

Gründe einer zurückgebliebenen Integration zwischen EU und GUS-Ländern

Die wirtschaftliche Integration zwischen der EU und den drei GUS-Ländern Russland, Ukraine und Belarus (GUS-3) befindet sich auf einem vergleichsweise niedrigen Entwicklungsstand. Verantwortlich dafür ist ein nur enger handelspolitischer Rahmen der Liberalisierung in Form von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Dieser Rahmen wurde zudem von den drei Ländern nicht ausreichend umgesetzt. Gründe dafür waren erstens die noch unzureichende institutionelle Transformation in den Ländern, zweitens der geringe Anreiz, den diese Abkommen für die Länder bieten, und drittens die mangelnde Einbettung in längerfristige strategische Ziele. Eine Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen mit den GUS-Ländern ist aber erforderlich, wenn die erweiterte Union ihrem Ziel, das Wohlstandsgefälle zwischen ihr und der GUS zu verringern, näherkommen möchte. Die erste Voraussetzung dazu ist die Fortführung der institutionellen und marktwirtschaftlichen Transformation in den GUS-Ländern. Aber auch unter diesen günstigeren Bedingungen würden sich die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen als wenig effektiv erweisen. Angesichts der bereits erreichten Reformfortschritte in Russland und der Ukraine wäre zu überlegen, die bisherigen Abkommen durch einen umfassenden Zollabbau zu ergänzen.

Wirtschaftliche Integration und regionale politische Stabilität

Mit der Osterweiterung der EU werden Russland, die Ukraine und Belarus zu direkten Nachbarn der Union. Aus der Sicht der Europäischen Kommission besteht die Gefahr, dass die neuen Außen Grenzen „zu einer neuen Trennlinie zwischen Stabilität und Wohlstand auf der einen und Instabilität, Konflikten und Entwicklungsrückstand auf der anderen Seite werden“ könnten.⁷ Dies könnte zum Beispiel in langer Frist zu einer verstärkten Migration aus den GUS-Ländern nach Westeuropa führen. Die allgemeinen Erfahrungen besagen, dass

eine Liberalisierung des Handels und eine verstärkte Kooperation der Unternehmen zu einem Abbau von Wohlstandsunterschieden beitragen können. Somit sollte auch der Abbau von Handels- und Investitionsschranken zwischen der EU und den GUS-Ländern ein geeignetes Instrument darstellen, Gefahren, die sich zum Beispiel aus einem verstärkten Druck illegaler Migration ergeben, entgegenzuwirken.

Geringe Integration zwischen der EU und ihren GUS-Partnern

Ob es überhaupt ein nennenswertes Integrationspotenzial gibt, beantwortet die Gravitationstheorie des Außenhandels. Danach wird die Intensität der Handelsströme zwischen zwei Ländern von ihrem wirtschaftlichen Gewicht (gemessen an ihrem Bruttoinlandsprodukt) und dem räumlichen Abstand zueinander bestimmt. Vergleicht man die zehn Beitrittskandidaten Mittel- und Osteuropas mit der GUS-3 hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Gewichts (vgl. Tabelle 1), so dürfte sich bei sonst gleichen Bedingungen die Intensität der Handelsbeziehungen der Union mit beiden Regionen nicht allzu drastisch unterscheiden.

Tabelle 1:
Kaufkraft und Bevölkerung: Vergleich zwischen GUS-Staaten und Beitrittskandidaten (MOE-10)

	BIP 2000 in Mrd. US-Dollar ^a	Bevölkerung 2000 in Mio. Personen	reales BIP- Wachstum 2001 in % zum Vorjahr
Russland	1 164	145	5,0
Ukraine	182	49	8,9
Belarus	76	10	3,0
GUS-3	1 421	204	5,3 ^b
MOE-10	948	105	2,8 ^b

^a Nach Kaufkraftparität. – ^b Gewichtet mit dem Anteil des jeweiligen Landes am gesamten BIP der Region.

Quellen: World Bank, 2001 World Development Indicators; EBRD Transition Report 2001; Berechnungen des IWH.

⁷ Die strategischen Zielsetzungen der Kommission für 2000-2005, zitiert auf: http://europa.eu.int/comm/off/work/2000-2005/index_de.htm.

Tabelle 2:

EU-Außenhandel mit den GUS-Ländern (GUS-3) und den Beitrittskandidaten (MOE-10) 1993 und 2000

	EU-Importe			EU-Exporte		
	1993	2000		1993	2000	
	Mio. Euro	Mio. Euro	1993=100	Mio. Euro	Mio. Euro	1993=100
Russland	17 412	44 979	258,3	12 642	19 749	156,2
Ukraine	1 011	2 926	289,4	1 575	3 627	230,3
Belarus	275	729	265,1	583	1 133	194,3
GUS-3	18 698	48 634	260,1	14 800	24 509	165,6
MOE-10	24 487	97 575	398,5	29 981	115 147	384,1

Quellen: Eurostat, Comext Datenbank; Berechnungen des IWH.

Dies gilt auch, wenn man die räumlichen Entfernungen berücksichtigt.⁸

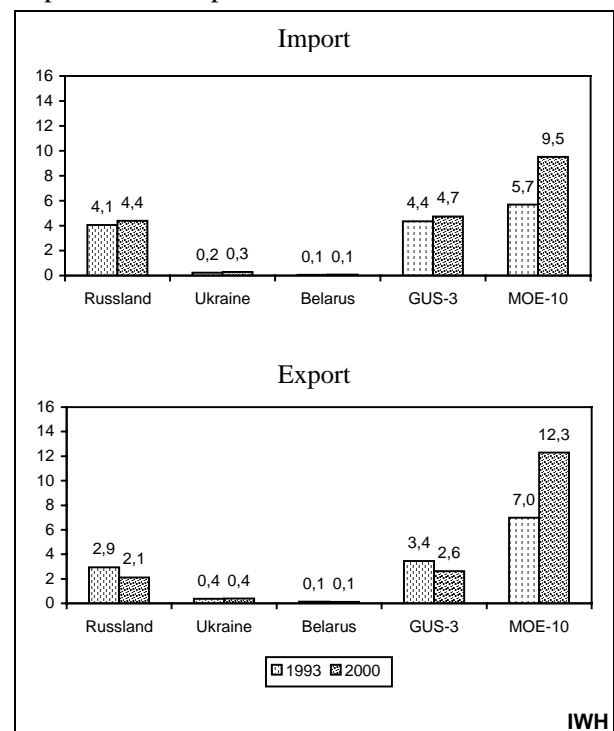
Gegenwärtig jedoch liegen die Handelsumsätze der EU mit den GUS-3 weit hinter denen mit den MOE-10 (vgl. Tabelle 2). Auch die Dynamik der Umsätze fällt viel schwächer aus. Zwischen 1993 und 2000 stiegen die Außenhandelsumsätze der EU mit den Beitrittsländern im Durchschnitt mehr als doppelt so schnell wie mit den drei GUS-Staaten. Während die Beitrittskandidaten ihren Anteil an den gesamten EU-Importen auf 9,5% erhöhten, stagnierte der Anteil der drei GUS-Länder faktisch (vgl. Abbildung 1). Von den Exporten der EU absorbierten die zehn Beitrittskandidaten im Jahr 2000 bereits mehr als 12%, während der Anteil der drei GUS-Länder sogar auf unter 3% abnahm.

Auch bei den ausländischen Direktinvestitionen öffnete sich die Schere zwischen GUS-Ländern und Beitrittskandidaten. Während der Bestand an ausländischem Kapital je Einwohner in den zehn Beitrittskandidaten im Jahre 2000 fast 900 US-Dollar erreichte, entfielen pro Einwohner in den drei GUS-Ländern durchschnittlich knapp 70 US-Dollar (vgl. Tabelle 3). Der Anteil von Investoren aus der EU an den gesamten Direktinvestitionen des Auslands dürfte in den Beitrittskandidatenländern mit schätzungsweise 65-70% erheblich höher als in den GUS-Ländern mit ca. 45-50% gewesen sein.

⁸ Der räumliche Abstand zwischen den Hauptstädten der EU und denen der GUS – üblicherweise ein Indikator in gravitationstheoretischen Analysen – ist nicht entscheidend größer als zwischen den EU-Hauptstädten und denen der Beitrittskandidaten.

Abbildung 1:

Anteil der GUS- bzw. Beitrittsländer an den EU-Importen und Exporten 1993 und 2000, in %



Quellen: Eurostat, Comext Datenbank; Berechnungen des IWH.

Offensichtlich steht eine Reihe von expliziten und impliziten Handels- und Investitionsbarrieren einer besseren Ausschöpfung des Handelspotenzials entgegen. Explizite Barrieren ergeben sich aus handelspolitischen Rahmenbedingungen. Implizite Handelsbarrieren ergeben sich hauptsächlich aus dem Stand der marktwirtschaftlichen Reformen und aus den Verstößen gegen die bestehenden handelspolitischen Abkommen.

Tabelle 3:

Ausländischer Kapitalstock in den GUS- und Beitrittsländern 2000

	Kapitalstock in Mio. US-Dollar	in US-Dollar pro Kopf
Russland	9 998	69
Ukraine	3 336	68
Belarus	1 231	123
GUS-3	14 565	71
MOE-10	93 004	889

Quelle: WIIW Handbook of Statistics, Countries in Transition 2001.

Handelspolitische Rahmenbedingungen der Wirtschaftsbeziehungen

Die EU bezog alle GUS-Länder bereits seit 1993 in das Allgemeine Präferenzsystem ein und gewährte ihnen damit wie den Entwicklungsländern einseitig günstigere Zollsätze. Dies sorgte angesichts der Exportstruktur der GUS-Länder indes nur für eine unwesentliche Reduktion der durchschnittlichen Einfuhrzollsätze. In den Exporten Russlands und der Ukraine findet sich nämlich ein hoher Anteil von Roh- und Vorstoffen (vgl. Abbildung 2), die entweder traditionell von der EU nicht mit Zöllen belegt oder explizit vom Allgemeinen Präferenzsystem ausgenommen wurden.

Die handelspolitischen Rahmenbedingungen werden aber im Wesentlichen von den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) geregelt. Diese wurden zwischen 1994 und 1995 ausgehandelt und traten als Interimsabkommen 1996 mit Russland und der Ukraine in Kraft. Wegen der Verstöße gegen demokratische Normen wurden seitens der EU 1997 Sanktionen gegen Belarus verhängt. Dies hat unter anderem dazu geführt, dass weder das Partnerschaftsabkommen noch das handelspolitische Interimsabkommen bis heute in Kraft getreten sind.

In ihrem ökonomischen Inhalt stellen die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen nicht-präferentielle Handelsabkommen⁹ dar, die zwischen den GUS-Ländern und der EU ein Verhältnis wie

⁹ Dagegen stellt die Errichtung einer Freihandelszone, so wie durch die Europa-Abkommen zwischen der EU und den zehn Beitrittskandidaten vorgesehen, ein präferentielles Handelsabkommen dar.

zwischen Mitgliedern der WTO etablieren. Im Einzelnen sehen sie die gegenseitige Gewährung der Meistbegünstigungsbehandlung sowie den Abbau einer Reihe von nicht-tarifären Handelsbarrieren¹⁰ im Sinne der WTO vor. Bei der grenzüberschreitenden Unternehmens- und Investitionstätigkeit und bei den allgemeinen Rahmenbedingungen fürs unternehmerische Handeln sehen die PKA die gegenseitige Nichtdiskriminierung bzw. die Behandlung der Unternehmen nach dem Inländerprinzip sowie die Harmonisierung der relevanten Gesetzgebung vor.¹¹

Im Unterschied zu einem Freihandelsabkommen wurden die Zollsätze, darunter auch die Spezialzölle, nicht tangiert. Angesichts der hohen präferenziellen Ausgangszollsätze in den GUS-Ländern¹² sowie der prohibitiven Spezialzölle der EU bei landwirtschaftlichen Erzeugnissen bzw. verarbeiteten Nahrungsmitteln, lassen somit die PKA ein hohes Niveau an tarifären Handelsbarrieren zu.

Zweifellos bieten die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen einen engeren Spielraum für Handel und Investitionen als die Europa-Abkommen zwischen der EU und den Beitrittsländern, die die Einrichtung von Freihandelszonen vorsahen. Eine Freihandelszone mit der EU wird Russland, der Ukraine und Belarus aber erst nach einer vollen Umsetzung der Abkommen in Aussicht gestellt.

Zögerliche Umsetzung der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen

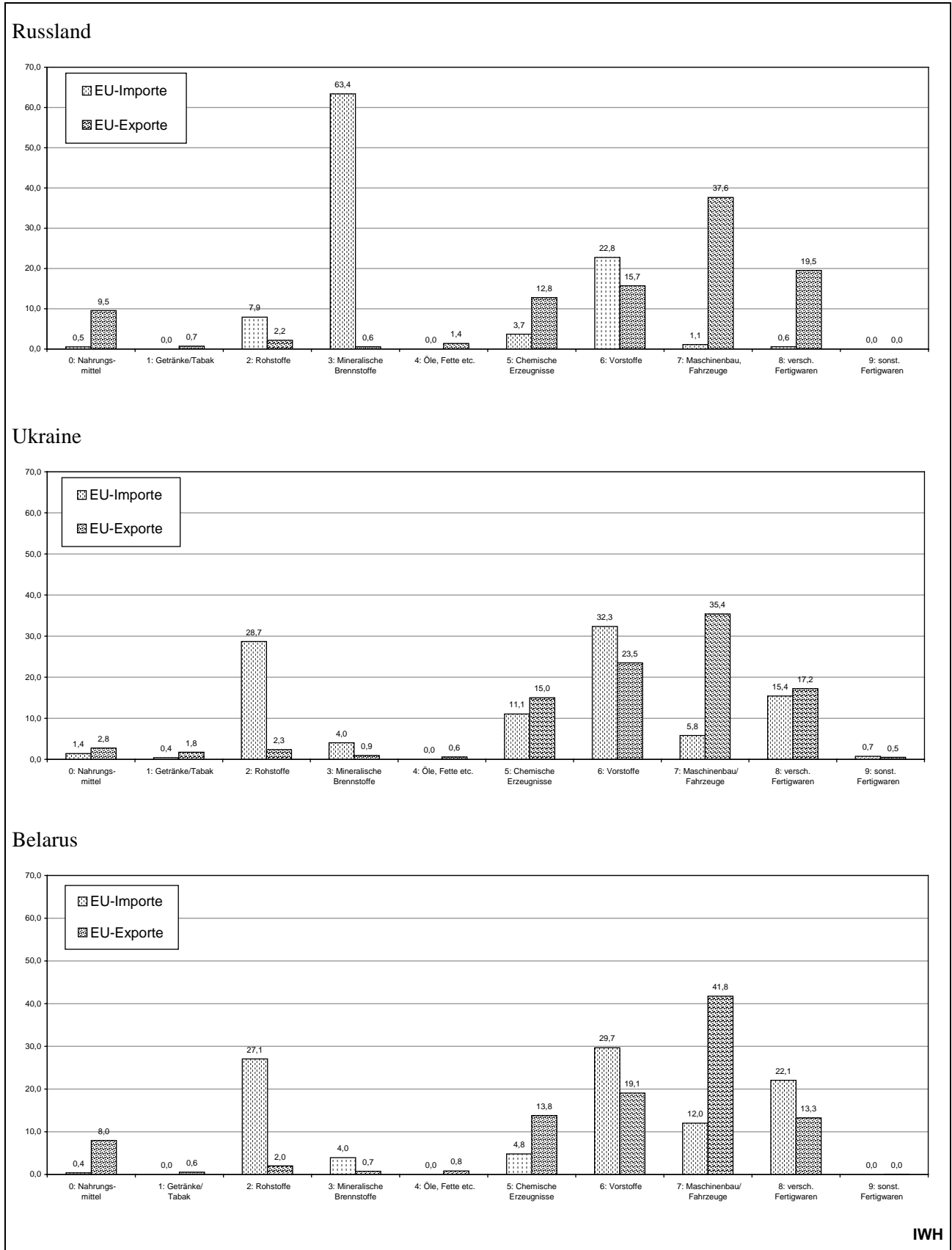
In der Praxis kam es zu zahlreichen Ausnahmen von bzw. Verstößen gegen die bestehenden Rah-

¹⁰ Im Einzelnen handelt es sich beispielsweise um Transitfreiheit, Verbot von mengenmäßigen Importrestriktionen (Importquoten), Verbot von Exportrestriktionen, Zollbewertung und -abwicklung nach Art. VI GATT, Verbot von impliziten (willkürlichen) Handelsrestriktionen, inländische Behandlung von Importen auf allen Stufen des Vermarktungsprozesses usw.

¹¹ Zollrecht, Handelsrecht, Bankenrecht, Buchführung und Steuerrecht, Schutz des geistigen Eigentums, Arbeitsschutz, Finanzdienstleistungen, Wettbewerbsrecht, öffentliches Recht, Gesundheitsschutz, Tier- und Pflanzenschutz, Umweltschutz, Verbraucherschutz, indirekte Besteuerung, technische Sicherheit und Standards, Kernenergie, Transport.

¹² 1996 lag der durchschnittliche Meistbegünstigungssatz in Russland zwischen 11-15% und in der Ukraine bei 12,7% mit jeweiligen Spitzenzollsätzen bis zu 30%. Dagegen lagen die Meistbegünstigungssätze der EU im Durchschnitt nur bei 2%. Vgl. DIW; IfW; IWH: Die wirtschaftliche Lage Russlands, elfter Bericht. IWH-Forschungsreihe 9/1997.

Abbildung 2:
Warenstruktur (SITC) der EU-Importe aus GUS-Ländern 2000, in %



Quellen: Eurostat; Comext Datenbank; Berechnungen des IWH.

menbedingungen.¹³ Bei den Verstößen handelt es sich teilweise um Praktiken mit eindeutig protektionistischer Zielsetzung. Sowohl in Russland als auch in der Ukraine gelten abkommenswidrige explizite Exportrestriktionen für zwei für die EU wichtige Inputs: Altmetall und landwirtschaftliche Rohstoffe (beispielsweise Rohleder). Des Weiteren halten Russland und die Ukraine abkommenswidrige technische und administrative Importbarrieren aufrecht. Diese betreffen größtenteils Konsumgüter (Lebensmittel (SITC 0); Waschmittel, Kosmetika und pharmazeutische Erzeugnisse (SITC 5), elektrische Geräte (SITC 8) aus der EU, die einer zusätzlichen Zertifizierung durch nationale Behörden obliegen. Die Übereinstimmungsprüfung der entsprechenden Zertifikate ist oft umständlich, umfangreich und kostspielig. Dies alles stellt angesichts von Einfuhrzöllen für diese Erzeugnisse von durchschnittlich 15-20% ein weiteres beträchtliches Hindernis für den Handel dar. Offensichtlich nutzen die GUS-Länder diese Praktiken, um ihre Produzenten vor den wettbewerbsfähigeren und ohnehin im Überschuss eingeführten Waren aus der EU zu schützen.

Bei der Umsetzung der Abkommen auf dem Gebiet der Rahmenbedingungen für die Unternehmens- und Investitionstätigkeit kam es nur vereinzelt zu Verstößen, bei denen Unternehmen aus der EU bzw. ausländische Investoren gegenüber den inländischen Investoren diskriminiert wurden. So blieb der Zugang zum Finanzdienstleistungssektor in Russland und der Ukraine für ausländische Banken und Versicherungen weitgehend eingeschränkt.

Weitere Probleme für die Umsetzung der PKA entstanden aus der unübersichtlichen, widersprüchlichen und instabilen Gesetzgebung, die einen generell mangelhaften Stand der institutionellen Transformation in den Ländern zum Ausdruck bringt. Eine wechselhafte Importtarifpolitik der GUS-Länder sorgte für Unsicherheit bei den Exporteuren der EU, vor allem im Konsumgüterbe-

reich. Allerdings gibt es seit Ende 1999, als Russland und die Ukraine ihre Anstrengungen für den WTO-Beitritt intensivierten, auf diesem Gebiet positive Impulse für mehr Stabilität und für eine Senkung der Zollsätze.

Was die Prozeduren bei der Zollabfertigung betrifft, so hatte die entsprechende Gesetzgebung wegen ihrer Mehrdeutigkeit und mangelnden Transparenz zu Beamtenwillkür und Korruption gesorgt. Aber auch hier gibt es positive Tendenzen: Die neue Zollgesetzgebung, die im Jahre 2001 in der Ukraine verabschiedet wurde bzw. demnächst in Russland verabschiedet werden soll, zielt auf ein Ende der Willkür. Die (geplanten) Bestimmungen entsprechen weitgehend den Anforderungen der WTO.

Verzögerte institutionelle Transformation behindert die Umsetzung

Für die unzureichende Umsetzung der PKA gibt es verschiedene Gründe. Eine der zentralen Ursachen ist eine mangelhafte, instabile und schwer durchzusetzende Rechtsprechung sowie die Überregulierung in den GUS-Ländern. Generell kann man das Unternehmensklima in den GUS-Ländern als vergleichsweise unfreundlich bezeichnen, wofür der allgemein niedrige Zufluss an ausländischen Direktinvestitionen Hinweis genug ist. Daher wird eine Umsetzung der Abkommen auf dem Gebiet der Harmonisierung der wirtschaftsrelevanten Gesetzgebung sowie die Gewährleistung ihres Vollzugs für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmen und Investitionen besonders wichtig. Und gerade hierbei taten sich die GUS-Länder besonders schwer. Im Einzelnen betrifft dies die rechtlichen Grundlagen für fast alle wichtigen Bereiche der unternehmerischen Tätigkeit: von der Steuergesetzgebung und den Buchführungsvorschriften bis zum Gesellschaftsrecht. Dies ist allerdings kein spezifisches Problem bei der Umsetzung der Abkommen, sondern einer der „wunden“ Punkte des ganzen Transformationsprozesses in den GUS-Ländern.

Die unzureichende institutionelle Transformation erweist sich als erhebliche implizite Handelsbarriere auch auf den Gebieten, die durch Partnerschaftsabkommen überhaupt nicht tangiert werden. Die schleppende Privatisierung in den GUS-Ländern dürfte dazu beigetragen haben, dass sich die

¹³ Die Beschreibung des Umsetzungsstandes der Partnerschaftsabkommen beruht größtenteils auf dem „Implementation Report of the Common Strategy to Russia“, www.eur.ru/neweur und dem Kommentar der ukrainischen Seite zum „Aid Memoire“ der EU zu den wichtigsten Fragen der Handels- und Investitionsbeziehungen, Wirtschaftsministerium der Ukraine, zitiert auf www.me.gov.ua/menu2a/comukr.htm

Wirtschaft nicht ausreichend in Richtung ihrer komparativen Vorteile umstrukturiert hat. Aber gerade beim Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen erwiesen sich die mangelnden Reformfortschritte als eine echte Barriere mit Langzeitwirkung – denn ohne ausländisches Kapital und Wissen ist die Intensivierung des bilateralen Handels zwischen der EU und den GUS-Ländern auf einer neuen strukturellen Basis nicht möglich.

Partnerschaftsabkommen bieten für die GUS-Länder wenig Anreize zu einer schnellen Umsetzung

Die PKA liefern allerdings auch für die GUS-Länder keine starken Anreize für eine schnelle Umsetzung. Der Abbau von nicht-tarifären Handelsbarrieren seitens der GUS-Länder öffnet deren Märkte für die Produzenten aus der Union, die komparative Qualitätsvorteile bei technologieintensiven Konsumgütern besitzen; Konsumgüter stellen den größten Teil der EU-Exporte in die GUS im Bereich des SITC-Kapitels 8 (vgl. Abbildung 2).

Obwohl die PKA ein weitgehendes Verbot von nicht-tarifären Handelsbarrieren vorsehen, ist es der EU gelungen, für aus ihrer Sicht „hoch sensible“ Produktgruppen – nämlich Textilwaren und Stahlerzeugnisse (meistens mit höherer Verarbeitungstiefe) – Importquoten durchzusetzen. Genau diese Produktgruppen machen aber den Hauptanteil an den verarbeiteten Exportwaren der GUS-Länder in die EU aus. Erst 1999 bzw. 2001 wurden die Importquoten für Textilwaren mit dem Ursprung in Russland bzw. in der Ukraine von der EU aufgehoben und durch vergleichsweise hohe Einfuhrzollsätze von ca. 11% ersetzt. Weiterhin werden Stahlerzeugnisse aus Russland und der Ukraine durch jährliche Einfuhrkontingente beschränkt; die Unterzeichnung von neuen Handelsabkommen wird im März-April 2002 erwartet. Eine völlige Abschaffung der Kontingente wird in Abhängigkeit von der Einführung der EU-Normen zum Wettbewerb, zu Staatshilfen und zum Umweltschutz in den Stahlindustrien der GUS-Länder gesetzt und ist von den generellen Fortschritten bei der Umsetzung der Partnerschaftsabkommen abgekoppelt.

Eine weitere Handelsbarriere der EU, nämlich der Status der GUS-Länder bei Anti-Dumpingverfahren, wurde in den Partnerschaftsabkommen

nicht geregelt. Russland und die Ukraine wurden bis 1999 bzw. 2000 von der EU als Staatshandelsländer behandelt – trotz bereits weitgehend marktwirtschaftlicher Preisbildung.¹⁴ So konnten Verfahren gegen Exporteure aus den GUS-Ländern ohne Einbeziehung der entsprechenden Preise und Kosten aus diesen Ländern durchgeführt werden. Dies führte zur ungerechtfertigten Feststellung des Tatbestandes von Dumping bzw. zu überhöhten Schutzzöllen seitens der EU.

Nach der für Russland seit 1999 und für die Ukraine seit 2000 geltenden neuen Regelung bezüglich ihres Status können Preisvergleiche auf der Grundlage der tatsächlichen Kosten und Preise (also des GUS-Landes) durchgeführt werden. Dies setzt aber erstens einen entsprechenden Antrag des betroffenen Herstellers aus dem GUS-Land voraus. Zweitens muss eine nach internationalen Standards geführte Buchführung vorliegen, was nicht erforderlich wäre, wenn die entsprechenden Länder den Status einer Marktwirtschaft hätten. Die Einbindung einer verbindlichen Regelung über den Status in Abhängigkeit von der Fortschritten bei der Umsetzung der PKA würde zweifellos eine erhebliche Anreizwirkung haben.

Partnerschaftsabkommen und strategische Ziele der GUS-Länder

Der Verbindlichkeitsgrad der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ist nicht hoch. Angesichts dessen wird die Motivation der beteiligten Seiten zur wichtigsten Triebkraft bei der Implementierung der Abkommen. Daher stellt sich die Frage nach der Stellung der PKA in den langfristigen „geopolitischen“ Zielen der GUS-Länder. Ergeben sich hier bessere Perspektiven für ihre Umsetzung?

¹⁴ Nach Einschätzung des IWH kann man die Preisbildung in Russland bzw. in der Ukraine spätestens seit 1992 bzw. 1994 mit dem Vollzug der inländischen Preisliberalisierung als weitgehend marktwirtschaftlich bezeichnen. Eine Ausnahme bildet die sich meist in staatlicher Hand befindende Energie- und sonstige Versorgungswirtschaft, wo durch die Duldung von Nichtzahlungen bzw. durch die (nach Einschätzung westlicher Experten) unter Selbstkosten liegenden Preise dem privaten Sektor implizite Subventionen gewährt werden. Vgl. dazu u. a. PINTO, D.; DREBENTSOV, V.; MOROZOV, A.: Dismantling Russia's Nonpayment System. World Bank Technical Paper Nr. 471. Washington 2000 bzw. EBRD Transition Report 2002, EBRD. London, S. 95 ff., 186 und 206.

In seiner „Mittelfristigen Strategie“¹⁵ gibt Russland bekannt, dass es an keinerlei Aufgabe seiner politischen Souveränität im Rahmen einer EU-Mitgliedschaft interessiert ist. Neben der Tatsache, dass Russland keine EU-Mitgliedschaft anstrebt, wird die Errichtung einer Freihandelszone damit automatisch erst auf spätere Zeit aufgeschoben. Deshalb zählt die Umsetzung des PKA für Russland nicht zu den außenpolitischen Prioritäten. Die kontinuierliche Unwilligkeit Russlands, sich bei der Umsetzung des Abkommens mit Zeit- bzw. Aktionsplänen zu binden, liefert dafür einen deutlichen Hinweis. Allerdings kann eine schnellere Umsetzung in Verbindung mit den intensivierten Anstrengungen Russlands, eine WTO-Mitgliedschaft zu erreichen, erwartet werden. Jedoch dürfen diese Bemühungen nicht überbewertet werden. Russland will weder um jeden Preis, noch zu zeitig Mitglied der WTO werden. So lag das letzte Angebot Russlands bezüglich der verbindlichen Einfuhrzollsätze deutlich über ihrem jetzigen Niveau; das russische Ministerium für Handel und Wirtschaftsentwicklung, das für die WTO-Verhandlungen zuständig ist, geht von einem wahrscheinlichen Beitrittstermin frühestens im Zeitraum 2003-2004 aus.

Im Gegensatz zu Russland hat sich die Ukraine das ehrgeizige Ziel gesetzt, bis 2008 ein Assoziationsabkommen mit der EU abzuschließen. Dabei steht für die Ukraine nicht der ökonomische Inhalt der Assoziation, sondern die Anerkennung als ein potentiell EU-Beitrittsland im Vordergrund. Laut der „Strategie der Integration der Ukraine in die Europäische Gemeinschaft“¹⁶ und dem dazugehörigen Programm der Regierung¹⁷ soll in den kommenden fünf Jahren sukzessive eine WTO-Mitgliedschaft sowie eine volle Umsetzung der PKA mit anschließender Errichtung der Freihandelszone erreicht werden. Ein Assoziationsabkommen soll der krönende Abschluss dieser Strategie sein. An-

gesichts der schwierigen wirtschaftlichen Lage ist es jedoch zweifelhaft, dass es der Ukraine gelingt, einen so umfangreichen Katalog von unpopulären Liberalisierungsmaßnahmen und ausstehenden Reformen ohne eine zusätzliche Unterstützung, die über die technische Hilfe hinausgeht, schneller als bisher durchzuziehen. Auch wenn die ukrainische Strategie wenig realistisch erscheint – zumindest in ihrem Zeithorizont –, könnte sie jedoch dazu beigetragen haben, dass die EU in der letzten Zeit der Ukraine beträchtliche Fortschritte bei der Umsetzung der PKA bescheinigte. Diese Anerkennung wurde indes mit keinerlei zusätzlichem Entgegenkommen seitens der EU unterstützt.

Nach offizieller Lesart strebt Belarus langfristig ebenfalls eine EU-Mitgliedschaft an.¹⁸ Die Ernsthaftigkeit solcher Absichten ist aber in vielerlei Hinsicht in Zweifel zu ziehen. So ist nämlich eine gemeinsame Union mit Russland vorrangiges außenpolitisches Ziel. Überdies gibt es keine sichtbaren Zeichen für den ernsthaften Beginn einer wirtschaftlichen und politischen Transformation.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich somit nur in den Beziehungen mit der Ukraine die besten Chancen dafür, dass die PKA längerfristig mit Leben erfüllt werden. Die marktwirtschaftliche Transformation hat hier in den vergangenen Jahren an Signifikanz gewonnen, womit sich einer der zentralen Hinderungsgründe abgeschwächt hat. Dies gilt zwar auch für Russland, aber im Unterschied zur Ukraine besitzt die Erfüllung der PKA für Russland langfristig keine Priorität. Aus Sicht der EU ergeben sich jedoch selbst bei einer längerfristig erfolgreichen Umsetzung der PKA, zudem allenfalls durch die Ukraine, keine wesentlichen Impulse zur Überwindung oder wenigstens Absenkung der Wohlstandstrennlinie in Europa. Damit stellt sich die Frage, welcher andere Rahmen an die Stelle von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen treten sollte. Eine der möglichen Optionen ist ein Handelskonzept, das eine asymmetrische Liberalisierung vorsieht – orientiert an den Freihandelsabkommen der EU mit den zehn Beitrittskandidaten.

*Bogdan Gorokhovskij
(bgj@iwh-halle.de)*

¹⁵ Mittelfristige Strategie der Entwicklung von Beziehungen zwischen der Russländischen Föderation und der Europäischen Union (2000-2010), rus. Strategija razvitija otnošenij Rossijskoj Federazii s Evropejskim Sojuzom na srednesročnuju perspektivu (2000-2010), siehe <http://www.eur.ru>.

¹⁶ Erlass des Präsidenten Nr. 615 vom 11.06.1998 auf <http://rada.gov.ua>.

¹⁷ Erlass des Präsidenten Nr. 1072 vom 14.09.2000 auf <http://rada.gov.ua>.

¹⁸ Außenministerium der Republik Belarus: Beziehungen zur EU. Vgl. www.mfa.gov.by/rus/index.htm.