance between expansion and deepening. The latter is always in jeopardy, however, when the EU's heterogeneity increases strongly following the incorporation of states with a weaker and weaker economic performance. (The introduction of a criterion that requires a minimum level of

economic development, measured in terms of pro capita GDP, would also be worth considering in the pending admission negotiations for full membership.)

If these two countries are interested in rapid economic development, the choice of stronger integration with the CIS does not represent a real alternative to the EU option. Although the CIS is one of the most dynamic economic areas in the world, a large proportion of its growth is based on branches of the economy that are not particularly advanced in technological terms. The growth and development impulses it would provide to the economies of Belarus and Ukraine would be inadequate. All the same, economic cooperation that does not prevent another integration alignment is to be recommended within the CIS.

Both states must make their own integration decisions themselves. On the other hand, the EU should have a convincing proposition to make. This depends on an unequivocal declaration that the accession of both states in accordance with Article 49 of the European Treaty is open as long as the conditions are fulfilled. These conditions should include a certain degree of economic development. As a potential admission date is thus not to be expected in the next 20 years or more, a credible induction strategy must be implemented for the time in between. This can be developed from the integration instruments that are already in place.

At first, the PCAs and the new neighbourhood instruments should be used as a means of providing these states with support. Once a certain level has been reached in terms of economic and political development, both states should be integrated into the European Economic Area, from which, if this still proves to be desirable for them, full EU membership may follow subsequent to an application for admission.

## Kurzfassung

<p><i>Zielsetzung</i></p> <p>Die vorliegende Studie untersucht die wirtschaftlichen Grundlagen und die Beschränkungen für eine stärkere Integration von Belarus und der Ukraine mit der EU.</p> <p>Da bei den Integrationsprozessen der EU wirtschaftliche und politische Aspekte eng miteinander verbunden sind, wie bereits die festgelegten Schritte und Bedingungen für Kooperations-, Assoziations- und Aufnahmeverfahren deutlich machen, konnte von politischen Aspekten nicht vollständig abstrahiert werden.</p> <p><i>Aufbau der Studie</i></p> <p>Die Studie prüft zunächst, ob die Ukraine und Belarus generell einen Anspruch darauf haben, einen Aufnahmeantrag zu stellen oder gar einen Rechtsanspruch auf Aufnahme geltend machen können (Kap. 1).</p> <p>Anschließend wird die bisherige Entwicklung der Beziehungen der EU zu Belarus und der Ukraine kritisch dargestellt. Zudem wird die bisherige integrationspolitische Ausrichtung untersucht (Kap. 2). Diese Historie gibt bereits Hinweise auf mögliche Probleme und Schwierigkeiten, wenn der Integrationsprozess beschleunigt und vertieft werden soll.</p> <p>Die Analyse der Dynamik der Außenwirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und den beiden Staaten (Kap. 3) gibt Anhaltspunkte dafür, wie die Integrationsinteressen gelagert und welche wirtschaftlichen Vor- und Nachteile bei den unterschiedlichen regionalen Ausrichtungen der Integration zu erwarten sind.</p> <p>Die Überprüfung der wirtschaftlichen Situation in beiden Staaten anhand der wirtschaftlichen Kriterien von Kopenhagen soll zeigen inwieweit diese Staaten diesen Teil der Bedingungen für eine Aufnahme erfüllen würden (Kap. 4). Mit dieser Analyse werden die Defizite aufgezeigt, die überwunden werden müssten, wenn eine Mitgliedschaft ins Auge gefasst würde. Sie gibt aber auch Anhaltspunkte dafür, welche Lücken zu den EU-Standards auch bei einer Integration unterhalb einer Mitgliedschaft vorhanden sind.</p> <p>Da beide Staaten einen realwirtschaftlichen Rückstand gegenüber der EU-25 aufweisen, der weit größer ist als bei bisherigen Integrationsprozessen, wird in Kapitel 5 untersucht, ob überhaupt ein realwirtschaftlicher Konvergenzprozess dieser beiden Staaten mit der EU zu erwarten ist, welchen Zeitraum</p>	<p>Forschungsziel: Wirtschaftliche Grundlagen einer verstärkten Integration</p> <p>Besteht ein Aufnahmeanspruch?</p> <p>Wie haben sich die Beziehungen entwickelt?</p> <p>Erfolgt eine außenwirtschaftliche Integration?</p> <p>Werden die wirtschaftlichen Kriterien von Kopenhagen erfüllt?</p>
---	---

<p>dieser in Anspruch nehmen wird und ob für die Erreichung der bei einer EU-Mitgliedschaft bzw. engen Integration unterstellten „Konvergenz nach oben“ eine realistische Basis vorhanden ist.</p> <p>Für beide Staaten stellt die EU-Integration aber nicht die ausschließliche Alternative dar. Der im Präsidentenwahlkampf in der Ukraine und nach der Wahl sich deutlich zeigende Streit um die regionale Ausrichtung des Landes hat diese Alternative nochmals deutlich bestätigt. Kapitel 6 untersucht, ob eine verstärkte Integration in die GUS, wie sie etwa mit dem Abkommen über den gemeinsamen Wirtschaftsraum sich abzeichnen könnte, tatsächlich eine reale Alternative für die beiden Staaten darstellt, wenn sie ihre wirtschaftliche Schwäche überwinden und einen längerfristigen Aufholprozess zu den entwickelten Staaten anstreben.</p> <p>Abschließend wird der Frage nachgegangen, wie weit das von der EU im Gefolge der Erweiterungsrunde 2004 entwickelte Konzept des „Wider Europe“ ein adäquates Instrument darstellt, um sowohl die Ziele der EU in ihrer östlichen Nachbarschaft, als auch die Ziele der beiden Staaten zumindest in Ansätzen zu realisieren.</p> <p>Kapitel 8 geht der Frage nach, ob es Konzepte gibt, die eine sinnvolle Integration der „Neuen Nachbarn“ der EU unterhalb der Mitgliedschaft erlauben, ob diese zweckgerichtet sind und ob sie sinnvoller Weise als Endstadium einer Integration oder als Zwischenschritt für eine Mitgliedschaft anzusehen sind.</p> <p><i>Ergebnisse</i></p> <p>Nach Artikel 49 des Europavertrags (EUV) haben Belarus und die Ukraine das Recht, einen Aufnahmeantrag zu stellen. Weder daraus, noch aus der Festlegung der Aufnahmeverfahren lässt sich jedoch ein Anspruch auf eine Aufnahme in die EU ableiten. Die Aufnahme neuer Staaten in die EU ist primär eine politische Entscheidung unter bestimmten Bedingungen. Die EU hat bisher auch keinerlei Völkerrechtliche Zusagen an diese beiden Staaten für eine Aufnahme gegeben.</p> <p>Die EU brauchte zunächst eine gewisse Zeit, um sich auf die neue Situation nach dem Zerfall der Sowjetunion einzustellen und ihre eigenen Interessen und ihre Politik gegenüber diesem Raum zu definieren. Zudem wurden ihre Kapazitäten von den Entwicklungen in Ostmittel- und Südosteuropa stark in Anspruch genommen. Ab 1994 entwickelte sie aber eine Partnerschaftspolitik gegenüber den Nachfolgestaaten der Sowjetunion.</p>	<p>Ist eine wirtschaftliche Konvergenz zu erwarten?</p> <p>Ist die GUS-Integration eine Alternative zur EU-Integration?</p> <p>Ist „Wider Europe“ in adäquates Integrationsinstrument für Belarus und die Ukraine?</p> <p>Welches Integrationsmodell entspräche am ehesten den Zielsetzungen beider Seiten?</p> <p>Recht auf Antragstellung aber nicht auf Aufnahme</p> <p>Transformationshilfe hatte Vorrang vor Integration</p>
---	---

<p>Die westlichen Nachfolgestaaten, insbesondere die Ukraine und Belarus standen dabei im Vordergrund. Neben der Unterstützung der wirtschaftlichen Transformation stand dabei auch die Hinführung zu demokratischen Strukturen im Mittelpunkt. Diese Politik wurde sowohl von der wirtschaftlichen als auch der politischen Entwicklung in diesen Ländern beeinflusst. Da die interne Entwicklung in den beiden Staaten aber extrem unterschiedlich verlief, ist das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCA) mit Belarus nie wirksam geworden, während es sich für die Heranführung der Ukraine an die EU zum zentralen Instrument entwickelte.</p> <p>Beide Staaten betrieben eine unterschiedliche Politik gegenüber der EU. Obwohl es in Belarus auch deutliche Sympathien für einen EU-Beitritt gibt, hat sich Lukaschenko aus verschiedensten Gründen für eine Politik der Reintegration mit Russland entschieden, die er aber durchaus nicht konsequent betreibt. Die Angebote der EU, bei Einhaltung gewisser demokratischer Standards größere Integrationsmöglichkeiten zu erhalten, schlug er aus. Die Aufrechterhaltung seines autoritären Systems hat für ihn Vorrang.</p> <p>Dagegen verfolgte die ukrainische Führung sowohl in ihren politischen Äußerungen als auch in administrativen Maßnahmen eine eindeutig auf die EU und eine Mitgliedschaft ausgerichtete Politik. In den praktischen Maßnahmen der Transformation und bei der Demokratisierung wies sie aber weiterhin Defizite aus. Zudem konnte die ukrainische Politik den Eindruck einer Schaukelpolitik, die teilweise durch Abhängigkeiten von Russland mitbestimmt war, nicht ganz verhindern. Die für beide Seiten daher nicht befriedigende Umsetzung des PCA wie auch die von ukrainischer Seite mit der EU-Erweiterung und dem Konzept „Wider Europe“ empfundene weiter hinausgezögerte, wenn nicht gar ausgeschlossene EU-Mitgliedschaft führten u.a. dazu, dass sich die offizielle Politik der Ukraine ab 2003 verstärkt der GUS zuwandte und offensichtlich zum ersten Mal bereit ist, auch eine russische Dominanz zu akzeptieren.</p> <p>Diese unterschiedliche politische Ausrichtung spiegelt sich auch in der regionalen Umstrukturierung der außenwirtschaftlichen Beziehungen wider. Der ukrainische Außenhandel mit der EU wächst überproportional, und die EU-25 ist bereits der größte Abnehmer ukrainischer Waren. Aufgrund der hohen Energieabhängigkeit von Russland vollzieht sich diese regionale Neuausrichtung bei den Importen nicht so stark. Auch der Export Belarus‘ mit der EU stieg etwas überproportional. Dominierender Handelspartner bleibt aber die GUS und in erster Li-</p>	<p>Belarus und die Ukraine richteten sich unterschiedlich aus: Belarus auf Russland ...</p> <p>... die Ukraine auf die EU</p> <p>2003/2004 Tendenzwende in der Ukraine erkennbar</p> <p>Außenwirtschaft spiegelt die unterschiedliche politische Ausrichtung wider.</p>
---	---



<p>nie Russland. Für beide Länder gilt, dass ihr Exportsortiment noch zu eng und vielfach noch nicht konkurrenzfähig ist. Verstärkte Direktinvestitionen könnten dies verbessern. Diese sind aber aufgrund der noch nicht besonders guten Standortbedingungen noch zu gering. Neben den USA sind auch die EU-Staaten bedeutende Investoren, Russland hat aber ebenfalls eine starke Stellung, wenn man berücksichtigt, dass ein erheblicher Teil der Investitionen aus Zypern und den Virgin Islands ebenfalls russischem Kapital zuzurechnen ist.</p> <p>Eine zentrale Bedingung bei einer Aufnahme neuer Staaten in die EU ist die Erfüllung der Kopenhagen-Kriterien. Im Falle der Ukraine und Belarus ist dies derzeit noch eine hypothetische Frage.</p> <p>Für die Führung Belarus‘ ist es kein Ziel, marktwirtschaftliche Institutionen und Funktionsweisen durchzusetzen. Privateigentum und Wettbewerb, die Grundlagen einer privatwirtschaftlichen Ordnung, zählen nicht zu den Prioritäten. Dementsprechend fehlen in Belarus weitgehend die Voraussetzungen für eine Marktwirtschaft. Der Großteil der Wirtschaft wird administrativ gelenkt und nur in einem kleineren Teil gibt es freien Wettbewerb. Da die makroökonomischen Kennziffern nicht Resultat eines freien Wettbewerbs sind, ist ihre Aussagekraft sehr begrenzt. Soweit aussagekräftige Daten, z.B. über die Exportfähigkeit, vorliegen, deuten diese auf eine nur geringe Wettbewerbsfähigkeit hin. Insgesamt ist Belarus zum heutigen Zeitpunkt weder eine funktionsfähige Marktwirtschaft, noch besitzt die Wirtschaft jene Flexibilität und Institutionen, die es ihr erlauben würden, im Wettbewerb bestehen zu können.</p> <p>Die Beurteilung der Ukraine muss differenzierter erfolgen. Mit der Politik der Annäherung an die EU bemühte sich die Führung auch um die Anwendung internationaler Standards, wenn auch, wie im Fall der WTO, bisher nicht immer mit Erfolg.</p> <p>Die Wirtschaft ist mit „clanwirtschaftlichen Elementen“ durchsetzt und unterliegt starken administrativen und politischen Einflüssen. Die Transparenz der Wirtschaftsbeziehungen bleibt damit deutlich hinter den Anforderungen einer Wettbewerbswirtschaft zurück. Gleichzeitig ist in Bereichen, die nicht von den clan-wirtschaftlichen Gruppen beeinflusst sind, die marktwirtschaftliche Ordnung bereits fortgeschritten, wenn sie auch noch durch die Administration (Schmiergeldzahlungen etc.) behindert wird. Insgesamt kann die Ukraine also noch nicht als funktionsfähige Marktwirtschaft bezeichnet werden. Die wichtigste wirtschaftspolitische Aufgabe in der Ukraine ist</p>	<p>Für Belarus hat die Erfüllung der Kriterien von Kopenhagen keine Priorität</p> <p>Ukraine um Erfüllung der Kopenhagen-Kriterien bemüht</p> <p>Clanwirtschaft und mangelnde Transparenz Hauptprobleme</p> <p>Konkurrenzfähigkeit nimmt zu</p>
---	---

also eine deutlichere Trennung von politischem und wirtschaftlichem Einfluss. Dieses erfordert eine hohe Transparenz der staatlichen und privatwirtschaftlichen Tätigkeit.

Ungeachtet dieser ordnungspolitischen Einwände hat die Wettbewerbsfähigkeit sich in den letzten Jahren erhöht.

Solange die wirtschaftspolitische und strukturelle Entwicklung noch derart gespalten ist, entspricht die ukrainische Wirtschaft aber nicht den wirtschaftspolitischen Vorstellungen der EU.

Die Ereignisse nach den Präsidentschaftswahlen im November 2004 haben auf politischer Ebene diese Spaltung der Auffassungen über die strukturelle Transformation deutlich werden lassen. Wenn eine zukünftige Regierung der Ukraine auf den vorhandenen marktwirtschaftlichen Elementen aufbaut und es ihr gelingt, die clanwirtschaftlichen Elemente zu begrenzen, kann in wenigen Jahren eine funktionsfähige Marktwirtschaft entstehen. Möglich ist aber auch der umgekehrte Weg einer stärkeren Vermachtung der Wirtschaft über die Politik, was ein weiteres aufholendes Wachstum allerdings nicht ausschließen muss.

Die bei der Anbindung und Aufnahme eines Landes in die EU erwartete realwirtschaftliche „Anpassung nach oben“ ist angesichts des geringeren Niveaus der Wirtschaftsleistung der neu hinzukommenden Staaten nicht unbedingt gesichert. Es gibt zwar keine theoretisch gesicherten Werte eines Mindestniveaus für einen erfolgreichen Konvergenzprozess. Die Aufnahme Griechenlands hat aber z. B. gezeigt, dass bereits bei einem relativ günstigen Niveau Anpassungsprobleme auftreten können. Belarus und die Ukraine erreichen aber erst etwa ein Viertel des BIP-pro-Kopf der EU-25. Selbst bei optimistischen Szenarien wird es daher bis Mitte der 20er Jahre dauern bis diese Staaten 50% des BIP-pro-Kopf der EU-15 bzw. EU-25 erzielen. Bei ungünstigeren Szenarien und einer Grenze von 70% des EU-25-Niveaus verschieben sich die Grenzen deutlich in die 30er Jahre und reichen bis nach 2060.

Diese Werte zeigen, dass die beiden Länder sowohl im eigenen Interesse als auch für eine Annäherung an die EU alles unternehmen müssen, um das Wachstum zu beschleunigen. Vor diesen Hintergrund stellt eine verstärkte Integration in die GUS keine Alternative zu einer EU-Integration dar. Die Wachstumsimpulse, die von einer GUS-Integration ausgehen können, sind viel geringer als diejenigen von einer EU-Integration. Bisher hat sich zudem gezeigt, dass die Interessenlage und die po-

Präsidentenwahl entscheidet über weitere Richtung der Transformation

Niedriges Wirtschaftsniveau beider Staaten bedingt lange Zeiträume für Konvergenz

<p>litischen Bedingungen einer GUS-Integration wenig förderlich sind. Dies gilt auch für die beabsichtigte Schaffung eines Gemeinsamen Wirtschaftsraums. Das bisherige Abkommen stellt eine Absichtserklärung dar und die vorgesehene Möglichkeit des Opting-outs, der Integration in verschiedene Geschwindigkeiten, das Nichtvorhandensein einer Verfassung, sowie die Notwendigkeit für jeden Integrationsteil eigene Verträge abzuschließen, lässt dieses Vorhaben zu einer Totgeburt werden.</p> <p>Eine Freihandelszone zwischen den GUS-Staaten würde eine weitere Annäherung an die EU bis hin zum Abschluss einer Freihandelszone zwischen beiden Staaten und der EU nicht ausschließen. Dagegen würde eine Zollunion, wie sie z. B. Belarus mit Russland, Kazachstan und Kyrgystan hat, einer Freihandelszone mit der EU im Wege stehen. Bei Eintritt in den Gemeinsamen Markt der EU und Teilnahme an der Zollunion müssten allerdings bi- und multilaterale Freihandelsabkommen mit Drittstaaten gekündigt werden wie das Beispiel der Baltischen Staaten zeigt.</p> <p>Das von der EU im Rahmen der Osterweiterung 2004 entwickelte Konzept „Wider Europe“ gilt sowohl für Belarus als auch für die Ukraine. Belarus wird aber daran nicht teilnehmen können, solange es die politischen Bedingungen nicht erfüllt. Es hat auch keine Anstalten gemacht, sich in diese Richtung zu bewegen.</p> <p>In der Ukraine wurde dieses Konzept zunächst vielfach als eine Strategie der EU verstanden, die eine Mitgliedschaft der Ukraine verhindern soll. Zum einen hat dazu beigetragen, dass die östlichen Nachbarn, die nach Artikel 49 EU-Vertrag ein Recht auf Antragstellung haben, mit den Staaten des Barcelona-Prozesse, die dieses nicht besitzen, in einer Strategie zusammengefasst wurden. Zum zweiten wurden auch Äußerungen hochrangiger EU-Politiker in diese Richtung interpretiert. Die Reaktionen des Präsidenten und der Regierung waren zunächst eine verstärkte Ausrichtung nach Osten und die Forcierung des GWR.</p> <p>Inzwischen werden aber an dem Konzept auch positive Aspekte ausgemacht. Mit ihm kann der Annäherungsprozess, der mit den PCAs eingeleitet wurde, wieder beschleunigt werden. Die vorgesehene individuelle Gestaltung der Beziehungen zu den einzelnen Staaten durch einen Aktionsplan, der für die Ukraine bereits ausgearbeitet wurde, beinhaltet einen erheblichen Spielraum, und das Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) wird erhebliche Unterstützungen erlauben. Beide Seiten sollten daher dieses Konzept offen zur weiteren Ausgestaltung ihrer Beziehungen nutzen. Allerdings</p>	<p>GUS-Integration ist mittel- und langfristige unter Wachstumsaspekten keine Alternative zur EU-Integration</p> <p>Belarus bei „Wider Europe“ vorläufig blockiert</p> <p>Zusammenfassung von osteuropäischen und nordafrikanischen Staaten problematisch</p> <p>„Wider Europe“ sollte von beiden Seiten offensiv genutzt werden.</p>
---	---

<p>wird seine Wirkung aufgrund der ausdrücklichen Trennung der ENP vom Artikel 49 des EU-Vertrags deutlich vermindert sein.</p> <p>Das ENP legt stärker als die PCA Wert auf die Entwicklung eines gemeinsamen Wohlstandsraums, nachdem mit Unterstützung der PCAs bereits die wirtschaftliche und politische Transformation zumindest in der Ukraine erfolgreich auf den Weg gebracht wurde. Unter den derzeit herrschenden politischen Prämissen in der EU ist die ENP eine akzeptable Strategie, die allerdings Zweifel daran aufkommen lässt, ob die Primärziele der EU und möglicherweise auch das deklarierte Ziel der ENP in diesem Raum damit erreicht werden können.</p> <p>Ein optimales Konzept für eine Integration der EU mit den beiden Staaten müsste so angelegt sein, dass die eigenständig definierten Interessen und Ziele beider Seiten darin Berücksichtigung finden..</p> <p>Angesichts des großen Entwicklungsabstands zwischen der EU und den beiden Staaten müsste das Konzept als ein Stufenmodell ausgestaltet werden, das in einem Beitritt enden kann, aber nicht muss. Damit kann auch der nicht auszuschließenden Gefahr eines Overstretching der EU Rechnung getragen werden. Die Beitrittsperspektive ist aber, wie die Erfahrungen mit den bisherigen Beitrittsrunden zeigen, ein wichtiger Motor für die Beschleunigung von Demokratisierungs- und Transformationsprozessen und damit auch für das aufholende Wachstum. Um das Overstretching der EU zu verhindern, sollte neben den bisherigen Kriterien überlegt werden, ob nicht für die noch anstehenden Aufnahmeprozesse auch realwirtschaftliche Anforderungen festgelegt werden sollten, etwa in Form eines bestimmten wirtschaftlichen Niveaus, gemessen am BIP und ergänzt durch einige Strukturdaten. Damit könnte der Integrations- und Aufnahmeprozess noch stärker objektiviert werden. Zu begründen wäre diese Anforderung mit dem deutlich steigenden wirtschaftlichen Abstand der Staaten, die noch um Aufnahme nachsuchen können, zur EU.</p> <p>Um nicht weitere Modelle und Institutionen zu schaffen, sollten bereits bestehende Integrationsmodelle in einen Stufenplan eingebaut werden. Die Anbindung der Schweiz an die EU erscheint aufgrund der Notwendigkeit, alle Fragen in Einzelverträgen zu lösen, dafür als zu kompliziert und insgesamt zu wenig effizient. Außerdem würden sich dabei die Interessen der Ukraine nur wenig wiederfinden. Demgegenüber bietet sich das Modell des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) als eine mögliche Alternative an. Der EWR besitzt dem Integrationsstand angepasste Institutionen, die die Partnerstaaten an der</p>	<p>Für die Erreichung der Primärziele der EU in diesem Raum ist die ENP wohl nicht ausreichend</p> <p>Optimales Modell muss Ziele beider Seiten berücksichtigen</p> <p>Entwicklungsabstand zwingt zu einem Stufenmodell</p> <p>Overstretching der EU muss vermieden werden</p> <p>Realwirtschaftliches „Kopenhagen-Kriterium“ könnte helfen</p> <p>EWR sollte als Zwischenstufe genutzt werden</p>
---	--

<p>rechtlichen Entwicklung der EU teilhaben lassen. Es ist gewährleistet, dass diese Länder gehört werden, ihre Souveränitätsrechte sind geschützt und da es sich um keine Zollunion handelt, können sie ihre Handelsbeziehungen mit Drittländern selbst gestalten. Im Übrigen nehmen sie mit Ausnahme des Agrarmarktes und der Fischerei voll am EU-Binnenmarkt teil. Die Finanzbeziehungen ließen sich so gestalten, dass Mittel von der EU in die Partnerländer fließen können. Bei der Osterweiterung war dies noch umgekehrt.</p> <p>Das nach Artikel 49 EUV bestehende Recht sollte den beiden Ländern daher bestätigt werden. Gleichzeitig muss aber klargestellt werden, dass eine lange Annäherungsphase notwendig ist, in der auch eine Anhebung der realwirtschaftlichen Verhältnisse auf ein bedeutend höheres Niveau als heute erreicht werden muss (nicht unter 50% des BIP-pro Kopf, wenn die Osterweiterung 2004 erfolgreich verläuft, sonst noch höher). In dieser Phase könnte bei erfolgreicher Entwicklung im Rahmen der durch das Konzept „Wider Europe“ weiterentwickelten PCAs zu einer Aufnahme in den EWR übergegangen werden. Sollte sich diese Phase bewähren und die Bedingungen auf Seiten der Ukraine und Belarus wie auch der EU geschaffen sein, könnten Aufnahmeverhandlungen in Aussicht gestellt werden. Ein solches Konzept hätte eine erhöhte Glaubwürdigkeit, wäre berechenbar und würde daher als Beschleuniger bei den Demokratisierungs- und Transformationsprozessen wirken, was nicht nur im Interesse der möglichen Aufnahmekandidaten, sondern auch erklärte Zielsetzung der EU ist.</p>	<p>Beitrittsoption zur Erreichung der Ziele der EU notwendig ...</p> <p>... unter Zugrundelegung eines Kriteriums, das ein Overstretching der EU möglichst ausschließt</p>
---	--

## **0. Einführung**

Die vorliegende Studie geht der Frage nach, welche Annäherungs- und Integrationsstrategien von der EU bisher gegenüber der Ukraine und Belarus eingeschlagen wurden und welche sich vor dem Hintergrund der von der EU definierten Ziele für diesen Raum als erfolgsversprechend anbieten. Die Arbeit konzentriert sich dabei auf die wirtschaftlichen Aspekte einer verstärkten Integration. Angesichts der engen Verknüpfung von wirtschaftlichen und politischen Aspekten in diesem Prozess konnten aber politische Fragestellungen nicht ganz ausgeschlossen werden.

Da die Frage der EU-Mitgliedschaft vor allem in der Politik der Ukraine in den letzten 10 Jahren eine wichtige außen- wie wirtschaftspolitische Rolle spielte, wird im ersten Abschnitt der Frage nachgegangen, ob beide Staaten grundsätzlich ein Recht darauf haben, einen Aufnahmeantrag zu stellen oder gar ein Recht auf Aufnahme besitzen.

Im zweiten Abschnitt der Arbeit wird einerseits die bisherige Politik der EU gegenüber der Ukraine und Belarus dargestellt und kritisch hinterfragt. Andererseits wird auch die Politik der beiden Staaten gegenüber der EU untersucht, die sich extrem unterscheidet.

Da die beiden Länder stark in den Wirtschaftsraum der Sowjetunion integriert waren, stellt sich die Frage, ob sie sich wirtschaftlich weiter in diesem Verbund bewegen oder ob sie den ostmitteleuropäischen Staaten folgen und ihre Außenwirtschaft verstärkt auf die EU ausrichten. Auch hier sind erkennbare Differenzen zwischen den beiden Ländern vorhanden. Für die weitere regionale Integration dieser Länder ist dies eine entscheidende Frage. Dieser wird daher im dritten Abschnitt der Studie nachgegangen.

Für den Fall eines kurzfristig eher unwahrscheinlichen erfolgreichen Aufnahmeantrags müssten beide Staaten neben den politischen Kriterien auch die wirtschaftlichen Kriterien von Kopenhagen erfüllen. Wie weit sie dazu bereits jetzt in der Lage wären, wird im Abschnitt vier untersucht.

Bei jeder Neuaufnahme in die EU wird zudem davon ausgegangen, dass die zumeist weniger entwickelten neuen Mitglieder sich „nach oben“ an das Niveau der zu diesem Zeitpunkt existierenden EU anpassen. Diese Prämisse des EU-Integrationsprozesses wird aber mit der zunehmenden Heterogenität zwischen der aufnehmenden EU und den neuen Mitgliedern immer mehr in Frage gestellt. Daher wird in Kapitel fünf der Frage nachgegangen, ob derzeit und in absehbarer Zukunft ein wirtschaftlicher Konvergenzprozess zwischen der EU und den beiden Staaten zu erwarten ist und welche Konvergenzpfade sich abzeichnen oder ob gar von divergierenden Entwicklungen auszugehen ist und welche Rolle dabei eine mögliche Beitrittsperspektive spielt. Des Weiteren wird gefragt, bei welchem Stand der realwirtschaftlichen Entwicklung eher von Konvergenz auszugehen ist und wann die Gefahr besteht, dass eine divergierende Entwicklung sich durchsetzt. In letzteren Fall wäre mit schwerwiegenden politischen Implikationen zu rechnen.

Der Ukraine und Belarus steht neben einer EU-Integration als Alternative aber auch eine stärkere Reintegration in die GUS offen. Wie weit dies eine echte Alternative ist, welche wirtschaftlichen Konsequenzen dies hätte und wie weit sie die beiden Staaten

ins Auge fassen sowie welche Erfolgsaussichten für eine solche Politik bestehen, wird im Kapitel sechs diskutiert.

Mit der Erweiterungsrunde 2004 wurden die beiden Staaten unmittelbare Nachbarn der EU im Osten. Mit ihnen hatte die EU zwar schon mit den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen eine Annäherungsstrategie entwickelt, die aber aus den verschiedensten Gründen nicht so erfolgreich war, wie die Partner sich dies erhofften. Mit der Initiative „Wider Europe“ erfolgte ein erneuter Anstoß, diese Beziehungen enger zu gestalten. Kapitel sieben prüft, ob dieses Konzept den politischen Zielen beider Seiten gerecht wird und welche Mängel weiter bestehen.

In Kapitel acht wird dann anhand bereits bestehender Modelle für eine Annäherung an die EU unterhalb der Mitgliedschaft untersucht, welche Strategien den Zielen der EU gegenüber der Ukraine und Belarus in einem Annäherungsprozess am angemessensten sein könnten.

## **1. Haben die Ukraine und Belarus einen Anspruch auf einen Antrag zur Aufnahme? Ist ein Aufnahmeantrag zu erwarten?**

### **1.1 Rechtliche Bedingungen**

Jeder europäische Staat, der die Beitrittskriterien erfüllt, kann nach Artikel 49, Absatz 1 des EU-Vertrags (Amsterdamer Vertrag) einen Aufnahmeantrag stellen. Die vage und missverständliche Formulierung legt jedoch nicht fest, welches Aufnahmerecht daraus abzuleiten ist.<sup>2</sup> Dies bedarf daher der Konkretisierung.

Nach gängiger juristischer Auffassung verfügt die EU über kein ausdrücklich geregeltes Aufnahmeverfahren für neue Mitglieder. Daher wird der Aufnahmeprozess zu- meist als rein politischer Akt gesehen, der an keine rechtlichen Vorgaben gebunden ist. Das würde bedeuten, dass die Aufnahme eines neuen Staates ausschließlich vom politischen Willen des aufzunehmenden Landes und der bisherigen Mitglieder abhängt, ein rechtlicher Anspruch auf Aufnahmeverhandlungen und eine Aufnahme bestünde demnach nicht. Darauf deutet auch die vorgeschriebene Prozedur in Art. 49,1 hin.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Artikel 49,1: „Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Er richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder beschließt.“

Artikel 49,2: „Das Abkommen bedarf der Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.“ Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, C 325/5ff. 24. 12. 2002.

Artikel 6,1: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“

<sup>3</sup> Für die Aufnahmeprozedur wurde ein anerkanntes Verfahren entwickelt. Nach Eingang des Aufnahmeantrags bedarf es eines förmlichen, einstimmigen Beschlusses des Rates über den Beginn von Aufnahme-

Es existiert aber auch eine andere Rechtsauffassung, die aber nicht Mehrheitsmeinung ist. Diese geht davon aus, dass mit den „Kopenhagen-Kriterien“ Standards entwickelt wurden, die auf der Auslegung und übereinstimmenden Vertragsdurchführung aus Art. 49 EUV beruhen und damit den primärrechtlichen und verbindlichen Charakter dieser Norm teilen.<sup>4</sup> Damit kommt der Erfüllung der Beitrittskriterien nach dieser Auffassung die ausschlaggebende Bedeutung bei der Aufnahme in die EU zu.<sup>5</sup>

**Argumentation für einen Rechtsanspruch auf Aufnahme**

Calliess führt dazu aus, dass die EU grundsätzlich davon ausgeht, dass alle europäischen Staaten am Integrationsprozess teilhaben sollen.<sup>6</sup> Artikel 1 Abs. II EUV nehme dieses Erweiterungsziel auf und „erhebt die immer engere Union der Völker Europas zum Vertragsziel. Die Aufnahme anderer Staaten Europas ist deshalb nicht nur politischer Notwendigkeit oder wirtschaftlichen Zielen geschuldet, sondern gelte als Gebot mit primärrechtlichem Rang.“<sup>7</sup>

Allerdings verlangen die Verträge gleichzeitig auch den Erhalt und die Vertiefung des Integrationsstandes.<sup>8</sup> Aufgrund dieser Regelung ist ein Mindestmaß an Homogenität der Mitgliedsstaaten unumgänglich, denn die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts ist nur möglich, wenn sich die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Systeme der Mitgliedstaaten ähneln.

---

verhandlungen (siehe als jüngste Fälle die Türkei oder Kroatien). Dazu muss die Kommission angehört werden und das Europäische Parlament seine Zustimmung geben. Vor Verhandlungsbeginn wird ermittelt, wo Verhandlungsbedarf besteht (Screening). Während der Verhandlungen wird dann geprüft, ob das Kandidatenland die Bedingungen erfüllt, die die EU als Voraussetzungen für die Aufnahme festgelegt hat. Dies gilt insbesondere für die Kopenhagen-Kriterien. Auch wenn die Verhandlungen über alle Punkte positiv abgeschlossen sind und der Vertrag ausgearbeitet ist, müssen die Aufnahmeverträge noch von allen bisherigen EU-Staaten (derzeit 25) ratifiziert werden. Während dies vielfach als rein formaler Akt betrachtet wird, ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass das Parlament eines bisherigen Mitgliedslandes sich gegen die Aufnahme eines neuen Kandidaten ausspricht. Damit wäre eine Aufnahme nicht möglich.

<sup>4</sup> Vgl. Hierzu Christian Calliess, Recht auf Beitritt? Ansprüche der Kandidatenstaaten gegen die Europäische Union, Vortrag auf dem 3. österreichischen Europarechtstag der Karl-Franzens-Universität Graz, Institut für Europarecht. Zitiert nach dem Vortragsmanuskript.

<sup>5</sup> „Article 49 of the Treaty on European Union stipulates that any European state may apply to become a member of the European Union. Prospective candidates must meet the criteria for membership: democracy, the rule of law, human rights, respect for minorities; a functioning market economy, and the capacity to cope with competitive pressures; the ability to take on the obligations of membership (meaning to apply effectively the EU’s rules and policies). Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11. 3. 2003, COM(2003) 104 final, S. 5.

<sup>6</sup> Vgl. u. a. Präambel zum EGV.

<sup>7</sup> Vgl. Calliess, Recht auf Beitritt? Ansprüche der Kandidatenstaaten gegen die Europäische Union, Vortrag auf dem 3. österreichischen Europarechtstag der Karl-Franzens-Universität Graz, Institut für Europarecht. Zitiert nach dem Vortragsmanuskript, S. 3.

<sup>8</sup> Vgl. Art. 1 Abs. II EUV. ; Art. 2, 5. fordert die volle Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands und seine Weiterentwicklung als Vertragsziel.



Eine Unverbindlichkeit der Kopenhagen-Kriterien lässt sich nach dieser Auffassung auch nicht durch die Vertragsänderungskompetenz nach Art. 48 EUV herleiten.<sup>9</sup>

Sollte die Beitrittsfähigkeit nach den Kopenhagen-Kriterien nicht vorliegen, wird von vielen Autoren angenommen, dass eine positive Beitrittsentscheidung gemeinschaftsrechtlich fehlerhaft wäre, weil das Vertiefungsziel verletzt würde. Calliess folgert im Umkehrschluss: „Nicht einzusehen ist, warum bei Verstoß gegen das Erweiterungsziel, also bei *fehlerhafter Ablehnung* eines Beitrittsantrags, nicht dasselbe gelten soll.“<sup>10</sup>

Nach ihm ist der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten der EU und ihrer Organe durch das geschaffene Gemeinschaftsrecht eingeschränkt. Für den Neueintritt bedeutet dies nach seiner Interpretation, „dass jede Entscheidung, die nicht dem Ausgleich zwischen Vertiefungs- und Erweiterungsinteresse dient, als ermessensfehlerhaft anzusehen wäre.“<sup>11</sup> Nach ihm könnte auch kein Beitrittsantrag durch den Rat mit dem Argument abgelehnt werden, dass der Kandidat das volkswirtschaftliche Niveau der reichsten Mitgliedstaaten noch nicht erreicht habe und daher der Beitritt nicht profitabel wäre. Art. 49 EUV und die Vertragsziele schützen nach ihm das Integrationsniveau, sie dienen aber nicht der Gewinnmaximierung.

„Eine negative Beitrittsentscheidung, die andere Umstände als das Vorliegen der in den Kopenhagen-Kriterien konkretisierten Beitrittsvoraussetzungen zu Grunde legt, wäre fehlerhaft im Sinne einer Verletzung der Unions- und Gemeinschaftsverträge.

Solche Verletzungen sind vom EuGH überprüfbar.“<sup>12</sup>

Folgt man dieser juristischen Interpretation, so könnten beide hier behandelten Staaten, da es sich eindeutig um (geographisch und historisch gesehen) europäische Staaten handelt, einen Anspruch auf Aufnahme geltend machen, sofern sie die Kopenhagen-Kriterien erfüllen. Die Debatten in den einzelnen Parlamenten und der Öffentlichkeit in den bisherigen EU-Staaten über den Beginn der Aufnahmeverhandlungen mit der Türkei zeigen jedoch eindeutig, dass die Mitgliedsstaaten nicht auf ihr souveränes Recht verzichten werden, über die Aufnahme neuer Staaten autonom entscheiden zu können. Diese Rechtsauffassung wird sich daher wohl auch in Zukunft nicht durchsetzen.

Da das Erweiterungs- und Vertiefungsgebot für die EU als gleichwertig anzusehen sind, wird mit jeder Erweiterung aber auch die Debatte über die ultimative Grenze der EU zum aktuellen Zeitpunkt und generell aufgeworfen. Definitiv ausschließen lässt sich eine Mitgliedschaft der nichteuropäischen Mittelmeerländer, die in das Konzept Wider Europe eingebunden sind. Sie können sich nicht auf Artikel 49 I des EUV berufen. Of-

---

<sup>9</sup> Vgl. Calliess, *Recht auf Beitritt? Ansprüche der Kandidatenstaaten gegen die Europäische Union*, Vortrag auf dem 3. österreichischen Europarechtstag der Karl-Franzens-Universität Graz, Institut für Europarecht. Zitiert nach dem Vortragsmanuskript, S. 4.

<sup>10</sup> Vgl. Calliess, *Recht auf Beitritt? Ansprüche der Kandidatenstaaten gegen die Europäische Union*, Vortrag auf dem 3. österreichischen Europarechtstag der Karl-Franzens-Universität Graz, Institut für Europarecht. Zitiert nach dem Vortragsmanuskript, S. 4.

<sup>11</sup> Calliess, *Recht auf Beitritt? Ansprüche der Kandidatenstaaten gegen die Europäische Union*, Vortrag auf dem 3. österreichischen Europarechtstag der Karl-Franzens-Universität Graz, Institut für Europarecht. Zitiert nach dem Vortragsmanuskript, S. 6.

<sup>12</sup> Calliess, *Recht auf Beitritt? Ansprüche der Kandidatenstaaten gegen die Europäische Union*, Vortrag auf dem 3. österreichischen Europarechtstag der Karl-Franzens-Universität Graz, Institut für Europarecht. Zitiert nach dem Vortragsmanuskript, S. 10.

fen bleibt dagegen die Frage der Aufnahme der europäischen Staaten, die ihren Wunsch für eine Aufnahme zum Ausdruck gebracht haben, wie etwa die Ukraine, Moldova oder einige Balkanstaaten, denen bereits eine Option eingeräumt wurde. Das Vertiefungsgebot macht deren Aufnahme somit auch von der Aufnahmefähigkeit der bestehenden EU abhängig. Die EU darf politisch, administrativ und finanziell nicht so weit überfordert werden, dass sie mit der Aufnahme eines neuen Mitglieds hinter den bestehenden Integrationsstand zurückfallen würde.

Die Ukraine und Belarus haben demnach eindeutig das Recht einen Aufnahmeantrag zu stellen. Ein Aufnahmeanspruch besteht aber offensichtlich selbst dann nicht, wenn die Länder die Kopenhagen-Kriterien erfüllen. Zudem muss die EU aufnahmefähig sein.

## 1.2. Politische Wertung

Mit der Erweiterung am 1. Mai 2004 und dem wenig erfolgreichen Prozess der Reform der EU-Institutionen sowie der Debatte über die Aufnahme der Türkei wurde erneut die Frage nach den ultimativen Grenzen der EU gestellt. Dabei wird weniger die Frage nach den rechtlichen Bedingungen oder der Aufnahmefähigkeit potentieller Mitglieder der EU in Osteuropa (PMO) gestellt, als diejenige nach der Aufnahmefähigkeit der Union aufgeworfen. Zwar wird in den entsprechenden Dokumenten und den Äußerungen der Politiker eine Mitgliedschaft nicht für alle Zeiten ausgeschlossen, ihnen wird aber „gegenwärtig keine unmittelbare Beitrittsperspektive“ eingeräumt. Zum Teil klingt durch, dass die Zeitspanne bis zu einer solchen Perspektive sehr lang sein wird. Zumeist wird dies mit dem Versuch verbunden, Zwischenmodelle als Alternative zu entwickeln, die jedoch vielfach den Eindruck eines endgültigen Status und einer bewussten Aufnahmebarriere erwecken. Auch die im Grundsatz als Anwälte einer Aufnahme der beiden hier behandelten Staaten angesehenen neuen Mitgliedstaaten befürworten nicht alle eine volle Mitgliedschaft. In diesem Sinne hat sich u. a. der neue ungarische Kommissar unmittelbar nach dem Beitritt seines Landes geäußert.<sup>13</sup>

In dieser Richtung wird zumeist auch das Konzept „Wider Europe“ von den PMO interpretiert. Das Konzept wurde von der EU für diejenigen Staaten entworfen, die gar keine oder keine unmittelbare Beitrittsperspektive haben, um einen Rahmen für die Entwicklung neuer Beziehungen zu schaffen. Es sieht aber mittelfristig keine Mitgliedschaft und/oder eine Rolle in den Institutionen der EU vor. Die Zusammenarbeit soll unabhängig von der Frage der Mitgliedschaft betrachtet werden.<sup>14</sup> Besonders kritisch stand zunächst die Ukraine dem Konzept gegenüber, da es zu dieser Zeit ihren eigenen Ambitionen völlig zuwider lief.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Vgl. NfA vom 3. 5. 2004.

<sup>14</sup> Vgl. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11. 3. 2003, COM(2003) 104 final, S. 5.

<sup>15</sup> Vgl. unten.

## **2 Bisherige Entwicklung des Verhältnisses zwischen der EU und der Ukraine sowie Belarus**

### **2.1 Entwicklung der EU-Politik gegenüber den GUS-Staaten**

#### *2.1.1. Situationsbedingte Probleme bei der Entwicklung einer EU-Politik*

Grundlage für die EU-Politik gegenüber Drittstaaten im wirtschaftlichen Bereich sind die vergemeinschafteten Teile der Außenwirtschaftspolitik (Handels- und Zollpolitik). Diese werden durch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) flankiert. Dies gilt auch gegenüber den Nachfolgestaaten der Sowjetunion (NIS).

Auf den Zerfall des Sozialistischen Weltwirtschaftssystems und der Sowjetunion waren die EU und ihre Mitgliedstaaten außenwirtschaftspolitisch wie allgemeinpolitisch wenig vorbereitet. Die Politik der EU gegenüber den NIS war daher zunächst wenig konsistent und unklar.

Die Unsicherheit über den Fortgang der Veränderungen der politischen und militärischen Situation war groß. Der Zerfall der Sowjetunion in 15 Staaten, von denen nicht klar war, in welche Richtung sie sich entwickelten, erschwerte die Beurteilung. Die ungeklärte Position Russlands als der bisherigen Hegemonialmacht in diesem Prozess, der zunächst nicht geklärte Status der Atomwaffen auf dem Territorium Belarus, der Ukraine und Kazachstans, aufkommende ethnische und Grenzkonflikte, der wirtschaftliche Kollaps in allen Nachfolgestaaten der SU, der Zerfall des einheitlichen Wirtschafts- und Währungsraums der ehemaligen Sowjetunion u.s.w., ließen das Schlimmste erwarten.

Zentrales Anliegen der EU und ihrer Mitglieder war daher seit Anfang der 90er Jahre die Erhaltung der Stabilität und Sicherheit auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetrepubliken. Zudem sollte die Energieversorgung Westeuropas nicht gefährdet werden.<sup>16</sup>

Die EU unterstellte dabei zunächst, dass sich die Staaten der ehemaligen Sowjetunion, mit Ausnahme des Baltikums, innerhalb der GUS zumindest wirtschaftlich wieder neu organisieren und eng um Russland gruppieren würden.<sup>17</sup> Sie befürwortete daher auch die Aufrechterhaltung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraums mit dem Rubel als Zahlungsmittel. Neben dem militärischen Potential brachte dies Russland in eine zentrale Stellung der europäischen Politik

Die EU war aber bereits von Anfang an bereit, den Transformationsprozess in den NIS zu unterstützen, wodurch die Stabilität des Raumes gewährleistet werden sollte. Nach dem Vorbild von PHARE richtete sie 1991 das TACIS-Programm ein. Ziel dieses Programms war und ist, auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion stabile demokratische Staaten mit dynamischen Marktwirtschaften zu entwickeln und zu fördern.

---

<sup>16</sup> Vgl. hierzu auch : Hermann Clement, Wirtschaftspolitische Strategie der EU gegenüber den EU-Outs in Osteuropa im Rahmen des Erweiterungsprozesses (Russland und Ukraine), Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Nr. 238, Februar 2002.

<sup>17</sup> Vgl. Hierzu u. a. Andrei Zagorski, EU Policies Towards Russia, Ukraine, Moldova and Belarus, Geneva Centre for Security Policy, Occasional Paper Series, No. 35. S. 3f.

Mit Ausnahme der baltischen Staaten wurde auch den eindeutig europäischen Staaten der ehemaligen SU aber keine Beitrittsoption oder Assoziierung in Aussicht gestellt.

Die radikale Umorientierung der ostmitteleuropäischen und baltischen Staaten auf die EU und der eskalierende Balkankonflikt nahmen dann in den 90er Jahren die politische Aufmerksamkeit und Kapazitäten der EU stark in Anspruch. Ein großer Teil der politischen und administrativen Kapazitäten wie auch der Unterstützungsmittel der EU für das zerfallende „sozialistische Weltsystem“ wurde dadurch bis heute gebunden. Die Politik gegenüber den NIS verlor nach der Abwehr der atomaren Gefahr durch den Rückzug der Atomwaffen auf russisches Territorium und die Stabilisierung der neu entstandenen Staaten an Stellenwert. So werden z. B. im CARDS-Programm für den Westbalkan für die Jahre 2000 bis 2006 4,65 Mrd. € bereitgestellt, für TACIS, das einen weitaus größeren Raum abdeckt, stehen im gleichen Zeitraum 3,14 Mrd. € zur Verfügung. Diese Zahlen belegen aber gleichzeitig auch die grundsätzlich weiterbestehende Bereitschaft der EU, die NIS mit erheblichen Mitteln bei der Transformation und Demokratisierung zu begleiten.

### *2.1.2 Unterschiedliche Situation in den einzelnen Nachfolgestaaten der Sowjetunion*

Erschwert wurde die Situation für die EU dadurch, dass sich die einzelnen GUS-Staaten politisch und wirtschaftlich erheblich auseinander entwickelten. Dies gilt vor allem für den Transformationsprozess und die Tiefe der Transformationskrise. Abbildung 1 zeigt dies beispielhaft am derzeitigen Transformationsstand für die beiden hier behandelten Staaten sowie Russland und Estland. Hinzu kam die geringe Integrationskraft der GUS.

Die EU sah sich daher bereits Mitte der 90er Jahre vor die Aufgabe gestellt, ihre Politik den GUS-Staaten gegenüber weiter zu entwickeln und zu differenzieren.

Mit den ostmitteleuropäischen und baltischen Staaten schloss sie Assoziierungsverträge, die eine absehbare Beitrittsperspektive eröffneten. Für die GUS-Staaten wurde dagegen ein anderes Instrument entwickelt, u.z. die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCA)<sup>18</sup>. Es handelt sich dabei nicht um Assoziierungsabkommen. Sie enthalten auch keine Option auf eine Mitgliedschaft. Als weitest gehenden Integrations-schritt stellte die EU Verhandlungen über eine Freihandelszone in Aussicht. Die PCAs sollten die Grundlage für die weitere politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Staaten darstellen. Das erste Abkommen wurde mit der Ukraine 1994 unterzeichnet (in Kraft seit 1998), es folgte Russland (in Kraft seit 1997) und Moldova (in Kraft seit 1998). Auch mit Belarus war bereits 1995 ein Abkommen ausgehandelt worden, das jedoch bisher nicht in Kraft trat. Eine weitere Differenzierung erfolgte zudem dadurch, dass nur für Russland und die Ukraine von Seiten der EU eine gemeinsame Strategie entwickelt wurde.

---

<sup>18</sup> Vgl. Tabelle 1.

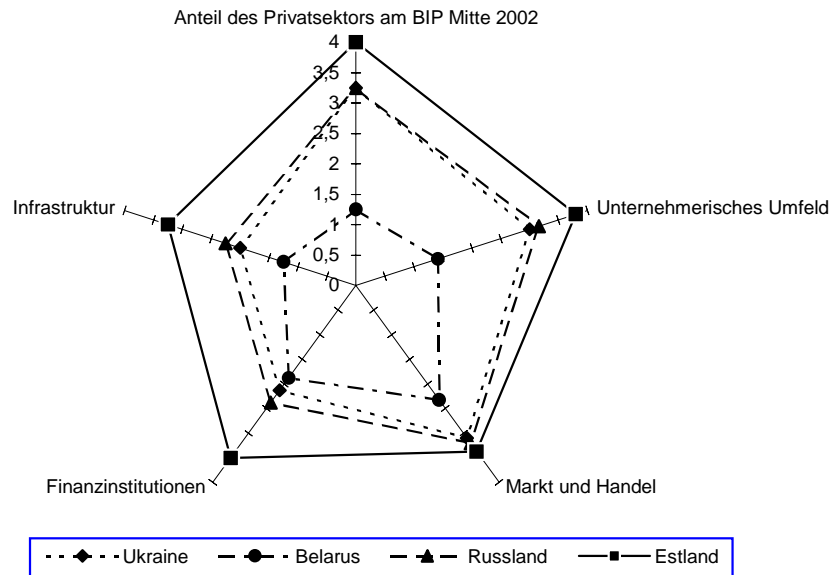
Tabelle 1 **Partnerschafts- und Kooperationsabkommen der EU und Tacis-Mittel**

	<b>PCA in Kraft seit</b>	<b>Gemeinsame Strategie</b>	<b>TACIS-Mittel 1991-1999 (länderbezogen)</b>
Armenien	1. Juli 1999	-	58,9
Azerbaidshan	1. Juli 1999	-	87,2
Belarus	Unterzeichnet März 1995, nicht in Kraft, Interimsabkommen nicht in Kraft	-	56,6
Georgien	1. Juli 1999	-	66,0
Kazachstan	1. Juli 1999	-	111,9
Kyrgystan	1. Juli 1999	-	49,5
Moldova	1. Juli 1998	-	61,8
Mongolia	Handels- und Kooperationsabkommen März 1993		28,5
Russland	1. Dezember 1997	Ja, angenommen am 4. Juni 1999 in Köln. Ergänzt durch das EU Country Strategy Paper on Russia, das die Politik von 2002 bis 2006 gegenüber Russland spezifiziert.	1274,0
Tadschikistan	Handels und Kooperationsabkommen mit der UdSSR von 1989 weiter in Kraft. PCA-Verhandlungen am 16. 12. 2003 begonnen.		8,0
Turkmenistan	unterzeichnet Mai 1998, nicht in Kraft. Interimsabkommen nicht in Kraft		39,9
Ukraine	1. März 1998	Ja, angenommen am 11. Dezember 1999 in Helsinki.	460,8
Uzbekistan	1. Juli 1999	-	102,5

Quelle: Partnership & Co-operation Agreements sowie Tacis. [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/)

Selbst den europäischen GUS-Staaten wurde somit von der EU hinsichtlich der Integrationsaussichten ein deutlich geringerer Status eingeräumt, als den ostmitteleuropäischen Staaten, die inzwischen Mitglieder der EU sind, oder den Balkanstaaten sowie Rumänien und Bulgarien, die eine vertragliche Beitrittsoption erhielten und mit denen z.T. die Beitrittsverhandlungen bereits laufen (Rumänien und Bulgarien) bzw. deren Verhandlungsbeginn beschlossen ist (Kroatien).

Abbildung 1 Transformationsfortschritte in ausgewählten Nachfolgestaaten der Sowjetunion



Skalen: 1-8; 1 = geringer Transformationsfortschritt; 8 = Marktwirtschaft  
 Zentrum = 0; Strahlenende = 8  
 Quelle: EBRD Transition report 2003, S. 16.

### 2.1.3 Osterweiterung verändert die Grundlagen für die EU-Politik

Mit der am 1. Mai 2004 erfolgten Erweiterung der EU wurden Belarus und die Ukraine neue Anrainerstaaten der EU im Osten, das russische Gebiet von Kaliningrad sogar zu einer Enklave innerhalb der EU. Das Interesse der EU an den „Neuen Nachbarn“ wurde somit zwangsweise deutlich gesteigert. Zum einen ist die EU insgesamt daran interessiert, zum anderen sind die NMS in besonderem Maße davon tangiert. Eine stabile, sichere und gleichzeitig auch durchlässige Außengrenze, ein stabiler Nachbarschaftsraum, die Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen mit den östlichen Nachbarn und die Verhinderung eines Wohlstandsgrabens wurden zu den zentralen Zielen der EU-Ostpolitik. Konsens ist auch, dass die Entwicklung der östlichen Räume der EU und der angrenzenden Volkswirtschaften mit den neuen Nachbarn und nicht gegen sie erfolgen soll und muss.

Die Zusammenarbeit im Rahmen der dafür abgeschlossenen PCAs, erwies sich allerdings schwieriger als gedacht. Der Annäherungsprozess schritt nicht in dem erwarteten Maße voran. Beide Seiten sahen Verzögerungen und Umsetzungsprobleme auf der Gegenseite.<sup>19</sup> Aufgrund dieser Mängel sah sich die EU mit der näher rückenden Ost-

<sup>19</sup> H. Clement, Wirtschaftspolitische Strategie der EU gegenüber den EU-Outs in Osteuropa im Rahmen des Erweiterungsprozesses. Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Nr. 238, Februar 2002.

Erweiterung gezwungen, ihre Strategie gegenüber den neuen östlichen Nachbarn erneut zu überdenken.

Beschleunigt wurde dieser Prozess durch ein Grundlagenpapier über das „große Europa“ von Javier Solana und Chris Patten. Diese riefen darin die damaligen 15 Mitgliedstaaten der EU auf, die größte Erweiterung der EU zu nutzen, kohärente und nachhaltige Beziehungen auch zu den zukünftigen Nachbarn aufzubauen. Ziel müsse es sein, neue Trennungslinien in Europa zu verhindern. Aufgrund flexibler Ansätze könnten die neuen Nachbarn in den Binnenmarkt integriert werden und an einigen Politikfeldern der EU teilnehmen. Ein Beitritt stehe jedoch nicht zur Debatte, ebenso wie keine gemeinsamen Institutionen geschaffen werden sollen. Die Idee wurde vom Konvent und mehreren Politikern aufgegriffen.

Der Europäische Rat von Kopenhagen nahm im Dezember 2002 diese Gedanken erneut auf, erweiterte sie aber dennoch nicht um eine Beitrittsperspektive.<sup>20</sup> Eingemündet ist dieser Prozess in das Konzept des „Wider Europe“<sup>21</sup>. Darin wird den entsprechenden Staaten auf der Grundlage gemeinsamer Werte, erfolgreicher Transformation und einer Annäherung an den Aquis eine weitgehende wirtschaftliche Integration in Aussicht gestellt.<sup>22</sup>

## *2.1.4 Ukraine und Belarus als Spezialfälle*

### *2.1.4.1 Ukraine*

Abgesehen von Russland, zu dem die EU wegen dessen Stellung als Atommacht, Energielieferant und potentielle Ordnungsmacht besondere Beziehungen aufbaute, entwickelten sich die beiden hier zu betrachtenden Länder zu zwei Extremen in der Politik der EU gegenüber den GUS-Staaten.

---

<sup>20</sup> „This Communication considers how to strengthen the framework for the Union’s relations with those neighbouring countries that do not currently have the perspective of membership of the EU. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11. 3. 2003, COM(2003) 104 final, S. 4.

<sup>21</sup> Vgl. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11. 3. 2003, COM(2003) 104 final.

<sup>22</sup> „In return for concrete progress demonstrating shared values and effective implementation of political economic and institutional reforms, including in aligning legislation with the acquis, the EU’s neighbourhood should benefit from the prospect of closer economic integration with the EU. To this end **Russia, the countries of the Western NIS and the Southern Mediterranean should be offered the prospect of a stake in the EU’s Internal Market and further integration and liberalisation to promote the free movement of – persons, goods, services and capital (four freedoms)**. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11. 3. 2003, COM(2003) 104 final, S. 4.

Dies ist vor allem auf die interne Politik dieser beiden Staaten zurückzuführen. Aufgrund ihrer Mittellage zwischen der EU und Russland auf europäischem Territorium und ihrer besonderen Stellung als Transitländer für Energie hatten sie etwa gleiche Voraussetzungen für besondere Beziehungen zur EU, die sich z. B. deutlich von denen der zentralasiatischen oder transkaukasischen Staaten der GUS unterscheiden.

Die von der Ukraine proklamierte Europaorientierung, ihre strategische Lage und die zunächst schwierige innenpolitische Situation führten bei der EU dazu, dass ihr unter den westlichen GUS-Staaten besondere Aufmerksamkeit zuteil wurde.<sup>23</sup>

Die Ukraine war der erste Nachfolgestaat der SU, mit dem die EU ein PCA<sup>24</sup> unterzeichnete. In der Ukraine wurde dies als ein besonderes Signal der Anerkennung ihres „europäischen Wegs“ verstanden. In Kraft gesetzt wurde das PCA nach dem Ratifizierungsprozess allerdings erst kurz nach dem Abkommen mit Russland am 1. März 1998. Durch ein Interimsabkommen wurden jedoch bedeutende handelspolitische Vereinbarungen vorgezogen.

Bisher hat es die EU aber durchgängig vermieden, der Ukraine irgendwelche Zusagen hinsichtlich einer Mitgliedschaft zu machen, die über das Antragsrecht aus Artikel 49, Absatz 1 des EU-Vertrags hinausgehen. Es besteht damit also eine andere Situation als z. B. etwa gegenüber der Türkei oder aber den Staaten Südosteuropas mit Europaabkommen oder anderweitigen Zusagen.

Die hervorgehobene Stellung der Ukraine in der Politik der EU gegenüber den GUS-Staaten kommt auch darin zum Ausdruck, dass neben Russland nur für sie eine „Gemeinsame Strategie“ entwickelt und am 11. Dezember 1999 in Helsinki angenommen wurde. Ziel der Gemeinsamen Strategie ist es, eine stärkere Kohärenz der Politik der EU und ihrer einzelnen Staaten gegenüber der Ukraine zu erreichen. Die ursprünglich zunächst auf vier Jahre angelegte Strategie basiert auf dem PCA und berücksichtigt die von der Ukraine angestrebte europäische Ausrichtung, die ausdrücklich begrüßt wird. Ansonsten überlappt sich der Text der Strategie vielfach, ist teilweise inkonsistent und wiederholt viele Elemente aus dem PCA.<sup>25</sup>

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit nimmt die Gemeinsame Strategie die im PCA bereits formulierten Felder<sup>26</sup> auf und hebt vor allem die Unterstützung beim Aufbau einer funktionierenden Marktwirtschaft sowie die Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit hervor. Zusätzlich wurden Aspekte einbezogen, die sich für die

---

<sup>23</sup> Siehe hierzu auch Inna Pidluska, Ukraine and the EU, What Prospects for Integration., In: Ann Lewis (ed.) *The EU & Ukraine, Neighbours, Friends, Partners?*, The federal Trust, Europe's eastern borders, London 2002, S. 183ff.

<sup>24</sup> Die PCAs sind nach Artikel 13 des Amsterdamer Vertrags Instrumente der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU.

<sup>25</sup> Vgl. Gwendolyn Sasse, *The EU Common Strategy on Ukraine, A Response to Ukraine's 'Pro-European Choice'?*, in: Ann Lewis (ed.) *The EU Ukraine, Neighbours, Friends, Partners?*, The federal Trust, Europe's eastern borders, London 2002, S. 215.

<sup>26</sup> Vgl. hierzu u. a. H. Clement, *Wirtschaftspolitische Strategie der EU gegenüber den EU-Outs in Osteuropa im Rahmend es Erweiterungsprozesses*. Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Nr. 238, Februar 2002.



EU und die Ukraine aus der neu entstandenen Nachbarschaft ergeben, ohne dass darüber hinaus verbindliche Zusagen gemacht wurden<sup>27</sup>. Die Ukraine konnte sich aber in der EU-Politik als deren strategischer Partner mit Russland weitgehend gleichgestellt sehen.

Aber auch die Gemeinsame Strategie brachte nicht die von beiden Seiten angestrebte Belebung der Beziehungen. Die EU sah weiterhin starken Transformationsbedarf in der Ukraine, insbesondere im Bereich der Monopolpreise, dem Wettbewerbsrecht und einigen anderen Feldern und bot daher auch nicht die bereits im PCA vorgesehenen Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen an. Zuvor sollte nun die Ukraine der WTO beitreten. Auf dem Weg in die WTO bot die EU der Ukraine ihre Unterstützung an. Damit wären handelspolitische Hindernisse für eine Freihandelszone weitgehend beseitigt. Zudem hat die innenpolitische Entwicklung in der Ukraine, insbesondere im Bereich der Pressefreiheit, der unzureichenden Bekämpfung der Korruption und der politischen Freiheiten, eher zu einer Entfernung der Ukraine von europäischen Standards als zu einer Annäherung geführt, was die Verhandlungsbereitschaft der EU nicht förderte. Ohne diese Zusammenhänge wahr haben zu wollen, wurden diese Forderungen in der Ukraine vielfach als bewusste Instrumente zur Verzögerung der Verhandlungen interpretiert.

Trotzdem sieht die EU weiterhin das PCA als „important instrument in bringing Ukraine in line with legal framework of the single European market and of the WTO system.“<sup>28</sup> Die EU-Hilfe konzentrierte sich daher auch in hohem Maße auf den Aufbau der entsprechenden Strukturen.

Die von der EU geleistete Hilfe an die Ukraine ist erheblich. In den letzten vierzehn Jahren wurde das Land mit 1,072 Mrd. € unterstützt.<sup>29</sup> Von den Mitgliedstaaten kamen 1996-1999 zusätzlich 157 Mio. €. Eingerechnet sind dabei die TACIS-Mittel, Hilfe für die makro-finanzielle Entwicklung und humanitäre Hilfe. 2002 flossen 47 Mio. € und 2003 48 Mio. €. Hinzu kommen insgesamt 126 Mio. € aus TACIS-Regionalprogrammen in diesem Jahr.<sup>30</sup>

Auch beim Handel kam die EU der Ukraine deutlich entgegen, indem der Warenverkehr weitgehend liberalisiert wurde. Verblieben sind Restriktionen im Stahlsektor. Das

---

<sup>27</sup> „The mismatch between the objectives of the EU and Ukraine’s membership aspirations have left a nuclear imprint on the CS. Nevertheless, the CS started an interesting process, as the question of Ukraine’s EU membership had not been officially addressed before. Gwendolyn Sasse, *The EU Common Strategy on Ukraine, A Response to Ukraine’s ‘Pro-European Choice’?*, in: Ann Lewis (ed.) *The EU & Ukraine, Neighbours, Friends, Partners?*, The federal Trust, *Europe’s eastern borders*, London 2002, S. 216. Siehe dort auch zu den Schwächen der Implementierung der Gemeinsamen Strategie insbesondere die Instabilität, die durch die jedes halbe Jahr mögliche Neuausrichtung je nach der Präsidentschaft in der EU eintreten kann.

<sup>28</sup> Vgl. *The EU’s relations with Ukraine*: [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/ukraine/intro/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm).

<sup>29</sup> Zur Aufgliederung siehe: Commission of the European Communities, *Commission staff working Paper, European Neighbourhood policy, Country Report, Ukraine*, Brussels, 12. 5. 2004, SEC (2004) 566, S. 4.

<sup>30</sup> Vgl. *The EU’s relations with Ukraine*: [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/ukraine/intro/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm).

derzeitige Abkommen reicht bis Ende 2004. Der Textilhandel wurde mit dem bilateralen Abkommen vom 19. Dezember 2000 von Quoten befreit. Für eine begrenzte Anzahl von Textilien wurde allerdings der Beobachtungsstatus beibehalten. Das Abkommen sah eine reziproke Liberalisierung für Textilien und Bekleidung ab 1.1.2001 vor. Ab 2001 reduzierte die Ukraine die Zölle und die EU hob alle Quoten auf.<sup>31</sup> Im Juni 2004 wurde ein neues Stahlabkommen geschlossen. Es erlaubt der Ukraine, in 2004 606 824 t Stahl in die EU einzuführen.<sup>32</sup>

Ein bedeutender Teil der ukrainischen Exporte in die EU kommt zudem in den Genuss des General Systems of Preferences (GSP). Die Gewährung von Vorteilen aus der sozialen Präferenzklausel des GSP wird noch geprüft.

Die bilateralen Verhandlungen für den WTO-Beitritt zwischen der EU und der Ukraine wurden am 17. März 2004 abgeschlossen. Die EU unterstützt auch weiterhin die ukrainischen Verhandlungen für den WTO-Beitritt. Allerdings war die EU bisher nicht bereit, der Ukraine den Status einer Marktwirtschaft zuzuerkennen, wie ihn Russland bereits erhielt. Dieser soll der Ukraine gewährt werden, wenn sie die Preisbildung insbesondere in der Metallindustrie nach marktwirtschaftlichen Regeln gestaltet und das Konkursgesetz marktwirtschaftlichen Regeln anpasst.<sup>33</sup>

Die beiden im Juli 2002 in Kopenhagen und am 7. Oktober 2003 in Jalta durchgeführten Gipfeltreffen der EU mit der Ukraine brachten jedoch immer größere Divergenzen in der Frage der EU-Mitgliedschaft zutage. Der auf den Treffen in Kopenhagen erneut vorgetragene, dringende Wunsch der Ukraine nach einer Beitrittsperspektive stieß auf kein positives Echo in der EU. Der Gipfel begrüßte zwar die europäische Ausrichtung der Ukraine, erklärte aber gleichzeitig das PCA für die Basis der weiteren Zusammenarbeit. Dies enthält aber bekanntlich keine Beitrittsperspektive.

Mit dem auf dem Treffen in Jalta von der EU präsentierten Konzept „Wider Europe – Neighbourhood“ wurde deutlich zum Ausdruck gebracht, dass die Ukraine derzeit keine Aufnahmeperspektive hat. Die Zusage der EU, dass dieses Konzept unabhängig von dem eventuellen späteren Beitritt nach Artikel 49 des EU-Vertrags sei, überzeugte die ukrainische Seite nicht. Der ukrainische Präsident unterstrich erneut das langfristige Ziel der Ukraine, Mitglied der EU zu werden. Vereinbart wurde am Ende ein Aktionsplan im Rahmen des Wider-Europe-Konzepts und vier sog. New Neighbourhood Programs.

Aus den verschiedensten Gründen ist die EU derzeit nicht bereit, sich auf eine mögliche Mitgliedschaft der Ukraine zu verpflichten und verharret vielfach in wenig verbindlichen Positionen.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Im Rahmen der WTO laufen die Quoten Ende 2004 für Textilien endgültig aus. Vgl. u. a. Financial times vom 29. 4. 2004. Anträgen auf Verlängerung werden nach diesen Meldungen keine Chance eingeräumt.

<sup>32</sup> Vgl. DOWJones vwd news, gus-republiken aktuell, 24. 6. 2004.o

<sup>33</sup> DEN, 27. Mai 2004.

<sup>34</sup> „The politicised summit meetings have partially degenerated into a diplomatic language exercise with Kiev seeking to score points on the accession issue and Brussels seeking to avoid any clear language by providing some sort of ‚positive ambiguity‘“, Vgl. Andrei Zagorski, EU Policies Towards Russia,

Weiterhin ist das Verhältnis der EU zur Ukraine von den politischen Verhältnissen in der Ukraine überschattet. Insbesondere das EU-Parlament, aber auch die Kommission sehen die mangelnden demokratischen Strukturen und die Behinderung der freien und kritischen Medien (einschließlich des immer noch nicht aufgeklärten Falls des ermordeten Journalisten Georgij Gongadse) als entscheidende Hindernisse bei der Weiterentwicklung der Beziehungen.

Viel Hoffnung wird auf Seiten der EU auf einen neuen Präsidenten gesetzt, von dem erwartet wird, dass er „sich zu den Prinzipien der offenen Marktwirtschaft bekennt. Wir erwarten, dass die Beschlüsse des ukrainischen Parlaments nun auch endlich umgesetzt werden. Nämlich, dass die ukrainische Gesetzgebung an die Gesetze der EU angepasst wird. Und dass es dazu konkrete Strategien gibt und nicht nur leere Worte.“<sup>35</sup>

Wie die politischen Auseinandersetzungen nach den ukrainischen Präsidentschaftswahlen zeigen, wird dies in absehbarer Zeit nur noch mit einem Kandidaten der bisherigen Opposition möglich sein. Mit den der Präsidentschaftswahl folgenden Machtkämpfen erhielt diese erst endgültig den ihr zugeschriebenen Charakter einer Richtungswahl.

#### 2.1.4.2 Belarus

Anfang der 90er Jahre gehörte Belarus zu den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, mit denen die EU ihre Beziehungen schnell auszubauen begann. Dem Land kam aufgrund seiner strategischen Lage und der militärpolitischen Situation (Atomwaffen) eine bedeutende Rolle bei der Herstellung von Stabilität im östlichen Nachbarschaftsraum der EU zu. Seine relativ günstige Wirtschaftsstruktur ließ zudem vermuten, dass das Land sich schnell entwickeln und ein interessanter Handelspartner für die EU werden könnte. Die Verhandlungen über ein PCA erfolgten zügig und waren bereits 1995 abgeschlossen. Ein Interimsabkommen für die handelsbezogenen Teile, für die keine Ratifizierung durch die EU-Mitgliedstaaten erforderlich gewesen wäre, war weitgehend fertig. Belarus bekam auch deutliche Unterstützung durch das TACIS-Programm. Ebenso wie gegenüber der Ukraine hat die EU aber auch Belarus keine völkerrechtlichen Zusagen über eine eventuelle Aufnahme in die EU gemacht.

Diese positive Entwicklung wurde aber 1995 unterbrochen. Der 1994 mit 80% Mehrheit gewählte Präsident Lukaschenko begann eine autoritäre Politik, die dazu führte, dass die EU die Beziehungen 1996/97 einfror. Die Angebote der europäischen Institutionen zur Unterstützung einer Rückkehr zu demokratischen Strukturen und deren Ausbau wurden von Lukaschenko in der Folgezeit ignoriert. Mit der OSCE, die eine Mission in Minsk unterhält, brach er immer wieder Konflikte vom Zaum. Der Ministerrat der EU zog aus diesem Verhalten im Frühjahr 1997 die Konsequenzen. Weder das PCA noch das Interimsabkommen wurden abgeschlossen, bilaterale Kontakte auf Ministerebene eingefro-

---

Ukraine, Moldova and Belarus, Geneva Centre for Security Policy, Occasional Paper Series, No. 35, S. 10.

<sup>35</sup> Elisabeth Schroedter (Mitglied des europäischen Parlaments), hier zitiert nach DW-RADIO, ukrainisch, 6. 7. 2004.

ren, multilaterale und bilaterale Programme der technischen Hilfeleistung, abgesehen von humanitärer Hilfe, angehalten.

Die EU bot an, die Situation im Zusammenhang mit den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen zu ändern. Sie war bereit, die Beziehungen wieder zu intensivieren, wenn bei den Wahlen demokratische Spielregeln eingehalten würden. Diese Chance nahm die Führung Belarus' jedoch nicht wahr. Daher stellte die EU am 14. September 2001 erneut fest, dass „the development of its relations with Belarus is essentially dependent on respect for human rights and the progress of democracy in that country“<sup>36</sup>.

Trotz dieser negativen Erfahrung hielt die EU ihr Angebot, bei Fortschritten in der innenpolitischen Situation schnell zu reagieren und die Transformation und Demokratisierung zu unterstützen, aufrecht.

2002 bot sie erneut eine schrittweise Normalisierung der Beziehungen bei Verbesserungen der Menschenrechte und der Demokratisierung in Belarus an. Die entsprechende Reaktion in Belarus blieb aber aus. Die Bedingungen verschlechterten sich eher.

Aufgrund dieser Entwicklung beruhen die Handelsbeziehungen der EU mit Belarus weiterhin auf dem Abkommen mit der ehemaligen Sowjetunion von 1989. Einbezogen ist Belarus jedoch in das Allgemeine System von Präferenzen (GSP), und es besteht ein Textilhandelsabkommen von 1993, das bis Ende 2004 verlängert ist. Belarus verhandelt auch über die Aufnahme in die WTO, wofür es 1995 einen Antrag stellte. Die Aussichten für echte Fortschritte sind aber derzeit gering.

Von 1991 bis 1996 sind Belarus TACIS-Mittel in Höhe von 54 Mio. € zugeflossen. Von der EU und ihren Mitgliedstaaten erhielt Belarus auch nach 1997 noch Mittel.<sup>37</sup> Kleinere Hilfsprogramme werden fortgesetzt, und das Land profitierte von den grenzüberschreitenden TACIS-Programmen.

Die Aufnahme von weiteren Hilfeleistungen und die Verbesserung der Beziehungen der EU zu Belarus hängt aber weiterhin von Fortschritten in der Frage der Menschenrechte und Demokratisierung in Belarus ab.

Umstritten unter den EU-Mitgliedern ist allerdings die Politik der Isolierung unterhalb der Ministerebene. Einige Mitgliedstaaten, wie etwa Schweden und Deutschland, treten dafür ein, die Kontakte unterhalb der Ministerebenen mit Belarus zu forcieren. Sie sehen darin ein wichtiges Instrument zur positiven Einflussnahme auf die politische und menschenrechtliche Situation in diesem Land und einen wichtigen Schritt, die Beziehungen zu verbessern. Ihnen stehen andere Mitgliedstaaten gegenüber, die argumentieren, dass die Kontakte möglichst gering gehalten werden müssen, wenn die EU-Politik,

---

<sup>36</sup> Vgl. The EU's relations with Belarus: [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/belarus/intro/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/belarus/intro/index.htm).

<sup>37</sup> Vgl. The EU's relations with Belarus: [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/belarus/intro/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/belarus/intro/index.htm).

durch Druck auf die Führung in Richtung Verbesserung der Demokratie und Menschenrechte einzuwirken, Erfolg haben soll.<sup>38</sup>

Die politische Situation in Belarus hat sich 2004 auch in Hinblick auf die angestrebte dritte Periode einer Präsidentschaft von Lukaschenko weiter verschlechtert. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat auf diese Entwicklung insbesondere auch angesichts der Ausschaltung der unabhängigen Presse am 28. April mit zwei scharfen Resolutionen reagiert und die belarussischen Abgeordneten praktisch ausgeschlossen.<sup>39</sup> Die demokratischen Bedingungen einschließlich der Wahlen und der Pressefreiheit sind in Belarus weiterhin für die EU nicht akzeptabel. Mit den undemokratischen Vorgängen bei der Parlamentswahl und dem Referendum am 17. Oktober 2004 hat sich Belarus für eine engere Partnerschaft mit der EU weitgehend disqualifiziert.

Aufgrund von Vorwürfen der ILO, die die Einschränkung von Gewerkschaftsrechten beinhalten<sup>40</sup>, prüft die EU, ob sie Belarus die Vorteile aus dem GSP entziehen soll.

## **2.2 Stellung der Ukraine und Belarus zur EU**

Die einzelnen GUS-Staaten betreiben eine unterschiedliche Politik gegenüber der EU. Von den westlichen GUS-Staaten bekunden die Ukraine und Moldova ein ernsthaftes Interesse an einer EU-Mitgliedschaft. Die Staaten entwickeln dafür eine eigene Strategie, die bei der Ukraine am ausgeprägtesten ist, die sie aber nicht immer konsequent verfolgen. Belarus ist dagegen ein Sonderfall. Der derzeitige Präsident Lukaschenko setzt vorwiegend auf die russische Karte.

### *2.2.1 Ukraine*

#### **2.2.1.1 Phase der EU-Orientierung bis 2002**

Die Ukraine formulierte seit 1991 und verstärkt in der zweiten Hälfte der 90er Jahre eine Politik der Orientierung nach Europa. Sie reagierte auf das PCA bereits in 1998 mit dem Dekret des Präsidenten vom 11. Juni 1998 über „Die ukrainische Strategie zur Integration in die EU“.<sup>41</sup> Darin wurde die EU-Mitgliedschaft als strategisches Ziel der Ukraine definiert und als mittelfristiges Ziel eine assoziierte Mitgliedschaft in der EU vorgegeben. Der Erlass legte auch die zu unternehmenden Maßnahmen fest. Danach sollten bis 2007 die Grundbedingungen für die Aufnahme in die EU geschaffen werden. Diese Grundbedingung wurde durch das „Nationale Ukrainische Programm“ für die

---

<sup>38</sup> Vgl. u.a. Radio Free Europe, EU divided over dealing with Belarus, [www.masterpage.com.pl/outlook/eudivided.html](http://www.masterpage.com.pl/outlook/eudivided.html).

<sup>39</sup> Vgl. Interfax, russ. vom 28. 4. 2004.

<sup>40</sup> Vgl. vwd:gus-republiken 23. 3. 2004.

<sup>41</sup> Strategija integracii Ukrainij v Evropejskij Sojuz, in *Delovaja Ukraina* Nr. 44, vom 19. 6. 1998., S. 4.

Integration in die EU erneut untermauert, das durch das Dekret des Präsidenten vom 14. September 2000 bestätigt wurde. Damit sollte die Einbindung der Ukraine in die europäischen Sicherheits-, wirtschaftlichen und Rechtsstrukturen gewährleistet und mittelfristig die Mitgliedschaft in der EU gesichert werden.<sup>42</sup> Diese Strategie wurde mit dem Konzept für die Sozioökonomische Entwicklung der Ukraine 2002 – 2011 noch konkretisiert. Danach sollte die Ukraine 2004 die Verhandlungen über einen Assoziierungsvertrag erfolgreich beenden. Dieser sollte das PCA ablösen. Zugleich sollten die Verhandlungen über eine Freihandelszone abgeschlossen werden. Ende 2007 sollten dann die Gesetze in den relevanten Bereichen mit der EU harmonisiert und eine Zollunion mit der EU geschaffen sein. 2007 bis 2011 sollte das Assoziierungsabkommen vollständig eingeführt sein und die Ukraine die Kopenhagen-Kriterien erfüllen und damit reif sein für die Mitgliedschaft in der EU.<sup>43</sup>

Zumindest verbal als auch durch administrative Maßnahmen, wie die Angleichung von Gesetzen und die Schaffung entsprechender Behörden, unternahm das Land auch erkennbare Anstrengungen, sich auf eine EU-Mitgliedschaft vorzubereiten.

Nicht ganz so eindeutig war die praktische Politik der Ukraine. Sie glich über die ganze Zeit mehr oder weniger einer Schaukelpolitik zwischen einer Annäherung an die EU und an Russland. Dabei hat sie aber immer die formale Bindung an Integrationsräume, in denen Russland einen starken Einfluss hatte, vermieden. Einen wesentlichen Einfluss auf diese Politik übte die ukrainische Energieabhängigkeit von Russland aus. Dies gilt vor allem für die 90er Jahre, als die Ukraine nicht in der Lage war, die Energierechnungen ordnungsgemäß zu bezahlen. Sie war auf Kredite angewiesen, die nur Russland mehr oder weniger freiwillig gewährte. Hinzu kamen innenpolitische Erwägungen im Umfeld von Wahlen oder in der Machtauseinandersetzung. Dabei spielte der immer noch erhebliche Teil der Bevölkerung, der sich nach Russland orientiert, eine wichtige Rolle im Kalkül der Politiker.

Der Beschluss des Sicherheitsrats der Ukraine vom Mai 2002, in dem die Ausrichtung nach Europa als strategisches Ziel festgelegt wurde schien der Endpunkt dieser Schaukelpolitik.<sup>44</sup> Die Ukraine hatte sich endgültig für Europa entschieden.

### 2.2.1.2 Wendet sich die Ukraine von der euroatlantischen Orientierung ab?

Die EU-Begeisterung der ukrainischen Politik kühlte jedoch seit 2003 deutlich ab. Die ausbleibende Zusage einer Beitritts-Option hat insbesondere beim Präsidenten zu einem Meinungsumschwung geführt.

---

<sup>42</sup> Strategy of Ukraine's Integration to the European Union (unofficial translation): <http://www.mfa.gov.ua/eng/diplomacy/?ua-eu>.

<sup>43</sup> Vgl. Vorlage des Präsidenten der Ukraine an die Verhovna Rada, Die europäische Wahl. Die konzeptionelle Basis der Strategie der sozialökonomischen Entwicklung der Ukraine in 2002 bis 2011 in: <http://www.kuchma.gov.ua/main/?sp/index>.

<sup>44</sup> Vgl. hierzu u. a. FAZ vom 27. 5. 2002.

Noch im Mai 2002 hat Kutschma nach Pressemeldungen darum gebeten, die Möglichkeit eines Assoziierungsvertrags zu prüfen.<sup>45</sup> Der Gipfel von Jalta leitete dann die Wende ein. Kutschma und ein großer Teil der ukrainischen Führung sah in dieser Entwicklung eine Ablehnung oder zumindest ein deutliches Hinausschieben einer Beitrittsperspektive. Aus Äußerungen führender EU-Politiker schloss die ukrainische Führung, dass auch bei Erfüllung der Bedingungen die Mitgliedschaft für die Ukraine nur schwer zu erreichen sein werde.<sup>46</sup> Nach den Ausführungen von Prodi von Anfang Mai 2004<sup>47</sup> und dem Strategiepapier „Europäische Nachbarschaftspolitik“ vom 12. Mai 2004<sup>48</sup> ist eine Mitgliedschaft nach ukrainischer Auffassung noch weniger zu erwarten, wenn nicht ausgeschlossen. Daher hat sich Prodi in einem Interview mit der ukrainischen Zeitung DEN<sup>49</sup> genötigt gesehen zu dementieren, dass er für die Ukraine keine Chance sehe, Mitglied der EU zu werden.<sup>50</sup>

Shpek, der Botschafter der Ukraine bei der EU, brachte die Anfang 2004 vorherrschende Haltung der Ukraine zum Konzept Wider Europe im April 2004 wie folgt zum Ausdruck. „It is indispensable to do everything to avoid drawing new dividing lines across the continent that had in the past suffered too much from its division. In that sense Ukraine welcomed and expressed willingness to participate in the **European Neighbourhood policy**.

---

<sup>45</sup> Vgl. FAZ vom 28. 5. 2002, die sich auf die ukrainische Nachrichtenagentur Korespondent beruft.

<sup>46</sup> Vgl. u.a. Korespondent.net, ukrain., vom 30. 4. 2004. Anatolij Zlenko hat das Empfinden der Ukraine wohl treffend beschrieben. „And what about Ukraine? Having proclaimed European integration a priority in our foreign policy, Ukraine received quiet different responses. While the countries of Eastern Europe were told ‚We will admit you to the EU, but only after you have carried out reforms and meet certain criteria‘, Ukraine was told ‚First you must carry out reforms and meet certain criteria and only after will we discuss the possibility of membership‘. Allerdings muss er auch zu Recht zugeben, dass die Ukraine in ihren Handlungen nicht so konsequent auf Europa ausgerichtet war, wie in ihren verbalen Äußerungen oder wie die osteuropäischen Staaten. „I feel that many would like to ask – has Ukraine done everything possible to get closer to Europe? My answer is unambiguous – no. We have by no means done everything we could.

Moreover, we have made a number of mistakes. Even in what we have done. We have not always been consistent. Often we have been hasty. Even more often – indecisive. However, from another point of view we have made quite a lot of progress, taking into account our starting conditions.“ Anatolij Zlenko, Ukraine and the EU, It takes two to tango, in Ann Lewis (ed.) The EU & Ukraine, Neighbours, Friends, Partners?, The federal Trust, Europe’s eastern borders, London 2002, S. 22.

<sup>47</sup> Vgl. u. a. Financial Times vom 3. 5. 2004: EU’s ‚big bang‘ would never be repeated, says Prodi: „Mr Prodi said the EU would soon be full and that there was no prospect of countries such as the former Soviet republics of Ukraine or Belarus becoming members.“

<sup>48</sup> Vgl. [http://europa.eu.int/comm/world/enp/faq\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/faq_en.htm).

<sup>49</sup> DEN vom 27. Mai 2004.

<sup>50</sup> Gleichzeitig stellte er fest „The traditional statement from Brussels saying that ‚further expansions is not on the agenda‘ is aimed more at a West European audience, frightened by the latest entry of 10 of not the richest countries into the EU. Therefore, it should hardly be viewed as some sort of signal of the hopelessness of Ukrainian membership in the EU, and even more so in that similar statement cannot serve as an argument for heading off into other integration association if, of course, Euro-Atlantic integration is our foreign policy strategy“ Übersetzung zitiert nach Staff and Wire reports vom 3. 6. 2004.

Let me make clear that Neighbourhood policy should not rule out the possibility of the EU membership at some point in the future. It should neither substitute for well-known Article 49 of the Amsterdam Treaty and relevant provisions of the draft EU Constitution, envisaging the right of any European country to apply for the EU membership upon the compliance with certain criteria.“ „The Action Plan should not become a document that introduces new preconditions on the path to the EU membership.“<sup>51</sup>

Ohne konkrete Perspektive für eine EU-Mitgliedschaft war in den Augen Kutschmas die Politik der Westintegration im beginnenden Präsidentenwahlkampf nicht als entscheidendes Argument zu nutzen, weil die Opposition sich auch dahin orientiert. Die russische Karte eignete sich dann offensichtlich wesentlich besser, um Wählerstimmen zu gewinnen.<sup>52</sup> Im April 2004 stellte Kutschma fest, dass die Ukraine kein eindeutiges Signal bekommen habe, dass man sie in der EU will. Wenn die Ukraine den Status eines EU-Nachbarn erhalte, bedeute dies, dass eine Trennungslinie entstehe. „Mir wird es schwer fallen, dies der jungen ukrainischen Generation deutlich zu machen, weil ich sie all die Jahre davon überzeugt habe, dass historisch gesehen unser Platz in Europa ist.“<sup>53</sup> „Es erschreckt uns überhaupt nicht, wenn wir erst in 50 Jahren in die EU aufgenommen werden. Das Schrecklichste ist die fehlende Klarheit.“<sup>54</sup>

Als Zeichen einer ernsthaft beginnenden politischen Umorientierung muss bereits die Entlassung des Ersten Stellvertretenden Außenministers Oleksandr Tschaljy, der für Fragen der europäischen Integration zuständig war, im Mai 2004 gesehen werden.<sup>55</sup>

Die Würfel sind mit dem für Kutschma und die Ukraine unbefriedigenden Verlauf des EU-Ukraine-Gipfels in Den Haag am 8. Juli 2004 endgültig für die GUS-Alternative gefallen. Kutschma war mit großen Erwartungen nach Den Haag gefahren.<sup>56</sup> Ihm wur-

---

<sup>51</sup> R. Shpek, Luncheon Speech, 15. 4. 2004, Brüssel. Brüsseler Konferenz des Deutsch-Ukrainischen und des Ukrainisch-Deutschen Forums in Kooperation mit der Daimler Chrysler AG und der Mission der Ukraine bei der EU. in: [www.forumnetukraine.org/brüsselapril2004.htm](http://www.forumnetukraine.org/brüsselapril2004.htm)

<sup>52</sup> Vgl. hierzu auch DW-Radio, ukr. vom 28. 7. 2004.

<sup>53</sup> Vgl. Korespondnet. Net. ukrain. 30. 4. 2004.

<sup>54</sup> So Kutschma, zitiert nach Korespondnet. net. ukrain. 30. 4. 2004. Er führte weiter aus: „Lassen sie uns doch realistisch sein. Heute ist es so, dass man uns in der Europäischen Union gar nicht haben will, ob hier Kutschma, Juschtschenko oder Janukowytsch stehen wird.“

<sup>55</sup> Vgl. DW-Radio, ukrainisch, 18. 5. 2004. Als Motiv wird die Gegnerschaft des Ministers gegen den Beitritt zum Einheitlichen Wirtschaftsraum angenommen. Tarasjuk, der Vorsitzende des Parlamentsausschusses für europäische Integration, sieht darin ein ernstes Warnzeichen, das die EU wahrnehmen sollte. Andere sehen die Situation nicht so dramatisch und hoffen z. T. auf einen neuen Präsidenten. Vgl. DW-RADIO/Ukrainisch, Bonn 18. 5. 2004.

<sup>56</sup> „Wir sind nicht bereit – weder politisch noch wirtschaftlich – für die EU-Mitgliedschaft, aber es bleibt unser strategisches Ziel, Mitglied der EU zu werden. Das wichtigste ist bei uns, die inneren Reformen voranzutreiben. Und wir müssen uns mit der EU-Kommission auf einen Zeitplan einigen, der nicht nur Ankündigungen, sondern wirkliche Taten enthält. Deswegen werden wir heute diesen Zeitplan besprechen, was die Annäherung der Ukraine an die EU betrifft. Und hier gibt es viel zu tun: Die Ukraine muss als marktwirtschaftliches Land anerkannt werden. Es muss eine Freihandelszone geschaffen werden, die Ukraine muss der WTO beitreten und mit der EU muss ein Assoziierungsabkommen geschlossen werden. Wir wollen eine zeitliche Perspektive bekommen.“ Kutschma in Den Haag, hier zitiert nach DW-Radio 8. 7. 2004.



den aber vor allem die Forderungen der EU hinsichtlich der Transformation und der Demokratisierung noch einmal deutlich gemacht und der erhoffte Status einer Marktwirtschaft erneut verweigert.<sup>57</sup>

Nach dem Rückschlag auf dem NATO-Gipfel in Istanbul war der Ukraine-EU-Gipfel somit die zweite Enttäuschung für Kutschma. Er sah sich zurückgewiesen und in dem Konzept der neuen Nachbarn in einen Topf mit den Maghrebstaaten geworfen, die keine Beitrittsperspektive haben. Auch die von EU-Diplomaten und Politikern betonte besondere Stellung der Ukraine als hervorgehobener „neuer Nachbar“ konnte ihn nicht mehr überzeugen.

Die seit dem Jaltagipfel als Alternative sich abzeichnende Ostorientierung wurde nun konkret. Zum ersten Mal hatte die Ukraine über ein politisch wie auch wirtschaftlich wichtiges GUS-Abkommen seit 2003 verhandelt, in dem auch Russland Mitglied ist. Es handelt sich um die Schaffung eines Gemeinsamen Wirtschaftsraum (GWR).<sup>58</sup>

Als entscheidendes Zeichen für die Abwendung von der EU und der NATO muss die Revision der Sicherheitsdoktrin Ende Juli 2004, unmittelbar vor einem Treffen Kutschmas mit Putin, gesehen werden. Die Mitgliedschaft in EU und NATO wird nun nicht mehr wie in der früheren Fassung als die wichtige Garantie für die Sicherheit der Ukraine definiert.<sup>59</sup> Russland hatte seine Interessen gewahrt und die Chance wahrgenommen. Dass es bei der Einbindung der Ukraine in die neue Strategie Putins darum ging, den Einfluss Russlands zumindest auf die slawischen GUS-Staaten zu verstärken und russische Wirtschaftsinteressen durchzusetzen, wurde bei der Auseinandersetzung um die Gültigkeit der ukrainischen Präsidentenwahl offensichtlich.

Unmittelbar nach der Bekanntgabe der Streichung der Europaorientierung in der Sicherheitsdoktrin wurde mit Putin vereinbart, den verabredeten und von den Parlamenten bereits ratifizierten Vertrag über den GWR zu verwirklichen.

Da es sich jedoch bei den bisherigen GWR-Abkommen um kaum mehr als eine Absichtserklärung handelt, ist noch nicht klar, wie weit dieser Vertrag die Ukraine binden wird, denn bei der Ratifizierung des Vertrags hat die RADA Vorbehalte geltend gemacht, die das Abkommen weitgehend unterlaufen können und werden.<sup>60</sup> Sie fügte dem Ratifizierungsgesetz folgenden Passus bei: „Die Ukraine wird sich am Gemeinsamen Wirtschaftsraum in einem Maße beteiligen, das mit der Verfassung der Ukraine und den Gesetzen der Ukraine im Einklang steht.“ Die hochgesteckten Ziele des Vertrags, die

---

<sup>57</sup> Nach dem Ratsvorsitzenden und niederländischen Ministerpräsidenten Balkenende gibt es noch zwei Hindernisse, das Insolvenzrecht und die noch nicht freie und transparente Preisfindung durch den Markt. „Wenn diese beiden Dinge geklärt werden, dann wird die Ukraine den Status der Marktwirtschaft bekommen. Und wir werden jede erdenkliche technische Hilfe geben.“ Balkenende hier zitiert nach DW-Radio, 8. 7. 2004.

<sup>58</sup> Das Abkommen wurde im April 2004 vom Obersten Rat der Ukraine ratifiziert. Vgl. UNIAN, ukrain., Kiew 20. 4. 2004. Für das Ratifizierungsgesetz stimmten 265 der 418 registrierten Abgeordneten. Dagegen stimmten die Fraktionen „Unsere Ukraine“, Sozialistische Partei der Ukraine“ und „Block Julija Tymoschenko“.

<sup>59</sup> Vgl. u. a. FAZ vom 27. Juli 2004.

<sup>60</sup> Siehe dazu unten.

mit einer erheblichen Übertragung von Souveränitätsrechten verbunden wären, werden so nicht erreicht werden können. Mit der Bereitstellung von 2,7 Mio. Grivna für die Arbeiten zur Realisierung des GWR durch die Regierung am 12. Mai wurde aber eine gewisse Ernsthaftigkeit dokumentiert.<sup>61</sup>

Die Richtungskämpfe auch innerhalb der Regierung kommen aber darin zum Ausdruck, dass der Stellvertretende Außenminister sofort versicherte, dass die Ukraine die Integration in die EU und NATO nicht ablehne. Die Streichung des strategischen Ziels der Westintegration sei lediglich ein Zeichen dafür, dass die Ukraine bisher dafür keinen Zeitpunkt nennen könne.<sup>62</sup> Zumindest Teile der ukrainischen Regierung wollen offensichtlich ihre Strategie der Annäherung an die EU nicht aufgeben. Nach Ausführungen des ukrainischen Premierministers bleibt das strategische Ziel die europäische und euroatlantische Integration. Da die Ukraine aber nicht in einem Wagen dritter Klasse nach Brüssel fahren wolle, müssten die Voraussetzungen für die Integration im Inland geschaffen werden.<sup>63</sup>

Trotz aller Manöver mit dem GWR scheint auch Kutschma immer noch die Integration in die EU vorzuziehen. Er lehnt die Nachbarschaftskonzeption zwar ab und fordert eine Assoziation mit der EU, die in beiderseitigem Interesse sei. Dabei geht er aber nicht darauf ein, ob in einem solchen Vertrag eine Beitrittsperspektive enthalten sein soll.<sup>64</sup> Mitte August 2004, beim Besuch des amerikanischen Verteidigungsministers versicherte Kutschma gegenüber diesem öffentlich, dass die Ukraine an der europäischen und euroatlantischen Integration festhalte.<sup>65</sup> Auch die Presse berichtet Anfang August 2004 von intensiven Verhandlungen über konkrete Abkommen im Rahmen des Nachbarschaftsprogramms der EU, was im Endstadium des Wahlkampfs noch als zusätzlicher Pluspunkt gegenüber westlich orientierten Kandidaten von der Präsidentialadministration in die Waagschale geworfen werden kann. Inzwischen ist der Aktionsplan auch ausgehandelt.

Sollte die Wahl bzw. der derzeit stattfindende Machtkampf allerdings zugunsten Janukowytsch ausgehen, könnten trotz seiner Bekundungen für eine Westintegration, die bisher noch teilweise als Wahlkampfschachzug und Papierentscheidungen interpretierbaren Vorgänge der Ostausrichtung schnell Realität werden. Die Hinwendung zu Russland ist zumindest im kurzfristigen Interesse der ukrainischen Oligarchen der östlichen Industriegebiete, die vor allem Janukowytsch unterstützten, und eines bedeutenden Teils der dortigen Bevölkerung. Sie deckt sich auch mit den russischen außenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen, was die offene Einmischung Putins in den ukrainischen Wahlkampf und nach der Stichwahl besonders deutlich machte.

Die westliche Politik setzt diesen Interessen bisher aus Sicht vieler europaorientierter ukrainischer Politiker zu wenig entgegen. Die bislang gewährte erhebliche Unterstützung reicht offensichtlich nicht aus, die nicht gewährte Beitrittsperspektive zu ersetzen.

---

<sup>61</sup> Vgl. [www.Pravda.com.ua](http://www.Pravda.com.ua), 17.05.2004, 11:24.

<sup>62</sup> Vgl. [Korespondent.net](http://Korespondent.net), ukr. 27. 7. 2004.

<sup>63</sup> Vgl. UKRINFORM, russ. 7. 5. 2004.

<sup>64</sup> Vgl. Rede zum 13. Unabhängigkeitstag, zitiert nach [Korespondent. Net](http://Korespondent.Net), russ., 24. 08. 2004.

<sup>65</sup> Vgl. [Ukajinske Radio](http://Ukajinske Radio), ukrain. 13. 8. 2004.

Auf der anderen Seite unternimmt die ukrainische Politik aber auch zu wenig, um die breit formulierte Westorientierung auch konkret umzusetzen und ihre Politik den westlichen Standards anzupassen. In dieser Situation läuft die EU möglicherweise Gefahr, ihr erklärtes Ziel, eine politisch stabile demokratische Ukraine mit einer funktionierenden Marktwirtschaft zu fördern und als Stabilitätsfaktor in diesem Raum zu etablieren, zu verfehlen. Der Bewertung von Zagorski ist daher weitgehend zuzustimmen: „The EU-Ukrainian cooperation can hardly be seen as a success story – not only due to the little progress and systemic effect of cooperation. The EU-Ukraine ‚strategic partnership‘ is an explicit example of a misfortune relationship between the two sides which pursue different agendas since the Ukrainian aspirations with regard to the EU are much more ambitious than the EU is prepared to accept.“<sup>66</sup>

## 2.2.2 Belarus

### 2.2.2.1 Eindeutige GUS-Ausrichtung Belarus‘

Belarus hat im Gegensatz zur Ukraine nur sporadisch und zaghaft Ambitionen auf eine EU-Mitgliedschaft angemeldet. Es hat sich bereits in der ersten Hälfte der 90er Jahre viel stärker auf Russland und die GUS orientiert als die Ukraine oder Moldova. Belarus trat dem Taschkenter Vertrag über Sicherheit bei und auch der ersten Währungsunion der GUS 1993, die dann schnell zerfiel. Seine Politik ist seit der Herrschaft Lukaschenkos voll auf die GUS und insbesondere Russland ausgerichtet<sup>67</sup>. 1995 wurde der Freundschaftsvertrag zwischen Belarus und Russland geschlossen. Ein Jahr später folgte der Vertrag über die Schaffung einer „Gemeinschaft“ der beiden Staaten, der 1997 durch den Vertrag über eine Union weiter vertieft wurde. Am 8. Dezember 1999 wurde dann der Vertrags über die Bildung eines einen Unionsstaats unterzeichnet. Dieser verfügt über eigene Organe und ein eigenes Budget.

Belarus ist auch Mitglied aller wichtigen Integrationsabkommen innerhalb der GUS und der Zollunion von inzwischen sechs GUS-Staaten. Russland und Belarus vereinbarten die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraums mit den vier Freiheiten (Bewegung von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften) nach dem Vorbild der EU. Neben der Zollunion werden wirtschaftliche Gesetze harmonisiert, und die Abstimmung der Politik in verschiedenen Feldern ist vorgesehen. Im Dezember 1998 wurde eine Unions-Bürgerschaft mit gleichen Rechten für die Staatsbürger beider Staaten eingeführt, einschließlich eines einheitlichen Arbeitsmarkts und Sozialsystems. Vereinbart ist auch eine Währungsunion mit Russland<sup>68</sup>, mit dem russischen Rubel als gemeinsamer Währung. Diese soll 2005 in Kraft treten, was nach den weiterhin bestehenden

---

<sup>66</sup> Vgl. Andrei Zagorski, *EU Policies Towards Russia, Ukraine, Moldova and Belarus*, Geneva Centre for Security Policy, Occasional Paper Series, No. 35. S. 9.

<sup>67</sup> Vgl. dazu u. a. Clelia Rontoyanni, *Belarus and Russia: Ever Closer Allies*, in: Lewis, Ann (ed.), *The EU & Belarus, Between Moscow and Brussels*, Federal Trust for Education and Research, London 2002, S. 199 ff.

<sup>68</sup> Der Vertrag darüber wurde im März 2001 von Russland ratifiziert. Vgl. U. a. NfA vom 15. 3. 2001. vwd vom 15.

Meinungsverschiedenheiten eher unwahrscheinlich ist. Inzwischen ist der Zeitpunkt erneut auf 2006 verschoben. Eine Kreditzusage zur Einführung des russischen Rubels vom Dezember 2003<sup>69</sup> wird daher kaum wirksam werden.

Insgesamt verlaufen die bisherigen Integrationsfortschritte aber nicht so erfolgreich, wie die auf höchster Ebene abgeschlossenen Verträge vorsahen.<sup>70</sup> Geprägt wird die belarussische Politik einerseits von einer gewissen Affinität Belarus' zu Russland<sup>71</sup> und andererseits ebenfalls stark von der engen wirtschaftlichen Verflechtung mit der russischen Wirtschaft und hochgradigen Abhängigkeit von russischen Energielieferungen. Lange Zeit bestand der Eindruck, dass Integrationsinitiativen mit Russland von Belarus vor allem dann eingeleitet wurden, wenn Energieschulden beglichen oder die Belieferung zu internen, niedrigen russischen Preisen in Frage stand. War das Problem gelöst, wurden die Initiativen nicht mehr ernsthaft weiterverfolgt. Zu einer Abkühlung der belarussischen Integrationsinitiativen hat ohne Zweifel auch beigetragen, dass Lukaschenko sich eingestehen musste, dass er kaum noch Chancen hatte, Präsident der Gemeinschaft mit Russland zu werden. Grundsätzlich ist aber auch in der Bevölkerung Belarus' die Zusammenarbeit mit Russland wohl stärker verankert als der Wunsch der Zusammenarbeit mit der EU.<sup>72</sup>

#### 2.2.2.2 Europaorientierung öffentlich wenig ausgeprägt

Wenn auch offiziell nur selten offen über eine EU-Ausrichtung gesprochen wird, und dann nicht klar ist, wie ernst die Äußerungen zu nehmen sind, so ist doch auffallend, dass auch in einigen offiziellen Papieren die Mitgliedschaft in der EU immer wieder als langfristiges Ziel dargestellt wird.<sup>73</sup> Oppositionsgruppen haben 2003 sogar eine Unterschriftenkampagne für die EU-Integration des Landes gestartet.<sup>74</sup> Solange die Herrschaft Lukaschenkos aber andauert, hätten Bemühungen einer Annäherung an die EU kaum Erfolg, was Lukaschenko auch klar ist.

---

<sup>69</sup> Vgl. vwd: gus-republiken 4. 12. 2003.

<sup>70</sup> „... In terms of policy formulation, Belarus and Russia have acted in a less coordinated manner than the treaties would suggest, particularly on economic issues. Fears that Belarus might cease to exist as a state appear exaggerated, not least because neither the Belarusian political elite nor the country's population would accept such outcome." Clelia Rontoyanni, *Belarus and Russia: Ever Closer Allies*, in: Lewis, Ann (ed.), *The EU & Belarus, Between Moscow and Brussels*, Federal Trust for Education and Research, London 2002, S. 204.

<sup>71</sup> Anders als in der Ukraine ist ein großer Anteil der Bevölkerung für eine starke Integration mit Russland.

<sup>72</sup> Vgl. u.a. Guicherd, Catherine, *The EU and Belarus: From Zero to a Positive Sum Game*, in: Lewis, Ann (ed.), *The EU & Belarus, Between Moscow and Brussels*, Federal Trust for Education and Research, London, 2002, S. 320.

<sup>73</sup> Vgl. [www.belarusembassy.org/us/news/210302.htm](http://www.belarusembassy.org/us/news/210302.htm)

<sup>74</sup> Vgl. u. a. Prima-news, russ. 20. 2. 2003

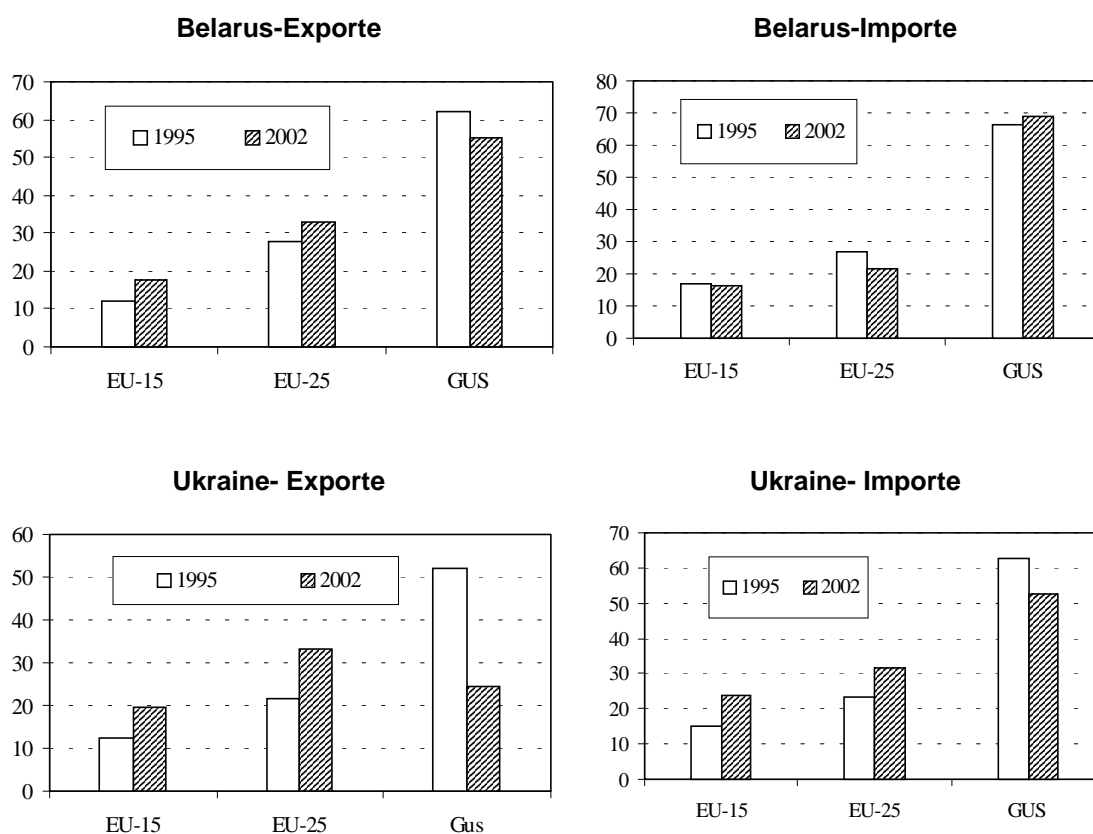
### 3. Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und den beiden Staaten

#### 3.1. Weiterhin starke Bindung an die GUS

Beide Staaten sind in ihrem Handel noch stark auf die GUS ausgerichtet. Der Anteil der GUS an den Gesamtexporten betrug 2002 bei Belarus 55% und bei den Gesamtimporten 69%. Der Handel ist dabei hochgradig auf Russland konzentriert. Mit der Ukraine wickelt Belarus lediglich 3% seines Handels ab und mit Kazachstan weniger als ein Prozent. Der Anteil der übrigen GUS-Staaten ist noch geringer.<sup>75</sup>

Nicht ganz so stark ist die Bindung der Ukraine an die GUS. Sie hat sich vor allem bei den Exporten von der GUS gelöst. Bei diesen betrug der Anteil lediglich noch 24%. Bei den Importen waren es aber immer noch 53%.<sup>76</sup> Auch ihr GUS-Handel ist in hohem Maße auf Russland ausgerichtet. Die Handelsanteile von Belarus und Kazachstan erreichen weniger als zwei Prozent.

Abbildung 2 **Anteil der EU und der GUS an den Im- und Exporten der Ukraine und Belarus**



Quelle: Errechnet aus Statkomitet SNG, *Sodružestvo Nezavisimych gosudarstv v 2002 godu*, Moskva 2003, S. 92f.; Statkomitet SNG, *Sodružestvo Nezavisimych gosudarstv v 1995 godu*, Moskva 1996, S. 63f.

<sup>75</sup> Vgl. Tabelle Abschnitt GUS

<sup>76</sup> Vgl. Statkomitet SNG, *Sodružestvo Nezavisimych gosudarstv v 2002 gody*, Moskva 2003, S. 84.

### 3.2 Umorientierung auf EU bei der Ukraine deutlich erkennbar

Die Entwicklung von 1995 bis 2002 zeigt aber eine deutliche regionale Umorientierung der Handelsströme der beiden Länder. Mit Ausnahme der Importe von Belarus hat sich seit 1995 der Anteil der EU an den Handelsbeziehungen beider Staaten deutlich erhöht, während derjenige der GUS zurückging. Besonders ausgeprägt ist dieser Rückgang bei den ukrainischen Exporten.

Der Handel mit der EU stieg kontinuierlich und war nur kurzfristig durch die Währungskrise 1998 unterbrochen. Besonders ausgeprägt war mit jährlich durchschnittlich 14,3% der Zuwachs des Außenhandelsumsatzes der EU mit der Ukraine. Dabei haben die EU-Importe aus der Ukraine mit jahresdurchschnittlich 15,3% eine deutlich stärkere Dynamik aufgewiesen als die EU-Exporte, die 13,6% erreichten. Der Außenhandelsumsatz der EU mit Belarus stieg in diesem Zeitraum zwar jährlich ebenfalls im Durchschnitt um 7,2%, blieb damit aber deutlich hinter der Ukraine zurück. Bei Belarus stiegen aber die EU-Exporte mit 7,7% schneller als die EU-Importe, die 6,2% erreichten.

Tabelle 2 **Handel der EU-15 mit der Ukraine und Belarus**  
in Mrd. €

	Ukraine			Belarus		
	EU-Export	EU-Import	Saldo	EU-Export	EU-Import	Saldo
1995	2,25	1,54	0,71	0,886	0,562	0,324
1996	2,63	1,46	1,17	0,902	0,416	0,486
1997	3,44	1,89	1,55	1,233	0,436	0,797
1998	3,54	2,24	1,30	1,175	0,464	0,711
1999	2,61	2,08	0,53	1,024	0,539	0,485
2000	3,66	2,95	0,71	1,137	0,742	0,395
2001	4,95	3,65	1,30	1,393	0,690	0,703
2002	5,53	4,20	1,33	1,509	0,863	0,646
2003	6,24	3,49	2,75	1,519	1,072	0,447
1995 – 2003 %	177	127	287	71	91	38
1995 – 1998 %	57	45	83	33	-17	121
1998 – 1999 %	-26	-7	-59	-13	16	-32
1999- 2003 %	139	67	151	48	99	-8
Handel pro Kopf in € 2002	131,1	73,3		155,0	109,4	

Quelle: [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/ukraine/intro/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm).  
[www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/belarus/intro/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/belarus/intro/index.htm). Eigene Berechnungen.

Das Handelsvolumen beider Staaten mit der EU weicht deutlich voneinander ab. Nicht zuletzt spiegelt sich darin die unterschiedliche Größe der Staaten wider.

Belarus hat mit 9,8 Mio. Einwohnern nur ein Fünftel der Bevölkerung der Ukraine (47,6 Mio. E.) und ein Drittel der Fläche. Mit 13 Mrd. € erreicht das BIP etwas mehr als ein Drittel des ukrainischen (36,2 Mrd. €)<sup>77</sup>. Beim Handel mit der EU erzielte Belarus 2002 daher in absoluten Werten nur knapp ein Viertel des ukrainischen Niveaus. 1995 waren es noch über 38%. Dies bestätigt die deutlich stärkere Umorientierung der Ukraine auf die EU in den letzten Jahren als dies bei Belarus der Fall war. Trotz dieser Entwicklung ist der belarussische EU-Handel pro Kopf aber immer noch größer als derjenige der Ukraine. Dies zeigt, dass Belarus durchaus eine günstige Voraussetzung für die Steigerung des Handels mit der EU hatte.

**Tabelle 3 Anteil der EU, Russlands und der GUS an den Im- und Exporten der Ukraine und Belarus in v.H.**

	Ukraine 2003					Belarus 2002				
	EU-15	EU+	EU-25	Russland	GUS	EU-15	EU+	EU-25	Russland	GUS
Exporte	19,8	14,3	34,1	18,7	26,2	17,7	15,4	33,1	50,1	55,1
Importe	24,3	9,4	33,7	37,6	50,0	16,4	5,4	21,8	65,0	69,2
	Ukraine 1995					Belarus 1995				
	EU-15	EU+	EU-25	Russland	GUS	EU-15	EU+	EU-25	Russland	GUS
Exporte	12,4	9,2	21,6	43,4	52,0	12,2	15,8	28,0	44,4	62,3
Importe	15,0	8,2	23,2	51,3	62,9	16,6	10,5	27,1	53,3	66,1

Quelle: errechnet aus Statkomitet SNG. *Sodružestvo Nezavisimych gosudarstv v 1995 gody*, Moskva 1996, S. 63f und v 2002 gody, Moskva 2003, S. 92f. State Statistics Committee of Ukraine, *Ukraine in Figures in 2003*, Short Statistical Reference, Kyiv 2004, S. 142 f.

Die überdurchschnittliche Dynamik des Handels der Ukraine mit der EU führte dazu, dass der Anteil der EU am gesamten Außenhandel in diesem Zeitraum merklich gestiegen ist. Gleichzeitig ist derjenige der GUS und insbesondere Russlands gesunken. Dies gilt insbesondere für die Exporte, trotz der geringen Konkurrenzfähigkeit vieler Produkte. Bei den Importen vollzieht sich wegen der Energieabhängigkeit von Russland und Turkmenistan die regionale Umstrukturierung der ukrainischen Bezüge deutlich langsamer. Auf Energieträger entfielen 2003 mehr als fast 40% der ukrainischen Gesamtimporte.<sup>78</sup> Der Anteil der Kategorie Mineralische Produkte, die die Brennstoffe umfassen und fast ausschließlich aus Russland und Turkmenistan importiert werden,

<sup>77</sup> [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/ukraine/intro/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm). [www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/belarus/intro/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/belarus/intro/index.htm). eigene Berechnungen.

<sup>78</sup> Vgl. DKSU, *Ukraina u cifrach u 2003 rozi*, Kiiv, 2004, S. 147.

beträgt an den Importen aus der GUS 74%<sup>79</sup>, im Handel mit Russland waren es 2001 661,4%. Maschinen und Ausrüstungen, Beförderungsmittel u.s.w. erreichten im Handel mit Russland lediglich etwas mehr als 17%. Bei den ukrainischen Lieferungen nach Russland dominierten Unedle Metalle mit 26,3%, Maschine und Ausrüstungen erreichen ein Fünftel und Beförderungsmittel 6,6%.<sup>80</sup>

Von der Umorientierung des Handels auf die EU haben von den EU-15 Staaten vor allem Deutschland und Italien profitiert. Die Steigerung der Anteile bei Frankreich und Österreich waren etwas geringer.

Tabelle 4 Regionale Außenhandelsbeziehungen Ukraine

	Export			Import		
	1996	2000	2003	1996	2000	2003
GUS	51,4	30,9	26,2	63,4	57,6	50,0
Russland	38,7	24,1	18,7	50,1	41,7	37,6
Europa	24,8	32,1	39,7	26,4	30,8	35,5
EU-25	21,2	30,9	34,1	24,3	28,2	33,7
Österreich	0,7	1,1	1,1	1,0	1,1	1,4
Deutschland	2,9	5,1	6,2	6,1	8,1	9,9
Frankreich	0,8	0,8	0,7	1,4	1,7	2,3
Italien	2,4	4,4	5,5	1,9	2,5	2,8
Polen	2,5	2,9	3,3	2,9	2,2	3,5
Tschechien	1,0	1,3	0,9	1,4	1,2	1,4
Slowakei	1,6	1,6	1,3	1,0	0,9	0,9
Ungarn	2,6	2,2	3,7	1,4	1,2	1,2
Baltische Staaten	1,8	2,1	3,8	1,6	1,6	1,1
Asien	18,8	23,6	23,4	3,8	6,0	8,6
Amerika	4,2	8,4	5,3	5,3	4,2	4,5
USA	2,6	5,0	3,1	3,2	2,6	2,2
Afrika	1,5	5,0	5,4	0,8	1,0	1,1

DKSU, Ukraina u cifrach u 2003 roci, Kiiv, 2004, S. 144ff., eigene Berechnungen.

Die Handelsanteile Belarus' zeigen, dass es zu keiner wesentlichen regionalen Umstrukturierung der Handelsströme gekommen ist. Seit 1995 hat der Anteil der GUS an den belarussischen Importen sogar noch deutlich auf nun fast 70 % zugenommen. Bei den Exporten ist der Anteil jedoch um etwa 7 Prozentpunkte, auf allerdings immer noch

<sup>79</sup> Vgl. DKSU, Ukraina u cifrach u 2003 rozi, Kiiv, 2004, S. 147.

<sup>80</sup> Vgl. Vgl. Clement, H., Repegather A. und Troschke M. Entwicklung der Handelsbeziehungen und handelspolitischen Regelungen zwischen den GUS-Staaten und ihre Rückwirkungen auf den Ost-West-Handel, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München (Working papers) Nr. 246, März 2003, S. 128.



hohe 55% gesunken. Etwa 90% des GUS-Handels entfällt dabei allein auf Russland, wobei die Energieimporte wiederum eine dominierende Rolle spielen.

Trotzdem hat Belarus bei den Exporten eine deutliche Steigerung des Anteils der Lieferungen in die EU-15 zu verzeichnen, der ganz zu Lasten der GUS ging. Aber immer noch liegt der Anteil der EU-15 unter einem Fünftel. Der Anteil der EU-15 bei den Importen bewegt sich in dieser Zeit konstant bei etwa einem Sechstel.

Beide Staaten waren 2002 bzw. 2003 in ihrem Außenhandel noch nicht übermäßig stark mit der EU verflochten. Besonders deutlich wird dies, wenn man die Werte mit den ostmitteleuropäischen Ländern vergleicht, die die regionale Umstrukturierung ihres Handels auf die EU nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Weltwirtschaftssystems rapide vollzogen und Anteile von 50-60% erreichten. Selbst Russland ist weit stärker auf die EU ausgerichtet. Es setzt, obwohl es der Hauptlieferant von Energie ist, nur noch 15,7% seiner Exporte in der GUS ab und bezieht 20,1% seiner Importe von dort.<sup>81</sup> Der Handel mit der EU erreichte dagegen 2002 bereits 44%, sowohl bei den Im- als auch bei den Exporten.<sup>82</sup>

### **3.3 Unterschiedliche Bedeutung des Handels für die EU und die beiden Staaten**

Aufgrund der stark von einander abweichenden Wirtschaftskraft der EU und der beiden Staaten kommt den Handelsbeziehungen für beide Seiten eine unterschiedliche Bedeutung zu. Mit einer Bevölkerung von 380 Mio. war bereits die EU-15 ein enormer Wirtschaftsraum. Die Einwohnerzahl der Ukraine erreicht davon gerade einmal 12,6% und die von Belarus 2,6% der EU-15. Die Wirtschaftsleistung beider Staaten in Bezug auf die EU-15 liegt in Kaufkraftparitäten gerechnet bei der Ukraine bei weniger als 3%, bei Belarus unter einem Prozent. Zu den offiziellen Wechselkursen berechnet, liegen die Werte weit unter einem Prozent. Darauf ist auch zurückzuführen, dass die EU-15 für die Ukraine und Belarus zwar der weitaus wichtigste Handelspartner außerhalb der GUS ist und bei den ukrainischen Exporten sie bereits den ersten Platz erobert hat, für die EU beide Länder aber nur marginale Handelspartner darstellen. Belarus erreicht lediglich 0,1% des EU-Außenhandels, die Ukraine 0,3%. Die Beziehungen sind also extrem asymmetrisch. Ohne die Bedeutung der Staaten als Nachbarn und Transitländer für die Energieversorgung würde ihnen, gemessen an diesen Anteilen, für die EU wirtschaftlich sicher keine größere Bedeutung zukommen.

---

<sup>81</sup> Vgl. Angaben der Zentralbank Russlands, [www.cbr.ru/eng/statistics/credit\\_statistics/print.asp?file=trade\\_e.htm](http://www.cbr.ru/eng/statistics/credit_statistics/print.asp?file=trade_e.htm). Eigene Berechnung.

<sup>82</sup> Errechnet aus Goskomstat of Russia, *Russia in figures*, official publication, 2003, Moscow 2003, S. 364ff.

### 3.4 Strukturelle Lieferschwäche der beiden Staaten behindert den Handelsausbau

Die bisherige Schwäche des Handels wird vor allem durch die Exportstruktur der Ukraine und Belarus bedingt.

Die belarussischen Lieferungen in die EU bestanden 2001 hauptsächlich aus Spinnstoffen und Waren daraus (25,1%), Holz und Holzwaren (16,5%) sowie Unedlen Metallen und Waren daraus (14,35%). Auf der Exportseite der EU-15 dominierten mit 31,9% Maschinen und Ausrüstungen sowie 16,6% Beförderungsmittel. Erzeugnisse der chemischen Industrie folgten mit 10,8%. Der hohe Anteil von 10,6% von Spinnstoffen und Waren daraus bestätigt die große Bedeutung der Lohnveredlung in diesem Bereich.

Etwa ein Viertel der ukrainischen Lieferungen in die EU bestanden dagegen 2001 aus unedlen Metallen. Weitere 22,4% nahmen Mineralische Stoffe ein, und knapp 12 % entfielen auf Spinnstoffe und Waren daraus. Etwa ein Achtel der ukrainischen Lieferungen waren agrarischen Ursprungs, während die Lieferungen von industriellen Fertigwaren noch keine 10% erreichten. Diese waren dagegen bei den Lieferungen der EU-15 mit etwa der Hälfte vertreten. Erzeugnisse der chemischen Industrie steuerten gut 11% bei und Spinnstoffe und Waren daraus ein gutes Zehntel, was wiederum auf die große Bedeutung der Lohnveredlung hinweist.

Die Handelsstrukturen wurden in einem eigenen Gutachten intensiv untersucht und wird hier daher nicht noch einmal dargestellt.<sup>83</sup>

Von weiterhin großer Bedeutung sind aber die beiden Staaten für die europäische Energiepolitik als Transitländer für Kohlenwasserstoffe aus Russland und Zentralasien. Die Erdöl- und Erdgasleitungen laufen über die Territorien dieser Staaten. Über sie bezieht die EU etwa ein Drittel des Imports von Kohlenwasserstoffen.

### 3.5 Veränderter Status durch die Erweiterung

Durch die neuen Mitgliedsstaaten der EU (NMS), die unmittelbare Nachbarn dieser beiden Staaten sind, erhöht sich der Handelsanteil der EU beträchtlich.

Bereits 2003 erreichte die EU-25 mit insgesamt einem Drittel bei der Ukraine und gut einem Viertel bei Belarus einen bedeutenden Anteil am Außenhandel. Für die Ukraine hatte die EU-25 die GUS als Abnehmer von Waren bereits deutlich überflügelt. Der EU-25-Anteil ist auch schon fast doppelt so hoch wie der Anteil Russlands an den ukrainischen Exporten.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Vgl. Clement, H., Reppegather A. und Troschke M. Entwicklung der Handelsbeziehungen und handelspolitischen Regelungen zwischen den GUS-Staaten und ihre Rückwirkungen auf den Ost-West-Handel, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München (Working papers) Nr. 246, März 2003.

<sup>84</sup> Vgl. Abbild 2.

Abnehmer ukrainischer Waren sind 2003 unter den NMS vor allem die Baltischen Staaten mit zusammen 3,8% der ukrainischen Exporte, Ungarn mit 3,7 und Polen mit 3,3%. Dies zeigt, dass die Ukraine mit diesen Staaten ein deutliches Wachstumspotential im Außenhandel besitzt. Die Anteile am ukrainischen Export sind bei diesen Ländern nach 2000 deutlich gestiegen, was gegen die These spricht, dass die EU-Annäherung dieser Staaten den Handel der Ukraine negativ beeinflussen würde. Bereits in der Vor-eintrittsphase wurden die ukrainischen Exporte deutlich stimuliert. Auf Seiten der ukrainischen Importe ist die Dynamik mit Ausnahme Polens, das auch die Lieferungen in die Ukraine in den letzten Jahren stark steigerte, allerdings nicht so groß. Die Anteile der NMS stagnierten oder gingen z. T. zurück. Die unmittelbare Nachbarschaft zur Ukraine und die günstige Wirtschaftsentwicklung in Polen und der Ukraine beschleunigt seit 2000 deren Handelsaustausch, der sich nach dem Zusammenbruch des protektionistischen Handelssystems des RGW im Rahmen der Westorientierung des polnischen Handels deutlich verringert hatte. Als unmittelbarer Nachbar der Ukraine wird Polen auch weiter von der Öffnung und dem Wirtschaftswachstum in der Ukraine profitieren.

Bei den ukrainischen Importen ist die GUS weiterhin der dominierende Handelspartner. Mit einem Drittel erreicht die EU-25 inzwischen aber einen bedeutenden Anteil. Von 1996 bis 2003 hat auch dieser sich um über 9 Prozentpunkte erhöht.

Für Belarus nimmt die Bedeutung der EU-25 ebenfalls beträchtlich zu. 2002 war die EU-25 mit einem Anteil von einem Drittel der weitaus wichtigste Abnehmer von Waren außerhalb der GUS, die mit über 55% aber weiterhin der dominierende Handelspartner bleibt. Bei den Importen ist die Dominanz der GUS noch ausgeprägter. Nur gut ein Fünftel der belarussischen Importe kam von der EU-25 gegenüber knapp 70% aus der GUS. Mit anderen Ländern handelt Belarus viel weniger als die Ukraine.

Seit der Erweiterung der EU am 1. Mai 2004 haben sich die Bedingungen für die Handelsbeziehung beider Staaten zu den NMS wesentlich verbessert. Nun ist die Zollunion auf die neuen Mitgliedsstaaten ausgeweitet, und sie übernehmen die Standards und Regeln der EU.

Davon können beide Staaten als Nachbarn erheblich profitieren, da

- das protektionistische Potential der NMS insgesamt abnimmt.<sup>85</sup>
- die EU-Gemeinschaftszölle der EU mit 4,4% deutlich niedriger als die bisherigen durchschnittlichen nationalen Zölle der NMS sind.<sup>86</sup> Ausnahme sind allein die baltischen Staaten, mit denen die Ukraine ein Freihandelsabkommen hatte.
- für die Exporte der beiden Länder nun die gleichen Standards und Regeln gelten wie bei den Exporten in die EU-15. Dies bringt Kostenvorteile.
- von der EU-Erweiterung Wachstumsimpulse für die gesamte EU erwartet werden. Davon können die beiden Staaten als neue Nachbarn in ihrem Handel mit der EU-25 profitieren. Sie exportieren auf einen einheitlichen, anspruchsvollen und stärker wachsenden Markt von 450 Mio. Einwohner mit einer relativ hohen Kaufkraft.

---

<sup>85</sup> Vgl. [www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/ukraine/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/ukraine/index_en.htm).

- mögliche Nachteile aus dem zu erwartenden Rückgang des legalen und illegalen Grenzhandels und bei einigen Produkten durch die oben angeführten Effekte deutlich überkompensiert werden. Günstige Visaregelungen, wie sie vereinbart wurden, und der weitere Aufbau von Euroregionen werden die wirtschaftliche Entwicklung verbessern bzw. einen Niedergang in diesen Regionen verhindern. Kurzfristig ist der Reiseverkehr an diesen Grenzen nach Presseberichten allerdings stark zurückgegangen. Inzwischen scheint sich die Lage aber zu verbessern. Bereits 1 Mio. Ukrainer haben ein polnisches Visum, das kostenlos ist, erhalten. Polen können ohne Visum in die Ukraine einreisen. Es ist bereits daran gedacht, für Ukrainer ein Fünfjahresvisum für Polen einzuführen.<sup>87</sup>

Die Ukraine und Belarus sind die wichtigsten Transitländer für Energie aus Russland und Zentralasien. Daher sind stabile Regelungen für diesen Transit von höchster Bedeutung auch für die EU.<sup>88</sup>

<sup>86</sup> Vgl. DowJones VWD News, russland aktuell, 4. 5. 2004. Eine detailliertere Aufstellung der Zölle geben Astrov und Havlik:

**Zollsätze der CEEC-8 und der EU-15**

	Durchschnitt	Landw. Prod.	Holz, Papier	Textilien Bekleidung	Leder, Schuhe u.s.w.	Metalle	Chemische Produkte
CEEC-8	6,5	16,6	4,8	7,9	5,4	3,8	3,8
EU-15	4,4	5,9	1,8	8,4	4,2	2,3	4,7
	Transportausrüstungen	Nichtelek. Maschinen	Elekt. Maschinen	Mineral. Produkte	Verarbeitete Waren	Fisch u. Fischereiprodukte	Petroleum
CEEC-8	6,8	4,1	4,4	3,8	5,1	7,5	2,3
EU-15	4,1	1,7	2,5	2,0	2,5	11,6	3,1

Vasily Astrov, Peter Havlik, European Union, Russia and Ukraine: Creating New Neighbourhoods, wiiw Research Reports , No. 305, April 2004, S. 13.

<sup>87</sup> Vgl. u. a. DW-Radio, 11. 8. 2004. ukrainisch.

<sup>88</sup> Es kommt jährlich zu entsprechenden Abkommen. Z. B. einigte sich die Ukraine im Juli 2004 mit Russland darauf, dass 2005 über das Territorium der Ukraine 112 Mrd. cbm Erdgas transportiert werden, was eine Erhöhung um 2 Mrd. cbm bedeutet. Die Transitgebühren betragen 1,09 USD je 1000 cbm für 100 km. Der Gaspreis für die Ukraine wurde auf 50 USD je 1000 cbm festgelegt. Gazprom wird den Transitservice mit 23 Mrd. cbm ausgleichen und die Differenz in bar bezahlen. Die russische Seite garantiert auch den Transit von 37 Mrd. cbm Erdgas aus Zentralasien an die Ukraine. Verringert sich die Lieferung aus Zentralasien unter 34 Mrd. cbm, wird Gazprom die Lieferung entsprechend erhöhen. Wird Erdgas von der Ukraine aus weiter exportiert, wird eine Exportabgabe von 100 USD je 1000 cbm fällig. Befreit davon sind 6 Mrd. cbm. Vgl. NfA vom 12. 7. 2004. Ein ähnliches Abkommen war bereits für 2004 vereinbart worden. Die Preise in dem neuen Abkommen haben sich nicht verändert. Vgl. vwd: gus-republiken, 8. 9. 2003.

## 4. Wie weit könnten die beiden Staaten die wirtschaftlichen Kriterien von Kopenhagen erfüllen?

### 4.1 Die Kopenhagen-Kriterien

In diesem Abschnitt wird hypothetisch untersucht, inwieweit Belarus und die Ukraine zum derzeitigen Zeitpunkt die wirtschaftlichen Kriterien für einen Beitritt zur EU (Kopenhagen-Kriterien) erfüllen würden. Die EU setzt für den Beitritt die Existenz einer funktionsfähigen Marktwirtschaft voraus und verlangt, dass die Wirtschaft dem Wettbewerbsdruck des gemeinsamen Marktes standhalten kann. Diese recht allgemeinen Anforderungen wurden durch verschiedene Subkriterien näher spezifiziert, die in Tabelle 5 aufgelistet sind. Die makroökonomische Stabilität, die in der Tabelle 4 nur unter Funktionsfähigkeit aufgeführt wird, wird gleichzeitig auch als Kriterium für die Wettbewerbsfähigkeit genannt.

Tabelle 5 **Wirtschaftliche Kriterien der Beitrittsfähigkeit**

„funktionierende Marktwirtschaft“	„dem Wettbewerbsdruck standhalten“
Makroökonomische Stabilität einschl. Preisstabilität, tragfähige Finanzen und Zahlungsbilanz	Ausreichendes Human- und Sachkapital einschl. Infrastruktur, Bildung und Forschung
Preis- und Außenhandelsliberalisierung	Handelsverflechtung mit der EU
Keine nennenswerten Schranken für Marktzutritt und Marktaustritt	Ausreichender Anteil von KMU
Ausreichend entwickeltes Finanzsystem	Einfluss der Politik auf Wettbewerbsfähigkeit einschl. KMU Förderung, Subventionen usw.
Existenz eines Rechtssystems (besonders Eigentumsrechte) und seine Durchsetzung	
Breiter Konsens über Wirtschaftspolitik	

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der „Agenda 2000, Eine stärkere und erweiterte Union“, Europäische Kommission, Juli 1997.

Im folgenden wird auf die einzelnen Punkte eingegangen. Die letzten beiden Punkte jeder Spalte werden im Rahmen der Zusammenfassung behandelt, da das Verhältnis von Politik und Wirtschaft das Wirtschaftssystem in beiden Ländern, wenn auch auf unterschiedliche Art, prägt.

#### 4.1.1 Makroökonomische Stabilität

Belarus verzeichnete, wie die anderen Transformationsländer, nach 1990 einen Rückgang der Produktion, der allerdings weniger stark war als im Durchschnitt der GUS-Staaten. Schon 1996 begann die Wirtschaft wieder zu wachsen und hat 2002 wieder das Niveau von 1989 erreicht. Allerdings handelt es sich hierbei um ein Wachstum, welches in hohem Maße durch administrative Mittel gesteuert und gelenkt wird. Es ist fraglich, ob die Preise in Bezug auf die Produktpalette und die Qualität Marktkräfte widerspiegeln. Die relativen Preise sind aber eine wesentliche Determinante des gemessenen BIP-

Wachstums. Verzerrte Preise verzerren auch die Angaben über das Wachstum. Die Vermeidung von grundlegenden marktwirtschaftlichen Reformen und die ausgebliebene Restrukturierung haben zwar einerseits zu geringeren Verwerfungen in der Transformationsperiode geführt, andererseits stehen diese Umstrukturierungen mit ihren temporär negativen Wirkungen auf die Produktion noch aus.

Tabelle 6 **Gesamtwirtschaftliche Indikatoren von Belarus**

	2000	2001	2002	2003	2004
BIP Wachstum in %	5,8	4,7	5,0	6,8	6,0
Inflation, Konsumentenpreise, Jahresdurchschnitt %	186,6	61,4	42,6	28,5	19,3
Budgetsaldo in % des BIP	-0,1	-1,9	-1,8	-1,4	-1,8
Leistungsbilanzsaldo in % des BIP	-3,2	-3,2	-2,1	-3,0	-3,2
Bruttoreserven in Importmonaten	0,5	0,5	0,6	0,5	
Arbeitslosigkeit %	2,1	2,3	3,0	3,1	

Quelle: EBRD, Transition Report 2004, S. 105

Nachdem die Wirtschaft der Ukraine fast 10 Jahre ständig geschrumpft ist, stellte sich 2000 ein Wachstum ein, welches sich in den nächsten Jahren auf hohem Niveau fortsetzte. Doch das BIP liegt noch immer weiter unter dem Niveau von 1989. Es lag 2004 bei 55% des Niveaus von 1989. Die Ukraine müsste über 10 Jahre jährlich um 6% wachsen, allein um wieder das Ausgangsniveau zu Beginn der Transformation zu erreichen. Auch die Inflation konnte deutlich zurückgeführt werden. Der Anstieg der Inflation in der Ukraine in diesem Jahr ist im wesentlichen eine Folge der Wahlgeschenke im Präsidentschaftswahlkampf.

Die Ukraine weist seit einigen Jahren einen Leistungsbilanzüberschuss auf, der notwendig war, um die anfänglich außerordentlich niedrigen internationalen Reserven aufzustocken. Mit einem Niveau von über drei Importmonaten sind sie aber mittlerweile als ausreichend anzusehen. Man sollte erwarten, dass die Ukraine wie die anderen Transformationsländer mittelfristig dazu übergeht, in höherem Maße Kapital- und Technologiegüter zur Restrukturierung ihrer Wirtschaft einzuführen. Dieses würde mittelfristig ein Leistungsbilanzdefizit erwarten lassen.

Die makroökonomischen Kennziffern für Belarus sind deutlich weniger aussagekräftig als für die Ukraine. So ist das ausgewiesene Budgetdefizit sicher zu niedrig angesetzt, da ein beträchtlicher Teil der Ausgaben durch administrativ verordnete Kredite des Bankensystems ersetzt wird. Es gibt wenige Beschränkungen für die Fiskalpolitik. So ist die Vergabe von Krediten der Zentralbank an den Staat nicht ausgeschlossen wie in den meisten Ländern einschließlich der Ukraine.

Auch die Ergebnisse der Leistungsbilanz sind schwer zu interpretieren. Belarus profitierte lange von niedrigen Energiepreisen aus Russland<sup>89</sup> und hat darüber hinaus sub-

<sup>89</sup> Vergleiche Abschnitt 6.3.

stantielle Kredite von Russland bekommen, was die außenwirtschaftliche Stabilität zwar verbessert, aber wenig über die belarussische Außenposition unter Bedingungen einer Marktwirtschaft sagt. Die internationalen Reserven in Belarus sind extrem niedrig, was den Wechselkurs anfällig für Störungen macht.

Tabelle 7 **Gesamtwirtschaftliche Indikatoren der Ukraine**

	2000	2001	2002	2003	2004
BIP Wachstum in %	5,9	9,2	4,8	9,4	12,3
Inflation, Konsumentenpreise, Jahresdurchschnitt %	28,2	12,0	0,8	5,2	8,1
Budgetsaldo in % des BIP	-1,3	-1,6	0,5	-0,7	-2,0
Leistungsbilanzsaldo in % des BIP	4,7	3,7	7,7	5,8	9,6
Bruttoreserven in Importmonaten	0,9	1,7	2,4	2,9	
Arbeitslosigkeit %	4,2	3,7	3,8	3,6	

Quelle: EBRD, Transition Report 2004, S. 193

Betrachtet man die Zahlen in den Tabellen 6 und 7, so scheint alles dafür zu sprechen, den beiden Ländern makroökonomische Stabilität zuzusprechen. Jedoch steht hinter diesen Zahlen eine in Teilen noch unreformierte Wirtschaft. Über kurz oder lang werden diese Reformen durchgeführt werden müssen, was wahrscheinlich mit temporären Wachstumseinbußen erkaufte werden wird. Weiterhin ist nicht klar, inwieweit die Stabilität durch Substanzverzehr, z.B. der Infrastruktur, erkaufte ist. Für Belarus sind besondere Zweifel angebracht, da aus makroökonomischen Daten nur dann Aussagen über die Stabilität getroffen werden können, wenn diese Daten Ausdruck von Marktkräften sind. Da dies nur in begrenztem Umfang zutrifft, kann man aus den Daten auch nicht auf ein makroökonomisches Gleichgewicht schließen. Unter freien Marktbedingungen würden sich sehr wahrscheinlich in Belarus völlig andere makroökonomische Proportionen ergeben.

Für die Ukraine sind die Daten aussagefähiger. Das Wachstum wurde in den letzten Jahren vor allem von steigenden Preisen im Eisen- und Stahlbereich, aus denen im wesentlichen ihre Exporte gespeist werden, unterstützt. Die Einschätzung der Stabilität der ukrainischen Wirtschaft zeigte sich in steigenden Kreditratings. Die Ukraine wurde im November 2004 von Standard&Poors mit B+ bewertet.

Zusammenfassend lässt sich die Entwicklung in der Ukraine mit folgender Hypothese kennzeichnen. Ende der neunziger Jahre haben finanziell starke und politisch gut vernetzte Gruppen, deren Vermögen aus der Übernahme früheren Staatseigentums entstand, durchgesetzt, dass nunmehr die größten Auswüchse der Aneignung von Vermögen und Nichteinhaltung von Verträgen und Verpflichtungen (einschl. Steuerverpflichtungen) beschnitten wurden. Es wurden verbesserte Regeln der Wirtschaftstätigkeit eingeführt, so dass die bislang bestehende Ineffizienzen in Teilen der Wirtschaft abgebaut wurden. Die Aufrechterhaltung der Regeln wird allerdings nicht dem Markt überlassen und durch ein transparentes Informationssystem abgesichert, sondern wurde mit administrativer Kraft und Marktmacht durchgesetzt. Die Formulierung der Regeln wird stark

von privatwirtschaftlichen Interessen bestimmt. Marktwirtschaftliche Mechanismen sind noch immer in großen Teilen der Wirtschaft außer Kraft gesetzt, da finanzstarke und politisch machtvolle Gruppen sich dem Wettbewerb entziehen können. Es ist kaum vorherzusagen, wie lange eine solche clanwirtschaftliche Steuerung der Wirtschaft erfolgreich durchgeführt werden kann oder ob ein Übergang zu einem dezentralen transparenten Marktsystem erfolgt. Andere Länder z.B. in Asien haben gezeigt, dass Wirtschaften, die stark von vergleichsweise kleinen Gruppen beherrscht werden, trotzdem über mehrere Jahre erstaunliche makroökonomische Stabilität und Wachstum aufweisen können. Solche Stabilität entspricht allerdings nicht dem Kopenhagen Stabilitätskriterium, welches eine makroökonomische Stabilität fordert, die sich in einem weitgehend dezentralen, transparenten marktwirtschaftlichen Umfeld einstellt.

Nach den Ereignissen in der Folge der Präsidentschaftswahlen am 21. November 2004 hat sich das Bild in der Ukraine gründlich gewandelt. Der politische Kampf ist auch ein Kampf um die Einführung einer transparenten Marktwirtschaft. Die Folgen des „Aufstandes“ werden sich kurzfristig negativ in den Makrodaten niederschlagen, mittel und langfristig, wenn die marktwirtschaftlichen Kräfte sich durchsetzen, aber zu einem höheren Wachstum führen.

#### *4.1.2 Preis- und Außenhandelsliberalisierung*

Die Preisliberalisierung wurde in der Ukraine schon recht früh weitgehend durchgesetzt. Seit Mitte der neunziger Jahre ist die Mehrzahl der Preise frei. Wie in anderen Ländern gibt es noch Ausnahmen vor allem bei den kommunalen Dienstleistungen inkl. Energiepreise für Haushalte, Mieten, Heizung usw. Immer wieder kommt es auch zu staatlichen Eingriffen, wenn auf Teilmärkten, wie für Benzin oder Brot, als zu hoch erachtete Preissteigerungen eintreten. Insgesamt kann man aber von weitgehend liberalisierten Preisen sprechen. Die EBRD bewertet die Ukraine mit der guten Note 4, was nur wenig unter der 4+ für komplette Preisliberalisierung (ohne Wohnungen, Transport und natürlichen Monopolen) liegt. Im Gegensatz dazu sind die Preise in Belarus noch stärker administrativ beeinflusst, was sich in einer EBRD-Bewertung mit 3- niederschlägt.

Die Hindernisse beim Außenhandel sind bedeutender. Aber auch hier hat die Ukraine bereits früh eine weitgehende Liberalisierung der Leistungsbilanz und der Kapitalbilanztransaktionen zugelassen. Letzteres war nicht ohne Einfluss auf die Währungskrise in 1998. Doch andererseits erfüllen beide Länder noch nicht die Aufnahmebedingungen für die WTO. Für das Außenhandels- und Wechselkurssystem vergibt die EBRD 2003 für die Ukraine die Note 3, während Belarus schlechter mit 2+ bewertet wird. Die Bewertung des Fraser Institutes vergibt im Rahmen ihres Index „Freedom of the World“ Noten von 1 bis 10, wobei die höchste Note wirtschaftliche Freiheit bedeutet. Im Gesamtergebnis erreicht (allerdings für 2002) die Ukraine einen Wert von 7,3, was zwar unter dem Durchschnitt der neuen EU-Mitglieder (EU-8) aber über dem Index der Kandidatenländer Bulgarien, Kroatien und Rumänien liegt. Bei der Bewertung der Subkomponenten erhält die Ukraine jeweils die schlechtesten Noten bei verborgenen Importhindernissen und administrativen Barrieren. Belarus wurde vom Fraser Institut nicht bewertet.



Tabelle 8 **Bewertungen der Freiheit im Außenhandel 2002**

	Ukraine	EU-8 / 3 Kandidaten*
Fraser: Einnahmen aus Handel	9,4	
Fraser: Zollsatz	7,9	
Fraser: Verborgene Importhindernisse	3,8	
Fraser: Kosten der Importe	7,5	
Fraser: Administrative Barrieren	5,7	
Fraser: Freiheit des Handels insgesamt	7,3	7,95 / 6,67
EBRD: Handels- und Wechselkurssystem	3	4+ / 4

\* ungewichteter Durchschnitt

Quellen: Economic Freedom of the World: 2004 Annual Report <http://www.freetheworld.com/>; EBRD, Transition Report 2003.

Dieser Bewertung der offiziellen Regelungen im Außenhandel muss allerdings die Praxis gegenübergestellt werden. Die hohe Korruptionsanfälligkeit beider Länder hat sich in den letzten Jahren nicht verbessert. 2004 wurde Belarus unter 146 Ländern auf Platz 74 und die Ukraine noch schlechter auf Platz 125 eingestuft.<sup>90</sup> Ein großer Teil dieser Korruption kommt im Außenhandel zum Tragen. Zum einen werden durch Bestechung die Einhaltung bestehender Regeln beschleunigt oder unangemessene Verzögerungen vermieden. Zum anderen werden aber auch mit Hilfe von Zahlungen bestehende Regelungen umgangen. Naturgemäß ist es schwierig, den Umfang dieser Verletzungen der Außenhandelsfreiheit zu quantifizieren. Anekdotische Evidenz weist aber darauf hin, dass es sich hierbei nicht um Einzelfälle handelt, so dass insgesamt die Außenhandelsliberalisierung wohl skeptischer bewertet werden muss als in den von der EBRD vergebenen Noten, die sich im wesentlichen auf die formalen Regelungen beziehen.

Neben der Korruption und der Verquickung von Staat und Wirtschaft ist auch die große Schattenwirtschaft eine wesentliche Komponente der ukrainischen Wirtschaft. Die offizielle Statistik des BIP versucht die Schattenwirtschaft einzubeziehen. Etwa 20% des ausgewiesenen BIP werden der Schattenwirtschaft zugerechnet. Verschieden Methoden legen jedoch den Schluss nahe, dass der Anteil der Schattenwirtschaft in der Ukraine deutlich höher ist. Das offizielle BIP müsste nochmals um 20 – 25% erhöht werden, um auch die nicht-offiziellen wirtschaftlichen Aktivitäten zu erfassen.<sup>91</sup> Insgesamt arbeitet damit fast die Hälfte der Wirtschaft außerhalb der offiziellen Regeln. Damit liegt der Anteil der Schattenwirtschaft in der Ukraine deutlich höher als in den meisten anderen Transformationsländern. Aussagen über die zeitliche Entwicklung dieses Anteils sind kaum möglich. Einige Anzeichen deuten darauf, dass sich dieser Anteil in den letzten Jahren nicht weiter erhöht hat.

<sup>90</sup> Transparency International, Corruption Perception Index 2004.

<sup>91</sup> Vgl. IMF, IMF Country Report No. 03/173, Ukraine: Selected Issues, June 2003, S. 17 – 23.

#### 4.1.3. Marktzutritt und Marktaustritt

Die für den Wettbewerb entscheidenden Mechanismen des Marktein- und –austritts sind in beiden Ländern noch unzulänglich. Dies zeigt sich, besonders für Belarus, an der langen Dauer, die diese Marktmechanismen im Durchschnitt benötigen. Die EBRD bewertet die Konkursregelungen in Belarus allerdings deutlich näher am internationalen Standard als die Regelungen in der Ukraine. Bei den ukrainischen Regelungen wird hauptsächlich die Konsultationspflicht der Mitarbeiter im Konkursfall bemängelt.

Neben dem formalen Recht ist von großer Bedeutung, inwieweit Konkursregelungen tatsächlich angewendet werden, um ineffektive Unternehmen zu schließen und inwieweit ein Missbrauch (betrügerischer Konkurs) ausgeschlossen ist. Es gab bis in die letzte Zeit in der Ukraine immer wieder Fälle, in denen Konkursverfahren nicht eröffnet oder über lange Zeit hingezogen wurden.<sup>92</sup> Ebenfalls gab es Fälle von betrügerischem Konkurs, bei denen die Vermögen verschoben wurden. Inwieweit diese anekdotische Evidenz verallgemeinert werden kann, bleibt unklar. Wichtig ist jedoch, dass solche Fälle Unsicherheit in den Erwartungen erzeugen und allein dadurch bereits Marktein- und austritt behindern.

In Belarus dürfte Zahlungsunfähigkeit ebenfalls in vielen Fällen nicht zum Konkurs führen. Mitte 2004 hatten 60% der Unternehmen überfällige Schulden.<sup>93</sup> 31% der Unternehmen machten in dieser Zeit Verluste.

Tabelle 9: **Aufwand für Markteintritt und Marktaustritt**  
Januar 2004

	Belarus	Ukraine	OECD
<b>Markteintritt</b>			
Anzahl der Prozeduren	16	15	6
Zeit (Tage)	79	34	25
Kosten (% des Pro-Kopf-Einkommens)	25,3	17,6	8,0
Mindestkapital (% des Pro-Kopf-Einkommens)	44,3	113,9	44,1
<b>Marktaustritt</b>			
Zeit (Jahre)	5,8	2,6	1,7
Kosten (% des Vermögens)	4	18	6,8
Rate der Forderungsbegleichung (Cents pro Dollar)	11,9	25,5	72,1

Quelle: Doing Business <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/>

#### 4.1.4 Finanzsystem

Die Finanzsysteme können im Vergleich zu anderen Reformfeldern in allen Transformationsländern am langsamsten an die internationalen Standards herangeführt werden. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass in beiden Ländern die Finanzsysteme noch

<sup>92</sup> Für Details siehe: Vincentz, Dodonov, Does Ukraine need more bankruptcies? Issues of market exit in a distressed economy, December 2001 ([www.ier.kiev.ua](http://www.ier.kiev.ua))

<sup>93</sup> <http://www.kay.by/index.php> vom 23.11. 2004

deutlich vom marktwirtschaftlichen Standard entfernt sind. Ein Indikator dafür ist der Umfang der Kreditvergabe in Prozent zum BIP. Das zeigt an, dass die Finanzsysteme eine ihrer originären Aufgaben, nämlich die Überführung von Ersparnissen in Investitionskredite nur begrenzt erfüllen können. Während in Marktwirtschaften der Anteil von Krediten an Private bei 50 - 70% des BIP liegt, erreicht Belarus nur etwa 10% und die Ukraine 2003 fast 25%. Andere Kennziffern der Funktionsfähigkeit des Bankensystems in Tabelle 10 zeigen ein ähnliches Bild. Die Unternehmen sind weiterhin hauptsächlich auf Selbstfinanzierung angewiesen.

Tabelle 10: **Indikatoren der Finanzintermediation 2003**

	Belarus	Ukraine	MOE*
Monetisierungsgrad (Broad Money/BIP)	17,1	36,1	49,3
Kredite in % des BIP	17,8	27,1	31,4
Differenz von Soll- und Haben-Zinsen	6,3	9,8	5,3
Dollarisierung Einlagen in ausl. Währung/Geldmenge	44,2	21,0	n.v.

\* 2002

Quelle: IMF Country Report No. 04/139, Republic of Belarus: Selected Issues, May 2004

In der Ukraine ist allerdings die Intermediationsleistung des Bankensystems in den letzten 3 – 4 Jahren deutlich gestiegen. Sie ist heute vergleichbar mit der Situation in Bulgarien. Die hohe Zahl der Banken 158, davon 19 ausländische, wird sich bei einer zu erwartenden zukünftigen Bereinigung des Bankensektors deutlich verringern.

In Belarus sind fünf der sechs Großbanken in Staatsbesitz. Vier Großbanken, die alle bestimmten Sektoren dienen, sollen auch zukünftig in staatlicher Hand bleiben. Den Banken ist explizit die Aufgabe der gesteuerten Kreditvergabe zugewiesen. Auch den privaten Banken wird empfohlen, dass sie Kredite an Großunternehmen zu Vorzugsbedingungen vergeben. Das Finanzsystem übernimmt Steuerungsfunktionen auf staatliche Anweisungen und quasi-fiskalische Aufgaben.

Andere Finanzmärkte außerhalb des Bankensystems, z. B. Aktienmärkte oder Versicherungen, spielen in beiden Ländern eine sehr geringe Rolle, wobei die Ukraine hierbei allerdings deutlich stärkere Ansätze zur Entwicklung von Finanzinstitutionen des Nicht-Banken Bereichs zeigt.

#### 4.1.5 Rechtssystem

Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten stehen private Eigentumsrechte und die Durchsetzung von Vertragsbedingungen im Vordergrund der rechtlichen Regelungen. In Belarus herrscht überwiegend eine Staatswirtschaft. Nur etwa ein Viertel des BIP wird in privaten Betrieben erwirtschaftet. Die Großindustrie ist fast vollständig in staatlicher Hand. Auch die Privatisierung der kleinen und mittleren Betriebe steht noch am Anfang. Unter dem Gesichtspunkt der Privatisierung ist Belarus nur noch mit Turkmenistan vergleichbar. Beide Länder sind weit von einem privatwirtschaftlichen System entfernt. Dementsprechend kann das Kriterium der privatwirtschaftlichen Sicherung von Eigentumsrechten auf Belarus gar nicht angewendet werden.

In der Ukraine ist dagegen die kleine Privatisierung weitgehend abgeschlossen und die große Privatisierung weit fortgeschritten, wenn auch noch einige hundert Unternehmen auf der Privatisierungsliste, insbesondere im Energiebereich, stehen. Allerdings erfolgte diese Privatisierung bis in die letzte Zeit<sup>94</sup> nicht nach rechtsstaatlichen und transparenten Verfahren. Das Staatsvermögen wurde mit weitgehend intransparenten und oftmals auch illegalen Mitteln an einzelne Gruppen übergeben. Diese Formen der Aneignung des Vermögens wirken noch heute nach. Große Teile der Wirtschaft konnten viele Jahre außerhalb normaler Rechtsnormen arbeiten und es muss vermutet werden, dass dies auch heute noch praktiziert wird.<sup>95</sup>

Ein Kriterium für transparente rechtsstaatliche Eigentumsregelungen sind die Offenlegungspflichten. Die gesetzlich vorgeschriebene Offenlegung von Informationen von Aktiengesellschaften misst sieben Merkmale. In der Ukraine müssen Besitzverhältnisse von Familien, indirekten Besitzern und Nießbrauchberechtigten nicht offengelegt werden. Ebenso besteht kein Recht Informationen über Abstimmungsabkommen der Aktienbesitzer zu erhalten. Externe Rechnungsprüfung, interne Rechnungsprüfung wie auch die Offenlegung von Besitz und Finanzinformationen sind dagegen vorgeschrieben. In Belarus ist dagegen lediglich eine externe Rechnungsprüfung vorgeschrieben, alle anderen genannten Informationen müssen nicht offengelegt werden. Die Registrierung von Eigentum dauert außerordentlich lange. Einige Vergleichsdaten zur Handhabung der Eigentumsrechte sind in Tabelle 11 wiedergegeben.

Tabelle 11 **Schutz der Eigentumsrechte**  
Januar 2004

	Belarus	Ukraine	OECD
<b>Registrierung von Eigentum</b>			
Anzahl der Vorgänge	7	9	4
Zeit (Tage)	231	93	34
Kosten (% des Eigentums)	0,2	4,3	4,9
<b>Schutz des Investors</b>			
Offenlegung	1	3	
<b>Durchsetzung von Verträgen</b>			
Zahl der Vorgänge	28	28	19
Zeit (Tage)	250	269	229
Kosten (% der Schulden)	20,7	11,0	10,8

Quelle: Doing Business <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/>

<sup>94</sup> Siehe die Privatisierung von Kriworozstal im Juni 2004. Vgl. auch „Steel crazy“, The Economist, 29.5.2004, S.64.

<sup>95</sup> Ein Einblick über die Formen der Aneignung von Staatsvermögen, des Einflusses der Politik auf die Wirtschaft und der Bereicherung durch Insider ergab sich im Prozess gegen den Ex-Premierminister Pavel Lazarenko in den USA. Um die Handlungen von Lazarenko als normal und üblich zu dieser Zeit darzustellen, auch wenn sie weit von jeden Rechtsregelungen des Schutzes des Privateigentums entfernt waren, schildern Verteidigung und Zeugen umfassend die ukrainischen Praktiken Mitte der neunziger Jahre. Vgl. Justin Kane, Lazarenko: The Laundry Bill, Transition online, 11 June 2004

#### 4.1.6 Investitionen

Beide Länder hatten am Anfang der Transformation sehr hohe Investitionsquoten. Mit dem Rückgang der Produktion gingen auch die Investitionsquoten drastisch zurück. Die Investitionsquoten in Belarus betragen immer noch über 20%. Bis 2010 will Belarus eine Investitionsquote von 26 –28% erreichen, was zumindest deutlich macht, dass sich die Regierung über die mangelnde Kapitalausstattung im Klaren ist. In beiden Ländern ist der Kapitalstock extrem veraltet, so dass mit hohen Abschreibungen gerechnet werden muss. Daher dürften die Zuwächse zum Kapitalstock eher niedrig sein. Dies gilt insbesondere für die Ukraine, deren Investitionsquote trotz Wachstum noch immer niedrig ist. Auf jeden Fall wird eine Modernisierung des Kapitalstocks für eine wettbewerbsfähige Produktion noch viele Jahre in Anspruch nehmen.

Ausländische Direktinvestitionen sind ebenfalls in beiden Ländern sehr niedrig. Pro Kopf flossen in den letzten 13 Jahren 128 \$ in die Ukraine und 200 \$ nach Belarus. Die Vergleichszahlen für die EU-8 liegen bei 1650\$ und für die südosteuropäischen Länder bei 660 \$ pro Kopf.

Tabelle 12 **Kapitalinvestitionen**  
in % des BIP

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Belarus	26,8	26,7	23,7	25,4	23,8	22,0	21,8
Ukraine	19,8	19,6	19,3	19,7	19,7	19,2	19,8

Quelle: Weltbank, Data Profile von Ukraine und Belarus; IMF Country Report 03/118, Republic of Belarus Statistical Appendix, April 2003; Staatskomitee für Statistik, Ukraina u cifrach, Kiev 2004, S. 38.

Von allen Transformationsländern hat Belarus neben Turkmenistan und Tadschikistan die schlechteste Infrastruktur. Dies gilt für die Elektrizitätsversorgung, Eisenbahn und Wasserversorgung, die von der EBRD mit dem schlechtesten Wert 1 beurteilt werden. Die Lage ist laut EBRD in der Ukraine etwas besser und wird mit 2 bewertet. Trotzdem sind in beiden Ländern riesige Investitionen in der Infrastruktur notwendig, die bisher noch einschneidend die Funktionsfähigkeit und Flexibilität der Unternehmen begrenzen. Von einer ausreichenden Ausstattung mit Kapital im Sinne der Kopenhagen-Kriterien kann in beiden Ländern nicht die Rede sein. Das Bildungssystem bedarf ebenfalls in beiden Ländern, einer grundlegenden Neuorientierung und einer wesentlich verbesserten Ausstattung, wobei in der Ukraine schon einige Fortschritte bei den Lehrinhalten gemacht wurden.

#### 4.1.7. Handelsverflechtungen

Zwischen Belarus und der EU ist kein PCA in Kraft getreten, so dass die Handelsbeziehungen auf Basis der Meistbegünstigungsklausel abgewickelt werden. Der Anteil von Belarus am EU-Außenhandel ist mit 0,1% marginal. Insgesamt hat die EU einen dauer-

haften Handelsbilanzüberschuss mit Belarus von ca. 700 Mio. €. Die Exporte von Belarus in die EU konzentrieren sich auf Agrargüter und Lohnveredelung von Textil und Bekleidung. Dieses zeigt die geringe Wettbewerbsfähigkeit der weißrussischen Produktion, die sich auf einfache arbeitsintensive Produktion spezialisiert.

Mit der Ukraine besteht ein PCA, welches jetzt auch für die 10 neuen EU-Mitglieder gilt. An den Importen der EU-25 hatte 2003 die Ukraine einen Anteil von 0,7% und an den Exporten von 1%. Die Handelsanteile der Ukraine mit der EU sind in den letzten Jahren immer weiter gestiegen. Die EU bezieht vor allem landwirtschaftliche Produkte, Textilien und Bekleidung sowie chemische Produkte und Stahl aus der Ukraine, während sie vorrangig Maschinen exportiert. Als Handelspartner steht die Ukraine an 27ter Stelle mit der EU-25. Der Handelsbilanzüberschuss der EU-25 betrug 2003 3,1 Mrd. €.

Für beide Länder gilt, dass die Exportstruktur wenig für eine wettbewerbsfähige Produktion in den Ländern spricht. Insofern können beide Länder derzeit nicht dem Wettbewerbsdruck eines gemeinsamen Binnenmarktes standhalten. Für Belarus gilt dies sogar noch verstärkt, da nicht sicher ist, ob die heimische Produktion überhaupt in einem entscheidenden Maße durch Marktkräfte gelenkt wird.

#### *4.1.8 Kleine und mittlere Unternehmen (KMU)*

Das Kriterium eines ausreichenden Anteils der KMU in der Wirtschaft basiert auf der Überlegung, dass KMU in besonderem Maße Unternehmertum repräsentieren und einen wesentlichen Beitrag zum Wachstum aber auch zur Beschäftigung bilden. Diese Zusammenhänge wurden für die entwickelten Industriestaaten empirisch bestätigt. In Transformationswirtschaften wäre eine schnelle Entwicklung des KMU-Anteils ein Zeichen für Flexibilität und Unternehmertum. Eine hohe KMU-Aktivität wäre auch ein gutes Indiz dafür, dass ein marktfreundliches unternehmerisches Umfeld herrscht, indem sich Privatinitiative entwickeln kann. Aus diesen Gründen wird auch bei der Wirtschaftspolitik und -förderung ein besonderes Augenmerk auf die KMU gerichtet.

Für Länder wie Belarus und die Ukraine, aber auch für andere Transformationsländer, müssen allerdings weitere Überlegungen eingeführt werden, um die wenigen vorhandenen Daten sinnvoll interpretieren zu können. Werden unter KMU alle unternehmerischen Tätigkeiten bis zu einer gewissen Beschäftigungsgröße z.B. 250 Beschäftigte verstanden, so befinden sich darunter eine große Zahl Ein-Personen-Unternehmen wie auch kleinste Familienbetriebe. Dieses ist in den betrachteten Ländern aus zwei Gründen besonders relevant. Erstens, ist eine große Zahl der Ein-Personen-Unternehmen Ausdruck reiner Existenznot, die der Unternehmer durch eine wie immer geartete Tätigkeit mildern will. In vielen Fällen kann hierbei nicht von einer im engeren Sinne unternehmerischer Tätigkeit gesprochen werden, sondern es handelt sich oftmals um eine Arbeitssituationen, die eher abhängig Beschäftigten ähnelt. Dieses findet sich vor allem im Dienstleistungsbereich, wo Einzelpersonen bestimmte Tätigkeiten außerhalb eines Beschäftigungsverhältnisses übernehmen. Eng damit verbunden ist zweitens, dass die selbständige Tätigkeit oftmals durch die Vermeidung von Sozialabgaben begründet ist. Selbständigkeit in diesem Sinne ist eher ein Ausdruck von Senkung der Arbeitskosten

als von Unternehmertum. Obwohl diese Erscheinungen im Dienstleistungssektor konzentriert sind, findet man sie auch im verarbeitenden Gewerbe, wo Teilzeitbeschäftigte einen Teil ihrer Tätigkeit als Selbständige unter Kontrakt verrichten, um die Arbeitskosten zu senken.

Die so gekennzeichnete Gruppe von Personen wird statistisch ebenfalls unter KMU erfasst. Sie sind aber inhaltlich nur sehr beschränkt dem KMU zuzurechnen, wenn man dabei auf Unternehmertum, Initiative und Entwicklungschancen abstellt. Eine ältere Umfrage von 1999<sup>96</sup> in der Ukraine fand z.B., „that small and medium-sized firms already account for more than half of the employment in the Ukrainian economy“<sup>97</sup>, welches den Verhältnissen in Westeuropa nahe kommt. Fast 25% der Beschäftigten in KMU waren Ein-Personen-Firmen (2,6 Mio. Personen). Solche Angaben müssen im Lichte des oben Gesagten deutlich relativiert werden. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese Selbstbeschäftigten in vollem Umfang Ausdruck eines weit verbreiteten Unternehmertums sind, wie es im Kopenhagen-Kriterium KMU impliziert ist.

Die Datenlage zu den KMU ist in beiden Ländern außerordentlich schwierig. Ein Problem ist, inwieweit die oben angesprochenen Ein-Personen-Unternehmen in den Daten enthalten sind. Nach offiziellen Angaben ist der Anteil der KMU in beiden Ländern wesentlich niedriger als es oben genannte Umfrage für die Ukraine darstellt.

Nach Daten der Weltbank lag im Jahr 2000 der Beschäftigungsanteil bei KMU bis zu 250 Beschäftigte in der Ukraine bei 5%, welche 7% des BIP erwirtschaften. Die Daten für Belarus sind ähnlich mit 4,6% der Beschäftigten und einem BIP-Anteil der KMU von 9%.<sup>98</sup> In beiden Fällen liegt der Anteil weit unter den in Marktwirtschaften üblichen Anteilen der KMU von 40 – 70%.

In beiden Ländern gab es in den letzten Jahren Verbesserungen für die KMU, da die Handhabung bei Betriebserlaubnissen und von Überprüfungen (Brandschutz, Hygiene etc) beschleunigt und transparenter wurden. Allerdings bleiben schwer zu quantifizierende Einschränkungen durch die lokale Administration, die in den Regionen sehr unterschiedlich ausfällt. Bestechungen und Schmiergelder sind weiterhin ein Problem.

## **4.2 Schlussfolgerungen: Der Einfluss von Politik auf die Wirtschaft und wirtschaftspolitische Zielsetzungen**

Wegen der großen Bedeutung des Zusammenspiels von Wirtschaft und Politik in diesen beiden Ländern stellen wir die Ergebnisse zur wirtschaftlichen Beitrittsfähigkeit unter diesen Titel.

---

<sup>96</sup> Thomas A. Gray, William B. Whiston (Management System International), A Survey of Business in Ukraine, Washington, October 1999

<sup>97</sup> Gray, Whiston, op.cit. S.9

<sup>98</sup> Thorsten Beck, Asli Demirguc-Kunt, and Ross Levine, SMEs, Growth, and Poverty: Cross-Country Evidence, World Bank, September 2003, S. 31 – 32.

Die Schlussfolgerungen für Belarus sind relativ einfach zu ziehen. Die Regierung ist nicht bestrebt an einer vertieften internationalen Arbeitsteilung teilzunehmen. Belarus strebt keine Zusammenarbeit auf Grundlage internationaler Abkommen wie der WTO, dem PCA oder mit dem IWF an, da sie sich diesen Regeln nicht unterwerfen will. Zusammenarbeit wird allein mit Russland und russisch beeinflussten Wirtschaftsräumen politisch gewollt und praktiziert. Ebenso ist es nicht das Ziel der Regierung marktwirtschaftliche Institutionen und Funktionsweisen in Belarus durchzusetzen. Die Grundlagen einer privatwirtschaftlichen Ordnung, nämlich Privateigentum und Wettbewerb, sind keine wirtschaftspolitischen Zielsetzungen. Dementsprechend fehlen in Belarus weitgehend die Voraussetzungen für eine Marktwirtschaft. Der Großteil der Wirtschaft wird administrativ gelenkt und nur in einem kleineren Teil gibt es einen freien Wettbewerb. Da die makroökonomischen Kennziffern nicht Resultat eines freien Wettbewerbs sind, ist ihre Aussagekraft sehr begrenzt. Soweit aussagekräftige Daten, z.B. über die Exportfähigkeit, vorliegen, muss man zu dem Schluss kommen, dass die Wirtschaft nur eine geringe Wettbewerbsfähigkeit besitzt. Insgesamt ist Belarus zum heutigen Zeitpunkt weder eine funktionsfähige Marktwirtschaft, noch besitzt die Wirtschaft jene Flexibilität und Institutionen, die es ihr erlauben würden im Wettbewerb bestehen zu können. Dieses Resultat ist nicht verwunderlich, da die Regierung kein marktwirtschaftliches System, wie es der EU zu Grunde liegt, anstrebt und dementsprechend auch nicht die Voraussetzungen dafür schaffen will.

Die Beurteilung der Ukraine muss differenzierter erfolgen als im Fall von Belarus. Regierung und der Präsident der Ukraine haben immer erklärt, dass sie dem europäischen Modell folgen möchten und haben sich für eine Einbeziehung in die EU ausgesprochen. Dementsprechend bemüht man sich auch um die Anwendung internationaler Standards, wenn auch, wie im Fall der WTO, bisher nicht immer mit Erfolg.

Die wirtschaftliche Realität entspricht nicht immer den politischen Absichtserklärungen. Die Wirtschaft ist, wie oben ausgeführt, noch eine Marktwirtschaft mit starken clanwirtschaftlichen Elementen. Die Wirtschaftspolitik und -praxis ist durch einen starken administrativen und politischen Einfluss auf die Wirtschaft geprägt. Kleinen Gruppen gelingt es auf politischer Ebene durchzusetzen, dass ihnen eine Vorzugstellung gegeben wird und/oder dass sie ihre wirtschaftliche Macht zur Unterdrückung von Wettbewerb und zur Abschöpfung von Renten nutzen können. In der Ukraine kam es in der letzten Dekade zu einer Privatisierung des Staates (Regierung).<sup>99</sup> Die Transparenz der Wirtschaftsbeziehungen bleibt deutlich hinter den Anforderungen einer Wettbewerbswirtschaft zurück. Gleichzeitig gibt es aber auch Bereiche der ukrainischen Wirtschaft, die nicht zum Interessengebiet der clan-wirtschaftlichen Gruppen gehören. In diesen Sektoren ist die marktwirtschaftliche Ordnung bereits fortgeschritten, wenn sie auch noch durch die Administration (Schmiergeldzahlungen etc.) behindert wird. Wegen der oben beschriebenen Mechanismen kann die Ukraine noch nicht als funktionsfähige Marktwirtschaft bezeichnet werden.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Für eine genauere Beschreibung der Mechanismen siehe. L. Hoffmann, V. Vincentz, Ukraine: Wachstum in einer virtuellen Wirtschaft, Osteuropa, 52. Jahrgang, Heft 4, April 2002, S. 461 - 475.

<sup>100</sup> Die EU hat beim letzten Treffen im Juli 2004 der Ukraine nicht den Status einer Marktwirtschaft zuerkannt. Die Begründung dafür ist wahrscheinlich nicht mit der oben gegebenen Begründung identisch. Dies



Aus dieser Sicht wäre es die wichtigste wirtschaftspolitische Aufgabe der Ukraine eine deutlichere Trennung von politischem und wirtschaftlichen Einfluss herbeizuführen. Die privatwirtschaftlichen Interessen müssen aus der Regierungstätigkeit verdrängt werden. Dieses erfordert eine hohe Transparenz der staatlichen und privatwirtschaftlichen Tätigkeit. Alle Formen von wirtschaftlicher Macht, besonders wenn sie sich mit politischer und Medienmacht verbindet, müssen offen gelegt werden. Politisch ist dies eine höchst komplizierte Aufgabe, da die von Transparenz betroffenen Gruppen sowohl einen wesentlichen Pfeiler der ukrainischen Wirtschaft bilden (Stahl, Eisen, Energie) als auch in hohem Maße von der russischen Wirtschaft abhängen.

Ungeachtet dieser schweren ordnungspolitischen Einwände muss zur Kenntnis genommen werden, dass in den letzten Jahren eine Stärkung bzw. kein weiterer Verfall der Wettbewerbsfähigkeit erreicht wurde. Dieses ist zum einen erreicht worden durch Verbesserung der marktwirtschaftlichen Bedingungen, z.B. in der Landwirtschaft, zum anderen aber auch durch den Ausbau von Marktmacht, die sich in größeren schlagkräftigeren Konzernen kristallisierte<sup>101</sup>, welche z.B. den Rückgang der Investitionen stoppten. Die Entwicklung ist also durchaus gespalten. So lange dies anhält, entspricht die ukrainische Wirtschaft nicht den wirtschaftspolitischen Vorstellungen der EU.

Die Ereignisse nach den Präsidentschaftswahlen im November 2004 haben auf politischer Ebene diese Spaltung der Auffassungen deutlich werden lassen. Wenn eine zukünftige Regierung der Ukraine auf den vorhandenen marktwirtschaftlichen Elementen aufbaut und es ihr gelingt die clanwirtschaftlichen Elemente zu begrenzen, kann in wenigen Jahren eine funktionsfähige Marktwirtschaft entstehen. Möglich ist aber auch der umgekehrte Weg, einer stärkeren Vermachtung der Wirtschaft über die Politik, was ein weiteres aufholendes Wachstum nicht ausschließen muss.

Eine entscheidende Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Wirtschaft wird in jedem Fall länger dauern, da sie hohe Investitionen, enge Wirtschaftsbeziehungen und Wettbewerb mit dem Ausland und ausreichende unternehmerische Freiräume voraussetzt. Erst dann können sich die Erwartungen und die Bereitschaft für unternehmerisches Handeln einstellen, welche die Voraussetzungen für weitreichende Strukturveränderungen sind. Die Ereignisse vom November 2004 werden sich sicherlich kurzfristig negativ in den Makrodaten niederschlagen und es wird einige Zeit dauern, bis diese Schocks wirtschaftlich überwunden werden. Zum derzeitigen Zeitpunkt kann keine Aussage darüber gemacht werden, welche Richtung in der ukrainischen Wirtschaftspolitik in den nächsten Jahren dominieren wird.

---

kann man schließen, weil die EU Ländern wie Russland oder China den Status der Marktwirtschaft attestiert hat, obwohl die oben geschilderten Mängel auch auf diese Länder zutreffen. Die EU hat ihre Ablehnung des Status einer Marktwirtschaft vor allem mit unzureichenden Konkursregelungen und mangelnder Preisliberalisierung im Energiebereich begründet.

<sup>101</sup> Wettbewerbsfähigkeit korreliert vor allem dann mit einer Konzentration von Marktmacht, wenn die betroffenen Sektoren Vorteile der Massenproduktion (steigende Skalenerträge) realisieren können.

## 5. Ist in den nächsten Jahren mit einer realen Konvergenz oder Divergenz in der Entwicklung gegenüber der EU zu rechnen?

### 5.1 Realwirtschaftliche Annäherung

In diesem Abschnitt wird untersucht, ob in den beiden Ländern die Voraussetzungen gegeben sind, einen Aufholprozess einzuleiten und wie lange es unter realistischen Annahmen dauern würde, bis die beiden Länder den wirtschaftlichen Abstand zur EU auf ein Niveau verringert haben, bei dem von einer weiteren Konvergenz auch bei einer stärkeren Integration oder Mitgliedschaft ausgegangen werden kann.

#### 5.1.1 Wachstumsperspektiven

Die wirtschaftliche Entwicklung beider Staaten ist auf absehbare Zeit als günstig einzuschätzen.<sup>102</sup> Voraussetzung dafür ist aber sowohl in der Ukraine als auch in Belarus eine Beschleunigung der Reformen. Die derzeit sehr hohen Zuwachsraten werden aber auch in diesem Falle nicht durchzuhalten sein. Mittelfristige Wachstumsraten von über sechs bis 7% gelten für Industrienationen, zu denen die Ukraine und Belarus von ihrer Produktionsstruktur her zu zählen sind, als nicht erreichbar. Bei ihnen wird Realkapital laufend durch Alterung und Umstrukturierung vernichtet, so dass die Produktionskapazitäten bei gleicher Investitionsrate geringer wachsen als in jungen Industriestaaten. Zudem ist der Zufluss von Humankapital aus der „Reserve“ geringer und Produktivitätsgewinne durch Umstrukturierungen in der Volkswirtschaft von weniger produktiven in produktivere Zweige niedriger als in neu sich entwickelnden Ländern.

Tabelle 13 **Ukraine und Belarus: Wachstum des BIP**  
real in v.H.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Belarus	3,4	5,8	4,7	5,0	6,8		
Ukraine	-0,2	5,9	9,2	5,2	9,4	12,5	6,0

Quelle: IWF, Ukraine – Staff Report for the 2004 Article IV Consultation, SM/04/340, S. 31. IMF, Republic of Belarus – Staff Report for the 2004 Article IV Consultation, SM/04/144, April 23, 2004, S. 55.

Die wirtschaftliche Entwicklung in Belarus ist nach offiziellen Angaben in den letzten Jahren äußerst positiv verlaufen. Belarus ist neben Uzbekistan und Turkmenistan das GUS-Land, das 2003 sein wirtschaftliches Niveau von 1989 mit 102,0% wieder überschritten hat. Da diese drei Länder aber auch diejenigen sind, die den geringsten Transformationsfortschritt unter den GUS-Staaten erreicht haben<sup>103</sup>, ist davon auszuge-

<sup>102</sup> Für die Ukraine vergleiche u. a. Clement, Hermann, Wirtschaftswachstum in Russland und der Ukraine: Stand und Perspektiven, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Nr. 250, Januar 2004. Siehe auch IWF, Ukraine-Staff Report for the 2004 Article IV Consultation, Sept. 29, 2004, SM/04/340, S. 39.

<sup>103</sup> Vgl. Tabelle 13

hen, dass sie einen Teil der notwendigen Transformationskosten noch aufbringen müssen. Zudem sind gegen die ausgewiesenen Wachstumsraten zunehmend Zweifel angebracht. Eine ungenügende Preisbereinigung, hohe Lagerproduktion und die hohe Zahl von Verlustbetrieben sowie die von internationalen Standards abweichenden Berechnungen sind dafür verantwortlich.<sup>104</sup> Gewisse Korrekturen nach unten, die durchaus einen Prozentpunkt erreichen können, könnten daher gerechtfertigt sein.

Tabelle 14 **Transformationsfortschritte**

Land	Anteil des Privatsektors am BIP Mitte 2002 in %	Unternehmenssituation	Markt und Handel	Finanzinstitutionen	Infrastruktur	Gesamt	Stand des BIP 2003 1989 = 100
Armenien	70 (3,50)	3,05	3,15	2,13	2,25	2,82	92,1
Azerbaidshjan	60 (3,00)	2,65	3,25	2,00	1,75	2,53	70,2
Georgien	65 (3,25)	3,10	3,15	1,00	2,25	2,55	39,1
<b>Transkaukasus</b>	<b>(3,25)</b>	<b>2,93</b>	<b>3,18</b>	<b>1,71</b>	<b>2,08</b>	<b>2,63</b>	
Belarus	25 (1,25)	1,40	2,35	1,88	1,25	1,63	102,0
Russland	70 (3,50)	3,15	3,00	2,38	2,25	2,86	77,0
Ukraine	65 (3,25)	3,00	2,90	2,13	2,00	2,67	52,4
Moldova	50 (2,50)	2,50	3,35	2,13	2,00	2,50	41,3
<b>Slawische Staaten</b>	<b>(2,63)</b>	<b>2,51</b>	<b>2,9</b>	<b>2,13</b>	<b>1,88</b>	<b>2,41</b>	
Kazachstan	65 (3,25)	3,00	2,90	2,65	2,25	2,81	93,5
Kyrgystan	65 (3,25)	3,00	3,15	2,13	1,25	2,56	78,4
Tadschikistan	50 (2,50)	2,60	2,9	1,38	1,25	2,13	47,7
Turkmenistan	25 (1,25)	1,35	1,60	1,00	1,00	1,24	106,9
Uzbekistan	45 (2,25)	2,50	2,1	1,88	1,75	2,10	111,0
<b>Zentralasien</b>	<b>(2,50)</b>	<b>2,49</b>	<b>2,53</b>	<b>1,81</b>	<b>1,50</b>	<b>2,17</b>	
<b>GUS</b>	<b>(2,79)</b>	<b>2,64</b>	<b>2,87</b>	<b>1,88</b>	<b>1,79</b>	<b>2,40</b>	<b>74,5</b>
Estland	80 (4,00)	3,85	4,00	3,50	3,25	3,72	104,9
Lettland	70 (3,50)	3,50	3,40	3,63	2,75	3,36	87,9
Litauen	75 (3,75)	3,65	3,50	3,00	2,75	3,33	86,7
<b>Baltikum</b>	<b>3,75</b>	<b>3,67</b>	<b>3,63</b>	<b>3,38</b>	<b>2,92</b>	<b>3,47</b>	

Quelle: EBRD, Transition report 2003, Integration and regional cooperation, London 2003, S. 16 und 56, ECE, Economic Survey, 2004, No. 2, S. 80, Eigene Berechnungen.

Die notwendige weitere Reform in Belarus wird daher nicht nur wachstumssteigernd wirken, sondern, angesichts des noch nicht abgeschlossenen Transformationsprozesses auch Wachstum kosten. Die Industriestruktur des Landes ist aber kaum durch alte Industrien oder sanierungsbedürftige Schwerindustrien belastet, so dass die Transformati-

<sup>104</sup> Vgl. IMF, Republic of Belarus – Staff Report for the 2004 Article IV Consultation, SM/04/144, April 23, 2004, S. 5.

onskosten aufgrund der Umstrukturierung nicht so hoch anzusetzen sind, wie sie etwa in der Ukraine waren. Da die Preisliberalisierung ebenfalls noch nicht abgeschlossen ist, müssen auch von dieser Seite noch gewisse Schocks erwartet werden, die aber ebenfalls nicht zu groß sein dürften.

Auf der anderen Seite werden verstärkte Wirtschaftsreformen zusätzliches Wachstumspotential freisetzen, die die Wachstumsverluste deutlich überkompensieren werden.

Diese Einschätzung zeigen auch die Annahmen des IWF.

Tabelle 15 **Belarus: BIP-Wachstum bis 2009, Schätzung**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Derzeitige Politik	6,8	4,8	3,5	3,0	2,5	2,5	2,5
Mit Reformen	6,8	4,0	3,5	3,8	4,5	4,5	5,0

Quelle: IMF, Republic of Belarus – Staff Report for the 2004 Article IV Consultation, SM/04/144, April 23, 2004, S. 33.

Der IWF geht davon aus, dass in Belarus bei der Durchführung von Reformen mittelfristig eine Wachstumsrate von ca. 5% erreichbar ist. Diese Annahme trifft sich mit unseren eigenen Schätzungen, zumal die Wachstumsrate für 2004 nach vorliegenden Ergebnissen vom IWF eindeutig zu gering angesetzt ist. Die etwas geringere Rate in den Anfangsjahren kann vernachlässigt werden, da es bei dieser Einschätzung um eine grobe Annäherung geht, die lediglich einen Zeitrahmen zeigen soll, in dem bestimmte Niveaus des BIP pro Kopf im Verhältnis zu den EU-Staaten erreicht werden. Die dadurch möglicherweise entstehenden Fehler belaufen sich auf Zeitspannen von zwei bis drei Jahren.

Bei einer Berechnung des Konvergenzpfades für eine potentielle EU-Mitgliedschaft kann nur von der Variante mit Reformen ausgegangen werden. Sollten diese nicht durchgeführt werden, ist auch in Zukunft eine enge EU-Anbindung oder gar Mitgliedschaft nicht möglich. Um jedoch auf der sicheren Seite zu sein, wird auch ein Konvergenzpfad errechnet, der von einem durchschnittlichen Wachstum von 4% und einer pessimistischen Variante von 3% ausgeht.

Die Tabelle 14 bestätigt, dass die Transformationskosten in der Ukraine enorm hoch waren und die Transformationskrise daher besonders tief. Zum einen ist dies der ukrainischen Wirtschaftsstruktur geschuldet, zum anderen aber auch auf die lange Zeit verzögerte und inkonsequente Transformationspolitik zurückzuführen.

In den letzten Jahren ist die Ukraine auf einen relativ steilen Wachstumspfad eingeschwenkt.

Tabelle 16 **BIP-Wachstum der Ukraine bis 2009 Schätzung**  
real, in v. H.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
IWF	9,4	12,5	6,0	5,5	5,0	5,0	5,0

Quelle: Ukraine – Staff Report for the 2004 Article IV Consultation, SM/04/340, September 29, 2004, S. 63.

Der sehr steile Wachstumspfad der letzten beiden Jahre wird in der Ukraine nicht zu verstetigen sein. Im ersten Halbjahr 2004 lag das Wachstum des BIP zwar deutlich im zweistelligen Bereich und der IWF schätzt in seiner Veröffentlichung im September für 2004 ebenfalls 12,5%, zu vermuten ist aber, dass dies zu hoch ist. Die Wachstumsrate wird aber im zweistelligen Bereich bleiben. Es gibt zuletzt sogar Anzeichen, die auf ein noch niedrigeres Wachstum, eine relativ hohe Inflationsrate und einen deutlichen Druck auf den Wechselkurs hindeuten. Vor allem die Politik in der Zeit vor der Präsidentenwahl hat zu erheblichen Vertrauensverlusten und dem Aufbau eines Inflationspotentials geführt.

Zudem hatten die Reformbemühungen in der Ukraine in den letzten beiden Jahren deutlich nachgelassen.<sup>105</sup> Diese müssen wieder beschleunigt werden, wenn mittelfristig ein Wachstum erreicht werden soll, das ein „Catching up“ mit der EU erlaubt. Gefördert würde eine solche Politik eindeutig durch eine wirkliche Perspektive für eine substantielle EU-Annäherung.

Für eine Modellrechnung gehen wir daher von einem Wachstum von 5% aus. Eine optimistische Variante legt auch noch einen höheren Wachstumspfad von 6% zugrunde, der allerdings nur erreichbar sein wird, wenn eine äußerst wachstumsorientierte Politik betrieben wird, die die Ukraine auch zu einem attraktiven Standort für ausländische Investitionen macht. Eine pessimistische Variante unterstellt ein 4%iges Wachstum aus.

### 5.1.2 Ausgangsbasis

Es ist schwierig, vergleichbare Basiswerte für die Berechnung eines möglichen Konvergenzprozesses zu erhalten. Wechselkursbezogene Vergleichswerte eignen sich dafür kaum, da die aktuellen Wechselkurse die tatsächliche Leistung nicht unbedingt widerspiegeln. Daher werden bei solchen Vergleichen üblicherweise BIP-Werte in Kaufkraftparitäten (PPP) herangezogen. Dafür gibt es aber nur wenige Quellen, die Werte sowohl für Belarus und die Ukraine, als auch für die EU insgesamt unmittelbar ausweisen.

Daten, die diese Bedingung erfüllen, stehen im Weltbankatlas 2003 und 2005 für das Jahr 2001 und 2003 zur Verfügung, wobei sich der EU-Wert nur auf die Länder der Währungsunion bezieht. Daten für Belarus und die Ukraine weisen noch der Weltbankatlas in einer anderen Berechnungsmethode und die CD-ROM World Development Indicators der Weltbank aus, hier müssten die Werte für die EU nachkalkuliert werden.

Eine weitere Quelle, die die Bedingung erfüllt, sind die Berechnungen des WIIW. Diese Quelle hat zudem den Vorteil, dass sie als Basis Angaben über die EU-15 wie auch die EU-25 unmittelbar liefert. Diese Daten reichen ebenfalls bis 2003.

Auch die EU weist neuerdings die Zahlen für alle relevanten Länder aus.

Die verschiedenen Werte sind in der Tabelle zusammengestellt.

---

<sup>105</sup> Vgl. hierzu auch EBRD, Transition Report 2004.

Tabelle 17

## BIP pro Kopf in PPP

	2000	2001	2002	2003	2005	2010	2015
<b>Weltbank* in USD</b>							
Ukraine	4110	4570	4870				
Belarus	4800	5160	5520				
<b>Weltbankatlas PPP-Methode USD</b>							
Ukraine	3700	4270		5410			
Belarus	7550	7630		6010			
Bulgarien				7610			
Rumänien				7140			
EU-12 (EMU)	k. A.	23800		26260			
<b>Weltbankatlas WBA-Methode***</b>							
Ukraine	700	720		970			
Belarus	2870	1290		1590			
Bulgarien				2130			
Rumänien				2310			
EU-12 (EMU)	k. A.	k. A..		k. A.			
<b>WIIW** €</b>							
EU- 15				24302			
EU 25				22292	23284	2588 9	28808
Ukraine	3690	4190	4570	5150	5994	7292	8872
Belarus	7210	7760	8390	9200			
Bulgarien	5560	6080	6360	6830			
Rumänien	5230	5700	6360	6730	7383	8983	10929
<b>EU €</b>							
EU-15				24000			
EU-25				22300			
Ukraine			4800	5230**			
Belarus			5500	5720**			
Bulgarien				6280			
Rumänien				6300			

\* GDP per capita, PPP (current international USD); \*\* GDP per capita PPP, EURO, WIIW Methode; \*\*\* Die WBA Methode kalkuliert das GNI durch die Umrechnung der Nationalen Währung in USD den herrschenden Wechselkurs angepasst um die Inflation und im Dreijahresdurchschnitt.

\*\* eigene Schätzung auf Basis 2002.

Quelle: Weltbank, World Development Indicators (CD), World Bank Atlas 03, 35<sup>th</sup> edition, S.80/81 und 2002, S. 18f., 2004, S. 64f.; 2004, S. 65. V. Gligorov, J. Pöschl, S. Richter et al., As East You Go, the More They Grow: Transition Economies in a New Setting, wiiw Research Reports, 308, July 2004. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier, Brüssel, 12. 5. 2004, KOM(2004) 373 endgültig, S. 33.

Auffallend ist, dass bei allen Kalkulationen das BIP pro Kopf in PPP für Belarus höher ausgewiesen wird als für die Ukraine. Das Verhältnis der Werte für die beiden Länder weicht 2001 noch stark voneinander ab. Eine Ausnahme stellen nur die Werte auf der CD-ROM der Weltbank dar, die in laufenden USD ausgewiesen sind. Nach diesen Angaben erreicht die Ukraine folgende Anteile im Verhältnis zum wirtschaftlichen Niveau von Belarus:

**Tabelle 18 Vergleich des Wirtschaftsniveaus von Belarus und der Ukraine**

Autor	Bezeichnung	2001	2003
Weltbank	GDP per capita, current international USD	88,6	88,2*
Weltbank	PPP-Methode, USD	56,0	90,0
Weltbank	Weltbankatlas-Methode, USD	55,8	61,0
WIIW	WIIW, GDP per capita (€)	54,0	56,0
EU	GDP per Capita in PPS (€)	87,3*	91,4

\* 2002

Quelle Tabelle, Eigene Berechnungen

Es zeigt sich, dass der Weltbankatlas und das WIIW hinsichtlich des Abstands zwischen Belarus und der Ukraine 2001 eng beieinander liegen. Nach diesen Angaben wäre das BIP pro Kopf in PPP in der Ukraine gerade einmal gut die Hälfte dessen von Belarus.

Anders ist das Ergebnis bei der CD-ROM der Weltbank. Dort beträgt der Abstand lediglich 10%. Auch in der neuesten Ausgabe des Weltbankatlas ist der Unterschied auf 10% verringert, weil der Wert für Belarus deutlich gesenkt wurde. Die Unterschiede und die starke Revision der Werte zeigen, dass diese Angaben nur Anhaltspunkte sein können. Der Augenschein in beiden Ländern spricht dafür, dass eher der Abstand von nur 10 % richtig sein dürfte.

Für die Berechnung des Wachstumspfads werden die Daten der EU zugrunde gelegt. Die erzielten Ergebnisse müssen vor diesem Hintergrund dieser wenig gesicherten Ausgangsbasis interpretiert werden. Zunächst ist festzuhalten, dass in 2003 die angeführten Staaten deutlich von einander abweichende Werte im Verhältnis zum EU-Durchschnitt ausweisen.

**Tabelle 19 Verhältnis des BIP pro Kopf zum EU-Durchschnitt 2003 in PPP**

Land	EU-15			EU-25		
	WIIW	Weltbank	EU	WIIW	Weltbank	EU
Ukraine	21,2	22,3	21,8	23,1	24,3	23,5
Belarus	37,9	24,7	23,8	41,3	26,7	25,7
Bugarien	28,1	31,3	26,2	30,6	34,1	28,2
Rumänien	27,7	29,4	26,3	30,2	32,0	28,3

Quelle V. Gligorov, J. Pöschl, S. Richter et al., *As East You Go, the More They Grow: Transition Economies in a New Setting*, wiiw Research Reports, 308, July 2004. World Bank, World Bank Atlas, *measuring development*, 2005, EU, Eigene Berechnung.

Belarus besitzt von den angeführten Staaten 2001 nach allen Berechnungen, EU-Zahlen liegen allerdings nicht vor) die weitaus günstigsten Werte (unter dem bereits angeführten Vorbehalt).<sup>106</sup>

<sup>106</sup> In dem in absehbarer Zeit unwahrscheinlichen Falle von Überlegungen zu Aufnahmeverhandlungen würden wahrscheinlich diese Berechnungen als Basis zugrundegelegt, die Werte der EU in den Fortschrittsberichten wichen in den einzelnen Ländern bisher nicht gravierend davon ab.

Das WIIW hält diese Position auch für 2003 noch aufrecht. Das von ihm berechnete BIP pro Kopf in PPP liegt bei über 40 % des Niveaus der EU-25 und damit nicht wesentlich unter dem Wert, mit dem die baltischen Staaten jetzt in die EU eintraten. Die Werte Bulgariens und Rumäniens sind deutlich geringer, und die Ukraine erreicht erst knapp ein Viertel.

Ein anderes Bild ergeben die neuesten Werte des Weltbankatlas. Nach diesen Werten liegt Belarus deutlich hinter Bulgarien und Rumänien und nur etwa um 10% vor der Ukraine. Im Verhältnis zu den EU-25 erreichen sowohl Belarus als auch die Ukraine etwa ein Viertel des BIP pro Kopf. In Verhältnis zur EU-15 liegen die Anteile noch leicht darunter. Bulgarien und Rumänien erreichen gegenüber den EU-15 dagegen etwa 30% und gegenüber den EU-25 etwa ein Drittel. Bei den Werten der EU liegen alle Staaten auch 2003 noch unter 30%.

Die Türkei, mit der Aufnahmeverhandlungen aufgenommen werden sollen, erzielt derzeit nach Angaben der EU 28% des Niveaus des BIP pro Kopf in PPP der EU-25; Werte also, die nicht sehr weit von denen der Ukraine und Belarus entfernt sind und bei den derzeitigen Wachstumsraten auch von diesen beiden Ländern bald erreicht werden könnten.

### 5.1.3 Konvergenzpfade

Bei der europäischen Vereinigung wird immer unterstellt, dass es zu einer Konvergenz „nach oben“ kommt, d. h. dass wirtschaftliche Integration den Wohlstand aller mehrt und zu einer wirtschaftlichen Konvergenz führt. Mehr Wohlstand für alle heißt, dass die Einkommen der ärmeren Länder sich denjenigen der reicheren annähern, ohne dass diese absinken. Einkommenseinbußen der reicheren Staaten bestehen, so wird von einigen Wirtschaftswissenschaftlern argumentiert, lediglich in geringeren Zuwachsraten, aber nicht in absoluten Rückgängen.<sup>107</sup> Trotz der aktuellen Diskussion über Einschränkungen des Wohlfahrtsstaates und der Schaffung eines Niedriglohnssektors bzw. dessen Ausbau in den wohlhabenderen EU-Ländern wird daher an der Annahme festgehalten, dass bei einer zusätzlichen Integration in den EU-Wirtschaftsraum gewährleistet ist, dass das schlechter entwickelte Land einen Aufholprozess einleiten kann, um die Lücke zu schließen, ohne den Wohlstand der bisherigen Staaten zu beeinträchtigen.

Für die politische Akzeptanz der Integration in beiden Räumen ist dies von besonderer Bedeutung. Aber nicht einmal für alle Regionen neu eintretender Staaten ist diese Annäherung gesichert, wie die klassische Debatte über den italienischen Mezzogiorno und die Erfahrungen mit den neuen Bundesländern zeigen. Schon ein Zurückbleiben ärmerer Regionen, ohne dass sie absolut verarmen, würde mit dem Credo des europäischen Vereinigungsprozesse kaum vereinbar sein.

Die Frage, ob und in welchem Ausmaß es mit der Einbindung von mehr und mehr Ländern in die EU möglicherweise zu pareto-ineffizienten Entwicklungen, d.h. absoluten Wohlstandsverlusten in Teilbereichen komme, bzw. zu einer längerfristigen Spreizung der regionalen Wohlstandsskala, ist für eine erfolgreiche Integration und ihre politische Akzeptanz aber von höchster Bedeutung. Es ist daher erstaunlich, dass für die

---

<sup>107</sup> Vgl. u. a. Hans-Werner Sinn, 2003, S. 65



Aufnahme zusätzlicher Länder keine Kriterien festgelegt wurden, die ein bestimmtes Wirtschaftsniveau voraussetzen. Zwar sind mit den Anforderungen, dass ein Land eine entwickelte Marktwirtschaft besitzen und der Konkurrenz im Binnenmarkt standhalten können muss, einige grundlegende Voraussetzungen festgelegt; diese berücksichtigen aber wesentliche Faktoren für den Aufholprozess nicht.

Die EU ist sich dieser Problematik aber durchaus bewusst. Sie operiert daher, vereinfacht dargestellt, mit zwei Integrationskonzepten: einem marktorientierten und einem politikorientierten Ansatz. Der marktorientierte Ansatz verlässt sich auf die Integrationskräfte des Marktes, die durch Handel, Direktinvestitionen und Arbeitskräftewanderungen positive Wachstums- und Wohlfahrtseffekte hervorbringen sollen. Der politikorientierte Ansatz versucht, diese Prozesse im Rahmen der Struktur- und Regionalpolitik zu flankieren, um Entwicklungsprozesse zu fördern und regionalen Disparitäten entgegenzuwirken.

Der marktorientierte Ansatz stützt sich dabei auf die klassische und neoklassische ökonomische Theorie. Der politikorientierte Ansatz ist theoretisch nur dann gerechtfertigt, wenn die klassische Theorie in Zweifel gezogen wird, und man sich auf neuere Theorieansätze beruft.

#### **Theoretische Ergebnisse zur Frage der Konvergenz und Divergenz bei Integrationsprozessen**

Die klassische Außenhandels- und Integrationstheorie führt positive Wohlfahrtseffekte der internationalen Arbeitsteilung entweder auf relative Produktivitätsunterschiede (Ricardo-Modell) oder Differenzen in der Ausstattung mit Produktionsfaktoren zurück (Heckscher-Ohlin-Samuelson, HOS-Modell). Nach dem „Faktorausgleichstheorem“ konvergieren Staaten und Regionen. Die Theorie der Zollunion und die neoklassische Wachstumstheorie kommen zu vergleichbaren Ergebnissen.

Die (neo)klassische Theorie geht aber von der Annahme einheitlicher Technologien für die gleichen Güter und steigenden Grenzkosten aus.

Die Divergenzhypothese geht dagegen von hohen Fixkosten (u.a. Infrastrukturkosten), steigenden Skalenerträgen (d. h. sinkenden Grenzkosten) und Externalitäten (u.a. Agglomerationsvorteile verschiedener Art) als entscheidende Determinanten des Wachstumsprozesses aus. Komparative Vorteile und auf Wettbewerb beruhende Imitationen spielen dagegen nur eine sekundäre Rolle. Unter diesen Annahmen können sich bei einer weiteren wirtschaftlichen Öffnung die Produktionsfaktoren in reicheren Regionen konzentrieren, wo - dank steigender Skalenerträge - der Grenzertrag höher ist. Davon geht der politikorientierte Integrationsansatz aus und will dem entgegenwirken. Auch die modernen Ansätze der Theorien des endogenen Wachstums und der neueren Außenhandelstheorie gehen von steigenden Skalenerträgen aus, wodurch der Mechanismus außer Kraft gesetzt wird, der Konvergenz erklärt. Die Modelle der Theorie des endogenen Wachstums kommen aber je nach dem Zusammenwirken von ab- und zunehmenden Faktorerträgen, dem Grad der Faktormobilität einzelner Produktionsfaktoren und der räumlichen Reichweite von externen Effekten, die in einer Region entstehen, zu unterschiedlichen Ergebnissen. Auch die neue Außenhandelstheorie ist hinsichtlich ihrer räumlichen Aussagen indifferent. Größere Märkte erlauben bei steigenden Skalenerträgen Produktdifferenzierung und Effizienzgewinne, die eine raschere Angleichung der Einkommen allerdings nur dann ermöglichen, wenn die Produktionsstrukturen und Einkommensniveaus der beteiligten Regionen ähnlich sind.

Auch die von Paul Krugmann entwickelte Neue Ökonomische Theorie kommt zu dem Schluss, dass bei freiem Handel und Faktormobilität zwischen zwei Regionen es unter bestimmten Bedingungen zu einer Konzentration von Industriefirmen und Beschäftigten kommen kann, während in der anderen Region nur die Agrarproduktion verbleibt. Diese Kern-Peripherstruktur entsteht dann, wenn hohe Skalenerträge bei der Produktion von Industriegütern mit hinreichend niedrigen Transportkosten für diese Güter sowie ein hoher Anteil von Industriegütern am gesamten Nachfragebündel zusammentreffen. Das Entstehen räumlicher Disparitäten ist danach nicht zwangsläufig, sondern abhängig von der Stärke der jeweiligen Faktoren.

Ob es zu einer Konvergenz oder Divergenz kommt, ist, wie die unterschiedlichen Theorieansätze zeigen, wissenschaftlich nicht eindeutig zu beantworten. Für den Aufholprozess von entscheidender Bedeutung ist aber, wie die Modelle ebenfalls zeigen, vor allem, wie schnell die nachholenden Volkswirtschaften die führenden Technologien zu übernehmen in der Lage sind. Dies hängt in hohem Maße von der Gestaltung der Wirtschaftsordnung und der Attraktivität des Investitionsstandorts sowohl für In- wie auch Ausländer ab. Für die dafür erforderliche relativ hohe Investitionsquote spielt aber das erreichte Wirtschaftsniveau eine bedeutende Rolle. Dies gilt insbesondere für größere Volkswirtschaften, da der größte Teil der Investitionen bei ihnen intern finanziert werden muss.

Zudem würde die EU überfordert, sollte sie bei großen Staaten versuchen, eindeutige Divergenzprozesse mit der Agrar- und Strukturpolitik und sonstigen finanziellen Transfers ausgleichen zu wollen, ganz zu schweigen von der politischen Sprengkraft solcher Prozesse.

Dass keine Grenze für den notwendigen Entwicklungsstand im Verhältnis zum EU-Durchschnitt festgelegt wurde, mag zum einen daran liegen, dass wissenschaftliche Ergebnisse fehlen, die ein solches Niveau eindeutig definieren. Es gibt keinen eindeutig definierten Prozentsatz oder eine prozentuale Spanne für das BIP pro Kopf, die als sichere Grenzwerte dafür angesehen werden könnten, bei denen unter der Voraussetzung, dass die Kopenhagen-Kriterien erfüllt werden, ein Konvergenzprozess gesichert ist, oder bei welchem Wert eher mit einer Divergenz zu rechnen ist. Möglicherweise wurde eine solche Grenze zum zweiten aber auch deshalb nicht aufgenommen, weil dadurch der politische Verhandlungsspielraum erheblich eingeschränkt worden wäre.

Da nun aber fast nur noch „arme Staaten“ aufgenommen werden, sollte die EU dringend prüfen, ob die Aufnahmeländer vor dem Beitritt nicht ein bestimmtes wirtschaftliches Niveau erreicht haben sollten. Es könnten sonst sowohl die EU, als vor allem auch die Aufnahmekandidaten in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung beschädigt werden.

Bisher liegen unterschiedliche Erfahrungen bei der Aufnahme weniger entwickelter Staaten in die EU vor. Während z. B. Irland, Spanien und auch Portugal als positive Beispiele zu sehen sind, waren die Erfahrungen mit Griechenland nicht ganz so beeindruckend. Das BIP pro Kopf in PPP betrug beim Beitritt Spaniens, Griechenlands und Portugals in den 80er Jahren allerdings bereits fast zwei Drittel der alten EU-10.

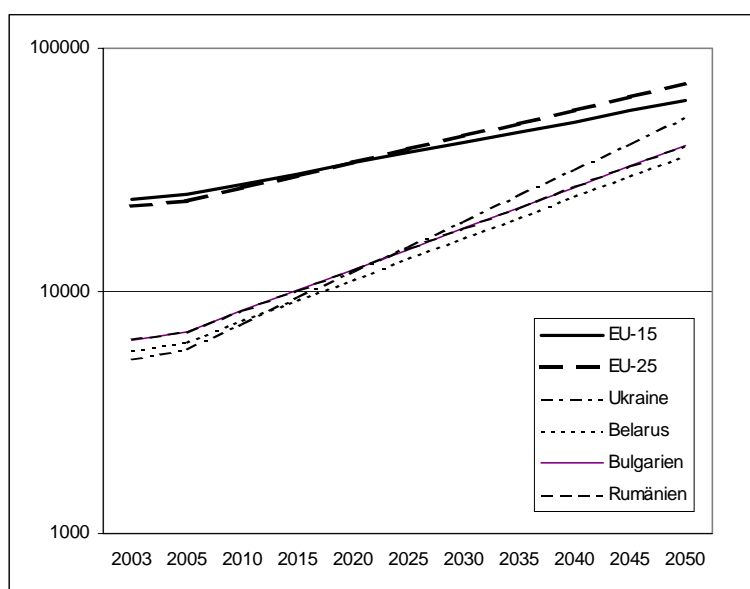
Es kann also allenfalls aus den bisherigen Erweiterungsrounden geschlossen werden, dass insbesondere für mittelgroße Volkswirtschaften es hilfreich ist, wenn sie etwa 70% des durchschnittlichen Niveaus der gesamten Gemeinschaft erreichen. Weitere empirische Anhaltspunkte für die Bedeutung des realen Wirtschaftsniveaus für die Konvergenz oder Divergenz liefert sicher die letzte Erweiterungsrounde. In 2003 erreichten nach den Berechnungen des WIIW z. B. die Baltischen Staaten lediglich 45% bis 49% des Niveaus der EU-25. Polen lag bei 47 %, die Slowakei bei 53% und Tschechien bei 69%.

Allein Slowenien war mit 79% bereits weit entwickelt<sup>108</sup> und reichte an die niedrigsten Werte in der EU-15 heran.

Daher wird im folgenden geprüft, wann unter den oben dargestellten Annahmen die Ukraine und Belarus die Hälfte bzw. 70% des EU-Durchschnitts beim BIP-pro Kopf erreichen würden.

Unterstellt man für die EU-15 ein Wachstum von 2% und für die EU-25 von 2,5% sowie für Bulgarien und Rumänien ein mittelfristiges Wachstum von 4%, so ergäben sich bei den oben beschriebenen Annahmen für die Ukraine und Belarus folgende Konvergenzpfade.<sup>109</sup>

Abbildungen 3 **Szenario 1:**  
Ukraine 5% Belarus 4% (EU-15 2%, EU-25 2,5%, Bulg./Rum 4%)



<sup>108</sup> Vgl. V. Gligorov, J. Pöschl, S. Richter et al., As East You Go, the More They Grow: Transition Economies in a New Setting, wiiw Research Reports, 308, July 2004., S. ii.

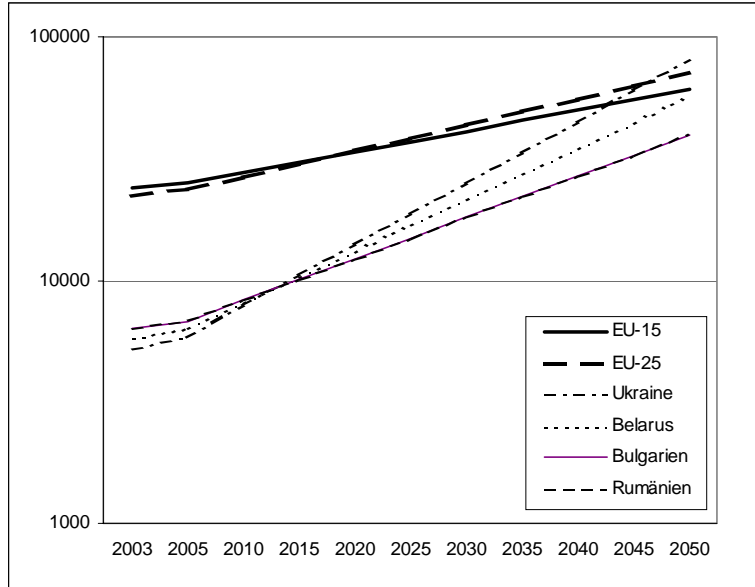
<sup>109</sup> **Konvergenzszenarien**

Szenario	Ukraine				Belarus			
	50 %		70 %		50 %		70 %	
	EU-15	EU-25	EU-15	EU-25	EU-15	EU-25	EU-15	EU-25
Mittleres Szenario Ukr. 5%, Belarus 4%	2032	2034	2042	2047	2042	2050	2057	>2060
Optimales Szenario Ukr. 6%, Belarus 5%	2025	2025	2032	2037	2028	2030	2041	2045
Ungünstigstes Szenario Ukr. 4 %, Belarus 3%	2045	2055	2063	>2060	>2060	>2060	>2060	>2060

Eigene Berechnungen

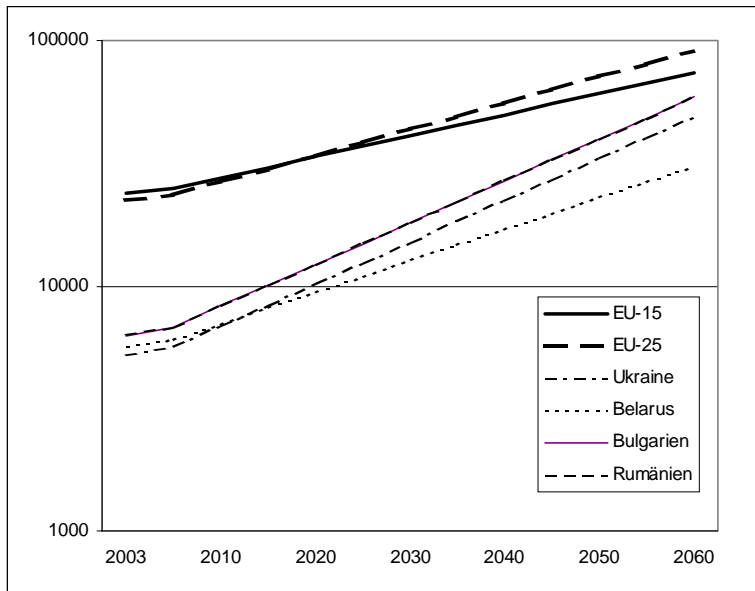
**Szenario 2**

Ukraine 6% Belarus 5% (EU-15 2%, EU-25 2,5%, Bulg./Rum 4%)



**Szenario 3**

Ukraine 4% Belarus 3% (EU-15 2%, EU-25 2,5%, Bulg./Rum 4%)



Die Konvergenzpfade zeigen, dass bei den angenommenen Werten die Ukraine beim optimalen Szenario 50% der Werte der EU sowohl für die EU-15 als auch die EU-25 erst Mitte der 20er Jahre erreichen wird. Bei Belarus verschiebt sich dieser Zeitpunkt noch um einige Jahre auf das Ende der zwanziger Jahre.

Geht man vom mittleren Szenario aus, so liegen diese Zeiträume Anfang der 30er Jahre für die Ukraine und zwischen 2040 und 2045 für Belarus.

Im ungünstigen Szenario verschieben sich die Grenzen zumeist deutlich in die zweite Hälfte dieses Jahrhunderts.

Diese Szenarien machen deutlich, dass es bis zu potentiellen Aufnahmeverhandlungen noch ein langer Weg wäre. Selbst wenn die Erfahrung mit der derzeitigen Aufnahmerunde zeigt, dass ein etwa fünfzigprozentiger Abstand zum EU-Durchschnitt kein Hindernis für eine wirtschaftlich gelingende Integration ist, könnte im besten Falle eine Aufnahme von Belarus und der Ukraine in die EU erst ab etwa 2020 bis 2025 in Erwägung gezogen werden. Bei allen anderen Szenarien würde sich der Zeitpunkt unter diesem Gesichtspunkt noch wesentlich weiter nach hinten verschieben. Dies legt bereits nahe, dass es sinnvoll wäre, eine Strategie zu entwickeln, die eine Beitrittsperspektive eröffnet, aber mit einer entsprechend langen Heranführungszeit vor direkten Aufnahmeverhandlungen, für die ein eigenes Modell der Zusammenarbeit von EU und diesen Staaten entwickelt werden müsste.

## **5.2 Strukturelle Fragen der Konvergenz**

Für eine reale Konvergenz ist aber nicht nur die Wachstumsrate des BIP von Bedeutung. Zu betrachten sind auch die notwendigen strukturellen Anpassungsprozesse. Dabei spielt zunächst die Wirtschaftsstruktur eine entscheidende Rolle. Beide Volkswirtschaften kommen aus der Sowjetwirtschaft, die stark industrialisiert und in der die Landwirtschaft großwirtschaftlich organisiert, aber wenig produktiv war. Der Dienstleistungssektor war aufgrund der Ideologie und der volkswirtschaftlichen Planung relativ gering entwickelt, bzw. teilweise in den produzierenden Bereichen enthalten.

Mit der Transformation ist allerdings insbesondere in der Ukraine die Industrie in eine tiefe Krise gerutscht. Durch den Nachfragerückgang sowohl bei den Investitionen, den Militärgütern und dem Konsum, der durch die starken Einkommenseinbrüche gelitten hat, wurde die Wirtschaft enorm zurückgeworfen. Zudem sind die geschützten Märkte des RGW und der Sowjetunion weggebrochen und die Importkonkurrenz aus dem Westen ist mit der Handelsliberalisierung und der zeitweilig verfehlten Wechselkurspolitik stark gestiegen. Die schwerindustrielle Struktur tat ein weiteres dazu, dass es zu erheblichen Anpassungsverlusten kam.

Inzwischen ist der strukturelle Anpassungsprozess in der Ukraine bereits weit fortgeschritten. Die derzeitige Wirtschaftsstruktur ist jedoch durch administrative Maßnahmen noch beeinträchtigt. Zu den noch vorhandenen Verzerrungen zählen offene und versteckte Subventionen insbesondere zugunsten des Energie- und Stahlsektors sowie der Landwirtschaft. Hier werden noch Anpassungskosten entstehen.

Belarus erlebte dagegen bisher keine so tiefe Transformationskrise. Zum einen trieb es seine Transformation viel langsamer voran, Kapazitäten werden auch bei Verlust aufrecht erhalten, fast fünfzig Prozent der Industriebetriebe und zwei Drittel der landwirtschaftlichen Betriebe sind immer noch Verlustbetriebe. Zum anderen hat das Land eine wesentlich günstigere Industriestruktur als die Ukraine geerbt. Die belarussische Industrie ist weit weniger schwerindustriell ausgerichtet und sie verfügt über relativ mehr moderne Industriezweige und konsumnähere Produktionen. Es ist jedoch, worauf bereits hingewiesen wurde, damit zu rechnen, dass angesichts des hohen Anteils von Verlustbetrieben und der hohen Lagerproduktion bei den noch notwendigen Reformen industrielle Kapazitäten weiter abgebaut werden müssen. Ob diese dann durch neue Kapazitäten schnell ersetzt werden können, wird entscheidend von den Investitionsbedingungen und der Finanzierungsfähigkeit der Investitionen, den Rahmenbedingungen und der gesamten Konkurrenzfähigkeit des Standorts Belarus abhängen. Eine wirkliche Annäherung an die EU wird aber nur möglich sein, wenn tatsächlich entsprechende Reformen erfolgen, das heißt auch, das derzeitige politische Regime nicht mehr existiert.

Betrachtet man die Wirtschaftsstruktur, so zeigt sich, dass in beiden Staaten die Landwirtschaft im Verhältnis zu den EU-Staaten eine weiterhin hohe Bedeutung hat, die allerdings abnimmt.

Der Anteil der Landwirtschaft am BIP liegt in Belarus und der Ukraine in etwa auf dem Niveau Bulgariens, Rumäniens und der Türkei, wobei die Produktivität in der rumänischen und bulgarischen Landwirtschaft deutlich höher ist als in Belarus oder der Ukraine. Letztere liegt noch etwas unter dem Niveau der türkischen Landwirtschaft.

Zu den NMS besteht aber bereits ein gewaltiger Abstand im Produktionsanteil. Bei diesen trägt die Landwirtschaft lediglich noch 3% bis 7% zum BIP bei, wobei in Polen der Anteil am geringsten, in Litauen am höchsten ist. Bei den EU-15 sind die Anteile noch geringer.

Beide Staaten haben demnach noch bedeutende strukturelle Wandlungen in der Agrarwirtschaft vor sich. Dies zeigt auch die Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft, die insbesondere bei der Ukraine deutlich hinter den NMS zurückliegt, und gegenüber den wichtigsten EU-15 Staaten nicht einmal ein Fünftel bis ein Zehntel erreicht.

Nimmt man den Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft an allen Beschäftigten, so liegt dieser Wert in der Ukraine mit 18,9% zwar relativ hoch, aber immer noch weit unter dem Rumäniens, Bulgariens und der Türkei. Der ukrainische Wert deckt sich in etwa mit dem Polens. Für Belarus ist kein Wert zu erhalten. Produktivität und Wertschöpfungsanteil lassen aber darauf schließen, dass der Anteil deutlich unter dem der Ukraine liegt.

Mit 37% und 40% erreicht der Anteil der Industrie an der Wertschöpfung in beiden Staaten sehr hohe Werte. Nur in Tschechien ist die Industrialisierung noch so stark ausgeprägt. Die übrigen NMS liegen um mindestens 10 Prozentpunkte darunter. Mit Ausnahme Rumäniens weisen auch die übrigen Staaten niedrige Raten aus, und selbst in Deutschland erreicht der Industrialisierungsgrad nur noch 30%. Beide Staaten haben also noch ein sehr hohes Industripotential. Dieser Anteil wird sicher sinken. Angesichts der immer noch sehr geringen Löhne und dem ausgebildeten Personal sind daher die

Aussichten nicht ungünstig, dass beide Staaten ihre industrielle Kompetenz weitgehend erhalten und bei ihrem Aufholprozess davon erheblich profitieren können.

Tabelle 20 **Wirtschaftsstrukturmerkmale ausgewählter Länder**

Gebiet	Landwirtschaftliche Beschäftigte an den Gesamtbeschäftigten*** 2003 in %	Anteil der Landwirtschaft an der Wertschöpfung in % des BIP 2003	Landw. Produktivität pro Arbeitskraft in Preisen von 1995 USD 2000 - 2002	Anteil der Industrie an der Wertschöpfung in % des BIP 2003	Anteil des Dienstleistungssektors an der Wertschöpfung in % des BIP 2003
Ukraine	18,9*	14	1576	40	46
Belarus	k.A.	10	3038	37	53
Polen	18,4	3	1879	31	66
Tschechien	4,5	4	6382	40	57
Slowakei	4,4	4	.	30	67
Ungarn	5,8	4	5625	31	65
Estland	6,1	5	3698	30	65
Lettland	13,4	5	2773	24	71
Litauen	17,8	7	3431	34	59
Rumänien	34,1	12	3592	36	52
Bulgarien	25,9	12	6252	27	61
Türkei	32,8**	13	1878	22	65
Deutschland	2,4	1	33686	30	69
Frankreich	4,1	3	59243	25	72
Niederlande	3,3	3	59476	26	71
Spanien	5,7	3	22412	30	66
Griechenland	16,0	7	13860	22	70

\* Nach den offiziellen Schätzungen sind 18,9 % 23,1 %, \*\* 2002; \*\*\* Labour force survey

Quelle: Laborsta Internet, Employment – total employment, by economic activity, <http://laborsta.ilo.org/cgi-bin/brokerv8.exe>, 18.11. 04; The World Bank, World Development Report 2005, S. 260 f.

Angesichts der hohen Werte für die produzierenden Zweige ist nicht verwunderlich, dass der Anteil der Dienstleistungen in beiden Staaten noch unterdurchschnittlich entwickelt ist. Mit der weiteren Durchsetzung der Marktwirtschaft und steigenden Einkommen wird dieser Sektor aber eine überdurchschnittliche Dynamik entfalten und sich mittelfristig in seinem Produktionsanteil den Quoten der entwickelteren Marktwirtschaften anpassen.

Tabelle 21

## Verwendungsstruktur des BIP

Gebiet	Privater Konsum % BIP	Staatlicher Konsum % BIP	Bruttokapital- bildung % BIP	Leistungs- bilanz % BIP	Anteil verar- beiteter Güter am Gesamt- export	Hochtechno- logiegüter in % des Exports von Verarbeiteten Gütern 2002
	2003	2003	2003	2003	2002	2002
Ukraine	60	16	19	5	67	5
Belarus	60	21	22	-3	64	4
Polen	70	16	19	-5	82	3
Tschechien	53	21	28	-2	89	14
Slowakei	55	21	25	-1	85	3
Ungarn	67	11	24	-2	86	25
Estland	62	18	32	-12	72	12
Lettland	62	18	31	-10	59	4
Litauen	64	20	21	-6	58	5
Rumänien	76	9	21	-5	81	3
Bulgarien	69	17	21	-8	61	.
Türkei	67	14	23	-3	84	2
Deutschland	59	19	18	4	86	17
Frankreich	55	24	19	2	81	21
Niederlande	50	24	20	5	74	28
Spanien	58	18	26	-2	78	7
Griechenland	67	16	23	-6	52	10

\* keine Trennung zwischen Staatlichem und Privatem Konsum

Quelle: The World Bank, World Development Report 2005, S. 260 f.

Bei der Verwendung des BIP liegen die Ukraine und Belarus mit einem Anteil des privaten Konsums von 60% unter dem der Baltischen Staaten, Rumäniens und Bulgariens wie auch der Türkei. Unter den aufgeführten EU-15 Ländern hat nur Griechenland einen höheren Konsumanteil. Mit 16% bzw. 21% ist auch der staatliche Konsum zwar am oberen Ende, wird aber von einigen EU-15 Mitgliedern übertroffen. Gegenüber den Ländern, mit denen derzeit Gespräche über eine Aufnahme laufen, ist der Anteil allerdings hoch, wobei er bei diesen weitgehend zu Lasten des privaten Konsums niedriger liegt, was z. T. auf unterschiedliche Konzepte bei der Bereitstellung bestimmter Konsumgüter schließen lässt.

Für die aufholende Entwicklung ist aber entscheidend, wie hoch die Investitionsquote ist. Diese liegt in beiden Staaten mit 19% (Ukraine) und 22% (Belarus) noch zu niedrig. Allerdings war 2002 insbesondere in der Ukraine ein Jahr, das einen sehr niedrigen Investitionszuwachs hatte. Inzwischen hat die Quote mehr als 20% erreicht. Die osteuropäischen Staaten (mit Ausnahme Polens) und insbesondere die Baltischen Länder zeigen aber, dass für eine aufholende Wirtschaft noch einige Prozentpunkte bei der Investitionsquote zugelegt werden müssten. Für die Ukraine wäre dies allein schon dadurch möglich, dass sie ihren Leistungsbilanzüberschuss abbaut. Bei einer verlässlichen und investitionsfreundlichen Wirtschaftspolitik würde dadurch auch die Bedienung der Auslandsschulden nicht gefährdet. Alle aufgeführten NMS wie auch die Staaten, die in



Verhandlungen stehen, haben Leistungsbilanzdefizite, weil sie auf einen Kapitalimport in dieser Entwicklungsphase angewiesen sind.

Belarus hat bereits ein Leistungsbilanzdefizit, das es nicht mehr ausweiten sollte. Die Steigerung der Investitionsquote sollte daher zu Lasten des staatlichen Konsums gehen. Dies wird aber nur erreichbar sein, wenn eine andere Politik eingeleitet wird, die die hohen Subventionen und Steuervergünstigungen für Betriebe abbaut.

Dass die Industrie in diesen beiden Ländern noch nicht voll konkurrenzfähig ist, ist daran zu erkennen, dass sie trotz des hohen Industrialisierungsgrades mit etwa zwei Dritteln einen relativ geringen Anteil verarbeiteter Produkte am Export besitzen. Nur bei wenigen anderen Staaten ist der Anteil so gering. Zu diesen zählen Litauen, Bulgarien und Griechenland. Dagegen erreichen verarbeitete Produkte in den NMS Anteile von über 80% wie sie auch für Frankreich und Deutschland üblich sind. Gestützt wird die These von der noch geringen Konkurrenzfähigkeit zudem dadurch, dass an den Exporten von verarbeiteten Gütern der Anteil von Gütern der Hochtechnologie mit 5% (Ukraine) und 4% (Belarus) weiterhin gering ist. Er bewegt sich hier im Rahmen einiger NMS, andere NMS erreichen inzwischen aber zweistellige Quoten, und Ungarn liegt mit einem Viertel schon deutlich über den meisten EU-15 Staaten. Das immer wieder insbesondere in der Ukraine vorgebrachte Argument, dass das Land bei hochtechnologischen Gütern besonders wettbewerbsfähig sei, spiegelt sich bisher in den Außenhandelsbeziehungen noch nicht wider und ist daher durchaus anzuzweifeln. Dem steht nicht entgegen, dass möglicherweise einige hochtechnologische Inseln vorhanden sind. Diese machen aber noch nicht die gesamte Volkswirtschaft konkurrenzfähig. Ohne eine wesentliche Öffnung für ausländische Direktinvestitionen und eine entsprechende Verbesserung des Investitionsklimas ist nicht zu sehen, wie diese Position wesentlich verbessert werden könnte.

Bei einer weiteren Annäherung an die EU könnten beide Staaten aber die Vorteile nutzen, die sich aus den niedrigen Löhnen und der Nähe zum europäischen Markt ergeben. In diesem Produktionsverbund wären sie auch gegenüber Südostasien in einem deutlichen Vorteil.

Dass die Standortbedingungen und das Investitionsklima noch nicht besonders günstig sind, zeigt der immer noch relativ geringe Zufluss an ausländischen Direktinvestitionen seit 1989. Mit 128 USD pro Kopf liegt die Ukraine immer noch weit hinten. Die NMS konnten das zehnfache bis dreißigfache dieses Volumens erreichen. Auch Rumänien und Bulgarien sind schon mit 486 USD bzw. 795 USD in diesem Zeitraum deutlich weiter vorangekommen.<sup>110</sup>

Belarus hat pro Kopf gerechnet, trotz seiner geringen Transformationsfortschritte, fast doppelt so viel Direktinvestitionen angezogen wie die Ukraine. Da aber auch diese Summe noch sehr gering ist, werden diese Größenordnungen immer noch wesentlich von einigen wenigen Geschäften stark beeinflusst. Gerade angesichts der oben gezeigten Notwendigkeit, die Investitionsquote zu erhöhen und bei Hochtechnologieprodukten konkurrenzfähiger zu werden, kommt dem Zufluss von Auslandskapital eine wesentli-

---

<sup>110</sup> Vgl. Tabelle 21.

che Bedeutung zu. Ohne eine entscheidende Verbesserung der Position in diesen Bereichen, würden beide Volkswirtschaften wohl kaum eine Chance haben, in einem integrierten europäischen Markt erfolgreich zu bestehen.

Tabelle 22 **Strukturmerkmale: Energie, Direkinvestitionen**

Gebiet	Energieverbrauch pro Kopf, kg Öläquivalent 2001	BIP je Einheit Energie, in PPP USD 2000	Ausl. Direktinvestitionen Zufluss pro Kopf, USD 1989-2003
Ukraine	2884	1,4	128
Belarus	2449	3,0	200
<b>Europa EMU</b>	<b>3904</b>	<b>6,2</b>	
Polen	2344	4,0	1355
Tschechien	4049	3,6	3710
Slowakei	3480	3,6	1894
Ungarn	2487	4,9	3364
Estland	3444	2,9	2402
Lettland	1822	4,6	1454
Litauen	2304	3,9	1067
Rumänien	1644	3,4	486
Bulgarien	2461	2,8	795
Türkei	1057	5,3	

\* als Differenz errechnet

Quelle: Worldbank, Worldbankatlas 2003, S. 66 ff. und (2004), S. 54f., EBRD, Transition report 2004, S. 45.

Auf dem Weg nach Europa werden beide Staaten auch noch erhebliche Anstrengungen beim Umweltschutz und der effizienten Nutzung von Ressourcen unternehmen müssen. Die beiden Staaten verbrauchen pro Kopf zwar deutlich weniger Energie als z.B. die Euro-Länder und auch als z.B. Tschechien, die Slowakei und Estland. Ihr Verbrauch liegt aber z.T. erheblich über den anderen Transformationsstaaten und bei mehr als dem Zweieinhalbfachen der Türkei.

Da ihr BIP pro Kopf aber auch z. T. beträchtlich unter den Leistungen dieser anderen Staaten liegt, ist ihre Energieeffizienz relativ gering. Dies gilt insbesondere für die Ukraine, die aufgrund ihrer schwerindustriellen Ausrichtung und der geringen Effizienz ihrer Produktionsprozesse lediglich 1,4 USD BIP pro Energieeinheit erwirtschaftet. Ihre Energieeffizienz erreicht damit nur etwa ein Viertel der EURO-Länder und die Hälfte bis ein Drittel der meisten Transformationsländer. Die Steigerung der Energieeffizienz ist für die Ukraine daher aus verschiedensten Gründen von ausschlaggebender Bedeutung. Zum einen könnten die Energieimporte gesenkt werden, was die Handels- und Zahlungsbilanz entlasten und die Energieabhängigkeit von Russland vermindern würde. Zum zweiten könnten damit die Produktionskosten gesenkt und die Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Wirtschaft insbesondere auf internationalen Märkten gestärkt werden, und zum dritten würde sie bei der Verminderung der Emissionsbelastung der Um-

welt einen erheblichen Schritt vorankommen. Dies sind alles Felder, die auf dem Weg nach Europa von besonderer Bedeutung sind und daher auch im eigenen Interesse energisch angegangen werden sollten. Gerade die seit langem angemahnten notwendigen Anpassungen bei der Energiepreispolitik sind von ausschlaggebender Bedeutung. Die Anerkennung als Marktwirtschaft durch die EU hängt nicht unwesentlich davon ab. Für die wirtschaftliche Entwicklung kommt auch der Verstärkung der Transparenz im Energiesektor eine wichtige Rolle zu. Diese Forderungen der internationalen Gemeinschaft sollte die Ukraine daher im eigenen Interesse möglichst bald verwirklichen. Sie würde damit gleichzeitig ökonomische und ökologische Probleme verringern, was auch ohne Blick auf eine Annäherung an die EU im ureigensten Interesse des Landes ist.

Aufgrund der günstigeren Industriestruktur ist die Energieeffizienz in Belarus fast doppelt so hoch wie in der Ukraine, jedoch schlechter als in fast allen übrigen aufgeführten Transformationsstaaten. Für ein so energiearmes Land wie Belarus kann dies nicht befriedigen. Selbst wenn in diesem Land kaum Verbesserungen durch eine Umstrukturierung der Wirtschaft erreichbar sind – die energieintensive Erdölverarbeitung und Petrochemie sollten beim weiteren Wachstum nicht noch forciert werden – so sind doch noch erhebliche Einsparpotentiale bei den Produktionsprozessen vorhanden. Diese müssen aus denselben Gründen wie bei der Ukraine vor allem im eigenen Interesse der belarussischen Volkswirtschaft genutzt werden.

Auch die Strukturmerkmale zeigen, dass die beiden Staaten noch einen langen Weg nach Europa vor sich haben.

## **6. Ist für Belarus und die Ukraine eine Integration in die GUS eine Alternative? Inwieweit schließen sich eine EU-Annäherung und eine verstärkte Integration in die GUS aus?**

### **6.1. GUS-Integration als Alternative**

#### *6.1.1 Grundlegende Überlegungen*

Die Integrationsversuche in der GUS sind stark von politischen und emotionalen Elementen geprägt. Russland hat ein erhebliches Interesse daran, seinen Einfluss auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetunion wieder zu stärken und sieht eine Möglichkeit dafür in der wirtschaftlichen Integration. Die Energieabhängigkeit einiger GUS-Staaten bietet Russland dabei einen zusätzlichen Hebel. Unter einem erheblichen Teil der slawischen Bevölkerung der ehemaligen Sowjetunion bestehen zudem noch nostalgische Gefühle für einen großen slawischen Staat. Ein bedeutender Teil der in den Nachbarstaaten Russlands lebenden russischen Bevölkerung ist zum Mutterland hingezogen, wie die ostukrainischen Anfälligkeiten für die doppelte Staatsbürgerschaft und die Zweisprachigkeit im Präsidentenwahlkampf deutlich zeigten.

Weiter besteht bei einem nicht unerheblichen Teil der Bevölkerung und auch bei vielen Politikern weiterhin die Vorstellung, dass die alten Handelsbeziehungen, die in der Sowjetwirtschaft vor allem zwischen russischen und außerrussischen Betrieben, aber nur wenig zwischen außerrussischen Betrieben allein, bestanden, auch unter marktwirtschaftlichen Bedingungen wieder hergestellt und effizient gestaltet werden könnten. Aus den verschiedensten Gründen (neue Produktpaletten, andere Kostenstrukturen, offene Märkte, vielfach nicht mehr Existenz der Partnerbetriebe) ist dies aber eine Illusion.

Daher ist zu prüfen, ob, unabhängig von diesen Interessen, eine Reintegration, die möglicherweise eine europäische Integration ausschließt, für die GUS-Staaten und insbesondere für die beiden hier behandelten Staaten vorteilhaft ist und welche Erfahrungen damit bisher gemacht wurden.

Theoretische Untersuchungen zeigen, wie oben kurz gezeigt, dass die Vorteile von Integrationen von mehreren Faktoren abhängen. Gleichzeitig haben Forschungen auch zu Entwicklungsländern gezeigt, dass Integrationen zwischen Ländern mit niedrigem Einkommen eher zu Divergenzen in den Einkommen der Partner führen, während Integrationen zwischen Ländern mit hohem Einkommen eher zu einer Konvergenz führen. Diese Untersuchungen kommen zu dem Schluss, dass Entwicklungsländer eher von Nord-Süd als von Süd-Süd-Kooperationen profitieren.<sup>111</sup> Dabei wird davon ausgegangen, dass die komparativen Vorteile systematisch mit dem Einkommensniveau verbunden sind. Nicht berücksichtigt sind Faktoren wie die politische Situation, der Technologiestrom, ausländische Direktinvestitionen und Agglomerationskräfte, die die Entwicklung zusätzlich beeinflussen können.

---

<sup>111</sup> Vgl. Anthony J. Venables, *Winners and Losers from Regional Integration Agreements*, in: *The Economic Journal*, Nr. 113, Oktober 2003, S. 747 bis 761.

Diese Erkenntnisse sprechen eher gegen eine Integration zwischen den GUS-Staaten. Nach Angaben des Weltbankatlas sind sie mit Ausnahme Russlands, das zu den Upper-middle-income-Staaten gerechnet wird, im besten Fall zu den Middle-income (Belarus, Kazachstan) und den Staaten mit noch niedrigerem Einkommen zu zählen.<sup>112</sup> Die wirtschaftlichen Vorteile einer Integration innerhalb der GUS müssen daher als sehr begrenzt eingeschätzt werden und divergierende Entwicklungen sind nicht auszuschließen.

### *6.1.2 Wie ist der Stand der handelspolitischen Integrationsfortschritte in der GUS?*

Über die Fortschritte bei der Schaffung eines Freihandels in der GUS liegen äußerst unterschiedliche Angaben vor. Während vielfach über weiterhin starke Beschränkungen geklagt wird, meldete das GUS-Sekretariat im September 2003, dass die tarifären und nicht tarifären Hemmnisse zwischen den Staaten der GUS bei weniger als einem Prozent lägen. Die Verhandlungen zwischen den Staaten der GUS über die Abschaffung tarifärer Restriktionen im freien Handel – Zölle, Steuern und sonstige Gebühren – seien im Großen und Ganzen abgeschlossen. Tarifäre Einschränkungen seien offiziell in zehn bilateralen Protokollen festgeschrieben und tangierten 27 Warenpositionen. Nicht tarifäre Einschränkungen würden derzeit für 200 der insgesamt 11 000 Warenpositionen im gegenseitigen Handel gelten.<sup>113</sup>

Diesen Angaben stehen immer wieder Meldungen über die Vereinbarung bilateraler Freihandelsabkommen auch in jüngster Zeit entgegen, die dann wenig sinnvoll wären, wenn bereits der angegebene Freihandel besteht.<sup>114</sup> Auffällig ist auch, dass z.B. von den Importbeschränkungen, denen sich russische Waren gegenübersehen, neben der EU vom russischen Ministerium für Wirtschaftsentwicklung und Handel Belarus und die Ukraine als die Staaten genannt werden, bei denen die meisten Beschränkungen bestehen.<sup>115</sup>

Grundsätzlich existiert aber zumindest zwischen Belarus und Russland eine Zollunion, und die Ukraine hat, wie die meisten anderen GUS-Staaten, mit allen Staaten der GUS Freihandelsabkommen, die allerdings z. T. Ausnahmen enthalten.

---

<sup>112</sup> Vgl. The World Bank, World Bank Atlas, 2005, S. 54 f.

<sup>113</sup> Vgl. RIA Nowosti, Moskau, 10. 09. 2003.

<sup>114</sup> Z.B. in 2003 vereinbarten die Ukraine und Russland, dass ein Freihandelsabkommen nun ernsthaft verhandelt werden müsse. Vgl. RBC, Kiew, 26. 2. 2003. In 2004 schlossen die Ukraine und Uzbekistan ein Freihandelsabkommen, nach dem alle bestehenden Beschränkungen beseitigt werden sollten. Vgl. Ukrinform, russ. 25. 6. 2004 und DowJones vwd News, gus-republiken aktuell, 29. 6. 2004. Dieses Abkommen ergänzt das Abkommen von 1994, womit „alle Hindernisse für Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeitskräfte entfallen sollen.

<sup>115</sup> Vgl. NfA vom 13. 4. 2004.

Tabelle 23 **Ukraine: Free trade agreements with CIS**

Country	Date of signature	Date of ratifications
Belarus	17/12/1992	19/03/1999
Russia	24/06/1993	NA
Kazakhstan	17/09/1994	02/10/1998
Armenia	07/10/1994	05/05/1996
Turkmenistan	05/11/1994	04/11/1995
Uzbekistan	29/12/1994	04/11/1995
Georgia	09/01/1995	05/05/1996
Kyrgyzstan	26/05/1995	09/12/1997
Azerbaijan	28/07/1995	12/07/1996
Tajikistan	06/07/2001	11/07/2002

Quelle: Institute for Economic Research and Policy Advise, Kiew.

Tabelle 24 **Ukraine: Exemptions from free trade agreements with CIS**

Country	Exemptions from Ukraine's side – subject to import tariff in Ukraine  (HS codes <sup>a</sup> )*	Exemptions from partners' side – subject to import tariff in country- partner  (HS codes <sup>a</sup> )*
Belarus	01, 17, 41	01 <sup>c</sup> , 17, 41 <sup>c</sup>
Russia	17, 18, 19, 24, 27 <sup>b</sup> , and 29 <sup>b</sup>	01 <sup>c</sup> , 12 <sup>c</sup> , 17, 22, 24, 41 <sup>c</sup>
Kazakhstan	22, 24	01 <sup>c</sup> , 41 <sup>c</sup>
Armenia		
Turkmenistan		
Uzbekistan	01, 02, 04, 09, 10, 13, 17, 22, 25, 26, 28, 29, 30, 38, 39, 71, 72, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 82, 90, 91, 96, 97	12, 14, 15, 20, 22, 23, 26, 27, 28, 29, 31, 38, 41, 52, 72, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 85, 90
Georgia	17	
Kyrgyzstan		
Azerbaijan		
Moldova	17	
Tajikistan		

\* Harmonized System Codes

<sup>a</sup> Exemptions don't necessarily cover entire commodity group

<sup>b</sup> Subject to export tariffs in Russia (according to Regulation of the Russian Federation Government #13, 15/01/2004)

<sup>c</sup> Subject to export tariffs in Ukraine

Quelle: Institute for Economic Research and Policy Advise, Kiew.

Tabelle 24 zeigt, dass in den Freihandelsabkommen der Ukraine mit der GUS, abgesehen von Uzbekistan, tatsächlich wenige Ausnahmen vorhanden sind.

Gegenüber Moldova und Georgien hat die Ukraine einseitig Zucker vom Freihandel ausgenommen.

Bei Belarus beziehen sich die Ausnahmen auf Tiere, Felle, und Regelungen für Zucker.

Auch mit Kazachstan beziehen sich die asymmetrischen Ausnahmen auf den Export von Tieren und Fellen und den Import von Alkohol und Tabakprodukten.

Mit Uzbekistan hat die Ukraine ein langes Protokoll über Ausnahmen bei landwirtschaftlichen und chemischen Produkten, Metallschrott und einigen mineralischen Produkten unterzeichnet.

Im Handel mit Russland betreffen die Ausnahmen Zucker und Konditoreiwaren, Schokolade, Kekse und Zigarren (auf diese Waren werden Importzölle erhoben). Es gibt zusätzlich eine Liste konditioneller Ausnahmen, die wirksam werden, wenn Russland Zölle erhebt. Derzeit enthält diese Liste Rohöl, ausgewählte Erdölprodukte und einige organische Chemikalien. Bei ukrainischen Lieferungen an Russland sind Tiere, ausgewählte Ölsaaten, Zucker, Alkoholika, Tabakwaren und Felle vom Freihandel ausgenommen.

Die Aufstellung zeigt, dass die Liste der Ausnahmen gering ist. Von einer ähnlichen Situation ist bei Belarus auszugehen. Demnach wäre den Ausführungen von Jarow zuzustimmen. Die Freihandelsabkommen würden weitgehend funktionieren.

### 6.1.3 Reicht das Potential für eine stabile Integration in der GUS?

Wie oben gezeigt, sind die Handelsanteile von Belarus und der Ukraine im GUS-Handel zwar noch relativ hoch, sie sinken aber bei der Ukraine deutlich. Immer noch ist der Handel innerhalb der GUS dadurch geprägt, dass Russland der dominierende Handelspartner ist und der Handel zwischen den anderen GUS-Staaten relativ gering bleibt.

Dies gilt auch für die Verflechtung der Staaten innerhalb des vereinbarten gemeinsamen Wirtschaftsraums Russlands, der Ukraine, Belarus und Kazachstans.<sup>116</sup> Die Tabelle 25 zeigt, dass die Verflechtung der Ukraine und Belarus in dieser Wirtschaftsgemeinschaft sich ausschließlich auf Russland bezieht. Allein der durch die Erweiterung der EU erheblich steigende Anteil der EU am Handel dieser Staaten macht zudem deutlich, dass die Verflechtung mit den NMS intensiver war und ist als mit den anderen Partnern im GWR mit Ausnahme Russlands.

Tabelle 25 **Anteile der übrigen Partner des gemeinsamen Wirtschaftsraums am Außenhandel der Ukraine (2003) und Belarus (2002)**  
in v.H.

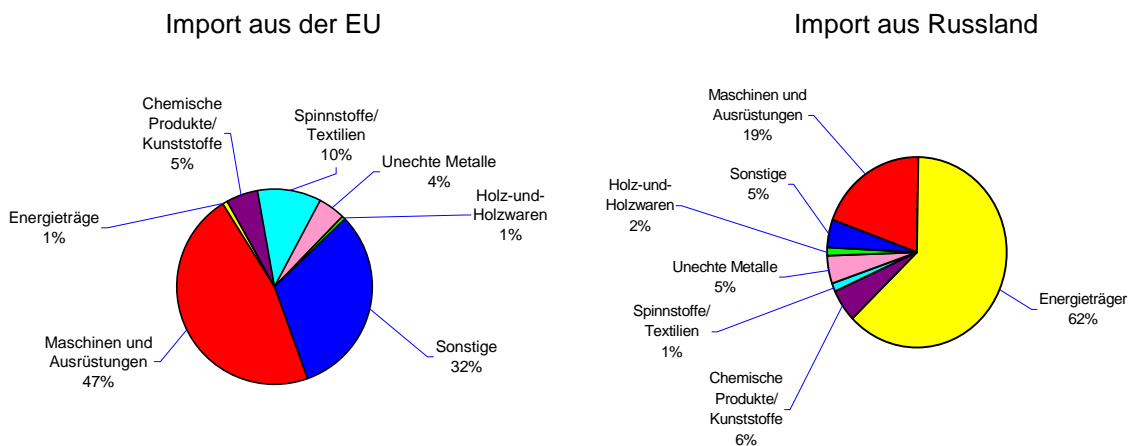
	Ukraine			Belarus		
	Russland	Belarus	Kazachstan	Russland	Ukraine	Kazachstan
Exporte	18,7	1,5	1,3	50,1	3,4	0,5
Importe	37,6	1,5	2,1	65,1	3,2	0,3

Quelle: errechnet aus State Statistics Committee of Ukraine, *Ukraine in Figures in 2003*, Short Statistical Reference, Kyiv 2004, S. 142 f., errechnet aus Statkomitet SNG, *Sodružestvo Nezavisimych gosudarstv v 2002 gody*, Moskva 2003, S. 92f

<sup>116</sup> Siehe unten.

Zudem zeigt die Struktur der Importe, dass vom Hauptpartner Russland zu wenige Modernisierungsimpulse kommen. Zwei Drittel der Importe von Russland sind Energieträger. Der Anteil der für die Modernisierung des Landes wichtigen Maschinen und Ausrüstungen liegt unter 20%. Anders ist die Struktur bei den Importen aus der EU. Bei diesen entfallen fast die Hälfte auf Maschinen und Ausrüstungen.

Abbildung 4 **Warenstruktur der Ukrainischen Importe 2001**



Für Belarus liegen regionale Strukturdaten des Außenhandels in der Statistik nicht vor.<sup>117</sup>

Zwar ist insbesondere Russland für die Ukraine und Belarus ein günstiger Absatzmarkt für verarbeitete Produkte. Dies konnte in einer früheren Studie gezeigt werden.<sup>118</sup> Allerdings wäre es falsch, wie immer wieder angeführt wird, die Staaten der ehemaligen Sowjetunion als die natürlichen Partner für den Handel und die Steigerung des Wohlstands dieser beiden Staaten anzusehen. Dies gilt nur insofern, als überall auf der Welt der Außenhandel sich relativ überproportional auf die Nachbarstaaten konzentriert und dass sprachliche und mentale Gemeinsamkeiten den Handel fördern.

Die alten Produktionsverflechtungen aus der Zeit der Sowjetunion, die immer noch als Argumente für eine günstige Zusammenarbeit angeführt werden, haben jedoch unter den neuen marktwirtschaftlichen Bedingungen weitgehend ausgedient. In allen Nachbarstaaten der Sowjetunion hat mit der Transformation ein erheblicher struktureller

<sup>117</sup> Vgl. Ministerstvo statistiki i analiza Respubliki Belarus', Statističeskij ežegodnik 2002, Minsk 2002.

<sup>118</sup> Vgl. hierzu Clement, H., Repegather, A., Troschke, M., Entwicklung der Handelsbeziehungen und handelspolitischen Regelungen zwischen den GUS-Staaten und ihre Rückwirkung auf den Ost-West-Handel, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Papers, Nr. 246, März 2003



Wandel stattgefunden, der dazu führte, dass viele der ehemaligen Beziehungen obsolet wurden. Zudem ist mit der Öffnung der Volkswirtschaften dieser Staaten auch die hohe protektionistische Mauer gefallen, hinter der viele der administrativ hergestellten Handelsbeziehungen nur existieren konnten.

Bei einer sinnvollen Gestaltung der Handelsbeziehungen kann zwar davon ausgegangen werden, dass der Handel zwischen den GUS-Staaten eine wichtige Funktion für diese beiden Staaten behalten wird, eine exclusive Ausrichtung oder gar eine protektionistische Absicherung dieser Beziehungen würde beiden Volkswirtschaften aber nur in ihrer Entwicklung schaden, da die notwendigen Modernisierungsimpulse von dort nicht kommen können.

Tabelle 26 **Ukraine: Ausländische Direktinvestitionen nach Herkunft**  
am Jahresanfang in Mio. USD

	1996		2001		2004	
Gesamt	896,9	100	3875,0	100	6657,6	100
USA	183,3	20,4	639,5	16,5	1074,8	16,1
Zypern	51,5	5,7	377,7	9,7	779,2	11,7
Großbritannien	53,9	6,0	312,0	8,1	686,1	10,3
Niederlande	46,5	5,2	362,2	9,3	463,9	7,0
Deutschland	156,9	17,5	240,9	6,2	441,4	6,6
Virgin Islands	5,0	0,6	192,8	5,0	381,0	5,7
Russland	50,0	5,6	286,6	7,4	377,6	5,7
Schweiz	38,4	4,3	163,3	4,2	319,5	4,8
Österreich	16,4	1,8	144,4	3,7	252,1	3,8
Republik Korea	0,1	0,0	170,4	4,4	172,9	2,6
Polen	20,5	2,3	62,8	1,6	153,3	2,3

Quelle: DKSU, Ukraina u cifrach 2003, Kiiv 2004, S. 157. Eigene Berechnungen

Ein Element verstärkter Handelsbeziehungen zwischen den GUS-Staaten könnte die beginnende Kapitalverflechtung sein. Allerdings bewegen sich die ausländischen Direktinvestitionen in diesen Staaten noch auf niedrigem Niveau.<sup>119</sup> Entgegen vielfachen Vermutungen sind in der Ukraine russische Direktinvestitionen, soweit sich das statistisch fassen läßt, noch nicht dominierend. Der direkte Anteil Russlands an den ausländischen Direktinvestitionen hat sich von 1996 bis 2004 nicht erhöht. Russland lag am 1. Januar 2004 mit 5,7% an siebter Stelle unter den ausländischen Investitionen. Da aber Zypern und die Virgin Islands relativ hohe Anteile von 11,7% und 5,7% besitzen, ist nicht auszuschließen, dass der russische Anteil indirekt deutlich höher liegt, weil ein Teil dieser Investitionen in der Ukraine wahrscheinlich russisches Kapital ist. Ein russischer Anteil von bis zu 15 % an den ausländischen Direktinvestitionen in der Ukraine

<sup>119</sup> Vgl. u.a. EBRD, Transition report, 2003. Siehe Tabelle

ist daher durchaus im realistischen Bereich. Trotzdem sind die Anteile westlicher und auch der EU-Investitionen noch deutlich höher.

In Belarus ist der direkte Anteil Russlands an den ausländischen Direktinvestitionen mit 21,4% wesentlich größer. Vor Russland liegt nur die Schweiz mit 53,0%. Großbritannien (8,8%), Deutschland (2,8%), Schweden (2,4%) und die USA folgen auf den Plätzen.<sup>120</sup> Ob es sich bei den schweizer Investitionen um indirekte Investitionen aus anderen Staaten und möglicherweise aus Russland handelt, ist nicht festzustellen.

Der Eindruck eines starken Investitionsengagements Russlands in der Ukraine wird vor allem durch das deutlich hervortretende Interesse russischer Energie- und Rohstoffkonzerne an Assets in den beiden Staaten und das Vordringen russischer Banken hervorgerufen. Diese strategischen und politisch von den Empfängerländern zuweilen kritisch gesehenen Investitionen sind aber für eine dynamische Entwicklung der Länder nicht von zentraler Bedeutung. Diese müssen in den beiden Staaten vor allem in die verarbeitende Industrie erfolgen, wenn zur Steigerung der Wirtschaftskraft und des Lebensstandards eine hohe Wertschöpfung im Lande erzeugt werden soll.

Wenn die stärkere Integration in die GUS eine Alternative zu einer engen Anbindung der beiden Staaten an die EU sein soll, müsste sie also folgende Bedingungen erfüllen:

1. Von der Integration in die GUS müssten ebenso starke Impulse für die Steigerung des Wirtschaftswachstums ausgehen wie von der EU-Integration, was, wie oben gezeigt, nicht der Fall ist.
2. Die Wettbewerbsfähigkeit der beiden Wirtschaften müsste durch eine Integration in die GUS ebenso stark gefördert werden wie bei einer Integration in die EU, was ebenfalls nicht der Fall ist.

ad. 1. Wachstumsimpulse sind zu erwarten aus:

- verstärktem Handel, d. h. Größe und Dynamik der Partnermärkte: Hier ist der Markt der EU dem der GUS um ein Vielfaches überlegen.
- Kapitaltransfers: Bei der Ukraine sind die Kapitaltransfers aus der EU höher als aus der GUS, bei Belarus kann dies, trotz des hohen russischen Anteils, vermutet werden. Zudem sind der Kapitalmarkt und die Leistungsfähigkeit von EU-Firmen weit aus größer als diejenige der GUS. Bei einem entsprechenden Investitionsklima würden stärkere Investitionsflüsse aus der EU einsetzen. Dies haben die Erfahrungen mit den ostmitteleuropäischen Staaten und dem Baltikum eindeutig gezeigt.
- Vereinheitlichung von Normen und Standards bringen wesentliche Kostenvorteile. Diese sind bei dem größeren EU-Markt höher als bei dem GUS-Markt.
- Steigerung der Arbeitsteilung durch Zollabbau. Hier sind noch etwas größere Potentiale im Handel mit der EU als mit der GUS vorhanden, obwohl die Zollschränken in beide Richtungen nicht mehr sehr hoch, bzw. vielfach sogar weitgehend abgebaut sind.

---

<sup>120</sup> Vgl. bfai, Wirtschaftsdaten Aktuell, Belarus, Nov. 2004, S.3.

ad. 2 Wettbewerbsfähigkeit kann gesteigert werden durch:

- binnenwirtschaftliche Impulse: Dies setzt ein hohes Investitionsvolumen und steigende Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen voraus. Beides bedarf in beiden Staaten noch erheblicher Verbesserung.
- Transfer von Know how: Dieser würde aus der EU stärker sein können als aus der GUS und damit auch mehr bewirken.
- verstärkte Teilnahme an der Arbeitsteilung und Verbreiterung des Sortiments: Auch hier bietet der riesige EU-Markt größere Chancen als die GUS.
- günstigen Ressourcenzugang: Bei den natürlichen Ressourcen liegen die Vorteile bei der GUS, beim Kapital, wie oben gezeigt, bei der EU. Beim Human Capital sind beide Staaten eher Exporteure als Importeure. Ein stärkerer Verbund mit der technologisch insbesondere in der Breite fortgeschritteneren EU ergäbe aber größere Vorteile als bei der GUS.

Im Vergleich zwischen einer Integration in der GUS oder im GWR und der EU böte eine verstärkte Integration mit der EU demnach für beide Staaten mittelfristig die größeren Vorteile. Seit einiger Zeit steigt der gegenseitige Handel in der GUS wieder. Technologische und Entwicklungsimpulse gehen davon allerdings, wie gezeigt, nur in geringem Maße aus. Die beiden Staaten werden von einer Integration in der GUS, was vornehmlich mit Russland bedeutet, also zu wenig Modernisierungsimpulse erhalten können.<sup>121</sup> Eine verstärkte Integration in der GUS oder im GWS kann daher für beide Staaten nur als sinnvolle Ergänzung, nicht aber als Ersatz für eine verstärkte Integration mit dem ungleich größeren und in der Breite immer noch technologisch und ökonomisch überlegenen EU-Markt angesehen werden.

Dies ist vielen Akteuren in den beiden Staaten auch bewusst. Allerdings spielen bei der Integrationsrichtung, wie oben gezeigt, rein politische Erwägungen eine nicht zu unterschätzende Rolle.

## **6.2 GUS-Integration keine Erfolgsgeschichte**

Die bisherige Entwicklung Integration in der GUS und die noch engeren Integrationsbestrebungen von Belarus und Russland waren bisher auch keine Erfolgsgeschichten. Der GUS ist es nicht gelungen, ein wirklicher Integrationsraum zu werden.

Die Entwicklung der GUS in den letzten 12 Jahren ist eine Geschichte von Deklarationen von Integrationsansätzen, -fortschritten und gescheiterten Versuchen. Dies wurde

---

<sup>121</sup> „In these circumstances, critics argue, the only strategically sensible option for Belarus would be to join the rest of Eastern European camp in ‚screwdriver production‘, working for and under the rule of the big multinationals. Nesfetailova, Anastasia, *A Friend in Need ... or a Friend in Need? Russia and the Belarusian Economy*, in: Lewis, Ann (ed.), *The EU & Belarus, Between Moscow and Brussels*, Federal Trust for Education and Research, London 2002, S. 225.

bereits in früheren Gutachten dargestellt.<sup>122</sup> Kennzeichnend für diese bisher wenig erfolgreiche Politik ist die Integrationsgeschichte der GUS. Die allermeisten Verträge wurden nie eingeführt oder eingehalten.

<b>Integrationsansätze in der GUS</b>	
1992	<p><i>Gründung der GUS.</i></p> <p>Nach anfänglichem Zögern sind inzwischen mit Ausnahme der Ukraine, die zwar mitarbeitet, aber die Gründungsdokumente nicht ratifiziert hat, alle ehemaligen Sowjetrepubliken, abgesehen von den baltischen Staaten Mitglieder. Sie umfasst damit 11 Mitgliedsstaaten und die Ukraine als Quasimitglied.</p>
März 1992	<p><i>Abkommen über die Prinzipien der Zollpolitik</i></p> <p>Ziel dieses Abkommens war die Gründung einer Zollunion. Es wurde von der Ukraine jedoch nicht unterzeichnet.</p>
1993	<p><i>10-Jahresabkommen zur Integration: Vertrag über die Wirtschaftsunion</i></p> <p>Es war der Versuch einer großen Lösung: Der Ansatz zielte darauf ab, von einer Freihandelszone über eine Zollunion zu einem gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsraum zu kommen. Das Abkommen wurde nicht verwirklicht.</p>
1994	<p><i>Vertrag über eine Freihandelszone</i></p> <p>Das Abkommen wurde nicht implementiert. Als Ersatz wurden von den einzelnen Staaten in verschiedenen Kombinationen zunächst zögernd bilaterale Freihandelsabkommen abgeschlossen. Diese Tendenz verstärkte sich dann. Praktisch alle Staaten der GUS schlossen inzwischen miteinander bilaterale Freihandelsabkommen. Jedoch nicht jeder mit jedem. Ende 2000 waren im Rahmen des WTO-Beitritts der Staaten 73 Abkommen bekannt, nur 44 davon aber wirksam. Russland hatte zu diesem Zeitpunkt mit allen GUS-Staaten Freihandelsabkommen abgeschlossen. Echter Freihandel bestand aber nur mit Armenien, Georgien, Kyrgystan und Moldova, mit Belarus wurde die Zollunion vorangetrieben.</p> <p>Auch die Ukraine hat mit allen GUS-Staaten bilaterale Verträge über Freihandel abgeschlossen. Tarifäre und nichttarifäre Ausnahmeregelungen sind vor allem mit Belarus, Kazachstan und Russland vertraglich vereinbart.</p> <p>Alle Verträge sehen Ausnahme- und Revisionsklauseln vor, so dass es äußerst schwierig ist, eine konkrete Übersicht über die Handelsbedingungen zu erhalten, da diese sich laufend ändern.<sup>123</sup></p>
1994	<p><i>Vertrag zwischen Russland und Belarus über eine Wirtschafts- und Währungsunion</i></p> <p>Der Vertrag sieht ein mehrstufiges Verfahren für eine regionale Integration nach dem Vorbild der EU vor.</p> <p><i>Vertrag über Einheitlichen Wirtschaftsraum in Zentralasien</i></p> <p>Mitglieder sind Kazachstan, Kyrgystan und Uzbekistan. Institutionelle Grundlage ist die Erklärung von Almaty.</p>
1995	<p><i>Plan zur Schaffung einer Zollunion</i></p> <p>Wurde nicht realisiert. Danach Phase des Auseinanderdriftens der institutionell verankerten und der real vollzogenen Integration. 1999 reaktiviert.</p>
1995	<p><i>Vier Staaten unterzeichnen den Vertrag über die Zollunion:</i></p> <p>Russland, Belarus, Kazachstan und etwas später Kyrgystan unterzeichnen den Vertrag über eine Zollunion. 1998 tritt diesem Tadschikistan bei. Die übrigen Staaten haben politische Bedenken und fürchten die Dominanz Russlands in der Außenhandelspolitik.<sup>124</sup></p>

<sup>122</sup> Vgl. u. a. Clement, H., Repegather, A., Troschke, M., Entwicklung der Handelsbeziehungen und handelspolitischen Regelungen zwischen den GUS-Staaten und ihre Rückwirkung auf den Ost-West-Handel, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Papers, Nr. 246, März 2003, S. 38ff.

<sup>123</sup> Siehe dazu Clement, H., Repegather, A., Troschke, M., Entwicklung der Handelsbeziehungen und handelspolitischen Regelungen zwischen den GUS-Staaten und ihre Rückwirkung auf den Ost-West-Handel, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Papers, Nr. 246, März 2003, S. 46f.

Ab 1995 – 2001	<p><i>Stillstand in den gemeinsamen Integrationsbemühungen. Gründung kleinerer von Partikularinteressen geleiteten Integrationsgemeinschaften.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Wirtschaftsunion Russland-Belarus (Zweierunion), Beginn 1996</li> <li>– Zentralasiatische Wirtschaftsgemeinschaft (Kazachstan, Kyrgystan, Uzbekistan, Tadschikistan), 1998. Ist die Erweiterung und Vertiefung des Vertrags von 1994.</li> <li>– GUUAM (Georgien, Ukraine, Uzbekistan, Azerbaidshan, Moldova) gegründet 1996, bisher wenig erfolgreich.</li> </ul>
1996	<i>Vertrag zwischen Russland und Belarus über die „Gemeinschaft Russland-Belarus“</i>
1997	<i>Vertrag über eine Union zwischen Russland und Belarus. 2000 ratifiziert.</i>
1999	<p><i>Vertrag über die Gründung einer Zollunion und eines einheitlichen Wirtschaftsraums.</i></p> <p>Die fünf Mitglieder der Zollunion unternehmen den Versuch, die vielen weiter bestehenden Ausnahmen von der Zollfreiheit und die Menge der nichttarifärer Handelshemmnisse zu verringern. Wenig erfolgreich: Nur drei Staaten haben ihre Zolltarife bis 2002 zu 60% harmonisiert. Kyrgystan und Tadschikistan waren weit davon entfernt. Doppelbesteuerungsfragen und Mehrwertsteuerprobleme waren nicht gelöst.</p>
Oktober 2000	<p><i>Gründung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft (EurAsEc). Mitglieder: die Staaten der Zollunion von 1995: Russland, Belarus, Kazachstan, Kyrgystan und Tadschikistan. Verstärkung des institutionellen Apparates gegenüber dem Vertrag über die Zollunion.</i><sup>125</sup></p> <p>Seit Mai 2002 haben die Ukraine, Moldova und Armenien einen Beobachterstatus.</p>
2001	<p><i>Auflösung der Zentralasiatischen Wirtschaftsgemeinschaft</i></p> <p>Wirtschaftliche Integration in dem Raum tritt hinter Sicherheitsfragen zurück. Einheitlicher Wirtschaftsraum als Ziel aufgegeben. Wirtschaftliche Zusammenarbeit erfolgt in Form von Kooperationen.</p>
2002	<p><i>Vereinbarung einer Freihandelszone für die GUUAM</i><sup>126</sup></p> <p><i>Vertrag über die Gründung der Organisation für die zentralasiatische Zusammenarbeit (28. 2. 2002) als Nachfolgeorganisation der Zentralasiatischen Wirtschaftsgemeinschaft, aber praktisch ohne wirtschaftliche Kompetenz</i></p>
2004	<p><i>Gründung des Gemeinsamen Wirtschaftsraums (GWR, vielfach auch mit einheitlichem Wirtschaftsraum übersetzt)</i><sup>127</sup></p> <p>Mitglieder: Russland, Belarus, Ukraine und Kazachstan. Weitgehendes Integrationskonzept. Von Freihandelszone zu Zollunion u.s.w. Alle vier Staaten haben den Vertrag relativ schnell ratifiziert. Die Ukraine allerdings mit erheblichen Vorbehalten hinsichtlich ihrer Souveränität.</p> <p><i>Beitritt Russlands zur Organisation für zentralasiatische Zusammenarbeit.</i><sup>128</sup></p> <p><i>Beschluss der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Gründung einer Zollunion bis 2006. Gleichzeitig sollen die Bemühungen um einen Beitritt zur WTO koordiniert werden. Bisher ist von diesen Staaten nur Kyrgystan Mitglied der WTO.</i><sup>129</sup></p>

<sup>124</sup> „In practice, however, the subregional customs and trade arrangements functioned only marginally better than the CIS arrangements.“ EBRD, Transitionreport 2003, S. 8.

<sup>125</sup> „, decision-making within the organisation is based on weighted voting, with Russia holding 40 per cent of the vote rights, Belarus and Kazakhstan 20 per cent each, and the Kyrgyz Republic and Tadjikistan 10 per cent each. Approval of major policy issues requires a two-thirds majority of the votes. .... The EAEC has so far achieved little in the way of effective policy coordination.“ EBRD, Transition Report 2003, S. 8.

<sup>126</sup> Unterzeichnet wurde das Abkommen allerdings nur von den vier teilnehmenden Außenministern der Ukraine, Georgiens, Azerbaidshans und Moldovas. Uzbekistan hat seine Mitarbeit in der GUUAM vorübergehend eingestellt. Vgl. Korespondent, 1\*1, UNIAN, 22. 7. 2002. Gleichzeitig zweifelte der Präsident Moldovas den Sinn der GUUAM insgesamt überhaupt an. Sie bringe seinem Land keine praktischen Fortschritte. Zudem nehme der Handel zwischen diesen Staaten laufend ab. Vgl. 1\*1, ukrain., vom 20. 7. 2002. Der geplante Gipfel am 15. Juni in Batumi wurde auf unbestimmte Zeit verschoben. Vgl. Kavkasia-Press. georg. 8. 6. 2004.

<sup>127</sup> Hier wird der Begriff Gemeinsamer Wirtschaftsraum verwendet. Zum einen entsteht damit bei der Abkürzung keine Verwechslungsgefahr mit dem Europäischen Wirtschaftsraum und zum anderen kann wie die obigen Ausführungen zeigen, allenfalls bei den sehr weitgehenden Zielsetzungen, nicht aber bei den konkret zu erwartenden Ausführungen des Abkommens, von einem einheitlichen Wirtschaftsraum ausgegangen werden.

<sup>128</sup> Vgl. DowJones vwd News, gus-republiken aktuell, 1. 6. 2004.

Der Integrationsprozess hängt entscheidend von Russland ab. Als dominierend Wirtschafts- und Militärmacht kann sie die Bedingungen weitgehend setzen. Die Integrationsbemühungen leiden vor allem unter der unterschiedlichen Zielsetzung der einzelnen Staaten. Während Russland die Integration schon aufgrund seiner geringeren wirtschaftlichen Abhängigkeit von den Partnern vor allem als Mittel zur Wiederherstellung der historischen Machtstellung Russlands und als geopolitisches Ziel betrachtet, stehen bei Belarus und der Ukraine, wie auch bei den meisten anderen kleineren Staaten, die wirtschaftlichen Interessen im Vordergrund.<sup>130</sup>

### 6.3 Belarus eine treibende Kraft der Integration in der GUS?

In den Integrationsprozess nach dem Zerfall der Sowjetunion haben sich Belarus und die Ukraine aus politischen Gründen in unterschiedlichem Maße eingebracht. Belarus war von Anfang an aktives Mitglied der GUS. Es hat auch an allen wirtschaftlichen und politischen Teilintegrationen innerhalb der GUS teilgenommen, sofern sie sich nicht nur auf bestimmte Regionen wie etwa Zentralasien bezogen. Mit Russland ist es die weitaus engsten Bindungen bis zur Bildung einer Zollunion und zur Gründung eines Unionsstaates eingegangen. Es kam immer wieder zu vielen Ankündigungen, auch zur Unterzeichnung von Abkommen, gleichzeitig aber auch zu Zerwürfnissen zwischen den Partnern. So waren etwa Mitte 2002<sup>131</sup> und im Frühjahr 2004 die Verhandlungen über die Union ins Stocken geraten. Belarus hatte Ende 2003, nach abgeschlossenen Verhandlungen, zusätzliche Bedingungen für die gemeinsame Währung gestellt (u.a. die Mehrwertsteuer anzuheben und einen Kredit von Russland für die Währungsstabilisierung und die Tilgung der Inlandsschulden zu bekommen).

Der bereits vereinbarte einheitliche Wirtschaftsraum mit einer gemeinsamen Währung hat sich aufgrund der Verschlechterung der politischen Beziehungen zumindest zeitlich verschoben. Im Frühjahr 2004 kam es zu einer Auseinandersetzung zwischen Belarus und Gazprom über die Lieferung von Gas zu russischen Inlandspreisen. Gazprom wollte 50% der Aktien von Beltransgas zu 600 Mio. USD erwerben. Belarus war nur bereit, dieses zu 5 Mrd. USD abzugeben. Daraufhin unterbrach Gazprom die Lieferung zu russischen Inlandspreisen, war aber bereit zu Weltmarktpreisen weiterzu-

---

<sup>129</sup> Vgl. vwd:gus-republiken, 2. März 2004.

<sup>130</sup> Eine vor kurzem durchgeführte Umfrage in Russland, der Ukraine und Belarus bestätigt dies auch für die Bevölkerung dieser Staaten. Bei den Russen standen geopolitische Gründe im Vordergrund. 33% nannten die gemeinsame historische Vergangenheit, 28 % die verwandtschaftlichen Beziehungen und 25% wirtschaftliche Gründe. Anders war die Reihenfolge bei den Ukrainern und Belarussen. Wirtschaftliche Gründe standen hier im Vordergrund mit 42% bzw. 33%. An zweiter Stelle folgten bei den Ukrainern die verwandtschaftlichen Beziehungen, bei den Belarussen dagegen die historische Vergangenheit. Vgl. Dow-Jones vwd News gus-republiken aktuell, 16. 8. 2004.

<sup>131</sup> Vgl. u. a. NZZ vom 20. 6. 2002

liefern.<sup>132</sup> Gleichzeitig sicherte sich Russland in einem Regierungsabkommen die Eigentumsrechte an den Hauptleitungsrohren für den Transit von Erdöl in Belarus.<sup>133</sup> Diese Auseinandersetzung trug wesentlich zur Abkühlung der Beziehungen zwischen Russland und Belarus bei.<sup>134</sup>

Nachdem bereits im Frühjahr 2004 der Termin für die Einführung einer gemeinsamen Währung aufgrund der belarussischen Forderungen vom 1. Jan. 2005 auf den 1. Januar 2006 verschoben worden war, beschlossen beide Staaten im Rahmen des Integrationsprozesses, sowohl die Einführung der gemeinsamen Währung als auch die Frage der gemeinsamen Verfassung „im Moment von der Tagesordnung des Aufbaus eines Unionsstaats auszuklammern.“<sup>135</sup>

Lukaschenko gibt aber weiter an, dass Russland und Belarus einen einheitlichen staatlichen Raum schaffen werden. Mit der Entscheidung für die Anhebung der Gaspreise und die Gewährung eines Kredits von 200 Mio. USD zur Finanzierung der Erhöhung dieser Preise seien dafür die Hindernisse beseitigt worden.<sup>136</sup> Er bestätigt damit die sehr kurzfristigen Motive, die hinter seiner Strategie in dieser Beziehung stehen. Konkret wurde ein Kredit von 175 Mio. USD vereinbart. Die Laufzeit ist 6 Jahre, der Zinssatz 0,8%-Punkte über Libor. 150 Mio. USD sind für den Ausgleich der höheren Energiepreise und 25 Mio. USD zum Ausgleich der Handelsbilanz.<sup>137</sup>

Während die Erdölpreise weitgehend den Weltmarktpreisen entsprechen, profitierte Belarus bisher erheblich von den subventionierten Erdgaspreisen.

Die Berechnungen des IWF zeigen, dass Belarus zwar einerseits weniger für das Gas zahlte, andererseits aber auch weniger für die Durchleitung von Gas erhielt. Der Nettoeffekt ist daher nicht so groß, wie dies vielfach unterstellt wird, für Belarus aber trotzdem eine beachtenswerte Größe.

Hätte Belarus die Preise der Ukraine zu zahlen gehabt und die entsprechenden Durchleitungsgebühren bekommen, wie dies nun ab 2005 weitgehend vorgesehen ist, so hätte es 0,5 Prozentpunkte seines BIP mehr an Russland bzw. 101 Mio. USD übertragen müssen. Dies hätte gleichzeitig bedeutet, dass Belarus 1,1 Prozentpunkte seines BIP mehr exportieren hätte müssen, bzw. dass seine Handelsbilanz ein um 1,1 Prozentpunkte höheres Defizit ausgewiesen hätte.

---

<sup>132</sup> Vgl. *Nezavisimaja gazeta*, 28. 1. 2004; *NZZ* vom 31. 1. 2004; *vwd: gus-republiken*, 17. 2. 2004; *Interfax-AGI*, russ. vom 18. 2. 2004. Belarus zahlt 2004 mit 46,68 USD etwas weniger als die Ukraine für 1000 cbm Gas, bekommt für den Transit aber auch nur 0,75 USD pro 1000 cbm und 100 km. Vgl. *Interfax*, russ. 8. 6. 2004. Vgl. auch *Nezavisimaja gazeta*, 7. Juni 2004.

<sup>133</sup> Vgl. *Interfax* russ. 8. 6. 2004.

<sup>134</sup> Von der Auseinandersetzung waren auch die Gaslieferungen in das Gebiet Kaliningrad betroffen, was die enge Abhängigkeit deutlich zeigt. Vgl. u. a. *Nezavisimaja gazeta*, 20. 2. 2004. .

<sup>135</sup> So Lukaschenko, hier zitiert nach *DOWJones VWD gus-republiken* aktuell, 21. 7. 2004.

<sup>136</sup> Lukaschenko, hier zitiert nach *DOWJones VWD gus-republiken* aktuell, 21. 7. 2004. Belarus soll jetzt nicht 30 € wie in den Vorjahren, sondern 46,68 € je 1000 cbm bezahlen. Damit liegt der Preis nur wenig unter den 50 €, die die Ukraine bezahlt.

<sup>137</sup> Vgl. *DowJones vwd News, gus-republiken* aktuell, 15. Juli 2004.

Ein Abkommen von 2002 hat Belarus die Belieferung mit Erdgas zu russischen Inlandspreisen zugestanden. Dies war allerdings an die Bedingung geknüpft, das ein deutlicher Anteil der belarussischen Gastransport und –lagerfirma an Gazprom verkauft wird. Daraufhin kam es zu der Preisaueinandersetzung, die zu einer engen Annäherung der Preise an die Preise die die Ukraine zahlen muss und die als kaum subventioniert gelten müssen.<sup>138</sup>

Tabelle 27 **Erdgashandel zwischen Belarus und Russland 2004**  
in Mio. USD

	zu Preisen von 2003	zu Preisen, die für die Ukraine gelten	zu Preisen, die für den Handel mit Polen gelten
Gasimport	757	900	1206
Gastransportgebühr, bezahlt von Gazprom	90	132	182
Nettozahlung durch Belarus	668	769	1024
in % des BIP	3,6	4,1	5,5
in % des Exports	7,1	8,2	10,9

Quelle: IMF, Republic of Belarus – Staff report for the 2004 Article IV Consultation, SM/04/144, April 23, 2004, S. 15.

In der Modellrechnung sind noch die Preise angegeben, die Polen bezahlt. Diese sind aber offensichtlich zu hoch, da sie die Transportkosten bis zur polnischen Grenze enthalten. Würde Belarus aber trotzdem diese hohen Preise bezahlen müssen, so ergäbe sich für Belarus ein Vorteil von 365 Mio. USD, was einer Differenz beim BIP von 1,9% Punkten und beim Export von 3,8 Prozentpunkten bedeuten würde. Dies wären zwar eine erhebliche Belastungen für das Land jedoch ist die Größenordnung nicht so hoch, dass dies eine unabhängigere Politik verhindern könnte.

Lukaschenko stellt sich in letzter Zeit auch gegen eine politische Union mit Russland.<sup>139</sup> Ebenso distanziert sich die Bevölkerung Belarus offensichtlich zunehmend von der Idee eines einheitlichen Staates.<sup>140</sup> Nach Angaben der BfA wird in Belarus zunehmend davon ausgegangen, dass „das Vorhaben der Bildung einer politischen sowie Wirtschafts- und Währungsunion mit Russland ... zumindest vorläufig gescheitert [sei]

<sup>138</sup> Vgl. Nezavisimaja gazeta, 28. 1. 2004; NZZ vom 31. 1. 2004; vwd: gus-republiken, 17. 2. 2004; Interfax-AGI, russ. vom 18. 2. 2004. Belarus zahlt 2004 mit 46,68 USD etwas weniger als die Ukraine für 1000 cbm Gas, bekommt für den Transit aber auch nur 0,75 USD pro 1000 cbm und 100 km. Vgl. Interfax, russ. 8. 6. 2004. Vgl. auch Nezavisimaja gazeta, 7. Juni 2004. Bisher hatte Belarus 30 USD bezahlt.

<sup>139</sup> „Our sovereignty and our independence are not up for sale or even for negotiation.“ Hier zitiert nach Financial Times 16. 6. 2004.

<sup>140</sup> Im Frühjahr 2004 unterstützten bei einer Umfrage nur noch 13,8% die Idee eines einheitlichen Staates mit Russland. Ein Jahr davor waren es noch über ein Viertel. Ein Viertel ( ein Jahr davor 19%) bevorzugt Beziehungen wie mit den anderen GUS-Staaten, während sich weiterhin die Hälfte für eine Union der beiden Staaten, die enge politische und wirtschaftliche Beziehungen pflegt, ausspricht. Vgl. Kommersant, russ. 23. 4. 2004.



und auch die Verwirklichung des Projekts der Schaffung eines eurasischen Einheitlichen Wirtschaftsraums, der die Russische Föderation, die Ukraine, Belarus und Kasachstan umfassen soll, werde immer weniger wahrscheinlich.“<sup>141</sup>

#### **6.4 Ukraine könnte sich der GUS-Integration zuwenden**

Die Ukraine hat dagegen nur an wenigen GUS-Integrationsmaßnahmen teilgenommen. Sie ist nicht einmal Vollmitglied der GUS, da sie den Gründungsvertrag nicht ratifiziert hat. Bis vor kurzem hat sie es vor allem immer vermieden, Vertragswerken beizutreten, bei denen Russland formell oder faktisch die Führerschaft hatte.

Erst seit 2003 ist hier eine Änderung eingetreten. Neben der Haltung der EU hat dazu auch der russische Druck beigetragen. U. a. hat Russland z. B. im Juni 2002 sich geweigert, eine bereits beschlossene, neue bilaterale Vereinbarung über den Freihandel mit der Ukraine abzuschließen oder die Energielieferungen in die Ukraine von der russischen Mehrwertsteuer zu befreien.

In relativ kurzer Zeit wurde Ende 2003, Anfang 2004 nicht nur das Abkommen über die Maßnahmen zur Bildung des GWR unterzeichnet<sup>142</sup>, sondern auch ratifiziert.

Bei dem ursprünglich angestrebten Konzept wäre Russland die dominierende Macht in dieser Integration geworden. Daher gab es in der Ukraine deutlichen Widerstand gegen die Ratifizierung. Eine Unterschriftenaktion gegen die Vereinbarung brachte 1,3 Mio. Unterschriften. Die Ratifizierung erfolgte auch nur unter dem Zusatz, dass die Beteiligung mit der ukrainischen Verfassung übereinstimmen muss.<sup>143</sup> Da jedoch, wie unten gezeigt wird, für jede Maßnahme zur Schaffung des Gemeinsamen Wirtschaftsraums eigene zwischenstaatliche Vereinbarungen getroffen werden müssen, und jeder Staat das Recht hat, sein Integrationstempo selbst zu bestimmen, handelt es sich bei dem Abkommen um ein bisher äußerst unverbindliches Integrationsinstrument.

Grundsätzlich hält die Ukraine aber offensichtlich ihre Haltung durch, dass sie zwar enge wirtschaftliche Beziehungen und Kooperationen mit Russland und der GUS anstrebt, politischen Integrationen mit Russland aber äußerst skeptisch gegenüber steht.<sup>144</sup>

#### **6.5 Der Gemeinsame Wirtschaftsraum (GWR) – Eine Totgeburt?**

Dem Zustandekommen des GWR steht die russische Presse weiterhin sehr kritisch gegenüber. Als Indiz dafür werden bereits die Vorgänge in der Gründungsphase angeführt. Immer noch sei nicht klar, inwieweit die vier Staaten tatsächlich an einer gemeinsamen

---

<sup>141</sup> Hier zitiert nach DowJones VWD News, gus-republiken aktuell, 29. 4. 2004.

<sup>142</sup> Unterzeichnet wurde der Vertrag am 19. September 2003 in Jalta.

<sup>143</sup> Vgl. u. a. Nezavisimaja gazeta vom 21. 05. 2004.

<sup>144</sup> R. Shpek, Luncheon Speech, 15. 4. 2004, Brüssel. Brüsseler Konferenz des Deutsch-Ukrainischen und des Ukrainisch-Deutschen Forums in Kooperation mit der DaimlerChrysler AG und der Mission der Ukraine bei der EU. in: [www.forumnetukraine.org/brüsselapril2004.htm](http://www.forumnetukraine.org/brüsselapril2004.htm)

Integration interessiert und zur Schaffung eines Wirtschaftsraums bereit seien. Das Abkommen von Jalta weiche schon deutlich von der Ursprungsidee ab. Zunächst seien ein freier Handel von Waren, Dienstleistungen, Kapital, und Arbeit sowie gemeinsame Spielregeln für die Geschäftsbeziehungen vorgesehen gewesen. Gleichzeitig sei ein einheitlicher Zollverbund und eine einheitliche Währung Bestandteil des Konzepts gewesen. Davon sei aber wenig in dem Abkommen umgesetzt.<sup>145</sup> Vor allem wird unterstellt, dass Belarus und die Ukraine nur dann an dem GWR interessiert sind, wenn Russland und Kazachstan Energie zu dem unter dem Weltmarktpreis liegenden Binnenpreis liefern.<sup>146</sup> Ab 2005 befreit Russland nun die Lieferungen an beide Staaten zumindest von der Mehrwertsteuer, womit es insbesondere der Ukraine entgegen kam.<sup>147</sup>

Das Gründungsabkommen für den GWR vom 19. September 2003, das auf der Erklärung der vier Präsidenten vom 23. Februar 2003 beruht, erinnert sehr an die unverbindlichen Abmachungen des früheren RGW.

Bereits in der Präambel und in Artikel 1 wird durch Formeln wie „es wird das Recht der Seiten anerkannt, ihre Teilnahme am Prozess der Bildung des GWR festzulegen unter Berücksichtigung ihrer Bereitschaft zur weiteren Vertiefung der Integrationsprozesse“ und „treten die Seiten dem Prozess der Bildung eines GWR nahe“ die Unverbindlichkeit und das Interessenprinzip deutlich, das der Bildung eines wirklich funktionierenden einheitlichen Wirtschaftsraums, wie er in Artikel 1 Absatz 2 beschrieben wird, nicht gerecht wird. Dort wird der GWR als ein Raum der Zollterritorien der teilnehmenden Staaten beschrieben, in dem die vier Freiheiten (Handel, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräfte) herrschen sowie „eine einheitliche Außenhandels-, Geld- und Kredit-, sowie Währungs- und Finanzpolitik durchgeführt wird, die abgestimmt wird in dem Maße und dem Umfang, in dem dies zur Sicherung einer gleichberechtigten Konkurrenz und Unterstützung makroökonomischer Stabilität erforderlich ist.“

Der GWR soll schrittweise geschaffen werden (Artikel 5), „unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Niveaus und Tempos der Integration“. Als Schritte sind vorgesehen (Artikel 2):

---

<sup>145</sup> Die Idee des einheitlichen Wirtschaftsraums wird wie folgt beschrieben: „Unter dem Einheitlichen Wirtschaftsraum verstehen die Teilnehmerländer einen Wirtschaftsraum, der die Zollgebiete der Teilnehmerländer vereinigt, in dem Mechanismen zur Wirtschaftsregulierung funktionieren, die auf einheitlichen Prinzipien basieren sowie einen freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskraft gewährleisten. Im einheitlichen Wirtschaftsraum soll ferner eine einheitliche Politik in den Bereichen Außenhandel, Steuern, Kredite und Finanzen bestehen, die einen gleichberechtigten Wettbewerb und die Unterstützung der makroökonomischen Stabilität in einem notwendigen Maße gewährleistet. Ziel des Einheitlichen Wirtschaftsraums ist die Schaffung von Bedingungen, die eine stabile und effektive Wirtschaftsentwicklung in den Teilnehmerländern sowie eine Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung garantieren.“ UNIAN, ukrain. vom 20. 4. 2004.

<sup>146</sup> Vgl. Izvestija vom 17. 05. 2004, (S. 9).

<sup>147</sup> Vgl. dazu Kommentare zu dem Beschluss der DUMA von August 2004. u. a. in [finance.com.ua/ru/~1/2004/08/06/52384](http://finance.com.ua/ru/~1/2004/08/06/52384), [finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=314332](http://finmarket.ru/z/nws/news.asp?id=314332), DowJones, vwd News, russland aktuell, 16. 8. 2004. Der Ausfall an Mehrwertsteuer für die Lieferungen in alle GUS-Länder, wobei der weitaus größte Teil auf die beiden hier behandelten Staaten entfällt, wird mit 39,4 Mrd. Rbl angegeben. Die gleichzeitig steigende Steuer auf die Gewinnung von Bodenschätzen soll bei Erdöl zusätzlich 10,4 Mrd. Rbl. und bei Erdgas 16,4 Mrd. Rbl bringen.

- die Bildung einer Freihandelszone ohne Ausnahmen und Beschränkungen bei einheitlichen tarifären und nichttarifären Regelungen sowie Subventionen und Konkurrenzregeln
- Harmonisierung der Makropolitik
- Schaffung der Bedingungen für den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen Kapital und Arbeitskräften
- Harmonisierung der Gesetzgebung, soweit dies für das Funktionieren des GWR erforderlich ist
- Bildung einheitlicher Prinzipien zur Regulierung der Tätigkeit natürlicher Monopole, einer einheitlichen Wettbewerbspolitik und Gewährleistung eines nicht diskriminierenden Zugangs und gleichen Tarifniveaus zu Dienstleistungen von Subjekten natürlicher Monopole

Dabei ist eine Integration unterschiedlicher Geschwindigkeiten vorgesehen. „Den Übergang von einer Etappe zur anderen vollziehen diejenigen Staaten, die in vollem Umfang bereits die Maßnahmen unternommen haben, die in der vorhergehenden Etappe des grundlegenden Maßnahmenkatalogs zur Schaffung des GWR vorgesehen waren.“ Ohne Russland können die anderen Staaten aber zu keiner höheren Etappe der Integration voranschreiten, weil festgelegt wurde, dass für einen Beschluss über einen weiteren Integrationsschritt die Stimmen von wenigstens drei Staaten erforderlich sind, auf die nicht weniger als zwei Drittel des gesamten BIP entfallen.<sup>148</sup> Damit ist auch festgelegt, dass sich die Integration um Russland herum zu vollziehen hat und dass die anderen Staaten ohne die Zustimmung Russlands sich nicht stärker integrieren können.

Vorgesehen ist, dass parallel zur Koordinierung des Integrationsprozesses entsprechende Organe gebildet werden. Artikel 4 bestimmt die zu schaffenden Organe, legt dafür aber keinen Zeitpunkt fest.

Koordinierungs- und Steuerungsorgan für die Schaffung und das Funktionieren des GWR auf zwischenstaatlicher Ebene ist der **Rat der Staatsoberhäupter (RSt)**. Die Abstimmungsprinzipien sind „ein Staat – eine Stimme“. Zudem ist Konsens nötig.

#### **Hauptaufgaben des Rates der Staatsoberhäupter**

- Definition der weiteren Integration im GWR
- Kontrolle der Durchsetzung der wesentlichen Maßnahmen zur Schaffung des GWR
- Ausarbeitung einer gemeinsamen Außen- und Handelspolitik gegenüber Drittstaaten
- Annahme der Beschlüsse über die Aufnahme neuer Mitglieder in den GWR
- Festlegung der Aufgaben zur Vereinheitlichung der Zoll- und Wettbewerbspolitik der Teilnehmerstaaten des GWR und Überprüfung der Berichte der Kommission.
- Annahme sonstiger Beschlüsse bezüglich prinzipieller Fragen zur Funktionsfähigkeit des GWR.

---

<sup>148</sup> Vgl. Konzeption zur Bildung des GWR, vom 19. 6. 2003. Vgl. [www.president.gov.ua/summit/summit\\_documents/191920689](http://www.president.gov.ua/summit/summit_documents/191920689).

Wie die Hauptaufgaben des RSt zeigen, sollen die strategischen Fragen weiterhin die nationalen Regierungen entscheiden. Sie würden quasi ein Vetorecht besitzen. Der RSt ist damit offensichtlich in seiner Funktionsweise und dem Aufgabenbereich dem Ministerrat der EU nachempfunden.

Zudem soll als operatives Organ wie in der EU ein **Einheitliches Regulierungsorgan des GWR** [Kommission]<sup>149</sup> (**ER**) eingerichtet werden. Diesem sollen die Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Kompetenz übertragen. Die Beschlüsse des ER sollen verbindlich sein. Im ER sollen Mehrheitsbeschlüsse gelten. Die Stimmenzahl soll sich nach dem Wirtschaftspotential ausrichten. Die Festlegung der Stimmen soll in einem eigenen Abkommen erfolgen. Wenn die Stimmenzahl auch nur annähernd dem wirtschaftlichen Gewicht folgen soll, hat Russland bei nahezu allen vorstellbaren Abstimmungsvarianten das alleinige Sagen.<sup>150</sup>

Der ER soll aber erst seine Arbeit aufnehmen, wenn ein einheitlicher Zolltarif (Zollunion) oder einheitliche Wettbewerbsregeln eingeführt sind, gleichgültig, was zuerst erreicht wird. Mit zunehmender Integration sollen die Kompetenzen des ER dann erweitert werden.

<b>Aufgaben des Einheitlichen Regulierungsorgans (ER)</b>	
-	Gewährleistung des ordentlichen Funktionierens und der Entwicklung des GWR
-	Beschlussfassung zu Fragen, die mit dem Erreichen der Ziele und der Aufgaben des GWR zusammenhängen
-	Entwickeln von Vorschlägen für Normative Akte, methodische Materialien und andere Dokumente, die zur Erreichung der Ziele und der Durchsetzung der Aufgaben des GWR erforderlich sind.

Gegen die Beschlüsse des ER kann jedes Mitgliedsland beim RSt einen Überprüfungsantrag einbringen. Zugleich soll ein Abkommen geschlossen werden, das einen Kompensationsmechanismus vorsieht, wenn gefasste Beschlüsse einer oder mehrerer Seiten wirtschaftlichen Schaden zufügen.

Rechtliche Grundlage der Bildung des GWR und seines Funktionierens ist nicht diese Vereinbarung, sondern sind „die internationalen Abkommen und Beschlüsse der Organe des GWR, die zu schließen und anzunehmen sind unter Berücksichtigung der Le-

<sup>149</sup> Direkt so genannt in der Konzeption zur Bildung des GWR vom 19. 6. 2003. Vgl. [www.president.gov.ua/summit/summit\\_documents/191920689](http://www.president.gov.ua/summit/summit_documents/191920689).

<sup>150</sup> BIP in USD 2002

Land	BIP absolut USD	Anteil in v.H.
Russland	345,968	81,2
Belarus	14,247	3,3
Kazachstan	24,411	5,7
Ukraine	41,451	9,7
GWR	426,077	100

errechnet aus : EBRD, Transition report 2003, Integration and regional cooperation, London 2003.

gislativen der Seiten und in Übereinstimmung mit den allgemein anerkannten Normen und Prinzipien internationalen Rechts“ (Artikel 6).

Ein Schlichtungsorgan ist nicht vorgesehen. Nach Artikel 17 sollen Streitigkeiten und Meinungsverschiedenheiten zwischen den Staaten bezüglich der Auslegung und/oder Anwendung von Statuten des vorliegenden Abkommens mittels Beratung und Verhandlung gelöst werden. Es ist nach dieser Vereinbarung auch kein unabhängiges Gericht vorgesehen. Allerdings legt die Konzeption in Abschnitt VI fest, dass die Teilnehmerstaaten anerkennen, dass Sanktionen für die Nichtdurchführung von Beschlüssen sowie Schlichtungsmechanismen in jedem der zu schließenden Verträge enthalten sein müssen, die auf die Errichtung des GWR ausgerichtet sind. Zudem sollen Regeln über die Unzulässigkeit von Ausreden eingebaut werden.

Die Finanzierung der Organe erfolgt proportional zum jeweiligen Stimmrecht.<sup>151</sup>

In Artikel 11 ist ein Austrittsrecht aus dem Abkommen über den GWR, das auf unbestimmte Zeit abgeschlossen wurde, vorgesehen. Dafür gilt eine Kündigungsfrist von 12 Monaten. Gleichzeitig ist das Abkommen für weitere Staaten offen.

Mit der Ratifizierung durch alle vier Staaten ist das Abkommen in Kraft getreten, wobei die Ukraine, wie oben bereits gezeigt, bei der Ratifizierung den Souveränitätsvorbehalt entsprechend ihrer Verfassung geltend gemacht hat.

Unverkennbar ist einerseits die Anlehnung an EU-Prinzipien insbesondere bei den Organen (Rat und Kommission), andererseits aber auch die weiterhin verbreitete Angst vor der Abgabe von Souveränität und die Unverbindlichkeit, die dadurch noch verstärkt wird, dass kein gemeinsames Schlichtungsorgan bzw. Gericht eingerichtet wird.

Das Abkommen sieht ganz bewusst eine Integration in verschiedenen Geschwindigkeiten und unterschiedlichen Tiefen vor. Es dürfte nicht falsch sein, dahinter den kleinstmöglichen Kompromiss zu sehen, der überhaupt möglich war. Zusammen mit der relativ kurzfristigen Austrittsmöglichkeit wird dadurch, sollte die Vereinbarung tatsächlich umgesetzt werden, ein Konglomerat unterschiedlichster Integrationsgrade entstehen, von dem schwer vorstellbar ist, dass es effizient arbeiten wird. Ausdruck dieser Prinzipien ist, dass es keinen einheitlichen Vertrag über den GWR im Sinne eines Statuts geben wird. Alle Vereinbarungen über die Integration im GWR und seine Organe müssen in einzelnen zwischenstaatlichen Verträgen geregelt werden. Jeder Staat kann zu jedem Zeitpunkt über die Teilnahme an diesen Regelungen entscheiden. Dies gilt auch im Hinblick auf die bereits jetzt vorhandenen Integrationsvereinbarungen.<sup>152</sup>

Als vordringlichstes Ziel ist die Einrichtung einer Freihandelszone festgelegt. Wie oben gezeigt, besitzen diese Staaten aber bereits weitgehend funktionierende bilaterale oder multilaterale Freihandelsabkommen.

---

<sup>151</sup> Vgl. Konzeption zur Bildung des GWR, vom 19. 6. 2003. Vgl. [www.president.gov.ua/summit/summit\\_documents/191920689](http://www.president.gov.ua/summit/summit_documents/191920689), Artikel VI.

<sup>152</sup> Russland und Belarus haben das Abkommen über den Staatenbund geschlossen. Russland, Belarus und Kazachstan sind Mitglieder der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Hinsichtlich der Koordinierung der Verhandlungen über die Aufnahme in die WTO sind ebenfalls wenig zwingende Regelungen gefunden worden. Zwar wird gefordert, einen Koordinierungsmechanismus einzurichten, weil die Staaten in ihren Verhandlungen mit der WTO unterschiedlich weit fortgeschritten sind. Gleichzeitig soll aber die Möglichkeit erhalten bleiben, dass die Staaten zu unterschiedlichen Zeitpunkten und mit unterschiedlichen Verträgen der WTO beitreten. Dies wird allenfalls zu einer gegenseitigen Unterrichtung führen. Es ist auch davon auszugehen, dass die Verhandlungen Russlands und der Ukraine mit der WTO und über die bilateralen Abkommen bis zur funktionsfähigen Etablierung des Koordinationsmechanismus weitgehend abgeschlossen sein werden. Dann wird das Interesse an den Konsultationen schwinden, die wohl aufgrund der Angst Russlands gefordert wurden, dass einer dieser Staaten vor Russland Mitglied werden könnte und dann möglicherweise bilaterale Verhandlungen mit entsprechenden Forderungen erforderlich werden könnten, die den Beitritt Russlands behindern würden. Dies wird in der Konzeption deutlich, wo ausdrücklich gefordert wird, dass bei einem früheren Beitritt eines Staates auf Forderungen gegenüber den anderen GWR-Staaten im Rahmen deren Beitritts verzichtet werden soll.

Für die Schaffung und Ausgestaltung des GWR werden daher die einzelnen zu schließenden Verträge entscheidend sein. Sie werden auch erst zeigen, ob und wie weit ein einzelnes Land integriert sein wird und ob dadurch die Integration in andere Integrationsräume behindert wird. Daher ist es nicht verwunderlich, dass auf der Tagung von Jalta Ende Mai 2004 die Führer der vier Staaten sich zwar auf viele formale Fragen einigen konnten. Aber bereits für die Festlegung der Zahl der notwendigen internationalen Abkommen zur Schaffung des GWR war eine längere Debatte notwendig. Die Ansichten gingen zunächst weit auseinander. Am Ende haben sich die Präsidenten geeinigt, dass 61 Internationale Vereinbarungen abgeschlossen werden sollen. Die wesentlichen inhaltlichen Fragen wurden aber auf den 15. September vertagt.<sup>153</sup>

Als wichtigste erste Aufgabe wurde, wie bereits im Herbst 2003 beschlossen, die Schaffung einer Freihandelszone vereinbart, wofür 13 Dokumente notwendig seien, die nach Kutschma im ersten Quartal 2005 unterzeichnet werden sollen. Nazarbajev geht weiter und dringt auf die Schaffung einer Zoll- und einer Transportunion. Lukaschenko will die Hochtechnologie fördern und insbesondere die Bedingungen der WTO bei der Schaffung des Einheitlichen Wirtschaftsraums berücksichtigt sehen, und Putin sieht keine konkreten Schritte vor 2005 bzw. 2006. Für ihn ist der GWR aber ein Instrument, den größten Teil der ehemaligen Sowjetrepubliken wieder an Russland zu binden. Weiter wird auch das Konzept dadurch nicht klarer, dass Putin feststellt, die Schaffung des GWR hindere keinen Teilnehmer daran, an anderen globalen oder europäischen Integrationsprozessen teilzunehmen, was bereits die Vereinbarung vom 19. September 2003 zeigt. Offensichtlich wollen sich alle Teilnehmer weiterhin alle Optionen offen halten.

Bis zum Treffen am 15. September in Astrachan (das wahrscheinlich gar nicht stattfand, da keine Meldungen darüber zu finden sind) sollte ein Maßnahmenkatalog erstellt

---

<sup>153</sup> Neuerdings werden von Teilnehmern an dem Verhandlungsprozess auch die Zahl von über 80 notwendigen Verträgen genannt. Die Sitzung am 15. September 2004 hat offensichtlich nicht stattgefunden. Es liegen mir darüber keine Informationen vor.

werden, den alle Staaten erfüllen wollen, allerdings in unterschiedlichem Tempo. Konkrete Ergebnisse für die Schaffung des GWR konnten nicht erzielt werden.<sup>154</sup> Auf höchster Ebene wurde aber auch in Jalta der Traum von einem gemeinsamen Wirtschaftsraum mit den vier Freiheiten weiter geträumt.<sup>155</sup>

In der russischen Presse wird vor allem die Ukraine als Bremser dargestellt. Sie wolle eine Integration auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlicher Geschwindigkeit.<sup>156</sup> Die Ukraine würde ihre Normen weiter bereits auf die EU-Anforderungen ausrichten. Generell sei sie an einer stärkeren Kooperation mit dem Westen als mit Russland interessiert, daher sei auch bei dem Außenministertreffen im Mai in Moskau ein konkretes Abkommen über gemeinsame Richtlinien für die Außenpolitik mit Russland gescheitert. Auch sei Kiew nicht bereit, wie in dem Abkommen für den GWR vorgesehen, der WTO gemeinsam mit den anderen Staaten dieses Abkommens der WTO beizutreten, sondern verfolge weiter den eigenen Weg und wolle ohne Rücksicht auf die anderen Staaten so schnell wie möglich Mitglied werden. Gemeinsamkeiten mit den anderen Staaten spielten für Kiew dabei keine Rolle. Auch die übrigen Mitglieder setzen ihre Auseinandersetzung um Steuern, Abgaben und Verpflichtungen fort. Selbst von Belarus wird die mangelnde Konzessionsbereitschaft der Russen beklagt. Weiterhin reden die Mitglieder des GWR zwar von weiterer und vertiefter Integration, bestehen aber auf ihren eigenen Gesetzen und ihrer Unabhängigkeit. Selbst die Verhandlungen über die vorgesehene Freihandelszone ziehen sich hin.<sup>157</sup>

Es wird in der russischen Presse auch die Frage gestellt, warum die Ukraine nicht der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft beigetreten ist, sondern die Neugründung des GWR notwendig wurde. Die zunehmende Asiatisierung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft wird aber nicht nur von der Ukraine als problematisch angesehen. Die möglichen Zahlungen an die weniger entwickelten asiatischen Mitglieder der Asiatischen Wirtschaftsgemeinschaft spielen dabei offensichtlich eine bedeutende Rolle.<sup>158</sup> Deutlich würden, so die russische Presse, die Vorbehalte Kiews auch durch die Ablehnung einer interstaatlichen Kommission für Handel und Zolltarife. Die Freihandelszone bringe keine wirklichen Integrationsfortschritte. Zudem bringe die Position der Ukraine für Russland wirtschaftliche Verluste, da alle Beschränkungen für ukrainische Lieferungen nach Russland fallen würden und gleichzeitig auch die Steuern für russische Energielieferungen entfielen. Der Schluss aus diesen Vorgängen sei, dass die Integration mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten bereits die Spaltung und das Platzen der Integration vorprogrammiert habe, wie die Integrationsversuche seit 1993 zeigten. Es gebe wohl nur eine reelle Chance für eine Freihandelszone. Die Partnerstaaten seien auf zu unterschiedlichem wirtschaftlichem Niveau. Andererseits brauche Russland den Wirtschaftsraum und strebe als Minimum die Schaffung einer Zollunion und gemeinsame Investiti-

---

<sup>154</sup> Vgl. Izvestija vom 25. 5. 2004.

<sup>155</sup> Vgl. u. a. Dowjones vwd News, gus-republiken aktuell, 25. 5. 2004

<sup>156</sup> Vgl. u. a. Nezavissimaja gazeta , 1. Juni 2004.

<sup>157</sup> Im April 2004 war noch keine Einigung über die Bedingungen erzielt.

<sup>158</sup> Vgl. Rossijskaja gazeta, vom 1. Juni 2004

onen in Großprojekte an. Wenn die Ukraine nicht damit einverstanden sei, habe das Ganze keinen Sinn. Christenko spricht in diesem Zusammenhang von dem Versuch Russlands, sich ein letztes Mal zu verheiraten.<sup>159</sup>

Dieser Analyse kann, was die Anlage der Vereinbarung und den notwendigen Mechanismus zur Schaffung des GWR betrifft, voll zugestimmt werden. Allerdings darf die Schuld dafür nicht einseitig bei der Ukraine gesucht werden. Sofern in den zu schließenden einzelnen Verträgen keine verbindlicheren Regelungen und keine größere zeitliche Konvergenz erreicht werden, besteht die große Gefahr, dass der GWR eine Totgeburt wird, wie die meisten der vielen Abkommen der GUS seit 1991.

Anlässlich dieser Unverbindlichkeit des Abkommens und der weiterhin offenen Optionen in jeder Richtung erstaunte die harte politische Debatte und die Auseinandersetzung im Kabinett der Ukraine im Vorfeld des Abschlusses des Abkommens zur Bildung des GWR. Der Minister für Wirtschaft und Europäische Integration sah negative Auswirkungen des Abkommens auf die ukrainische Wirtschaft sowie den geplanten WTO-Beitritt, und in Übereinstimmung mit dem Außenminister und der Brüsseler EU-Vertretung der Ukraine wurde auf eine angebliche Inkompatibilität des Abkommens mit dem Annäherungsprozess an die EU hingewiesen. Der Oppositionsführer Tarasjuk drohte gar damit, gegen Präsident Kutschma ein Verfahren zur Amtsenthebung einzuleiten, sollte dieser den Vertrag unterschreiben.

Unterstützt wurde der Präsident insbesondere vom Finanzminister Azarov, der unermüdlich die Vorteile des GWR anführte, sowie Notenbankpräsident und Elitenvertreter Tihipko<sup>160</sup>, der ungeachtet seiner angeblichen Neutralität sogar die Kabinettsmitglieder seiner Partei des Amtes entheben wollte, sollten sie gegen den Vertrag stimmen. Hinter diesen Personen werden wirtschaftliche Interessen, insbesondere der südostukrainischen Schwerindustrie und Energiewirtschaft vermutet. Die Vorgänge um die Präsidentenwahl zeigen, dass diese Vermutung durchaus reale Hintergründe hat.

Anzunehmen ist, dass diese heftige Diskussion als Teil des Präsidentenwahlkampfes gesehen werden muss. Mit der tatsächlichen wirtschaftlichen Bedeutung des GWR-Abkommens hat sie nichts zu tun. Verständlich wäre sie nur, wenn in dem Abschluss eine tatsächliche Richtungsentscheidung weg von der strategischen Ausrichtung nach Europa und den atlantischen Strukturen hin zu einer Reintegration im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion erfolgt wäre. Dies ist bisher aber nicht eindeutig zu erkennen, wie oben gezeigt wurde.

Grundsätzlich war die Aufregung in der Ukraine wie auch bei der EU also übertrieben, da mit dem Abkommen nur ein möglicher Weg für eine neue Integration aufgezeigt wurde, ohne dass schon wesentliche verbindliche Abmachungen getroffen wurden. Wie weit die Integration gehen wird und ob sie tatsächlich eine eventuelle Annäherung an die EU verhindern würde, kann erst gesagt werden, wenn die vielen notwendigen Verträge tatsächlich abgeschlossen werden. Zudem besteht für einen Austritt eine relativ kurze Frist.

---

<sup>159</sup> Vgl. *Nezavisimaja gazeta*, vom 5. 4. 2004.

<sup>160</sup> Der im Zusammenhang mit den Ereignissen nach der Wahl zurückgetreten ist.



Mit dem Ergebnis der Präsidentenwahl könnte aber in der Ukraine eine neue Situation entstanden sein. Sollte Janukowitsch Präsident werden, könnte das Abkommen der Hebel für die Ausrichtung der Ukraine auf Russland hin sein. Möglicherweise werden die Souveränitätsvorbehalte dann auch nicht mehr so ernst genommen. Wenn jedoch Juschtschenko Präsident wird, ist davon auszugehen, dass die Ukraine nicht am GWR teilnehmen wird, da die mit ihm verbündeten Parteien das Abkommen ablehnen.

## **6.6 Die wirtschaftliche Integration in der GUS steht auf wackeligen Füßen**

Offensichtlich hat die GUS als Ganzes in wirtschaftlicher Hinsicht weder eine erfolgreiche Vergangenheit, noch kann ihr eine positive Zukunft vorausgesagt werden. Aufgaben wird sie weiterhin im Bereich der inneren Sicherheit, der Terrorbekämpfung und für die Lösung von zwischenstaatlichen Fragen, die aus der gemeinsamen Vergangenheit herühren, wahrnehmen. Eine wichtige Aufgabe könnte sie auch bei der Entwicklung der Grenzüberschreitenden Infrastruktur im ehemaligen Sowjetraum übernehmen, und als „Club der Präsidenten“ kommt ihr eine bedeutende Funktion bei der Förderung des politischen Dialogs zwischen den ehemaligen Sowjetrepubliken zu.

Wirtschaftlich haben, wenn überhaupt, die regionalen Zusammenschlüsse mittelfristig eine ausreichende Attraktivität, um Integrationsprozesse zu fördern. Dass sie, wie insbesondere z. T. in Russland so gesehen, den Kern für GUS-weite Integrationen darstellen könnten, ist aber höchst unwahrscheinlich. Gerade so umfassende Ansätze, wie sie im GWR konzipiert sind, werden z. B. aufgrund ihrer notwendigerweise starken politischen Implikationen zumindest so lange in der Ukraine auf Skepsis stoßen, so lange das Land noch über andere Alternativen verfügt. Christenko, der neue Sonderbeauftragte des russischen Präsidenten für die Integrationszusammenarbeit mit den anderen GUS-Ländern, sieht daher, wohl notgedrungen, in der Vielfalt der Integrationsformen in der GUS ein positives Element.<sup>161</sup>

Die russische Presse spricht zunehmend davon, dass Putin nun eine andere Haltung gegenüber den verbündeten GUS-Staaten eingeleitet habe. Putin hat demnach auf einer Wahlkampfveranstaltung gesagt, dass für Russland das Wichtigste darin bestehe „keine Melkkuh mehr für alle und jeden zu sein.“ Ohne die Berücksichtigung der russischen Interessen soll es auch keine Privilegien mehr geben. Damit würde aber in den anderen Staaten ein wichtiges Motiv für die Integration entfallen. Die meisten GUS-Staaten würden gerne die Energie zu russischen Binnenpreisen erhalten, die immer noch deutlich unter den Weltmarktpreisen liegen.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> Vgl. DowJones vwd News gus-republiken aktuell, 14. 7. 2004.

<sup>162</sup> Die Ernennung des für Energiefragen zuständigen Ministers Russlands als Sonderbeauftragten für die Integration in der GUS macht die dominierende Stellung der Energieversorgung in den Beziehungen Russlands zu seinen Partnern besonders deutlich.

## **6.7 Schließen die Vereinbarungen in der GUS eine stärkere Integration in die EU bzw. eine EU-Mitgliedschaft aus?**

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass eine Freihandelszone den Abschluss eines Freihandelsabkommens mit der EU nicht ausschließt. Das Abkommen über den europäischen Wirtschaftsraum und die Vereinbarung mit der Schweiz sowie regionale oder bilaterale Freihandelsabkommen von Staaten, die mit der EU ebenfalls ein Freihandelsabkommen haben, zeigen dies deutlich.

Nach Eintritt in den gemeinsamen Markt und die Zollunion der EU sind bi- oder multilaterale Freihandelsabkommen des beitretenden Landes aber nicht mehr möglich. Diese müssten gekündigt werden oder die EU müsste als Ganzes in die Verträge eintreten. Bei der letzten Erweiterungsrunde wurden daher z. B. die Freihandelsabkommen der Ukraine mit den baltischen Staaten unwirksam.

Eine stärkere Teilhabe am Binnenmarkt, die deutlich über ein Freihandelsabkommen hinausginge, würde verlangen, dass auch Teile der Binnenmarktregeln übernommen werden. Dies wird aber nur möglich sein, wenn nicht innerhalb der GUS oder Teilorganisationen wie dem geplanten GWR Regelungen vereinbart werden, die dem entgegenstehen.

Unter diesen Gesichtspunkten könnte Belarus aufgrund der bestehenden Zollunion mit Russland und zusätzlich mit Kazachstan, Kyrgystan sowie Tadschikistan keine Freihandelszone mit der EU vereinbaren. Eine solche käme nur zwischen der EU und allen Partnern der Zollunion in Betracht. Vor einer weiteren Integration mit der EU müssten diese Abmachungen also gelöst werden. Dies gilt in ganz besonderem Maße bei einer potentiellen Mitgliedschaft.

Anders ist die Situation für die Ukraine. Sie hat bisher kein wirksames Zollunionsabkommen abgeschlossen. Die bestehenden bilateralen Freihandelsabkommen stünden einem Freihandelsabkommen mit der EU nicht entgegen. Sie ließen sogar auf bilateraler Basis auch eine weitere Integration mit Teilbereichen des Binnenmarktes zu. Auch die Schaffung einer Freihandelszone im Rahmen des GWR würde diese Situation generell nicht verändern, was auch für die geplante Freihandelszone im Rahmen der GUUAM gilt. Dagegen würde der Abschluss einer Zollunion mit GUS-Staaten eine bilaterale Freihandelszone mit der EU verhindern.

Ebenso wäre es nicht möglich, dass die Ukraine oder Belarus bi- oder multilaterale Freihandelszonen mit dritten Staaten unterhalten, wenn sie der Zollunion der EU beitreten würden.

## **7. Kann das Konzept der Neuen Nachbarn die Grundlage für eine Zwischenlösung sein? Ist es als Endkonzept gedacht?**

### **7.1 Die Zusammenfassung aller Nachbarn in einem Konzept kann nicht befriedigen**

In der Gemeinsamen Strategie ist die Position der Mitgliedsstaaten und der EU gegenüber der Ukraine zusammengefasst und prioritäre Gebiete der Zusammenarbeit herausgearbeitet. Mit der Initiative des „Wider Europe“<sup>163</sup> und der „European Neighbourhood Policy (ENP)“<sup>164</sup> wurde diese weiterentwickelt.<sup>165</sup>

Grundsätzlich gilt das Wider-Europe-Konzept, auch als Konzept der „Neuen Nachbarn“ bekannt, auch für Belarus und die Ukraine. Es wurde für Staaten entwickelt, die „do not currently have a perspective of membership“<sup>166</sup>.

Es handelt sich bei dem Programm um die Fortsetzung der Transformationshilfe in den verschiedensten Bereichen. Gleichzeitig eröffnet es verstärkte Integrationsmöglichkeiten mit der EU einschließlich eines besseren Zugangs zum Binnenmarkt, unterhalb der Beitrittsebene sowie einer verstärkten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auch im wirtschaftlichen Bereich. Zugesagt wird den in dem Programm zusammengefassten Staaten und insbesondere der Ukraine und Belarus, dass sie bei der effektiven Implementierung von politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Reformen unterstützt werden. Zudem wird ihnen eine volle Handelsliberalisierung und Integration in den EU-Markt in Aussicht gestellt. Sie sollen außerdem durch die Zusammenarbeit an verschiedenen Aktivitäten der EU teilnehmen können. In den Aktionsplänen sollen u. a. die Teilhabe am EU-Binnenmarkt auf der Grundlage einer Angleichung des Rechts- und Regelungsrahmens, die Teilnahme an einer Reihe von EU-Programmen (in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung, Forschung und Innovation) und eine bessere physische Vernetzung mit der EU (z. B. in den Bereichen Energie, Verkehr, Umwelt und Informationsgesellschaft) geboten werden. Außerdem sieht die ENP eine stärkere Marktöffnung gemäß den Grundsätzen der WTO und durch Konvergenz mit den Normen der EU vor.<sup>167</sup> Mit der ENP werden die PCAs nicht abgelöst, sondern ergänzt und erweitert.<sup>168</sup> Das Programm sieht auch die verstärkte Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung und Implementierung grenzüberschreitender und regionaler Programme vor. Für Belarus wird dies allerdings ausdrücklich von Fortschritten bei der Demokratisierung

---

<sup>163</sup> Vgl. Großes Europa – Nachbarschaft: ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen Nachbarn, März 2003, KOM(2003)104endg. vom 11.3.2003.

<sup>164</sup> Vgl. European Neighbourhood Policy; [http://europa.eu.int/comm/world/eup/faq\\_eu.htm](http://europa.eu.int/comm/world/eup/faq_eu.htm).

<sup>165</sup> Vgl. hierzu Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier, Brüssel, 12. 5. 2004, KOM(2004) 373 endgültig, S. 2 f.

<sup>166</sup> Vgl. [www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/ukraine/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/ukraine/index_en.htm).

<sup>167</sup> IP/04/632, Brüssel 12. Mai 2004.

<sup>168</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier, Brüssel, 12. 5. 2004, KOM(2004) 373 endgültig, S. 3f und S. 7f. Vgl. auch EU, Proposed EU/Ukraine Action Plan. EU Web-Site.

abhängig gemacht. Dieser Vorbehalt ist nach den wenig demokratisch verlaufenen Wahlen und dem Referendum über die Amtszeit des Präsidenten sicher noch verstärkt worden.<sup>169</sup>

Ohne die Schaffung neuer Institutionen soll auf gesamteuropäischer Ebene ein offener und integrierter Markt etabliert werden, der auf ähnlichen und harmonisierten Regeln wie der Gemeinsame Binnenmarkt beruht. Davon werden Vorteile für alle Beteiligten erwartet.

Trotz der in dem Konzept vorgenommenen Differenzierung zeugt die Zusammenfassung der westlichen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die zumindest formal ein Recht darauf haben einen Aufnahmeantrag zu stellen, mit den südlichen Anrainerstaaten des Mittelmeeres, die dieses Recht nicht haben<sup>170</sup>, in einem Programm von wenig politischer Sensibilität. Während sich die osteuropäischen Staaten immer als europäische Staaten fühlten und auch zu Europa zählten, trifft dies auf die betreffenden mediterranen Staaten nicht zu. Zudem wird insbesondere der Ukraine, Belarus und Moldova klar gemacht, dass sie derzeit und wohl auch mittelfristig keine Chance zur Aufnahme von Verhandlungen für einen EU-Beitritt haben, denn die Westbalkanstaaten und die Türkei sind nicht in das Konzept mit einbezogen. Ihnen wurde diese Perspektive eröffnet. Insbesondere in der Ukraine wurde dies von vielen Politikern als ein Signal verstanden, dass eine Mitgliedschaft auf längere Zeit, wenn nicht ganz, ausgeschlossen ist.

Die ENP ist unter der derzeitigen politischen Entscheidungslage der EU, die davon ausgeht, dass diese Staaten auf absehbare Zeit keine Beitrittsoption haben, als ein neues Modell der Zusammenarbeit zu sehen, das zwischen den PCAs und den Europaverträgen angesiedelt ist, wohl das adäquate Instrument. Ob mit ihm allerdings die generellen Ziele der EU an ihrer neuen östlichen Grenze erreicht werden, wird weiter unten untersucht.

## 7.2. Ausgestaltung des ENP-Konzepts

Das Konzept sieht vor, dass die Beziehungen durch bilaterale Verträge individuell gestaltet werden. Dies bietet eine Chance, die Differenzierung zwischen den Staaten zu realisieren. Aufgrund der derzeitigen politischen Situation und der weitgehend eingefrorenen Beziehungen der EU zu Belarus wird das Konzept mit diesem Land noch nicht konkretisiert.

---

<sup>169</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier, Brüssel, 12. 5. 2004, KOM(2004) 373 endgültig, S. 11f.

<sup>170</sup> Diese nehmen auch am Barcelona-Prozess teil, der einen Beitritt dieser Länder ausdrücklich ausschließt. Vgl. CH-EU\_Europa-report 1/03, [www.europa.admin.ch/cant.d.euro103,htm](http://www.europa.admin.ch/cant.d.euro103.htm). Vgl. auch Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier, Brüssel, 12. 5. 2004, KOM(2004) 373 endgültig,

Der Ukraine werden dagegen Beziehungen unterhalb des Beitritts in Aussicht gestellt.<sup>171</sup> Dazu zählt auch die Teilhabe am Binnenmarkt. Zusätzlich sollen ab 2007 deutlich höhere Hilfeleistungen angeboten werden. Im Rahmen des ENP-Konzepts sollen die Beziehungen mit der Ukraine substantiell erweitert und vertieft werden.

Die neue Nachbarschaftspolitik soll grundsätzlich durch vier Elemente implementiert werden<sup>172</sup>:

- ein Strategiepapier
- Länderberichte
- Aktionspläne
- ein neues Instrument für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Der Zugang zum Binnenmarkt wird als Perspektive erklärt. Wobei darauf hingewiesen wird, dass über die Geschwindigkeit und die Tiefe des Prozesses die Ukraine entscheidet. Dafür sind weitere politische und wirtschaftliche Reformen sowie Fortschritte bei der Rechtsangleichung und dem Aufbau eines funktionierenden Rechtssystems Voraussetzung. Die EU will diesen Prozess mit dem European Neighbourhood Action Plan in Form einer Roadmap unterstützen.<sup>173</sup>

Mit den ab 2007 beginnenden neuen Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrumenten (ENPI)<sup>174</sup> stehen eigene Finanzierungsmittel zur Verfügung. An diesen können die Partner je nach den erreichten Fortschritten bei der Demokratisierung und Transformation sowie der Angleichung an die EU-Standards profitieren.<sup>175</sup> Für 2000 – 2003 sind in der ENP (TACIS) für die Ukraine 435,6 Mio. € und für Belarus 10 Mio. € vorgesehen.<sup>176</sup>

Mit der Ausarbeitung der ENPI gehen auch Überlegungen einher, doch kein neues Instrument für die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu schaffen, sondern diese voll

---

<sup>171</sup> The objective of the ENP is to share the benefits of the EU's 2004 enlargement with neighbouring countries in strengthen stability, security and well-being, in a way that is distinct from EU membership. [http://europa.eu.int/comm/world/eup/faq\\_eu.htm](http://europa.eu.int/comm/world/eup/faq_eu.htm).

<sup>172</sup> Gleichzeitig wurde im Juli 2003 eine Task Force für die Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik geschaffen. Leiter der Task Force ist Michael Leigh, Stellvertretender Generaldirektor der DG Außenbeziehungen.

<sup>173</sup> Vgl. G. Verheugen, „European Unions relations to the EU“ in: Brüsseler Konferenz des Deutsch-Ukrainischen und des Ukrainisch-Deutschen Forums in Kooperation mit der DaimlerChrysler AG und der Mission der Ukraine bei der EU. in: [www.forumnetukraine.org/brüsselapril2004.htm](http://www.forumnetukraine.org/brüsselapril2004.htm)

<sup>174</sup> Zur geplanten Ausgestaltung siehe auch: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats mit allgemeinen Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (Vorschlag der Kommission), Brüssel, den 29. 9. 2004, KOM(2004) 628 endgültig, 2004/0219 (COD).

<sup>175</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier, Brüssel, 12. 5. 2004, KOM(2004) 373 endgültig, S. 9 Punkt 7 und S. 28 ff.

<sup>176</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier, Brüssel, 12. 5. 2004, KOM(2004) 373 endgültig., S. 33

in die ENPI zu integrieren. Mit dem ENPI wird offensichtlich eine gewisse Schwerpunktverlagerung vorgenommen. Bei den bisherigen TACIS-VO werden ausdrücklich die Oberziele Übergang zur Marktwirtschaft, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit genannt. Mit dem ENPI die Schaffung ein Raum des Wohlstands und gutnachbarlicher Beziehungen geschaffen werden. Damit steht die verstärkte wirtschaftliche Integration im Vordergrund. Es geht also vor allem um eine Fortentwicklung und Akzentverschiebung.<sup>177</sup>

Der Aktionsplan mit der Ukraine ist inzwischen ausgehandelt. Er wurde mit Rücksicht auf die Präsidentenwahlen erst am 9. Dezember veröffentlicht. Er ist aber relativ vage gehalten.

Wie in Kapitel 7.4 dargestellt, ist die ENP damit ein neues Instrument der Zusammenarbeit und Integration unterhalb der Ebene der Mitgliedschaft.

### 7.3 Konzept führt zu Ernüchterung in der Ukraine

Die Enttäuschung in der Ukraine im Zusammenhang mit der Osterweiterung 2004 und dem ENP-Konzept war deshalb besonders groß, weil sich dabei abzeichnete, dass die EU in absehbarer Zeit keine weiteren Erweiterungsrounden über die bereits zugesagten hinaus eingehen will. Gerade die Ukraine hatte sich auf eine Westorientierung eingestellt.<sup>178</sup> Dies ist für die ukrainische Entwicklung von enormer Bedeutung, da derzeit ein entscheidender Richtungskampf innerhalb der ukrainischen Politik auch darüber stattfindet, ob das Land sich eher in Richtung EU orientieren soll, wofür nach Ansicht der Anhänger dieser Richtung eine klare Beitrittsperspektive zur EU eine wichtige Voraussetzung ist, oder ob eine Politik der stärkeren Reintegration in die GUS eingeschlagen werden soll. Die Hoffnung der europaorientierten Kräfte richtet sich dabei, nach der als wenig hilfreich empfundenen Erfahrung mit der Brüsseler Bürokratie und einigen EU-15 Staaten, daher auf die neuen EU-Staaten. Die meisten von diesen unterhalten mit der Ukraine besonders gute Beziehungen. Sie sollen ihr daher den Zutritt zur EU ermöglichen.<sup>179</sup>

Aber nicht nur zur Ukraine, sondern auch zu Belarus pflegen insbesondere Polen und Litauen freundschaftliche Kontakte. Ihre wirtschaftlichen Beziehungen sind intensiv. Bereits während der sechsmonatigen Präsidentschaft im Europarat 2002 hat Litauen die Beziehungen zu Belarus zu einem Schwerpunkt gemacht und die internationale Isolierung

---

<sup>177</sup> Im Aktionsplan für die Ukraine wird aber deutlich, dass zumindest ihr gegenüber die Prioritäten der PCA nicht zurückgestellt wurden. So werde unter der Überschrift „Priorities for Action“ angeführt „Further strengthening the stability and effectiveness of institutions guaranteeing democracy and the rule of law“, die Gewährleistung demokratischer Wahlen, die Gewährleistung der Presse und Meinungsfreiheit, Zugang zur WTO, Verbesserung des Investitionsklimas, Steuer- und Finanzreform, Graduelle Annäherung der Gesetze, Normen und Standards an die EU-Regeln u.s.w. Dies sind alles Maßnahmen, die zur Vollendung der Demokratie und der Transformation beitragen. Diese Ziele sind damit offensichtlich nicht aufgegeben, angesichts der erreichten Fortschritte kann aber über sie hinausgegangen werden.

<sup>178</sup> Weiter haben Moldowa und Georgien EU-Beitrittsambitionen.

<sup>179</sup> Vgl. u. a. DowJones VWD News, gus-republiken aktuell, 4. Mai 2004.

nung von Belarus als inakzeptabel betrachtet.<sup>180</sup> Beide Staaten können daher wesentlich zur Verringerung der Spannungen zwischen der EU und Belarus beitragen und die Intensivierung der Beziehungen zur Ukraine fördern.<sup>181</sup> Polen hat für die Beziehungen zu diesen neuen Nachbarn bereits Strategiepapiere vorgelegt. Polen und die Slowakei wollen insbesondere die Stimme für die Ukraine in der EU erheben. Polen tritt dabei auch weiterhin für eine Mitgliedschaft der Ukraine ein.<sup>182</sup>

#### **7.4 Das Konzept greift für die grundsätzliche Zielsetzung der EU in diesem Raum zu kurz**

Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die EU Gefahr läuft, sich institutionell und finanziell zu überdehnen. Ohne eine weitgehende innere strukturelle Veränderung bei den Entscheidungsgremien und den Finanzmechanismen würde sie bei der Aufnahme weiterer Staaten wahrscheinlich administrativ und finanziell überfordert. Dies gilt insbesondere deshalb, weil der wirtschaftliche Abstand der potentiellen zusätzlichen Mitgliedsstaaten zu den bisherigen Mitgliedsstaaten weitaus größer ist, als dies bisher der Fall war. Mit jeder Neuaufnahme der noch anstehenden Staaten (außer im Falle, dass die Schweiz oder Norwegen Mitglieder werden wollten), erhöht sich die Heterogenität der Gemeinschaft.

Nicht zuletzt die Angst sich zu überdehnen, hat bewirkt, dass die EU es vermieden, auch nur einem GUS-Staat eine konkrete Beitrittsperspektive zu eröffnen, wie es z. B. ausdrücklich der Türkei eingeräumt wurde.

Mit der ENP soll die Lücke zwischen den PCAs, die eine Zusammenarbeit vorsehen und den Assoziierungsabkommen, die quasi eine Vorstufe der Mitgliedschaft darstellen geschlossen werden. In den ENP und in dem Aktionsplan für die Ukraine wird daher auch davon gesprochen, dass die „Enlargement offers the opportunity for the EU and Ukraine to develop an increasingly close relationship, going beyond co-operation, to gradual economic integration and a deepening of political cooperation.“<sup>183</sup>

Solange die EU daran festhält, diesen Staaten kein Beitrittsrecht einzuräumen, kann dies ein Instrument sein, um die Zusammenarbeit grenzüberschreitend zu gestalten und sie in ihren Transformations- und Demokratisierungsanstrengungen weiter zu unterstützen.

---

<sup>180</sup> Grundsätzlich hat aber vor allem auch die polnische Seite sich der kritischen Haltung der EU-Staaten gegenüber dem Regime Lukaschenko angeschlossen. Vgl. hierzu u.a. Gromadzki, Gregorz, *Not all Roads Lead to Moscow: Belarussian Relations with Poland, Ukraine and Lithuania*, in: Lewis, Ann (ed.), *The EU Belarus, Between Moscow and Brussels*, Federal Trust for Education and Research, London 2002, S. 249ff..

<sup>181</sup> Vgl. u. a. Radio Free Europe, *EU divided over dealing with Belarus*, [www.masterpage.com.pl/outlook/eudivided.html](http://www.masterpage.com.pl/outlook/eudivided.html).

<sup>182</sup> Vgl. *Ukrinform*, russ. 21. 6. 2004, und *DW\_Radio*, 22. 6. 2004.

<sup>183</sup> Vgl. EU, *Proposed EU/Ukraine Action Plan*, [http://europe.eu.int/comm/world/enp/document\\_en.htm](http://europe.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm).

Gleichzeitig sind die wichtigen Fragen der wirtschaftlichen, sicherheitspolitischen und allgemeinpolitischen Zusammenarbeit in Grenzraum damit eingeschlossen.

Die Frage ist aber, ob dieses Konzept dazu beitragen kann, dass die EU ihr generelles Ziel, dass sich an ihrer neuen Ostgrenze demokratische, prosperierende Marktwirtschaften entwickeln und damit ein neuer wirtschaftlicher und politischer Graben verhindert wird, erreicht.

Die bisherige Erfahrung mit Staaten Ost- und Südosteuropas, die der EU beitraten oder Beitrittsverhandlungen führten, zeigt durchgängig, dass die EU-Beitrittsperspektive der entscheidende Motor für die Demokratisierung und beschleunigte Transformation ist und damit wesentlich zur Stabilität und Sicherheit sowie zu einem beschleunigten Wirtschaftswachstum beiträgt. Eine engere Zusammenarbeit mit diesen Staaten ohne eine, wenn auch in weiter Ferne sich abzeichnende Beitrittsperspektive<sup>184</sup>, ist dazu keine ausreichende Alternative. Die EU läuft daher Gefahr, wenn keine Beitrittsperspektive eingeräumt wird, ihr generelles politisches Ziel zu verfehlen.

Daher sollte die Beitrittsoption vorhanden sein. Bereits für die noch anstehenden Beitrittsrunden wie auch die möglichen weiteren Anträge müsste die EU aber gemeinsam mit diesen Staaten die Heranführungsstrategie überdenken. Dabei müsste auch nochmals überprüft werden, ob die Kopenhagen-Kriterien als Mindestanforderung für die Aufnahme in die EU ausreichen, oder ob nicht weitere Kriterien einzuführen sind, wenn die EU wie auch die potentiellen neuen Mitglieder vor Schaden bewahrt werden sollen. Für die Entwicklung dieser notwendigen Strategie werden die Erfahrungen mit der letzten Aufnahmerunde eine entscheidende Rolle spielen. Wenn sich erweist, dass die EU-25 wirklich handlungsfähig ist und die Konvergenzprozesse die Divergenzprozesse überwiegen, würde sich mit der Erweiterung auch die in den EU-Dokumenten festgelegte Vertiefungsanforderung erfüllen. Sollte dies nicht der Fall sein, würden weitere Beitritte schwierig werden.

Erst wenn diese Erfahrung vorliegt, besteht eine realistische Grundlage für die Ausarbeitung sinnvoller Heranführungsstrategien für Länder mit noch wesentlich niedrigerem Wirtschaftsniveau als das der NMS. Es gibt deutliche Anzeichen dafür, dass die Kopenhagen-Kriterien dafür nicht ausreichen, da sie reale wirtschaftliche Faktoren nur unzureichend berücksichtigen.

Daher sollten beide Seiten zwischenzeitlich versuchen, zunächst die mit der ENP gegebenen, vielfältigen Möglichkeiten der Zusammenarbeit, einschließlich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, intensiv zu nutzen. Insbesondere die Ukraine sollte darin eine Chance sehen. Zwar kann die Ukraine damit ihr lange Zeit verfolgtes Ziel einer Mitgliedschaft nicht auf direktem Wege erreichen. Die angebotene bilaterale Zusammenarbeit bietet aber eine Chance sich so zu placieren, dass eine langfristige Mitgliedschaft nicht vollständig ausgeschlossen ist. Viele Argumente sprechen dafür, dass dies der erfolgversprechendere Weg ist als bald einen Aufnahmeantrag zu stellen. Die Anpassungsprozesse können individueller gestaltet werden, als wenn die EU-Regeln relativ schnell voll einzuführen wären.

---

<sup>184</sup> Kutschma sprach in diesem Zusammenhang sogar von einem Zeitraum von 50 Jahren.



Belarus muss auf den Weg der Demokratisierung zurückfinden, um die gebotenen Chancen wahrzunehmen.

Die Dokumente der EU zeigen, dass diese eine Konsolidierungsphase benötigt. Dies bedeutet aber nicht, dass damit die Tür für diese beiden Staaten endgültig geschlossen ist, selbst wenn einige Äußerungen von EU-Politikern im Frühjahr 2004 insbesondere in der Ukraine so gedeutet wurden. Dies müsste aber auch ausdrücklich klar gestellt werden, so wie es Prodi getan hat. Der definitive Ausschluss der Mitgliedschaft, wenn auch mit dem Hinweis, dass dies nur für die absehbare Zeit gelte, bringt keine klaren Perspektiven und erschwert entsprechende Anpassungsprozesse in diesen Ländern. Es besteht aber der Eindruck, dass die EU zumindest kurzfristig die Tür für die Ukraine, Moldova und Belarus zugemacht, wenn auch noch nicht verschlossen hat.<sup>185</sup>

Mit dem Aktionsplan, dem ein Screening angeschlossen werden soll, erhält die Ukraine die Gelegenheit, sich für eine engere Bindung an die EU bis zur Mitgliedschaft zu qualifizieren. Realistische Stimmen in Kiew sehen auch, dass es noch viele Jahre dauern wird, bis sich die Ukraine allein für Aufnahmeverhandlungen qualifizieren kann.<sup>186</sup> Auch Kutschma brachte dies zum Ausdruck, verlangte jedoch, dass kein absolutes Nein gefällt wird. Er scheint seinen Eindruck, dass die EU die Ukraine überhaupt nicht haben will, revidieren zu wollen. Dazu müsste aber von der EU eindeutig klar gemacht werden, dass das Konzept „Wider Europe“ für die östlichen europäischen Staaten kein Konzept ist, das in diesen Fällen neue Nachbarn ohne Optionsrecht auf die Mitgliedschaft schafft, sondern als eine Heranführungsstrategie zu bewerten ist, die evtl. in mehreren Stufen zu Aufnahmeverhandlungen führen kann. Ganz wesentlich wird nach der Polarisierung im Wahlkampf sein, wer neuer Präsident in der Ukraine werden wird. Davon hängt zumindest kurzfristig die Integrationsrichtung ab, in die sich das Land entwickeln wird. Es muss auch davon ausgegangen werden, dass damit auch die mittelfristige Entwicklung weitgehend vorgegeben wird.

---

<sup>185</sup> Vgl. u.a. die Ausführungen von Verheugen vom Mai 2004, u. a. in Handelsblatt vom 13. 5. 2004. Ein EU-Beamter sagte dazu auch „Sie können sich nach drei Jahren noch einmal melden.“

<sup>186</sup> Vgl. u. a. Neue Züricher Zeitung vom 27. 2. 2003.

## **8. Wie könnte ein Konzept aussehen, das eine sinnvolle Integration zwischen den Neuen Nachbarn und der EU unterhalb der Mitgliedschaft gewährleistet? Kann dies auf dem Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit der EU und dem Konzept der „Neuen Nachbarn“ aufbauen?**

### **8.1 Interessenlage der Beteiligten**

Ein sinnvolles und erfolgreiches Konzept für die Annäherung der östlichen Nachbarn an die EU kann nur funktionieren, wenn es die Interessen beider Seiten weitgehend berücksichtigt.

*Die erklärten Interessen der EU sind:*

- Die politische und wirtschaftliche Stabilisierung des Raums
- Unterstützung der Herausbildung und Sicherung demokratischer und marktwirtschaftlicher Ordnungen in diesen Staaten
- Verhinderung neuer tiefer wirtschaftlicher Gräben an der östlichen Grenze der EU-25
- Erschließung der Märkte der Ukraine und Belarus
- Sicherung des Energieflusses aus Russland, Zentralasien und dem Kaspischen Raum einschließlich Iran
- Aufrechterhaltung der institutionellen und finanziellen Aktionsfähigkeit der EU – kein „Overstretching“
- Erhaltung der Balance zwischen Vertiefung und Erweiterung

*Auf Seiten der Ukraine:*

- Teilhabe an der Europäischen Entwicklung: Rückkehr ins europäische Haus
- Unterstützung bei der Transformation und Einbindung in die Weltwirtschaft
- Lösung aus der Abhängigkeit von Russland (zumindest für die Teile, die an einer Annäherung an die EU interessiert sind)
- Impulse für die aufholende wirtschaftliche Entwicklung
- Voller Zugang zum Gemeinsamen Markt
- Finanzielle Unterstützung durch Europa
- Mitsprache in europäischen wirtschaftlichen Angelegenheiten
- Einbindung in die europäischen Entscheidungsprozesse
- Möglichst Vollmitgliedschaft in der EU

Bei Belarus gelten diese Argumente nur zum Teil für die derzeitige Führung. Sie könnten sich bei einem politischen Wechsel aber schnell denjenigen der Ukraine anpassen.

Während in der Ukraine insbesondere von 1998 bis 2003 ein durchgängiger Grundkonsens bei der herrschenden Elite zu bestehen schien, dass die Vollmitgliedschaft in der EU das strategische Ziel sei, hat sich dies während der Polarisierung im Vorwahlkampf für die Präsidentenwahl im Spätherbst 2004 offensichtlich geändert. Der Wahlkampf geriet zum Richtungswahlkampf. Der Wahlausgang und die politischen Auseinandersetzungen in seinem Gefolge zeigen, dass wohl der größere Teil der Bevölkerung die Europaorientierung anstrebt und auch die Werte der EU vertritt. Dagegen hat die bis zur Wahl herrschende Elite um den Ministerpräsidenten mit Unterstützung Moskaus eine Reintegration im Raum der ehemaligen Sowjetunion immer stärker betont.

Wenn sich die europaorientierte Seite durchsetzt, muss die EU über ein überzeugendes Konzept verfügen, das eine Heranführung an die EU ermöglicht. Nur so kann sie ihre selbst definierten Ziele erreichen.

Diese Anforderungen zeigen, dass weder das PCA noch das Konzept des „Wider Europe“ den Interessenlagen beider Seiten entsprechen. Zwar entgeht die EU damit einem möglichen Overstretching und sie gefährdet auch nicht die Balance zwischen Vertiefung und Erweiterung, sie läuft aber massive Gefahr, die Stabilisierung und Transformation dieses Raums in demokratische Gesellschaften und funktionierende Marktwirtschaften zu gefährden.

Ohne Beitrittsperspektive können sich politische Richtungen durchsetzen, die längerfristig demokratische und marktwirtschaftliche Ordnungen verhindern und damit auch wieder einen tieferen wirtschaftlichen Graben entstehen lassen. Damit würden auch die Sicherheitsinteressen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten erheblich tangiert.

Auf Seiten der Ukraine (und evtl. Belarus) wird das Hauptanliegen einer Mitgliedschaft in der EU nicht befriedigt. Die Heimkehr nach Europa und eine Mitsprache in entscheidenden europäischen Angelegenheiten sind mit diesen Modellen auch nicht erreicht. Damit könnte sich die Ukraine wahrscheinlich auch nicht stärker von Russland lösen, bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung guter Beziehungen zu diesem Land. Dies wäre nur dann der Fall, wenn eine wirkliche Beitrittsoption eingeräumt würde, wobei die Bedingungen und der Zeitpunkt weniger entscheidend sind.

Wird aber die Ausrichtung nicht nach Europa, sondern auf den alten Raum der Sowjetunion orientiert, würde dies den weiteren Transformationsprozess u.U. in Frage stellen. Die Folge wären ein sinkendes Wachstum. Die Länder würden an Attraktivität für europäische Investoren verlieren und der wirtschaftliche und politische Einfluss Russlands deutlich zunehmen. Die mit der EU-Politik beabsichtigte Verhinderung eines neuen wirtschaftlichen Grabens würde also nicht erreicht.

## 8.2 Vorliegende Modelle

Wenn also die Interessen beider Seiten weitgehend befriedigt werden sollen, können die PCAs und das Modell der Neuen Nachbarn nur als ein Einstieg betrachtet werden. Weitergehendere Modelle sind notwendig. Dabei muss zuerst geprüft werden, welche Modelle für besondere Nachbarschaften bzw. Annäherungen an die EU bereits entwickelt wurden und existieren. Diese könnten dann als Vorbild herangezogen bzw. die östlichen Nachbarn in diese eingebunden werden.

Assoziierungsabkommen mit einer relativ kurzfristigen Beitrittsoption, die der traditionelle Weg sind, werden derzeit für diese Staaten nicht erwogen. Daher werden diese hier nicht erörtert. Sie könnten jederzeit abgeschlossen werden, wenn dies als sinnvoll erachtet würde, da sie in der Praxis erprobt sind.

Für Staaten die keine unmittelbare Beitrittsperspektive verfolgen, aber diese auch nicht ausschließen, sind zwei Modelle entwickelt worden, und zwar der Europäische Wirtschaftsraum und die Zusammenarbeit mit der Schweiz.

### 8.2.1 Europäischer Wirtschaftsraum (EWR)

Der EWR<sup>187</sup> besteht aus den 25 EU-Staaten sowie den drei EFTA-Staaten Island, Norwegen und Liechtenstein. Die Schweiz hat in einem Volksbegehren den Beitritt abgelehnt. Der EWR vereinigt die EU-Staaten also mit den noch verbliebenen drei EFTA-Staaten zu einem einheitlichen Markt, der nach den Regeln des Gemeinsamen Marktes der EU (Acquis Communautaire) arbeitet. Dieser internationale Vertrag hat in sofern einen besonderen Charakter, als die „common rules are continuously updated by adding new EC legislation. This aspect is essential given the large output of Community legislation on the internal market. Each month a number of EEA-relevant pieces of legislation are incorporated into EEA Agreement by decision of the EEA Joint Committee.“<sup>188</sup> EFTA-Experten sind in die EU-Entscheidungsprozesse einbezogen, und die EFTA-Staaten haben ein Konsultationsrecht für die Fragen, die sie betreffen. Die Dynamik der Gesetzgebung der EU machte es nötig, 1996 erstmals eine Klärung und Anpassung der gesetzlichen Grundlagen vorzunehmen, die ursprünglich 15000 Rechtsakte waren bereits auf über 20000 EU-Rechtsakte angeschwollen. Da der EWR dem Recht des Binnenmarktes folgen muss, sind solche Generalrevisionen immer wieder nötig. Die Anhänge und Protokolle wurden entsprechend angepasst und vom EFTA-Sekretariat veröffentlicht.

---

<sup>187</sup> Der EWR-Vertrag ist seit 1. Januar 1994 in Kraft. Der Vertrag besteht aus 129 Artikeln und 22 Anhängen sowie 49 Protokollen. Die Anhänge beziehen sich auf den Acquis Communautaire, der im WER gilt, ohne die Texte voll wiederzugeben.

<sup>188</sup> European Economic Area, in <http://secretariat.efta.int/euroeco>

Der Vertrag umfasst nicht die gemeinsame Agrarpolitik der EU und auch nicht die Fischereipolitik, enthält aber Regelungen zu verschiedenen Aspekten des Handels mit landwirtschaftlichen und Fischereiprodukten. Da der EWR keine Zollunion, sondern eine Freihandelszone ist, greift er nicht in die Handelspolitik der beiden Seiten mit Drittstaaten ein.<sup>189</sup>

Das Abkommen geht über eine reine wirtschaftliche Zusammenarbeit hinaus. Neben den vier Freiheiten werden im Rahmen der sogenannten flankierenden und horizontalen Politiken Maßnahmen in Bereichen wie Forschung und Entwicklung, Bildung, Verbraucherschutz, Umwelt, Sozialpolitik einbezogen. In diesen Bereichen partizipieren die drei EFTA-Staaten an den EU-Programmen und haben eine Stimme bei deren Entwicklung und Abwicklung durch die Teilnahme an den entsprechenden Komitees. „Weiter zeichnet das EWRA<sup>190</sup> ein für alle akzeptables Rechtssystem aus, das die Durchsetzung von gemeinsamen Regeln und Vorschriften gewährleistet und den EFTA/EWR-Staaten Einflussnahme auf künftige EWR-Rechtvorschriften garantiert.“<sup>191</sup>

Damit stellt der EWR eine auf hohem Niveau stehende Freihandelszone dar. Die EFTA/EWR-Staaten nehmen am Binnenmarkt der EU-Mitgliedsstaaten teil, aber nicht an deren Gemeinschaftsaktivitäten politischer Natur. Damit erfahren die EFTA/EWR-Staaten keine Beeinträchtigung ihrer Souveränität oder politischen Autonomie<sup>192</sup>. Wie das Beispiel Liechtenstein zeigt, lassen sich die Regelungen im Rahmen eines solchen Vertrags auch modifiziert fassen. So wurden dort flexible Lösungen hinsichtlich der Freizügigkeit getroffen. Allerdings haben die Nicht-EU-Staaten des EWR wenig Einfluss auf die Entscheidungen über die internen Marktregelungen, die sie aber immer auch betreffen.

Der institutionelle Rahmen des EWR ergab sich aus dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren. Erstens ist es das zentrale Ziel des EWR-Übereinkommens, einen Raum gemeinsamer Regeln und Bedingungen für eine faire Konkurrenz zu schaffen. Als zweites kam hinzu, dass die EU ihre Entscheidungsautonomie erhalten wollte bei neuen Entscheidungen, die den EWR-Raum betreffen. Gleichzeitig sollte aber die Beteiligung der EFTA-Staaten gesichert werden. Zudem konnten die EWR-Staaten aus verfassungsrechtlichen Gründen direkte Entscheidungen der Kommission oder des Europäischen Gerichtshofs nicht akzeptieren. Die institutionelle Struktur des EWR-Abkommens beruht daher auf zwei Säulen mit speziellen Organen zur Entscheidungsvorbereitung, -findung und Konfliktlösung.

---

<sup>189</sup> Vgl. European Economic Area, in <http://secretariat.efta.int/euroeco>

<sup>190</sup> Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum.

<sup>191</sup> European Economic Area, in <http://secretariat.efta.int/euroeco>

<sup>192</sup> Vgl. Mitgliedschaft im EWR, <http://www.firstlink.li/regierung/ewr.htm>

### Institutioneller Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums

*Gemeinsame Organe (erste Säule) sind:*

das **EWR JOINT COMMITTEE**, das für die laufende Umsetzung des EWR-Abkommens verantwortlich ist. Das Komitee trifft sich einmal im Monat. Es wird von fünf Unterkomitees unterstützt u. z. den Subkomitees für

- (1) Freie Bewegung der Waren,
- (2) Freie Bewegung von Kapital und Dienstleistungen,
- (3) Freie Bewegung von Personen,
- (4) Horizontale und flankierende Politiken und
- (5) Rechtliche und institutionelle Angelegenheiten.

der **EWR RAT**, der aus den Außenministern der EU und denjenigen der EWR-EFTA-Staaten gebildet wird.

das **GEMEINSAME PARLAMENTARISCHE KOMITEE (JPC)**, dem Mitglieder der Parlamente der EWR-EFTA-Staaten und des Europäischen Parlaments angehören.

das **EWR KONSULTATIV KOMITEE**, es besteht aus einer gleichen Anzahl von Mitgliedern des EFTA Konsultativ Komitees und von Mitgliedern des Wirtschafts- und Sozialkomitees der EU.

*EFTA-Organ, die im Rahmen des EWR-Abkommens gegründet wurden (zweite Säule):*

das **STÄNDIGE KOMITEE DER EFTA-STAATEN**. Es erfüllt die Rolle des Koordinierungsorgans für die Treffen des EWR-Joint Committee. Hier ist auch die Schweiz mit einbezogen. Es erarbeitet eine gemeinsame Position der EFTA-Staaten vor den Treffen mit der EU.

die **EFTA ÜBERWACHUNGSBEHÖRDE**, mit Sitz in Brüssel, die darauf achtet, dass die EFTA-Staaten ihren Verpflichtungen aus dem Abkommen nachkommen. Die Behörde verfügt in vielen Bereichen über eine bedeutende eigene Kompetenz.

der **EFTA GERICHTSHOF**, mit Sitz in Luxemburg. Er entspricht in Angelegenheiten, die die EWR-EFTA-Staaten betreffen, dem Europäischen Gerichtshof.

Die EU-Mitgliedschaft und die EWR-Mitgliedschaft unterscheiden sich also in bestimmten Bereichen:

- Der EWR umfasst nicht alle Sektoren. Landwirtschaft und Fischerei sind die wichtigsten Ausnahmen.
- Der EWR ist eine erweiterte Freihandelszone und keine Zollunion, d. h. es existiert kein gemeinsamer Außenzoll. Grenzkontrollen zwischen den EWR-EFTA und der EU bleiben bestehen. Es bestehen auch Sonderregelungen hinsichtlich der Personenfreizügigkeit. Norwegen und Island sind Mitglieder des Schengenabkommens, wodurch die Personenkontrolle entfällt.
- Das EWR-Abkommen enthält keine gemeinsame Handelspolitik. Die EFTA Staaten haben aber in vielen Fällen mit Drittländern Handelsabkommen parallel zu denen der EU abgeschlossen.
- Der EWR sieht auch keine Übertragung von gesetzgeberischer Kompetenz auf die Organe des EWR vor. Die Entscheidungen müssen von den nationalen Parlamenten nach den eigenen Regeln der einzelnen EWR-EFTA-Staaten angenommen werden.

- Das EWR-Abkommen bezieht sich nicht auf die Außen- und Sicherheitspolitik
- Das EWR-Abkommen umfasst nicht die Rechts- und Innenpolitik
- Die EWR-Staaten profitieren von der EU-Erweiterung. Im Gegenzug müssen sie sich aber an den Kosten der EU beteiligen. So zahlt Norwegen als EWR-Mitglied ab dem 1. Mai 2004 jährlich 225 Mio. Euro (die gesamte EFTA 227 Mio. Euro) zur Förderung der Kohäsion innerhalb der EU. Diese Gelder fließen fast ausschließlich in die MOE-Länder und ins Baltikum. Die Kontrolle über die Verwendung der Gelder wird bei Norwegen liegen. Etwa 120 Mio. Euro gehen an den Kohäsionsfonds (ca. 95% d.h. 113 Mio. Euro trägt Norwegen). Zudem ist Norwegen zu bilateralen Zahlungen von weiteren 113,4 Mio. Euro pro Jahr bereit. Insgesamt wird das Land bis zum 30. April 2009 einen Gesamtbetrag von 1,13 Mrd. Euro entrichten. Diese finanzielle Zusage erfolgte im vergangenen Sommer im Rahmen der Ausdehnung des EWR-Vertrages auf die zehn neuen Mitgliedsstaaten. Die EU machte schon zu Beginn der äußerst zähen Verhandlungen mit Norwegen, Island und Liechtenstein deutlich, dass der Marktzugang zu den neuen Mitgliedsländern etwas kosten würde.<sup>193</sup>

## 8.2.2 *Modell Schweiz*

### 8.2.2.1 Entwicklungsstationen im Verhältnis zwischen der EU und der Schweiz:

Die Beziehungen der Schweiz zur EU werden durch verschiedene Phasen gekennzeichnet. Anläufe zur Assoziation wurden von der EU zunächst nicht honoriert. Versuche der Schweizer Regierung das Land enger an die EU zu binden, bis zu einem Beitrittsesuch, wurden in Referenden von der Schweizerischen Bevölkerung abgelehnt.

Da die Schweiz aber als Insel innerhalb der EU liegt und damit von vielen Entscheidungen der EU unmittelbar oder mittelbar betroffen ist, waren beide Seiten gezwungen, ihre Beziehungen in Form bilateraler Abkommen zu regeln.

### 8.2.2.2 Derzeitige Regelung der Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz

Die Verbindung der Schweiz mit der EU wird aufgrund der nicht zustande gekommenen multilateralen Verbindung über bilaterale Verträge geregelt. Es bestehen bisher zwei entscheidende Vertragskomplexe.

---

<sup>193</sup> Vgl. NZZ, 1./2. Mai 2004, (Norwegens Millionenzahlungen an Brüssel).

### **Geschichte der Beziehungen EU-Schweiz**

- 1960: Schweiz ist Gründungsmitglied der EFTA (zusammen mit GB, Dänemark, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden).
- 1962: Assoziierungsgesuch wurde von der EWG unter Einfluss Frankreichs auf die lange Bank geschoben.
- 1963: Beitritt der Schweiz zum Europarat.
- 1972: Freihandelsabkommen; Zölle auf industrielle Güter wurden schrittweise abgeschafft. Komplizierte Regelungen bei landwirtschaftlichen Gütern. Bis auf wenige Ausnahmen galt Freihandel hier nicht. Einziges gemeinsames Organ (ohne jegliche supranationale Kompetenzen) ist der „Gemeinsame Ausschuss“. Des Weiteren wurden ca. 100 bilaterale Sonderabkommen (vor allem im Warenverkehr) geschlossen.
- 1986: Ablehnung des Beitritts der Schweiz zur UNO durch Volksentscheid. Beginnender Umdenkungsprozess, der seinen Ursprung in der französischen Schweiz hatte. Dort war die Befürchtung groß, dass die Schweiz zunehmend isoliert wird.
- ab 1988 aktivere Europapolitik (Prüfung neuer Rechtsvorschriften auf „Acquis-Konformität“). 1989: EWR-Initiative von Delor. Ab Ende der 80er Jahre Verhandlungen zur Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR). Für die Schweiz schien ein goldener Mittelweg gefunden, da keine gemeinsame Politik gegenüber Drittstaaten und keine gemeinsame Wirtschafts- und Währungsunion vorgesehen war. Auch die Notwendigkeit der rechtlichen Anpassungen schien relativ gering.
- 1991 gelang der Durchbruch in den Verhandlungen (Teilnahme der Schweiz an den vier Freiheiten). Unterzeichnung des EWR-Vertrages am 2. Mai 1992
26. Mai 1992: Aufgrund veränderter Interessenslage (Ende des Ostblocks) und aufgrund der fehlenden Mitentscheidungsrechte im EWR stellte der Schweizerische Bundesrat ein Beitrittsgesuch zur EU.
6. Dezember 1992: Ablehnung des Beitrittsbuches zum EWR durch Volksentscheid (50,3% der Stimmberechtigten, 14 Kantone und 4 Halbkantone). Damit hat sich die Schweiz zunächst für den Weg bilateraler Abkommen entschieden. EU-Beitrittsbuch gilt seither als „eingefroren“. Beitritt bleibt Ziel des Bundesrates.
- Dezember 1994: Eröffnung der Verhandlungen über die bilateralen Verträge, die im Dezember 1998 abgeschlossen werden. Unterzeichnung am 21. Juni 1999.
- Am 4. März 2001 wird die Volksinitiative „Ja zu Europa“ (EU-Beitritt) deutlich verworfen (Ablehnung 77%).
- Mai 2004: Die Schweiz konnte in bilateralen Verhandlungen erreichen, dass industrielle Waren mit Ursprung in der EU weiterhin zollfrei aus der Schweiz in die EU reexportiert werden können. Die Erhebung von EU-Zöllen konnte u.a. deshalb verhindert werden, weil die Schweiz bereit war, eine Mrd. Franken (ca. 650 Mio. Euro) zur Förderung der ärmeren Regionen in der EU bereitzustellen. Bern will aber das Geld über einen Zeitraum von 5 Jahren nur bereitstellen, wenn die Verhandlungen mit der EU (vor allem bezüglich des Bankgeheimnisses) erfolgreich abgeschlossen werden.<sup>194</sup> Dies ist inzwischen geschehen.

<sup>194</sup> Vgl. Handelsblatt, 13. 5. 2004 (Schweizer haben ein Problem weniger)



### Bilateraler Vertrag I

Das bilaterale Abkommen I wurde von der Schweiz mit der Volksabstimmung vom 21.5.2000 angenommen. Am 1. Juni 2002 ist das Abkommen in Kraft getreten. Es besteht aus sieben Sektoralabkommen. Die Abkommen im einzelnen sind:

- *Landverkehrsabkommen*: gegenseitige Öffnung der Transportmärkte; Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene durch Schwerverkehrsabgabe.
- *Luftverkehrsabkommen*: gegenseitige Liberalisierung des Luftverkehrs und Anwendung des EU-Wettbewerbsrechts.
- *Beseitigung technischer Handelshemmnisse*: gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbestimmungen.
- *Öffentliches Beschaffungswesen*: gegenseitige Öffnung bei öffentlichen Aufträgen (Gleichbehandlung).
- *Forschungsabkommen*: Teilnahme der Schweiz an den Forschungsprogrammen der EU.
- *Abkommen zum freien Personenverkehr*: Nach zwei Jahren Freizügigkeit für Schweizer, dagegen langjährige Übergangsregelung für EU-Bürger. Niederlassungsrecht etc.
- *Landwirtschaft*: sehr begrenzte Erleichterung des Marktzutritts (u.a. Käse).

### Das bilaterale Abkommen II

Das bilaterale Abkommen II enthält vor allem die kontroversen Bereiche Zinsbesteuerung und Zollbetrug. Gegen diese Abkommen hatte die schweizer Wirtschaft starke Bedenken, da sie befürchtet, dass sich damit ihre Standortbedingungen verschlechtern könnten.

Am 17. Juni 2002 wurden die Verhandlungen begonnen. Der Teil Dienstleistungen wurde wegen vieler offener Fragen abgekoppelt. Am 19. Mai 2004 wurden die Verhandlungen abgeschlossen und am 25. Juni 2004 das Abkommen paraphiert.

Acht der neun Verhandlungsergebnisse sind Abkommen (eine Absichtserklärung). Sieben der Abkommen unterliegen dem (nach Zustimmung durch Bundesrat und Parlament) fakultativen Referendum. Die einzelnen Dossiers sind:

- Schengen/Dublin: Abbau systematischer Grenzkontrollen; Zuständigkeit für Asylgesuche.
- Zinsbesteuerung: Zinssteuer 35%, keine Infopflicht.
- Betrugsbekämpfung: Kampf gegen Schmuggel und Deliktformen im Steuerbereich.
- Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte: Abbau von Zöllen und Exportsubventionen.
- Umwelt: Mitglied der Europäischen Umweltagentur.
- Statistik: Harmonisierung.
- Medien: Zugang zu EU Förderprogrammen.
- Ruhegehälter: Doppelbesteuerung von ehemaligen EU-Beamten wohnhaft in der Schweiz wird aufgehoben.

Die Regelung der Beziehungen der Schweiz mit der EU durch bilaterale Abkommen ist nicht optimal. Bei Fortführung des bilateralen Weges müssen effizientere Spielregeln entwickelt werden. Das bisherige Verfahren hat zwar gewisse Vorteile, jedoch gleichzeitig gravierende Nachteile.

Als Vorteile der bilateralen Verträge können für die Schweiz angeführt werden:

1. Die Beziehungen können maßgeschneidert werden. Die Schweiz muss auch auf keinen Partner in ihren Beziehungen zur EU Rücksicht nehmen. So wurden z. B. im Bereich der Personenfreizügigkeit für die schweizer Bürger die Freizügigkeit nach einer Übergangsfrist von zwei Jahren vereinbart, für EU-Bürger besteht dagegen eine langjährige Übergangsregelung.
2. Die Einbindung in den EU Binnenmarkt bringt der Schweiz nach vorliegenden Schätzungen einen Wachstumseffekt von 0,5 bis 2% des BIP. Diesem zusätzlichen Wachstum stehen Belastungen von ca. 600 Mio. Franken entgegen. Diese entstehen vor allem durch die Freizügigkeit im Bereich der Sozialversicherung, dem Landverkehr, bei landwirtschaftlichen Zöllen und in der Forschung.
3. Die Schweiz kann sich am 6. Rahmenprogramm der EU beteiligen. Im Gegenzug beteiligt sich die Schweiz zwischen 2004 und 2006 mit 200 bis 220 Mio. Franken an dem EU-Forschungsprogramm.

Den Vorteilen stehen auch schwerwiegende Nachteile gegenüber:

1. Die langjährige und komplexe Aushandlung sowie zeitraubende Ratifizierung der einzelnen Verträge sind ineffizient.
2. Mit der Schaffung des europäischen Binnenmarktes ist ein voller Marktzugang nur mittels der umfassenden Übernahme des „Acquis“ möglich. Die selektive Öffnung der Schweiz stellt deshalb nur eine suboptimale Lösung dar.
3. Die grundsätzliche Schwierigkeit eines Nicht-Mitgliedslandes ist, dass es keine Möglichkeit der Mitwirkung bei der Umsetzung und Überwachung, geschweige denn bei der Weiterentwicklung des Binnenmarktes hat.
4. Die sektorale Natur der Abkommen erschwert umfassende Lösungen von Problemen auf übergeordneter Ebene.
5. Im Gegensatz zu dem bilateralen Abkommen I stecken wichtige Bereiche des bilateralen Abkommens II innerhalb der EU noch in den Anfängen der Ausgestaltung (insbesondere Schengen/Dublin; politische Zusammenarbeit).
7. Der künftig weiterentwickelte Acquis wird nur mit ausdrücklichem Einverständnis der Schweiz übernommen. Laufend besteht damit die Gefahr der Abkopplung, da die EU im Falle der Nicht-Übernahme den Vertrag kündigen kann.
8. Weitere Problembereiche sind die Rechtshilfe (für die Schweiz nur nach ihrem Recht) und das Bankgeheimnis. Hinzu kommt noch die Frage einer möglichen Wiedereinführung der Grenzkontrollen.
9. Bei der Erweiterung werden 6 der insgesamt 7 bilateralen Abkommen automatisch auf die neuen EU-Mitglieder übernommen. Die Schweiz hat für den Zugang zu dem größeren Markt einen finanziellen Beitrag zu leisten. Als Problem stellte sich die Anpassung des Dossiers über die Personenfreizügigkeit in den Verhandlungen mit der EU heraus.

### 8.2.2.3 Langfristige Ziele bei der Zusammenarbeit der EU mit der Schweiz

Angesichts der schwierigen und umständlichen Verhandlungen und der faktisch notwendigen Anpassung der Schweiz an viele EU-Regelungen strebt der Schweizer Bundesrat als Fernziel weiterhin die Vollmitgliedschaft in der EU an. Als Nahziel schwebt den meisten schweizer Parteien vor, die bilateralen Abkommen in einem speziellen Assoziationsvertrag weiter zu entwickeln. Damit könnte ein institutioneller Rahmen geschaffen werden, der für den gegenseitigen Umgang und die Zusammenarbeit klare Spielregeln vorgibt.

## 8.3 Ein Modell für die Beziehungen der EU mit der Ukraine und Belarus

### 8.3.1 *Muss die Tür geöffnet bleiben?*

Die politische Situation, die wirtschaftlichen Bedingungen und der starke Rückstand bei der Wirtschaftsleistung sowie die Situation der EU selbst werden eine Aufnahme der Ukraine und Belarus, sollten sie einen Antrag stellen, erst in einer weiter entfernten Zukunft erlauben. Der wirtschaftliche Abstand und die Gefahr des Overstretching der EU sprechen, wie oben gezeigt, eindeutig für diese langfristige Perspektive.

Aus den oben dargestellten Gründen sollte aber auch die Option auf eine Aufnahme nicht ausgeschlossen oder durch vage Formulierungen unglaublich gemacht werden. Bisher hat die EU es vermieden, diesen Staaten ein Aufnahmezusage zu machen, was im Gegensatz zu den Balkanstaaten und der Türkei steht. Die Option muss aber für die Ukraine und Belarus (wobei hier die intern politischen Verhältnisse ändern müssen) ausdrücklicher offen gehalten werden. Die EU gefährdet sonst ihre generellen Ziele für diesen Raum. Selbst die Transformation, die grundsätzlich auch ohne Beitrittsperspektive im Interesse dieser Länder ist, würde, wie die Erfahrung mit anderen Beitrittsstaaten zeigt, damit beschleunigt und stabilisiert sowie der Kapitalzufluss erhöht werden. Nur mit dieser beschleunigten Transformation und dem dadurch erzielbaren Wirtschaftswachstum kann aber ein neuer wirtschaftlicher Graben am Ostrand der EU vermieden werden. Auch ist ohne die Beitrittsoption die Gefahr sehr groß, dass der Demokratisierungsprozess stecken bleibt, oder es sogar zu Rückschritten kommt, wenn das Land sich wieder stärker in die GUS integriert.

### 8.3.2 *Konvergenz „nach oben“ muss gewährleistet sein*

Gleichzeitig wird eine Aufnahme in die EU von den bisherigen Staaten und Völkern nur akzeptiert und durchsetzbar sein, wenn die reale Chance besteht, dass der Integrationsprozess erfolgreich verläuft. Dazu müssen aber auch die Grundsätze der EU für die Integration erfüllt werden können. Dies sind vor allem die Forderungen, dass es zu einer „Konvergenz nach oben“ kommt, die Balance zwischen Vertiefung und Erweiterung gewährleistet ist und die EU institutionell und finanziell nicht überfordert wird.

Gefährdet sind diese Zielstellungen weniger durch die zusätzliche Aufnahme eines mittleren oder kleineren Landes, als durch die dadurch steigende wirtschaftliche Heterogenität bei der Aufnahme von Staaten, die in ihrer Entwicklung und Struktur von der EU weit abweichen.

Zwar liegen, wie gezeigt, keine wissenschaftlich eindeutigen Werte vor, die angeben, ab wann die Konvergenzprozesse die Divergenzprozesse überwiegen, und es fehlt auch eine ausreichende empirische Basis. Es spricht aber viel dafür, dass bei zu großem Abstand der Wirtschaftsleistung (z. B. gemessen am BIP pro Kopf) Konvergenz erheblich erschwert wird, wenn nicht gar in Divergenz umschlägt, was insbesondere für die beitretenden Länder, wie auch für die politische Stabilität des Gesamtgebildes verheerende Folgen hätte. Die Gefahr des institutionellen Overstretch nimmt zudem mit der Größe des wirtschaftlichen Abstands zwischen der bestehenden EU und den Aufnahmekandidaten überproportional zu. Damit würde auch die Balance zwischen Vertiefung und Erweiterung gefährdet.

### 8.3.3 Kriterienkatalog sollte erweitert werden

Daher spricht viel dafür, dass für die weiteren Aufnahmen von Mitgliedern in die EU auch ein realwirtschaftliches Kriterium eingeführt werden sollte, das den notwendigen Stand der wirtschaftlichen Entwicklung im Verhältnis zur EU definiert. Gedacht werden kann dabei an das BIP-pro-Kopf, am besten noch ergänzt durch einige Strukturmerkmale. Eine volle Mitgliedschaft sollte erst möglich sein, wenn diese Kriterien erfüllt sind. Damit würde zwar von den bisherigen Regeln abgewichen. Zu rechtfertigen ist dies aber dadurch, dass mit den meisten jetzt für einen Aufnahme anstehenden Ländern die Heterogenität zunimmt und die institutionellen und finanziellen Anforderungen an die EU überproportional wachsen. Es ist weder im Interesse der aufzunehmenden Staaten wie auch der bisherigen EU, dass die Gesamtintegration in der EU gefährdet wird.

### 8.3.4 EU muss sich weiter reformieren

Um die EU nicht zu überfordern, muss die EU aber auch ihre eigenen Anstrengungen für weitere Reformen verstärken. Auch dies ist in ihrem eigenen Interesse. Bereits in der derzeitigen Debatte über die mögliche Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei wird diese Frage diskutiert.<sup>195</sup>

<sup>195</sup> Vgl. Wolfgang Quaisser, Steve Wood, EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives, Forost Arbeitspapiere, Nr. 25, Oktober 2004, S. 57:

#### Necessary EU Reforms before Turkey can Enter the Union

Policy Areas	Policy reforms, actions and problems
Agriculture	Co-financing of direct income transfers for farmers; Commission concentrates on market supervision and competition
Cohesion Policy	Concentration of transfers to poorer member states; regional policy returned to the national level; Commission to monitor national policy approaches
Financing and expenditures	The budgetary system has to be transformed to become fair and transparent; the British rebate has to be abolished; a new mechanism for financial transfers has to be found
Internal Market	Regulations of the <i>acquis</i> have to be streamlined and simplified; free movement of labour has to be restricted
EMU	No automatic obligation to join EMU
Lisbon Process	Coordinated action of major EU economies; Commission's role limited to organising the dialogue
EDSP	Better coordination needed; enhanced cooperation extended; more funding required
Policy coordination	Different types of formal and informal policy coordination have to be developed according to different integration levels

### *8.3.5 Stufenmodell bietet sich als Lösung an*

Damit ist aber auch klar, dass es eine längere Übergangszeit geben muss. Um die Beitrittsperspektive zu erhalten und damit den Transformationsprozess und die Anpassung zu beschleunigen, scheint daher ein Stufenmodell der Annäherung an die EU die glaubhafteste Variante.

Dieses könnte ausgehend von den PCA über eine verstärkte und besondere Ausgestaltung des ENP-Konzepts und der entsprechenden Aktionspläne zu einer Zusammenarbeit in der Form führen, wie sie der EWR darstellt. Das Schweizer Modell ist weniger geeignet, da es einen sehr hohen Verhandlungsaufwand und eine enorme Heterogenität in die Integrationsbeziehungen der EU bringen würde.

Um die Schaffung neuer Organisationen möglichst zu verhindern, sollte geprüft werden, ob nicht die möglichen Beitrittskandidaten bei Erreichen eines gewissen Entwicklungsstandes in den bereits bestehenden EWR aufgenommen werden könnten.

Das Modell des EWR schließt Freihandelszonen mit anderen Partnern nicht aus und kommt z. B. dem Souveränitätsstreben der ukrainischen Verfassung entgegen. Finanzielle Hilfen lassen sich bilateral abstimmen, die kritischen Bereiche wie Landwirtschaft, Strukturentwicklung und Freizügigkeit von Personen lassen sich situationsgemäß anpassen und die EU könnte die Transportwege für die Energie sichern. Es sind auch alle Elemente für die Durchsetzung der rechtlichen Rahmenbedingungen für eine weitere Integration vorhanden.

Dieses Modell erfordert aber bereits gut funktionierende demokratische Institutionen und Verwaltungen, die sich in diesen Staaten in der Vorperiode entwickeln können. Die in der Ukraine im November 2004 sich abzeichnende demokratische Entwicklung im Volk zeigt, dass sich die Voraussetzungen dafür deutlich verbessern.

Sofern sich dann zeigt, dass die beiden Länder einen Grad der wirtschaftlichen Entwicklung erreicht haben, der eine Konvergenz wahrscheinlich werden lässt, die Kosten der Annäherung für beide Seiten vermindert und sie voll wettbewerbsfähig macht, kann eine volle Mitgliedschaft ins Auge gefasst werden.

## Literaturverzeichnis

- ASTROV Vasily, HAVLIK Peter, European Union, Russia and Ukraine: Creating New Neighbourhoods, wiiw Research Reports , No. 305, April 2004.
- BECK, THORSTEN, DEMIRGUC-KUNT, ASLI AND LEVINE, ROSS, SMEs Growth and Poverty: Cross-Country Evidence, World Bank, September 2003.
- CALLIESS, CHRISTIAN, Recht auf Beitritt? Ansprüche der Kandidatenstaaten gegen die Europäische Union, Vortrag auf dem 3. österreichischen Europarechtstag der Karl-Franzens-Universität Graz, Institut für Europarecht, Vortragsmanuskript.
- CEC, Commission Staff Working Paper, European Neighbourhood Policy, Country Report, Ukraine, Brussels, 12. 5. 2004, SEC(2004) 566.
- CEC, Communication from the commission to the Council and the European Parliament, Wider Europe –Neighbourhood: A framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Brussels, 11.3. 2003, COM(2003) 104 final.
- CLEMENT, Hermann, Wirtschaftspolitische Strategie der EU gegenüber den EU-Outs in Osteuropa im Rahmen des Erweiterungsprozesses (Russland und Ukraine, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Nr. 238, Februar 2002.
- CLEMENT, Hermann, REPPEGATHER, Alexandra, TROSCHKE, Manuela, Entwicklung der Handelsbeziehungen und handelspolitischen Regelungen zwischen den GUS-Staaten und ihre Rückwirkungen auf den Ost-West-Handel. Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Nr. 246, März 2003.
- CLEMENT, Hermann, Wirtschaftswachstum in Russland und der Ukraine: Stand und Perspektiven, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Nr. 250, Januar 2004.
- DKSU, Ukraina u cifrach, Kiiv, verschiedene Jahrgänge.
- EBRD, Transition report, London , verschiedene Jahrgänge.
- ECE, Economic Survey of Europe, verschiedene Ausgaben.
- ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD: 2004 Annual Report.
- EFTA SEKRETARIAT, European Economic Area, <http://secretariat.efta.int/euroeco>. 06. 09. 2001. und [http://secretariat.efta.int/Web/InfoKit/Info\\_Kit/WhaatistheEEA](http://secretariat.efta.int/Web/InfoKit/Info_Kit/WhaatistheEEA), 03.08.04.
- EU Partnership & Co-operation Agreements sowie Tacis.  
[www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/)
- EU, Proposed EU/Ukraine Action Plan,  
[http://europa.eu.int/comm/world/enp/document\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm)
- EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFTEN, Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Deutsch, C325/5 vom 24. 12. 2002.
- EU, Kommission Agenda 2000, Eine stärkere und erweiterte Union, Juli 1997.
- GLIGOROV, V., PÖSCHL, S, RICHTER, S. et al. As East You Go, the More They Grow: Transition Economies in a New Setting, wiiw Research Reports, 308, July 2004.
- GOSKOMSTAT OF RUSSIA, Russia in figures, official publikation , Moscow, verschiedene Jahrgänge.
- GRAY, THOMAS A., WHISTON, WILLIAM B., A Survey of Business in Ukraine, Washington, October 1999.

- GROMADZKI, Gregorz, *Not all Roads Lead to Moscow: Belarusian Relations with Poland, Ukraine and Lithuania*, in: Lewis, Ann (ed.), *The EU Belarus, Between Moscow and Brussels*, Federal Trust for Education and Research, London 2002.
- Guicherd, Catherine, *The EU and Belarus: From Zero to a Positive Sum Game*; in: Lewis, Ann (ed.), *The EU & Belarus, Between Moscow and Brussels*, Federal Trust for Education and Research, London, 2002.
- Hoffmann, L., Vincentz, V., *Ukraine: Wachstum in einer virtuellen Wirtschaft*, Oktober, 52. Jg. Heft 4, April 2002.
- IWF, Country Report, No. 04/139, Republic of Belarus: Selected Issues, May 2004.
- IWF, Ukraine –Staff Report for the 2004 Article IV Consultation, SM/04/340, Sept. 29. 2004.
- IWF, Republic of Belarus–Staff Report for the 2004 Article IV Consultation, SM/04/144, April 23 2004.
- KANE, JUSTIN, Lazarenko: *The Laundry Bill*, Transition online, 11 June 2004.
- KEG, Mitteilung der Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier, Brüssel, 12. 5. 2004, KOM(2004) 373 endgültig.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Mitteilungen der Kommission, Europäische Nachbarschaftspolitik, Strategiepapier, Brüssel, 12. 5. 2004, KOM(2004)373 endgültig.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerinstruments, (Vorlage der Kommission, Brüssel, 29. 9. 2004 628 endgültig.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN; Großes Europa – Nachbarschaft: ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen Nachbarn, 11. 3. 2003, (KOM(2003)104 endgültig.
- MINISTERSTVO STATISTIKI I ANALIZA RESPUBLIKI BELARUS', *Statističeskij ežegodnik*, Minsk, verschiedene Jahrgänge.
- NESFETAILOVA, ANASTASIA, *A Friend in Need ... or a Friend in Need? Russia and the Belarusian Economy*, in: Lewis, Ann (ed.), *The EU & Belarus, Between Moscow and Brussels*, Federal Trust for Education and Research, London 2002,
- PIDLUSKA, Inna, *Ukraine and the EU, What Prospects for Integration.*, In: Ann Lewis (ed.) *The EU & Ukraine, Neighbours, Friends, Partners?*, The federal Trust europe's eastern borders, London 2002.
- Quaisser, W., Wood, S., *EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives*; Forost, Arbeitspapiere, Nr. 25, Oktober 2004.
- RONTOYANNI, Clelia, *Belarus and Russia: Ever Closer Allies*, in: Lewis, Ann (ed.), *The EU & Belarus, Between Moscow and Brussels*, Federal Trust for Education and Research, London 2002.
- SASSE, Gwendolyn, *The EU Common Strategy on Ukraine, A Response to Ukraine's 'Pro-European Choice'?*, in: Ann Lewis (ed.) *The EU Ukraine, Neighbours, Friends, Partners?*, The federal Trust europe's eastern borders, London 2002.
- SINN, Hanns-Werner, *The new Systems Competition*, London 2003.

- SOLANA, Javier, *The EU and Ukraine, Ten years after independence*, In: Ann Lewis (ed.) *The EU & Ukraine, Neighbours, Friends, Partners?*, The federal Trust europe's eastern borders, London 2002.
- STATKOMITET SNG, *Sodružestvo Nezavisimych gosudarstv v 2002 gody*, Moskva , verschiedene Jahrgänge.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Corruption Perception Index 2004*.
- VENABLES, Anthony J., *Winners and Losers from Regional Integration Agreements*, in: *The Economic Journal*, Nr. 113, Oktober 2003, S. 747 bis 761.
- VINCENTZ, V. DODONOV, *Does Ukraine need more bankruptcies? Issues of market exit in a distressed economy*, December 2001 ([www.ier.kiev.ua](http://www.ier.kiev.ua))
- WORLD BANK, *World Development Indicators (CD)*, verschiedene Ausgaben.
- WORLD BANK, *World Development Report 2005*, Washington 2005.
- WORLD BANK, *World Bank Atlas*, verschiedene Ausgaben.
- ZAGORSKI, Andrei, *EU Policies Towards Russia, Ukraine, Moldova and Belarus*, Geneva Centre for Security Policy, Occasional Paper Series, No. 35.
- ZLENKO Anatoliy, *Ukraine and the EU, It takes two to tango*, in Ann Lewis (ed.) *The EU & Ukraine, Neighbours, Friends, Partners?*, The federal Trust europe's eastern borders, London 2002.