

Arbeiten aus dem

OSTEUROPA-INSTITUT MÜNCHEN

Working Papers

Nr. 208

Dezember 1997

**Integration in Osteuropa
vor dem Hintergrund der Osterweiterung
von NATO und EU**

Hermann CLEMENT

ISBN 3-921396-21-2

Gutachten

Erstellt im Auftrag des
Bundesministeriums für Wirtschaft
unter dem Titel:

Stand und Perspektiven der wirtschaftlichen Integration
in Ostmitteleuropa und der GUS 1997

Arbeiten aus dem

OSTEUROPA-INSTITUT MÜNCHEN

Working Papers

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung.....	ix
I. NATO- und EU-Erweiterung auch von zentraler Bedeutung für den Integrationsprozeß in Osteuropa.....	1
1. CEFTA und GUS bleiben schwache Gravitationszentren...	1
2. EU-NATO-Osterweiterung kommt in Gang	3
2.1. Die Positionen klären sich	3
2.2. Konferenzmarathon bringt Öffnungsprozeß voran	4
3. NATO-Erweiterung: Die Tür wird nicht ganz geöffnet.....	5
3.1. Die Kostenfrage spielt eine erhebliche Rolle	7
3.2. NATO-interne und innenpolitische Faktoren bilden wesentliche Auswahlkomponenten	8
3.3. Verhandlungsangebote bringen Bewegung in den Aufnahmeprozeß	9
3.4. Keine Abwendung von der westlichen Integration bei den „noch outs“	10
3.4.1. Sicherheitsbedürfnis der Baltischen Staaten nicht befriedigt	10
3.4.2. Hoffnung auf zweite Runde hält Enttäuschung in Südosteuropa in Grenzen	13
3.5. NATO strahlt auf GUS aus	15
3.5.1. Rußlands Sonderrolle: Mitfahrer in der NATO und bestätigte Weltwirtschaftsmacht.....	15
3.5.2. Ukraine erreicht Anlehnung an NATO.....	17

3.5.3. Übrige GUS-Staaten schreckt NATO nicht mehr.....	18
4. EU-Osterweiterung folgt Stadionmodell.....	20
4.1. Vorschlag der Kommission nur wenige modifiziert....	20
4.2. Finanzierungsprobleme und Reformschwäche bei der EU mitbestimmend	23
4.3. EU-Entscheidung ruft teilweise Widerspruch hervor .	26
4.3.1. Erhebliche Enttäuschung im Baltikum.....	26
4.3.2. Südosteuropa zeigt Einsicht.....	27
4.3.3. Für GUS-Staaten EU-Vollmitgliedschaft allenfalls Fernziel.....	28
5. Erweiterungsprozeß wirkt Frieden stiftend.....	29
6. Enge Auswahl der Aufnahmekandidaten stärkt die GUS nicht	30
II. Das Gebiet des ehemaligen RGW zerfällt weiter in eigenständige Integrationsräume	33
1. Wirtschaftliche Voraussetzungen für eine Integration in Ostmitteleuropa günstiger als in der GUS.....	33
2. CEFTA mausert sich zum partiellen Erfolgsmodell.....	38
2.1. Neue Mitglieder streben in die CEFTA	38
2.2. Zollabbau entwickelt sich trotz einiger protektionistischer Tendenzen positiv	39
2.3. Handelsfortschritte sind unverkennbar.....	39
2.4. CEFTA-Staaten bleiben Magnet für ausländisches Kapital.....	41
2.5. Nur partielle Bedeutung der sonstigen Integrationsgebilde in Ostmitteleuropa	43
2.6. GUS bleibt für Osteuropa zweite Wahl	46
2.6.1. Weiterer Abbau der rußlandzentristischen Beziehungen.....	46
2.6.2. Neue Ansätze für die Altschuldenregelung.....	47
2.6.3. GUS verliert als Handelspartner an Boden.....	48
3. Baltische Zusammenarbeit wird intensiviert.....	49

3.1.	Handelspolitische Zusammenarbeit entwickelt sich positiv	49
3.2.	Die regionale Handelsstruktur der baltischen Staaten richtet sich weiter auf Westeuropa aus	50
4.	GUS kann Integrationstief nicht überwinden	52
4.1.	Konflikte treten offen zutage.....	52
4.2.	Bilaterale und Teilintegrationen dominieren die Entwicklung	57
4.3.	Wirtschaftspolitische Integration der GUS wenig erfolgreich	59
4.3.1.	Freihandelszone der GUS mit großen Mängeln	59
4.3.2.	Finanzbeziehungen regeln sich primär außerhalb administrativer Vorgaben.....	63
4.3.3.	Gemeinsamer Agrarmarkt neues Ziel mit beschränkter Realisierungschance	65
4.3.4.	Droht Rußlands Einfluß innerhalb der GUS zu schwinden? Beispiel Energiemarkt	67
4.4.	Start der Union souveräner Republiken (GSR/Zweiervertrag) unter keinem glücklichen Stern ⁷⁴	
4.5.	GIS mit nur geringen Fortschritten.....	80
4.5.1.	Zollunion der GIS noch nicht realisiert.....	80
4.5.2.	Konvertibilität der Währungen verdrängt regionale Geld- und Devisenpolitik der Vierergemeinschaft.....	83
4.6.	In Zentralasien könnte sich ein eigenes Gravitationszentrum entwickeln	84
4.7.	Intra-GUS-Handel verliert weiter an Bedeutung.....	85
4.7.1.	Fast alle Länder setzen die Desintegration beim Handel fort.....	85
4.7.2.	Die GUS verliert für Rußland weiter an Stellenwert	88
4.7.3.	Warenstruktur zeigt keine Besserung.....	93
4.7.4.	Verschuldung bei Rußland nimmt ab.....	95

4.7.5. Ukrainischer Außenhandel von Sonderfaktoren negativ beeinflusst	98
4.7.6. Weißrußlands Integration in die GUS schreitet voran.....	104

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Einfluß der schrittweisen EU Erweiterungen.....	23
Tabelle 2	Der neue Rahmen: EU-Budget-Kosten, 2000-2006	25
Tabelle 3	Basisindikatoren für Osteuropa, die Baltischen Staaten und die GUS	34
Tabelle 4	Inflationsentwicklung in den Staaten des ehemaligen RGW Einzelhandels-/Konsumentenpreise	35
Tabelle 5	Reihenfolge der Länder bei den Transformationsfort- schritten	37
Tabelle 6	Intra-CEFTA-Handel: Anteile am Ex- und Import der einzelnen CEFTA-Länder (in v. H.) ohne Rumänien	40
Tabelle 7	Deutschlands Anteil am Handel der einzelnen CEFTA- Mitglieder, 1. Hj. 1997, in v.H., Position als Handels- partner in ()	41
Tabelle 8	Akkumulierte Bestände an Direktinvestitionen in Osteu- ropa in Mrd. US\$	42
Tabelle 9	Schuldenstand der UdSSR bei ihrer Auflösung gegen- über Ostmitteleuropa in Mio. US\$	47
Tabelle 10	Regionale Handelsentwicklung der baltischen Staaten Wachstumsraten gegenüber dem jeweiligen Vorjahres- zeitraum	51
Tabelle 11	Russische Investitionen in den anderen GUS-Staaten einschließlich Finanzanlagen, in Mrd. Rbl	64
Tabelle 12	Investitionen der übrigen GUS-Staaten in Rußland in Mrd. Rbl	65
Tabelle 13	Anteil der GUS-Staaten am Export einzelner Energie- arten aus Rußland in v. H.	68
Tabelle 14	Der Anteil der ausländischen Investitionen an den Ge- samtinvestitionen des jeweiligen Landes (in v.H.)	71
Tabelle 15	Zuwächse im Intra-GUS-Handel 1996 und 1997 Werte in Mio. US\$, Wachstumsraten in %	86
Tabelle 16	Anteil des gegenseitigen Handels am Gesamthandel der GUS-Länder in v.H.	87

Tabelle 17	Außenhandel Rußlands im ersten Halbjahr 1997 in Mio. US\$ und v.H.	89
Tabelle 18	Außenhandel Rußlands mit den GUS-Staaten 1996-1997 einschließlich unorganisierter Handel, in Mrd. US\$ und %	89
Tabelle 19	Außenhandels Rußland mit den einzelnen RGW-Staaten im ersten Halbjahr 1997 in Mio. US\$ und %	90
Tabelle 20	Anteil der Bartergeschäfte im russischen Außenhandel, in % des Gesamthandels	92
Tabelle 21	Export der wichtigsten Waren aus Rußland in die GUS-Staaten Januar bis Mai 1996 und 1997	94
Tabelle 22	Import der wichtigsten Waren aus den GUS-Staaten nach Rußland Januar bis Mai 1996 und 1997	95
Tabelle 23	Stand der Zwischenstaatlichen Kredite, die Rußland den anderen GUS-Staaten gewährte, Mio. US\$	96
Tabelle 24	Verschuldung der GUS-Staaten gegenüber Rußland am 1. 1. 1997 in Mio. US\$	98
Tabelle 25	Ukrainischer Außenhandel (Waren und Dienstleistungen) nach Regionen, Wachstum, Anteile und Salden	99
Tabelle 26	Außenhandelsbilanz der Ukraine im ersten Halbjahr 1997 im Vergleich zu 1996 in Mio. US\$	100
Tabelle 27	Warengruppen mit den stärksten Exporteinbrüchen nach Rußland jeweils 1. Halbjahr, in Mio. US\$ und %	102
Tabelle 28	Weißrußlands Handel mit den GUS-Staaten 1993–1997, in Mio. US\$ bzw. in v.H.	105
Tabelle 29	Gegenseitiger Handel der GUS-Staaten im Januar–September 1996 (Mio. US\$)	106
Tabelle 30	Außenhandel der GUS-Staaten im Jahr 1996	108
Tabelle 31	Außenhandel der Ukraine Mio. US\$, laufende Preise	109

Verzeichnis der Schaubilder und Übersichten

Schaubild 1	NATO-Ostöffnung	6
Schaubild 2	Erste Beitrittskandidaten für die EU	21
Schaubild 3	Mitgliedschaften der Staaten des ehemaligen RGW und der Sowjetunion in wirtschaftlich interessanten internationalen Vereinigungen.....	31
Schaubild 4	Vorhandene und geplante Pipelines vom Kaspischen Meer	73
Übersicht 1	Rating der Beitrittskandidaten durch die Kommission hinsichtlich der Beitrittsfähigkeit.....	22
Übersicht 2	Wirtschaftliche Interessen der einzelnen GUS-Staaten bei der Integration.....	54

Kurzfassung

1. Aufgabe der vorliegenden Studie war es, die Integrations- und Desintegrationstendenzen im Gebiet des ehemaligen RGW (im folgenden mit Osteuropa bezeichnet) darzustellen.
2. Erneut zeigte sich, daß der Ablauf des Integrationsprozesses in Osteuropa in hohem Maße von Entscheidungen in Westeuropa dominiert wird. Sie werden auch die zukünftige Gestaltung Osteuropas bestimmen. Die entscheidenden Faktoren sind der Umfang und der Ablauf der Osterweiterung von EU und NATO. Sie beeinflussen nicht nur das Integrationsverhalten der baltischen und ostmitteleuropäischen Staaten, die praktisch alle Mitglieder dieser Organisationen werden wollen, sondern wirken auch weit in die GUS hinein. Die beiden westeuropäischen/atlantischen Strukturen erwiesen sich daher 1997 erneut als die entscheidenden Gravitationszentren in Europa. Trotz ihrer völlig unzureichenden internen Reformfähigkeit, die insbesondere bei der EU die Erweiterung erheblich gefährdet, gelten sie für die meisten ostmitteleuropäischen Staaten als die Integrationsgemeinschaften, die allein in der Lage sind, ihnen wirtschaftliche Prosperität und äußere Sicherheit zu garantieren. Die Mitgliedschaft in diesen beiden Organisationen hat daher für alle ostmitteleuropäischen, südosteuropäischen und baltischen Staaten höchste Priorität. In der Studie werden daher im ersten Teil die politische Auseinandersetzung und der Entscheidungsprozeß über die NATO- und EU-Osterweiterung relativ ausführlich dargestellt.
3. Eine rationale Erweiterungspolitik der bisherigen Mitgliedstaaten muß zwischen berechtigten Eigeninteressen der bestehenden Organisationen und ihrer Mitglieder und der historischen Aufgabe, den östlichen Raum Europas in die europäischen Strukturen mit einzubinden, einen Kompromiß finden, der langfristig tragbar, wirtschaftlich vertretbar und friedenssichernd ist, ohne daß damit weiter im Osten neue, schroffe Grenzen geschaffen werden.
4. Besonders schwierig erweist sich dabei die Balance zwischen den Sicherheitsinteressen der ostmitteleuropäischen Staaten und dem zumindest gegenüber den ehemaligen Sowjetrepubliken von Rußland zum Ausdruck gebrachten Denken in Einflußsphären. Bei allem Verständnis und Rücksichtnahme auf russische Interessen sollten die auch von Rußland anerkannten Prinzipien der Selbstbestimmung hinsichtlich der Partner in kol-

lektiven Sicherheitssystemen nicht unberücksichtigt bleiben. Die Nichtbeachtung der diesbezüglichen Wünsche der ostmitteleuropäischen und baltischen Staaten und die Durchsetzung der Interessen der Großmächte hat in diesem Raum in der Geschichte noch nie zu einer stabilen Friedensordnung geführt.

5. Die russischen Interessen bei der NATO-Osterweiterung wurden vielfältig berücksichtigt. Rußland wurde ein Sonderstatus eingeräumt (NATO-Rußland-Rat) und es wurde gleichzeitig durch die Aufnahme in die G7, die dadurch zur G8 wurde, sowie durch die Aufnahme in den Pariser Club und die zugesagten Unterstützung bei der Aufnahme in die WTO wirtschaftlich in einem Maße aufgewertet, das seine wirtschaftliche Potenz bei weitem übersteigt. Rußland ist auch das erste Land der GUS, bei dem das Kooperationsabkommen mit der EU in Kraft gesetzt wurde. Diese Entscheidungen sind nur als Maßnahmen zu verstehen, das bereits über seine eigene Rolle unsicher gewordene Rußland zu stabilisieren und ihm seine Ängste zu nehmen, in die Drittklassigkeit zurückzufallen. Aus Sicht der meisten ostmitteleuropäischen und insbesondere baltischen Staaten nimmt der Westen aber zu große Rücksicht auf russische Interessen.
6. Jedoch nicht nur die Rücksichtnahme auf Rußland, sondern auch die entstehenden Kosten bei der Aufnahme neuer Mitglieder, die vielfach bewußt „politisch“ hoch- bzw. heruntergerechnet wurden, die erwarteten Vorbehalte im amerikanischen Senat und bei westeuropäischen Parlamenten, die bei den jeweiligen Aufnahmen zustimmen müssen, die Notwendigkeit, die Beistandsgarantie z.B. für das Baltikum bei einer NATO-Aufnahme auch glaubhaft machen zu müssen, sowie die noch nicht geklärten internen Reformen und die neue Einfluß- und Lastenverteilung innerhalb der beiden Organisationen spielten für die Auswahl der Kandidaten eine entscheidende Rolle.
7. Die Entwicklung 1997 zeigt aber, daß es als ein enormer historischer Fehler zu betrachten wäre, wenn der Aufnahme-prozeß neuer Mitglieder an den internen Problemen der beiden Organisationen scheitern würde. Einerseits ist der Druck auf die Umstrukturierung der Organisationen und ihrer Entscheidungs- und Finanzierungsregelungen für diese selbst sehr heilsam und gibt ihnen die Möglichkeit, historische Fehlentwicklungen zu korrigieren. Es wäre daher fatal, wenn die Lösung dieser Probleme nicht auf Umstrukturierungen, sondern auf eine übermäßige Ausweitung der Transferleistungen und der Entscheidungsprozeduren hinauslaufen würde.
8. Andererseits wirken der Erweiterungsprozeß und die von der EU und der NATO gesetzten Aufnahmebedingungen in Ostmitteleuropa bereits im Vorfeld friedensstiftend. Gerade 1997 wurden wieder eine Vielzahl

von Grenzverträgen und Abkommen zum Schutz von Minderheitenrechten abgeschlossen, die ohne diesen Prozeß nicht zustande gekommen wären. Selbst wenn damit noch nicht alle Probleme gelöst sind, was sich insbesondere an den Beziehungen zwischen der Slowakei und Ungarn zeigt, und die Verträge sich noch als tragfähig erweisen müssen, ist der Anfang ermutigend.

9. Trotz der aufgezeigten schwierigen Probleme brachte 1997 die Gewißheit, daß noch in diesem Jahrzehnt die NATO um drei Mitglieder erweitert wird und in den ersten Jahren des nächsten Jahrtausends neue Mitglieder in die EU aufgenommen werden.
10. Allerdings haben die aufgezeigten Probleme dazu geführt, daß jeweils nur ein relativ kleiner Kreis von Staaten in der ersten Runde zu Verhandlungen eingeladen (EU) wird, bzw. mit ihm Verhandlungen geführt und bereits abgeschlossen wurden (NATO).
11. Die NATO hat sich mehr oder weniger auf amerikanischen Druck hin nur zur Aufnahme der drei ostmitteleuropäischen Staaten Polen, Tschechien und Ungarn in der ersten Runde entschlossen. Die baltischen Staaten, die subjektiv wie objektiv ein weitaus höheres Sicherheitsdefizit und ein höheres Sicherheitsbedürfnis als die mitteleuropäischen Staaten haben, blieben zunächst außen vor, ebenso wie die südosteuropäischen Staaten, die einen Aufnahmeantrag gestellt haben.
12. Bei der EU wurde ebenfalls eine kleine Lösung gewählt. Vier ostmitteleuropäische Staaten und ein baltisches Land (Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien und Estland) werden zu Gesprächen eingeladen. Während diese Entscheidung in den nicht akzeptierten Staaten Ostmitteleuropas auf enttäuschtes Verständnis stieß, hat sie in den abgelehnten baltischen Staaten erheblichen Unmut hervorgerufen. Die Objektivität der Kriterien wird angezweifelt, die Spaltung der baltischen Staaten befürchtet und das Wiedererwachen russisch-nationalistischer Tendenzen für möglich gehalten, was die Sicherheit dieser Region erheblich gefährden könne.
13. Sowohl die nicht zum Zuge gekommenen beitrtrittswilligen Staaten bei der NATO als auch bei der EU vertrösten sich auf die zweite Runde und wollen sich darauf intensiv vorbereiten. Es wird dann für die NATO und EU noch schwieriger werden, einen Kandidaten nicht zu berücksichtigen.
14. Von der engen Auswahl der Kandidaten konnten Rußland und die GUS nicht profitieren. Keines der nicht in der ersten Reihe stehenden Länder

hat sich diesen zugewandt. Ihr Ziel bleibt die Integration in die westlichen Strukturen.

15. Eine Ablehnung der Aufnahme in die EU in der zweiten Runde würde für diese Staaten aber sicher ein erhebliches Problem bedeuten, weil sie praktisch keine Alternative haben, wenn sie wirtschaftlich nicht zurückfallen wollen. Die geringen gegenseitigen Handelsanteile der CEFTA und der anderen ostmitteleuropäischen Staaten mit ihr, die auch nur sehr langsam ansteigen, sowie die ähnlichen Wirtschaftsstrukturen machen die CEFTA als Ersatz für eine EU-Mitgliedschaft uninteressant. Mit der EU, mit der entsprechende Freihandelsabkommen bestehen, wickeln alle Mitgliedsländer der CEFTA und die meisten anderen osteuropäischen Staaten mehr als die Hälfte ihres Handels ab. Wichtigste Aufgabe der CEFTA ist daher, die Mitglieder für eine Aufnahme in die EU fit zu machen. Die Steigerung der Konkurrenzfähigkeit, die Erhöhung der Anpassungsfähigkeit an größere Integrationsräume sowie das Lernen des Umgangs mit solchen Integrationsgebilden und ihren internen Strukturen sind die positiven Wirkungen einer Mitgliedschaft in der CEFTA. Dies kommt auch in ihren Aufnahmekriterien zum Ausdruck. Die neuen Mitglieder müssen möglichst ein Europa-Abkommen haben, WTO-Mitglieder sein und mit allen bisherigen Mitgliedstaaten Freihandelsabkommen abgeschlossen haben. Gleichzeitig wird der Übergangscharakter durch die Weigerung der Mitgliedstaaten, der CEFTA eine eigene Organisationsstruktur zu geben, erhärtet.
16. Mit der Klärung des Aufnahmeprozesses in die EU kristallisierte sich also deutlicher als bisher der Ergänzungs- gegenüber dem Ersatzcharakter bei der innerbaltischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der CEFTA heraus. Zunächst eher aus der Not und als Mittel sich gegen äußere Einflüsse abzusichern, geboren, hat ihre Vitalität paradoxerweise in dem Moment zugenommen, in dem klar wurde, daß die Mitgliedschaft in diesen Integrationsgemeinschaften für die meisten Mitglieder nur eine Durchgangsstation darstellt, da sie in absehbarer Zeit EU-Mitglieder werden wollen. Damit hat sich die Funktion der CEFTA als Vorhof zur Heranführung der ostmitteleuropäischen Staaten an die EU gefestigt. Es zeichnet sich eine dynamische Mitgliedschaft ab. Die ersten Mitglieder werden in die EU abwandern, während gleichzeitig neue Mitglieder hinzukommen in der Erwartung, über die CEFTA in die EU eintreten zu können.
17. Deutlich wird dies durch die Veränderung der Verhaltensweisen der bisherigen Mitglieder. Mit den konkreten Entscheidungen über die erste Aufnahmerunde und die Optionen für die bisherigen „noch outs“ auch in

die beiden westeuropäischen Strukturen aufgenommen werden zu können, wick das bis dahin ausgeprägte Konkurrenzverhalten beim Rennen um die Aufnahme einem sich verstärkt durchsetzenden kooperativen Verhalten. Die Teilnehmer an der ersten Runde machen sich zunehmend auch zu Fürsprechern der „noch outs“. Die CEFTA übernimmt für die osteuropäischen Staaten damit die Funktion, die nach Gründung der EWG für die westeuropäischen Nicht-Mitgliedstaaten die Efta erfüllte.

18. Deutlich wird die Vitalisierung der CEFTA auch durch den Prozeß der Aufnahme neuer Mitglieder, die lange nur zögernd erfolgte. Nach Slowenien wurde nun auch Rumänien Mitglied. Bulgarien, Kroatien, Mazedonien, die Ukraine sowie die baltischen Staaten stehen bereits vor der Tür und werden nun als Beobachter zu den Konferenzen der CEFTA zugelassen.
19. Gleichzeitig wurden bei einigen Staaten auch die Widerstände gegen eine stärkere gegenseitige Integration weitgehend abgebaut. Es werden Fortschritte erzielt, wenn auch einige protektionistische Maßnahmen (z.B. Automobilzölle) nicht immer im gegenseitigen Einvernehmen erfolgen.
20. Der Handel zwischen den CEFTA-Staaten steigt zwar weiter, bleibt aber auf insgesamt niedrigem Niveau von unter 10% des Gesamthandels. Die Entwicklung im Handel zwischen Ostmitteleuropa und den GUS-Staaten verläuft noch ungünstiger. Die niedrigen Anteile konnten gerade gehalten werden.
21. Während aber die nichtrussischen GUS-Staaten (vor allem Ukraine, Moldova und Georgien) ihre wirtschaftspolitischen und wirtschaftlichen Beziehungen ausbauen können, fällt dies Rußland schwer. Nicht zuletzt hat das drohende Verhalten Rußlands bei der NATO-Osterweiterung die Chancen dafür weiter verschlechtert. Selbst bei Direktinvestitionen, die von anderen Staaten gerne gesehen werden, stoßen Rußland und russische Firmen weiterhin auf erhebliche Vorbehalte. Es werden ihnen immer noch neben wirtschaftlichen auch negative politische Motive unterstellt.
22. Auch die sonstigen staatlichen Kooperationsgebilde Ostmitteleuropas wie die Zentraleuropäische Initiative, die Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation und der Ostseerat entwickeln keine Kräfte, die der Anziehung von NATO und EU entgegenwirken könnten. Dort, wo sie auch wirtschaftliche Aspekte berühren, liegt ihr Schwergewicht bei der Unterstützung des Ausbaus der Infrastruktur und der Überwindung handelshemmender administrativer Probleme. Sie stellen bereits von ihrer Anlage her also keine Alternative für eine Mitgliedschaft in der EU dar. Auch

die neu gegründete SECI (South-East European Cooperative Initiative) betrachtet ihre Arbeit als Unterstützung für die Heranführung an die westeuropäischen Integrationen und nicht als Gegenorganisation zur EU. Kroatien und Slowenien hätten sonst die Mitarbeit in dieser Organisation abgelehnt, da sie sich nicht auf eine Zusammenarbeit auf dem Balkan festlegen lassen, sondern fest in die europäischen Strukturen eingebunden werden wollen.

23. Auch die GUS blieb von den Entscheidungen über die Aufnahme neuer Mitglieder in NATO und EU nicht unberührt. Zunächst forcierte Rußland die Integrationsbemühungen. Schwerpunkt war dabei die Gemeinschaft mit Weißrußland. Es sollte eine einheitliche Union geschaffen werden. Damit konnten die Sowjetnostalgiker befriedigt und Handlungsfähigkeit gegenüber der NATO-Osterweiterung demonstriert werden. Das ursprüngliche Dokument für eine gemeinsame Union, das die seit einem Jahr bestehende Gemeinschaft ersetzen sollte, ist aber derart gekürzt worden, daß davon kaum mehr als der Namen blieb. Während auf russischer Seite wirtschaftliche Überlegungen und Probleme mit der föderalen Struktur für eine zögerliche Haltung und die Zurückweisung der meisten supranationalen Kompetenzen entscheidend waren, hat auf weißrussischer Seite offensichtlich die Angst, möglicherweise nur als eine der regionalen Einheiten der russischen Föderation einverleibt zu werden, zu den entsprechenden Vorbehalten geführt. Der Vertrag war noch nicht in Kraft gesetzt, da zeigten sich auch schon schwerwiegende Differenzen zwischen den beiden Partnern, die den Integrationsprozeß in der zweiten Jahreshälfte praktisch zum Stillstand kommen ließen.
24. Vermutlich wird die Zweierunion in dem Moment wieder eine außenpolitische Rolle spielen, wenn die zweite Runde der NATO-Osterweiterung eingeläutet werden wird. Solange die derzeitigen Kräfteverhältnisse in Rußland und Weißrußland bestehen, ist, trotz verbaler Integrationsbekundungen, aber wohl mit keiner wesentlichen Beschleunigung der Integration dieser beiden Staaten zu rechnen.
25. Die Viererunion (Weißrußland; Rußland, Kazachstan und Kyrgystan) konnte ebenfalls, wenn überhaupt, nur marginale Fortschritte erzielen. Das Kernstück dieser Integration, die Zollunion schreitet allenfalls langsam voran. Den beiden zentralen Zielen, einem gemeinsamen Außenzoll und einer Angleichung der indirekten Steuern, sind die Staaten nur geringfügig näher gekommen, in einigen Bereichen haben sie sich sogar weiter entfernt. Solange der gemeinsame Außenzoll durch eine Angleichung der Zölle der anderen Staaten an die russischen Zölle erfolgen soll, ist damit auch nicht zu rechnen. Nur Weißrußland scheint bereit, in

diese Richtung zu gehen. Kyrgystan hat bisher überhaupt keine Anstalten dazu unternommen. Die Interessen und Wirtschaftsstrukturen der einzelnen Mitgliedstaaten sind zu unterschiedlich, als daß sie ohne einen auf alle Partner Rücksicht nehmenden, gemeinsamen Zolltarif auskommen könnten. Dies ist aber bisher nicht einmal als Ziel anvisiert.

26. Der Abbau der Grenzkontrollen zwischen Weißrußland und Rußland führte angesichts der unterschiedlichen Steuer- und Zollsätze erwartungsgemäß zu einem starken Umgehungshandel und Einnahmeverlusten Rußlands. Dies hat daraufhin das Grenzregime wieder verschärft und drohte im Herbst, die Zollstationen wieder einzurichten.
27. Die Krise der gesamten GUS setzte sich fort. Die Integration in verschiedenen Geschwindigkeiten wird von den nicht beteiligten Staaten mit Mißtrauen betrachtet. Anstatt multilateraler Ansätze hat sich die Verstärkung der bilateralen Beziehungen wieder als dominierendes Instrument bei der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im GUS-Raum durchgesetzt. Diese Beziehungen gehen in zunehmendem Maße auch an Rußland vorbei. Die Interessen der einzelnen Staaten sind zu unterschiedlich und die Angst vor der russischen Hegemonie so groß, daß eine wirkliche Zusammenarbeit kaum zustande kommt. Weiterhin werden Verträge, Abkommen und Protokolle produziert, die jeweils nur ein Teil der Staaten unterzeichnet und dann zumeist überhaupt nicht in Kraft setzt oder danach handelt. Die Nichteinhaltung von getroffenen bilateralen und multilateralen Abkommen ist eines der schwerwiegendsten Probleme in der GUS. Dies zeigt auch, daß diese Abkommen zumeist gar nicht im Interesse der oder aller beteiligten Partner sind.
28. Mit wenigen Ausnahmen (Armenien, Tadžikistan) haben die nichtrussischen Mitgliedstaaten ein fast ausschließliches Interesse an einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Rußland, wobei ihre einzelne Ziele ganz unterschiedlich sind. Rußland dagegen will auch die politische und militärische Integration vorantreiben, was von den anderen Staaten mit Skepsis betrachtet wird. Bei den Nationalitätenkonflikten auf ihrem Territorium sehen sie vielfach Rußland nicht als Ordnungsmacht, sondern als Störenfried. Damit ist keine Basis für eine wirkliche Integration vorhanden. Die aufgrund dieser Situation angestauten Probleme haben sich bei dem Gipfel im Oktober in Chisinau entladen.
29. Neben der russischen Politik stößt auch weiterhin die Politik der russischen Energiekonzerne auf Vorbehalte bei den anderen GUS-Staaten. Einerseits sind einige weiterhin auf die Lieferung von Energie angewiesen und müssen auch Regelungen für die aufgelaufenen Schulden finden. Andererseits wollen sie, wenn überhaupt, russische Investoren in den

von ihnen als sensibel betrachteten Energiebereichen allenfalls als Minderheitenaktionäre akzeptieren.

30. Die Handelsentwicklung spricht gegen Rußlands Integrationspolitik. Nachdem 1996 aufgrund von Preisbewegungen noch der Eindruck entstanden war, daß sich die Volkswirtschaften innerhalb der GUS wieder etwas stärker integrieren könnten, hat sich 1997 der reale Desintegrationsprozeß weiter fortgesetzt. Der Handel der GUS-Staaten nahm überproportional ab. Am überraschendsten ist, daß der Handel der in der Zollunion der vier zusammengeschlossenen Staaten doppelt so schnell sank wie der der gesamten GUS. Dies zeigt, daß von ihr keine Integrationsimpulse ausgingen, was kaum verwunderlich ist, angesichts einiger protektionistischer Aktionen und dem Chaos bei der Mehrwertsteuererhebung. Zwei Mitglieder erhoben sie beim Export (Rußland und Weißrußland) und zwei (Kazachstan und Kyrgystan) wie international üblich beim Import. Ab 1998 soll dieses Verfahren nun nach internationalem Standard vereinheitlicht werden. Insgesamt zerfällt diese Gemeinschaft immer stärker in die beiden slawischen und die beiden zentralasiatischen Staaten.
31. Die Anteile Rußlands am Außenhandel der einzelnen GUS-Staaten nahmen weiter erheblich ab. Kaum ein Land hat noch einen Anteil von mehr als 50%. Rußlands GUS-Handel nähert sich der 20% Grenze. Die einzige wirkliche Ausnahme in dieser Entwicklung ist Weißrußland, wobei nicht geklärt werden kann, wieviel es von dem Umgehungshandel profitiert hat und was echte Integrationswirkungen sind. Die nur langsam in Gang kommenden Direktinvestitionen zwischen den GUS-Staaten schaffen noch keinen Ausgleich für die Verluste bei den Handelsbeziehungen.
32. Mit dem Schwinden der Handelsanteile wird es für Rußland auch immer schwieriger, seinen Einfluß innerhalb der GUS geltend zu machen. Die einzelnen Staaten werden damit unabhängiger und in ihrer Handelspolitik freier.
33. Neben der Ukraine demonstrieren dies in zunehmendem Maße auch die zentralasiatischen Staaten. Im Poker um die Energiereserven der kaspischen Senke hat Rußland trotz eines mit Azerbajdžan abgeschlossenen Freundschaftsvertrags gegenüber den amerikanischen Konzernen an Boden verloren. Auch Kazachstan zeigt keine Bereitschaft mehr, auf russische Interessen bei der Entwicklung der Energiereserven Rücksicht zu nehmen und Turkmenistan entzieht sich diesem Einfluß schon lange.
34. Die Achillesferse der energiereichen zentralasiatischen Staaten sind die Transportleitungen für Erdöl und Erdgas. Angesichts der Erfahrungen

mit Rußland versuchen sie Wege zu finden, die kein russisches Territorium berühren. Eine Menge teurer Projekte sind in Planung, von denen aber die allermeisten ebenfalls mit relativ hohen politischen Risiken in den von ihnen berührten Staaten behaftet sind. Sollte die Blockade Amerikas gegenüber dem Iran fallen, würden sich die besten Möglichkeiten über dieses Territorium bzw. zu Swaps mit dem Iran ergeben. Einige dieser Projekte laufen bereits.

35. Die zentralasiatischen Staaten bauen auch ihre Zusammenarbeit, trotz der Rivalität der beiden größten Staaten um die Führung, weiter aus. Diese scheint sogar etwa besser voranzukommen als die GUS. Damit wird aber auch dort der russische Einfluß weiter zurückgedrängt.
36. In Rußland wird diese Entwicklung mit Sorge betrachtet. Nicht nur sieht man den Einfluß auf die Ressourcen und deren Ausbeutung sowie auf das industrielle Potential in diesen Staaten sinken, man befürchtet auch, an den Energieexporten nicht beteiligt zu sein und zudem mit einer zusätzlichen Konkurrenz auf dem Weltmarkt konfrontiert zu werden.
37. Jelzin sah bereits ein Aufeinanderprallen der strategischen Interessen Rußlands und Amerikas in diesem Raum. Es ist nicht zu verkennen, daß Rußland hier seinen Einfluß schwinden sieht und dies insbesondere in Verbindung mit den Problemen im Nordkaukasus zu verhindern suchen wird. Bisher scheint es dafür, wie auch für das Verhalten gegenüber allen GUS-Staaten aber weder eine geeignete Strategie entwickelt, noch immer den richtigen Ton im Umgang mit den souveränen Staaten gefunden zu haben. Die historischen Hypothesen, die Rolle als *economique dominante* und die daraus sich entwickelnde Schwellenangst bei den Partnern könnte nur durch eine einfühlsamere Politik überwunden werden, als sie Moskau immer noch vielfach betreibt.