

Arbeiten aus dem

# OSTEUROPA-INSTITUT MÜNCHEN

Working Papers

Nr. 238

Februar 2002

**Wirtschaftspolitische Strategie der EU  
gegenüber den EU-Outs in Osteuropa  
im Rahmen des Erweiterungsprozesses  
(Russland und Ukraine)**

Hermann CLEMENT

ISBN 3-921396-71-9

Gutachten

erstellt im Auftrag des  
Bundesministeriums der Finanzen





## Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| Kurzfassung .....  | vii |
| 1. Die bisherige Strategie gegenüber den EU-Outs .....   | 1   |
| 1.1. Motivation .....  | 1   |
| 1.1.1. Priorität sicherheitspolitischer Erwägungen .....   | 1   |
| 1.1.2. Wirtschaftliche Stärkung und weltwirtschaftliche Einbindung der<br>Nachfolgestaaten der Sowjetunion .....   | 2   |
| 1.1.3. Noch kein spannungsfreies Verhältnis zwischen den EU-Outs<br>(Russland/Ukraine) .....   | 3   |
| 2. Wirtschaftliche Grundlagen einer Strategie für die EU-Outs .....  | 4   |
| 2.1. Handelsintegration noch ausbaufähig (Güter) .....   | 4   |
| 2.2. Dienstleistungshandel noch wenig ausgebaut .....  | 11  |
| 2.3. Geringer Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen .....  | 14  |
| 3. Wirtschaftliche Integrationspolitik .....   | 20  |
| 3.1. Politik der EU und ihrer Mitgliedstaaten .....  | 20  |
| 3.1.1. Kontinuierliche Entwicklung der Instrumente der EU-Politik .....  | 20  |
| 3.1.1.1. Sicherheitspolitische Erwägungen und Energiesicherung dominieren ...  | 20  |
| 3.1.1.2. TACIS-Programm leistet frühzeitig Unterstützung .....   | 21  |
| 3.1.1.3. Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCA) Grundlage für die<br>Zusammenarbeit .....  | 23  |
| 3.1.1.4. Gemeinsame Erklärungen begründen einheitliche EU-Politik .....  | 24  |
| 3.1.1.5. Textilabkommen regeln sensitiven Bereich .....  | 25  |
| 3.1.1.6. Stahlabkommen schützen vor Marktstörungen und<br>Antidumpingverfahren .....   | 25  |
| 3.1.2. Versuch einer ausbalancierten EU-Politik gegenüber den beiden<br>Staaten .....  | 25  |
| 3.1.2.1. Stärkung der Ukraine als unabhängige Staat .....  | 25  |
| 3.1.2.2. PCA entwickelt die Strategie fort .....   | 27  |
| 3.1.2.3. Weiterentwicklung der EU-Politik vor dem Hintergrund der sich<br>abzeichnenden Osterweiterung in der „Gemeinsamen Strategie“ ohne<br>Assoziations- oder Aufnahmeperspektive ..... | 30  |

|          |  |    |
|----------|--|----|
| 3.1.2.4. | Hilfreiche Entwicklung der Sektoralabkommen.....   | 33 |
| 3.1.2.5. | Bedeutende finanzielle Unterstützung der Ukraine durch TACIS und die Mitgliedstaaten.....  | 35 |
| 3.1.2.6. | Implementierung der EU-Politik bereitet Schwierigkeiten.....   | 36 |
| 3.1.3.   | Faktische Sonderstellung Russlands verlangt modifizierte Politik .....   | 39 |
| 3.1.3.1. | Schwierige Umsetzung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCA).....   | 40 |
| 3.1.3.2. | Branchenabkommen regeln die sensiblen Bereiche Stahl und Textilien   | 41 |
| 3.1.3.3. | Gemeinsame Strategie bezieht Erweiterungsprobleme mit ein .....  | 42 |
| 3.1.3.4. | TACIS stellt umfangreiche Mittel für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Transformation bereit.....                              | 46 |
| 3.1.3.5. | Enttäuschung über die schleppende Implementierung der Strategien auf beiden Seiten.....  | 47 |
| 3.2.     | EU Strategien in den EU-Outs.....  | 48 |
| 3.2.1.   | Hohe Priorität von Wirtschaftsfragen in Russland .....   | 48 |
| 3.2.2.   | Mitgliedschaft ist oberstes Ziel der Europapolitik in der Ukraine.....   | 52 |
| 4.       | Politiken im Rahmen der Osterweiterung.....  | 57 |
| 4.1.     | Ukraine .....  | 57 |
| 4.1.1.   | Erhebliche wirtschaftliche Bedeutung der erweiterten Union für die Ukraine .....   | 57 |
| 4.1.2.   | Welche Nachteile werden erwartet? .....  | 59 |
| 4.1.3.   | Vorteile der Osterweiterung werden überwiegen .....  | 62 |
| 4.2.     | Russland.....  | 64 |
| 4.2.1.   | Insgesamt positive Einstellung zur EU-Osterweiterung.....  | 64 |
| 4.2.2.   | Nachteile werden offiziell überbewertet.....   | 64 |
| 4.2.3.   | Vorteile sind erheblich.....   | 66 |
| 4.2.4.   | Sonderfall Kaliningrad erfordert flexible Lösungen.....  | 68 |
| 5.       | Beurteilung der Politik der EU gegenüber Russland, der Ukraine und den übrigen GUS-Staaten im bisherigen Ost-Erweiterungsprozess ..... | 74 |
| 5.1.     | Angst vor erforderlichem Souveränitätsverlust .....  | 74 |
| 5.2.     | Enttäuschung in der Ukraine .....  | 78 |
| 5.3.     | Unterschiedliche Haltung der EU-Beitrittsländer zu den EU-Outs .....   | 80 |
| 5.3.1.   | Weiterhin bedeutender Grenzhandel .....  | 81 |
| 5.3.2.   | Ungarn wirtschaftlich wenig betroffen .....  | 86 |

|        |   |     |
|--------|---|-----|
| 5.3.3. | Tschechische Republik ohne direkte Grenze.....  | 88  |
| 5.3.4. | Slowakische Republik beginnt trotz guter Beziehungen die Grenzen zu sichern.....                  | 89  |
| 5.4.   | Verstärkung der politischen Aktivitäten der EU im Rahmen der Konkretisierung der Erweiterung..... | 91  |
| 6.     | Mögliche Integrationsmodelle für die EU-Outs .....  | 96  |
| 6.1.   | Freihandelszone sollte realisiert werden.....   | 96  |
| 6.2.   | Schengenregelungen müssen möglichst flexibel gestaltet werden .....                               | 97  |
| 6.3.   | Assoziation ist wieder im Gespräch .....  | 98  |
| 6.4.   | Gesamteuropäischer Wirtschaftsraum: eine neue Variante .....                                      | 99  |
| 6.5.   | Mitgliedschaft für die fernere Zukunft nicht gänzlich ausschließen .....                          | 102 |

### **Verzeichnis der Schaubilder**

|             |  |    |
|-------------|--|----|
| Schaubild 1 | Russland: Anteile der EU am Gesamthandel .....               | 5  |
| Schaubild 2 | Russland: Anteil der EU am Import, 2001 .....                | 6  |
| Schaubild 3 | Russland: Anteil der EU am Export, 2001 .....                | 6  |
| Schaubild 4 | Anteil der EU-Länder am Ukrainischen Außenhandel .....       | 7  |
| Schaubild 5 | Anteil der Kandidatenländer am Außenhandel der Ukraine ..... | 57 |

## Tabellenverzeichnis

|            |   |    |
|------------|---|----|
| Tabelle 1  | Außenhandel Russlands im Jahr 2000 .....  | 4  |
| Tabelle 2  | Handel der EU mit Russland .....  | 5  |
| Tabelle 3  | Handel der EU mit der Ukraine .....   | 7  |
| Tabelle 4  | Ukraine: Regionalstruktur des Außenhandels .....  | 8  |
| Tabelle 5  | Russland und Ukraine: Handel mit den CEFTA Staaten .....  | 9  |
| Tabelle 6  | Ukraine: Anteil des Außenhandels am BIP .....   | 10 |
| Tabelle 7  | Russland: Anteil des Außenhandels am BIP .....  | 10 |
| Tabelle 8  | Dienstleistungsverkehr der Ukraine mit EU-Ländern 1999 .....                                      | 12 |
| Tabelle 9  | Dienstleistungsverkehr der Ukraine mit EU-Beitrittsländern 1999 .....                             | 12 |
| Tabelle 10 | Dienstleistungsverkehr Russlands .....  | 13 |
| Tabelle 11 | Dienstleistungsverkehr Russlands mit der EU .....   | 13 |
| Tabelle 12 | Russland: Ausländische Direktinvestitionsströme .....   | 15 |
| Tabelle 13 | EU – Russland: Bestand und Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen .                           | 16 |
| Tabelle 14 | Ukraine: Ausländische Direktinvestitionsströme .....  | 17 |
| Tabelle 15 | EU – Ukraine: Ausländische Direktinvestitionsströme .....   | 17 |
| Tabelle 16 | Kumulierter Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen in die Ukraine, 31. Dezember 2000 ..... | 18 |
| Tabelle 17 | Strukturelle Verteilung der EU-Direktinvestitionen in der Ukraine 31. Dezember 2000 .....         | 19 |
| Tabelle 18 | Stand der TACIS-Programme im August 2001 .....  | 22 |
| Tabelle 19 | Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCAs) der EU mit . .....                                | 24 |
| Tabelle 20 | Textilhandel der Ukraine mit der EU .....   | 34 |
| Tabelle 21 | Unterstützung der Ukraine durch die EU 1998 bis 2001 .....  | 36 |
| Tabelle 22 | TACIS: Programme für die Russische Föderation .....   | 46 |
| Tabelle 23 | Kumulativer Zufluss von FDI in die Ukraine aus den Kandidatenländer Stand 31. Dezember 2000 ..... | 58 |
| Tabelle 24 | Zolltarife der EU und einiger Beitrittsländer .....   | 63 |
| Tabelle 25 | Außenhandel Polens mit der Ukraine und Russland .....   | 81 |
| Tabelle 26 | Ungarischer Außenhandel mit der Ukraine und Russland .....  | 86 |
| Tabelle 27 | Außenhandel der Tschechischen Republik mit der Ukraine und Russland                               | 88 |
| Tabelle 28 | Außenhandel der Slowakischen Republik mit der Ukraine und Russland..                              | 90 |

## Kurzfassung

1. Die vorliegende Studie befasst sich mit der Strategie der EU gegenüber den EU-Outs Ukraine und Russland. Auftragsgemäß beschränkt sie sich auf die wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Aspekte.
2. Im ersten Teil der Studie wird die Entwicklung bis zum Beginn der „ernsten“ Phase des Erweiterungsprozesses dargestellt, im zweiten Teil die Strategie gegenüber den beiden EU-Outs vor dem Hintergrund der Erweiterung der EU. Mit der Erweiterung erreicht die EU auch die Grenze der Ukraine. Russland war bereits mit dem Beitritt Finnlands unmittelbarer Nachbar der EU geworden. Nun wird diese Grenze aber erheblich länger. Zudem wird das Kaliningrader Gebiet eine Enklave innerhalb der EU.
3. Vor allem Sicherheitsaspekte prägten die EU-Strategie gegenüber diesen Staaten nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion. Ziel der EU, die zu dieser Zeit noch keine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik hatte, war es, diesen Raum zu stabilisieren, die militärische und zivile atomare Gefahr zu bannen, die neu entstandenen Staaten in ihrer politischen Unabhängigkeit zu stabilisieren und durch Hilfen bei der Transformation die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Damit sollte einerseits die innenpolitische und soziale Situation in diesen Ländern gefestigt und andererseits ihre Entwicklung zu starken wirtschaftlichen Partnern vorangetrieben werden.  
**Sicherheitsaspekte, Hilfe und Unterstützung der Transformation bestimmen den Beginn der Beziehungen**
4. Dahinter stand der Wunsch, die potentiell großen Märkte für die europäischen Industrien zu öffnen und zu entwickeln sowie zusätzlich die Energieversorgung Europas aus Russland zu sichern.  
**Potentielle Märkte und Energieversorgung von besonderem wirtschaftlichem Interesse**
5. Neben der Einbindung dieser Staaten in die Weltwirtschaft, die durch ihre Aufnahme in die WTO unterstützt werden sollte, förderte die EU mit dem TACIS-Programm den Transformationsprozess, um die Grundlagen für Demokratisierung und eine positive wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen. Beide Staaten haben von dem Programm in erheblichem Maße profitiert.
6. Die EU musste aber auch auf die europäischen Ambitionen der beiden Staaten reagieren. Beide wollten von dem Integ-

rationsprozess in Europa nicht ausgeschlossen werden. Während die Ukraine zumindest mittelfristig eine Mitgliedschaft in der EU anstrebt, wird diese zwar in Russland immer wieder diskutiert, offiziell wird ein EU-Beitritt von der derzeitigen russischen Regierung, zumindest innerhalb der nächsten zehn Jahre, nicht angestrebt. Endgültig vom Tisch ist diese Frage aber nicht, sie wird auch auf internationalen Foren von offiziellen russischen Vertretern weiter diskutiert.

7. Eine Analyse der wirtschaftlichen Integration der beiden Staaten mit der EU zeigt, dass diese, obwohl die EU auf den meisten Gebieten ihr wichtigster wirtschaftlicher Partner ist, noch weit hinter dem Stand zurück liegt, den die ostmitteleuropäischen Länder erreicht hatten, als sie ihre Aufnahmeanträge stellten. Dies gilt sowohl für den Güter- und Dienstleistungshandel als auch den Kapitalverkehr. Dabei ist die Ukraine noch weniger integriert als Russland. Auch die Integration der Ukraine und Russlands mit den ostmitteleuropäischen Ländern ist inzwischen auf ein äußerst niedriges Niveau gesunken.
8. Nach der ersten Stabilisierungsphase, in der die akute und technische Hilfe des TACIS-Programms im Vordergrund stand, leitete die EU Mitte der 90er Jahre mit den Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCA) eine Phase der bilateralen Kooperationspolitik ein. Die PCA sind die entscheidende Basis für die EU-Strategie gegenüber diesen Ländern. Ein Schwerpunkt der PCA sind wirtschaftliche und insbesondere Handelsfragen. Darüber hinaus enthalten sie aber auch umfangreiche politische Felder der Zusammenarbeit, die auf die wirtschaftlichen Zusammenarbeit rückwirken, weil die EU die verschiedenen Zusammenarbeitsfelder miteinander verknüpft sieht. TACIS wurde als Basis der in den PCA vorgesehenen Hilfe fortgesetzt und kritische handelspolitische Fragen in zusätzlichen Branchenabkommen (vor allem Textil- und Stahlabkommen) und weiteren Spezialabkommen geregelt.
9. Die Abkommen mit beiden Staaten sind zeitlich und inhaltlich stark miteinander verbunden, was nicht zuletzt das Bemühen der EU zum Ausdruck bringt, die Zusammenarbeit zwischen den ehemaligen Republiken der Sowjetunion nicht zu stören, sondern zu fördern.
10. Schwerpunkt der wirtschaftlichen Komponenten sind die Unterstützung der beiden Staaten beim Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen und der Entwicklung des gegenseitigen Handels durch den Abbau von Handelshindernissen

**Wirtschaftliche Verflechtung bisher noch wenig intensiv**

**PCA leiten bilaterale Integrationspolitik ein**

**Interne Entwicklung wird unterstützt – Integrationsansätze bleiben gering**



sowie die Förderung von Auslandsinvestitionen durch die Verbesserung des Investitionsstandorts.

11. Die insbesondere von der Ukraine gewünschte Integrations- oder gar Beitrittskomponente ist in den PCA allenfalls in Ansätzen zu finden. Sie kam in der Zusage zum Ausdruck 1998 zu prüfen, ob eine Freihandelszone zwischen der EU und jeweils den beiden Staaten geschaffen werden kann. Allerdings wurden bisher keine Verhandlungen darüber aufgenommen. Zum einen sind die PCA bisher von beiden Seiten nicht voll erfüllt; während die östlichen Partner der EU vor allem Dumpingprobleme sowie andere Marktzugangsbeschränkungen vorwerfen, sieht die EU bisher keine genügende Transparenz bei den Privatisierungsprozessen und keine ausreichende rechtliche Stabilität für Investitionen gegeben, was insbesondere auch unter dem Gesichtspunkt der Energiesicherung von Bedeutung ist. Ein von Consultants für die EU erstelltes Gutachten kam daher z. B. für Russland zu dem Schluss, dass die Bedingungen für die Aufnahme von Verhandlungen über eine Freihandelszone noch nicht gegeben seien.
12. Zum anderen führten politische Probleme (Tschetschenien in Russland und innen- und pressepolitische Probleme in der Ukraine) zu einer Abkühlung der Beziehungen. Die Fortschritte in Richtung einer weiteren Integration dieser beiden Staaten mit der EU verliefen Ende der 90er Jahre daher in sehr zähen Bahnen. U. a. machte die EU den WTO-Beitritt der beiden Staaten zur Voraussetzung für Verhandlungen über eine Freihandelszone. Zudem drängte die EU auf die Verbesserung der Investitionsbedingungen und die Lösung der Handelskonflikte, also die volle Erfüllung der PCA. Bevor dies nicht geschehen ist, wollte sie auch über keine weiteren Verträge verhandeln. Für die Beseitigung der Hindernisse bot sie aber weiterhin ihre Hilfe an.
13. Grundsätzlich hielt die EU in der „Gemeinsamen Strategie“ also an ihrer Politik fest, die interne Transformation und regionale Zusammenarbeit zu fördern. Eine formale Integration in die EU wurde nur, wenn überhaupt, sehr zögernd in die Überlegungen mit einbezogen.
14. Seit etwa Mitte 2000 zeichnet sich wieder ein stärkeres Zugehen aufeinander ab. Bereits in den für die beiden Staaten von der EU verabschiedeten „Gemeinsamen Strategien“ wurde Ende 1999 mit der Bereitschaft auf die besonderen Probleme, die sich aus der Osterweiterung ergeben können, einzugehen, ein Signal gesetzt. Die transformatorischen

**PCA-Implementierung  
bereitet beiden Seiten  
Schwierigkeiten**

**„Gemeinsame Strategie-  
glen“ führen EU-  
Erweiterung in den  
Dialog ein**

Fortschritte sowohl in Russland und der Ukraine in 2000 und 2001 sowie der Übergang zu einem beachtlichen Wirtschaftswachstum in diesen Staaten bei gleichzeitig sich abzeichnender Kooperation in den internationalen Konflikten verbesserten die Voraussetzung für eine engere Zusammenarbeit zudem erheblich. Auch Russland (Mittelfristige Strategie zur Entwicklung der Beziehungen mit der EU von Ende 1999) und die Ukraine (Präsidentenerlass und Schaffung von Behörden, die für die Vorbereitung der Aufnahme in die EU zuständig sind, sowie einseitige Anpassung der Gesetze an EU-Regeln) haben ihre EU-Strategie wieder verstärkt. Hinzu kommen Verhandlungen über die Folgen der EU-Erweiterung.

15. Bei der Erweiterungsdebatte stehen für beide Seiten vor allem zwei Fragen im Vordergrund: (a) Vor- und Nachteile im Handel mit der EU und den Aufnahmestaaten bei der Erweiterung, (b) Folgen des Schengenregimes für den Grenzverkehr. **Handelsprobleme und Schengen-Regelungen werden zu zentralen Fragen**
16. Bei der Frage nach den Vor- und Nachteilen gibt es zwar unterschiedliche Bewertungen. Angesichts des niedrigeren gemeinschaftlichen Zolltarifs, der einheitlichen Normen und der vereinheitlichten außenwirtschaftlichen Verfahren ist aber davon auszugehen, dass die Nachteile, die sich aus den höheren Standards der EU gegenüber den Aufnahmekandidaten und möglicherweise aus einer aufgrund der Exportstruktur dieser Staaten nicht voll durchschlagenden Wirkung der niedrigeren durchschnittlichen Zollsätze der EU ergeben, die Vorteile überwiegen. Die darüber hinaus in Russland und der Ukraine angeführten Nachteile, dass die Aufnahmestaaten durch eine sich schnell verbessernde Konkurrenzfähigkeit ihrer Wirtschaften zunehmende Standortvorteile und damit eine Verschiebung des Zuflusses von Direktinvestitionen zu ihren Gunsten erreichen, werden aber nur eintreten, wenn Russland und die Ukraine nicht auch ihre eigenen Standortbedingungen wesentlich verbessern, wozu sie das Potential haben. Diese möglichen Nachteile sollten daher nicht der EU-Erweiterung zugerechnet werden.
17. Während die wirtschaftlichen Folgen in beiden Staaten etwa gleich, aber intern kontrovers eingeschätzt werden, wobei in wissenschaftlichen Kreisen eher die positiven Effekte herausgestellt werden, erwarten die Ukraine und Russland wirtschafts- und allgemeinpolitisch unterschiedliche Konsequenzen. Die Ukraine erhofft sich von den Beitrittsländern eine gute Lobby in der EU, wobei die größten Hoffnungen **Ukraine und Russland mit unterschiedlichen Lobbys in Ostmitteleuropa**

auf Polen ruhen. Russland befürchtet dagegen eher negative Einflüsse dieser Staaten auf die EU-Politik ihm gegenüber. Dabei wird darauf hingewiesen, dass diese Staaten alle negativen Erscheinungen der Sowjetherrschaft nun auf Russland projizierten. Zu Recht weisen aber viele Wissenschaftler darauf hin, dass Russland in seiner Politik, insbesondere dem Baltikum gegenüber, bislang wenig getan habe, diesen negativen Eindruck zu korrigieren. Sie fordern daher eine Politik zur Wiederherstellung des „guten russischen Namens“.

18. Mit dem Beitritt zur EU ist nicht automatisch auch ein Beitritt zum Schengenabkommen zwingend verbunden. Allerdings muss davon ausgegangen werden, dass alle Beitrittskandidaten versuchen werden, beides zum gleichen Zeitpunkt zu erreichen, um die Freizügigkeit an ihrer Westgrenze zu erlangen. Um den derzeit relativ freizügigen Grenzverkehr an der späteren Ostgrenze der EU nicht zu unterbinden, sollte daher mit den Schengenstaaten ein Modus gefunden werden, der zwar die Grenzen sicher macht, gleichzeitig aber den persönlichen und den geschäftlichen Verkehr, insbesondere den Kleinhandel nicht zu sehr einschränkt. Dies hätte sowohl negative Folgen für das Image der EU als auch für die relativ armen Regionen beidseits der Grenze. Allerdings ist festzustellen, dass bereits jetzt Maßnahmen von den Beitrittskandidaten eingeleitet werden, die diesen Grenzverkehr erschweren (Visapflicht durch die Slowakei, Mindestbargeldmenge bei der Einreise durch Polen).
19. Ein besonders sensibles Problem bei der Osterweiterung stellt das Kaliningrader Gebiet dar, das eine Enklave in der EU werden wird. Russische Ängste vor separatistischen Tendenzen in dem Gebiet oder Befürchtungen, dass die EU versuchen könnte, Kaliningrad stärker an sich zu binden, konnten aber durch eine vorsichtige und geschickte Politik der EU erheblich abgebaut werden. Für die praktischen Probleme des Grenzverkehrs, des Transits vom russischen Mutterland in das Gebiet und die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in dem wenig entwickelten Gebiet wurden auch schon konstruktive Vorschläge gemacht. Es sollte daher nicht zu schwer fallen, dafür praktikable Lösungen zu finden.
20. Hilfreich wäre insbesondere, wenn bis zum Inkrafttreten der EU-Erweiterung eine Freihandelszone zwischen Russland und der EU erreicht werden könnte. Dafür haben sich in der

**Kaliningrad braucht flexible Lösungen**

letzten Zeit die Bedingungen wesentlich verbessert. Prodi schlug Russland im Frühjahr die Schaffung eines „Gesamteuropäischen Wirtschaftsraum“ vor und mehrere westliche Politiker haben der Ukraine gegenüber ihre Unterstützung bei dem Abschluss eines Assoziierungsabkommens zugesichert. Beide Formen können sinnvollerweise nur durch ein Freihandelsabkommen verwirklicht werden.

**Neue Integrationsansätze erkennbar**

21. Da die Transformationsfortschritte in beiden Länder in den letzten beiden Jahren erheblich waren, der WTO-Beitritt nach letzten Ankündigungen für Russland möglicherweise bereits 2003 erfolgen könnte und sich die handelspolitischen Streitigkeiten bei gutem Willen lösen lassen müssten, wobei z. B. bei Textilien und einigen anderen Bereichen erhebliche Fortschritte erzielt wurden, sollte gewährleistet werden, dass möglichst mit dem Beitritt der beiden Staaten zur WTO auch ein Freihandelsabkommen abgeschlossen werden kann. Es muss Russland und der Ukraine aber klar sein, dass diese verstärkte Integration ihrer Wirtschaft einer wesentlich verschärften Konkurrenz aussetzt. In beiden Ländern müssen dafür weitere strukturelle Reformen durchgeführt werden, damit sie dem steigenden Wettbewerbsdruck standhalten können.

**Freihandelszone nicht auf die lange Bank schieben**

22. Mit der Idee eines „Gesamteuropäischen Wirtschaftsraums“ kam insbesondere im Verhältnis der EU zu Russland wieder Bewegung in die Beziehungen. Es liegt nahe, den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) als Vorbild für dieses neue Gebilde zu nehmen. Allerdings wird der „Gesamteuropäische Wirtschaftsraum“ zu Beginn ganz sicher nicht alle vier Freiheiten des EWR beinhalten können und auch die Bedingungen für die im EWR darüber hinausgehenden Vereinbarungen werden nicht in der ersten Phase erfüllbar sein. Daher sollte versucht werden, diesen in Stufen zu verwirklichen.

**„Gesamteuropäischer Wirtschaftsraum“ sollte Ukraine einschließen**

23. Auf keinen Fall sollte aber der Eindruck erweckt werden, dass dieser „Gesamteuropäische Wirtschaftsraum“ nur mit Russland errichtet werden soll. Die Ukraine sollte in den Prozess mit einbezogen werden. Dies kann mit den ange deuteten Assoziierungsmöglichkeiten verbunden werden. Allerdings ist dafür entscheidend, dass die Ukraine die politischen, wie auch wirtschaftlichen Voraussetzungen dafür schafft, was bisher nur zögernd der Fall ist.

**Aussichten auf eine Assoziation für die Ukraine steigen**

24. Eine Vollmitgliedschaft beider Staaten wird derzeit von der EU nicht in Betracht gezogen. Langfristig kann sie aber insbesondere für die Ukraine nicht ausgeschlossen werden.

Zwar gibt es keinen Aufnahmeautomatismus, sofern die Ukraine aber die bisher geltenden Kriterien, die auf keinen Fall aufgeweicht werden dürfen, und strikt geprüft werden sollten, für eine Aufnahme erfüllt, sind kaum zwingende sachliche Argumente gegen eine Aufnahme zu erkennen. Es sei denn, die EU hat intern noch keine Struktur gefunden, die sie handlungsfähig hält und die Transfers nicht ausufern lässt. Weder die Zugehörigkeit zu Europa, noch die Größe, noch die kulturelle Ausrichtung qualifizieren das Land weniger als bisherige Mitgliedstaaten oder Aufnahmekandidaten. Es wird allerdings noch sehr lange dauern, bis die ukrainische Wirtschaft sich so erholt hat, dass sie dem mit einer Aufnahme verbundenen Wettbewerbsdruck standhalten könnte. Auch der Entwicklungs- und Einkommensabstand im Verhältnis zur EU muss noch wesentlich verringert werden. Bei Russland stellt sich die Frage dagegen aufgrund seiner Größe und Lage etwas anders. Zudem wird das Land, solange es sich als Weltmacht fühlt, auch nicht bereit sein, auf entsprechende Souveränitätsrechte zu verzichten.

**Mitgliedschaft nicht  
für alle Zeiten aus-  
schließen**



## **1. Die bisherige Strategie gegenüber den EU-Outs**

### **1.1. Motivation**

#### **1.1.1. Priorität sicherheitspolitischer Erwägungen**

Unmittelbar nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums bestand die große Gefahr, dass sich im östlichen Europa auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion ein äußerst instabiler Raum entwickelt, auf dessen Territorium Atomwaffen lagern und der dann negativ auf die Stabilität ganz Europas ausstrahlt. Es trat daher die Frage auf, wie die mittelosteuropäischen Staaten und die neuen unabhängigen Staaten in eine neue europäische Sicherheitsarchitektur und den europäischen Wirtschaftsraum, der sich um die EU entwickelt, eingebunden werden können.

Die Strategie der EU musste sich daher nahezu zwangsweise darauf richten, nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Strukturen in Osteuropa die Sicherheit in ganz Europa zu gewährleisten. Ziel musste es sein, sich potentiell abzeichnende Territorialkonflikte zu verhindern und gleichzeitig die neuen Staaten sowohl in Ostmitteleuropa als auch in der GUS auf dem von ihnen eingeschlagenen Weg in Richtung einer marktwirtschaftlichen Ordnung und einer Zivilgesellschaft zu unterstützen.

Die Einbeziehung dieser Staaten in die europäische Sicherheitsarchitektur und die wirtschaftlichen Integrationsstrukturen wurden als die geeigneten Mittel zur Erreichung dieser Ziele angesehen. Zumindest die mittelosteuropäischen und die baltischen Staaten erhielten daher die Option, Mitglieder in den europäischen Organisationen zu werden (Europarat, EU, NATO, u.s.w.).

In Bezug auf Russland und die Ukraine erforderten die transformationspolitischen und wirtschaftlichen Probleme, das wirtschaftliche Niveau, die Sonderrolle Russlands als großer Atommacht und zugleich europäischer wie auch nichteuropäischer Macht und die gegenseitigen Konflikte dieser beiden Staaten eine besondere Strategie der EU.

Gegenüber Russland räumte die EU sicherheitspolitischen Fragen eine hohe Priorität ein. Während in Bezug auf die Ukraine der Abbau des Atompotentials und die Sicherung deren Unabhängigkeit als ein Eckstein für den geopolitischen Pluralismus in der Region eine wesentliche Rolle spielten.

Das Tschernobyltrauma und die hohen Energielieferungen aus Russland, die zu einem großen Teil über die Ukraine geleitet werden, verschafften zudem Fragen der Sicherheit und Sicherung der Energieversorgung Europas in und aus diesem Raum sowie den mit der Atomenergie zusammenhängenden Umweltproblemen einen hohen Stellenwert.

Neben den sicherheitspolitischen Überlegungen erreichten aber auch Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung dieser Länder in der EU-Strategie eine hohe Priorität. Zum einen bildet die wirtschaftliche Entwicklung die Grundlage für die Sicherheitspolitik in diesem Raum, zum anderen wurde das wirtschaftliche Potential dieser Länder als Liefer- und Absatzmärkte nie aus dem Auge verloren.

Während bei der Ukraine noch auf deren Wunsch nach einer „Rückkehr nach Europa“ und damit auf die Frage der Wertegemeinschaft reagiert werden musste, kam in der Politik gegenüber Russland dieser Frage eine geringere Bedeutung zu, weil Russland bisher keinen ernsthaften Aufnahmewunsch äußerte. Da die beiden Staaten aber in den Europarat aufgenommen wurden, spielen die Fragen der Wertegemeinschaft auch für Russlands Einbindung in die europäischen Strukturen eine wesentliche Rolle.

Sowohl die Interessenlage der EU selbst als auch die Konfrontation mit dem Wunsch dieser Staaten in die europäischen Strukturen eingebunden zu werden, machten eine eigene konsistente Strategie der EU gegenüber diesen Staaten erforderlich. Diese wurde mit der sich abzeichnenden Erweiterung der EU und der dann unmittelbaren Nachbarschaft zu beiden Staaten umso dringlicher.

Diese Zusammenhänge zeigen, dass die wirtschaftspolitische Strategie der EU gegenüber diesen Staaten nur einen Ausschnitt der Gesamtstrategie darstellt. Sie ist somit nicht autonom zu sehen, sondern in engem Zusammenhang mit den übrigen Feldern der Kooperation und Integration zu entwickeln.

### **1.1.2. Wirtschaftliche Stärkung und weltwirtschaftliche Einbindung der Nachfolgestaaten der Sowjetunion**

Wie bereits angedeutet ist die EU-Strategie gegenüber Russland und der Ukraine von mehreren wirtschaftlichen Motiven geprägt:

- Der Entwicklung stabiler und leistungsfähiger Wirtschaftspartner und damit sich entwickelnder Märkte vor der Tür der erweiterten EU.
- Der Einbindung dieser Staaten in die Weltwirtschaftsordnung zur Stabilisierung der Rahmenbedingungen für Handel und Direktinvestitionen. Erklärtes Ziel ist daher ihre Heranführung und die Mitgliedschaft in der WTO und eine verstärkte Zusammenarbeit in einem europäischen Wirtschaftsraum.
- Der Sicherung der Energieversorgung in Europa, die zu einem bedeutenden Teil auf Bezügen aus Russland und den Transportkapazitäten aus der Ukraine beruht, und bei denen die Zugänge zu den als relativ groß eingeschätzten und derzeit erschlossenen Reserven im kaspischen Raum eine bedeutende Rolle spielen.
- Während der freie Verkehr von Kapital wohl von beiden Seiten angestrebt wird, stellt die freie Wanderung von Arbeitskräften ein Problem dar, das sich mit der Erweiterung der EU erheblich verstärken wird. Dies zu lösen liegt vor allem im Interesse der Staaten der EU, die an die neuen Mitgliedstaaten grenzen.

Diese Fragen betreffen nicht nur die bisherige EU, sondern vor allem auch die Aufnahmekandidaten, die aufgrund ihrer unmittelbaren Nachbarschaft an einer entsprechenden Lösung und wirtschaftlich stabilen Nachbarstaaten, zu denen vor allem die Ukraine und Russland zählen, ein besonderes Interesse haben. Sie würden von aufstrebenden Märkten ihrer östlichen Nachbarn am meisten profitieren, und ihre Energieversorgung wäre erheblich sicherer. Ihnen ist daher auch vor allem daran gelegen, keine zusätzlichen



neuen wirtschaftlichen Grenzen nach Osten aufzubauen, wenn sie Mitglieder der EU werden.

### **1.1.3. Noch kein spannungsfreies Verhältnis zwischen den EU-Outs (Russland/Ukraine)**

Einbeziehen muss die EU in ihre Strategie aber auch die Beziehungen zwischen den beiden wichtigsten GUS-Staaten. Freundschaftliche und intensive Beziehungen zwischen diesen Staaten sind wichtige sicherheitsstabilisierende Faktoren. Sie dienen auch dem ungestörten Energietransport aus diesen Ländern, woran die EU ein besonderes Interesse hat.

Das Verhältnis zwischen diesen beiden Nachfolgestaaten der Sowjetunion ist noch immer nicht ganz frei von den Folgen der Trennung im Jahr 1992. Die von der Ukraine angestrebte Unabhängigkeit war lange nicht gesichert. In Russland wird die Ukraine vielfach noch als „nahes Ausland“ und als die „eigene Einflussosphäre“ betrachtet. Die Einbeziehung der Ukraine in europäische oder gar atlantische Sicherheitsstrukturen wird daher als besonders kritisch betrachtet. Selbst vor einer Neutralität wurde die Ukraine noch vor kurzem vom russischen Botschafter Tschernomyrdin gewarnt, und er hat das Unbehagen Russlands über eine ukrainische Politik der Distanzierung des Landes von Russland zum Ausdruck gebracht.<sup>1</sup> Auch unter Putin fällt es Russland offensichtlich immer noch schwer, der Ukraine die volle Souveränität zuzugestehen. Die russische Einflussnahme geht daher zeitweilig über die reine Verteidigung berechtigter Interessen gegenüber einem souveränen Staat hinaus. Die EU muss dies in ihre Überlegungen einbeziehen, wenn auch nicht in allen Ausprägungen akzeptieren.

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Ukraine und Russland sind weiterhin sehr eng. Russland ist immer noch der größte Handelspartner der Ukraine, deren Energieversorgung in hohem Maße von Russland abhängig ist.

Dagegen spielt die Ukraine im russischen Außenhandel keine dominierende Rolle mehr. Jedoch fließt ein großer Teil der Energieexporte Russlands nach Westeuropa durch das ukrainische Leitungsnetz. Dadurch entstehen wichtige gegenseitige wirtschaftliche Interessen und Abhängigkeiten.

Die Ukraine hält auch Distanz zur GUS, die von Russland in letzter Zeit offensichtlich wieder verstärkt als Integrationsinstrument, insbesondere im politischen und sicherheitspolitischen Bereich aktiviert wird. Sie ist nie Vollmitglied geworden und hält sich gerade im sicherheitspolitischen Bereich stark zurück. Im wirtschaftlichen Bereich ist sie jedoch an einer engeren Zusammenarbeit mit den GUS-Staaten interessiert.

---

<sup>1</sup> Vgl. Financial Times 12. 7. 2001. Tschernomyrdin ist nicht nur Botschafter in der Ukraine, sondern auch gleichzeitig „Sondervetreter des Präsidenten für die Entwicklung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen Russland und der Ukraine“. Die Ernennung Tschernomyrdins zum Botschafter in der Ukraine wurde von vielen Beobachtern als Versuch des Kremls interpretiert, seinen Einfluss auf die Ukraine wieder zu verstärken.

## 2. Wirtschaftliche Grundlagen einer Strategie für die EU-Outs

### 2.1. Handelsintegration noch ausbaufähig (Güter)

Die EU ist für Russland der wichtigste Handelspartner. Der Anteil der EU am Außenhandel Russlands überstieg im Jahr 2000 denjenigen der GUS, der ostmitteleuropäischen Länder und des Baltikums, dem traditionellen Handelsraum Russlands während der Sowjetära. Mit einem Drittel ist der Anteil beträchtlich, ohne Einbeziehung der GUS-Länder erreichte der Anteil sogar 40%, wobei der Anteil bei den russischen Importen den der Exporte übersteigt.

TABELLE 1

#### Außenhandel Russlands im Jahr 2000 (Mrd. US\$)

|               | Gesamthandel | Ohne GUS | EU   | EU am<br>Gesamthandel<br>in % | EU am Handel<br>ohne GUS<br>in % |
|---------------|--------------|----------|------|-------------------------------|----------------------------------|
| <b>Umsatz</b> | 136,6        | 111,1    | 47,7 | 34,9                          | 42,9                             |
| <b>Export</b> | 102,8        | 89,1     | 36,6 | 35,6                          | 41,1                             |
| <b>Import</b> | 33,8         | 22,0     | 11,1 | 32,8                          | 50,5                             |
| <b>Saldo</b>  | 69,0         | 67,1     | 25,6 |                               |                                  |

Nach der Zollstatistik

*Quelle.* Ekonomika i žizn', Nr. 27. Juli 2001, S. 3.

Dank der hohen Energiepreise erzielte Russland gegenüber der EU im Jahr 2000 einen Handelsbilanzüberschuss von 25 Mrd. USD.

Während bei den russischen Exporten der Einbruch von 1998 bereits wieder weit überkompensiert ist, wobei die stark gestiegenen Energiepreise eine dominierende Rolle spielen, haben die russischen Importe bis zum Jahr 2000 die Einbrüche noch nicht wieder ausgleichen können. Erst Anfang 2001 hat sich der Trend geändert. Die russischen Importe steigen nun schneller als die Exporte.

TABELLE 2

**Handel der EU mit Russland**  
Mio. €

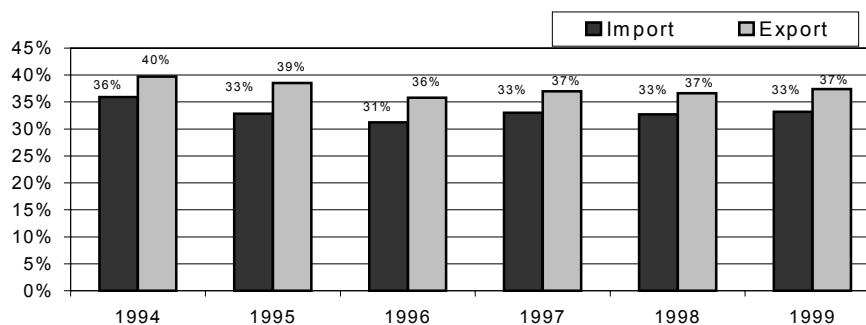
| Jahr | EU-Export | Zu-<br>wachs<br>in % | EU-Import | Zu-<br>wachs<br>in % | Handelsbilanz |
|------|-----------|----------------------|-----------|----------------------|---------------|
| 1995 | 14382,015 |                      | 20149,545 |                      | -5767,530     |
| 1996 | 17110,360 | 19                   | 22133,042 | 10                   | -5022,682     |
| 1997 | 23146,974 | 35                   | 25683,621 | 16                   | -2536,647     |
| 1998 | 19165,825 | -17                  | 21846,875 | -15                  | -2681,050     |
| 1999 | 13373,547 | -30                  | 24735,083 | 13                   | -11361,535    |
| 2000 | 16459,446 | 23                   | 41144,395 | 66                   | -24684,949    |

Quelle: EU, EC, The EU & Russia, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/intro/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/)

In den letzten Jahren ist allerdings keine weitere Handelsintegration zwischen Russland und der EU festzustellen. Die Anteile blieben weitgehend konstant. Verglichen mit den Beitrittsländern in Mitteleuropa ist Russlands Handelsanteil mit der EU aber noch gering. Polen, die Tschechische Republik, Ungarn und Slowenien wickeln etwa zwei Drittel ihres Handels mit der EU ab und die Slowakei, Rumänien und Bulgarien erreichen etwa 50%.

SCHAUBILD 1

**Russland: Anteile der EU am Gesamthandel (Export, Import)**



Russland ist im Gegensatz zu der Ukraine aber kein zu vernachlässigender Handelspartner der EU. Sein Anteil am gesamten Außenhandel der EU erreichte in 2000 3,3%. Wobei es bei den EU-Importen auf 4,4% und bei den Exporten auf 2,1% kam.

SCHAUBILD 2

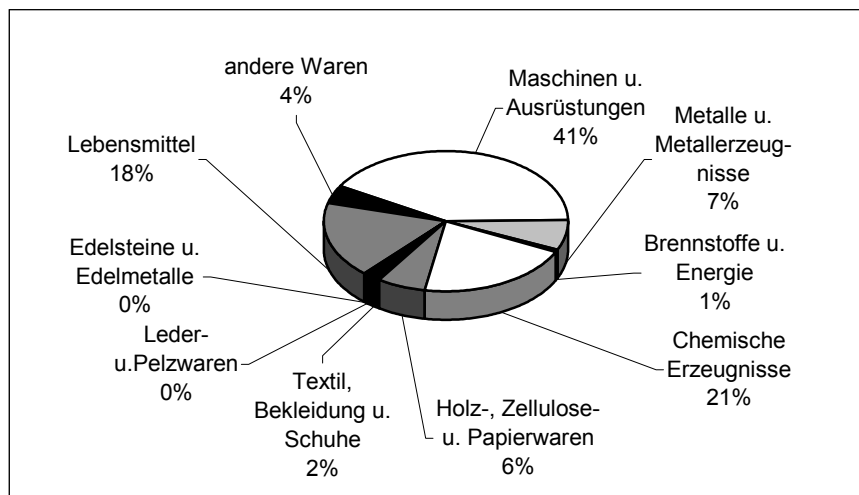
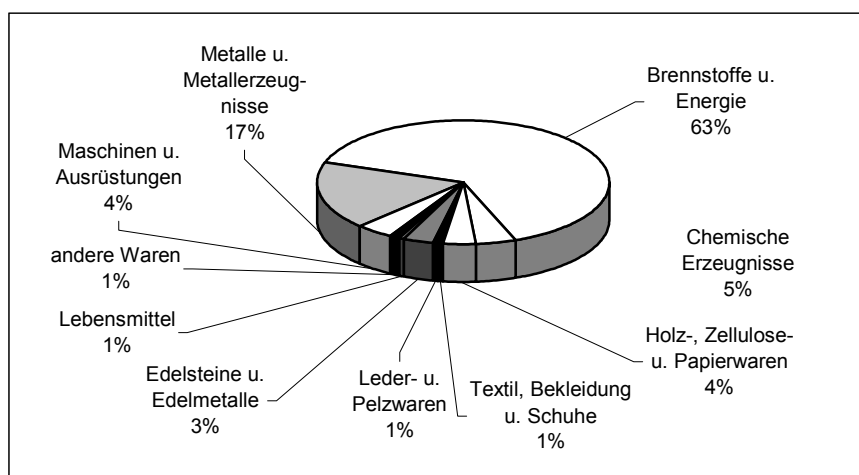
**Russland: Anteil der EU am Import, 2001 (in %)**

SCHAUBILD 3

**Russland: Anteil der EU am Export, 2001 (in %)**

Die Handelsstruktur mit der EU ist allerdings wenig ausgewogen. Allein Brennstoffe und Energie erreichten im Jahr 2000 63,8% an den russischen Exporten in die EU. Metalle stellten weitere 17,8% und chemische Produkte 4,6%. Textilien und Schuhe erreichten lediglich 0,7%. Maschinen und Ausrüstungen, die bei den Importen aus der EU 41,4 % stellen, erreichen bei den Exporten gerade einmal 4,1%.

Der europäische Markt ist der zentrale Markt für den russischen Energieexport und Russland ist der größte Lieferant für die EU. Dies zeigt, dass an stabilen und verlässlichen Handelsbeziehungen auf beiden Seiten ein vitales Interesse besteht.

Die Hauptpositionen des russischen Imports sind: Maschinen und Ausrüstungen (etwa 40-46%), Nahrungsmittel (16-18%), chemische und pharmazeutische Waren (15-22%), Kosmetik, Waren aus Plastik, Papier und Pappe, Kleidung und Schuhe, Möbel, Geräte und Instrumente.

TABELLE 3

**Handel der EU mit der Ukraine**  
Mrd. €

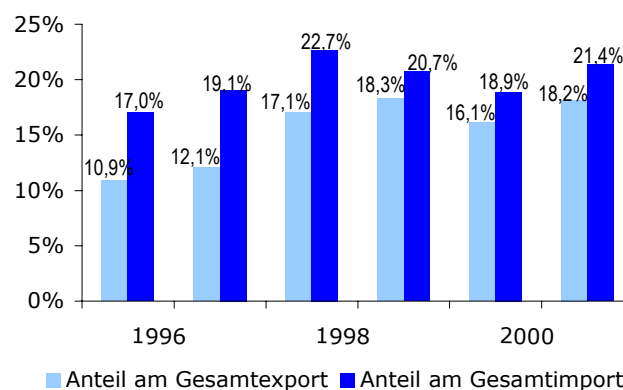
| Jahr  | EU-Export | jährlicher Zuwachs % | EU-Import | Jährlicher Zuwachs % | Handelsbilanz |
|-------|-----------|----------------------|-----------|----------------------|---------------|
| 1995  | 1,54      |                      | 2,25      |                      | 0,70          |
| 1996  | 1,46      | -5                   | 2,63      | 17                   | 1,17          |
| 1997  | 1,89      | 29                   | 3,44      | 31                   | 1,56          |
| 1998  | 2,24      | 19                   | 3,54      | 3                    | 1,30          |
| 1999  | 2,01      | -10                  | 2,54      | -30                  | 0,52          |
| 2000* | 2,09      | 35,4                 | 2,40      | 34,5                 | 0,37          |

\* erste neun Monate des Jahres

Quelle: [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ukraine/intro/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ukraine/intro/)

SCHAUBILD 4

**Anteil der EU-Länder am Ukrainischen Außenhandel**  
in %



Source: Derzhkomstat

Der Handel läuft noch nicht störungsfrei. Aufgrund von 13 Antidumpingmaßnahmen gehen russische Schätzungen von Verlusten von etwa 200 Mio. USD oder 0,75 – 1% des gesamten damaligen russischen Exports in die EU aus.<sup>2</sup> Insgesamt ist die Summe also nicht gravierend, für die betroffenen Branchen aber schmerzhaft. Obwohl die Antidumpingverfahren auch durch die Marktkenntnisse der russischen Lieferanten hervorgerufen werden, werden in Russland die Maßnahmen als überzogen betrachtet.

Der Anteil der EU am ukrainischen Außenhandel ist noch gering, obwohl die Umsätze erheblich steigen. Der Anteil der EU an den Gesamtexporten der Ukraine stieg von 10,9% in 1996 auf 16,1% in 2000. Bei den Importen sind die entsprechenden Zahlen 14,1% and 20,6%. Seit 1998 stagniert der Anteil jedoch. Für die Ukraine sind die GUS-Staaten und die baltischen Länder weiterhin die wichtigsten Handelspartner. Diese erreichten im Jahr 2000 ein Drittel bei den ukrainischen Exporten und nahezu 60% bei den Importen. Bei dem hohen Importanteil schlagen sich vor allem die enormen Energielieferungen aus Russland nieder.

TABELLE 4

**Ukraine: Regionalstruktur des Außenhandels**  
in %

|                         | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|
| <b>Export</b>           |      |      |      |      |      |
| EU                      | 10,9 | 12,1 | 16,9 | 18,3 | 16,1 |
| <b>GUS und Baltikum</b> | 54,1 | 40,7 | 35,1 | 29,5 | 33,0 |
| <b>Import</b>           |      |      |      |      |      |
| EU                      | 14,1 | 20,4 | 22,7 | 20,2 | 20,6 |
| <b>GUS und Baltikum</b> | 67,8 | 60,4 | 56,4 | 58,6 | 59,2 |

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Ukraine

Der Anteil der Ukraine am EU Außenhandel ist äußerst gering. Er beträgt lediglich 0,4%.

Auch die Ukraine hat einen, wenn auch geringen, Exportüberschuss in ihrem Handel mit der EU.

Die Zahlen zeigen, dass das Integrationsniveau dieser beiden Staaten gemessen an den Handelsanteilen weit hinter dem der mittelosteuropäischen Staaten zurückliegt und dass die Ukraine selbst von dem Integrationsgrad Russlands noch weit entfernt ist. Auch die Zuwachsraten im Handel mit der EU sind nicht so ausgeprägt wie sie nach dem Zusammenbruch des RGW mit den ostmitteleuropäischen Staaten waren.

<sup>2</sup> Angaben des Handelsministeriums, vgl.: *Borko, J.*, in: *Rossija – Evropejskij Sojuz: vyzovy vremeni i perspektivy sotrudnischestva.* - M., 2000. S.22; *Chromova, A.*, a.a.O., S.151.

Verantwortlich für die niedrige Handelsverflechtung zwischen den beiden Staaten und der EU ist primär die Warenstruktur der Exporte der beiden Staaten, bei denen die Energie-, Rohstoff- und Vormateriallieferungen dominieren. Mineralprodukte, einschließlich Energie und Metalle, erreichten noch etwa 70% bei den russischen Exporten in Nicht-GUS-Staaten.<sup>3</sup> Bei den Gesamtexporten der Ukraine bestand 1999 ebenfalls der überwiegende Teil aus Metallen (42,1%) und mineralischen Produkten (10,1%).<sup>4</sup> Im Handel mit der EU ist dieser Anteil sogar noch höher.

Wie die folgende Tabelle zeigt, wird die EU-Erweiterung eine Steigerung des Anteils der EU am Gesamthandel dieser beiden Staaten zwischen 6 und 8 Prozentpunkten bringen.

TABELLE 5

**Russland und Ukraine: Handel mit den CEFTA Staaten\***  
Anteil am Gesamthandel, in %

| Jahr | Russland** |        | Ukraine |        |
|------|------------|--------|---------|--------|
|      | Export     | Import | Export  | Import |
| 1995 | 8,6        | 6,4    | .       | .      |
| 1996 | 10,3       | 5,8    | 8,9     | 7,4    |
| 1997 | 10,2       | 6,3    | 9,1     | 7,7    |
| 1998 | 9,8        | 5,8    | 9,3     | 7,9    |
| 1999 | 9,9        | 4,9    | 8,7     | 6,1    |

\* Polen, Tschechische Republik, Slowakei, Slowenien, Rumänien, Ungarn

\*\*Ohne Slowenien

Quelle: Statistische Jahrbücher Russland und Ukraine

Da auch die Erweiterungskandidaten einen hohen Anteil ihrer Energie aus Russland über die Ukraine beziehen, wird die Energielastigkeit dieses Handels aber weiterhin bestehen bleiben.

Ohne eine entscheidende Verbesserung der Warenstruktur der Exporte dieser beiden Staaten und damit einer Ausdehnung des intraindustriellen Handels wird eine wesentliche Ausdehnung des Handels daher kaum möglich sein.

Insgesamt ist die Ukraine stärker außenhandelsabhängig als Russland. Ihre Exportintensität betrug 1999 fast 37% und die Importintensität lag bei knapp 38%. Die entsprechenden Werte für Russland sind 40% und 17%.

Der Handel mit den EU-Ländern ist dabei bei beiden Staaten mit unter 10% beteiligt. Lediglich die russischen Exporte in die EU übersteigen die Zehn-Prozentmarke erheb-

<sup>3</sup> Goskomstat Rossii, *Rossija v cifrach*, oficial'noe izdanie, 2000, Moskva 2000, p. 364.

<sup>4</sup> State Statistics Committee of Ukraine, *Statistical Yearbook of Ukraine for 1999*, Kiiv, 2000, p. 302.

lich, was vor allem auf die Energiexporte zurückzuführen ist. Bei den niedrigeren Energiepreisen vor 1999 lag auch diese Quote unter 10%.

Diese Werte zeigen, dass die Integration beider Staaten bereits einen durchaus bemerkenswerten Stand erreicht hat, dass die EU aber bei der gesamten Außenhandelsintegration noch keine dominierende Rolle spielt.

TABELLE 6

**Ukraine: Anteil des Außenhandels am BIP**  
in %

| <b>Handelsrichtung</b> | <b>1996</b> | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>1999</b> |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Export</b>          |             |             |             |             |
| gesamt                 | 32,3        | 28,4        | 30,2        | 36,8        |
| GUS                    | 16,6        | 11,1        | 10,0        | 10,3        |
| EU                     | 3,6         | 2,7         | 5,1         | 6,7         |
| CEFTA                  | 2,9         | 2,6         | 2,8         | 3,2         |
| <b>Import</b>          |             |             |             |             |
| Gesamt                 | 39,5        | 34,2        | 35,0        | 37,6        |
| GUS                    | 25,1        | 19,7        | 18,9        | 21,4        |
| EU                     | 6,2         | 6,7         | 7,6         | 7,6         |
| CEFTA                  | 2,9         | 2,6         | 2,8         | 2,3         |

*Quelle:* Ukrainian Economic Trends, May 2001, Statistisches Jahrbuch der Ukraine 1999, Statistisches Ministerium der Ukraine

TABELLE 7

**Russland: Anteil des Außenhandels am BIP**  
in %

| <b>Handelsrichtung</b> | <b>1996</b> | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>1999</b> |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Export</b>          |             |             |             |             |
| gesamt                 | 20,8        | 20,2        | 27,0        | 40,2        |
| GUS                    | 3,8         | 3,9         | 5,2         | 5,9         |
| EU                     | 6,5         | 6,7         | 8,8         | 13,4        |
| CEFTA                  | 2,1         | 2,0         | 2,6         | 4,0         |
| <b>Import</b>          |             |             |             |             |
| Gesamt                 | 11,3        | 12,5        | 16,5        | 16,9        |
| GUS                    | 3,5         | 3,3         | 4,5         | 4,8         |
| EU                     | 4,0         | 4,6         | 6,1         | 6,4         |
| CEFTA                  | 0,6         | 0,8         | 1,0         | 0,8         |

*Quelle:* Statistisches Jahrbuch Russlands, 2000, Russian Economic Trends, Vol. 9, Nummer 1, 2000.



## **2.2. Dienstleistungshandel noch wenig ausgebaut**

Die gesamten Dienstleistungsexporte der Ukraine beliefen sich 1999 auf 3,614 Mrd. USD. Dem standen lediglich 1,113 Mrd. USD Importe gegenüber.<sup>5</sup> Der hohe Überschuss von 2,5 Mrd. USD ist vor allem auf die hohen Einnahmen aus dem Transit von Energieträgern aus Russland nach Mittel- und Westeuropa zurückzuführen. Etwa 60% der Dienstleistungsexporte erscheinen daher auch unter dem Posten "andere Transporte". Ungefähr 90% Prozent des von Russland in die EU gelieferten Gases kommt durch Leitungen, die über das Territorium der Ukraine führen. Die Volumina bewegen sich stabil bei 110-115 Mrd. cbm (von 1994-2000).

Die Tatsache, dass die Ukraine das bedeutendste Transitland für Öl und Gas für Russland und die mittelasiatischen Staaten ist, prägt nicht zuletzt auch die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine. Auch der Transit von Öl hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. Mit der Fertigstellung der Ölpipeline Odessa-Brody (40 Mio. t Kapazität) erhöht sich die Möglichkeit der Ukraine, diese Transitrolle weiter zu gewährleisten.

Die in den letzten Jahren nicht gerade geschickte Energiepolitik der Ukraine hat Überlegungen zum Bau von alternativen Transportwegen, die ihr Territorium umgehen, provoziert. Sowohl die Lieferanten als auch die Abnehmer sind an einer Diversifizierung der Transportwege interessiert. Für die Ukraine kann dies aber einen erheblichen Ausfall potentieller Transiteinnahmen bedeuten. Sie sollte daher eine enge Zusammenarbeit sowohl mit den Lieferanten und den Abnehmern anstreben, damit das Vertrauen in ihre Zuverlässigkeit gestärkt werden kann. Eines der geeigneten Instrumente dafür ist die Europäische Energiecharta.

Angesichts der Bedeutung der Energietransporte ist daher nicht verwunderlich, dass 63% der Dienstleistungsexporte und 23% der -importe auf die GUS-Länder entfallen. Mit den in der ukrainischen Statistik aufgeführten zehn EU-Staaten werden lediglich 518 Mio. USD oder 14% der Exporte sowie 232 Mio. USD, rd. 20 % der Importe abgewickelt.

Die Tabelle 8 zeigt, dass die Ukraine auch im Dienstleistungsverkehr mit der EU einen Überschuss erzielt. Insgesamt ist aber wie beim Warenverkehr die Verbindung mit der EU noch nicht so ausgeprägt wie mit den GUS-Staaten. Auch hier ist eine Ausrichtung nach Westen noch nicht in dem Maße erfolgt, wie dies bei den ostmitteleuropäischen Staaten der Fall ist. Im Gegensatz zum Handel sind beim Dienstleistungsverkehr neben Deutschland insbesondere Großbritannien und Belgien herausragende Partner in der EU. Frankreich fällt dagegen zurück.

---

<sup>5</sup> Die Angaben für den Dienstleistungsverkehr der Ukraine in der Zahlungsbilanz der Zentralbank und im Statistischen Jahrbuch weichen stark voneinander ab. So weist das Statistische Jahrbuch für 1999 Exporte über 3,614 Mrd. USD aus, die Zahlungsbilanz 3,869 Mrd. USD; die Importe lt. Stat. Jahrbuch waren 1,113 Mrd. US\$, lt. Zahlungsbilanz dagegen 2,292 Mrd. US\$. In der Zahlungsbilanz fällt auf, dass rd. 50 % der Importe nicht zugeordnet werden können [unter "andere Importe" firmieren]. Allerdings wird die Aufschlüsselung auf einzelne Länder nur im Stat. Jahrbuch vorgenommen. Deshalb sind die Zahlen für den Dienstleistungsverkehr daraus entnommen.

TABELLE 8

**Dienstleistungsverkehr der Ukraine mit EU-Ländern 1999**  
(Mio. US\$)

|                        | Export       | Import       |
|------------------------|--------------|--------------|
| Österreich             | 55,4         | 16,8         |
| Belgien                | 60,4         | 21,1         |
| Vereinigtes Königreich | 137,6        | 74,5         |
| Griechenland           | 36,1         | 8,1          |
| Irland                 | 32,6         | 3,3          |
| Spanien                | 7,9          | 6,1          |
| Italien                | 40,2         | 7,0          |
| Niederlande            | 21,4         | 23,7         |
| Deutschland            | 99,9         | 58,1         |
| Frankreich             | 26,3         | 12,8         |
| <b>Gesamt (EU-10)</b>  | <b>517,9</b> | <b>231,5</b> |

*Quelle:* Statistisches Jahrbuch der Ukraine

Gemessen am Umsatz mit der EU werden mit den 6 in der Tabelle angeführten Beitrittsländern relativ hohe Umsätze erzielt – knapp 5% der Exporte entfallen auf diese. Auffallend ist die Bedeutung Zyperns, das unter allen hier betrachteten EU-Mitglieds- und Beitrittsländern bei den Importen an dritter Stelle rangiert. Dies dürfte sowohl mit der Auslagerung von Transportkapazitäten als auch mit der Inanspruchnahme von Dienstleistungen zusammenhängen, was auch die Direktinvestitionsströme nahe legen.

TABELLE 9

**Dienstleistungsverkehr der Ukraine mit EU-Beitrittsländern 1999**  
(Mio. US\$)

|                       | Export       | Import      |
|-----------------------|--------------|-------------|
| Zypern                | 63,4         | 14,3        |
| Malta                 | 26,5         | 1,3         |
| Polen                 | 34,8         | 12,8        |
| Slowakei              | 9,0          | 5,8         |
| Ungarn                | 32,4         | 6,7         |
| Tschechische Republik | 9,8          | 7,0         |
| <b>Gesamt</b>         | <b>175,9</b> | <b>47,9</b> |

*Quelle:* Statistisches Jahrbuch der Ukraine

Russlands gesamter Dienstleistungsverkehr mit dem Ausland ist viel höher als der ukrainische.

TABELLE 10

**Dienstleistungsverkehr Russlands**  
(Mrd. US\$)

|                | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | 2000   |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Exporte</b> | 10,567 | 13,281 | 14,080 | 12,371 | 9,040  | 9,632  |
| <b>Importe</b> | 19,970 | 18,406 | 18,829 | 16,222 | 12,829 | 17,351 |
| <b>Saldo</b>   | -9,403 | -5,125 | -4,749 | -3,851 | -3,789 | -7,719 |

*Quelle:* Statistisches Jahrbuch der Russischen Föderation, Russische Zentralbank

Die Importe von Dienstleistungen übersteigen die Exporte deutlich, was zu einem hohen negativen Saldo im Dienstleistungsverkehr mit dem Ausland führt. Nachdem der negative Saldo in der Dienstleistungsbilanz von 1995 bis 1999 stetig rückläufig war, hatte sich das Defizit 2000 gegenüber dem Vorjahr wieder auf rd. 7,7 Mrd. USD verdoppelt. 1999 wurden rd. 21% des Dienstleistungsverkehrs mit den Ländern der GUS abgewickelt. Hier spiegeln sich u. a. die Ausgaben für die Transitleistungen der Ukraine und der baltischen Länder wider. Ein wesentlicher Teil des Dienstleistungsverkehrs betrifft den Tourismus. Dieser dürfte mit der EU besonders ausgeprägt sein.

Die von Eurostat vorliegenden Zahlen zeigen, dass der Anteil der EU bei den russischen Dienstleistungsexporten bei 29% und bei den Importen bei 16% liegt.

TABELLE 11

**Dienstleistungsverkehr Russlands mit der EU**  
(Mrd. ECU/EURO)

|                                 | 1997  | 1998  | 1999  |
|---------------------------------|-------|-------|-------|
| <b>Export</b>                   | 3,681 | 3,730 | 3,164 |
| <b>Anteil am ges. EU-Import</b> | 1,8   | 1,7   | 1,4   |
| <b>Import</b>                   | 4,216 | 3,694 | 3,123 |
| <b>Anteil am ges. EU-Export</b> | 1,9   | 1,6   | 1,3   |

*Quelle:* Eurostat

Der Anteil Russlands am gesamten Dienstleistungsverkehr der EU ist mit 1,3% bei den Dienstleistungsexporten und 1,4% bei den Dienstleistungsimporten relativ gering. Die bereits beim Warenverkehr deutlich ausgeprägte Asymmetrie in der Bedeutung des Handels für die beiden Partner prägt also ebenfalls das Bild der Dienstleistungsbilanz.

Bei den Dienstleistungen ist in Zukunft der Ausbau der Transportinfrastruktur von gemeinsamem Interesse. Im Rahmen der mit der EU abgestimmten Politik kommt dabei der Entwicklung der transeuropäischen Transportkorridore eine entscheidende Bedeutung zu. Im Juli 1997 haben sich die EU-Mitgliedstaaten und die Länder Mittel-, Ost- und Südosteuropas sowie der GUS in Helsinki auf ein gesamteuropäisches Verkehrsvorhaben geeinigt. Dort wurden neun gesamteuropäische Korridore festgelegt, die Straßen und Schienenwege, wie auch den Transport auf der Donau betreffen. An Maßnahmen sind der Ausbau der Verkehrswege und der Grenzstationen vorgesehen. Nach neuestem Stand sollen in diese Projekte folgende die beiden hier betrachteten Partnerstaaten betreffenden Projekte in die Planung aufgenommen werden.<sup>6</sup>

- Berlin-Warschau-Minsk-Moskau
- Berlin-Dresden-Wroclaw-Katowice-Krakau-Lwiw-Kiew
- Venedig-Triest-Budapest-Lwiw
- Helsinki-Alexandropoli mit einem Abzweig nach Odessa und nach Kaliningrad

Die EU ist bereit, sich an den Projekten im Rahmen von TACIS und Interreg zu beteiligen. Die bisher im Rahmen von TACIS bereitgestellten Mittel werden als viel zu gering betrachtet. Es waren insgesamt für Russland 147,17 Mio. € in 1991-1999. Auf 1999 entfielen davon nur 6,5 Mio. €.

In Russland wird bemängelt, dass das Konzept auf Seiten der EU noch nicht voll entwickelt sei. Die Europäer suchten auch bei den großen Ost-West-Achsen noch alternative Routen. Insbesondere das Konzept der neuen Seidenstrasse scheint in Russland als eine Strategie der Umgehung Russlands gedeutet zu werden. (hier sind mehrere Modifikationen der „Großen Seidenstrasse“ über Türkei, Iran usw. nach China und Südostasien im Gespräch).

### **2.3. Geringer Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen<sup>7</sup>**

Für die langfristigen Wirtschaftsbeziehungen sind die ausländischen Direktinvestitionen eine entscheidende Größe. Diese werden hier daher als Indikator für die Verflechtung mit der EU ebenfalls herangezogen. Für beide Staaten sind die EU-Mitgliedstaaten die

---

<sup>6</sup> Vgl. u. a. vwd Russland, 26. 11. 2001.

<sup>7</sup> Zu der Entwicklung der Kapitalbeziehungen auch der Ukraine und Russlands siehe V. Vincentz, Entwicklung und Tendenzen der osteuropäischen Bankensysteme und Kapitalmärkte. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, 2001, wird demnächst veröffentlicht.

größten ausländischen Investoren.<sup>8</sup> Zu den sieben wichtigsten Investoren in Russland zählen fünf EU-Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Niederlande), sie investierten bis zum Ende 2000 48% der gesamten ausländischen Investitionen (einschließlich Portfolio) in Russland. Allerdings betrug ihr Anteil an den Direktinvestitionen nur 24%.<sup>9</sup> Mit 39,4% ist die EU aber trotzdem einer der größten Investoren in Russland.

Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass es sich bei den für Zypern ausgewiesenen hohen Direktinvestitionen (3,224 Mrd. USD-\$, was dieses Land auf Platz 3 bringt und insgesamt mehr ist als für Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien zusammen) vermutlich um Kapital russischer Herkunft handelt, in diesem Sinne also nicht als eigentliche ausländische Direktinvestitionen zu betrachten ist.

Insbesondere gemessen an den ostmitteleuropäischen Staaten sind die ausländischen Direktinvestitionen in Russland aber noch gering. Nach Angaben der EBRD erreichen die kumulierten FDI von 1989-2000 in Russland gerade einmal 69 USD pro Kopf der Bevölkerung, während es in der Tschechischen Republik 2 102 USD und in Ungarn 1 964 USD sind. Aber auch in Estland, einer früheren Sowjetrepublik, sind sie inzwischen auf 1 400 USD gestiegen.<sup>10</sup> Dies zeigt auch die bisher noch geringe Attraktivität des Standortes Russland.

TABELLE 12

**Russland: Ausländische Direktinvestitionsströme**  
(Mrd. US\$)<sup>11</sup>

|                       | 1985–95* | 1997  | 1998  | 1999  | 2000   | Anteil EU** |
|-----------------------|----------|-------|-------|-------|--------|-------------|
| <b>In das Inland</b>  | 0,415    | 6,638 | 2,761 | 3,309 | 2,704  | 39,4 %      |
| <b>In das Ausland</b> | 0,055    | 2,597 | 1,011 | 1,963 | 3,050  |             |
| <b>Saldo</b>          | 0,360    | 4,041 | 1,750 | 1,346 | -0,346 |             |

*Quelle:* UNCTAD, World Investment Report 2001, \*jährlicher Durchschnitt, \*\*Anteil der EU an den gesamten ADI 2000

<sup>8</sup> Vgl. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 27, Juli 2001, S. 2.

<sup>9</sup> Angaben von Goskomstat.

<sup>10</sup> EBRD, Transition Report 2001, S. 68.

<sup>11</sup> Anmerkung zu den Angaben der UNCTAD: Für 2000 werden die ADI in Russland mit 2,704 Mrd. USD angegeben; im Anhang, der die Aufteilung auf einzelne Länder und –gruppen vornimmt, werden dagegen 4,429 Mrd. US\$ genannt – als Quelle werden die Finanzierungszusagen lt. Goskomstat angegeben. Hier wurde der Anteil der EU an den 4,429 Mrd. \$ errechnet. Im Statistischen Jahrbuch sind um ein Vielfaches höhere Werte als in den hier genannten Statistiken ausgewiesen. Dort sind auch Portfolioinvestitionen enthalten. Im Stat. Jahrbuch wird der Anteil der EU nicht ausgewiesen, sondern nur die 6 wichtigsten Länder der EU, deren Anteil zwischen 27,7 % (1995) bis 60 % (1998) variiert.

Von 1995 bis 1997 haben die Zuflüsse von FDI in Russland erheblich zugenommen. Der Schock von 1998 konnte aber noch nicht wieder überwunden werden. Das hohe Niveau von 1997 wurde noch nicht wiedererreicht. Erstaunlich ist auch, dass sich der Zuflussüberschuss kontinuierlich abbaute und in 2000 erstmals mehr FDI aus Russland abfließen als zufließen.<sup>12</sup> Angesichts der Kapitalknappheit im Lande zeugt dies von weiterhin erheblichen Problemen Russlands als Investitionsstandort. Dies kommt auch in dem geringen Anteil an den gesamten aus der EU abfließenden FDI zum Ausdruck.

TABELLE 13

**EU – Russland: Bestand und Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen**  
(Mio. ECU/€)

|   | 1995 | 1996 | 1997  | 1998  | 1999  | 2000  |
|---|------|------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Zufluss von EU-FDI nach Russland</b>         | 314  | 576  | 1.723 | 435   | 1.086 | 1.500 |
| <b>Anteil an ges. FDI der EU in %</b>           |      |      | 1,6   | 0,2   | 0,3   |       |
| <b>Bestand an FDI der EU in Russland</b>        |      |      | 2.419 | 2.803 | 3.145 |       |
| <b>Russische FDI-Zuflüsse in die EU</b>         |      |      | 293   | 34    | 566   |       |
| <b>Anteil an den gesamten EU-Zuflüssen in %</b> |      |      | 0,6   | 0,03  | 0,5   |       |
| <b>Bestand der FDI Russlands in der EU</b>      |      |      | 2.456 | 1.984 | 2.550 |       |

*Quelle:* Eurostat

Während die EU für Russland eine bedeutende Quelle für FDI ist, ist der Anteil Russlands sowohl an den gesamten FDI der EU als auch als Herkunftsland von FDI in der EU sehr gering. Auch hier kommt die schon im Handel und Dienstleistungsverkehr angetroffene Asymmetrie erneut zum Ausdruck.

Auch in der Ukraine sind die europäischen Direktinvestitionen noch äußerst gering. Nicht zuletzt deshalb wurde beschlossen, die ukrainischen Gesetze an die europäischen anzupassen. Bisher ist die Ukraine für ausländische Investoren und damit auch für europäische relativ wenig interessant. Innerhalb der GUS liegen hinter der Ukraine nur noch Belarus, Tadschikistan, und Uzbekistan.<sup>13</sup>

Die UNCTAD-Statistik gibt einen Überblick über den zeitlichen Verlauf der Zuflüsse von FDI.

<sup>12</sup> In der Tendenz stimmen diese Angaben mit denjenigen der EBRD im Transitionreport 2001, S. 68 überein.

<sup>13</sup> Vgl. EBRD Transition Report, 1999 und 2000, S. 68 So betrug der Gesamtzufluss an FDI von 1989 bis 2000 in der Ukraine lediglich 3,336 Mrd. USD, was Pro Kopf 68 USD entspricht. Bei Russland waren diese Werte 9,998 Mrd. USD bzw. 69 USD. Dass allein das kleine Ungarn mit 19,7 Mrd. USD bzw. 1 964 USD erhielt, zeigt den großen Unterschied in der Attraktivität der Standorte.

TABELLE 14

**Ukraine: Ausländische Direktinvestitionsströme**  
(Mio. US\$)

|                       | 1985 – 95* | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2000 - EU |
|-----------------------|------------|------|------|------|------|-----------|
| <b>In das Inland</b>  | 75         | 624  | 743  | 496  | 595  | 208       |
| <b>In das Ausland</b> | 2          | 42   | -4   | 7    | 1    | -         |
| <b>Saldo</b>          | 73         | 582  | 747  | 489  | 594  | -         |

Quelle: UNCTAD, World Investment Report 2001, \* jährlicher Durchschnitt

Der Zufluss von ADI in die Ukraine war von 1985 bis 1995 mit durchschnittlich 75 Mio. US\$ p.a. außerordentlich gering. Danach haben sich die Investitionsströme zwar verstärkt, blieben aber auf einem vergleichsweise sehr niedrigem Niveau – 2000 konnte die Ukraine nur 2,3% der ADI in Mittel- und Osteuropa attrahieren. Mit 68 USD pro Kopf kumulierter FDI Zuflüsse liegt die Ukraine praktisch gleichauf mit Russland. Der Standort Ukraine leidet also ebenfalls unter erheblichen Mängeln.

Selbst im Vergleich mit den bescheidenen ADI in der Ukraine stellen die Direktinvestitionen der ukrainischen Wirtschaft im Ausland eine zu vernachlässigende Größe dar. 1999 und 2000 wurden zusammen nur 8 Mio. US\$ im Ausland investiert.

TABELLE 15

**EU –Ukraine: Ausländische Direktinvestitionsströme**  
(Mio. ECU/€)

|   | 1997  | 1998 | 1999 |
|---|-------|------|------|
| <b>FDI der EU in der Ukraine</b>                | 135   | 166  | 127  |
| <b>Anteil an ges. FDI der EU in %</b>           | 0,1   | 0,1  | 0,04 |
| <b>FDI der Ukraine in der EU</b>                | 1     | 19   | 26   |
| <b>Anteil an ges. EU-Zuflüssen von FDI in %</b> | 0,002 | 0,02 | 0,02 |

Quelle: Eurostat

Der Anteil der EU an den ADI in der Ukraine lag 2000 bei 208 Mio. US\$ oder 35 %. Dies zeigt, dass die EU einer der bedeutendsten Investoren in der Ukraine ist.

Die kumulierten ADI in der Ukraine beliefen sich nach Angaben des Statistischen Jahrbuches der Ukraine Ende 2000 auf 3,248 Mrd. US\$. Bedeutendster Investor waren die USA, die 590 Mio. US\$ auf sich vereinigen. Die 7 wichtigsten EU-Länder (Niederlande, UK, Deutschland, Österreich, Italien, Schweden und Irland) kommen zusammen auf 1,06 Mrd. US\$ oder knapp 33%.

Die EU hält an den kumulierten ADI der Ukraine im Ausland Ende 2000 nur einen unbedeutenden Anteil; 80% der ukrainischen Direktinvestitionen flossen nach Panama, Vietnam und Russland.

TABELLE 16

**Kumulierter Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen  
in die Ukraine, 31. Dezember 2000**

|                  | <b>FDI, USD<br/>Mio.</b> | <b>Anteil am gesamten<br/>Zufluss, %</b> |
|------------------|--------------------------|--|
| <b>Total</b>     | <b>3865.52</b>           | <b>100</b>                               |
| Austria          | 126.32                   | 3.27                                     |
| Belgium          | 23.28                    | 0.60                                     |
| Denmark          | 10.90                    | 0.28                                     |
| Luxemburg        | 10.65                    | 0.28                                     |
| Netherlands      | 361.77                   | 9.36                                     |
| Finland          | 8.89                     | 0.23                                     |
| France           | 40.87                    | 1.06                                     |
| Germany          | 237.91                   | 6.15                                     |
| Greece           | 25.28                    | 0.65                                     |
| Portugal         | 0.92                     | 0.02                                     |
| Ireland          | 94.01                    | 2.43                                     |
| Italy            | 72.34                    | 1.87                                     |
| Spain            | 29.08                    | 0.75                                     |
| Sweden           | 73.98                    | 1.91                                     |
| UK               | 299.36                   | 7.74                                     |
| <b>EU, total</b> | <b>1415.54</b>           | <b>36.62</b>                             |

Quelle: Derzhkomstat

Strukturell ist die Nahrungsmittelindustrie das Hauptziel der ausländischen Direktinvestitionen in der Ukraine. Diese Zuflüsse erfolgten vor allem im Rahmen der Privatisierung. Die Nahrungsmittelindustrie ist fast ganz privatisiert. Ein weiterer Anteil von fast 20% floss in den Binnenhandel und die Infrastruktur.



TABELLE 17

**Strukturelle Verteilung der EU-Direktinvestitionen in der Ukraine**  
31. Dezember 2000

|                                       | <b>% of total</b> |
|---------------------------------------|-------------------|
| <b>All sectors</b>                    | <b>100</b>        |
| Industry                              | 74.41             |
| Electricity, fuel and atomic industry | 0.94              |
| <i>Ferrous metal</i>                  | 0.77              |
| <i>Non-ferrous metal</i>              | 1.35              |
| <i>Chemical and petrochemical</i>     | 4.99              |
| <i>Machine-building</i>               | 10.93             |
| <i>Wood-processing</i>                | 4.61              |
| <i>Construction materials</i>         | 1.44              |
| <i>Light industry</i>                 | 2.50              |
| <i>Food industry</i>                  | <b>44.08</b>      |
| <i>Medical industry</i>               | 1.06              |
| Agriculture                           | 1.93              |
| Transport and telecommunications      | 5.71              |
| Building                              | 3.61              |
| Internal trade                        | <b>19.37</b>      |
| External trade                        | 0.93              |
| Health and tourism                    | 0.73              |
| Finance and insurance                 | 8.96              |

*Quelle:* Derzhkomstat

### 3. Wirtschaftliche Integrationspolitik

#### 3.1. Politik der EU und ihrer Mitgliedstaaten

##### 3.1.1. Kontinuierliche Entwicklung der Instrumente der EU-Politik

###### 3.1.1.1. Sicherheitspolitische Erwägungen und Energiesicherung dominieren

Wie oben gezeigt, haben die EU-Staaten mit dem Zerfall der Sowjetunion begonnen, aus sicherheits- aber auch aus wirtschaftspolitischen Erwägungen, die neuen Staaten bei deren inneren Stabilisierung, der Vermeidung von Konflikten zwischen den Staaten und der Eindämmung der Gefahr der Verbreitung von Atomwaffen, dem Aufbau einer Demokratie und einer Marktwirtschaft zu unterstützen. Als weiteres Motiv kam die Sicherung einer günstigen und zuverlässigen Energieversorgung hinzu.

Bereits aus dieser Zielsetzung, wie auch aus dem Potential der Staaten und ihrer geographischen Lage sowie ihrer eigenen politischen Stellung zur EU ergaben sich für die EU-Politik Differenzierungen in den Strategien gegenüber den EU-Outs östlich der EU. Allein aufgrund der Größe, des militärischen Potentials und des Energiereichtums (Russland ist einer der wichtigsten Energielieferanten der EU) wurde der Zusammenarbeit mit Russland hohe Priorität eingeräumt. Gleichzeitig wurde aber auch den neu entstandenen Staaten, deren Existenz insbesondere unter sicherheitspolitischen Aspekten je nach ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung stabilisierend oder destabilisierend wirken kann, eine wichtige politische Bedeutung zugemessen.

Sowohl Russland (Energielieferant) als auch die Ukraine, der größte Nachfolgestaat der UdSSR nach Russland auf europäischem Boden (Transitland für die Energieströme), spielen bei der sicheren Energieversorgung Europas eine zentrale Rolle.

Diese Überlegungen waren Grundlage der wirtschaftspolitischen Strategie der EU gegenüber diesen Staaten. Eine Integrationsstrategie im Sinne einer engeren Einbindung in den Vertiefungs- und Erweiterungsprozess der EU in Form der Teilhabe als assoziiertes oder gar Vollmitglied erhielt in dem Konzept allein schon aufgrund der nicht erkennbaren Voraussetzungen in den GUS-Staaten keinen großen Stellenwert.

Überlegungen zu einer Strategie wie mögliche negative wirtschaftliche Effekte aufgrund der Osterweiterung der EU für diese Staaten, sofern sie überhaupt eintreten sollten, vermieden werden können, wurden verständlicherweise erst thematisiert, als der Prozess der Erweiterung realistische Formen annahm.

Die EU-Strategie wurde in einseitige Maßnahmen, wie auch vertragliche Regelungen mit den Partnerstaaten gefasst. Bei beiden Staaten spielen dabei dieselben Instrumente die zentrale Rolle.

Die Beziehungen zwischen der EU auf der einen und Russland und der Ukraine auf der anderen Seite stützen sich von Seiten der EU im wesentlichen auf folgende rechtliche Regelungen und Dokumente:<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Daneben existieren weitere Dokumente, die sich aber überhaupt nicht mit wirtschaftlichen Fragen beschäftigen, wie z. B. die auf dem Gipfel in Paris angenommene „Declaration on strengthening dialog and cooperation on political and security issues in Europe“ (Europe N 5/12, May 2001, Special feature, p.1)

- TACIS – Technisches Hilfsprogramm der EU für die GUS und die Mongolei;
- Partnerschafts- und Kooperationsprogramm (PCA) mit der Ukraine, das am 14. Juni 1994 unterzeichnet wurde und seit 1. März 1998 in Kraft ist; Partnerschafts- und Kooperationsprogramm (PCA) mit Russland, das am 24.06.1994 unterzeichnet wurde und seit 1. 12. 1997 in Kraft ist;
- Die „Gemeinsame Strategie der EU“ in Bezug auf Russland von 4.06.1999 (für die Periode 1999-2003) und die Gemeinsame Strategie der EU in Bezug auf die Ukraine vom (für die Periode 1999-2003) vom 11. Dezember 1999.
- Stahlabkommen
- Textilabkommen

Daneben bestehen weitere Vereinbarungen auf einzelnen Gebieten. Bei Russland zählen dazu z. B. die Gemeinsame Erklärung von Putin, Chirac und Prodi über die Zusammenarbeit in der Energiewirtschaft, die Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland auf dem Gebiet der Wissenschaft und Technologie (unterschrieben in Brüssel am 16.11.2000) u.a., die die generellen Bestimmungen des PCA konkretisieren und weiter entwickeln.

### *3.1.1.2. TACIS-Programm leistet frühzeitig Unterstützung<sup>15</sup>*

Zunächst stand die Überwindung der akuten Notlage (Hilfsprogramme) und die Unterstützung der Transformation mit Hilfe des TACIS-Programms im Vordergrund der europäischen Politik gegenüber den Nachfolgestaaten der UdSSR und damit auch Russlands und der Ukraine. Es umfasst alle GUS-Staaten und die Mongolei. Damit hat sich die EU ein umfassendes Instrument geschaffen, mit dem die technische Unterstützung des Reformprozesses in diesen Staaten erfolgen kann. TACIS erfüllt die Funktion, die zuvor PHARE für Ostmitteleuropa zugewiesen worden war. Nach dem Abschluss der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCAs) ist TACIS eines der wichtigsten Instrumente zu ihrer Umsetzung im Bereich der technischen Hilfe. Das TACIS-Programm muss sich jedoch den Entwicklungen und damit dem Bedarf in den Empfängerländern anpassen. Nach der neuen Ratsverordnung vom Jahr 2000 soll TACIS auf folgenden Gebieten Aktivitäten entfalten, womit das Tätigkeitsfeld entsprechend der vorangegangenen Kritik an der zu starken Zersplitterung der Mittel und der dominierenden Ausrichtung auf technische Hilfeleistung stärker auf spezielle Bereiche fokussiert wurde. Die Schwerpunkte liegen nun bei:

- Institutionelle, rechtliche und administrative Reformen;
- Privater Sektor und wirtschaftliche Entwicklung;

---

<sup>15</sup> In dieser Studie werden die TACIS-Programme nicht in ihrer Effizienz bewertet. Evaluierungen von Programmen sind auf der WEB-Seite der Kommission enthalten. Ein wesentlicher Kritikpunkt ist etwa, dass TACIS lange Zeit zu stark auf technische Hilfe ausgerichtet war.

- Konsequenzen der Veränderungen in der Gesellschaft und des infrastrukturellen Netzwerks
- Umweltschutz
- Ländliche Wirtschaft
- Nukleare Sicherheit

Diese Konzentration ist zu begrüßen, weil TACIS bisher mit den zur Verfügung stehenden Mitteln das vorgegebene Spektrum nicht abdecken konnte und sich damit nach Ansicht vieler Beobachter verzettelte. Die jetzt abgegrenzten Felder sind wichtige Bereiche für die Stabilisierung der Gesellschaft und der Wirtschaft in diesen Ländern. Eine Heranführungsstrategie an die EU-Strukturen, wie sie von einigen Partnerstaaten gewünscht wird, ist darin aber direkt nicht erkennbar. Allerdings helfen die Schaffung einer funktionierenden Marktwirtschaft und die juristische Beratung sowie die Ausbildungsprogramme auch, die Voraussetzungen für eine engere Verflechtung mit der EU zu schaffen und z. B. den Weg für ein Freihandelsabkommen zu ebnen.

TABELLE 18

**Stand der TACIS-Programme im August 2001**

|                                  | Indikativprogramm | Aktionsprogramm |
|----------------------------------|-------------------|-----------------|
| <b>Land</b>                      |                   |                 |
| Armenien                         | 2000/2003         | 2000            |
| Azerbaidžan                      | 2000/2003         | 2000            |
| Belarus                          | 2000/2003         | 2000            |
| Georgien                         | 2000/2003         | 2000            |
| Kazachstan                       | 2000/2003         |                 |
| Kyrgystan                        | 2000/2003         |                 |
| Moldova                          | 2000/2003         |                 |
| Russland                         | 2000/2003         | 2000            |
| Ukraine                          | 2000/2003         | 2000            |
| Uzbekistan                       | 2000/2003         | 2000            |
| <b>Mehr-Länderprogramme</b>      |                   |                 |
| Grenzüberschreitende Kooperation | 2000/2003         | 2000            |
| Regionalkooperation              | 2000/2003         | 2000            |
| Nukleare Sicherheit              | 2000/2003         | 2000            |
| Programm für kleine Projekte     | -                 | 2000            |
| Tempus-Programm                  | -                 | 2000            |

Quelle: EU, external relations, The EU the countries of Eastern Europe and Central Asia, TACIS programme – Overview, [Http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/tacis/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/index.htm)

In Kernprogramm von TACIS sollen vor allem größere Projekte realisiert werden. (Russland und Ukraine mindestens 2 Mio. €, die anderen Staaten 1 Mio. €). Daneben existieren Programme für kleinere Projekte innerhalb TACIS.

Für die Durchführung der Programme werden 3-4jährige Indikativprogramme ausgearbeitet, die die Prioritäten für die Zusammenarbeit festlegen. Konkretisiert werden diese durch für Russland und die Ukraine jährliche, für die anderen Staaten zweijährige Aktionsprogramme, in denen auch die für die Projekte zur Verfügung stehenden Mittel genau festgelegt werden.

Länderübergreifend sind die in TACIS enthaltenen Regionalprogramme, die insbesondere die Grenzregionen in mehreren Ländern einschließen und sich auf die Zusammenarbeit im Umweltschutz oder zum Aufbau von grenzüberschreitenden Netzwerken beziehen. Auch diese Programme basieren auf Indikativ- und Aktionsprogrammen.

Von 1991-1999 wurden insgesamt 4,226 Mrd. € für mehr als 3000 Projekte in der GUS und Mongolei bereitgestellt, darunter 2,048 Mrd. € für Russland. Anfang 2000 wurden für das TACIS-Programm ein neue Geschäftsordnung und das Budget für 2000-2006 im Gesamtumfang von 3,138 Mrd. € verabschiedet.

### *3.1.1.3. Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCA) Grundlage für die Zusammenarbeit*

Mit den PCAs wurde von der EU gemeinsam mit den Partnerstaaten für die Zusammenarbeit ein umfassendes Konzept und eine Strategie entwickelt. Abgesehen von Weißrussland und Turkmenistan sind diese Abkommen seit 1999 wirksam. Die für die wirtschaftliche Entwicklung wichtigen handelspolitischen Teile wurden bereits früher durch die Interimsabkommen in Kraft gesetzt.

Im Gegensatz zu den Europa-Abkommen, die mit den mittel- und südosteuropäischen Staaten abgeschlossen wurden, enthalten diese Abkommen keine Beitrittsoption. Vorgehen sind lediglich Verhandlungen über die Bildung einer Freihandelszone. Nur gegenüber Russland und der Ukraine wurde diese bisher zusätzlich durch eine gemeinsame Strategie der EU und ihrer Mitgliedstaaten ergänzt, die konkretere Schritte und Maßnahmen für die Zusammenarbeit beinhaltet (siehe unten).<sup>16</sup>

In den PCAs sind die allgemeinen Prinzipien und regulierenden Normen für die Zusammenarbeit verankert, die Institutionen des politischen und ökonomischen Dialogs festgelegt sowie die Richtungen der politischen, wirtschaftlichen, kulturellen usw. Zusammenarbeit definiert.

Von beiden hier behandelten Ländern wird den PCAs ein hoher Stellenwert zugemessen. Ein Vergleich der PCAs zeigt auch, dass die EU gegenüber diesen beiden Staaten, zumindest formal, eine nahezu identische Politik betreibt. Die Abkommen umfassen praktisch dieselben Felder und sind inhaltlich weitgehend identisch.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Siehe unten.

<sup>17</sup> Vgl. Anhang.

TABELLE 19

**Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCAs) der EU mit . .**

| Land                 | unterzeichnet | Interimsabkommen<br>in Kraft seit | in Kraft seit  |
|----------------------|---------------|-----------------------------------|----------------|
| <b>Armenien</b>      | 22. 4. 1996   | 1. 12. 1997                       | 1. Juli 1999   |
| <b>Azerbaidschan</b> | 22. 4. 1996   | .                                 | 1. Juli 1999   |
| <b>Belarus</b>       | 6. 03. 1995   | nicht in Kraft                    | nicht in Kraft |
| <b>Georgien</b>      | 22. 4. 1996   | 1. 9. 1997                        | 1. Juli 1999   |
| <b>Kazachstan</b>    | 23. 01. 1995  | 1. 4. 1997                        | 1. Juli 1999   |
| <b>Kyrgystan</b>     | 9. 02. 1995   | .                                 | 1. Juli 1999   |
| <b>Moldova</b>       | 28. 11. 1994  | 1. 5. 1996                        | 1. Juli 1999   |
| <b>Russland</b>      | 24. 06. 1994  | 1. 2. 1996                        | 1. Dez. 1997   |
| <b>Turkmenistan</b>  | Mai 1998      | nicht in Kraft                    | nicht in Kraft |
| <b>Ukraine</b>       | 14. 06. 1994  | 1. 02. 1996                       | 1. März 1998   |
| <b>Uzbekistan</b>    | 21. 6. 1996   | .                                 | 1. Juli 1999   |

Die PCAs sind die umfassenden Abkommen für die Zusammenarbeit. Sie dienen auch als Grundlage beim Erweiterungsprozess und die TACIS Abkommen dienen als Mittel die in den PCA festgelegten politischen Ziele finanziell und technisch realisieren zu können. „Mit der Implementierung der PCA und dem EU-Erweiterungsprozess wird TACIS auch zu einem mehr strategischen Instrument im Kooperationsprozess zwischen EU und den Partnerländern.“<sup>18</sup>

#### 3.1.1.4. Gemeinsame Erklärungen begründen einheitliche EU-Politik

Nur mit diesen beiden Staaten haben die EU-Staaten eine einheitliche Politik festgelegt. Dies zeigt auch die hohe Bedeutung die diesen beiden Staaten unter allen Nachfolgestaaten der Sowjetunion (mit Ausnahme der baltischen Länder) entgegen gebracht wird. Die gemeinsamen Erklärungen unterstreichen erneut, dass die EU gewillt ist, Russland und die Ukraine weiterhin auf ihrem Weg der Transformation zu begleiten und zu unterstützen und richten das Hauptaugenmerk im wirtschaftspolitischen Bereich auf die Intensivierung der wirtschaftlichen und rechtlichen Reformen in Russland als Voraussetzung für die weitere Integration Russlands in den europäischen Wirtschafts-, Sozial- und Rechtsraum.<sup>19</sup> Ein Schwerpunkt wird dabei auf die gemeinsam mit dem IWF zu unter-

<sup>18</sup> Vgl. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/Ukraine/intro/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/Ukraine/intro/) 16.08.01. Die neuesten Regelungen siehe Council Regulation (EC, Euratom) No 99/2000 vom 29. 12. 1999.

<sup>19</sup> Ein Kommentar aus Russland lautet „On 3 June 1999 the EU has approved ‚a common strategy towards Russia‘ (...) which consists of a lot of nice words as to the support of democracy and market economy in

nehmenden Anstrengungen zur Unterstützung der langfristigen Wirtschaftsprogramme der Staaten und bei der Aufnahme in die WTO gesehen.

Neben diesen umfassenden Abkommen spielen zwei Branchenabkommen eine wichtige Rolle. Sie regeln die Handelsbeziehungen im Bereich sensibler Produkte. Dies sind:

#### *3.1.1.5. Textilabkommen regeln sensitiven Bereich*

Wichtige Fragen der Zusammenarbeit im Textilbereich werden in den Textilabkommen geregelt. Es handelt sich dabei um einen wesentlichen Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Für viele im Textilbereich gehandelten Güter wurden Quoten eingeführt. Bei Einhaltung der Verträge liefen die Staaten keine Gefahr in Antidumpingverfahren verwickelt zu werden. In den Abkommen sind mit der Zeit sich verbessernde Marktzugangsregelungen vorgesehen. Diese Verbesserungen sind auch eingetreten. Im einzelnen ist dies bei den Ländern dargestellt.

#### *3.1.1.6. Stahlabkommen schützen vor Marktstörungen und Antidumpingverfahren*

Beide Staaten sind große Stahlhersteller. Aufgrund der sowjetischen Investitionspolitik bestehen dort erhebliche Überkapazitäten. Der Stahlhandel ist weltweit ein kritischer Bereich, was in den vielen Antidumpingverfahren zum Ausdruck kommt. Er wurde deshalb in den Beziehungen der EU mit der Ukraine und Russland ebenfalls in einem Sonderabkommen geregelt, das Marktstörungen möglichst von Anfang an verhindern soll. Die Verträge müssen immer wieder erneuert und angepasst werden. Gerade zum Ende des Jahres 2001 ist wieder eine entsprechende Zäsur. Der Stand der Verhandlungen wird unten dargestellt.

### **3.1.2. Versuch einer ausbalancierten EU-Politik gegenüber den beiden Staaten**

#### *3.1.2.1. Stärkung der Ukraine als unabhängige Staat*

Demokratisierungshilfen und sicherheitspolitische Überlegungen bestimmen die Anfänge der Zusammenarbeit. Aufgrund der besonderen Situation hat sich die EU aber auch bereits frühzeitig um eine Strategie gegenüber der Ukraine bemüht. Sie wurde in dem internen Dokument „Union Strategy towards Ukraine“ entwickelt.<sup>20</sup> Ausgangspunkt dieser Überlegung war, dass die Ukraine als eigenständiger Staat gestärkt werden soll

---

Russia, further integration of Russia in Europe, and increased cooperation at all levels, including for the European security, but in fact represents nothing really special in comparison to other strategies of the EU towards the other countries of the world“, unveröffentlichtes Manuskript.

<sup>20</sup> Vgl. FBIS-WEU-94-212-A, 2. November 1994.

und deren Entwicklung zu einem demokratischen Land mit einer Marktwirtschaft zu fördern sei. In Verbindung mit dem wirtschaftlichen Potential der Ukraine ging man davon aus, damit die Voraussetzungen für eine politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der Ukraine schaffen zu können.<sup>21</sup>

Die EU legte sich in dem Dokument auf vier Handlungsbereiche fest: Politische Beziehungen, Demokratische Entwicklung, Sicherheit und Wirtschaft. Deutlich wird bereits hier, dass dem politischen Aspekt eine zentrale Bedeutung zugemessen wurde, was aufgrund der damals noch vielfach dominierenden sicherheitspolitischen Überlegungen nicht unverständlich ist. Die bereits in diesem Dokument festgelegte Reihenfolge, die nicht unbedingt mit den ukrainischen Vorstellungen übereinstimmt, die den wirtschaftlichen Beziehungen eine weit höhere Priorität einräumen, zieht sich durch alle folgenden Dokumente. Die unterschiedliche Gewichtung der Wirtschaft ist zum einen auf die unterschiedliche Vorstellung über die Bedeutung der EU (z. B. Wertegemeinschaft) und sicher auch auf das oben dargestellte unterschiedliche Gewicht der gegenseitigen wirtschaftlichen Beziehungen für die EU und die Ukraine zurückzuführen.

Politisch sollte die unabhängige Ukraine gestärkt, ihre territoriale Integrität gesichert, ihr Atompotenzial abgebaut und in eine gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur eingebunden werden. Flankiert wurde dies durch die Zusammenarbeit der Ukraine mit der NATO (Partnerschaft für den Frieden), die Einrichtung einer KSZE-Mission und regelmäßige politische Treffen. Technische Hilfe wurde vor allem für die Bereiche privates und öffentliches Leben und die Folgeschäden von Tschernobyl vorgesehen.

Auch ein weiterer Grundsatz wurde zu dieser Zeit bereits festgelegt. Die Beziehungen EU - Ukraine sollten die Beziehungen der Ukraine mit den anderen GUS-Staaten nicht ersetzen sondern ergänzen. Stabile Beziehungen zwischen der Ukraine und Russland wurden z. B. als wichtige Voraussetzung für den Abbau von Konfliktpotentialen gesehen. In dem vom EU-Rat im November 1994 verabschiedeten „Gemeinsamen Standpunkt“ gegenüber der Ukraine wurde als zusätzlichem Aspekt der gemeinsamen Energiepolitik ein erhöhter Stellenwert beigemessen.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Vgl. hierzu Wehrschütz, Christian, F., Die Ukraine und die Europäische Union, Eine Beziehung mit erheblicher Frustrationstoleranz, Landesverteidigungsakademie/Militärwissenschaftliches Büro des Bundesministeriums für Landesverteidigung (Wien) Hrsg., Informationen zur Sicherheitspolitik, Nr. 22 (September 1999), S.19ff.

<sup>22</sup> Ziel ist es, den Transport der russischen Energielieferungen über ukrainisches Territorium und die Ukraine auch als möglichen Transitpartner in die Erschließung und den Transport von Energieträgern aus dem kaspischen Raum einzubinden. Ein multilaterales Instrument dafür stellt die Europäische Energiecharta dar.



### 3.1.2.2. PCA entwickelt die Strategie fort

Die Ukraine war der erste GUS-Staat, mit dem die EU am 14. Juni 1996 ein PCA in Luxemburg unterzeichnete.<sup>23</sup> Erst zehn Tage später folgte das Abkommen mit Russland. In Kraft getreten ist das PCA am 1. 3. 1998.<sup>24</sup> Zur Durchführung des Abkommens sind verschiedene Gremien geschaffen worden.<sup>25</sup> Als Mindestvoraussetzung sind jährliche Treffen unter wechselndem Vorsitz vorgesehen.<sup>26</sup> Die Gremien müssen über alle wichtigen Handelstatbestände und Regelungen für den Faktortransfer unterrichtet werden. Die Bestimmungen des Abkommens sind bindend und nur in wenigen Fällen können von den beiden Seiten Maßnahmen ergriffen werden, die nicht mit dem Abkommen in Übereinstimmung sind.<sup>27</sup>

Die bis dahin geltenden Grundsätze flossen dann auch in das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCA) und verschiedene Hilfsprogramme ein. Allerdings ist die Reihenfolge, sicher nicht zuletzt auch unter dem Gesichtspunkt der fortgeschrittenen politischen Stabilisierung des Raumes und der Interessen der Ukraine als Vertragspartner etwas anders gewichtet. Die Unterstützung bei der Demokratisierung ist in einen gemeinsamen Punkt mit der wirtschaftlichen Transformation gerutscht und an vierter Stelle aufgezählt. Handel und Investitionen erhielten einen höheren Rang.<sup>28</sup> Die handelsrelevanten Bestimmungen wurden auch mit einem Interimsabkommen, das am 1. 2. 1996 vorzeitig in kraft trat, zur Anwendung gebracht.

Das PCA umfasst 109 Artikel und hat eine Laufzeit von zehn Jahren. Es wird, sofern es nicht von einer Seite schriftlich gekündigt wird, automatisch verlängert. In das Abkommen sind Überprüfungsmechanismen für seinen Vollzug eingebaut. Die erste Überprüfung soll drei Jahre nach Inkrafttreten (2001) erfolgen. Wäre die Ukraine bereits der WTO beigetreten, hätte eine frühere Überprüfung erfolgen sollen.

---

<sup>23</sup> Mit den baltischen Staaten schloss die EU sog. Europaabkommen. Diese enthalten im Gegensatz zu den PCAs eine Beitrittsoption.

<sup>24</sup> Vgl. [Http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/Ukraine/intro/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/Ukraine/intro/)

<sup>25</sup> Daneben ist auch ein Konfliktlösungsmechanismus vorgesehen, der in Artikel 96, 97 und 102 geregelt ist.

<sup>26</sup> Vgl. hierzu Artikel 85 bis 88 und 90 bis 92 des PCA.

<sup>27</sup> Vgl. hierzu Wehrschütz, Christian, F., Die Ukraine und die Europäische Union, Eine Beziehung mit erheblicher Frustrationstoleranz, Landesverteidigungsakademie/Militärwissenschaftliches Büro des Bundesministeriums für Landesverteidigung (Wien) Hrsg., Informationen zur Sicherheitspolitik, Nr. 22 (September 1999), S. 6.

<sup>28</sup> Siehe dazu unten. Der Artikel 1 des Partnerschaftsabkommens nennt folgende Ziele des Abkommens:

- Schaffung einer Basis für den politischen Dialog und die Entwicklung enger politischer Beziehungen.
- Unterstützung der Handels und der Investitionen und Schaffung harmonisierter Handelsbeziehungen und deren konstante Weiterentwicklung
- Schaffung einer Basis für gegenseitig vorteilhafte wirtschaftliche, soziale, finanzielle, ziviltechnische und kulturelle Kooperationen.
- Unterstützung der ukrainischen Anstrengungen, seine Demokratie und Wirtschaft zu entwickeln und die Transformation der Wirtschaft abzuschließen.

Die von der EU weiterhin darauf ausgerichtete Strategie, die Einbindung der Ukraine in eine Kooperation mit den Nachfolgestaaten nicht zu stören ist bereits von beiden Seiten in Artikel 3 des PCA festgehalten. Offensichtlich sollte eine wirtschaftliche Integration innerhalb der GUS von Seiten der EU nicht behindert werden.<sup>29</sup> Diese Integration hat sich bisher aber wenig weiterentwickelt. Diese Ansätze zeigen, dass die Integration der Ukraine im Sinne einer institutionellen Integration im wirtschaftlichen Bereich in die EU zumindest auf Seiten der EU kein Ziel beim Abschluss des PCA war.

Ein Ansatz für eine Integrationspolitik in Richtung auf eine stärkere institutionelle Einbindung in die EU ist allenfalls in Artikel 4 zu erkennen. Er kann als Entgegenkommen gegenüber der Ukraine gewertet werden. Dort ist festgelegt, dass bei entsprechenden Fortschritten der Ukraine bei den Wirtschaftsreformen eine Freihandelszone mit der EU in Betracht gezogen werden könne.

Schwerpunkt der wirtschaftspolitischen Strategie der EU gegenüber der Ukraine blieb aber auch nach Abschluss des PCA die Unterstützung der Transformation und des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses. Die übrigen Artikel des PCA, die sich mit wirtschaftlichen Fragen beschäftigen<sup>30</sup>, enthalten daher vor allem Vereinbarungen zur Unterstützung der Transformation und der wirtschaftlichen Entwicklung der Ukraine und Hilfen bei der allgemeinen Einbindung der Ukraine in die Weltwirtschaft, insbesondere auch die Unterstützung für den Beitritt zum GATT/WTO, der immer deutlicher als Voraussetzung für die Verhandlungen über eine Freihandelszone herausgestellt wird.

Um das Ziel, die Reformen in der Ukraine zu unterstützen, zu erreichen, wurden in dem Abkommen 28 Bereiche fixiert, in denen die beiden Seiten zusammenarbeiten wollen.<sup>31</sup>

Handelspolitisch von Bedeutung sind vor allem die Regelungen, die den gegenseitigen Marktzugang erleichtern sollen. Dazu zählt die Gewährung der Meistbegünstigung und die Anwendung von WTO-Regeln noch vor der Aufnahme der Ukraine. Nicht zum tragen kommen Regelungen von Freihandelszonen oder Zollunionen, denen einer der beiden Partner angehört. Dies gilt z. B. für Vereinbarungen mit den Aufnahmekandidaten der EU in Ostmittel- und Osteuropa. Ebenso können die Partner in Übereinstimmung mit der WTO auch die Regelungen, die sich Nachbarstaaten für die Erleichterung des Handels in Grenzregionen gewähren, nicht in Anspruch nehmen.

---

<sup>29</sup> Dies kann auch als eine Strategie zur Abwehr des Aufnahmewunsches in die EU betrachtet werden.

<sup>30</sup> Zu den einzelnen Artikeln siehe die Tabelle im Anhang.

<sup>31</sup> Siehe auch oben PCAs. Es sind dies:

Industrielle Zusammenarbeit, Förderung und Schutz von Investitionen, Öffentliches Auftragswesen, Normen und Beurteilung der Konformität (Zertifizierung), Bergbau und Rohstoffe, Wissenschaft und Technologie, Bildung und Ausbildung, Landwirtschaft, Energie, zivile Nutzung der Nukleartechnologie, Umwelt, Transport, Weltraumindustrie, Post und Telekommunikation, Finanzdienstleistungen, Bekämpfung der Geldwäsche, Währungspolitik, regionale Entwicklung, einschließlich Kontakte auf regionaler Ebene, Zusammenarbeit im sozialen Bereich: Gesundheit und Sicherheit, Beschäftigung und Sozialschutz, Tourismus, kleine und mittlere Unternehmen, Information und Kommunikation, Verbraucherschutz, Zollwesen, Statistik, Wirtschaftswissenschaften, Kampf gegen Drogen, Kultur.

Für die Ukraine von besonderer Bedeutung ist die Möglichkeit der Schaffung einer Freihandelszone zwischen beiden Partnern.

Mit der Einbeziehung der Ukraine in das Allgemeine Präferenzsystem (APS; seit 1. 1. 1993) kommt sie in den Genuss zusätzlicher Vergünstigungen, die über die Meistbegünstigung hinausgehen.<sup>32</sup> Grundsätzlich verbietet das PCA Kontingentsregelungen im bilateralen Handel. Allerdings bestehen zwei wesentliche Ausnahmen: der Schutz junger Industrien und der Schutz bestimmter Industrien, die ernsthafte Schwierigkeiten haben, wodurch erhebliche soziale Spannungen hervorgerufen werden könnten. Grundsätzlich bestanden diese Möglichkeiten zur Einführung von Kontingenten für die Ukraine bis Ende 1998.<sup>33</sup> Auch bei einem WTO-Beitritt würden diese Regelungen wahrscheinlich bestehen bleiben, weil der WTO-Vertrag diese zulässt. Die EU kann ihrerseits Kontingente für Textilien und Stahlprodukte aufrecht erhalten. Sie sind in den speziellen sektoralen Abkommen festgelegt.<sup>34</sup>

Weitere Bestimmungen des PCA betreffen die Ansiedlung von Unternehmen sowie den Transithandel. Grundsätzlich besteht die Inländergleichbehandlung für bestehende Unternehmen. Einschränkungen gelten für bestimmte Sektoren. Dies sind: Bergbau, Fischerei, Grundstückserwerb, audiovisuelle Dienstleistungen, Telekommunikation, gewisse freie Berufe, Landwirtschaft und Nachrichtenagenturen. Sonderregelungen sind auch für den Transport- und Dienstleistungssektor getroffen.

Besonders in Hinblick auf die Annäherung an die EU ist die Zusage der Ukraine interessant, dass sie sich um eine Annäherung der ukrainischen Gesetze an die EU-Regelungen bemühen wird. Weitgehend sind auch die Regelungen zum fairen Wettbewerb. Allerdings sind sie auch die Handhabe für Antidumping-Maßnahmen.

Weitere Regelungen dienen dem Schutz des geistigen Eigentums. Bis 1.3.2003 soll die Ukraine einer vereinbarten Liste entsprechender Vereinbarungen zugestimmt haben. Bis dahin müssen Unternehmen und Bürger der EU mindestens so behandelt werden wie Bürger anderer Staaten mit Ausnahme der GUS-Staaten, bzw. Ländern die vorteilhaftere Konditionen auf wechselseitiger Basis anbieten.

---

<sup>32</sup> „Theoretisch könnte die Hälfte aller ukrainischen Exporte von den niedrigen Zöllen des APS profitieren; diese niedrigeren Tarife müssen jedoch beim Export der Waren beantragt werden, eine Möglichkeit, die ukrainische Exporteure nicht zuletzt wegen der mangelnden Konkurrenzfähigkeit ihrer Waren bisher noch nicht in vollem Umfang nutzen konnten.“ Vgl. hierzu Wehrschütz, Christian, F., Die Ukraine und die Europäische Union, Eine Beziehung mit erheblicher Frustrationstoleranz, Landesverteidigungsakademie/Militärwissenschaftliches Büro des Bundesministeriums für Landesverteidigung (Wien) Hrsg., Informationen zur Sicherheitspolitik, Nr. 22 (September 1999), S. 8.

<sup>33</sup> Dafür waren bestimmte Regelungen vorgesehen. Siehe dazu Wehrschütz, Christian, F., Die Ukraine und die Europäische Union, Eine Beziehung mit erheblicher Frustrationstoleranz, Landesverteidigungsakademie/Militärwissenschaftliches Büro des Bundesministeriums für Landesverteidigung (Wien) Hrsg., Informationen zur Sicherheitspolitik, Nr. 22 (September 1999), S. 9.

<sup>34</sup> In Kraft sind das Textilabkommen seit 1.1.1993 und das Stahlabkommen seit 1.1. 1995.

3.1.2.3. *Weiterentwicklung der EU-Politik vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Osterweiterung in der „Gemeinsamen Strategie“ ohne Assoziations- oder Aufnahmeperspektive.*

Vorläufer der Gemeinsamen Strategie war der Aktionsplan für die Ukraine, den die EU-Kommission am 20. November 1996 angenommen hat. Er bestätigte die starke allgemeinpolitische Ausrichtung der EU-Strategie und stellt im wirtschaftlichen Bereich eine Fortsetzung der bisherigen Haltung dar. Die regionale Kooperation wurde allerdings stärker hervorgehoben, indem die Mitgliedschaft der Ukraine in der CEFTA<sup>35</sup>, die Zusammenarbeit mit den Schwarzmeer-Anrainerstaaten und die Stabilisierung der GUU-AM<sup>36</sup> als besondere Anliegen erwähnt wurden. Daneben wurden folgende Punkte aufgenommen:<sup>37</sup>

- Öffnung des Zugangs zum Kaspischen Meer und nach Zentralasien, um der Ukraine eine Diversifikation ihrer Energieversorgung zu ermöglichen.
- Bessere Koordinierung der Hilfsprogramme (TACIS etc.)
- Herstellung stärkerer vertraglicher Beziehungen (insbesondere auch Erleichterungen für die ukrainischen Exporte in die EU, Unterstützung bei der Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für Auslandsinvestitionen)
- Reform des Energiesektors

Dies zeigt erneut, dass der Energiesicherung und den Energietransportrouten von Seiten der EU weiterhin eine besondere Bedeutung beigemessen wird.

Eine Fortsetzung fand diese Politik nun unter den neuen Kompetenzen der EU in der „Gemeinsamen Strategie der EU und ihrer Mitgliedstaaten gegenüber der Ukraine“ vom 11. 12. 1999. Zielrichtung bleibt auch hier die Hilfe bei der Transformation, Stärkung der ukrainischen Wirtschaft und allgemeine Unterstützung bei der stärkeren Einbindung in die Weltwirtschaft und die europäische Wirtschaft.<sup>38</sup>

Die EU erkennt die europäische Ausrichtung der Ukraine an und ist bereit die Partnerschaft zwischen der Ukraine und der EU auf der Basis des PCA, das voll implementiert werden soll, weiter zu entwickeln.

Angesichts des inzwischen konkrete Formen annehmenden Erweiterungsprozesses geht die gemeinsame Strategie auch auf Probleme dieses Prozesses ein. Ein Eingehen auf den Wunsch der Ukraine, eine Assoziierung und spätere Vollmitgliedschaft zu erreichen, ist aber nicht erkennbar. Dagegen haben noch zu viele EU-Staaten Vorbehalte.

---

<sup>35</sup> Mit der Aufnahme der wichtigsten Mitgliedsstaaten der CEFTA in die EU wird dieser Punkt aber wesentlich an Bedeutung verlieren.

<sup>36</sup> Abkommen zwischen Georgien, Ukraine, Uzbekistan, Armenien und Moldova.

<sup>37</sup> Vgl. Wehrschütz, Christian, F., Die Ukraine und die Europäische Union, Eine Beziehung mit erheblicher Frustrationstoleranz, Landesverteidigungsakademie/Militärwissenschaftliches Büro des Bundesministeriums für Landesverteidigung (Wien) Hrsg., Informationen zur Sicherheitspolitik, Nr. 22 (September 1999), S. 23.

<sup>38</sup> EC, L331/1, (1999/877/CFSP).

Neben den bekannten Zielen der Zusammenarbeit<sup>39</sup> wird deshalb eine verstärkte Kooperation zwischen der EU und der Ukraine im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung in das Dokument aufgenommen (Unterstützung der Integration der Ukraine bei der Integration in die europäische und die Weltwirtschaft, Verstärkung der Kooperation im Bereich der Justiz und des Inneren („home affairs“).<sup>40</sup>

Der von der Ukraine gewünschte Integrationsansatz wird also auch in diesem Papier nicht entsprechend gewürdigt. Es ist fast ausschließlich von Kooperation die Rede. Dies gilt auch im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung, die vorwiegend als Mittel zur Steigerung der wirtschaftlichen Dynamik und der politischen Stabilität in der Region angesehen wird.<sup>41</sup>

Die weitest gehende Formulierung in Bezug auf den Wunsch der Ukraine, sich in die Europäischen Strukturen zu integrieren, ist in Abschnitt I Punkt 6 zu finden: „The EU remains firmly committed to work with Ukraine at national, regional and local levels, in order to support a successful political and economic transformation in Ukraine, which will facilitate Ukraine’s further approachment with the EU. ... The full implementation of this agreement is a prerequisite for Ukraine’s successful integration into the European Economy and will also help Ukraine assert its European identity.“

Andeutungsweise kann die in Punkt 20 genannte Hilfe bei der Anpassung der Gesetzgebung an die EU Regeln als eine Hilfe in Richtung der Integration in die EU verstanden werden. Auch die angebotene Hilfe bei der Regelung der Grenzregime und der technischen Ausstattung an den Grenzen zu den potentiellen EU-Beitrittskandidaten zählt dazu (Punkt 65). Ein verstärkter Dialog hinsichtlich der Anpassung der Visa-Politik an die EU-Erfordernisse im Rahmen des Erweiterungsprozesses der EU (Punkt 35) wird in Aussicht gestellt.

Bei der „Unterstützung für die Integration nach Europa“ wird vor allem auf die Hilfe bei der Aufnahme in die WTO abgestellt. Im übrigen wird nur auf die im PCA vorgesehene Freihandelszone verwiesen. Dabei wird unter Punkt 61 auf eine laufende Studie

---

<sup>39</sup> Unterstützung der politischen und wirtschaftlichen Transformation in der Ukraine.

Sicherung der Stabilität und Sicherheit sowie Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen auf dem europäischen Kontinent (Stabilität und Sicherheit in Europa, Umwelt, Energie und nukleare Sicherheit).

<sup>40</sup> Vgl. Vgl. European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine (1999/877/CFSP), siehe auch: The EU & Ukraine, Partnership and Co-operation Agreement, [Http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/Ukraine/intro/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/Ukraine/intro/) 16. 08. 01.

<sup>41</sup> Vgl. Teil 1 Punkt 4 der gemeinsamen Strategie. ES werden im Teil I Punkt 5 der Erklärung die bereits bekannten Punkte wieder aufgezählt:

- beizutragen zu einer sich entwickelnden stabilen, offenen und pluralistischen Demokratie, die nach rechtsstaatlichen Regeln funktioniert sowie die Unterstützung einer stabil funktionierenden Marktwirtschaft, von der alle Bürger der Ukraine profitieren.
- mit der Ukraine zu kooperieren bei der Erhaltung der Stabilität und Sicherheit in Europa und der übrigen Welt und beim Finden von Antworten auf die Herausforderungen, denen sich der Kontinent gegenüber sieht.
- mit der Ukraine die wirtschaftliche, politische und kulturelle Kooperation zu steigern wie auch die Kooperation auf dem Gebiet der Justiz und des Inneren.

zur Freihandelszone verwiesen, die einen wesentlichen Input für die Klärung der Situation geben soll. Diese wurde erstellt, hat aber den Integrationsprozess nicht fördern können, weil sie sehr viele Mängel für ukrainischer Seite aufzeigte. Eine derzeit laufende Studie im Auftrag der EU soll nun eine bessere Basis für die weiteren Entscheidungen bieten. Weitere Integrationsperspektiven werden aber nicht eröffnet.

Auch aus den Presseveröffentlichungen und zugänglichen Protokollen der Sitzungen der Organe, die mit dem PCA geschaffen wurden, wird deutlich, dass sich die wirtschaftspolitische Strategie der EU gegenüber der Ukraine primär auf die Unterstützung der inneren Entwicklung und die Hinführung zur allgemeinen Weltmarktfähigkeit erstreckt, wobei die Aufnahme der Ukraine in die WTO als ein bedeutendes gemeinsames Ziel und offensichtlich auch als Voraussetzung für die Verhandlungen über eine Freihandelszone zumindest von EU-Seite gesehen wird. Die Eröffnung einer Aufnahmeperspektive wird tunlichst vermieden.<sup>42</sup>

Bereits seit dem ersten Treffen spielt die Frage möglicher negativer Auswirkungen der Osterweiterung der EU und insbesondere die Mitgliedschaft von Polen, Ungarn und Tschechien (Handel, Zoll, Visum) eine bedeutende Rolle.

Neben allen diesen Fragen machte Kutschma auf dem ersten Gipfeltreffen zwischen der EU und der Ukraine am 16. Oktober 1998 unmissverständlich klar, dass die Ukraine eindeutige Signale einer langfristigen EU-Beitrittsperspektive erwarte. Zunächst sollten

---

<sup>42</sup> Die erste Tagung des Kooperationsrates (Gremium im Rahmen des PCA) zwischen der EU und der Ukraine fand am 9. Juni 1998 statt. Dem bereits auf dieser Sitzung von der Ukraine vorgebrachten Wunsch nach einer engeren institutionellen Anbindung an die EU standen die EU und die EU-Staaten aufgrund der entwickelten gemeinsamen Strategie weiter skeptisch gegenüber. Sie wiesen insbesondere darauf hin, dass die Voraussetzungen in der Ukraine dafür bisher nicht bestehen.

Auf dem ersten Gipfeltreffen zwischen der EU und der Ukraine am 16. Oktober 1998 hatte diese dann die Gelegenheit, ihre Politik gegenüber der EU auf höchster Ebene zu formulieren. Dabei machte Präsident Kutschma unmissverständlich deutlich, dass die Ukraine eindeutige Signale einer langfristigen EU-Beitrittsperspektive erwarte. Zunächst sollten – bis die wirtschaftlichen Bedingungen eine engere Verbindung erlauben – die Verhandlungen für eine Freihandelszone aufgenommen werden, um langfristig ein Assoziierungsabkommen schließen zu können. Die Ukraine wünsche sich auch die Aufnahme in die Europakonferenz der EU und den Status eines marktwirtschaftlichen Staates. Die Ukraine müsse am europäischen Integrationsprozess teilnehmen, wenn eine neuerliche Spaltung Europas vermieden werden soll.

Auch bei dem Treffen der EU-Troika am 13. April 1999 in Kiew brachte der Außenminister Tarasjuk den Wunsch der Ukraine nach einem Beitritt zur EU erneut zum Ausdruck, ohne mehr als eine wohlwollende zur Kenntnisnahme zu erhalten. Ebenso wurde bei weiteren hochrangigen Sitzungen der konkrete Integrationswunsch, der immer in Richtung Mitgliedschaft zielt, nur sehr zögernd behandelt, weil der Vorbehalt bei der EU, wohl nicht zu unrecht, gegenüber einem zu frühen Signal für eine EU-Mitgliedschaft noch sehr hoch ist. Im Protokoll des EU-Ukraine Gipfels vom 15. September 2000 in Paris ist zwar festgehalten (Punkt 7), dass die Ukraine die EU über die Schritte bei der Implementierung der ukrainischen Integrationsstrategie in die EU und insbesondere die Annahme des nationalen Programms für die Integration der Ukraine in die EU unterrichtete. Die EU hat, wie aus dem Protokoll zu schließen ist, aber lediglich zugesagt, die Unterstützung des Programms im Rahmen des gerade angenommenen TACIS-Indikativprogramms zu prüfen.

Im Rahmen der Diskussion der Erweiterung und der Unterstützung der Ukraine bei der Aufnahme in die WTO wurde weiter auf die mögliche Etablierung der Freihandelszone hingewiesen, wobei aber wiederum die volle Implementierung des PCA als Voraussetzung angegeben wurde.

– bis die wirtschaftlichen Bedingungen eine engere Verbindung erlauben – die Verhandlungen für eine Freihandelszone aufgenommen werden, um langfristig ein Assoziierungsabkommen schließen zu können. Die Ukraine wünsche sich auch die Aufnahme in die Europakonferenz der EU und den Status eines marktwirtschaftlichen Staates. Nur so könne eine neuerliche Spaltung Europas vermieden werden.

Neben der Bestätigung, dass die Ukraine zum „erweiterten Mitteleuropa“ gehöre, verwiesen die EU-Vertreter lediglich darauf, dass zunächst das PCA das geeignete Instrument der Zusammenarbeit bleibe.<sup>43</sup> Es ist daher nicht verwunderlich, dass dieser Gipfel, wie auch die folgenden aufgrund dieses grundlegend unterschiedlichen Ansatzes für die Ukraine, trotz mancher finanziellen Zusagen enttäuschend verliefen.

Als Erfolge für die Ukraine können aber in diesem Prozess die Zusicherung der EU angesehen werden, dass sie von der Liste der nicht-marktwirtschaftlichen Staaten genommen wurde und bei Antidumpingverfahren mit Russland und China gleich behandelt werden soll,<sup>44</sup> was inzwischen auch geschah. Ebenso zählt die Einladung der Ukraine zur Europa-Konferenz zu den ukrainischen Erfolgen.

Dagegen kommt die Zusammenarbeit hinsichtlich institutioneller integrativer Maßnahmen kaum voran. In der Pressemitteilung über das vierte Treffen des Kooperationsrates zwischen der EU und der Ukraine am 26. Juni 2001 wird auf die Freihandelszone überhaupt nicht mehr eingegangen. Nach dieser Mitteilung soll die weitere Zusammenarbeit sich auf die Beschleunigung des Aufnahmeprozesses in die WTO konzentrieren, und unter Berücksichtigung dieser Priorität stimmten die beiden Parteien überein, dass die offenen Fragen des bilateralen Handels geklärt werden sollen.

Der Wunsch der Ukraine, insbesondere nach einer wirtschaftlichen Integration in die EU und ihre Institutionen stößt weiterhin auf starke Zurückhaltung. Nach Ansicht der EU und ihrer Mitglieder fehlen dafür die Voraussetzungen noch in hohem Maße.

### *3.1.2.4. Hilfreiche Entwicklung der Sektoralabkommen*

#### *Verlängerung des Stahlabkommens mit steigenden Quoten*

Mit der Ukraine wurde am 20. März 1997 ein neues Stahlabkommen unterzeichnet, das im Juli desselben Jahres in Kraft trat. Es sollte der Ukraine helfen, bis 2001 den Stahlabsatz in der EU zu steigern. Insbesondere wurden für die Ukraine die Quoten angehoben. Allerdings wurde sie verpflichtet, die Lieferungen unter normalen Wettbewerbsbedingungen vorzunehmen. Im Oktober 2001 sollen sich nach ukrainischen Angaben die Europäische Union und die Ukraine darauf geeinigt haben, für die kommenden drei Jahre eine weitere Erhöhung der Quoten für ukrainische Metallexporte in die EU-Länder

---

<sup>43</sup> Wehrschütz, Christian, F., Die Ukraine und die Europäische Union, Eine Beziehung mit erheblicher Frustrationstoleranz, Landesverteidigungsakademie/Militärwissenschaftliches Büro des Bundesministeriums für Landesverteidigung (Wien) Hrsg., Informationen zur Sicherheitspolitik, Nr. 22 (September 1999), S. 26.

<sup>44</sup> Siehe Punkt 13 des Joint Statement des EU-Ukraine Summit vom 15. September 2000 in Paris.

vorzunehmen. Im Jahr 2000 führte die Ukraine 242 861t Metallerzeugnisse in die EU aus bei einer Gesamtquote von 264339. t.<sup>45</sup> Bereits im April war beschlossen worden, das zum 31. 12. 2001 auslaufende Stahlabkommen um drei Jahre zu verlängern. Bei Einhaltung der Vertragsbedingungen durch die Ukraine verpflichtet sich die EU keine Antidumpingmaßnahmen vorzunehmen.

### *Aufhebung der Textilquoten*

Das Textilabkommen zwischen der Ukraine und der EU vom 5. Mai 1993 wurde zuletzt am 19. Dezember 2000 angepasst. Nachdem die Ukraine ihre Zölle auf die Maximumrate der WTO gesenkt hat, hat die EU mit Wirkung vom 26. März 2000 die Quoten für den Textilhandel abgeschafft und in das Überwachungssystem überführt. Die Ukraine verpflichtete sich im Gegenzug zu Zolllenkungen für Textilien und Bekleidung, die am 23. 2. 2001 in Kraft traten. Weiterhin wird die Ukraine ihre Höchstzollsätze zwischen 2001 und 2004 gemäß den Maximumraten senken, zu denen die EU in Rahmen der WTO verpflichtet ist. Grundlage ist also die Reziprozität der Zollsätze.

Damit wurde der Prozess fortgesetzt, der der Ukraine bereits früher einen stärkeren Zugang zum EU Markt ermöglichte. Die Daten des Textilhandels in den letzten drei Jahren zeigen dies deutlich.

TABELLE 20

### **Textilhandel der Ukraine mit der EU**

| 1998         |               | 1999         |               | 2000          |               |
|--------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|
| EU-Importe   | EU-Exporte    | EU-Importe   | EU-Exporte    | EU-Importe    | EU-Exporte    |
| 1000 € Tonne | 1000 € Tonnen | 1000€ Tonnen | 1000 € Tonnen | 1000 € Tonnen | 1000 € Tonnen |
| 281523       | 23843         | 302472       | 41129         | 300050        | 23253         |
|              |               | 296457       | 41791         | 384903        | 30848         |
|              |               |              |               | 408567        | 58 220        |

Quelle Comtex, hier zitiert nach EU Textile What's on, Press release, Brussels, 26. March 2001, EU lifts Ukraine Textile Quotas in Market Access Deal, Vgl. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/Ukraine/intro/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/Ukraine/intro/)

Aus der Tabelle wird deutlich, dass der Textilhandel zwischen der EU und der Ukraine in den Jahren 1999 und 2000 insgesamt stark gestiegen ist. Die ukrainischen Exporte in die EU haben um 37% zugenommen, die EU-Exporte in die Ukraine um 35%. Der EU Exportüberschuss von 20,949 Mio. € hat sich gleichzeitig aber leicht auf 23,664 Mio. € erhöht.

Die Preisstruktur gibt einen Anhaltspunkt dafür, dass der Veredlungsverkehr offensichtlich eine bedeutende Rolle spielt. Der Durchschnittspreis pro t lag dabei bei den

<sup>45</sup> Vgl. vwd GUS-Republiken, 29. 10. 2001.



ukrainischen Exporten 1998 bei 11 807,4 € und erreichte 2000 12 477,41€. Bei den EU-Exporten in die Ukraine lag der Preis 1998 bei 7 354,2 € und 2000 bei 7 017,4 €.

### *3.1.2.5. Bedeutende finanzielle Unterstützung der Ukraine durch TACIS und die Mitgliedstaaten*

Die hohe politische Bedeutung die der Ukraine von der EU beigemessen wird, kommt aber in den Hilfeleistungen zum Ausdruck. Die EU bedient sich dabei vor allem des TACIS-Programms, in dem bereits seit 1991 die technische Hilfe koordiniert wird.<sup>46</sup>

Für die Ukraine und Russland gilt bisher folgende Regelung: Es wird ein Grundlagenprogramm („Indicative Program“) für vier Jahre abgeschlossen, das von dem betroffenen Staat und der EU erarbeitet wird. Umgesetzt wird dies dann mit Aktionsprogrammen, die für Russland und die Ukraine jährlich erarbeitet werden.

Bisher ist in Übereinstimmung mit der politischen Strategie folgende Schwerpunktentwicklung in den TACIS-Programmen gegenüber der Ukraine erkennbar. Unterstützung der:<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Die Einbindung der Ukraine in das TACIS-Programm geht noch auf Regelungen von vor dem Verfall der UdSSR zurück. Zur Unterstützung der Wirtschaftsreformen in der ehemaligen Sowjetunion, die als wesentlicher Beitrag zur Friedenssicherung angesehen wurden, schloss die EU mit Moskau 1989 ein Abkommen über Handel und die handelspolitische und wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EU und der Sowjetunion. 1990 wurde dann in Rom beschlossen, die Sowjetunion durch den Transfer von Know-how und durch humanitäre Hilfe zu unterstützen. Zur Umsetzung dieser Beschlüsse wurde auf Seiten der EU 1991 das TACIS-Programm entwickelt. Dies wird von der DG1A, der Generaldirektion für Außenbeziehungen, umgesetzt.

<sup>47</sup> Siehe dazu Wehrschütz, Christian, F., Die Ukraine und die Europäische Union, Eine Beziehung mit erheblicher Frustrationstoleranz, Landesverteidigungsakademie/Militärwissenschaftliches Büro des Bundesministeriums für Landesverteidigung (Wien) Hrsg., Informationen zur Sicherheitspolitik, Nr. 22 (September 1999), S. 11ff. Dort sind die bis 1999 erarbeiteten einzelnen Tätigkeitsfelder genauer aufgeführt.

TACIS finanziert auch eine Reihe kleinerer Rahmenprogramme. Dazu zählen

- European Expert Service (ESS)
- Intas/Kopernikus
- Demokratisierungsprogramm
- LIEN
- Städtepartnerschaften
- Ouverture
- Tempus
- Echo
- Bistro
- SSTA (Small Scale Technical Assistance)
- Grenzüberschreitende Zusammenarbeit
- Transeuropäische Netze (TENs)

- Institutionelle Reformen und Entwicklung
- Wirtschaftsreform und Entwicklung des Privatsektors
- Energie und Umwelt
- Nukleare Sicherheit
- Forschungs- und Entwicklungsprogramme
- Tschernobyl

Die EU ist der größte Geldgeber der Ukraine. Allein von 1991 bis 1999 wurden von der EU und ihren Mitgliedern der Ukraine 4 Mrd. € (1,5 Mrd. € von der EU und 2,5 Mrd. € von den Mitgliedsländern) in Form von Zuschüssen (1,7 Mrd. €), Krediten und Ausfuhrgarantien (2,2 Mrd. €) gewährt. Die Hilfen im Rahmen von TACIS betragen 1991 bis 1997 560 Mio. €.

TABELLE 21

**Unterstützung der Ukraine durch die EU 1998 bis 2001**  
in Mio. €

|   | 1998  | 1999  | 2000     | 2001, geplant |
|---|-------|-------|----------|---------------|
| <b>Tacis Nationale Programme</b>                    | 44    | 46    | 48       | 48            |
| <b>Tacis Nukleare Sicherheit</b>                    | 6,7   | 9,9   | 3,5 + 2* | 2 –12,5       |
| <b>Tacis Grenzüberschreitende Ko-<br/>operation</b> | 8,4   | 3,5   | 1        |               |
| <b>Tacis Regionalprogramme</b>                      | 4,8   | 3,7   | 6        |               |
| <b>Brennstofflücke</b>                              | -     | -     | 25       | 20            |
| <b>ECHO (humanitäre Hilfe)</b>                      | 1,6   | 5,1   | 1,3      |               |
| <b>Tschernobyl Schutzmantelfonds</b>                | 50    | 40,5  | -        | 25            |
| <b>Makro-Finanz-Unterstützung</b>                   | -     | 58**  | -        | 42            |
| <b>Gesamt</b>                                       | 115,5 | 166,7 | 86,8     |               |

\* Geschätzter Anteil der Ukraine an regionalen Programmen

\*\* ausbezahlt von insgesamt 150 Mio. zugesagten

Quelle: [Http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/Ukraine/intro/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/Ukraine/intro/)

### 3.1.2.6. Implementierung der EU-Politik bereitet Schwierigkeiten

Auch das letzte Gipfeltreffen auf Jalta am 11. September 2001 enttäuschte die Ukraine, weil es keine sichtbaren konkreten Fortschritte brachte. Solana interpretierte die Hauptergebnisse dieses Gipfels daher auch als Aussendung von “friendship signals”. Die EU

konnte sich wohl mit ihrer Strategie durchsetzen, denn die gemeinsame Erklärung nennt als wichtiges Ziel, das PCA voll zu implementieren.

Trotzdem wird das Jahr 2001 in der Ukraine als ein Jahr der Wende in den Beziehungen zur EU betrachtet. Obwohl kein wichtiges Dokument unterzeichnet worden ist, bestehe insbesondere in der Ukraine der Eindruck, das sich die Beziehungen seit dem Pariser Gipfel vom September 2000 wieder verbessert haben. Insbesondere hat zu der Einschätzung die im Juni ausgesprochene Einladung zur Teilnahme an der Europakonferenz beigetragen. Der ukrainische Außenminister hat dies bereits als ein indirektes Signal für eine mögliche EU-Mitgliedschaft interpretiert.

Die EU hat jedoch ihre Bedingungen aufgelistet, die erfüllt sein müssen, damit eine Mitgliedschaft überhaupt in Betracht gezogen werden könne. Zu diesen zählen u. a. transparente Wahlen, Freiheit der Presse, Korruptionsbekämpfung, Stabilität der Gesetzgebung, Annäherung der Gerichts-, Finanz- und Steuersysteme an die EU-Standards. Es ist daher äußerst optimistisch, wenn ukrainische Experten davon ausgehen, dass die Ukraine 2012 Mitglied werden könnte.

Auf Seiten der EU scheint die Euphorie aber nicht so weit zu gehen. Die offensichtliche Zurückhaltung der EU mit weiteren weitreichenderen Integrationsritten hat auch mit der Erfahrung bei der Umsetzung des PCA zu tun. In einer ersten Bewertung (Aid Memoire 18 vom 28. Mai 1999) werden auf 19 Seiten Verfehlungen und Verstöße der Ukraine bei der (Nicht-)Umsetzung des Abkommens aufgelistet. Es handelt sich vor allem um Verstöße gegen Handelsregelungen. Daher strebt, wie bereits angeführt, die EU an, dass zunächst das PCA voll umgesetzt werden soll. Dies würde dann auch den ersten Schritt auf eine stärkere institutionelle wirtschaftliche Integration in Form einer Freihandelszone begünstigen.

Offensichtlich bestehen unter den EU-Mitgliedern aber weiterhin erhebliche Bedenken gegen die Errichtung einer Freihandelszone, denn die Bedingungen werden relativ hoch gesetzt.<sup>48</sup> Es ist daher nicht verwunderlich, dass sich bisher in dieser Richtung, trotz mehrere Vorstöße der Ukraine, nichts bewegte.

Die Vorbehalte sind aber nicht unberechtigt. Die Ukraine hat mit ihrer verzögerten Transformationspolitik noch nicht die Voraussetzungen für eine Freihandelszone schaffen können.

Selbst die in den PCA vorgesehenen Maßnahmen wurden nicht realisiert. So hat die Ukraine verschiedene Handelsbarrieren geschaffen, die sowohl generell wirken als auch spezifisch gegenüber Importen aus der EU. Die derzeit wirksamen Handelsbarrieren sind:

---

<sup>48</sup> „The Co-operation Council may make recommendations on such developments to the Parties. Such developments shall only be put into effect by virtue of an agreement between the Parties in accordance with their respective procedures. The Parties shall consult each other in the year 1998 whether circumstances, and in particular Ukraine's advances in market oriented economic reforms and the economic conditions prevailing there at that time, allow the beginning of negotiations on the establishment of a free trade area.“, Vgl. CE/UKR/en 9.

- (1) Indikativpreise für Exportprodukte (insbesondere für Metalle): Nach der Abschaffung der Exportquoten 1996 hat die Ukraine dieses administrative Mittel der Exportlenkung eingeführt.
- (2) Exportlizenzen (meist angewandt im Zusammenhang mit der Erfüllung von Handelsquoten).
- (3) Exportzölle (insbesondere für Sonnenblumenkerne und Lederwaren).
- (4) Zollabgaben und Zollregeln und –verfahren, die überaus kompliziert und intransparent sind.
- (5) Devisenkontrollen. Derzeit müssen noch 50% der Deviseneinnahmen auf dem Interbankenmarkt angeboten werden, während der Ankauf von Devisen noch weitgehend beschränkt ist.
- (6) Subventionen (Experimente). Insbesondere für Metallproduzenten, die Steuerprivilegien und andere Vergünstigungen erhalten.

Auf der anderen Seite sieht sich die Ukraine ebenfalls Handelsrestriktionen auf Seiten der EU gegenüber. Dies betrifft vor allem die Antidumpingverfahren gegen Stahlwaren und chemische Produkte. Die Erfolge bei den Textil- und Stahlverhandlungen sind daher nicht selbstverständlich.

Schwächen sowohl aus Sicht der EU als auch der Ukraine für den Ausbau der Kooperationsbeziehungen und die verstärkte Handels- und Kapitalintegration ergeben sich aus der unzureichenden Entwicklung der marktwirtschaftlichen Institutionen und den geringen Managementkenntnissen. Dies senkt die Attraktivität des Landes für Investoren aus den EU-Staaten. Hervorzuheben sind im einzelnen:

- Der gegenwärtige Stand der ukrainischen politischen und administrativen Strukturen. Es ist daher schwierig, die Bedingungen für die Harmonisierung der Standards, der Gesetze und der administrativen Prozeduren mit der EU zu schaffen. Dies ist aber eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Verstärkung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der Ukraine und der EU [PCA, Article 51].
- Die gegenwärtigen ukrainischen administrativen Regelungen sind intransparent. Die Unzahl administrativer Prozeduren behindern jeden wirtschaftlichen Akteur und bilden die Basis für die weit verbreitete Korruption. Es ist vielfach einfacher, Probleme durch Bestechung zu lösen, als den Verwaltungsweg zu wählen. Besonders der Zufluss von FDI wird dadurch behindert, wofür es viele Beispiele gibt.
- Ausländische Güter sind komplizierten und ausgedehnten Standardisierungs- und Zertifizierungsmaßnahmen unterworfen. Die ukrainischen Normen sind aber oft nicht einmal miteinander kompatibel. Der Handel wird dadurch erheblich erschwert.

Ohne eine Verbesserung dieser Situation wird die Ukraine ein risikoreicher Investitionsstandort bleiben und zudem auch die Bedingungen des PCA nur schwer erfüllen können.

### **3.1.3. Faktische Sonderstellung Russlands verlangt modifizierte Politik**

Die wirtschaftliche Integrationspolitik der EU gegenüber Russland ist aufgrund der Sonderstellung Russlands als verbliebene Atommacht, Energie- und Rohstofflieferant und einzige mögliche potentielle Ordnungsmacht im osteuropäisch-asiatischen Raum sowie der Zurückhaltung Russlands bei der Frage einer möglichen Vollmitgliedschaft in der EU mit anderen Nuancen versehen, als die Politik gegenüber den meisten anderen GUS-Staaten und insbesondere derjenigen gegenüber der Ukraine. Trotzdem bedient sich die Politik auch gegenüber Russland praktisch derselben Instrumente wie gegenüber der Ukraine und in den beiden PCAs sind die definierten Gebiete der Zusammenarbeit nahezu gleich.<sup>49</sup> Ganz offensichtlich signalisiert die EU damit, dass sie diesen beiden Staaten, trotz deren Unterschiede, mit einer gleichen, wenn auch modifizierten Strategie entgegen tritt und keine ausgeprägten Präferenzen für den einen oder den anderen Partner aufkommen lassen will. Damit soll das erklärte Ziel der EU, gutnachbarschaftlichen Beziehungen zwischen diesen Staaten zu erreichen, nicht gestört werden. Interne Vorgänge in Russland, insbesondere der Tschetschenienkrieg haben die EU allerdings veranlasst, der Entwicklung der Beziehungen um die Jahrtausendwende keine übermäßige Priorität einzuräumen. Es bestand der Eindruck, dass sich Russland von den für die EU wichtigen „gemeinsamen Werten“ eher entfernt als sich diesen annähert. „Die EU jedenfalls sah sich veranlasst, die Implementierung der in den Strategiedokumenten anvisierten Vorhaben vorerst faktisch zu blockieren und bereits laufende Programme wenigstens symbolisch zu überprüfen. Dazu zählten u. a. eine strikte Kontrolle russischer Handelspraktiken in den Bereichen Stahl und Textil sowie eine Umschichtung von TACIS-Mitteln in die Bereiche Demokratieförderung und humanitäre Hilfe.“<sup>50</sup>

Die EU ging mit ihrer Sanktionspolitik wegen der internen russischen Vorgänge allerdings sehr vorsichtig um, was durchaus zu begrüßen ist. Sie zeigte aber auch, dass interne Vorgänge in Russland, die der Wertegemeinschaft der EU widersprechen, nicht ohne Auswirkungen auf die beiderseitigen Beziehungen bleiben können, ohne dass sofort materieller Schaden angerichtet wurde. Diese zurückhaltende Position wurde aufgrund der konstruktiven Haltung Russlands bei den internationalen Konflikten der letzten Zeit aufgegeben. Der Dialog kam wieder in Gang, wobei die Probleme, die im Rahmen der Osterweiterung der EU auftreten könnten und deren Auswirkungen auf die zukünftigen östlichen Nachbarn, wie auch das Problem der zukünftigen Enklave Kaliningrad, bei den bilateralen Fragen nun verstärkt in den Vordergrund treten.

Trotzdem will die EU nicht auf den Wunsch Russlands eingehen, bereits jetzt über neue vertragliche Beziehungen zu verhandeln. Sie bleibt auch gegenüber Russland bei ihrer Linie, dass zunächst die bestehenden Verträge, insbesondere das PCA einzuhalten und umzusetzen seien.

---

<sup>49</sup> siehe oben

<sup>50</sup> Vgl. Timmermann, Heinz, Rußlands Strategie für die Europäische Union, Aktuelle Tendenzen, Konzeptionen und Perspektiven, in Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 5, 2000, S.12.

### 3.1.3.1. Schwierige Umsetzung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PCA)

Ähnlich wie in der Ukraine wird auch in Russland von offizieller Seite (u. a. MERT) dem PCA ein hoher Stellenwert beigemessen, weil es eine Bestätigung der russischen Entscheidung für eine Integration in den Wirtschaftsraum der EU darstelle. Auf politischer Ebene hat das PCA tatsächlich auch zu einer wesentlichen Verstärkung des Dialogs zwischen der EU und Russland auf vielen, einschließlich höchster Ebene beigetragen.<sup>51</sup> Die Implementierung der handelspolitischen Regelungen erwies sich aber, wie im Falle der Ukraine, erheblich schwieriger. Auf russischer Seite wird bedauert, dass viele im PCA angesprochenen Felder der Zusammenarbeit bisher nicht realisiert wurden.

Wie der Vergleich der PCAs mit Russland und der Ukraine zeigte, sind auch hier die wirtschaftlichen Schwerpunkte:

1. Handelsliberalisierung auf der Basis von Meistbegünstigung und der Beseitigung von quantitativen Handelsbeschränkungen
2. Ein weit gefasstes Feld von wirtschaftlicher und rechtlicher Kooperation wie z. B. auf den Gebieten Wissenschaft und Technologie, Energie, Transportwesen und Umweltschutz.
3. Die Kooperation auf dem Gebiet des Gerichtswesen und des Inneren bezieht sich vor allem auf die Verhinderung illegaler Aktivitäten einschließlich des Drogenhandels, Geldwäsche und organisierter Kriminalität.<sup>52</sup>

Auf den in den Verhandlungen über das PCA vorgebrachten Wunsch Russlands zur Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums ist die EU nicht eingegangen. Der Kompromiss bestand in der Festlegung des Datums für den Start von Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen im Jahr 1998. Auch die gewünschte Einstufung als Marktwirtschaft wurde nicht gewährt. Auf der Stockholmer Tagung im März 2001 führte Putin aus, dass die dadurch leichter möglichen Antidumpingmaßnahmen Russland bisher 2,5 Mrd. USD gekostet hätten.<sup>53</sup>

Die EU hat sich bisher auch dem russischen Wunsch nach einem freien Personenverkehr verschlossen, wie andererseits Russland noch nicht den von der EU gewünschten freien Zugang für Banken und Versicherungen gewährt.

---

<sup>51</sup> Als Gremien zur Realisierung des PCA wurden der Rat für die Zusammenarbeit (unter der Leitung der Außenminister der RF und des Vorsitzendenlandes der EU) gegründet. Dieser ist primär für die strategischen Fragen zuständig. Für die laufende Arbeit der Implementierung der im Rahmen des PCA vorgesehenen Maßnahmen wurde das Komitee für die Zusammenarbeit zwischen Russland und der EU implementiert (unter der Leitung des stellv. Ministers MERT Maxim Medvedkov /seit September 2000/ von der russischen Seite und der stellvertretenden Direktorin der EU-Kommission Katrin Day). Fragen der konkreten Zusammenarbeit werden unmittelbar in 9 Unterausschüssen erörtert, und zwar für Industrie und Handel; für Energie, Atomenergie und Ökologie, für Wissenschaft und Technologie, für Verkehr, Telekommunikation und Weltraum usw.

<sup>52</sup> EU, external relations, The EU & Russia, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/intro](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro). (24. 08. 2001) EU, external relations, The EU & Russia, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/intro](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro).

<sup>53</sup> Vgl. The Moscow Times, 26. 3. 2001, S. 3.

### 3.1.3.2. Branchenabkommen regeln die sensiblen Bereiche Stahl und Textilien

Auch das Abkommen zwischen der EGKS und der Russischen Föderation über den Handel mit bestimmten Eisen- und Stahlerzeugnissen von 1997 (in Kraft getreten am 13.10.1997) wurde im Rahmen des PCA ausgehandelt. Es hatte zunächst eine Laufzeit bis 31.12.1999 und wurde durch einen Schriftwechsel bis 31.12.2001 verlängert. Ende 2001 wurden die Verhandlungen über die Verlängerung geführt. Dabei standen zwei Varianten zur Debatte, einmal die Verlängerung des bestehenden Abkommens und zum anderen der Abschluss eines neuen Abkommens. Die meisten russischen Lieferanten treten offensichtlich für den Abschluss eines neuen Abkommens ein. Dabei wollten sie eine Quotenerhöhung und eine Kürzung der von Quoten betroffenen Positionen erreichen.<sup>54</sup>

Die Eisen- und Stahlabkommen haben ein System autonomer Einfuhrquoten der EU durch ein Rahmenabkommen für eine zunehmende Liberalisierung ersetzt. Die Basis stellen gegenseitig akzeptierte Mengenabkommen dar, die in eine völlige Liberalisierung münden sollen. Beide Parteien erheben keine Zölle oder andere Abgaben sowie keine nicht mit dem Abkommen vereinbaren mengenmäßigen Beschränkungen auf den Export von Schrott aus Eisen und Stahl als wichtigen Input für die Eisen- und Stahlindustrie.

Russland hat daher gegen das Eisen- und Stahlabkommen verstoßen, indem es 1999 die Ausfuhr von Eisen und Schrott aus Eisen und Stahl mit einem Zoll von 15 % (sowie ein Mindestbetrag von 15 EUR/t) belegte. Mit dem Dekret der russischen Regierung sollte die Abzweigung der für die Stahlerzeugung notwendigen Rohstoffe verhindert und die Mindestauslastung der heimischen Stahlwerke gewährleistet werden. Der Schrottpreis ist auch infolge dieser Maßnahme in den letzten Monaten des Jahres 1999 um 8 EUR/t gestiegen. Durch einen Preisanstieg von 1 EUR/t entstehen der Eisen- und Stahlindustrie der EU aber Mehrkosten von rd. 60 Mio. EUR. Deshalb hat die EU als Gegenmaßnahme eine Senkung der Höchstmengen für die Einfuhr bestimmter Eisen- und Stahlerzeugnisse aus der Russischen Föderation von 12% für das Jahr 2000 festgelegt. Dies entsprach einer Sanktion von etwa 20 Mio. €<sup>55</sup> Die Lieferquote für 2001 erreichte damit 820 000t.<sup>56</sup>

Darüber hinaus ist Russland trotz erheblicher technischer Hilfe der EU mit der im Protokoll B festgelegten Maßnahmen in Verzug.<sup>57</sup> Das Abkommen funktioniert also nicht reibungslos und erschwert die ohnehin nicht leichte Zusammenarbeit auf diesem Sektor.

---

<sup>54</sup> vwd Russland, 21. 11. 2001.

<sup>55</sup> Vgl. Entscheidung Nr. 659/2000/EGKS der Kommission vom 30. März 2000, Amtsblatt Nr. LO(= vom 31/03/2000 S. 11–13.

<sup>56</sup> Vgl. RIA Nowosti, Moskau, 19. 1. 2001.

<sup>57</sup> Angaben der EU Kommission

Mit dem Textilabkommen von 1998 wurden die Quoten aufgehoben. Der Import von Textilien aus Russland wurde in das Überwachungssystem überführt.<sup>58</sup>

Damit existieren im Handel mit Russland nur noch Quoten bei Eisen- und Stahlprodukten. Das bilaterale Stahlabkommen sieht aber eine Anhebung der Quoten vor und läuft in 2002 aus, wenn es nicht verlängert wird.

### 3.1.3.3. Gemeinsame Strategie bezieht Erweiterungsprobleme mit ein

In der „Gemeinsamen Strategie der Europäischen Union für die Russische Föderation“<sup>59</sup> wurde die Politik der EU gegenüber Russland genauer definiert.<sup>60</sup> Als Ziel der Politik ist festgelegt: „Ein stabiles, demokratisches und prosperierendes Russland, fest verankert in einem vereinten Europa, frei von neuen Trennungslinien ist entscheidend für einen anhaltenden Frieden auf dem Kontinent“ zu schaffen und „zu Beginn des neuen Jahrhunderts die strategische Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Russland weiter zu festigen.“<sup>61</sup>

Noch stärker als im PCA wird Wert auf die Herausbildung einer stabilen, offenen und pluralistischen Demokratie in Russland, die von rechtsstaatlichen Prinzipien geleitet wird, gelegt. Darauf soll eine dynamische Marktwirtschaft fußen, von der alle Bewohner Russlands und der EU profitieren. Großer Wert wird zudem auf die Erhaltung der Stabilität in Europa und die Förderung der weltweiten Sicherheit sowie der Reaktionsfähigkeit auf gemeinsame Herausforderungen auf dem Kontinent gelegt.<sup>62</sup>

Die Erweiterung der EU wird als Chance für eine „Integration Russlands in eine erweiterte Kooperation in Europa“ angesehen und die Errichtung einer Freihandelszone, wie sie bereits im PCA vorgesehen ist, als Ziel formuliert.<sup>63</sup>

Wesentliche Teile der gemeinsamen Strategie beziehen sich also auf Fragen der äußeren und inneren politischen Entwicklung und Sicherheit. Sie stellt daher ein umfassendes Dokument für eine Zusammenarbeit der EU mit Russland dar.

---

<sup>58</sup> EU Non-paper, Response to Russia's paper of 7 March 2001 on Trade and Economic Consequences of the Forthcoming Enlargement of the EU, 16. 5. 2001.

<sup>59</sup> Eine solche gemeinsame Politik ist seit dem Vertrag von Amsterdam möglich. Sie wurde am 4. Juni 1999 in Köln verabschiedet. Vgl. Dokument 1999/414/CFSP.

<sup>60</sup> „Dieses Instrument erlaubt es der EU, die bisher vernachlässigte Strategie gegenüber Russland klar zu formulieren und der Partnerschaft neue Perspektiven zu geben.“ Vgl. Jung, Taro, Zehn Jahre – vier Abkommen, europa-digital.de. Letztes Update 8. 1. 2001.

<sup>61</sup> AA-Hompage:EU-Politik, GS Russland, [http://www.auswaertige-amt ...\\_politik/gasp/eu\\_ausenbez/russland\\_html](http://www.auswaertige-amt..._politik/gasp/eu_ausenbez/russland_html).

<sup>62</sup> Teil 1 der Gemeinsamen Strategie. Vgl. Dok. 1999/414/CFSP.

<sup>63</sup> AA-Hompage:EU-Politik, GS Russland, [http://www.auswaertige-amt ...\\_politik/gasp/eu\\_ausenbez/russland\\_html](http://www.auswaertige-amt..._politik/gasp/eu_ausenbez/russland_html). Siehe dazu auch die fast gleichlautende Ausführungen der EU in: EU, external relations, The EU & Russia, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/intro](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro). (24.08.2001).



Der wirtschaftspolitische Teil ist weniger ausgeprägt. Es wird das beiderseitige Interesse an einer „Integration of Russia into a common European economic and social space“<sup>64</sup> festgestellt, die entscheidenden Voraussetzungen, insbesondere hinsichtlich einer funktionierenden Marktwirtschaft, müssten aber von Russland geschaffen werden. In diesem Bereich steht das Dokument noch unter dem Eindruck der Rubelkrise von August 1998. Die EU bietet ihre Hilfe an und legt das Schwergewicht auf die Schaffung und Sicherung der Rechtstaatlichkeit als Voraussetzung für eine funktionsfähige Marktwirtschaft.

Als zentrale Strategie für die Integration Russlands in die europäische und die Weltwirtschaft wird der WTO-Beitritt angesehen, der auch offen als Voraussetzung für die Schaffung der im PCA vorgesehenen Freihandelszone angesehen wird. Auf den bereits verstrichenen Termin 1998 für die Prüfung der Voraussetzungen für eine Freihandelszone geht die gemeinsame Strategie nicht mehr ein. Daneben wird der Annäherung der rechtlichen Bedingungen und der Standards zwischen Russland und der EU, wie sie auch im PCA vorgesehen sind, für die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraums große Bedeutung beigemessen.

Die Politik der EU, die Schaffung einer Freihandelszone von dem Beitritt zur WTO abhängig zu machen, könnte als Verzögerungsstrategie ausgelegt werden, da die WTO-Aufnahme nach allgemeiner Einschätzung noch einige Zeit in Anspruch nehmen wird.<sup>65</sup> Grundsätzlich ist aber festzustellen, dass eine Freihandelszone zwischen der EU und Russland, wie auch zwischen der EU und der Ukraine nur funktionieren kann, wenn die Bedingungen in Russland so sind, dass auch eine Aufnahme in die WTO erfolgen kann. Diese Erkenntnis scheint sich auch in Russland durchzusetzen. Im August 2001 wurde ein Beschluss in Kraft gesetzt, der einen Plan über Maßnahmen zur Anpassung der Gesetzgebung Russlands an die Normen und Regeln der WTO enthält.<sup>66</sup> Bei der WTO-Aufnahme bestehe ein gewisser Wettlauf zwischen Russland und der Ukraine. Gegenseitig wird auf die unternommenen Schritte geachtet. Vor nicht allzu langer Zeit sah sich z. B. Russland von der Ukraine und einigen anderen GUS-Staaten in Schwierigkeiten gebracht, weil diese zu harte Bedingungen für die Aufnahme akzeptieren würden. Vor allem die Ukraine sei u. a. bereit, ihren Agrarmarkt völlig zu öffnen, nur um vor Russland der WTO beitreten zu können.<sup>67</sup> Auch hier muss die EU darauf achten, die Entwicklung guter Beziehungen zwischen diesen Staaten nicht zu stören.

Der Teil II der Gemeinsamen Strategie konkretisiert die Felder der Zusammenarbeit. Die Hilfen sind alle mehr oder weniger auf eine Stärkung der russischen Wirtschaft, ihres wirtschaftsordnungspolitischen und wirtschaftspolitischen Umfelds und der handelspolitischen Integration in die Weltwirtschaft und damit auch in die europäische Wirtschaft ausgerichtet. Auch hier wird der vorgesehene Integrationsansatz wie in den

---

<sup>64</sup> Teil I, Abschnitt 2 der gemeinsamen Strategie.

<sup>65</sup> Der Generaldirektor der WTO, M. Moor ging im Juli 2001 davon aus, dass die Aufnahme in die WTO „die Sache nicht eines Jahres, aber auch nicht eines Jahrzehnts“ sei. Vg. RIA Novosti, 05. 07. 2001.

<sup>66</sup> Vgl. RIA Novosti, Moskau, 13. 08. 2001.

<sup>67</sup> Vgl. RIA Nowosti, 10. 07. 2001.

anderen Dokumenten beschrieben: „by examining how to create the necessary conditions, in addition to Russia’s WTO accession, for the future establishment of an EU-Russia free trade area.“<sup>68</sup>

Der EU legt zudem, wie der Abschnitt vier zeigt, großen Wert auf die Energiesicherung in Europa, wobei der Zusammenarbeit mit Russland ein hoher Stellenwert eingeräumt wird. Zur Zusammenarbeit bereit ist sie insbesondere bei der sicheren Nutzung der Atomenergie und dem rationalen Energieeinsatz. Großen Wert legt sie zudem auf die Ratifizierung der Energie Charta<sup>69</sup> und den Ausbau der Transportleitungen wie der gesamten Verkehrsinfra- (transeuropäischen Korridore) und Grenzabfertigungsstruktur in Kooperation mit den Nachbarn Russlands.

Neue Politikfelder taten sich aufgrund der Entwicklung der EU auf. Daher ist vorgesehen, bei der Einführung des EURO zusammenzuarbeiten und die Osterweiterung der EU mit einem vertieften Dialog zu begleiten. Um keine neuen Barrieren entstehen zu lassen soll die grenzüberschreitende Zusammenarbeit gefördert werden, wobei als erster direkter Bezug die „Nördliche Dimension“ angesprochen wird.

Demnach legt die EU den Schwerpunkt ihrer Zusammenarbeitsstrategie auf folgende konkrete Felder:

- Verbesserung des Investitionsklimas und Verstärkung des Energiedialogs mit der Förderung von „EU-Investitionen in den russischen Energiesektor, um die Stabilität und Steigerung der russischen Öl- und Gaslieferungen zu sichern.“ Daher wird Fragen des Investitionsstandort Russland eine besonders große Aufmerksamkeit gewidmet.
- Der WTO-Beitritt Russlands als Voraussetzung einer Freihandelszone und weiterer Integrationsschritte.
- Lösung konkreter bilateraler Handelsprobleme wie z. B. Stahl, Alkohol.
- Stärkung des Umweltschutzes und der nuklearen Sicherheit, vor allem im Rahmen des MNEPR (Multilateral Nuclear Environmental Programm), das schwerpunktmäßig auf die Beseitigung des radioaktiven Abfalls in Nord-West-Russland zielt.
- Stärkung der Justiz und der inneren Sicherheit mit Schwerpunkt zur Bekämpfung des Drogen- und Frauenhandels und der illegalen Migration.
- Eingehen auf russische Bedenken im Rahmen der Osterweiterung der EU, insbesondere Kaliningrad betreffend (Bewegung von Waren und Menschen)

Das letzte Gipfeltreffen im Rahmen des PCA fand am 17. Mai 2001 in Moskau statt.<sup>70</sup> Besonderer Wert wurde auf Fragen in Zusammenhang mit der EU-Erweiterung

---

<sup>68</sup> Teil II Abschnitt 2 (b), dritter Spiegelstrich, Dok. 1999/414/CFSP.

<sup>69</sup> Die DUMA war bisher nicht bereit, die Energiecharta zu ratifizieren.

<sup>70</sup> Vgl. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/summit\\_17\\_05\\_01/statement.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_17_05_01/statement.htm).

Teil II, Abschnitt 2 (d), zweiter und dritter Spiegelstrich, Dok. 1999/414/CFSP In Punkt 2 der Gemeinsamen Erklärung werden die wichtigsten Schwerpunkte der Zusammenarbeit nochmals bestätigt.<sup>70</sup>

gelegt. Dabei bestand Einigkeit, dass die Erweiterung die wirtschaftlichen Aktivitäten zwischen Russland und den Beitrittsstaaten sowie der EU insgesamt erhöhen sollte und dass entsprechende Fragen einschließlich der Bewegung von Gütern und Dienstleistungen zwischen der erweiterten EU und Russland diskutiert werden sollen (Punkt 6). Maßnahmen zur Verbesserung der Zollabwicklung sollen ergriffen werden. Die Entwicklung des Gebiets Kaliningrad soll gefördert werden. Dabei sollen im Rahmen des PCA vor allem Lösungen für die Bewegung von Menschen, Waren und Energie sowie die Fischerei gesucht werden, wobei bereits die zukünftigen EU-Mitglieder in den Prozess mit einbezogen werden sollen. (Punkt 8).

Beide Parteien wollen Hindernisse für den Handel und die Investitionen möglichst bald beseitigen und dazu vor allem die Mechanismen des PCA nutzen. Auch die Probleme der Einführung des EURO und der Auswirkungen auf die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen sollen überprüft werden (Punkt 15).

Von besonderer Bedeutung ist, dass vereinbart wurde, eine gemeinsame hochrangige Gruppe innerhalb des PCA zu gründen, die sich mit dem Konzept eines Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum beschäftigen soll (Punkt 14). Da eine Freihandelszone ein entscheidendes Element eines solchen Wirtschaftsraums ist, ist offensichtlich, dass der Dialog darüber wieder aufgenommen ist.

Weiter wird großer Wert auf den Energiedialog gelegt und eine strategische Partnerschaft auf diesem Gebiet angestrebt (Punkt 22). Eine Vielzahl von Feldern in der Energiepolitik wird angesprochen und darauf hingewiesen, dass eine Ratifizierung der Energiecharta durch Russland ein besseres Umfeld für die Unterstützung durch die internationalen Finanzorganisationen und für internationale Investitionen schaffen würde.<sup>71</sup>

Auch das Programm gegenüber Russland ist also sehr weit angelegt. Konkrete Schritte, die in den Handelsbeziehungen einen Durchbruch bringen könnten, sind aber wenig erkennbar. Sie sind mit der Zusage von Verhandlungen über eine Freihandelszone zwar angelegt, konnten bisher aber nicht wirklich vorangetrieben werden.

---

Hinsichtlich der EU-Erweiterung, der derzeit in den beiderseitigen Beziehungen erhöhte Bedeutung zukommt, bestand Einigkeit, dass die Erweiterung die wirtschaftlichen Aktivitäten zwischen Russland und den Beitrittsstaaten sowie der EU insgesamt erhöhen sollte und dass entsprechende Fragen einschließlich der Bewegung von Gütern und Dienstleistungen zwischen der erweiterten EU und Russland diskutiert werden sollen (Punkt 6). Maßnahmen zur Verbesserung der Zollabwicklung sollen ergriffen werden, und die EU will Russland weiter bei den Bemühungen um einen Beitritt in die WTO unterstützen.

Beide Parteien wollen Hindernisse für den Handel und die Investitionen möglichst bald beseitigen und dazu vor allem die Mechanismen des PCA nutzen. Auch die Probleme der Einführung des EURO und der Auswirkungen auf die Handels- und Wirtschaftsbeziehungen sollen überprüft werden (Punkt 15).

<sup>71</sup> Weitere angesprochene Felder die in der Zusammenarbeit vorangetrieben werden sollen sind: Die „Northern Dimension“, die ausgebaut und auch mit entsprechenden nationalen und internationalen finanziellen Mitteln ausgestattet werden soll (Punkt 7). Weiterhin besteht auch ein großes Interesse beider Partner an einer engen Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Umweltschutzes.

### 3.1.3.4. TACIS stellt umfangreiche Mittel für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Transformation bereit

Die EU nutzte auch gegenüber Russland das TACIS-Programm intensiv zur Unterstützung der im PCA und der gemeinsamen Strategie vorgesehenen Politik. Russland wurde bereits 1991 in das Programm aufgenommen. Von 1991 bis 2000 stellte die EU für die wirtschaftlichen und demokratischen Reformen in Russland insgesamt 2,281 Mrd. € zur Verfügung. Davon entfielen 1,391 Mrd. € auf Projekte im Rahmen der TACIS-Russland-Aktions-Programme und 890 Mio. € auf andere Programme.

Das Nahrungsmittelhilfsprogramm von 1998 umfasste 470 Mio. €. Zusätzlich erhielt Russland Mittel für Humanitäre Hilfe (ECHO).

Von 1996 bis 1999 wurde Russland von den EU-Mitgliedstaaten mit 520,88 Mio. € unterstützt. Weitere 1 577,50 Mio. € stellte die EBRD als Kredite bereit.

Im Januar 2000 hat der Rat neue TACIS-Regelungen verabschiedet, die für 2000 – 2006 gelten sollen. Für 2001 sind in den Russlandprogrammen 90 Mio. € vorgesehen.

TABELLE 22

### TACIS: Programme für die Russische Föderation Mio. €

|   | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---|------|------|------|------|
| <b>Institutionelle, rechtliche und administrative Reformen</b>            | 16   | 30   | 15   | 28   |
| <b>Unterstützung des privaten Sektors und wirtschaftliche Entwicklung</b> | 29   | 32   | 18   | 14   |
| <b>Erleichterung der sozialen Folgen der Transformation</b>               | 11   | 3    | 5    | 6    |
| <b>Entwicklung von Infrastruktur-Netzwerken</b>                           | 24   | 20   | 11   | 0    |
| <b>Umweltschutz und Ressourcenmanagement</b>                              | 5    | 10   | 8    | 4    |
| <b>Ländliche wirtschaftliche Entwicklung</b>                              | 13   | 28   | 23   | 39   |
| <b>Politische Beratung, Programm für kleine Projekte</b>                  | 31   | 28   | 23   | 39   |
| <b>Andere</b>   | 4    | 10   | 8    | 7    |
| <b>Insgesamt</b>  | 133  | 140  | 92   | 98   |
| <b>Geschätzter Anteil aus anderen TACIS-Projekten</b>                     |      |      |      |      |
| <b>Regionalprogramme</b>  | 21   | 22   | 16   | 15   |
| <b>Nukleare Sicherheit</b>  | 34   | 17   | 12   | 33   |
| <b>Mittelkoordination</b>   | 27   | 29   | 29   | 32   |
| <b>Programmeinführungsunterstützung</b>                                   | 17   | 16   | 19   | 18   |
| <b>Andere</b>   | 6    | 5    | 5    | 2    |
| <b>Gesamt</b>   | 105  | 88   | 80   | 100  |
| <b>Russland insgesamt</b>   | 238  | 228  | 172  | 198  |

Quelle: EU, EC, The EU & Russia, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/intro/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/)

### 3.1.3.5. Enttäuschung über die schleppende Implementierung der Strategien auf beiden Seiten

Am meisten ist Russland von den bisher nicht einmal aufgenommenen Verhandlungen über eine Freihandelszone enttäuscht. Von einem solchen Abkommen erhofft man sich einen Schub bei den eigenen Exporten in die EU von etwa 1,5 – 2 Mrd. USD, insbesondere in dem bisher exportschwachen Bereich der verarbeiteten Waren.<sup>72</sup>

Negativ wird auch die lange Verzögerung bei der Anerkennung Russlands als Marktwirtschaft betrachtet. Die EU scheint nun aber bereit, Russland als Marktwirtschaft einzustufen.<sup>73</sup> In Russland wurden die von der EU geforderten Kriterien für die Anerkennung als „Marktwirtschaft“ als überzogen angesehen. Zudem seien sie nicht klar definiert und strenger, als sie zuvor gegenüber den mittel- und osteuropäischen Ländern angewendet wurden. Inzwischen wird Russland zwar nicht mehr als Transformationsland geführt, der Status einer Marktwirtschaft ist ihm aber auch noch nicht voll zuerkannt. Die einzelnen Betriebe müssen deshalb im Fall des Antidumpingverfahrens die „Marktwirtschaftlichkeit“ ihrer Preisbildung beweisen (d.h. Preisbildung ohne staatliche Subventionierung u. s. w.). Besonders negativ bewertet die russische Seite die Ratsverordnung 2238/2000 vom 09.10.2000. Sie enthält den Grundsatz, dass Russland und die anderen GUS-Staaten auch nach dem WTO-Beitritt als nichtmarktwirtschaftliche Länder behandelt werden können. Russland fordert daher eine Revision dieser Bestimmung. In Russland werden bereits Stimmen laut, wegen dieser Bestimmungen im Gegenzug gegen einige europäischen Waren, z.B. gegen Nahrungsmittel<sup>74</sup>, Antidumpingmaßnahmen einzuleiten.

Daraus resultiert für Russland eine ungünstigere Behandlung bei den Antidumpingverfahren der EU, deren Umfang als geradezu diskriminierend empfunden wird. Als weitere für Russland schmerzhaft und als ungerecht empfundene Maßnahmen werden die Marktzugangsbeschränkungen für russische Energieträger, Fischereiprodukte, Rauchwaren (Luchs- und Wolfsfelle) u.s.w. angeführt. Russland verweist auf weitere konkrete Probleme in den europäisch-russischen Handelsbeziehungen, wie die Restriktionen im Handel mit Nuklearmaterial, Stahlprodukten, Textilien und einigen anderen Produkten, ebenso im Zugang zum kommerziellen Satellitenstart u.s.w.

Die von der EU zugesagten Erleichterungen seien hier immer noch nicht realisiert worden.

Auf der anderen Seite werden von der EU die Nichterfüllung der Verpflichtungen auf dem Gebiet der Anpassung des Handels- und Zollregimes, der Schaffung der Grundlagen für die Gründung und Tätigkeit von Unternehmen und für den Kapitalverkehr wie auch die laufenden Zahlungen kritisiert. Die EU sieht zudem Verstöße gegen das PCA auf russischer Seite in den Beschränkungen des Handels, bei den strengen Regulierungen des russischen Marktes für Alkoholika und des Versicherungsmarktes, in Beschrän-

---

<sup>72</sup> Vgl. *Ekonomika i žizn'*, Nr. 27, Juli 2001, S. 2f.

<sup>73</sup> Vgl. NfA vom 12. 12. 2001.

<sup>74</sup> Vgl.: *Chromova, A.*, in: *Rossija: evropejskij vektor*. M., 2000. S.153.

kungen für Finanzinstitutionen der EU-Länder in Russland, beim Schutz des geistigen Eigentums, bei handelshemmenden Standardisierungs- und Zertifizierungsverfahren, in russischen Exportzöllen (z.B. für Metallschrott), einer mangelnden Transparenz der Regulierung des Handels auf regionaler Ebene, beim Einfuhrverbot für Eier aus der EU sowie Abgaben für Flüge durch den transsibirischen Korridor.

Trotz aller Probleme scheint die Zusammenarbeit im Bereich der Energie voranzukommen. Auf dem Gipfeltreffen in Paris am 30.10.2000 haben die EU und Russland entschieden, reguläre Gespräche über Energieprobleme zu beginnen. Bis 2003 sollen die Grundlagen für eine strategische Partnerschaft im Energiesektor geschaffen worden sein. Derzeit arbeiten vier Arbeitsgruppen auf Expertenebene an Fragen für eine energiewirtschaftliche Strategie und ein energiewirtschaftliches Gleichgewicht, Investitionen, Infrastruktur und Technologien, Effizienz der Energiewirtschaft und Ökologie.

Trotz aller Probleme wird das PCA auch von russischer Seite als zentrale Grundlage<sup>75</sup> der weiteren Entwicklung der beiderseitigen Beziehungen betrachtet. Es wird zumindest auf wissenschaftlicher Seite auch anerkannt, dass es auch auf russischer Seite noch nicht voll umgesetzt wurde<sup>76</sup>. Die Hauptkritik richtet sich also nicht gegen den Inhalt, sondern gegen die zu langsame Implementierung des PCA.<sup>77</sup> Viele Vereinbarungen existieren bisher nur auf dem Papier, wofür beide Seiten verantwortlich sind.<sup>78</sup> Besonders werden die offensichtlichen Kompromisse und zweideutige Formulierungen kritisiert, wobei die Ungenauigkeiten bei den Bestimmungen über den Beginn der Verhandlungen zur Schaffung einer Freihandelszone, die immer wieder verschoben werden, besonders hervorgehoben werden.

## 3.2. EU Strategien in den EU-Outs

### 3.2.1. Hohe Priorität von Wirtschaftsfragen in Russland

Russland ist auch unter Putin bestrebt, die Beziehungen mit der EU weiter auszubauen<sup>79</sup>, selbst wenn diese sich wegen der Ereignisse in Tschetschenien längere Zeit zu-

---

<sup>75</sup> Vgl.: *Ostrovskaja, E.* Dogovornaja baza otnoschenij meshdu Rossijej i EC (Vertragsbasis der Beziehungen zwischen Rußland und EU), in: *Rossija: evropejskij vektor*. M., 2000. S.119 ff.

<sup>76</sup> Vgl. auch die Meinungen der Mitarbeiter der Forschungsinstituten RISI (Russisches Institut der strategischen Forschungen) Alla Chromova (S.138 ff.) und des IMEMO Romil Schtschenin (S.513 ff.) in: *Rossija: evropejskij vektor*. M., 2000.

<sup>77</sup> Diesem Abschnitt wurden auch Angaben des Ministeriums für Wirtschaftsentwicklung und Handel der RF (MERT) sowie des Staatlichen Zollkomitee Russlands zugrunde gelegt. Vgl. zudem u. a. auch *Kuzmina, L.*, Okno v Evropu (Fenster in Europa), in: *Ekonomika Rossii – XXI vek*. 2001. Nr.2. (Kuzmina ist Leiter der EU-Abteilung im MERT).

<sup>78</sup> Vgl.: Medvedkov, M. Soglaschenije o partnerstve EC i Rossii poka ne opravdalo vozloshennyh nadeshd, in: *Evro*, 2000, H.5., S.30 ff.

<sup>79</sup> Russland hatte z. B. beabsichtigt mit der EU eine gemeinsame Strategie mit weitgehenden operativen Aufgaben auszuarbeiten, worauf die EU nicht einging. Ebenso wollte Russland in Fortsetzung des PCA

rückhaltend zeigte.<sup>80</sup> In der letzten Zeit haben sich offensichtlich aber auch die Prioritäten der EU wieder etwas zugunsten Russlands verschoben und die Aussichten für die von Russland stark favorisierte wirtschaftliche Zusammenarbeit wird weniger von politischen Erwägungen überlagert.

Die eigene wirtschaftliche Entwicklung wird in Russland als „in keinem geringem Maße von den Beziehungen zur EU abhängig“ eingeschätzt.<sup>81</sup> Putin möchte mit einer eher „pragmatischen Zusammenarbeit“ offensichtlich den politischen Problemen bei der Zusammenarbeit aus dem Wege gehen und hält sich auch mit dem Begriff Partnerschaft erheblich zurück.<sup>82</sup> Andererseits ist er offensichtlich an einer Kooperation mit der EU insbesondere auf wirtschaftlichem Gebiet besonders interessiert. So legte er z. B. auf dem vierten EU-Russland-Gipfel in Helsinki eine „Mittelfristige Strategie zur Entwicklung der Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union“ vor.<sup>83</sup> In dem auf zehn Jahre angelegten Papier stellt sich Russland hinter die Gemeinsame Strategie der EU hinsichtlich der Sicherheitsfragen. In Handels- und Finanzfragen werden aber spezifische Forderungen gestellt. „Russland demonstriert sich in dem Papier als eigenständiger Akteur mit eigener Einflussosphäre. Es fordert dabei von der EU Unterstützung in dem Bemühen sich als Führungsmacht innerhalb der GUS zu etablieren.“<sup>84</sup> Die Strategie enthält 12 Punkte.<sup>85</sup>

---

einen breit angelegten „Vertrag über strategische Partnerschaft und Zusammenarbeit im 21. Jahrhundert“ ausarbeiten. Die EU ging auch darauf nicht ein und will zuerst die im PCA gesteckten Ziele erreichen. Vgl. Timmermann, Heinz, Rußlands Strategie für die Europäische Union, Aktuelle Tendenzen, Konzeptionen und Perspektiven, in Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 5, 2000, S. 11.

<sup>80</sup> Vgl. hierzu u. a. auch Timmermann, Heinz, Rußlands Strategie für die Europäische Union, Aktuelle Tendenzen, Konzeptionen und Perspektiven, in Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 5, 2000, S. 9 ff.

<sup>81</sup> *Ekonomika i žizn'*, Nr. 27, Juli 2001, S. 2.

<sup>82</sup> Vgl. hierzu auch Timmermann, Heinz, Rußlands Strategie für die Europäische Union, Aktuelle Tendenzen, Konzeptionen und Perspektiven, in Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 5, 2000, S. 9. Nach Timmermann wird der Begriff Strategische Partnerschaft in der russischen Führung auch enger gesehen als in der EU, die auch die Wertegemeinschaft mit einschließt.

<sup>83</sup> СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ (2000 – 2010 гг.), [ Mittelfristige Strategie zur Entwicklung der Beziehungen Russlands mit der Europäischen Union (2000 –2010)], in: *Diplomatičeskij vestnik*, Nr. 11, November 1999, S. 20 ff.

<sup>84</sup> Jung, Taro, Zehn Jahr – vier Abkommen, europa-digital.de. Letztes Update 8. Januar 2001.

- <sup>85</sup>
1. Strategischer Charakter der Partnerschaft Russland-EU
  2. Erweiterung des Gebietes und Steigerung der Zielgerichtetheit des politischen Dialogs
  3. Entwicklung des gegenseitigen Handels und der Investitionen
  4. Zusammenarbeit im Finanzsektor
  5. Gewährleistung der russischen Interessen bei der Erweiterung der EU
  6. Erweiterung der gesamteuropäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Infrastruktur
  7. Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wissenschaft und Technik, Schutz des geistigen Eigentums
  8. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

In der Strategie fordert Russland die EU auf, sich verstärkt an der Modernisierung Russlands zu beteiligen und zu verhindern, dass durch die Osterweiterung eine neue Trennungslinie in Europa entsteht oder das Wohlstandsgefälle zunimmt. Russland hofft in allen wichtigen Feldern auf eine weitgehende Unterstützung der EU.

Angesichts des großen Modernisierungsbedarfs werden in der „Mittelfristigen Strategie“ große Erwartungen an den Zufluss ausländischer Direktinvestitionen geknüpft. In der in der Strategie bekundeten Absicht, die russische Gesetzgebung so zu ändern, dass Russland ein attraktiver Standort wird, decken sich die grundsätzlichen Ansätze mit der Strategie der EU. Russland will auch seine Gesetze und Standards autonom an die EU-Regeln anpassen, was in Einklang mit dem PCA steht. Russland hat auch bereits einige der in der „Gemeinsamen Strategie der EU“ angesprochenen Reformen in Angriff genommen. So wurde die Steuergesetzgebung radikal verbessert und die Steuersätze für die Einkommenssteuer und die Betriebssteuer dramatisch gesenkt. Auch die Bodengesetzgebung wurde modernisiert und privater Bodenbesitz für gewerbliche Zwecke auch für Ausländer zugelassen. Nicht so gut voran kommt das Land mit der Verbesserung der Institution und der Durchsetzung der Rechtssicherheit. Die „Mittelfristige Strategie“ spricht hier nur allgemein von den „Verabschiedung einer günstigen Investitionsgesetzgebung sowie der Sicherheit ausländischer Investitionen“.

Die „Mittelfristige Strategie“ plädiert auch für eine Stärkung des EURO und bringt damit die zunehmende wirtschaftliche Ausrichtung Russlands auf die EU zum Ausdruck. Der EURO soll von Russland auch verstärkt als Reservewährung genutzt werden.

Ein weiterer Schwerpunkt liegt bei den Fragen der Erweiterung der EU, die aber weiter unten behandelt werden. Die EU-Erweiterung wird in Russland noch unsicher beurteilt. Die Auseinandersetzung mit diesem Thema hat erst begonnen. Die „Mittelfristige Strategie“ bezeichnet die EU-Erweiterung unter Berücksichtigung der russischen Interessen als ambivalent.<sup>86</sup> Russland befürchtet bei der Erweiterung der EU erhebliche Verluste. Der im Wirtschafts- und Handelsministerium zuständige Abteilungsleiter gab an, dass Russland beim Beitritt von Schweden, Österreich und Finnland jährliche Verluste von 120 Mio. € habe hinnehmen müssen. Verluste bei der jetzigen Erweiterungsrunde ergeben sich nach ihm u. a. aus der Belieferung der Atomkraftwerke in den Aufnahmestaaten, die dann von Euratom gesteuert würden. Dadurch würde Russland den Markt für die Belieferung der osteuropäischen Atomkraftwerke weitgehend verlieren. Ähnliches könne auf dem Markt für Metalle geschehen. Allerdings seien auch Vorteile

---

9. Entwicklung der rechtlichen Basis für die Zusammenarbeit. Angleichung der Wirtschaftsgesetzgebung und der technischen Standards

10. Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Rechtssicherheit

11. Rolle der Wirtschaftskreise bei der Entwicklung der Zusammenarbeit.

12. Gewährleistung der Durchsetzung der Strategie in Russlands

<sup>86</sup> Vgl. СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ (2000 – 2010 гг.), [Mittelfristige Strategie zur Entwicklung der Beziehungen Russlands mit der Europäischen Union (2000–2010)], in: *Diplomatičeskij vestnik*, Nr. 11, November 1999, S. 25, Punkt 5.1.



zu erwarten, da die EU als Markt für russische Waren und als strategischer Partner für Russland eine besondere Stellung einnehme.<sup>87</sup>

Mit der „Mittelfristigen Strategie“ wird auch zumindest auf offizieller Ebene die Diskussion um einen Beitritt Russlands zur EU beendet. Das Land will möglichst wenig Souveränität aufgeben. Nachdem die EU immer stärker als politische Einheit auftritt und in Russland auch als solche wahrgenommen wird, werden russische Äußerungen über eine EU-Mitgliedschaft immer seltener. Eine Einbindung in eine gemeinsame europäische Politik ist für Russland offensichtlich wenig attraktiv. Es wird daher ausdrücklich betont, dass im Zeitraum bis 2010 die Beziehungen zwischen EU und Russland auf Vertragsbasis beruhen werden und eine Mitgliedschaft kein Ziel sein wird. Russland hat also auch in dieser Mittelfristigen Strategie, im Gegensatz zur Ukraine, keine Ambitionen auf eine Mitgliedschaft in der EU erkennen lassen.<sup>88</sup> Auch eine Assoziation wird bisher noch nicht ernsthaft in Betracht gezogen. Ähnliche Äußerungen sind in wichtigen russischen Positionspapieren zu finden.<sup>89</sup> Der Beziehung zur EU wird aber ein strategischer Charakter zugesprochen.

Weiterhin stark ausgeprägt ist in Russland der Wunsch, mit der EU eine Freihandelszone zu bilden, wie dies in dem PCA vorgesehen ist.<sup>90</sup> Von russischer wissenschaftlicher Seite wird das russische Strategiepapier allerdings nicht nur positiv gesehen. Es wird unter anderem mit folgenden Worten kritisiert „which was even less special in its wording [im Vergleich zu der Gemeinsamen Strategie der EU, eigene Einfügung]. Russia didn't even mention that the EU was to be considered as its major strategic partner, as least on paper. The reason for this was clear: Russia wanted to play in between its Eastern and Western partners according to concrete international developments of the specific moment in time.“<sup>91</sup>

---

<sup>87</sup> Vgl. vwd Russland Nr. 227 vom 23. 11. 2000.

<sup>88</sup> Nach Timmermann spricht Putin auch nicht mehr von Integration, wie es noch Jelzin tat. Russland will nicht in die EU, Interview mit Heinz Timmermann. Vgl. politik- digital.de, Erstveröffentlichung 2. 11. 2000.

<sup>89</sup> СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ НА СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ (2000 – 2010 гг.), [ Mittelfristige Strategie zur Entwicklung der Beziehungen Russlands mit der Europäischen Union (2000 –2010)], in: *Diplomatičeskij vestnik*, >Nr. 11, November 1999, S. 21. Vgl. hierzu auch Timmermann, Heinz, *Rußlands Strategie für die Europäische Union, Aktuelle Tendenzen, Konzeptionen und Perspektiven*, in *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, Nr. 5, 2000, S. 15. Putin stellte auf dem Gipfel in Stockholm fest, dass die Mitgliedschaft in der EU derzeit und in absehbarer Zukunft kein Ziel der russischen Politik sei. Vgl. *Europe N 5/12*, May 2001, special feature, S. 2.

<sup>90</sup> Siehe dazu unten.

<sup>91</sup> Unveröffentlichte Stellungnahme.

### 3.2.2. Mitgliedschaft ist oberstes Ziel der Europapolitik in der Ukraine

Die Ukraine machte zumindest unter Präsident Kutschma und verstärkt in der Zeit des Außenministers Tarasjuk die Integration der Ukraine in die euro-atlantischen Gemeinschaften zu einem der zentralen Anliegen ihrer Politik. Kutschma trat bereits Ende Juni 1996 in Warschau für Verhandlungen über eine „assoziierte Mitgliedschaft“ der Ukraine in der EU und über die Schaffung einer Freihandelszone ein, obwohl das Land noch nicht für eine Vollmitgliedschaft bereit sei. Neben allgemeinen Statements wurde diese Forderung auch auf den ersten offiziellen hochrangigen Treffen (EU-Ukraine-Gipfel in Wien am 16. Oktober 1998 und Besuch der EU-Troika am 13. April 1999 in Wien) immer wieder unterstrichen und weiterentwickelt. Sowohl der Staatspräsident als auch die Ministerpräsidenten<sup>92</sup> und Außenminister sowie der Parlamentspräsident<sup>93</sup> formulierten die Vollmitgliedschaft der Ukraine in der EU als ein wesentliches Ziel der ukrainischen Außen- und Wirtschaftspolitik.

Da die Ukraine sich als der „europäischere Staat“ als Russland empfindet und die Mitgliedschaft anstrebt, möchte sie von der EU gerne bevorzugt gegenüber Russland behandelt werden.<sup>94</sup> Besonders enttäuscht war Präsident Kutschma daher laut Zeitungsberichten von dem vierten Gipfeltreffen zwischen der EU und der Ukraine in Paris. Es wurde vor allem bemängelt, dass die EU-Vertreter sich nach wie vor nicht zu einer konkreten Perspektive für die Entwicklung der Beziehungen zueinander äußern wollten. Ein konkretes Echo auf die Aufnahmewünsche der Ukraine sei nicht zu hören gewesen.<sup>95</sup> Westliche Beobachter gingen so weit, einen Kurswechsel Kutschmas in Richtung Russland aufgrund dieser Zurückhaltung erkennen zu können.<sup>96</sup> Auch der Jaltagipfel ist nach ukrainischer Auffassung enttäuschend verlaufen.

Bisher ist die ukrainische Strategie nahezu ausschließlich auf die Vollmitgliedschaft ausgerichtet. Oft wird aber eine Mehrvektorenpolitik zwischen Ost und West gefordert. Die Regierung besteht aber auf einer eindeutigen Ausrichtung nach Europa. Beim Präsidenten ist dies oftmals, vermutlich aus taktischen Gründen, nicht ganz so klar.

Gegenüber Russland hat die Ukraine nach Aussage ihres Außenministers weniger politische Integration als nahezu ausschließlich wirtschaftliche Interessen, da Russland der wichtigste Handelspartner ist. Freundschaftliche Beziehungen mit dem östlichen Nachbarn seien daher wichtig, aber eine ähnliche strategische Partnerschaft werde auch mit Polen angestrebt.

---

<sup>92</sup> Siehe u. a. vwd GUS-Republiken, Nr. 157, 16. 8. 2000.

<sup>93</sup> Vgl. FAZ 1. 6. 2001.

<sup>94</sup> Vgl. hierzu Wehrschütz, Christian, F., Die Ukraine und die Europäische Union, Eine Beziehung mit erheblicher Frustrationstoleranz, Landesverteidigungsakademie/Militärwissenschaftliches Büro des Bundesministeriums für Landesverteidigung (Wien) Hrsg., Informationen zur Sicherheitspolitik, Nr. 22 (September 1999), S. 32.

<sup>95</sup> Vgl. u. a. SZ vom 18. 9. 2000.

<sup>96</sup> Vgl. u. a. SZ vom 18. 9. 2000.

Zur Konkretisierung ihres politischen Ziels hat die Ukraine auch bereits Maßnahmen ergriffen. In ihrer Strategie für die Zusammenarbeit mit der EU wurden die grundsätzlichen Bereiche der Zusammenarbeit zwischen der EU und der Ukraine festgelegt. Diese ist eng mit dem PCA verbunden und am 11. Juni 1998 verabschiedet worden.<sup>97</sup>

Im Jahr 2000 bestätigte der Präsident das Programm für die Integration der Ukraine in die EU.<sup>98</sup> In diesem wird die Strategie in Richtung EU weiterentwickelt, die mit dem PCA festgelegt wurde. Der Druck wird auch deshalb aufrechterhalten, weil es bisher nicht gelungen ist, über das PCA zu echten Verhandlungen über eine Freihandelszone zu kommen. Über diese Freihandelszone will die Ukraine versuchen, Europa-Verträge auszuhandeln, die den Weg zum Beitritt ebnen können. Diesem Ziel steht die Ukraine aber aufgrund ihrer lange Zeit an den Tag gelegten Reformunfähigkeit selbst im Wege.

In der Strategie wird vor allem auch auf die Herausforderung hingewiesen, die sich aus der EU-Erweiterung ergeben wird. Wesentliche Merkmale dieses Erlasses sind:

- Das Bekenntnis zu einer „umfassenden Zugehörigkeit der Ukraine zum europäischen politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Raum“
- Das Ziel, die wichtigsten Voraussetzungen für eine umfassende Anpassung des ukrainischen Rechtssystems an das der EU zu schaffen, um bis zum Jahr 2007 die Grundlagen für eine EU-Mitgliedschaft zu legen.
- Ein Europa-Abkommen als Zwischenschritt anzustreben, mit dem der Status eines assoziierten Mitglieds erreicht werden kann.

Bereits in dem Strategieerlass wird verlangt, dass bis Ende 1998 entsprechende Resortprogramme zu etablieren sind. Es werden zwei Felder der Integrationsstrategie angesprochen. Das eine betrifft die außenpolitischen Maßnahmen, das andere die innenpolitische Konsolidierung.

Von wirtschaftlicher Bedeutung sind im ersten Teil die Anpassung der ukrainischen Gesetzgebung an die EU-Gesetzgebung<sup>99</sup> und Sicherung der Menschenrechte genannt. Dies soll etappenweise erfolgen. Ziel ist, wie bereits angeführt, mit diesen Maßnahmen bis 2007 die Voraussetzung für einen EU-Beitritt zu schaffen. Als zweite Maßnahme ist die wirtschaftliche Integration und die Entwicklung des Handels auf der Basis des PCA angeführt. Neben dem Abbau der Handelsbeschränkungen auf beiden Seiten soll diesem Ziel vor allem auch die angeführte Rechtsangleichung dienen.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> „Über die Genehmigung der Strategie der Integration der Ukraine in die Europäische Union“.

<sup>98</sup> Dekret Nr. 1072/2000 vom 14. Sept. 2000.

<sup>99</sup> Bei ukrainischen Ausführungen ist die Anpassung der Gesetze an die EU-Gesetzgebung zumeist an erster Stelle genannt. An zweiter folgt meistens das Problem der EU-Erweiterung und an dritter die Vertiefung des Demokratisierungsprozesses, der bei der EU und den sonstigen europäischen Einrichtungen eine viel höhere Priorität hat. Vgl. Dveri EC otkryty, in Golos Ukrainy, 18. 10. 2001.

<sup>100</sup> Als weitere Bereiche in diesem Abschnitt sind angeführt: die Integration der Ukraine in die EU im Zusammenhang mit der gesamteuropäischen Sicherheit und die politische Konsolidierung und Festigung der Demokratie. Vgl. Wehrschütz, Christian, F., Die Ukraine und die Europäische Union, Eine Beziehung mit erheblicher Frustrationstoleranz, Landesverteidigungsakademie/Militärwissenschaftliches Büro des

Die in der zweiten Ebene angesprochene innenpolitische Konsolidierung soll die Grundlage für die Etablierung einer Bürgerdemokratie schaffen und die gesellschaftliche Basis für eine Integration in die EU legen.<sup>101</sup>

Die Kompetenzen für die einzelnen Felder und für die Gesamtdurchführung der Maßnahmen wurden in dem Erlass ebenfalls festgelegt. Zudem sieht er die Ausarbeitung eines Programms zur Finanzierung der „Strategie“ vor.

Die hochgesteckten Ziele der ukrainischen Regierung werden kaum erreichbar sein. Selbst nachdem das Parlament nun kooperativer erscheint, muss angenommen werden, dass es eine Synchronisierung der ukrainischen Gesetze in dem vorgesehenen Maße nicht ohne weiteres durchführen wird.

Zudem geben die bereits bestehenden Probleme mit der Umsetzung des PCA wenig Anlass zur übertriebenen Hoffnung. Auch schwankt der Präsident immer wieder in seiner Europa-Politik, wenn er in innenpolitische Krisen gerät.<sup>102</sup>

Die Strategie der Ukraine über das PCA, einen Europavertrag und die Schaffung der Voraussetzungen für die EU-Mitgliedschaft bis zum Jahr 2007 durch die Angleichung der Gesetze und die Wirtschaftsreformen der EU-Mitgliedschaft näher zu kommen, wird immer wieder sichtbar. Neben den entsprechenden Forderungen an die EU z. B. mit der Verhandlung über ein Freihandelsabkommen zu beginnen, wird aber auch eingeräumt, dass dieses Ziel nur erreicht werden kann, wenn die Demokratie gestärkt und die wirtschaftliche Transformation intern erfolgreich verläuft.

Im August 2001 hat die Ukraine ihre EU-Orientierung erneut dadurch unterstrichen, dass sie die EU-Integrationspolitik direkt ins Wirtschaftsministerium einbezog und dieses in „Ministerium für Wirtschaft und Fragen der europäischen Integration der Ukraine“ umbenannte.<sup>103</sup> Bereits im Juli 2001 hatte der Präsident den Erlass „Über das Nationale Zentrum zur Erarbeitung von Gesetzen“ unterzeichnet. Das Zentrum soll die nationalen Gesetzgebungsverfahren und deren Umsetzung verbessern und beschleunigen und gleichzeitig die Anpassung an die EU, internationale Konventionen und Internationale Rechtsakte besser berücksichtigen als dies bisher der Fall war.<sup>104</sup> Der nun für die Europapolitik zuständige Wirtschaftsminister erklärte, dass die Ukraine strikt dem Programm der Integration des Landes in die EU folgen werde, das im September 2000 angenommen wurde. Das Ministerium hat auch die Aufgabe übertragen bekommen, den Prozess

---

Bundesministeriums für Landesverteidigung (Wien) Hrsg., Informationen zur Sicherheitspolitik, Nr. 22 (September 1999), S.29.

<sup>101</sup> Als Einzelfelder werden angeführt: Anpassung der Sozialpolitik der Ukraine an die EU-Standards, Integration auf den Gebieten Kultur, Bildung, Wissenschaft und Technik, Regionale Integration, Ressortzusammenarbeit, Zusammenarbeit beim Umweltschutz, Innere Sicherstellung des Integrationsprozesses. Vgl. hierzu Wehrschütz, Christian, F., Die Ukraine und die Europäische Union, Eine Beziehung mit erheblicher Frustrationstoleranz, Landesverteidigungsakademie/Militärwissenschaftliches Büro des Bundesministeriums für Landesverteidigung (Wien) Hrsg., Informationen zur Sicherheitspolitik, Nr. 22 (September 1999), S. 30ff.

<sup>102</sup> So z. B. während der Journalistenaffäre im Jahr 2001.

<sup>103</sup> Vgl. Interfax Ukrajina vom 22. 8. 2001.

<sup>104</sup> Vgl. UNIAN, ukrain. 20. 7. 2001.

der Angleichung des ukrainischen Rechts an die EU und die Erfüllung der Mitgliedschaftskriterien zu überwachen.<sup>105</sup> Entsprechende personelle Veränderungen wurden vorgenommen, so wurde z. B. der Posten eines Staatssekretärs für Angelegenheiten der EU-Integration geschaffen. Fast alle ukrainischen Ministerien haben derzeit Abteilungen, die für die EU-Integration verantwortlich sind.

Zur Harmonisierung der ukrainischen Standards, Gesetze und der Administration mit den EU Normen wurde der Interministerielle Koordinationsrat für die Anpassung der Ukrainischen Gesetzgebung an die der EU geschaffen. Der Rat hat den Gesetzentwurf "Über das Konzept eines Staatsprogramms für die Anpassung der ukrainischen Gesetzgebung an das EU Recht" vorgelegt, der derzeit im Kabinett behandelt wird. Dieses Gesetz wird das bereits existierende Anpassungskonzept vom August 1999 ablösen. Weiter hat die Ukraine begonnen, Anstrengungen bei der Anpassung der Standards voranzutreiben, so z. B. mit den Verordnungen "Standards für das Umweltmanagement" und "Zertifizierung und Standardisierung in der Ukraine".

Gerade die letzten Schritte zeigen, dass die befürchtete starke Hinwendung des Präsidenten nach Osten nicht eintrat und das zeitweilige Ausschlagen des Pendels in diese Richtung Osten auf die Isolierung im Westen und der EU aufgrund der innenpolitischen Vorgänge zurückzuführen war.

Die Ukraine betrachtet zurecht die Beziehungen bzw. die Aufnahme in die WTO und die CEFTA als entscheidend für die Vor-Aufnahmestrategie. Dem WTO-Beitritt wird höchste Priorität eingeräumt. Derzeit hat die Ukraine den Status eines Beobachters. Die Ukraine hat die Aufnahme 1993 beantragt. Ursprünglich sollten die Verhandlungen bis 1998 abgeschlossen sein. Beim letzten Treffen im August 2001 zwischen dem Ministerpräsidenten der Ukraine und der Arbeitsgruppe der WTO wurde von deren Leiter Sergio Marki verlautbart, dass der größte Teil der Anforderungen für eine Mitgliedschaft durch die Ukraine erfüllt sei. Es existiert aber noch kein konkreter Fahrplan für die Aufnahme. Nach Angaben des Stellvertretenden Wirtschaftsministers Andrii Honcharuk hat die Ukraine bereits 14 notwendige Gesetze verabschiedet und ist dabei, die bilateralen Verhandlungen mit den WTO-Mitgliedern abzuschließen. Derzeit hat die Ukraine Handelsabkommen über den Marktzugang mit Mexiko, Uruguay und Neuseeland unterzeichnet. Abkommen mit 18 weiteren Ländern und der EU sollen bis Ende 2001 fertig werden.

Die Ukraine strebt auch die Mitgliedschaft in der CEFTA an. Die Kriterien dafür sind:

- Ein Assoziationsabkommen mit der EU, was für die Ukraine in den nächsten Jahren schwer zu erreichen sein wird.
- WTO-Mitgliedschaft
- Freihandelsabkommen mit jedem Mitgliedsstaat.

Die CEFTA-Staaten handeln 90% zollfrei, und es treten neue Mitglieder bei (z. B. Kroatien). Mit einem Beitritt könnte die Ukraine negative Folgen im Handel mit neuen CEFTA-Staaten vermeiden. Voraussetzung ist aber, dass die Ukraine ein Europaab-

---

<sup>105</sup> Vgl. Dekret des Präsidenten der Ukraine vom 21. August 2001.

kommen mit einer Beitrittsperspektive nachweisen kann und mit jedem Mitgliedstaat der CEFTA ein Freihandelsabkommen besitzt. Mit fünf CEFTA-Ländern hat sie bereits Absichtserklärungen über die Handelsliberalisierung unterzeichnet, Memoranden wurden an Rumänien und Slowenien übergeben.

## 4. Politiken im Rahmen der Osterweiterung

### 4.1. Ukraine

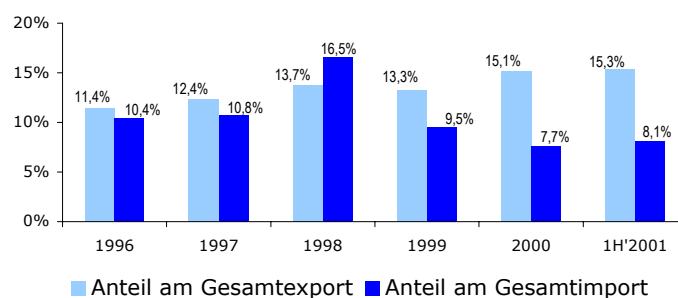
#### 4.1.1. Erhebliche wirtschaftliche Bedeutung der erweiterten Union für die Ukraine

Die enge Bindung oder gar Mitgliedschaft wird von der Ukraine auch angestrebt, um die befürchteten negativen Folgen der Osterweiterung der EU bis an ihre eigenen Grenzen möglichst gering halten zu können.

Die erweiterte EU<sup>106</sup> wird der größte einzelne Handelspartner der Ukraine werden. In der ersten Hälfte 2001 erreichten die EU und die Erweiterungskandidaten einen Anteil von 31,2% am ukrainischen Export. Die GUS-Staaten werden damit als Markt für ukrainische Güter auf den zweiten Platz verwiesen. Zusätzlich kann angenommen werden, dass die Märkte der Aufnahmekandidaten sich expansiv entwickeln werden, was die Chancen für die ukrainischen Lieferungen deutlich erhöht. Trotz dieser bedeutenden Steigerung erreicht der Anteil der Ukraine noch lange nicht den Anteil, den die mitteleuropäischen Staaten vor der Aufnahme in die EU hatten. Dies zeigt, dass in den Handelsbeziehungen zwischen der EU und der Ukraine noch ein erhebliches Wachstumspotential vorhanden ist, dessen Nutzung, neben der internen Entwicklung in der Ukraine und der Dynamik ihrer Wirtschaft auch von der Gestaltung der Beziehungen zur EU abhängig ist.

SCHAUBILD 5

#### Anteil der Kandidatenländer am Außenhandel der Ukraine in %



Source: Derzhkomstat

<sup>106</sup> Betrachtet ist hier der gesamte Erweiterungsprozess um die ostmitteleuropäischen Staaten, Tschechische Republik, Estland, Polen, Ungarn, Slowenien, Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien und Slowakei sowie Zypern und Malta.

Das Schaubild zeigt, dass die Kandidatenländer für die ukrainischen Exporte einen durchaus interessanten Markt darstellen und dass der Anteil an den Exporten bei einem knappen Sechstel in den letzten Jahren stabilisiert werden konnte. Auf der anderen Seite hat der Anteil der Importe aus diesen Staaten an den gesamten ukrainischen Importen aber deutlich abgenommen. Die Integration mit diesen ehemals dominierenden Auslandspartnern ist also eher gesunken.

Größter Investor in der Ukraine ist die EU. Nicht nur wegen der traditionellen Beziehungen aus den Tagen des COMECON müsste auch im Sinne der Gravitationstheorie davon ausgegangen werden, dass die Ukraine als Nachbar mehrerer Aufnahmekandidaten für diese ein wichtiger Standort für FDI's ist. Trotz des binnenländischen Investitionsbedarfs kommen tatsächlich mehr als 15% aller FDI-Zuflüsse in die Ukraine von den Aufnahmekandidaten.

TABELLE 23

**Kumulativer Zufluss von FDI in die Ukraine aus den Kandidatenländer**  
Stand 31. Dezember 2000

|                                   | FDI,<br>Mio. USD | Anteil an den gesamten<br>Zuflüssen, % |
|-----------------------------------|------------------|--|
| <b>Gesamt</b>                     | <b>3865,52</b>   | <b>100</b>                             |
| Bulgarien                         | 11,65            | 0,30                                   |
| Zypern                            | 372,61           | 9,64                                   |
| Tschechische Republik             | 34,58            | 0,89                                   |
| Ungarn                            | 52,15            | 1,35                                   |
| Malta                             | 0,37             | 0,01                                   |
| Polen                             | 62,06            | 1,61                                   |
| Rumänien                          | 0,25             | 0,01                                   |
| Slowakei                          | 43,31            | 1,12                                   |
| Slowenien                         | 1,77             | 0,05                                   |
| Estland                           | 4,90             | 0,13                                   |
| Lettland                          | 5,89             | 0,15                                   |
| Litauen                           | 5,58             | 0,14                                   |
| <b>Kandidatenländer insgesamt</b> | <b>595,1</b>     | <b>15,40</b>                           |

Der hohe Anteil Zyperns (9,64%) zeigt jedoch, dass die Gesamtinvestitionen vorsichtig zu interpretieren sind. Viel spricht dafür, dass es sich bei den aus Zypern kommenden Investitionen in erheblichem Umfang um Gelder handelt, die vorher aus der Ukraine oder Russland abgeflossen waren.

Unter den ostmitteleuropäischen Staaten hält Polen die Spitzenstellung. 697 Unternehmen mit polnischem Kapital arbeiten in der Ukraine und 7 Unternehmen mit ukrainischem Kapital in Polen. Um den gegenseitigen Kapitalfluss zu beschleunigen, wurde eine gemeinsame Arbeitsgruppe für Investitionen geschaffen.



#### 4.1.2. Welche Nachteile werden erwartet?

Allgemein wird in viele ukrainischen Kreisen eine neue Teilung Europas durch die EU-Osterweiterung befürchtet. Es wird vom Aufbau wirtschaftlicher Barrieren an der Westgrenze ausgegangen.<sup>107</sup> Zudem wird bei einem Großteil der Wissenschaftler eine Benachteiligung der Ukraine auf dem Weg in die EU unterstellt. Die baltischen Länder würden in den Erweiterungsprozess einbezogen, während die Ukraine und Moldova abseits bleiben müssten. Von Russland könne damit weiter ein destabilisierender Einfluss auf die wirtschaftliche und soziale Umgebung ausgehen. Einige Politiker befürchten, dass die Ukraine die Rolle einer sogenannten "sanitary border" zwischen der EU und Russland spielen müsse. Trotzdem wird unterstellt, dass die wirtschaftlichen und finanziellen Interessen am Ende den Integrationsprozess zwischen der EU und der Ukraine bestimmen werden.

Angesichts des starken Drangs nach einer Mitgliedschaft war für die Ukrainer das inoffizielle gemeinsame Papier einer deutsch-französischen Planungsgruppe, der Mitarbeiter der jeweiligen Außenministerien angehörten, besonders alarmierend, weil darin der Ukraine nicht einmal eine potentielle Beitrittchance eingeräumt wurde, u. a. deshalb, weil Russland in Europa nicht isoliert werden dürfe.<sup>108</sup> Eine solche Abhängigkeit von der Politik der EU gegenüber Russland wird bei den Empfindlichkeiten der ukrainischen Eliten besonders kränkend empfunden.

Auch die politische Strategie der Ukraine im Rahmen der Erweiterungsdiskussion steht voll unter der Prämisse der Mitgliedschaft. Die Maßnahmen bis dahin werden nur als Übergangsmaßnahmen betrachtet. Im Mittelpunkt der politischen Strategie stehen die Fragen, wie sich die Ukraine auf die Mitgliedschaft vorbereiten müsse. Ein Konzept für die Entwicklung der Beziehungen unterhalb der Schwelle der Mitgliedschaft im Rahmen der Osterweiterung ist nur schwer zu erkennen. So führt z. B. Jurij Serheijev, der Staatssekretär im Außenministerium aus: "All our movements in foreign policy are directed to full integration into EU... Our strategic partnership is based on the correspondent program and mutual responsibility of parties: Ukraine will surely follow it. We understand that at the moment EU interests might differ from the interests of Ukraine in some spheres, like trade in metal products, but it cannot lead to any confrontation between us. Ukraine shows itself as a real partner."<sup>109</sup> und Außenminister ZLENKO führt aus: „Ukraine will benefit from EU enlargement. These benefits are obvious: Ukraine will closely approach the area of sustainable economic development and political stability, and the modern high-technological markets. The cooperation with EU in the field of transit of energy resources and electricity through the territory of Ukraine is

---

<sup>107</sup> Kiew befürchtet, dass es dem Land unmöglich gemacht werde, den Weg nach Brüssel zu gehen und dass die Außengrenze der EU an der Westgrenze der Ukraine fixiert wird. Nach ukrainischer Auffassung darf dort aber keine Wohlstands- und Integrationsgrenze entstehen. Die Ostgrenze der EU sollte nach ukrainischer Auffassung an der Ostgrenze der Ukraine liegen. Vgl. FAZ 11. 10. 2000.

<sup>108</sup> Vgl. u. a. FAZ vom 11. 10. 2001.

<sup>109</sup> Jurij Serheijev, Strategic Partnership Envisages Bilateral Responsibility, in DEN, 28. August 2001.

prospective. Both parties do have interests in this field.”<sup>110</sup> und der Präsident schloss auf dem Gipfel der GUS-Staaten in Minsk eine Umkehr der EU-freundlichen Politik aus “Its impossible to turn Ukraine’s direction towards the Europe. And it is impossible for Ukraine to enter Russian-Byelorussian Union. We win our independence not for loosing it again. We have already chosen “our union”: it is the European. We fully understand that our way will not be short, but might appear even very long.”

Konkret werden im Rahmen der Osterweiterung von der Ukraine vor allem Handelseinbußen und eine Abkoppelung von Europa durch eine Verschärfung der Grenzregime befürchtet. Verluste für die Ukraine werden auch von der Einführung der strengeren EU-Regelungen in vielen Standards in den Beitrittskandidaten erwartet. Dies gilt zudem für die Regelungen für sensitive Produkte, insbesondere bei Agrargütern, Stahl und Textilien.

Aufgrund der höheren EU-Standards werden nach Ansicht der Ukraine auch die nichttarifären Handelshemmnisse zunehmen. Angesichts der generellen Liberalisierung der Regelungen in der EU im Rahmen der WTO kann aber unterstellt werden, dass die negativen Effekte sich in engen Grenzen halten. Dies gilt selbst für den Agrarhandel.<sup>111</sup>

Ein anderer Nachteil wird darin gesehen, dass die Konkurrenzfähigkeit der Beitrittskandidaten im Verhältnis zur Ukraine steigt. Insbesondere wird befürchtet, dass ukrainische Metalle von slowakischen und polnischen Konkurrenten, Textilien und Getränke von Anbietern fast aller Beitrittsländer, Agrarprodukte durch ungarische Produzenten und Nahrungsmittel von polnischen, ungarischen und bulgarischen Produzenten verstärkt unter Konkurrenzdruck gesetzt werden könnten. Zusätzlich wird befürchtet, dass angesichts der schnelleren Umstrukturierung des Maschinenbaus in Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik und Slowenien die Aussichten für ukrainische Produzenten, in den EU-Markt vorstoßen zu können, sich deutlich verschlechtern. Daher schlägt das Ukrainian Centre for Economic and Political Studies vor, dass die Ukraine bestrebt sein sollte, bereits jetzt umfangreiche Kooperationen im Maschinenbau mit den Erweiterungskandidaten aufzubauen. Dies umso mehr, als die auf die Aufnahmestaaten ausgedehnten höheren technischen Sicherheits- und Konsumentenschutzstandards die Lieferungen von Maschinen, Ausrüstungen und High-tech-Produkten für die ukrainischen Produzenten in die Erweiterungsstaaten erschweren werden.<sup>112</sup>

Trotzdem kommen auch ukrainische Quellen zu dem Schluss, dass der legale Export der Ukraine in die Aufnahmeländer aufgrund seiner Struktur nicht wesentlich von der EU Erweiterung negativ beeinflusst werde.<sup>113</sup> “EU-enlargement will, most probabely, not significantly affect Ukrainian trade flows because of their rigidity and low elastici-

---

<sup>110</sup> A. Zlenko, „European Integration: Withaut Idle Declarations and Emergencies“, in: DEN, 17. Juli 2001.

<sup>111</sup> Sidenko, Volodymyr; “Enlargement of the European Union to the East: consequences for Ukraine”, *National Security and Defence*, 9’2000.

<sup>112</sup> Sidenko, Volodymyr; “Enlargement of the European Union to the East: consequences for Ukraine”, *National Security and Defence*, 9’2000

<sup>113</sup> Sidenko, Volodymyr; “Enlargement of the European Union to the East: consequences for Ukraine”, *National Security and Defence*, 9’2000.

ty".<sup>114</sup> Nach Schätzungen des Ukrainian Centre for Economic and Political Studies, erreichten 1999 die ukrainischen Lieferungen von Eisenerzen und Konzentraten 28,1% der Gesamtexporte, auf Gas und gasförmige Kohlenwasserstoffe entfielen 9,6% und 6% auf Elektrizität, dies entsprach allein schon knapp 44% der ukrainischen Gesamtexporte nach Polen. Bei Ungarn entfallen bei den ukrainischen Exporten 16,1% auf Rohaluminium, 11,1% auf Elektrizität und 9,2% auf Stahlwaren. Auf diese drei Positionen entfallen demnach 36,4% der Gesamtexporte. Allein 43,3% der Exporte in die Tschechische Republik sind Eisenerze und Konzentrate.

Die Exporte der Aufnahmekandidaten in die Ukraine sind dagegen wesentlich elastischer. Janusz Szyrmer<sup>115</sup> kommt daher zum Schluss, "existing barriers for Ukraine-Central Europe are enough strong and any additional barriers related to EU-enlargement will, probably, have very negligible influence. The major factor for such trade is foreign trade policy of Ukraine, while the statuses of EU members for Central European countries have relatively small influence."

Während der gemeinsame Zolltarif den Handel mit den mittelosteuropäischen Aufnahmekandidaten eher fördern wird (siehe unten), wird der Handel mit den Baltischen Staaten möglicherweise negativ beeinflusst, da die Ukraine mit diesen gemeinsame, vorteilhafte Handelsabkommen besitzt. Insbesondere der Handel mit Estland wird wahrscheinlich leiden, da deren EU-Mitgliedschaft bedeuten kann, dass das Freihandelsabkommen zwischen Estland und der Ukraine nicht weiter bestehen kann.

Es kann also davon ausgegangen werden, dass der legale Handel von der Osterweiterung wenig betroffen sein wird. Bei den ausländischen Direktinvestitionen wird die Liberalisierung der Niederlassungsfreiheit in den Beitrittskandidaten deren Standortposition gegenüber der Ukraine relativ verbessern. Es wird daher eine Umleitung der Investitionsströme zu Lasten der Ukraine befürchtet. Dem kann die Ukraine aber durch entsprechende eigene Maßnahmen zur Verbesserung des Standorts entgegenwirken, die dann auch der Steigerung der Konkurrenzfähigkeit der ukrainischen Wirtschaft insgesamt zugute käme. Es ist also offensichtlich, dass die Ukraine es durchaus selbst in der Hand hat, durch eine konsequente Transformationspolitik einen bedeutenden Teil der erwarteten Nachteile der Osterweiterung der EU zu umgehen. Dies würde ihre Position nicht nur in den Beitrittsstaaten, sondern auch auf dem gesamten EU-Markt stärken. Im PCA sind dafür viele notwendige Schritte aufgezeigt, und die EU hat immer ihre Bereitschaft erklärt, hierbei Unterstützung zu leisten.

Politisch und vielfach auch wirtschaftlich wird die mit der Erweiterung notwendige Einführung von Visa für die ukrainischen Staatsbürger als besonders problematisch angesehen. Die Ukraine wird im Sinne der Reziprozität dann ebenfalls die Visapflicht einführen. Damit werden nicht nur die persönlichen Beziehungen in den östlichen Gebieten Polens und den Westgebieten der Ukraine erschwert, sondern auch die florierenden "business trips" zwischen beiden Ländern erheblich vermindert. Dies wird insbesondere

---

<sup>114</sup> Szyrmer, Janusz; "Consequences of the EU enlargement for Ukraine", *CASE-UKRAINA*, October 2000 (Unpublished paper)

<sup>115</sup> Szyrmer, Janusz; "Consequences of the EU enlargement for Ukraine", *CASE-UKRAINA*, October 2000 (Unpublished paper).

dann der Fall sein, wenn keine besonderen Lösungen für den Grenzverkehr gefunden werden. Dasselbe gilt für die nicht legale Beschäftigung in dem jeweils anderen Land. Davon werden negative Auswirkungen auf die Einkommenssituation in der Westukraine erwartet. Dies ist insbesondere so lange der Fall, wie das Gefälle noch die derzeitige enorme Größe erreicht. Abgesehen von negativen wirtschaftlichen Einflüssen werden auch die historischen Beziehungen zwischen den Menschen in diesem Raum unterbrochen, was in der Ukraine besonders tragisch empfunden wird. Dies umso mehr, als man in der Ukraine daran zweifelt, dass die Visapflicht die illegale Migration, die organisierte Kriminalität und den Drogenhandel wirksam eindämmen kann.

Es gibt aber Anzeichen dafür, dass zumindest zwischen Polen und der Ukraine, wo das VISA-Problem am drängendsten ist, Lösungen angestrebt werden, die den Grenzverkehr möglichst wenig behindern.<sup>116</sup> Neben billigen und Mehrfachvisa wird die Einrichtung von einer ausreichenden Zahl von Grenzübergängen und eine günstige Organisation der Abfertigung dabei eine entscheidende Rolle spielen.

Grundsätzlich ist das Bestreben der Ukraine, die Grenze zu Russland so auszubauen, dass die Westgrenze durchlässiger gehalten werden kann. Allerdings läuft dies den Interessen in der Ostukraine zuwider, die auf eine gute wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den russischen Nachbargebieten und einen möglichst freien Personenverkehr wegen der vielfachen persönlichen Beziehungen angewiesen ist. Bisher bietet die schon früher stark gesicherte Grenze gegenüber den ehemaligen Mitgliedstaaten im RGW auch aus Sicht der EU-Sicherheitsexperten die bessere Grundlage für die Abwehr illegaler Einwanderer, von Drogen u.s.w.<sup>117</sup>

#### **4.1.3. Vorteile der Osterweiterung werden überwiegen**

Es sind aber auch Vorteile von der Einführung des gemeinsamen Zolltarifs nach der EU-Erweiterung zu erwarten. Die Zölle werden im Durchschnitt sinken. Die Marktbedingungen werden sich, mit Ausnahme der baltischen Staaten, verbessern.

So wird von ukrainischer Seite angeführt, dass der in Polen eingeführte Zolltarif im Rahmen der GATT-Runde 9,9% beträgt. Der durchschnittliche Zolltarif der EU beträgt aber lediglich 6,6%, selbst wenn die Agrarpolitik mit einbezogen wird.

---

<sup>116</sup> So sind nach Aussage des polnischen Botschafters in der Ukraine z. B. eine niedrige Visa-Gebühr, großzügige Erteilung von langfristigen Visa und Sonderregelungen für den kleinen Grenzverkehr vorgesehen.

<sup>117</sup> Vgl. FAZ vom 11. 10. 2000. Für den Grenzausbau auch im Osten erhält die Ukraine auch Mittel von der EU und technische Hilfe vom Bundesgrenzschutz.

TABELLE 24

**Zolltarife der EU und einiger Beitrittsländer**  
in %

|                              |      | Alle Waren  |   | Rohstoffe   |   | Industriewaren                                    |   |
|------------------------------|------|---|---|---|---|---|---|
|                              |      | Durchschnittlicher Tarif (einfacher Durchschnitt) | Durchschnittlicher Tarif (gewichteter Durchschnitt) | Durchschnittlicher Tarif (einfacher Durchschnitt) | Durchschnittlicher Tarif (gewichteter Durchschnitt) | Durchschnittlicher Tarif (einfacher Durchschnitt) | Durchschnittlicher Tarif (gewichteter Durchschnitt) |
| <b>EU</b>                    | 1988 | 3,2   | 3,6   | 7,2   | 2,8   | 1,9   | 4,1   |
|                              | 1999 | 3,5   | 2,7   | 16,4  | 1,8   | 2,7   | 3,0   |
| <b>Lettland</b>              | 1996 | 4,3   | 2,2   | 8,3   | 1,5   | 3,2   | 2,6   |
|                              | 1997 | 5,6   | 3,2   | 10,0  | 4,0   | 4,2   | 2,9   |
| <b>Litauen</b>               | 1995 | 3,9   | 2,7   | 9,2   | 4,1   | 2,4   | 1,7   |
|                              | 1997 | 3,9   | 2,4   | 7,6   | 3,3   | 2,9   | 1,9   |
| <b>Polen</b>                 | 1991 | 15,3  | 14,9  | 16,1  | 19,2  | 15,2  | 13,5  |
|                              | 1996 | 13,1  | 8,6   | 21,5  | 10,9  | 9,4   | 7,9   |
| <b>Rumänien</b>              | 1991 | 19,2  | 11,9  | 20,1  | 8,2   | 19,0  | 18,2  |
|                              | 1999 | 13,1  | 9,2   | 23,6  | 10,7  | 10,7  | 8,8   |
| <b>Türkei</b>                | 1993 | 7,0   | 6,0   | 6,0   | 8,1   | 7,2   | 5,2   |
|                              | 1997 | 8,2   | 5,7   | 23,2  | 5,2   | 5,9   | 5,8   |
| <b>Tschechische Republik</b> | 1996 | 7,0   | 5,8   | 8,2   | 4,1   | 6,7   | 6,3   |
|                              | 1999 | 6,8   | 5,8   | 12,3  | 5,3   | 5,4   | 5,9   |

Quelle:

Die Tabelle zeigt, dass gerade bei den verarbeiteten Waren, mit Ausnahme des Baltikums eine wesentliche Verbesserung für die ukrainischen Exporte erwartet werden kann.

Die mit der EU-Erweiterung einhergehende Verbesserung und Vereinheitlichung der institutionellen Regelungen wird ebenfalls positiv auf den Handel wirken. Vorteile bringt auch die Einbeziehung der Beitrittskandidaten in das europäische Recht, was die Bedingungen für den Handel mit den Firmen dieser Staaten erleichtern wird. Gleichzeitig werden die klareren Regelungen helfen, den illegalen Handel und die illegale Migration einzudämmen.

Hilfreich für die Ukraine wird auch sein, dass sie sich in der EU eine erfolgreichere Lobbyarbeit erwarten kann. Insbesondere von Polen wird eine ausgeprägte Fürsprecherrolle erwartet. Generell nimmt Polen einen hohen Stellenwert in der Politik der Ukraine im Rahmen der Osterweiterung ein.

Die Beziehungen der Ukraine zu der erweiterten EU hängen nach verbreiteter Meinung in der Ukraine entscheidend davon ab, wie erfolgreich der Erweiterungsprozess selbst verläuft. Nach dieser Ansicht wird nicht nur die Aussicht der Ukraine auf Mitgliedschaft davon beeinflusst, sondern auch die Möglichkeit der Ukraine, europäische Mittel und Kredite für die strukturellen Reformen der Ukraine zu erhalten. Bei Schwierigkeiten im Beitrittsprozess geht diese Vorstellung davon aus, dass die Ukraine von den

neuen Mitgliedern beiseite geschoben werden könnte, weil diese sich einen größeren Teil an den Mitteln für die strukturelle Anpassung und die regionale Entwicklung sichern wollen.

## 4.2. Russland

### 4.2.1. Insgesamt positive Einstellung zur EU-Osterweiterung

Grundsätzlich stehen die offiziellen Kreise Russlands und die russische Öffentlichkeit der EU-Osterweiterung weitaus positiver gegenüber als der NATO-Osterweiterung<sup>118</sup>. Zwar gab es am Anfang noch Widerstand gegen die Osterweiterung und insbesondere gegen die Teilnahme Lettlands.<sup>119</sup> Jedoch haben die russischen Politiker inzwischen akzeptiert, dass sie souveräne Staaten nicht davon abhalten können, sich der EU anzuschließen. Für das russische Außenministerium besteht die einzige Forderung im Rahmen der Osterweiterung der EU nach Angaben von Nowosti darin, dass „dieser Prozess die wirtschaftliche Zusammenarbeit Russlands mit den neuen EU-Ländern nicht beeinträchtigen darf“.<sup>120</sup> Trotzdem sehen weite Kreise der russischen Intellektuellen nicht nur die NATO-Osterweiterung, sondern auch die EU-Osterweiterung immer noch durch die Brille der Schaffung neuer Einflusszonen<sup>121</sup>.

### 4.2.2. Nachteile werden offiziell überbewertet

Dass das Gebiet Kaliningrad mit der Osterweiterung der EU zu einer Enklave innerhalb der EU werden wird, stellt für die russische Führung eine der wichtigsten politischen Herausforderungen im Rahmen dieses Prozesses dar. Dieses Problem wird unten gesondert behandelt.

Viele der darüber hinaus diskutierten möglichen Nachteile und Verluste Russlands aus der Osterweiterung der EU ähneln den Befürchtungen in der Ukraine. Zum einen wird eine weitere Schwächung der russischen Position auf den Märkten der Aufnahmekandidaten nicht ausgeschlossen. Es wird gar unterstellt, dass ein neuer „eisener Vorhang“ entstehen könne<sup>122</sup>; was sicher unberechtigt ist. Realistischer ist dagegen die An-

---

<sup>118</sup> Vgl. z.B. *Nezavisimaja gazeta*, 10.01.2001.

<sup>119</sup> Vgl. *Moscow News*, 14. 12. 1999.

<sup>120</sup> Vgl. *RIA Nowosti*, Moskau 23. 1. 2001.

<sup>121</sup> Z.B. sind derartige Meinungen im Institut der internationalen wirtschaftlichen und politischen Forschungen (IMEPI, früher: Institut des sozialistischen Weltsystems) verbreitet. Auch einige Mitarbeiter des IMEMO sind Anhänger dieser These, die allerdings von der Institutsleitung und dem größten Teil der Mitarbeiter nicht geteilt wird.

<sup>122</sup> In weicher Form („neue Demarkationslinie“) vertreten diese Meinung viele Mitarbeiter des IMEPI (Institut der internationalen ökonomischen und politischen Forschungen). Vgl. z.B.: Glinkina, S. Strany

nahme, dass für russische Exporteure der Marktzugang für die Beitrittskandidaten formal, technisch und wirtschaftlich schwieriger würde, weil die anspruchsvolleren westeuropäischen technischen Normen und Standards für die Industrieproduktion auf diese übertragen würden. Zu dieser Kategorie von Befürchtungen zählt auch die Angst, dass sich die Bedingungen für den Export russischer landwirtschaftlicher Produkte aufgrund der Gemeinsamen Agrarpolitik verschlechtern könnten. Und nicht ganz unberechtigt ist sicher auch die Befürchtung, dass die Lieferung von Rüstungsgütern und von Brennstoffen für die Atomkraftwerke in den Beitrittsländern schwieriger wird bzw. höheren Standards unterworfen werden könnten. Auch durch den hohen Zufluss ausländischer Direktinvestitionen in den MOE-Staaten sieht sich Russland in seiner Konkurrenzposition geschwächt. Andererseits werden die MOE-Staaten auf dem russischen Markt konkurrenzfähiger, was wiederum den Handelsbeziehungen zugute kommt.

Zu den unmittelbar wirtschaftlichen Argumenten ist auch die verbreitet vorgebrachte Angst zu zählen, dass die für Russland bereitstehenden Investitionen und Zahlungen aufgrund einer stärkeren Unterstützung der neuen Mitgliedsstaaten vermindert werden könnten. Aber hier ist wie bei der Ukraine entscheidend, dass Russland dafür sorgt, dass es als Investitionsstandort seine Attraktivität steigert, indem die im PCA vorgesehenen Maßnahmen zur Stärkung der Marktwirtschaft auch realisiert werden. Die Unterstützung der EU steht dafür bereit. Damit würde nicht nur die Position auf den Märkten der Beitrittsstaaten verbessert, sondern die Konkurrenzfähigkeit der russischen Wirtschaft insgesamt, was dieser sowohl intern als auch auf den Weltmärkten zugute käme.

Nur indirekt wirtschaftlicher Natur sind die Argumente, dass mit der Erweiterung eine Verstärkung der EU-Orientierung der Ukraine und Moldovas und möglicherweise sogar Weißrusslands eintreten könnte. Dies würde die Integration im Rahmen der GUS und damit die politische und wirtschaftliche Lage Russlands schwächen. In ähnliche Richtung geht das Argument, die neuen Mitglieder könnten auf die gesamte EU-Politik gegenüber Russland einen negativen Einfluss nehmen. Dies steht ganz im Gegensatz zu der Erwartung in der Ukraine. Vielfach kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass in diesen Argumenten einerseits immer noch das Großmachtstreben Russlands und andererseits das schlechte Gewissen über die möglichen Folgen der nicht immer freiwilligen Zusammenarbeit unter der Herrschaft der Sowjetunion steckt. Mit der immer wieder aufflammenden Politik von Einflussphären wird dieses Misstrauen aber nicht zu beseitigen sein. Nur eine strikte Anerkennung der Souveränität dieser Staaten auch in Sicherheitsfragen kann Vertrauen schaffen und diese negativen Effekte verhindern.

Seine Bedenken hinsichtlich der Erweiterung der EU hat Russland in einer „List of Russia concerns as to the enlargement of the EU“ zusammengefasst und der EU-Kommission am 25. August 1999 übergeben. Als Probleme sind darin aufgelistet: zu erwartende neue tarifliche und nichttarifäre Barrieren, Verschlechterungen für den Transit von Waren, einschließlich der Probleme des Transits von Waren in das Kaliningrader Gebiet, Handels- und Kapitalablenkungen zugunsten der Beitrittsstaaten, steigende

---

Zentral'noj i Vostotschnoj Evropy opredeljajut perspektivy rasschirenija evropejskoj integracii (Die Mittel- und Osteuropäischen Länder bestimmen die Perspektiven der Erweiterung der europäischen Integration), in: *Evro*, 2000, H.3, S.27 ff.

Konkurrenz, Infrastrukturproblem u.s.w.. Demnach wurde dort die gesamte Argumentation zusammengefasst.

Die materiellen Verluste werden in Russland für den Exportsektor in die ehemaligen RGW-Länder mit 250 bis 300 Mio. USD angegeben.<sup>123</sup> Nach Angaben des Abteilungsleiters im Wirtschafts- und Handelsministerium A. Orlow ließen sich diese leicht errechnen. Er zählt dazu alles, z. B. von den Verlusten wegen der EU-USancen für die Lieferung von Brennelementen für die Atomkraftwerke in den ostmitteleuropäischen Ländern bis zu den Regelungen für den Stahlmarkt. Er räumte aber auch Vorteile ein und kündigte Verhandlungen an, um die Verluste zu vermeiden.<sup>124</sup>

Diese Argumentation liegt auch einem Papier zugrunde, das der EU im März 2001 überreicht wurde. Neben den Vorteilen, die durch die Erweiterung zu erwarten sind, werden in einer detaillierten Liste Verluste aufgrund von Zöllen oder anderen Handelsmaßnahmen aufgeführt. Es wird zwar konstatiert, dass der Gemeinsame Tarif der EU insbesondere für industrielle Güter unter dem der Beitrittskandidaten liegt, aufgrund der speziellen Struktur des russischen Handels seien aber trotzdem in den einzelnen Ländern Verluste zu erwarten. Weitere Verluste werden aufgrund nichttarifärer Beschränkungen der EU und möglicher Energieabgaben berechnet. Neben der Unterstellung des worst case bei den Annahmen ist festzuhalten, dass sich bei der Berechnung die größten Verluste bei einer Aufnahme der Türkei ergeben würden, diese steht aber in der ersten Welle ganz sicher nicht zur Debatte. Ganz offensichtlich werden sich die möglichen Verluste in äußerst engen Grenzen halten, wenn sie denn überhaupt eintreten sollten.

#### 4.2.3. Vorteile sind erheblich

Gleichzeitig werden aber durchaus auch die positiven Aspekte gesehen.<sup>125</sup> Dies gilt insbesondere auch für wissenschaftliche Arbeiten<sup>126</sup>. Aber auch in dem offiziellen Papier, das der EU übergeben wurde, werden diese gewürdigt. Zu ihnen sind zu zählen: Der niedrigere Gemeinschaftszolltarif, der Vorteile bringen wird<sup>127</sup>, da Russland im PCA, das auf die Beitrittsländer ausgedehnt wird, die Meistbegünstigung eingeräumt wird. Zudem werden sich die institutionellen und rechtlichen Bedingungen der Zusammenarbeit vereinfachen. Statt vieler Regelungen beim Export und Import, dem Transit, bei außenwirtschaftlichen Versicherungen, dem Zoll usw. sind dann nur noch zwei Systeme, das der EU und das Russlands zu beachten. Dies gilt insbesondere dann, wenn Russland den WTO-Beitritt geschafft hat. Unter russischen Experten werden Hemm-

---

<sup>123</sup> Vgl. vwd 22. 2. 2001.

<sup>124</sup> Vgl. NfA vom 28. 11. 2000.

<sup>125</sup> Vgl. z.B.: *Schtschenin, R.* Prodvisheniye EC na vostok i geoeconomitscheskije interessy Rossii, in: *Rossija: evropejskij vektor*. M., 2000. S.517-519.

<sup>126</sup> Prospects of social-economic development of the West European countries. Forecast for years 2000-2015. IMEMO, Moscow, 1999, pp. 13-15.

<sup>127</sup> Vgl. dazu Tabelle Nr. 24.



faktoren und Handelsbeeinträchtigungen daher weniger auf Seiten der EU als eher auf russischer Seite erwartet. Besondere Chancen werden für die Ausdehnung des Energiehandels erwartet.

Generell wird die in der Folge der EU-Erweiterung erwartete Beschleunigung der wirtschaftlichen Entwicklung auch für Russland den Absatzmarkt vergrößern und zudem wird dadurch mehr Kapital in der EU gebildet werden, von dem dann Russland in Form von Investitionen wieder profitieren kann.<sup>128</sup>

Aufgrund der Erfahrungen mit dem Beitritt Finnlands wird angenommen, dass sich die Zusammenarbeit in den Grenzgebieten mit den neuen EU-Mitgliedern und Russland verbessern können. Bei Finnlands EU-Beitritt habe sich gezeigt, dass neben dem Ausbau der Grenzinfrastruktur, Transportfragen sowie Energieversorgungsprobleme und Umweltfragen einen hohen Stellenwert erreicht hätten und zu gegenseitig vorteilhaften Lösungen geführt haben. Diese Erkenntnis sei vor allem für die Zukunft des Kaliningrader Gebiets von besonderer Bedeutung, wo entsprechende Maßnahmen im Gegensatz zu Karelien und dem Leningrader Gebiet kaum in Angriff genommen wurden.

Durch den erwarteten Ausbau der transeuropäischen Transportkorridore sowie des europäischen Telekommunikationssystems und die intensivere Zusammenarbeit im Ostseeraum werden zusätzliche wirtschaftliche Impulse erwartet, und die absehbare Ausweitung der Eurozone erleichtere die Zahlungsbeziehungen zwischen Russland und den neuen EU-Mitgliedern.<sup>129</sup>

Die Vorteile können aber auch nach Ansicht der russischen Wissenschaftler nur dann voll zur Wirkung kommen, wenn die russische Transformation beschleunigt und erfolgreich fortgesetzt wird. Dies sei zudem auch nur dann der Fall, wenn die in Russland den neuen Mitgliedstaaten oft unterstellte antirussische Haltung nicht zum Zuge kommt (siehe oben).

In Russland werden aber nicht vorrangig die wirtschaftlichen Probleme der Erweiterung der EU, sondern eher die Fragen der nationalen Sicherheit, die militärische Konfrontation gegenüber dem Westen (bis 11. September) oder die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet (nach dem 11. September) mit der EU diskutiert. Auch das Tschetschenien-Problem nahm in den letzten zwei Jahren mehr Raum ein als Fragen des Handels und der Investitionen.

Die EU-Osterweiterung schafft für Russland also neue Probleme, eröffnet aber auch neue Chancen. Ob die Vor- oder Nachteile der Osterweiterung überwiegen, ist auch nach Auffassung russischer Wissenschaftler nicht eindeutig festzustellen. Stellt man aber die erwarteten Vor- und Nachteile gegenüber, so gibt es kaum Zweifel, dass sowohl

---

<sup>128</sup> Das ist z.B. in der Analyse dargestellt: Perspektivy sozial'no-ekonomiceskogo razvitija zapadnoevropejskih stran (Prognoz na 2000-2015 gody). – Moskva: IMEMO RAN, 1999. S.30. Vgl. auch: Medvedkov, M. A.a.O., S.32.

<sup>129</sup> Vgl. u. a. Single European currency euro and national interests of Russia, Report for the government and the Central Bank of Russia, Euro, N 12, 1999, pp. 34 –42. Insbesondere wird auch eine Diversifizierung bei den Dollarbeständen im Land, von denen 60 Mr. im Umlauf sein sollen, gesehen. Siehe dazu auch Moscow Times, May 18, 2001, S. 5.

politisch als auch wirtschaftlich die Vorteile überwiegen. Zurecht stellen die russischen Wissenschaftler aber fest, dass viel davon abhängt, wie erfolgreich die russische Außenpolitik und insbesondere die Reformen in Russland selbst sind.

#### 4.2.4. Sonderfall Kaliningrad erfordert flexible Lösungen<sup>130</sup>

Mit der sich abzeichnenden Realisierung der Erweiterung der EU wurde Russland sich auch der besonderen Lage des Gebiets Kaliningrad bewusst. Es wird zu einer Enklave in der EU werden. Probleme dieses Gebiets stehen daher jetzt im Zentrum der Überlegungen des Verhaltens gegenüber der EU-Erweiterung. Bisher liegt aber weder eine einheitliche und klare Problemanalyse vor noch sind entsprechende Lösungsstrategien auf russischer Seite erkennbar.

Die Verbindungen mit Russland werden komplizierter. Der Landzugang könnte nach russischer Ansicht weiter erschwert werden. Allerdings ist nicht zu sehen, dass die EU insgesamt ungünstigere Bedingungen schaffen wird, als diese derzeit durch Polen und Litauen gegeben sind. Es ist eher anzunehmen, dass für Russland durch die Vereinheitlichung eine Verbesserung eintreten wird, selbst wenn Transitvisa erforderlich werden, darauf wurde bereits mit Bezug auf den Beitritt Finnlands hingewiesen.

Schon jetzt sind die Wirtschaftsbeziehungen der Region auf Westeuropa und die MOEL und nicht auf die GUS-Staaten ausgerichtet. 1998 entfielen 95,7% des Handels auf Westeuropa und nur 4,3% auf die GUS-Staaten; 57% des Handels wurden allein mit Deutschland, Polen und Litauen abgewickelt.<sup>131</sup>

Der Entwicklungsstand des Gebiets ist selbst an den russischen Verhältnissen gemessen gering, im Verhältnis zu den Nachbarn extrem niedrig. Im November 2001 betrug das Geldeinkommen pro Kopf der Bevölkerung rund 1700 Rub./60\$, während der russische Durchschnitt bei 2 400 Rub./84\$ liegt. Nach Angaben Putins ist der Lebensstandard in dem Gebiet um 29% und der Investitionsstand um 50% niedriger als in Russland.<sup>132</sup> Die Steigerung des Lebensstandards ist daher eine vorrangige Aufgabe für das Gebiet, das zudem mit erheblichen ökologischen Problemen aufgrund seiner lange Zeit einseitigen militärischen Nutzung konfrontiert ist.

Es wird daher in Russland ein Anwachsen der separatistischen Stimmungen in dem Gebiet befürchtet. Unterstellt wird, dass die Bevölkerung des Gebiets sich günstigere Chancen ausrechnen könnte, wenn es sich wie die baltischen Republiken von Russland abspaltet und in die europäischen Strukturen einbindet. Trotz der enormen Realitätsferne dieser Vorstellung soll sie durchaus eine nicht unbeträchtliche Anhängerschar, selbst

---

<sup>130</sup> Vgl. zu dem Gesamtproblem Kaliningrad auch H. Timmermann, Kaliningrad: Eine Pilotregion für die Gestaltung der Partnerschaft Eu – Rußland? SWP-Studie, S 23, Berlin August 2001.

<sup>131</sup> Rossija: evropejskij vektor. Moskau, 2000. S.526. 1999 betrug der Anteil der nicht GUS-Staaten am Außenhandel des Kaliningrader Gebiets beim Export 96,5% und beim Import 97,0%. Die Vergleichswerte für Russland insgesamt sind 85,3% für die Exporte und 71,6%. Goskomstat Rossii, Regiony Rossii, oficial'noe izdanie 2000, Moskva, S. 859.

<sup>132</sup> Vgl. RAI Nowosti, Moskau 26. 7. 2001.

unter leitenden Beamten im Kaliningrader Gebiet, besitzen. Immer noch fühle sich gleichzeitig ein erheblicher Teil der etwa eine Million Einwohner nicht als Bewohner, sondern immer noch als zeitweilige Zuwanderer. Umfragen zeigen jedoch, dass die separatistischen Tendenzen äußerst gering sind.

Im Rahmen der EU-Erweiterung werden auf russischer Seite in der Frage des Gebiets Kaliningrad die wichtigsten Probleme bei der Energieversorgung, dem Transit von Waren und der Freizügigkeit der Menschen zwischen dem Gebiet und Russland sowie im Grenzverkehr mit den Nachbarn gesehen.<sup>133</sup>

Ein weiterer Schwerpunkt der Diskussion liegt bei der Frage des Zuflusses von Direktinvestitionen, der angesichts des desolaten Zustands der dortigen Wirtschaft von nicht unerheblicher Bedeutung ist. Die Diskussion erfolgt aber kontrovers. So schlägt z. B. der Stellv. Direktor des Europa-Instituts und Vorsitzender des Präsidiums der Nichtregierungsorganisation SVOP (Rat für Außen- und Verteidigungspolitik) Sergej Karaganov vor, für europäische bzw. alle ausländischen Investoren besonders günstigen Bedingungen zu schaffen. Von diesen Kräften wird auch eine Veränderung der Rechtsstellung des Gebiets und seine Umwandlung in ein Bundesland, das der direkten Verwaltung Moskaus untersteht, gefordert. Nur durch entsprechend klare administrative Entscheidungen könne das Gebiet im einheitlichen russischen Wirtschaftsraum gehalten werden.<sup>134</sup>

Eher liberale Kräfte schlagen dagegen eine größtmögliche wirtschaftliche und administrative Selbständigkeit des Gebiets vor, um eine flexible Anpassung zu ermöglichen und die enorme Rückständigkeit gegenüber Polen und Litauen mindern zu können.<sup>135</sup> Initiativen der EU, Sonderbedingungen für Kaliningrad zu schaffen und die Region stärker in den EU-Raum zu integrieren, werden von diesen daher begrüßt.

Starke Kräfte in der Duma haben damit aber große Probleme, was das Außenministerium dazu zwingt, permanent zu erklären, dass Kaliningrad ein unabdingbarer und nicht verhandelbarer Teil Russlands sei. Diese Diskussion trägt jedoch den Charakter einer Spiegelfechterei, weil es keinen ernsthaften westlichen Vorschlag gibt, dieses Gebiet von Russland zu lösen. In dieselbe Richtung zielt auch die wenig reale aber nicht zu vernachlässigende implizite und versteckte Angst vor einer möglichen „weichen Annexion“ dieses Gebiets durch die EU, hinter der Deutschland vermutet wird. Für besondere Aufregung hatten dabei auch später dementierte Meldungen<sup>136</sup> des Sundry Telegraph über angebliche Geheimgespräche zur Zukunft des Gebiets Kaliningrad gesorgt, wonach in einem „Assoziierungsabkommen“ die wirtschaftliche Kontrolle über das Gebiet an Deutschland gehen solle.<sup>137</sup> Zu diesen wenig rationalen Ängsten zählen auch der befürchtete geistliche und „religiöse“ Druck auf Russland, Weißrussland und die Ukraine, d.h. der katholische „Drang nach Osten“ gegen die russische orthodoxe Kirche. Die Kommunisten und „Patrioten“, sowie einige Vertreter der russischen orthodoxen Kirche

---

<sup>133</sup> Vgl. u.a. Izvestija vom 17. 5. 2001.

<sup>134</sup> Izvestija, 16.02.2001.

<sup>135</sup> Zu diesen zählt u. a. Boris Nemtsov. Er schlägt Russland eine Lösung für das Gebiet vor, wie es China mit Hong Kong vereinbart hatte. Vgl. Financial Times vom 14. 2. 2001.

<sup>136</sup> Vgl. Interfax, russ. 22. 1. 2001 und 23. 1. 2001.

<sup>137</sup> AFP/dt. 22. Januar 2001.

instrumentalisieren diese Angst nicht nur, sondern scheinen zumindest teilweise ernsthaft daran zu glauben. Trotz ihrer Irrealität beeinflussen diese Befürchtungen daher die Einstellung gegenüber der Osterweiterung der EU und behindern die Schaffung des notwendigen Vertrauens und die erforderlichen Rahmenbedingungen für eine dynamische Entwicklung dieses Gebiets innerhalb der erweiterten EU.

Günstige Investitionsbedingungen sollten im Kaliningrader Gebiet nach Ansicht der Befürworter daher nicht nur den Kapitalzufluss gewährleisten, sondern auch ein Zeichen der russischen Bereitschaft zur intensiveren Zusammenarbeit mit der EU in der Region sein. Dem steht allerdings die ebenfalls geäußerte Ansicht entgegen, dass die Förderung ausländischer Investitionen, besonders der „inaktiven und unflexiblen europäischen“, keinen Sinn habe. Es seien zu wenig und sie würden die Entwicklung nicht fördern. Es sei daher besser die heimischen Unternehmen zu unterstützen (so z.B. Georgij Boos)<sup>138</sup>. Diese Isolation würde der wirtschaftlichen Entwicklung des Gebiets aber sicher erheblich schaden, denn es ist kaum zu erwarten, dass russische Investoren das für den Aufbau dieses Gebiets dringend notwendige Kapital aufbringen werden.

Bisher ist bei der russischen Regierung zur Lösung dieser Fragen noch keine klare, konsistente Strategie erkennbar. Das Hin und Her in der Frage der Offenheit des Gebiets und der freien Wirtschaftszone macht dies deutlich. Eine wichtige Voraussetzung für einen wirtschaftlichen Aufschwung ist, dass sich das Gebiet von seiner militärwirtschaftlichen Abhängigkeit löst und den Weg zu einer exportintensiven Wirtschaft findet.

Nachdem die Experimente mit den Freihandelszonen sich nicht als besonders effektiv erwiesen haben, befindet sich eine neue Strategie für das Gebiet in Ausarbeitung. Im Oktober dieses Jahres wurde das Zielprogramm „Entwicklung des Gebiets Kaliningrad bis zum Jahr 2010“ zum dritten Mal von der russischen Regierung beraten. Grundsätzlich ist die Realisierung des Programms in zwei Etappen vorgesehen. 2002 bis 2005 sollen Maßnahmen zur Überwindung der Krise in der Wirtschaft des Gebiets ergriffen werden. Von 2006 bis 2010 sollen dann Maßnahmen zur weiteren Entwicklung des Gebiets eingeleitet werden. Der Gesamtumfang der notwendigen Mittel wird auf drei Mrd. USD veranschlagt, wovon 20% der Föderationshaushalt bereitstellen soll. Geplant ist vor allem der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und der Ausbau der Hafenskapazitäten. Hinzu kommen Projekte bei der Energieversorgung (Modernisierung des Wärmekraftwerkes, Erdgasspeicher und Gasleitungen) sowie im Fernmeldewesen, im Tourismus und im Umweltschutz.<sup>139</sup> Dieses Programm müsste aber durch eine investitions- und entwicklungsfreundliche Wirtschaftspolitik unterstützt werden, wenn das Gebiet gegenüber seinen Nachbarn nicht weiter zurückfallen soll. Hier bieten sich auch Anknüpfungspunkte für die Zusammenarbeit mit der EU zur Lösung der Probleme. Im März hat die russische Regierung bereits ein Dokument zur sozial-ökonomischen Entwicklung Kaliningrads verabschiedet.<sup>140</sup> Dieses enthält viele Einzelaspekte, lässt aber ein Gesamtkonzept vermissen.

---

<sup>138</sup> *Zuladze, A. A.a.O.*

<sup>139</sup> Vgl. RAI Nowosti, Moskau 4. 10. 2001.

<sup>140</sup> Vgl. Omerach p obespečeniju social'no-ekonomičeskogo razvitija i žiznedejatel'nosti Kaliningradsjoj oblast, in: <http://www.government.gov.ru/2001/03/22/985266143.html>.

### Gebiet Kaliningrad

|   |                                     |                   |
|---|-------------------------------------|-------------------|
| Fläche                                      | 15 100 qkm                          |                   |
| Einwohner:                                  | 948 500 (1. 1. 2000)                |                   |
| Nationalitäten:                             | Russen                              | 78,5%             |
|   | Weißrussen                          | 8,5%              |
|   | Ukrainer                            | 7,2%              |
|   | Litauer                             | 2,1%              |
|   | andere                              | 3,7%              |
| Entfernung nach Moskau                      | 1 289 km                            |                   |
| Bruttoregionalprodukt pro Kopf im Jahr 2000 | 4 400,-- USD.                       |                   |
| Rohstoffe:                                  | 90% der Weltvorkommen an Bernstein. |                   |
|   | Braunkohlevorräte                   | 1,5 Mrd.          |
|   | Torfvorräte                         | 3 Mrd. cbm        |
|   | Erdölförderung                      | 1 Mio. t pro Jahr |
|   | landwirtschaftliche Nutzfläche      | 250 000 ha        |
| Wirtschaftsstruktur (1998)                  |                                     |                   |
|   | Industrie                           | 30,5%             |
|   | Landwirtschaft                      | 6,7%              |
|   | Bauwirtschaft                       | 5,05              |
|   | Transportwesen                      | 10,7%             |
|   | Handel                              | 16,3%             |

In der Industrie dominiert die Nahrungsmittelindustrie (Fischerei) mit gut einem Drittel, es folgt die Brennstoffindustrie mit 18,75 und der Maschinenbau mit 15,9%.

Nachdem die 1991 geschaffene freie Wirtschaftszone gescheitert war, wurde dem Gebiet zum 1.1. 1996 der Status einer besonderen Wirtschaftszone gewährt. Aber auch diese hatte keinen Erfolg. Zur Entwicklung des Gebiets haben die Maßnahmen bisher wenig beigetragen.

Jetzt soll das Gebiet den Status einer „Export processing zone“ erhalten.

Das Gebiet ist stark von Energiezufuhr abhängig.

Die Schatten- und Schmuggelwirtschaft mit Polen und Litauen soll mehr als die Hälfte des BIP des Gebietes ausmachen. Der Durchschnittslohn liegt bei einem Achtel des polnischen Durchschnittslohns. (FAZ 30. 7. 2001)

Im Jahr 2000 erfolgten neun Millionen Grenzübertritte nach Polen und Litauen.

Der russische Sicherheitsrat hat sich im Juli 2001 mit dem Gebiet Kaliningrad befasst. Die Frage, ob Kaliningrad Modell für die Zusammenarbeit der EU mit Russland werden kann, die dort erörtert wurde, ist aber offen. Die Probleme, die Gesamttrussland einerseits und das Gebiet Kaliningrad andererseits betreffen, sind zu unterschiedlich. Die Lösung der sinnvollen Einbindung Kaliningrads in den Erweiterungsprozess der EU hängt aber in hohem Maße von dem Verhältnis zwischen Russland und der EU insgesamt ab. Für die Lösung der Fragen des Gebiets Kaliningrad im Rahmen der Erweiterung der EU wurde von der russischen Regierung eine Arbeitsgruppe gebildet.<sup>141</sup> Bereits in der Mittelfristigen Strategie gegenüber der EU wurde die Region als eine „Pilotregion“ für die Beziehungen Russland-EU bezeichnet und der Abschluss eines Sondervertrags vorgeschlagen.

Die EU geht in ihrem Papier vom 17. Januar<sup>142</sup> zu der Frage Kaliningrad davon aus, dass das Gebiet durch den niedrigeren gemeinschaftlichen Zolltarif Vorteile von der EU-Erweiterung haben wird. Es ist auch vorgesehen, dass Russland einen freien Warentransit durch Lettland oder Polen erhalten wird, ohne dass dafür Transit- oder Zollgebühren<sup>143</sup> erhoben werden und es sollen möglichst kostenlose oder sehr günstige Visa<sup>144</sup> sowie Langfristvisa ausgegeben werden.<sup>145</sup> Bisher ist der Reiseverkehr visafrei.<sup>146</sup> Allerdings wird dieser bereits jetzt im Vorfeld der EU-Erweiterung eingeschränkt. Lettland hat z. B. den visafreien Transitverkehr zwischen Russland und Kaliningrad, der in einem Vertrag von 1994 mit Russland vereinbart worden war, im Rahmen seiner Bemühungen um eine Aufnahme in die EU gekündigt.<sup>147</sup> Es wäre zu begrüßen, wenn die EU mit den Aufnahmeländern eine Regelung finden würde, die im Rahmen des Aufnahmeprozesses die Bedingungen für den freien Personenverkehr nicht wesentlich verschlechtern würden und insbesondere nicht hinter eine Lösung zurückfallen lassen würden, die nach der Erweiterung gültig sein wird.

Das Gebiet kommt auch in seinem Handel mit den Aufnahmekandidaten in den Genuss der Meistbegünstigung, wie sie im PCA vorgesehen ist. Die Grenzabfertigungen sollen beschleunigt werden, wie sich dies bereits an der russisch-finnischen Grenze bewährt habe.<sup>148</sup>

---

<sup>141</sup> Vgl. RAI Nowosti, Moskau 5. 4. 2001.

<sup>142</sup> Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relationship/north\\_dim./doc/com2001\\_0026en01.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relationship/north_dim./doc/com2001_0026en01.pdf).

<sup>143</sup> Nicht eindeutig ist, was mit den für Russland sehr wichtigen Militärtransporten passieren soll. Vgl. Financial Times 20. 3. 2001.

<sup>144</sup> Derzeit kostet z. B. ein polnisches Einfachvisum fünf US-Dollar und ein Mehrfachvisum elf USD.

<sup>145</sup> Dies ist in dem EU-Papier vom Januar so vorgeschlagen. Vgl. Handelsblatt vom 17. 1. 2001.

<sup>146</sup> Der polnische Generalkonsul in Kaliningrad, Anrzej Janicki-Rola, schätzte, dass derzeit 15000 Russen und 12 000 Polen mit ihren Familien von dem kleinen Pendelverkehr leben. Er plädiert seit langem für die Visumpflicht, um den „kleinen Grenzverkehr“ der Schmuggler zu unterbinden. Vgl. dpa (Marsch/Kaliningrad, 19. 02. 01).

<sup>147</sup> Vgl. Kommersant vom 28. 3. 2001.

<sup>148</sup> Vgl. u. a. N. Smorodinskaj, Die EU-Erweiterung und Kaliningrad – Alles wird gut?, in: Wostok, Nr. 3 2001.

Von russischer Seite wird aber argumentiert, dass das Gebiet verlieren wird, weil es bereits jetzt weniger entwickelt ist und einen niedrigeren Lebensstandard hat als Polen und Litauen und weniger Hilfe der EU zu erwarten sei als sie die Aufnahmekandidaten erhalten. Es wird befürchtet, dass die gegenwärtig wenig konkurrenzfähige Wirtschaft des Gebiets die potentiellen Chancen nicht nutzen kann. Es bestehe eher die Gefahr eines wirtschaftlichen und sozialen Schocks nach dem Beitritt der beiden Nachbarstaaten.<sup>149</sup> Auch hier gelten als Nachteile die Schmälerung des informellen Handels durch stärkere Kontrollen des Reise- und Geldverkehrs, was zu Einkommenseinbußen der Kaliningrader Bevölkerung führe. Nach Schätzungen sind in diese Geschäfte 8-10% der Bevölkerung des Gebiets involviert.<sup>150</sup> Damit werde aber auch die Arbeitslosigkeit im Gebiet steigen, weil für die offizielle Wirtschaft durch die verminderten Einkommen die Nachfrage sinke. Zudem werde die Importkonkurrenz die Landwirtschaft und die Industrie des Gebiets hart treffen. Langfristig würde diese Konkurrenz ja möglicherweise nützlich sein. Ohne schnelle Hilfe für das Gebiet werde dies aber kaum standhalten können. Ohne grundlegende Reformen wird kurzfristig ein Absinken des Lebensstandards nach dieser Argumentation unvermeidbar sein.<sup>151</sup> Diese Argumente sind nicht von der Hand zu weisen. Allerdings wird die Entwicklungschance des Gebiets ganz entscheidend davon abhängen, wie die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen gesetzt werden. Russland wäre gut beraten, den Konzepten, die von den liberalen Politikern vorgebracht werden, zu folgen. Wenn diese Voraussetzungen geschaffen sind, sollte auf Seiten der EU überlegt werden, wie neben den Hilfen für die durchlässige Gestaltung der Grenzen weitere Unterstützung zur Entwicklung des Gebiets geleistet werden könnte.

Das potentielle Mitgliedsland Litauen hat mit Russland und Weißrussland bereits begonnen, eine mehrseitige Zusammenarbeit für die Entwicklung des Gebiets Kaliningrad zu entwickeln. Wichtige Gespräche werden in diesem Rahmen auch über den Transit zwischen Kaliningrad und dem Rest Russlands geführt.<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup> Vgl. N. Smorodinskaj, Die EU-Erweiterung und Kaliningrad – Alles wird gut?, in: Wostok, Nr. 3 2001.

<sup>150</sup> Vgl. Kommersant, vom 12. 4. 2001.

<sup>151</sup> Vgl. N. Smorodinskaj, Die EU-Erweiterung und Kaliningrad – Alles wird gut?, in: Wostok, Nr. 3 2001.

<sup>152</sup> Vgl. Rossijskaja gazeta, 31. 9. 2001.

## 5. Beurteilung der Politik der EU gegenüber Russland, der Ukraine und den übrigen GUS-Staaten im bisherigen Ost-Erweiterungsprozess

### 5.1. Angst vor erforderlichlichem Souveränitätsverlust

Die EU-Politik gegenüber Russland wird dort als wenig zuverlässig eingeschätzt. Die Schwankungen in der Politik der EU aufgrund von Fragen der „gemeinsamen Werte“ werden vielfach nicht richtig verstanden, weil in Russland die wirtschaftliche Komponente der Zusammenarbeit im Vordergrund steht. Auch die Schwankungen aufgrund außenpolitischen Verhaltens wie im Falle des Kosovokonflikts passten nicht ganz in das russische Verständnis der Beziehungen zur EU. Erst langsam setzt sich die Erkenntnis durch, dass die EU nun auch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik betreibt und mit der fortschreitenden Integration auch die Wertegemeinschaft einen zunehmenden Stellenwert erhält. Aber auch von Seiten Russlands gehen insbesondere außenpolitische Überlegungen in die Gestaltung der Beziehungen ein. So führte die Kosovokrise auch zu einer gewissen Distanzierung auf Seiten der russischen Politiker, obwohl der EU-Politik eine größere Rationalität als der NATO-Politik zugestanden wurde.<sup>153</sup> Trotzdem bestanden auch Anfang 1999 noch Vorbehalte gegen die Osterweiterung, die der stellv. Direktor des IMEMO Prof. Vladimir Baranovsky wie folgt formuliert: „Würde die EU-Erweiterung in der Weise stattfinden, dass Russland keine Chancen hätte, diese Erweiterung durch die Einrichtung adäquater Beziehungen mit der EU zu kompensieren, könnte diese für Russland ein viel ernsteres Problem sein als die NATO-Erweiterung“<sup>154</sup>.

In Russland wird auch darauf hingewiesen, dass die EU verstehen müsse, dass man in Russland keine Demokratisierung von unten erreichen könne. Man solle Russland daher auch nicht zu sehr zu Reformen drängen. Das innenpolitische Risiko sei noch zu groß. Die EU verbindet aber Marktwirtschaft und Demokratie und sieht das Interesse an Russland schwinden, wenn die Demokratisierung nicht vorangetrieben wird.

---

<sup>153</sup> Die verschiedenen Meinungen dazu sind in Materialien der Internationalen Konferenz „Rußland – Europäische Union: Herausforderungen der Zeit und Perspektiven der Zusammenarbeit“, die in April 1999 in Moskau stattfand (s.: *Rossija – Evropejskij Sojuz: vyzovy vremeni i perspektivy sotrudničestva*. M., 2000.) zu finden. So bewerteten die Vertreter des russischen Außenministeriums die EU-Politik gegen Russland als „grundsätzlich positive“, aber ungenügende und „mit den beunruhigenden Tendenzen“ (Anatolij Makarov, S.120). Die negativen Aussagen gegen europäische Rußland-Politik s. z.B. Juri Sevnard, Mitglied der Staatsduma (KPRF): „...Europa und transatlantische Staaten drängen Russland auf jede Weise zur inneren Instabilität und zur zweifellos möglichst größten Abtrennung von den Nachbarländern“ (S.145). Argumente für eine differenzierte Politik gegenüber NATO und EU vgl. Position von Jurij Borko, Präsident der Assoziation der Europäischen Forschungen („heftig gegen NATO-Osterweiterung und wohlwollend-neutrales Verhalten zu den Plänen der EU- Osterweiterung“, S.26).

<sup>154</sup> A.a.O., S.104.



Insbesondere in wissenschaftlichen Kreisen wird in Russland die EU-Erweiterung aber auch als Chance für die eigene politische und wirtschaftliche Entwicklung gesehen. Die Hoffnungen richten sich auf eine schnellere Entwicklung des Rechtsstaats aufgrund der Angleichung der Rechtsstandards. Über die Zusammenarbeit im Energiesektor wird die Hoffnung darauf gesetzt, dass dadurch dieser Sektor neu organisiert, modernisiert und europäischen Standards angepasst werden könnte. Zudem werden große Hoffnungen auf eine verstärkte wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit zur Stärkung des gemeinsamen Potentials, der produktionstechnischen Standardisierung auf allen Produktionsebenen, einschließlich der Erarbeitung neuer Standards gesetzt. Der EURO sollte nach deren Auffassung nicht nur als Transaktions-, sondern auch als Reservewährung verstärkt genutzt werden.

Es wird von ihnen auch empfohlen, dass Russland früher auf die erwarteten Veränderungen durch die Erweiterung reagieren soll als beim Beitritt Schwedens, Österreichs und Finnlands. Damals wurde die neue Situation in Russland erst nach der Unterzeichnung der Beitrittsverträge realisiert. Russland hat dadurch, ohne selbst überhaupt seine Interessen während des Beitrittsprozesses artikulieren zu können, nach russischen Berechnungen, die angeblich von EU-Seite nicht bestritten werden, 120 Mio. ECU zum Zeitpunkt des Beitritts dieser Staaten verloren.<sup>155</sup> Die russische Regierung scheint dieses Problem erkannt zu haben und hat ihre Strategie verändert, indem sie versucht, während des Beitrittsprozesses ihre Interessen zu artikulieren.

Sie weist aber auch zurecht darauf hin, dass aufgrund der faktischen Gegebenheiten die Anpassung zumeist durch Russland an die EU Bedingungen erfolgen muss. Für russische Politiker sei dies aber schwierig, da die meisten der Illusion einer symmetrischen Annäherung von EU und Russland anhängen bzw. noch anhängen. Enttäuschungen sind daher nicht auszuschließen, die dann schwerwiegende Probleme in der konkreten Politik hervorrufen würden.

Von eher konservativen Kreisen wird immer wieder von einem Handelskrieg der EU gesprochen, indem sie auf die angeblich für russische High-tech-Produkte geschlossenen Märkte hinweisen. Hier hat man Angst, bei der Erweiterung noch weiter an Boden zu verlieren. Vielfach wird bei dieser Argumentation die eigene Leistungsfähigkeit aber erheblich überschätzt.

Ängste, von der EU bei wichtigen Projekten ausgeschlossen zu werden, kommen insbesondere in Verbindung mit Zentralasien auf. Die EU solle keine alternative Seidenstraße über den Kaspischen Raum nach Asien verlegen, die Russland ausschließe.

Neben der Konkurrenzschwäche der russischen Wirtschaft wird aber auch eine wachsende indirekte Diskriminierung russischer Waren auf den osteuropäischen Märkten (u. a. fehlende Präferenzen, weil Russland kein WTO-Mitglied ist) unterstellt. Die Bedingungen für die wirtschaftliche Zusammenarbeit hätten sich dadurch in erheblichem Maße verschlechtert. Verstärkt wurde dies durch die Liberalisierung der Handelsbeziehungen innerhalb des MOE (CEFTA). Neben diesen ungünstigeren Marktzugangsbedin-

---

<sup>155</sup> ein erheblicher Teil dürfte dabei auf den Handel mit Finnland entfallen, mit dem besondere Beziehungen bestanden.

gungen werden für den Handel mit den MOE-Ländern folgende zusätzlichen Hemmschwellen in Russland angeführt:

- Probleme mit dem Verrechnungs- und Zahlungsverkehr (Vorzahlungen, Zahlungen durch die Vermittlung der Drittländer u.s.w.);
- die Verschuldung Russlands gegenüber früheren RGW-Ländern. Hier ist in jüngster Zeit aber eine Entspannung eingetreten. Mit dem größten Gläubiger, der Tschechischen Republik (3,5 Mrd. USD Verbindlichkeiten) wurde ein Umschuldungsabkommen erreicht. Die Schulden gegenüber Bulgarien sind getilgt und gegenüber Ungarn, der Slowakei und Polen konnten verringert werden. Trotzdem betrug die Verschuldung gegenüber den früheren Comecon-Staaten im Jahr 2000 immer noch 14,7 Mrd. USD.

Die bestehenden und erwarteten Probleme im Handel mit den MOE-Staaten werden aber nicht primär im Zusammenhang mit der Erweiterung gesehen. Einige Länder hätten zwar 1996-97 spezielle Maßnahmen (und Programme) erarbeitet (insbes. in Tschechien, Slowakei, Rumänien), um ihre Exporte auf dem russischen Markt zu fördern, die Krise von 1998 habe diese Versuche aber wieder weitgehend zunichte gemacht. Die Handelsvolumina blieben gering.<sup>156</sup>

Vor allem wirken sich die historischen Beziehungen der Aufnahmekandidaten zu der Sowjetunion und Russland, das praktisch als alleiniger verantwortlicher Nachfolger gesehen wird, weniger positiv als negativ aus. Zum einen wirkt sich in Russland eine immer noch verbreitete RGW-Nostalgie, die dem Mythos einer erfolgreichen und effizienten Arbeitsteilung innerhalb des RGW anhängt (wie dies u. a. selbst auch in den neuen Bundesländern längere Zeit zu beobachten war) negativ auf die Einschätzung der EU-Erweiterung und die russische Anpassung daran aus. Es kann aber nicht um die Wiederherstellung von ineffizienten Handelsbeziehungen auf einem protektionistischen Markt gehen, sondern um die Nutzung der jetzt gegebenen Potenziale. Die russische Politik darf daher die Chancen der Erweiterung nicht durch einen rückwärtsgewandten Blick vertun.

In einigen Kreisen Russlands wird die EU-Erweiterung auch für eine Verlängerung der zu geringen politischen Ausrichtung dieser Staaten auf Russland mit verantwortlich gemacht. Einer schnelleren Entwicklung der Beziehungen mit diesen Ländern stehe immer noch das Feindbild des großen schrecklichen Bruders im Wege, der die schutzlosen und zu unabhängigen Aktionen unfähigen Kleinstaaten übervorteilte. Mit der Ausrichtung auf die EU könnte diese Haltung weiter gepflegt werden. In den meist europafreundlichen wissenschaftlichen und auch liberalen Kreisen wird daher als eine der schwersten und wichtigsten Aufgabe, Russlands in dem derzeitigen Erweiterungsprozess gesehen, den guten Namen Russlands wieder herzustellen. Russland müsse, um dies zu erreichen, seinerseits die MOE-Länder, und insbesondere die baltischen Länder, als „vollwertige Subjekte“ anerkennen.

---

<sup>156</sup> Siehe dazu die Ausführungen in Kapitel

Hier sei im Rahmen der Erweiterung eine besonders sensible Politik notwendig, weil viele russische Politiker auf „einen herablassenden gönnerhaften Ton im Verhältnis zu Lettland, Litauen und Estland noch nicht verzichten können“. Diese Einstellung sei nicht nur unproduktiv, sondern auch gefährlich. Denn die antirussischen Stimmungen nehmen unter solchen Bedingungen nicht ab. Dem ist sicher voll zuzustimmen. Auf der anderen Seite wird dies auch in Russland nicht übersehen und die eigene Position eingebracht, dass mit der EU-Erweiterung in diesen Ländern die Nationalpolitik gegenüber der russischen Bevölkerung rationaler und liberaler geworden ist und weiter werden wird.

Im Bezug auf die Baltischen Staaten wird vor allem deren Rolle als Transitstaaten für die russischen Ausfuhr nach Nordeuropa diskutiert. Der größte baltische Hafen Ventspils (Lettland) ist derzeit der wichtigste und preiswerteste Hafen für den Export russischen Erdöls (Erdöl und Erdölprodukte betragen mehr als 70% des Hafenumschlags). Trotz des Baus des neuen Hafens Primorsk in Russland wird die Bedeutung des Transits über Lettland, Estland und Litauen kaum abnehmen. Hier wird mit der Erweiterung die EU einen erheblichen Einfluss auf die mögliche Gestaltung der Transitregelungen bekommen.

Die Beziehungen zu den Aufnahmekandidaten normalisieren sich nun aber zusehends. Die treibende Kraft der Entwicklung ist nicht mehr der Staat, sondern wie in Marktwirtschaften üblich, suchen große russische Firmen Wege auf die osteuropäischen Märkte. Gazprom und LUKOIL<sup>157</sup> sind hier die wichtigsten Vorreiter. Diese Entwicklung ist allerdings auch noch nicht frei von historischen politischen Belastungen. Nach Erfahrungen von Gazprom ist es leichter, strategische Partnerschaften mit deutschen, italienischen, finnischen Erdgasfirmen zu entwickeln und erfolgreich zu führen, als z.B. mit bulgarischen oder tschechischen Firmen. Diese Entwicklung steckt daher allerdings erst in den Anfängen.

Da die Konsequenzen der EU-Osterweiterung für das Kaliningrader Gebiet im Zentrum der Aufmerksamkeit der Regierung, der Experten und der Medien stehen, wurde in offiziellen Kreisen das Kommunique der EU-Kommission „EU und Kaliningrader Gebiet“ vom 17.01.2001 als besonders konstruktiv eingeschätzt. Es wird aber darauf hingewiesen, dass man nicht nur in Russland, sondern auch in der EU bisher keine akzeptable Lösung des Status des Kaliningrader Gebiets gefunden habe.

Die starke Betonung von Seiten der EU-Vertreter, dass von einer Veränderung der politischen und staatsrechtlichen Stellung des Gebiets keine Rede sein könne stößt auf ein gewisses Misstrauen. Im Unterschied dazu suchen russische Experte nach praktischen Konzepten, bei denen die russische Souveränität erhalten bleibt, aber verstärkte Wirtschaftsbeziehungen zwischen dem Gebiet und der EU entstehen können. Noch im Februar waren Chris Patten und Sergej Ivanov sich einig, dass Kaliningrad zu einem

---

<sup>157</sup>Der größte russische Erdölkonzern LUKOIL ist dabei, einen größeren Anteil an den ostmitteleuropäischen Märkten zu erobern. In Rumänien hat LUKOIL Anfang 1998 z. B. 51% der Aktien des großen Erdölverarbeitungswerkes übernommen.

„Pilotprojekt“ in den Beziehungen zwischen der EU und Russland werden soll<sup>158</sup>. Jedenfalls betonte die russische Regierung, dass eine Verschlechterung der Lage im Kaliningrader Gebiet nach der EU-Erweiterung nicht akzeptabel sei<sup>159</sup>.

## 5.2. Enttäuschung in der Ukraine

Die Einschätzung der EU-Politik gegenüber der Ukraine ist in dem Land durchaus differenziert. So wurde in der „Ukrainska pravda“ in diesem Jahr in einem Artikel festgestellt, dass die EU zwar kein Teufel für die Ukraine sei, aber auch kein guter Freund. Der EU wird vor allem vorgeworfen, dass sie der Ukraine gegenüber uninteressiert sei. Zur Zeit seien die Beziehungen einseitig. Die Ukraine müsse immer bitten. Dies habe eine politische Ungleichheit hervorgebracht.

Insbesondere in wissenschaftlichen Kreisen wird oft etwas überspitzt zum Verhältnis EU-Ukraine konstatiert, dass zwei Europas existieren, eines, das die Entscheidungen trifft, und das andere, das diese zu akzeptieren hat. Das sei von der Ukraine zu akzeptieren, und sie solle ihre Ziele nicht nach einer unerreichbaren Utopie der Mitgliedschaft ausrichten, sondern am Wohlstand ihrer Bürger. Es sollten auch die Probleme nicht übersehen werden, die innerhalb der EU bestünden.

Auch das Kultomagazin „T“ setzte sich in 2000 mit der Politik des Alles oder Nichts der ukrainischen Regierung auseinander.<sup>160</sup> Es sei die Bestimmung der Ukraine, zurück in das Haus Europa zu gehen. Aber dort werde nicht auf sie gewartet. Betrachte man die Einschätzung der Ukraine in Europa, so sei die wahrscheinlichste Perspektive eine moralische Isolierung. Die EU-Ukraine Freundschaft werde lediglich erklärt, ohne intellektuelle und tatsächliche Unterstützung. Die EU zwingt die Nachbarn der Ukraine, neue Grenzen aufzubauen.

Auch Taras Vozniak, ein Philosoph und Politologe, bringt seine Zweifel in einem Interview mit „Ukraine and the World Today“ zum Ausdruck, wenn er ausführt, die EU und ganz Europa beobachte die Vorgänge in der Ukraine. In der nächsten Dekade werde die Ukraine aber außerhalb der EU gelassen. Sobald aber die EU wirtschaftliche Vorteile sehe, werde sie sofort politisch motivierte Verträge eingehen. Dann könne die Ukraine entscheiden. Einige Wissenschaftler geben für die aus ihrer Sicht nicht befriedigenden Beziehungen zur EU auch Russland die Schuld. Die Ukraine werde von vielen Europäern immer noch mit Russland in Verbindung gebracht. Selbst bei Verhandlungen mit der Ukraine werde immer auf mögliche Reaktionen Russlands geachtet, trotz der Tatsache, das Russland nicht Mitglied werden will.

Da postuliert wird, dass einige der derzeitigen Kandidatenländer wirtschaftlich nicht besser dastünden als die Ukraine, wird der EU eine Politik der Voreingenommenheit

---

<sup>158</sup><sup>158</sup> *Zuladze, A.* Vo čto igrat' s EC v Rossii poka ne rešili. – *Segodnja*, 16.02.2001.

<sup>159</sup> Vgl.: *Kozlov, S.* in: *Kaskad*, Juni 2000 (Zeitung in Kaliningrad)

<sup>160</sup> „Globalisation, European Union and Ukraine, Januar 2001.

und des doppelten Maßstabs gegenüber der Ukraine vorgeworfen, was diese immer bestritte. Die EU habe viele Stereotype, die Ukraine betreffend, u. z. vor allem politische. Nur eine wirtschaftliche Wiederbelebung der Ukraine könne daher die Einstellung der EU gegenüber der Ukraine verbessern. Trotz einiger Komplikationen sollte nach dieser Ansicht die EU der Ukraine eine langfristige Perspektive für engere Beziehungen und eine mögliche Mitgliedschaft eröffnen. Es müsse keine politische Verpflichtung sein, aber ein Signal, dass die Türen in die EU nicht geschlossen sind.

Dieses Signal wird auch als wichtiges innenpolitisches Mittel zur Durchsetzung von Reformen gesehen, da der wirtschaftliche Hebel für einen Einfluss der EU auf Reformen in der Ukraine noch gering ist. Politisch wird nach Einschätzung in der Ukraine die Beziehung der EU zu ihrem Land durch die Tatsache geprägt, dass die Unabhängigkeit der Ukraine und die territoriale Einheit als einer der wichtigsten Stabilitätsfaktoren auf dem europäischen Kontinent betrachtet wird.

Tarasjuk, der frühere Außenminister, kam am 30. Mai dieses Jahres zu dem Schluss, dass die EU nicht beabsichtige, mit der Ukraine zu kooperieren. Dieses Verhalten der EU gegenüber der Ukraine sei zu voreingenommen angesichts der Tatsache, dass derzeit die Aufnahme der kriegszerstörten Balkanstaaten in Erwägung gezogen werde. Natürlich habe die Ukraine eine Menge Fehler gemacht. Pustovoitenko's Kabinett (1997-1999) habe der Zusammenarbeit mit der EU zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet und das PCA etwa 22 mal verletzt. Aber derzeit sollte die Ukraine fairer behandelt werden. Er unterstellt dann, dass die mögliche Konkurrenz in der Luft- und Raumfahrtindustrie ein Motiv für die wenig zugängliche Politik der EU sein könnte. Da zu wenig intellektuelle, kulturelle und wirtschaftliche Beziehungen vorhanden seien, existiere auch keine wirkliche Lobby für die Ukraine in der EU. Während Deutschland und Österreich die Beziehungen mit Osteuropa als eine Priorität ihrer Politik betrachteten, befürchteten Länder wie Griechenland, Spanien und Portugal vor allem eine verstärkte Konkurrenz bei Agrarprodukten.

Wie wichtig Entscheidungen sind, die symbolischen Charakter haben, wird daran deutlich, dass seit August 2001 Außenminister Zlenko eine neue Phase in den Beziehungen zur EU aufkommen sah.<sup>161</sup> Die Einladung der Ukraine zur Teilnahme an der Europakonferenz interpretierte er als eine defacto Anerkennung des Rechts der Ukraine, EU Mitglied zu werden.<sup>162</sup> Bisher hätte die Ukraine kein wohlwollendes Verhalten der EU ihr gegenüber erkennen können. Erst neuerdings sei eine solche positive Entwicklung zu sehen und erst jetzt könne die Ukraine das Gefühl los werden "mit einem Schatten zu tanzen". Er stellt aber zurecht fest, dass die Reformfortschritte eine grundlegende Determinante für eine positive Dynamik der Beziehungen mit der EU sind. Diese Grundvoraussetzungen der innen- und wirtschaftspolitischen systemaren Fortschritte in der Ukraine für eine Annäherung an die EU werden in der Ukraine vielfach gerne ignoriert.

---

<sup>161</sup> Interview mit der Zeitung „2000“, 27. August 2001.

<sup>162</sup> However, Ukraine will not take part in the nearest (December 2001) meeting of the European Commission.

Zlenko stellt weiter fest, es sei erkennbar, dass die EU diesen wichtigen Prozess verstehe und man nun von dem Stadium der Deklarationen zu konkreten Schritten übergehe und die Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine sich in die richtige Richtung bewege. Schließlich solle die EU ihre Erweiterung nicht auf die polnisch-ukrainische Grenze beschränken. Es wäre ein Fehler, die ukrainischen Wünsche als ein Problem zu betrachten. Die Ukraine sei eine Chance und ein Teil der Zukunft des Kontinents.

### 5.3. Unterschiedliche Haltung der EU-Beitrittsländer zu den EU-Outs

Mit dem bevorstehenden Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur EU gewinnen ungelöste oder durch den EU-Beitritt aufgeworfene Probleme zwischen den Beitrittsländern und den EU-Outs eine gesamteuropäische Dimension. Deshalb ist auch die Haltung der Beitrittsländer zu den östlichen Nachbarn von Interesse. Insbesondere in den strukturschwachen östlichen Grenzgebieten der Beitrittsländer werden Befürchtungen über eine zunehmende Undurchlässigkeit der Grenze geäußert, die auch die wirtschaftliche Entwicklung in den grenznahen Regionen beeinträchtigen könnte.

Historische Stereotype, wirken sich bis heute auf die politischen Beziehungen zwischen den EU-Beitrittsländern und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion aus. Am stärksten davon betroffen ist die Russische Föderation, die als Nachfolgestaat der ehemaligen Hegemonialmacht wahrgenommen wird. Es kann aber nicht festgestellt werden, dass die oft konfliktbeladenen Beziehungen der Vergangenheit einen wesentlichen Einfluss auf das wirtschaftliche Klima und die wirtschaftlichen Beziehungen ausüben würde, wie dies von russischer Seite vielfach unterstellt wird.<sup>163</sup> Emotional sind aber Vorbehalte bei der Bevölkerung, insbesondere bei russischen Großinvestitionen, nicht von der Hand zu weisen. Anders ist die Situation gegenüber der Ukraine. Sie wird zumeist als mitteleuropäischer Partner angesehen, den es zu stabilisieren gilt<sup>164</sup> und für den man sogar bereit ist, eine Fürsprecherrolle zu übernehmen. Dies ändert allerdings nichts daran, dass auch die wirtschaftlichen Beziehungen mit der Ukraine wenig entwickelt sind.

Von allen MOE-Ländern erreicht, gemessen am Handelsumsatz, nur Polen mit 3,8% am russischen Gesamthandel, eine bedeutendere Rolle. Der Umsatz mit allen übrigen mittelosteuropäischen Ländern beträgt insgesamt etwa 6-7%. Nicht zuletzt aufgrund der Preisentwicklung zeigte der Handel im Jahr 2000 gerade mit Polen eine hohe Dynamik. Der Umsatz stieg nach vorläufigen Angaben von Goskomstat um 67,5%. Dies wurde nur von der Türkei und Kazachstan mit je um 89% sowie Italien mit 80% übertroffen. Gegenüber ganzen Europa lag der Zuwachs bei 40%, mit dem wichtigsten Handelspartner Deutschland nur bei 28%<sup>165</sup>.

Das Potential für den Handel mit den MOE-Ländern wird von russischen Experten auf etwa 12-15% geschätzt. Ein darüber hinausgehender Anteil wird für nicht realistisch eingeschätzt.

---

<sup>163</sup> siehe unten.

<sup>164</sup> Kempe et al: Direkte Nachbarschaft an der Ostgrenze einer erweiterten EU, Güersloh 1999, S. 12.

<sup>165</sup> Angaben des Staatlichen Zollkomitees und Goskomstat.

### 5.3.1. Weiterhin bedeutender Grenzhandel

Polens Außenhandel mit der Russischen Föderation und mit der Ukraine weist deutlich Unterschiede auf. Zum einen ist der Außenhandelsumsatz mit der Russischen Föderation etwa dreimal so hoch wie mit der Ukraine. Zum anderen erzielt Polen im Handel mit der Ukraine seit 1995 einen Überschuss, während im Russlandhandel traditionell ein hohes Defizit ausgewiesen wird. Der hohe Außenhandelsumsatz mit Russland beruht jedoch einseitig auf hohen Energieträgerimporten. Als Exportmärkte sind dagegen beide von gleichem Gewicht; je 2,6% der polnischen Ausfuhren nahmen 1999 Russland und die Ukraine auf. Doch während die Bedeutung Russlands als Exportmarkt stetig rückläufig ist, gewinnt im Gegenzug die Ukraine Anteile hinzu.

TABELLE 25

#### Außenhandel Polens mit der Ukraine und Russland (Mio. PLN)

|                 | 1994    | 1995    | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    | In % |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------|
| <b>Ukraine</b>  |         |         |         |         |         |         |      |
| Import          | 467,1   | 704,8   | 1129,3  | 1352,0  | 1315,5  | 1346,9  | 0,7  |
| Export          | 643,2   | 1803,2  | 2642,0  | 3980,6  | 3790,0  | 2800,1  | 2,6  |
| Saldo           | -176,1  | +1098,4 | +1512,7 | +2628,6 | +2474,5 | +1453,2 |      |
| <b>Russland</b> |         |         |         |         |         |         |      |
| Import          | 3318,7  | 4745,1  | 6817,1  | 8789,7  | 8278,7  | 10680,1 | 5,9  |
| Export          | 2123,6  | 3095,9  | 4450,6  | 7129,7  | 5566,3  | 2829,6  | 2,6  |
| Saldo           | -1195,1 | -1649,2 | -2366,5 | -1660,0 | -2712,4 | -7850,5 |      |

Quelle: Statistische Jahrbücher der Republik Polen

Im Vergleich zum Außenhandel mit den EU-Ländern sind die Umsätze mit der Ukraine und Russland angesichts der geographischen Nähe sowie der starken Stellung bis Ende der 80er Jahre gering. 1999 entfielen 70,7% der polnischen Exporte auf die EU, mehr als die Hälfte davon auf Deutschland. 64,9% der Importe kamen aus der EU, allein 25,2 % aus Deutschland.

Ein Blick auf die geographische Struktur des Außenhandels des westukrainischen Oblast' Lviv (Lemberg), der direkt an Polen grenzt, zeigt, dass selbst in angrenzenden Regionen der polnisch-ukrainische Warenaustausch keine so große Rolle spielt, wie dies angesichts der geographischen Nähe zu erwarten wäre. So gehen nur 9,7% der Exporte des Oblast' nach Polen, 20,4% bzw. 18,7% dagegen nach Russland und Deutschland. Bei den Importen steht Polen mit 13,7% ebenfalls an dritter Stelle, wiederum nach Russland (22,1%) und Deutschland (15,8%). Der Warenaustausch des Oblast' Lviv mit

Polen hat insgesamt nur ein Volumen von 53 Mio. US\$ (polnische Importe über 18,1 Mio. US\$ sowie Exporte in Höhe von 34,09 Mio. US\$).<sup>166</sup>

Auch die ausländischen Direktinvestitionen lassen keine enge wirtschaftliche Verflechtung Polens mit seinen östlichen Nachbarn erkennen. Betrachtet man die kumulierten ausländischen Direktinvestitionen in Polen, so spielt die Ukraine keine Rolle. Auf Russland entfallen Ende 1999 mit 1,1 Mrd. USD etwa 3% aller ADI in Polen. Damit liegt Russland an achter Stelle, noch hinter Korea. Die Investitionen Polens in der ukrainischen Wirtschaft summieren sich 2000 auf lediglich 54,4 Mio. USD.

Trotz der nur schwach entwickelten offiziellen Außenhandelsverflechtungen mit der Ukraine hat der kleine Grenzhandel für das strukturschwache polnische Grenzgebiet eine gewisse Bedeutung. Städte wie Przemysl und Bialystok haben im Laufe der 90er Jahre vom (meist illegalen) Grenzhandel stark profitiert.<sup>167</sup> Die Ausfuhr von Lebensmitteln und anderen Produkten der Leichtindustrie erlebte einen Boom, was vor allem kleinen und mittleren Unternehmen zugute kam. Die polnischen Unternehmen, die für den Grenzhandel produzieren, entwickelten sich außerordentlich gut.<sup>168</sup>

Mit dem Beitritt Polens zur EU wird auch die Grenze zwischen Polen und der Ukraine undurchlässiger. Visa-Bestimmungen werden die Reisetätigkeit erschweren. Vor allem die Grenzformalitäten und die Produktstandards werden den regulären Handel beeinträchtigen. Befürchtet wird aber insbesondere die Beeinträchtigung des kleinen Grenzhandels. Der illegale Grenzhandel wird auf 25% des offiziellen polnischen Außenhandels mit seinen östlichen Nachbarn geschätzt.<sup>169</sup> Im Handel mit der Ukraine werden die Umsätze des "Basar-Handels" der Grenzwoiwodschaften sogar auf das zwei- bis dreifache des Niveaus des offiziellen Handels veranschlagt.<sup>170</sup> "Nach Schätzungen des Forschungsinstitutes für Marktwirtschaft betragen im Jahr 1996 die Umsätze der 15 größten polnischen Basare, die überwiegend für den Bedarf des Handels mit dem Osten arbeiten (90 Prozent der Kunden sind Händler aus den GUS-Staaten), etwa 7,42 Mrd. PLN. Zu den größten Basaren gehören drei in der Nähe von Lodz: Tuszyn (Umsatz 1,8 – 1,9 Mrd. PLN im Jahr 1996), Gluchow (1,4 Mrd. PLN) und das Handelszentrum "Ptak" in Rzgow (1,15 Mrd. PLN), die insgesamt mit der Produktion für den Bedarf dieser Basare etwa 170 000 Arbeitsplätze in der Region Lodz schaffen."<sup>171</sup>

Jährlich wird Polen im Rahmen der sogenannten "Handelstouristik" von 8 Mio. Bürgern der GUS-Staaten besucht – 1994 3,2 Mio. Ukrainer, 2,4 Mio. Belarussen und 2,4

---

<sup>166</sup> Hudzelyak: Ukrainian-Polish Borderland: Development and Trade (in Figures and Schemes), in: Heinrich Böll Foundation (Hrsg.): Ukraine, Poland and the EU-Enlargement to the East, Lvis – Przemysl 2001.

<sup>167</sup> Cichocki: Direct neighbourhood: Border Issues and Visa Regulations – An Eastern Perspective, S. 170, in: Kempe (Hrsg.): Beyond EU Enlargement, Vol 1, Gütersloh 2001.

<sup>168</sup> Cichocki: Direct neighbourhood: Border Issues and Visa Regulations – An Eastern Perspective, S. 170, in: Kempe (Hrsg.): Beyond EU Enlargement, Vol 1, Gütersloh 2001, S. 178

<sup>169</sup> Lippert: Border Issues and Visa Regulations: Political, Economic and Social Implications – A Western Perspective, S. 190.

<sup>170</sup> Grajewski, a.a.O., S. 166.

<sup>171</sup> Grajewski, a.a.O., S. 161.



Mio. Russen. Der (statistisch) durchschnittliche Tourist aus der Ukraine, Belarus oder Russland gibt pro Tag seines Aufenthalts in Polen 460 USD aus.<sup>172</sup> 1997 erfolgten 95% aller Grenzübertritte im Gebiet Lublin zum Zwecke des Handels. Die lokale Bedeutung dieses Handels sollte daher nicht unterschätzt werden.<sup>173</sup> Selbst im nationalen Maßstab stellt er einen zu beachtenden Wirtschaftsfaktor.

Die Verluste daraus werden einen nicht zu vernachlässigenden negativen Einfluss auf den regionalen Arbeitsmarkt ausüben. Ein Niedergang des Basar-Handels hat bereits eingesetzt, als ein Gesetz in Kraft trat, das ukrainische Besucher verpflichtet, wenigstens 125 USD in bar mitzuführen.<sup>174</sup>

Ende 1997 wurden allerdings für belarussische und russische Bürger die Einreisebestimmungen verschärft (mit der Ukraine gilt bis zum EU-Beitritt Polens visafreier Verkehr), was seit 1998 zu einer drastischen Verringerung der Einreisen aus diesen beiden Ländern führte. Manche Basare hatten daraufhin mit starken Umsatzeinbußen von bis zu 80 % zu kämpfen.<sup>175</sup> "Diese Tatsache, die die Grundlagen der wirtschaftlichen Existenz von Hunderttausenden Familien in Polen vernichtet, hat starke Proteste der Öffentlichkeit und der unmittelbar Interessierten hervorgerufen."<sup>176</sup> Daher hat sich z. B. der ehemalige Finanzminister Balcerowicz dafür ausgesprochen, dass die Visumpflicht für Ukrainer möglichst spät eingeführt wird, um die Verbindungen nicht vorzeitig zu unterbrechen.<sup>177</sup> Weiter wird gefordert, dass Polen Sofortmaßnahmen zur Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ergreifen soll, die nicht mit der Gesetzgebung der EU kollidieren, da Polen voraussichtlich keine Aufhebung des Visumzwangs für den grenzüberschreitenden Verkehr mit der Ukraine erreichen wird.<sup>178</sup>

Für die strukturschwache Grenzregion werden aufgrund des neuen Zollregimes aber auch Nachteile erwartet, die weit über die Verluste im illegalen Grenzhandel hinaus gehen: "New customs barriers, which will be introduced in the course of EU enlargement, will provoke a double security risk for the internal and external regional economic situation of the EU. Firstly, because of the increasing unemployment rate in Polish border region, which is a structurally weak region even today; and secondly, because of a lack of trade alternatives for many enterprises in the countries beyond the future EU border, which will possibly lead to a collapse of the regional markets."<sup>179</sup> Auf der polni-

---

<sup>172</sup> Grajewski: Die östlichen Nachbarn Polens, S. 161, in: Kempe et al (Hrsg.): Die EU-Beitrittsstaaten und ihre östlichen Nachbarn, Gütersloh 1999.

<sup>173</sup> Matwiejczyk: Soziale, historische und kulturelle Aspekte der polnisch-ukrainischen Beziehungen unter dem Gesichtspunkt der EU-Osterweiterung, S. 187, in: Kempe et al (Hrsg.): a.a.O.

<sup>174</sup> Vgl. Zon, van: The relations of the European Union with Ukraine. A very difficult Partnership, S. 17, in: Heinrich Böll Foundation (Hrsg.): Ukraine, Poland and the EU-Enlargement to the East.

<sup>175</sup> Grajewski, a.a.O., S. 161f.

<sup>176</sup> Grajewski, a.a.O., S. 162.

<sup>177</sup> Frankfurter Allegemeine Zeitung vom 23.10.2000.

<sup>178</sup> Matwiejczyk, a.a.O., S. 203.

<sup>179</sup> Feldmann; Sienkiewicz: Issues of Pan-European Security in the Framework of Direct Neighbourhood – A Polish Perspective, in: Kempe (Hrsg.) a.a.O.

schen Seite wird mit rd. 140 Tsd. zusätzlichen Arbeitslosen durch die Einführung eines strikten Grenzregimes gerechnet, auf ukrainischer Seite sollen es sogar noch mehr sein.<sup>180</sup> Diese Entwicklung kann zu Problemregionen beiderseits der Grenze und zu sozialen Konflikten führen, die damit auch die EU unmittelbar betreffen.

Der mit dem EU-Beitritt Polens in Kraft tretende Visumzwang für Ukrainer ist daher ein zentrales Thema, das die polnischen Behörden und Politiker nicht ruhen lässt. „Die polnischen Behörden versichern deshalb, dass diese keine negativen Auswirkungen für die östlichen Nachbarn, hauptsächlich für die Ukrainer, haben werden (die Visa sollen leicht erhältlich und billig sein sowie den mehrmaligen Grenzübertritt ermöglichen usw.).“<sup>181</sup> Der Visumzwang soll nach Aussagen von Politikern auch so lange wie möglich aufgeschoben werden.<sup>182</sup>

Eine über die rein wirtschaftlichen Probleme hinausgehende besondere Rolle spielt dabei auch die Frage der Minderheiten beiderseits der Grenze: "Proposals have been put forward to introduce regulations that will facilitate obtaining visas for residents of cross-border regions and for Poles who live in Ukraine. Despite all that, however, it seems that there is unanimity on part of the rightist government, the leftist parliamentary opposition and the leftist president – that the introduction of visa requirement for Ukrainians is the price Poles will have to pay for EU membership and, as such, is inevitable."<sup>183</sup>

Polens Beziehungen zur Region Kaliningrad zeigen seit 1994 einen Aufwärtstrend.<sup>184</sup> Ein Zeichen dafür ist auch die Zunahme der Handelsbeziehungen. Zur Intensivierung der grenzüberschreitenden Kontakte wurde im Oktober 1994 der russisch-polnische Rat für Zusammenarbeit zwischen der Republik Polen und dem Gebiet Kaliningrad ins Leben gerufen. Erfolge dieses Rates sind der Ausbau von Grenzübergängen, zudem wurde eine polnische Handelskammer in Kaliningrad sowie eine Kaliningrader Handelskammer in Danzig eingerichtet.

Es wird erwartet, dass das Gebiet Kaliningrad vom EU-Beitritt Polens sowie baltischer Staaten wirtschaftlich profitieren kann. So werden denn von polnischer Seite auch keine Befürchtungen über eine Störung der wirtschaftlichen Beziehungen infolge eines polnischen EU-Betriebs geäußert; vielmehr werden die günstigeren wirtschaftlichen Möglichkeiten hervorgehoben.

---

<sup>180</sup> Zon, van: The relations of the European Union with Ukraine. A very difficult Partnership, S. 17, in: Heinrich Böll Foundation (Hrsg.): Ukraine, Poland and the EU-Enlargement to the East.

<sup>181</sup> Matwiejczyk, a.a.O., S.202.

<sup>182</sup> Pavliuk: Ukraine and the EU: The Risk of Being Excluded, S. 68, in: Kempe (Hrsg.): a.a.O.

<sup>183</sup> Cichocki: a.a.O., S. 172.

<sup>184</sup> Vgl. zu Folgendem, Kempe, Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen der erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weißrussland und Moldova, Gütersloh 1998, S. 48ff.

*Euro-Region Karpaten: Ein Modell?*

Die Euro-Region Karpaten wurde 1993 gegründet und umfasst die polnischen Woiwodschaften Krosno und Przemysl, die ukrainischen Gebiete Karpato-Ukraine, Iwano-Frankiwnsk und Czernowitz, die slowakischen Kreise Bardejov, Humenn, Michalovce, Preszow, Svidnik, Trebisov und Vranov und die Stadt Kosice sowie die ungarischen Komitate Szabolcs-Szatmar-Bereg, Hajdu-Bihar, Borsod-Abauj-Zemplen und Heves.<sup>185</sup> Zusätzlich sind noch zwei rumänische Städte angeschlossen, deren Mitarbeit aber von der rumänischen Regierung lange Zeit untersagt wurde. Abseits stehen auch die slowakischen Teilnehmer, deren Mitarbeit in der Region bei den slowakischen Behörden und Staatsorganen auf Misstrauen stieß. 1999 hat sich die Haltung der Slowakei zur Euroregion Karpaten aber grundlegend geändert. Die aktive Mitarbeit der slowakischen Teilnehmer wird inzwischen von der Regierung gefördert.<sup>186</sup> Diese Vorbehalte zeigen, dass die Zusammenarbeit in den Grenzgebieten noch nicht immer vorbehaltlos gefördert wird.

Das Hauptziel der Euro-Region ist die Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit als Basis für die Erhöhung des Lebensstandards der Bevölkerung.

Die Handelsumsätze im Rahmen der Euro-Region sind nach Gründung der Euro-Region dynamisch gestiegen. Die Unternehmen, die im polnischen Teil der Euro-Region tätig sind, erhöhten von 1994 in nur drei Jahren ihre Exportumsätze um 80% auf 98,9 Mio. US\$. Auf Importe entfielen 33 Mio. US\$. Der weitaus größte Teil dieses Außenhandels entfiel auf die Ukraine. Die Umsätze mit den Staaten der Euro-Region stellen rd. 40% der Gesamtumsätze der im Rahmen dieses Verbandes zusammenarbeitenden polnischen Grenzregionen mit ausländischen Partnern dar. Die Bedeutung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit der Ukraine ist somit evident. Eine Verschärfung der Grenzkontrollen wird aber, wenn nicht sehr flexible Lösungen gefunden werden, unweigerlich auch die lokale und regionale grenzüberschreitende Zusammenarbeit erschweren.<sup>187</sup>

Gefordert wird von polnischer Seite deshalb nicht nur für die Grenzregion

- der Erhalt der für den individuellen Handel geöffneten Grenzen zu Russland, Belarus und der Ukraine,
- der Erhalt der engen Kooperation mit der Ukraine und die Integration von Belarus in diese Zusammenarbeit,
- die Entwicklung einer integrierten "Grenzmanagementpolitik", die Handelsaktivitäten und intra-regionale Kooperationen entlang der Grenze nicht stört.

---

<sup>185</sup> Vgl. im folgenden Grajewski, a.a.O., S. 169ff.

<sup>186</sup> Duleba: Slovakia's Historical and Cultural Relation with Russia and the Ukraine, S. 276 in: Kempe et al (Hrsg.): a.a.O.

<sup>187</sup> Zon, van: a.a.O., S. 18.

Die ungarisch-ukrainischen Beziehungen im Rahmen der Euroregion leiden in erster Linie am Entwicklungsrückstand, den das Gebiet selbst im Verhältnis zum Durchschnitt der beiden Staaten aufweist.<sup>188</sup> Insbesondere der Infrastrukturrückstand verhindert enge wirtschaftliche Beziehungen. Während die Zusammenarbeit von ungarischer Seite aktiv gefördert wird, bleibt die ukrainische Seite weitgehend untätig, so dass bislang kaum greifbare Resultate vorliegen.

### 5.3.2. Ungarn wirtschaftlich wenig betroffen

Das Verhältnis Ungarns zur Ukraine wird durch keinerlei Streitfragen belastet. Allerdings wurden die guten politischen Beziehungen bisher nicht mit wirtschaftlichen Inhalten gefüllt.

TABELLE 26

#### Ungarischer Außenhandel mit der Ukraine und Russland (Mrd. HUF)

|                 | 1997  | 1998   | 1999   | 2000   | In % |
|-----------------|-------|--------|--------|--------|------|
| <b>Ukraine</b>  |       |        |        |        |      |
| Export          | 46,9  | 46,9   | 30,4   | 46,8   | 0,6  |
| Import          | 52,5  | 48,2   | 50,8   | 65,2   | 0,7  |
| Umsatz          | 99,4  | 95,1   | 81,2   | 112,0  |      |
| Saldo           | -5,6  | -1,3   | -20,4  | -18,4  |      |
| <b>Russland</b> |       |        |        |        |      |
| Export          | 180,9 | 140,2  | 84,8   | 129,2  | 1,6  |
| Import          | 362,9 | 355,9  | 389,6  | 731,8  | 8,0  |
| Umsatz          | 543,8 | 496,1  | 474,4  | 861,0  |      |
| Saldo           | -182  | -215,7 | -304,8 | -602,6 |      |

Quelle: Statistische Jahrbücher Ungarns

Im ungarischen Außenhandel mit der unmittelbar angrenzenden Ukraine kann das Potential bei weitem nicht ausgeschöpft werden. Die Ukraine nimmt nur 0,6% der ungarischen Exporte auf und 0,7% der Importe sind ukrainischen Ursprungs. Der Handel mit der Ukraine weist ein Defizit aus. Zum Vergleich: 2000 stand die EU für 75,2% der ungarischen Exporte sowie 58,5% der Importe.

<sup>188</sup> Ludvig; Poti: The Foreign and Security Policy Dimensions of the Hungarian-Ukrainian Relations, S. 79f, in: Kempe et al (Hrsg.): a.a.O.

Die Außenhandelsbeziehungen zu Russland sind stärker entwickelt. Der Außenhandelsumsatz erreichte das siebenfache dessen mit der Ukraine. Allerdings dominieren Einfuhren mit einem Anteil von 8% der Gesamteinfuhren eindeutig die Ausfuhren, die nur 1,6% der Gesamtausfuhren erreichen. Der ungarische Russlandhandel ist wegen der hohen Energieträgerimporte, die zu dem hohen Importanteil führen, traditionell defizitär. Die hohen Energiepreise führten 2000 daher zu einem Rekorddefizit in Höhe von über 600 Mrd. HUF.

Schwach ausgeprägt ist auch die ungarische Investitionstätigkeit in der Ukraine. Ende 2000 beliefen sich die ungarischen Direktinvestitionen auf 45 Mio. US\$, das sind nur knapp 1,4% der gesamten ADI in der Ukraine. Die ukrainischen Direktinvestitionen in Ungarn waren bis Ende 2000 unerheblich.<sup>189</sup>

Auch in Ungarn sind Verluste im Zusammenhang mit der Osterweiterung in erster Linie aus der Reduzierung des illegalen Grenzhandels mit der Ukraine zu erwarten. Nach einer Studie von 1996 beziehen 40% der Familien der ungarischen Grenzregion Transkarpatien einen großen Teil ihrer Einkommen aus dem illegalen Grenzhandel.<sup>190</sup> Die sog. COMECON-Märkte sind in Ostungarn verbreitet. Einer der bekanntesten ist der Markt in Nyiregyhaza: Die Beschriftung von Läden, Parkplätzen, Restaurants usw. ist zweisprachig – ungarisch und ukrainisch.<sup>191</sup>

Zudem existieren in Ungarn Befürchtungen, dass die Schengen-Grenze die Region erneut spalten wird.<sup>192</sup> Diese auch in der Presse geäußerten Befürchtungen stehen in engem Zusammenhang mit der starken ungarischen Minderheit in der Ukraine. Ungarn wird wie Polen vermutlich die Visum-Pflicht für Ukrainer erst mit dem EU-Beitritt einführen.<sup>193</sup> "The Euro-Region concept and the issue of Schengen-border are important factors for the future of the Carpathian Euro-Region and for Central Europe. The most important aspect for Hungary is to maintain its good-neighbourhood relations with its eastern and south-eastern neighbours after the redrawing of the Schengen-border. As prime minister Viktor Orban emphasized, there are more than one million Hungarians living in neighbouring countries who want to visit relatives or friends also after Hungary has joined the European Union. Stricter controls of the new border policy shall not divide families."<sup>194</sup> Bei den Verhandlungen Ungarns mit der EU wurde die ungarische Absicht akzeptiert, Angehörigen der ungarischen Minderheiten in den Nachbarländern die gesetzlich erlaubten, weitest gehenden Privilegien einzuräumen. Dies wird in der Praxis wahrscheinlich die Ausgabe von Visa für mehrmalige Einreisen bedeuten.<sup>195</sup>

---

<sup>189</sup> Statistisches Jahrbuch der Ukraine.

<sup>190</sup> Czimre: Cultural and Historical Dimensions of the hungarian-Ukrainian Relationship, S. 98f, in: Kempe et al (Hrsg.): a.a.O.

<sup>191</sup> Czimre, a.a.O., S. 99.

<sup>192</sup> Chimre, a.a.O., S. 102.

<sup>193</sup> Vgl. UNIAN, ukra. 2. 8. 2001.

<sup>194</sup> Czimre, a.a.O., S. 102.

<sup>195</sup> Pester Lloyd, 14.8 –20.8. 2001.

### 5.3.3. Tschechische Republik ohne direkte Grenze

Das Verhältnis der Tschechischen Republik zur Russischen Föderation ist nicht zuletzt durch die historische Erfahrung des Prager Frühlings belastet. Diese traumatische Erfahrung war mit ein Grund für die totale Westorientierung des vorher durchaus slawophil geprägten Landes. Lange Zeit herrschte zwischen der Tschechischen Republik und der Russischen Föderation eine Art politisches Nicht-Verhältnis. Erst in jüngster Vergangenheit besinnt man sich eines anderen und versucht im Zuge des Aufbaus guter Beziehungen, auch den Handel mit Russland, insbesondere die Exporttätigkeit, wieder zu aktivieren. Im Gegensatz dazu ist das Verhältnis der Tschechischen Republik zur Ukraine völlig frei von Spannungen.

TABELLE 27

#### Außenhandel der Tschechischen Republik mit der Ukraine und Russland (in Mio. CZK)

|                 | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | In % des<br>Gesamt-<br>handels |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------------------------|
| <b>Ukraine</b>  |        |        |        |        |        |        |        |                                |
| Import          | 3950   | 3552   | 5738   | 4762   | 6215   | 6904   | 6007   | 0,6                            |
| Export          | 3444   | 3891   | 5913   | 6096   | 7216   | 6930   | 4164   | 0,4                            |
| Saldo           | -506   | 339    | 175    | 1334   | 1001   | 26     | -1843  |                                |
| <b>Russland</b> |        |        |        |        |        |        |        |                                |
| Import          | 37307  | 36392  | 49789  | 55907  | 58435  | 51186  | 48235  | 4,8                            |
| Export          | 17306  | 15807  | 16749  | 18802  | 24498  | 21195  | 13319  | 1,4                            |
| Saldo           | -20001 | -20585 | -33040 | -37105 | -33937 | -29991 | -34925 |                                |

Quelle: Statistische Jahrbücher der Tschechischen Republik

Der Außenhandel der Tschechischen Republik mit der Ukraine weist das niedrigste Niveau aller hier betrachteten Beitrittsländer auf. Für lediglich 0,4% der Ausfuhren ist die Ukraine das Zielland, und nur 0,6% der Importe kommen aus der Ukraine. 1999 war der Außenhandel mit der Ukraine erstmals seit 1993 wieder defizitär. Der Grund dafür ist der Rückgang der Exporttätigkeit auf den Stand von 1994.

Auch bei der tschechischen Republik ist der Warenaustausch mit Russland weit stärker entwickelt. Der fünfmal höhere Umsatz ist aber ebenfalls vor allem auf die Energieimporte aus Russland zurückzuführen, auf die rd. 80% der Einfuhren entfallen. Die Einfuhren aus Russland machen 4,8% der tschechischen Gesamteinfuhren aus, während die Ausfuhren nach Russland nur einen Anteil von 1,4% repräsentieren. Auch im Jahr 2000 blieben die Anteile mit 6,4% bzw. 1,3% weitgehend stabil, wenn man die gestie-

genen Energiepreise in Betracht zieht. Die Abhängigkeit von russischen Energielieferungen will man in Prag durch den Bezug von Erdgas aus Norwegen vermindern. Wie wenig die Handelsbeziehungen in Richtung Osten, den früher wichtigsten COMECON Partnern nur noch entwickelt sind, wird daran deutlich, dass der Anteil der EU am tschechischen Export im Jahr 2000 68,5% erreichte, wovon allein 40,4 Prozentpunkte auf Deutschland entfielen. Der EU-Anteil am Import erreichte 62%.

Die mit Ausnahme von Energieträgerimporten unbedeutenden Handelsverbindungen sowie die fehlende gemeinsame Grenze führen dazu, dass aus dem Beitritt zur EU keinerlei negative Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Beziehungen zu Russland und der Ukraine erwartet werden. Vielmehr erhofft man sich im Zuge des EU-Beitritts eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit. Dies würde auch die Exportfähigkeit verbessern, da als ein Haupthindernis für eine Ausweitung des Russlandhandels die geringe Konkurrenzfähigkeit tschechischer Erzeugnisse auf dem bereits anspruchsvollen russischen Markt gesehen wird.<sup>196</sup>

#### **5.3.4. Slowakische Republik beginnt trotz guter Beziehungen die Grenzen zu sichern**

Während die tschechischen Beziehungen zu Russland historisch belastet sind, gestalten sich die Beziehungen der jungen Slowakischen Republik zu Russland sehr freundschaftlich, obwohl ja die historische Erfahrung in der gemeinsamen Tschechoslowakei dieselbe war. Die Slowakische Republik war sogar bemüht, besondere Beziehungen zu Russland zu unterhalten. Nicht zuletzt spielte dabei auch die Konzentration von Militärindustrie in dem früheren slowakischen Landesteil eine Rolle, für die Russland einen potentiellen Abnehmer und Kooperationspartner darstellt.<sup>197</sup> Während die politischen Beziehungen zu Russland stark gepflegt wurden, wurde das Verhältnis zur Ukraine vernachlässigt. Man sah offensichtlich keine Veranlassung, zu zwei Nachfolgestaaten der UdSSR enge Verbindungen zu knüpfen.

Der Außenhandel der Slowakischen Republik mit der Ukraine repräsentierte 1999 ebenfalls nur 1,3% des gesamten Außenhandels. Gegenüber 1997 ist das bilaterale Handelsvolumen sogar um mehr als ein Drittel gesunken.

Im Außenhandel mit Russland dominieren wie bei den anderen mittelosteuropäischen Beitrittsstaaten die slowakischen Importe, die 12% der gesamten Importe des Landes ausmachen, wofür wie bei den anderen Staaten die Energieimporte verantwortlich sind. Die Exporte erreichen lediglich einen Anteil von 1%. Der Grund für das zunehmende Defizit im bilateralen Warenaustausch, das 1999 fast 52 Mrd. SKK erreichte, sind zum einen stabile Importwerte, die durch gestiegene Preise für Energieträger gestützt wurden. Zum anderen rückläufige Ausfuhren nach Russland, die sich 1999 im Vergleich zu 1997 mehr als halbierten. Auch im slowakischen Außenhandel hat seit Mitte der 90er

---

<sup>196</sup> Kotyk: Die tschechisch-russischen Beziehungen von heute, S. 224 in: Kempe et al (Hrsg.): a.a.O.

<sup>197</sup> Duleba: Russia and Ukraine as Eastern Neighbours, S. 227, in: Kempe et al (Hrsg.): a.a.O.

Jahre eine ausgeprägte Umorientierung stattgefunden. So hat sich der Anteil der Ausfuhren in die EU an den gesamten Exporten zwischen 1994 und 1999 von 28,8% auf 59,5% erhöht. Eine ähnliche Umstrukturierung ist bei den Importen zu erkennen.

TABELLE 28

**Außenhandel der Slowakischen Republik mit der Ukraine und Russland**  
(in Mio. SKK)

|                 | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   | 1999   | In % des<br>Gesamt-<br>handels |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------------------------|
| <b>Ukraine</b>  |        |        |        |        |        |        |        |                                |
| Import          | 4686   | 3800   | 3647   | 5312   | 9594   | 8448   | 6049   | 1,3                            |
| Export          | 4307   | 3739   | 5672   | 7241   | 9004   | 6993   | 5643   | 1,3                            |
| Saldo           | -379   | -61    | 2025   | 1928   | -590   | -1455  | -407   |                                |
| <b>Russland</b> |        |        |        |        |        |        |        |                                |
| Import          | 38078  | 38153  | 43294  | 59283  | 54641  | 48042  | 56045  | 12,0                           |
| Export          | 7896   | 8893   | 9836   | 9433   | 11190  | 7150   | 4270   | 1,0                            |
| Saldo           | -30182 | -29260 | -33459 | -49850 | -43451 | -40892 | -51775 |                                |

*Quelle:* Statistische Jahrbücher der Slowakischen Republik, mehrere Jahrgänge.

Die grenzüberschreitenden Kontakte zwischen der Slowakischen Republik und der Ukraine sind im Verhältnis zu den anderen osteuropäischen Anrainerstaaten gering entwickelt. Es ist bezeichnend, dass den ostslowakischen Bezirken eine aktive Mitarbeit an der Euro-Region Karpaten von Seiten der slowakischen Regierung lange Zeit nicht erlaubt wurde. Die Visum-Pflicht für Ukrainer und Russen wurde bereits Ende 1999 wieder eingeführt (Polen und Ungarn werden sie für Ukrainer erst mit dem Eintritt in die EU einführen!). Für die Slowakische Republik stehen die Vorteile des EU-Beitritts im Vordergrund: es muss nur die Grenze zur Ukraine überwacht werden, die mit 95,8 km recht kurz ist im Vergleich zu den Grenzen mit der Tschechischen Republik, Österreich, Polen und Ungarn, die 1515,7 km erreichen. "As long as Slovakia remains a 'second wave' country for EU membership, the implementation of Schengen-type borders after the accession of its Central and Eastern European neighbours would pose serious technical problems, to say the least."<sup>198</sup>

Die Slowakei sieht in einem EU-Beitritt ihres Landes kein Problem für den Ausbau der slowakisch-russischen Handelsbeziehungen. Ganz im Gegenteil erwartet man sich davon eine Förderung der Beziehungen, wie der slowakische Präsident Schuster anlässlich eines Besuches in Moskau erklärte.

<sup>198</sup> Duleba: Slovakia's Historical and Cultural Relation with Russia and the Ukraine, S. 276, in: Kempe et al (Hrsg.), a.a.O.



#### 5.4. Verstärkung der politischen Aktivitäten der EU im Rahmen der Konkretisierung der Erweiterung

Seit die Osterweiterung der EU konkrete Formen annimmt, haben sich auch die entsprechenden diplomatischen Aktivitäten zwischen der EU und den EU-Outs verstärkt. In die Integrationspolitik kam wieder mehr Bewegung. Die Einladung Russlands zum Sondergipfel nach Stockholm wurde in Russland als wichtiges Zeichen der EU verstanden. Der stellvertretende Vorsitzende des internationalen Ausschusses der DUMA, Kossatschow, sah darin den Beginn einer neuen Etappe in den beiderseitigen Beziehungen und forderte, in Russland ein Sonderkomitee oder ein Ministerium für europäische Angelegenheiten einzurichten.<sup>199</sup>

Auf dem Treffen im Mai entstand der Eindruck, als ob nun sogar eine wirtschaftliche Kooperation über eine Freihandelszone hinaus angestrebt würde, denn es wurde vereinbart, einen „gemeinsamen Wirtschaftsraum“ zu schaffen.<sup>200</sup> Nach Presseberichten kam dieser Vorschlag Brüssels (Roman Prodi) selbst für Russland überraschend.<sup>201</sup> Aufgrund der Ereignisse des 11. September haben die Gespräche über eine Zusammenarbeit zudem verstärkt Aufwind bekommen. Auf dem bilateralen Gipfel in Brüssel wurde dazu eine „Arbeitsgruppe auf hoher Ebene“<sup>202</sup> eingesetzt, die an dem Thema „gemeinsamer Wirtschaftsraum“ substantiell arbeiten soll.<sup>203</sup> Vorgabe für die Gruppe ist nach Putin ein Konzept für ein einheitliches und prosperierendes Europa zu entwerfen. Dies soll bis Oktober 2003 vorliegen. Die Frage der Verhandlungen über eine Freihandelszone ist aber offenbar erneut weiter hinausgeschoben worden.<sup>204</sup> Es ist äußerst schwierig, die Zielrichtung der EU-Initiative und ihren Sinn einzuordnen.

Die EU verstärkte insbesondere im Rahmen der Einbindung Russlands in die Antiterrorstrategie ihre Zusage, Russland zur Aufnahme in die WTO zu verhelfen.<sup>205</sup> Allerdings beklagt sich Russland weiterhin, dass es seinen Verpflichtungen zur Anpassung der Gesetze relativ schnell nachkomme, ihm aber trotzdem härtere Bedingungen aufge-

---

<sup>199</sup> Vgl. RIA, Nowosti, Moskau, 19. 3. 01.

<sup>200</sup> Vgl. yahoo.de, 18. 05. 2001. Reuters, Moskau, 17. 5. 2001.

<sup>201</sup> Vgl. Financial Times, vom 18. 5. 2001.

<sup>202</sup> Vorsitzende sind der EU-Außenkommissar Chris Patten und der russische Vizepremierminister und Finanzminister Alexej Kudrin. Vg. vwd Russland 192, vom 5. 10. 2001.

<sup>203</sup> Vgl. RIA Nowosti, Brüssel, 3. 10. 2001.

<sup>204</sup> Die Hocharangige Arbeitsgruppe soll zweimal jährlich zusammentreten. „Eine Freihandelszone könnte allenfalls am Ende eines wirtschaftlichen Integrationsprozesses stehen, sei aber noch nicht Ziel der gegenwärtigen Bemühungen, sagte ein Sprecher. Ziel sei eine Intensivierung der Handelsbeziehungen beider Wirtschaftsräume durch eine Angleichung der rechtlichen Bestimmungen. Ein regelmäßiger ‚Energiedialog‘ solle die Zusammenarbeit in diesem Schlüsselbereich verbessern. Vgl. vwd Russland Nr. 192 vom 2. 10. 2001.

<sup>205</sup> Nahezu alle Kommentatoren brachten die Beschlüsse des 8. EU-Russland-Gipfels mit den Ereignissen im September in New York in Zusammenhang. Neben sicherheitspolitischen Beschlüssen bezogen sie sich dabei vor allem auf die Einsetzung der „hocharangigen Arbeitsgruppe“ für die Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums.

bürdet würden als z.B. China.<sup>206</sup> Die Verhandlungen gestalten sich schwierig, weil Russland u. a. möglichst Schutzfristen von drei bis zehn Jahren für die Telekommunikation, Luftfahrt, Landwirtschaft, und Versicherungen zu erreichen versucht. In der letzten Zeit scheinen die Verhandlungen gut vorangekommen zu sein, denn der WTO-Vertreter äußerte jetzt die Meinung, dass Russland möglicherweise bereits in 2003 aufgenommen werden könne. Kudrin stellt allerdings fest, dass vor einem Beitritt zur WTO Russland auch seine Abkommen mit den GUS-Mitgliedsländern und den Mitgliedsländern der Zollunion in Einklang mit den WTO-Normen bringen muss.<sup>207</sup>

Die EU selbst legt weiterhin den Schwerpunkt in ihren Forderungen und Hilfen auf das PCA und hier insbesondere auf eine Stärkung des Investitionsstandorts durch die Schaffung eines verlässlichen Rechtsrahmens<sup>208</sup>, die Verbesserung des Bankenwesens und des Zugangs der Versicherer aus den EU Staaten auf den russischen Markt.

An der Verbesserung des Investitionsstandorts ist die EU auch deshalb interessiert, weil sie Russland als einen wichtigen Partner bei der Energieversorgung sieht und die weitere Versorgung Europas mit russischen Energieträgern auch vom Zufluss von Direktinvestitionen nach Russland abhängt. Die Zusammenarbeit auf diesem Gebiet bleibt daher ein Schwerpunkt der Zusammenarbeit mit Russland.<sup>209</sup> Diese kommt allerdings nicht so voran, wie sich die EU dies wünscht.<sup>210</sup> Daher wurden im Februar 2001 vier Arbeitsgruppen gebildet, die dem Herbstgipfel Vorschläge für die weitere Zusammenarbeit machen sollten.<sup>211</sup> Diese blieben aber vor allem wegen der existierenden Differenzen über die Entmonopolisierung des Gasmarktes und der Leitungsnetze wie auch anderer Fragen hinter den Erwartungen zurück. Die Arbeitsgruppen haben zwar die Themen definiert, aber keine Lösungsansätze vorgelegt. Es fehlt weiter der geeignete Rechtsrahmen für gemeinsame Investitionen, und die DUMA hat die Energiecharta immer noch nicht ratifiziert. An dem notwendigen Ausbau des Pipelinenetzes, worüber man sich einig ist, weigert sich Moskau, die EU an der Evaluierung neuer Verbindungen teilhaben zu lassen.<sup>212</sup> Putin bestätigte zwar, dass Russland an Lieferungen in die EU interessiert ist, aber ebenfalls an einer stabilen Eigenversorgung.

Die faktische Verschmelzung der Energiemärkte setzt sich allerdings fort. So hat z.B. der russische monopolistische Leitungsbetreiber Transneft die exklusiven Betriebsrechte für die Drushba-Adria-Leitung erhalten. Über diese Leitung sind erhöhte russische Erdöllieferungen in den Mittelmeerraum möglich. Bei der Erdölförderung sind westliche

---

<sup>206</sup> Vgl. Financial Times vom 24. 10. 2001.

<sup>207</sup> Vgl. RIA Nowosti, Moskau, 12. 1. 2001.

<sup>208</sup> Die Angleichung der Rechtssysteme Russlands und der EU, klare Eigentumsrechte, ein transparentes Steuersystem u.s.w. werden als Voraussetzung für die Schaffung des einheitlichen Wirtschaftsraums genannt. Vgl. u. a. Süddeutsche Zeitung vom 4. 10. 2001. Vgl. auch Handelsblatt 4. 10. 2001.

<sup>209</sup> Vgl. RIA Nowosti, Brüssel, 3. 10. 2001.

<sup>210</sup> Vgl. u. a. Handelsblatt vom 4. 10. 2001.

<sup>211</sup> Vgl. Financial Times Deutschland, 18. 5. 2001.

<sup>212</sup> Vgl. u. a. Handelsblatt vom 4. 10. 2001.

Gesellschaften bereits in Ansätzen beteiligt. Gazprom und LUKoil investieren in Ostmitteleuropa und Gesamteuropa u.s.w.

Weiterhin sind die Beziehungen der EU zu Russland durch viele Handelsstreitigkeiten gekennzeichnet, die schnelle Fortschritte bei der vollen Implementierung des PCA verhindern. Diese Probleme werden selbst nach Ansicht des EU-Außenkommissars nicht schnell genug gelöst.<sup>213</sup>

Ein neues Thema stellte die Verwendung des EURO in der gegenseitigen Verrechnung des Handels und als Reservewährung in Russland dar. Russland will, um die Dollarisierung der eigenen Wirtschaft zu verringern, den EURO stärker nutzen, was der EU sicher entgegen kommt.<sup>214</sup>

Gegenüber Russland wird von Seiten der EU insbesondere auch die Frage des Gebiets Kaliningrad einbezogen. Anfang Januar 2001 besuchte eine hochrangige Delegation der EU<sup>215</sup> Moskau und das Gebiet Kaliningrad, um über die Zukunft des Gebiets zu sprechen. Die EU brachte mit diesem Reiseweg zum Ausdruck, dass sie keine Sonderregelung für das Kaliningrader Gebiet anstrebt, die nicht von Moskau gedeckt ist. Sie brachte auch zum Ausdruck, dass es die Aufgabe der russischen Zentralregierung ist, sich um die Gestaltung der Zukunft der Enklave zu kümmern.

Die EU setzt sich mit dieser Frage nun intensiver auseinander. In einer Mitteilung „Die Europäische Union und Kaliningrad“<sup>216</sup>, die von der Kommission am 17. Januar 2001 angenommen wurde, regt die Kommission „praktische Maßnahmen zur Verbesserung der Verwaltung der Grenzen und zur Erleichterung der Grenzabfertigung sowie Initiativen im Verkehrs- und im Energiesektor“ an. Die handelspolitischen Folgen der Erweiterung sollen geprüft werden, prioritäre Verkehrsprojekte erarbeitet und die Visaausstellung erleichtert sowie die Migrationsbewegungen effizient gesteuert werden.

Zur Unterstützung des Gebiets Kaliningrad hat die EU ein neues TACIS-Projekt „Technische Hilfe für das Gebiet Kaliningrad bei der Entwicklung des Außenhandels und Beschaffung von Investitionen“ in Angriff genommen. Das Budget beträgt 1 Mo. €. Insbesondere sollen alle administrativen Ebenen bei der Erschließung von Märkten für Waren aus dem Gebiet Kaliningrad in der EU und im sonstigen Ausland unterstützt und ein Monitoring der Wirtschaft der Region durchgeführt werden.<sup>217</sup>

Auf Seiten Russlands ist nach Putin das Ziel „der Abschluss eines Sonderabkommens zwischen Russland und der EU, in dem Transitprobleme zwischen dem Gebiet Kaliningrad und dem übrigen Territorium Russlands, die Schaffung eines günstigen Regimes für Grenzzusammenarbeit, Fischfang und stabile Energieversorgung des Ge-

---

<sup>213</sup> Vgl. AP, Luxemburg, 10. 4. 2001.

<sup>214</sup> Vgl. Financial Times 18. 5. 2001.

<sup>215</sup> Leiter der Delegation waren die schwedische Außenministerin Lindh und der EU-Kommissar für Außenbeziehungen Patten. Vor den Gesprächen in Kaliningrad hat die Delegation das mit der Erweiterung der EU sich für dieses Gebiet ergebende Problem in Moskau besprochen, woran auch der Hohe Repräsentant der EU-Außen- und Sicherheitspolitik Solana teilgenommen hat. Vgl. u. a. NZZ vom 16. 2. 2001.

<sup>216</sup> Vgl. Bulletin EU ½-2001 (KOM(2001)26).

<sup>217</sup> Vgl. RIA Nowosti, Moskau, 21. 6. 2001.

biets, Ausdehnung neuer Programme zum technischen Beistand auf das Gebiet, die Erhaltung und Ausbau kommerzieller Beziehungen des Gebiets mit den heutigen Kandidaten für den Beitritt zur EU gelöst würden.<sup>218</sup> Kaliningrad werde aber ein nichtwegzudenkender Bestandteil der Russischen Föderation und ihres Inlandsmarktes bleiben.

Grundsätzlich betrachtet die EU die Ukraine als ein wichtiges Mitglied der europäischen Familie und einen entscheidenden strategischen Partner.<sup>219</sup> Mit der Erteilung des Status einer Marktwirtschaft hat die EU einen Schritt zur Verbesserung der Beziehungen zur Ukraine erbracht.<sup>220</sup> Vor allem die Regeln für Antidumpingverfahren haben sich dadurch für die Ukraine verbessert. Der Preisvergleich mit Waren in einem vergleichbaren Drittland entfällt. Die Anti-Dumping-Regeln nehmen damit stärker Rücksicht auf die individuelle Situation in den betroffenen Staaten.

Anfang 2001 bestand in Brüssel noch wenig Neigung, der Ukraine bei Fragen der Integration schneller entgegen zu kommen, da nach Ansicht Brüssels die erforderlichen politischen und ökonomischen Reformen nicht wirklich vorankommen würden. Vor allem die innenpolitische Situation belastete die Beziehungen.<sup>221</sup> Bemängelt wird die zu langsame Annäherung an das Wertesystem der EU. Die frostige Phase im Zusammenhang mit der Ermordung des ukrainischen Journalisten Gongadse hat sich nun aber aufgehellt, zumal auch die USA ihre Politik wieder aktiver gestalteten. Mit den Septemberereignissen dürfte sich dies noch verstärkt haben, nachdem der Jaltagipfel zunächst keine Euphorie erzeugen konnte. Dies ist auch ein Signal dafür, dass die EU bei allem Entgegenkommen die Komponente der Demokratisierung, der Pressefreiheit und der Menschenrechte bei einer engeren wirtschaftlichen Kooperation nicht außer Acht lassen will.

Die EU besteht weiterhin auf einer stärkeren Durchsichtigkeit der Privatisierungsverfahren, damit die Investitionsströme, die stagnieren, sich verstärken und die wirtschaftliche Entwicklung sich beschleunigen kann. Sie sieht es mit gemischten Gefühlen, dass insbesondere strategisch wichtige Betriebe einschließlich Unternehmen, die für die Sicherung des Energieflusses aus Russland in die EU wichtig sind, an russische Investoren fallen, deren Absichten unklar sind, während westliche Investoren aufgrund der undurchsichtigen Verfahren nicht zum Zuge kommen.<sup>222</sup> Für das Problem der Erdöl-Transitleitungen schlägt Kutschma nun eine Beteiligung der EU an den Leitungen durch die Ukraine vor.<sup>223</sup> Damit soll offensichtlich eine ausschließlich russische Beteiligung verhindert und Vertrauen auch bei den europäischen Erdgaskonsumenten geschaffen werden.

---

<sup>218</sup> Vgl. RIA Nowosti, Moskau, 23. 3. 01.

<sup>219</sup> Vgl. Rede R. Prodis am 10. 11. 2000 in Kiew, „Ukraine and Europa moving forward together“ in der National Academy of Science. <http://europa.eu.int/rapid/cgi/Speech/99/429>.

<sup>220</sup> Vgl. vwd GUS-Republiken, 11. 10. 2000.

<sup>221</sup> zu dieser Zeit beriet u. a. die Parlamentarische Versammlung des Europarats über einen möglichen Ausschluss der Ukraine. Vgl. Handelsblatt vom 25. 4. 2001. Vgl. auch SZ vom 23. 4. 2001.

<sup>222</sup> Vgl. u. a. FAZ vom 12. 9. 2001.

<sup>223</sup> Vgl. u. a. Izvestija vom 12. 9. 2001.

Die EU und Einzelstaaten unterstützen die Ukraine bereits im Vorfeld der Erweiterung der EU bei ihren Bemühungen um die Schaffung einer Grenze, die sicher, aber gleichzeitig auch durchlässig ist. So hat z. B. die Bundesrepublik zur Sicherung der Grenze zwischen Russland und der Ukraine im Jahr 2001 3 Mio. DM bereitgestellt. Für die Sicherung der ukrainischen Grenze mit Moldova gewährte die EU im Rahmen von TACIS 3,9 Mio. €. <sup>224</sup>

Politisch haben sowohl die Bundesrepublik als auch Spanien der Ukraine in letzter Zeit Unterstützung bei ihren Bemühungen um einer EU-Annäherung zugesagt. <sup>225</sup> Bundeskanzler Schröder sprach dabei von einer Assoziation und keiner Mitgliedschaft. <sup>226</sup>

---

<sup>224</sup> Vgl. Vortrag des Ersten Stellvertretenden Sekretär des Rates für nationale Sicherheit und Verteidigung der Ukraine L. M. Roshen zum Thema: „Die Rolle der Ukraine in der Gewährung der europäischen Sicherheit“. Tutzing, 26. Oktober 2001.

<sup>225</sup> Vgl. vwd GUS-Republiken, 8. 11. 2001. Aufgrund der Mängel in den Gesetzesreformen in der Ukraine und der wirtschaftlichen Rückständigkeit wird aber noch ein weiter Weg bis zur Realisierung dieses Schrittes erwartet.

<sup>226</sup> „Unser Ziel ist die Einbindung der Ukraine in Europa. Es geht nicht um eine EU-Mitgliedschaft“. Hier zitiert nach Süddeutsche Zeitung vom 7. 12. 2001.

## 6. Mögliche Integrationsmodelle für die EU-Outs

### 6.1. Freihandelszone sollte realisiert werden

Um die beiden Staaten auch wirtschaftlich schon am Integrationsprozess intensiv teilnehmen zu lassen, die befürchtete Wohlstandsgrenze zu vermeiden und vertraglich geweckte Hoffnungen nicht zu enttäuschen, sollte die in den PCAs vorgesehene Freihandelszone so früh wie möglich realisiert werden. Voraussetzung ist, allerdings, dass die Bedingungen in den beiden Staaten dafür erfüllt sind. Spätestens mit der Anerkennung als Marktwirtschaft, die gegenüber der Ukraine ja bereits erfolgt ist und mit der zu erwartenden WTO Aufnahme in den nächsten Jahren wird es wenige stichhaltige wirtschaftliche Argumente geben, die Freihandelszone nicht zu verwirklichen. Angeblich hat die EU auch für Russland ein neues Consulting-Gutachten in Auftrag gegeben. Das 1999 in Auftrag gegebene Gutachten kam noch zu einem negativen Ergebnis über die Möglichkeit der Einrichtung einer Freihandelszone.<sup>227</sup> Inzwischen hat sich in beiden Ländern aber die Möglichkeit des Beitritts zur WTO verbessert und die Reformen sind vorangetrieben worden. Auch wenn bei der Implementierung des PCA bei den Handelsfragen und den Standortbedingungen noch Defizite bestehen, sollte überprüft werden, ob diese ausreichen Verhandlungen weiter zu verschieben. Gerade im Erweiterungsprozess sind beide Staaten darauf angewiesen Signale zu erhalten, dass sie nicht aus Europa ausgeschlossen werden.

Auf Seiten der EU sollte genau überlegt werden, ob die Errichtung der Freihandelszone mit diesen beiden Staaten in einen zu starken Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Entwicklung gebracht werden sollte. Die Freihandelszone würde zumindest in der Ukraine die Orientierung und Einbindung in die europäischen Strukturen stärken und die Enttäuschung über einen verhaltenen bis ablehnenden Standpunkt in der Frage der Mitgliedschaft mildern. Auch in Russland würden durch einen solchen Schritt die Kräfte gestärkt, die für eine weitere Liberalisierung des Außenhandels und der gesamten Wirtschaft eintreten. Dies käme den Interessen der EU auf anderen Gebieten, wie z. B. der Energiekooperation entgegen.

Die Freihandelszone wäre eine Chance, die nach dem Zusammenbruch des RGW stark zurückgegangenen Handelsbeziehungen der ostmitteleuropäischen Staaten mit den beiden größten Nachfolgestaaten der UdSSR auf eine handelspolitisch günstigere Basis zu stellen und dadurch den Handel zwischen diesen Nachbarn zum beiderseitigen Vor-

---

<sup>227</sup> „with TACIS funding, consultants undertook a study on the necessary conditions for any Free Trade Area between the EC and Russia. The conclusions of this Study, which reported in March 2000, were that negotiation of an FTA should be delayed until Russia had joined the WTO and ensured full compliance with the PCA. In addition, the report concluded that negotiation of an FTA with Russia should be delayed until Russia was also ready to make changes to its regulations and their implementation procedures, so as to be in a position to reap advantage from the positive dynamic effects of a FTA.“ Vgl.: Implementation of the EU/Russia Common Strategy: EU Trade Policy Priorities in the Short to Medium Term.

teil zu entwickeln. Sie könnte auch eine Basis dafür abgeben, dass der Grenzhandel sich verbessert und damit die in beiden Räumen wenig entwickelten Gebiete davon profitieren.

Gleichzeitig könnte in den Verhandlungen parallel zu der vollen Implementierung der PCA-Regeln auf die von der EU gewünschte Transparenz und Stetigkeit des Handels und der Niederlassungsregeln gedrungen werden.

Empfehlenswert wäre es, die Verhandlungen spätestens so zu beginnen, dass mit einem Beitritt der beiden Staaten zur WTO und der Osterweiterung der EU auch die Freihandelszone mit beiden Staaten geschaffen werden kann. Der Beitritt zur WTO, der sich möglicherweise aufgrund von einigen bilateralen Verhandlungen, die nicht mit der EU in Verbindung stehen, verzögern kann, sollte in diesem Falle aber nicht als Vorbedingung aufrecht erhalten werden, wohl aber sollte als Bedingung gelten, dass die Grundbedingungen für einen WTO-Beitritt bei In-Kraft-treten einer Freihandelszone erfüllt sein müssen.

Bereits mit der Aufnahme in die WTO müssen sich die beiden Staaten aber auch im klaren sein, dass sie einem steigenden Konkurrenzdruck ausgesetzt sein werden. Insbesondere im Verhältnis zum Kaliningrader Gebiet könnte dies für den dortigen Standort Schwierigkeiten bringen. Da der WTO-Beitritt Russlands möglicherweise noch vor der Erweiterung der EU erfolgen kann, muss Russland dafür sorgen, dass sich die Bedingungen in dem Gebiet möglichst schnell verbessern. Der Terminplan in dem in diesem Jahr verabschiedeten Erlass ist dafür viel zu wenig ambitiös.

Während für Russland dies kein besonderes Ziel ist, ist die Ukraine bestrebt, der CEFTA beizutreten. Dies gehört zu ihrer Aufnahmestrategie in die EU. Vor der Aufnahme stehen jedoch Hürden, die es der Ukraine schwer machen werden, die CEFTA-Mitgliedschaft zu erlangen. Die erste ist der WTO-Beitritt, der möglicherweise bald erreicht werden kann, die zweite ist aber ein Assoziierungsabkommen mit der EU, was ebenfalls von der CEFTA als Beitrittskriterium vorausgesetzt wird, das die Ukraine in der Form, dass dies auch eine Beitrittsperspektive enthält, wohl nur schwer erhalten wird.

## **6.2. Schengenregelungen müssen möglichst flexibel gestaltet werden**

Zwar ist der Beitritt zum Schengenabkommen nicht zwangsweise mit der Aufnahme in die EU verbunden. Der Beitritt ist allerdings Bestandteil des Aquis. Der Beitritt bedarf aber einer speziellen Zustimmung der Schengen-Mitgliedstaaten. Es ist davon auszugehen, dass die Beitrittsländer möglichst mit dem EU-Beitritt Schengenmitglieder werden wollen, um ihre westlichen Grenzen offen zu halten und die Freizügigkeit gewährleisten zu können. Damit wird an den Ostgrenzen eine den Schengenregeln entsprechende Grenze entstehen. Um die persönlichen Beziehungen an diesen Grenzen nicht stärker als notwendig zu beschränken, sollte alles getan werden, um die Visa flexibel, grenznah, billig und möglichst für mehrere Grenzübertritte auszustellen. Die derzeit einheitlichen Preise für das Schengenvisum sind für die Ukrainer und Russen überaus hoch. Es

müssten zumindest für den Grenzverkehr dringend Sonderregelungen getroffen werden. Eine die Kontakte stark einschränkende Regelung würde der EU äußerst negativ angelaftet. Bei Ungarn/Ukraine wie auch bei den Baltischen Staaten zu Russland sind dabei die persönlichen Kontakte der Bevölkerung diesseits und jenseits der Grenze von höchster Bedeutung. An den polnischen Grenzen, wie z. T. auch in den anderen Staaten kommt vor allem dem kleinen, oft illegalen Grenzhandel für die meisten sehr einkommensschwachen Regionen eine erhebliche wirtschaftliche Bedeutung zu. Daher sollten Regelungen gesucht werden, die diesen Handel weiter ermöglichen und möglichst legalisieren, indem z. B. großzügige, zollfreie persönliche Sonderkontingente für die Bewohner dieser Grenzregionen eingerichtet werden.

Allerdings sind die Staaten bereits selbst dabei, den Grenzhandel zu beschränken. So hat Polen einen Mindestbetrag von 125 USD eingeführt, den ukrainischen Einreisende mit sich führen müssen, wenn sie einreisen und die Slowakei hat bereits für die Ukraine die Visapflicht eingeführt.

Um die Grenzen durchlässig zu halten, müssten mehr Grenzstationen eingerichtet und besser ausgestattet<sup>228</sup>, sowie die Abfertigungsverfahren vereinfacht werden. Die bereits von der EU dazu angebotene Hilfe sollte ausgebaut und die eigenen Anstrengungen der Beitrittskandidaten sollten erhöht werden.

### 6.3. Assoziation ist wieder im Gespräch

Russland strebt entsprechend seiner mittelfristigen Strategie bis 2010 weder eine Mitgliedschaft noch eine Assoziation mit der EU an. Trotzdem tauchen immer wieder Meldungen auf, die davor warnen, für Russland die Tür für eine Assoziation oder Mitgliedschaft ganz zu schließen. Da dies aber derzeit keine reale Option ist, wird diese Variante hier nicht weiter verfolgt. Die europäische Politik muss aber versuchen, Russland in die laufenden Prozesse mit einzubinden und insbesondere die Frage Kaliningrad nicht aus dem Auge zu verlieren. Seit Beginn des Jahres 2001 scheint diese Gefahr auch gebannt zu sein, nachdem zuvor eine Abkühlungsphase eingetreten war. Mit dem Beschluss über die Gründung eines Wirtschaftsraums ist die Diskussion über die Einbindung Russlands nun wieder in Gang gekommen und ein mögliches, alternatives Modell wurde in die Diskussion eingeführt. (Siehe unten).

Anders ist die Situation bei der Ukraine. Nach den Septemberereignissen scheint die Politik aber auch hier wieder in Bewegung geraten zu sein. Eine Assoziation der Ukraine mit der EU ist wieder im Gespräch, die konkrete Ausgestaltung ist aber nicht geklärt. So soll Bundeskanzler Schröder, wie bereits oben angeführt, bei seinem Besuch im Dezember in Kiew eine Unterstützung bei dem Versuch zugesagt haben, ein Assoziierungsabkommen mit der EU zu schließen.<sup>229</sup>

---

<sup>228</sup> Ein gutes Beispiel dafür ist der Ausbau der Grenzstation Kukuryki. Dafür hat die EU 1 Mio. € für eine Scanneranlage für LKws bereitgestellt. , Vg. vwd, GUS-Republiken, Nr. 70 vom 9. 4. 2001.

<sup>229</sup> Vgl. FAZ vom 7. 12. 2001.



Auch der Ukrainische Parlamentspräsident befürwortet den Status eines assoziierten Mitglieds, solange die Vollmitgliedschaft nicht erreichbar sei, die er allerdings weiterhin für das Jahr 2010 kommen sieht.<sup>230</sup>

Trotz des laufend geäußerten Wunsches der Ukraine Mitglied der EU zu werden, kommt sie mit der Schaffung der notwendigen Bedingungen nicht so voran, wie dies wünschenswert wäre. Sie unternimmt zwar viele administrative Schritte und gründet Gremien für die Annäherung an die EU und beginnt auch mit der Anpassung der Gesetzgebung an die EU, wie dies im PCA vorgesehen ist. Bei der Durchsetzung der entsprechenden Handelsliberalisierung, der Angleichung von Standards u.s.w. sind die Fortschritte aber noch viel zu gering.

Es ist deshalb fraglich, ob die Ukraine die Bedingungen für eine Assoziation bald erreichen kann. Insbesondere werden allgemein-, innen- und rechtspolitische Fragen eine erhebliche Hürde darstellen.

#### **6.4. Gesamteuropäischer Wirtschaftsraum: eine neue Variante**

Mit der von Prodi im Frühjahr vorgeschlagenen Schaffung eines Gesamteuropäischen Wirtschaftsraums mit Russland stellt sich die Frage, wie dieses Gebilde aussehen soll.

Ziel ist es, ein Konzept für eine engere Zusammenarbeit mit Russland zu entwickeln. Die Aktivitäten in dieser Beziehung sind auch im Gange. Zuletzt haben die Kommissare Lamy und Patten Anfang Dezember Russland besucht, um die Initiative voran zu bringen. Sie haben an der ersten Sitzung der „High Level Group“ teilgenommen, die auf dem Oktobergipfel vereinbart wurde und die sich mit dem Konzept des Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraums beschäftigen soll.<sup>231</sup>

Es liegt nahe, dass der Europäische Wirtschaftsraum als Vorbild dienen könnte. Dies scheint auch dem bayerischen Ministerpräsidenten vorgeschwebt zu haben, als er die Schaffung von Beziehungen der EU zu Russland nach dem Muster der EFTA-Beziehungen als erwägenswert bezeichnete.<sup>232</sup> Sicher käme aber nur eine modifizierte Form in Frage.

Der EWR umfasst derzeit die drei EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein sowie die 15 EU-Staaten. Bei seinem Abschluss im Mai 1992 waren auch Österreich, Finnland und Schweden noch Mitglieder der EFTA. Sie haben sich aber 1995 der EU angeschlossen.<sup>233</sup> In der Schweiz trat der Vertrag nicht in Kraft, weil der Beitritt in einer Volksbefragung abgelehnt wurde.

---

<sup>230</sup> Vgl. u. a. FAZ vom 1. 6. 2001.

<sup>231</sup> Vgl. <http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/russia/rus-memo.htm>, 5. 12. 2001.

<sup>232</sup> Vgl. vwd/AFP, München, 7. August 2001.

<sup>233</sup> Vgl. Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum – Schlussakte- Gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien – Erklärung der Regierungen der EG-Mitgliedstaaten und der EFTA-Staaten – Übereinkommen – Vereinbarte Niederschrift – Erklärung einzelner und mehrerer Vertragspartner des Abkom-

Der EWR schafft für die beteiligten Staaten einen einheitlichen Wirtschaftsraum, der einheitlichen Regeln folgt. Ziel war es, "einen dynamischen und homogenen Europäischen Wirtschaftsraum zu errichten, der auf gemeinsamen Regeln und gleichen Wettbewerbsbedingungen beruht und in dem angemessene Mittel für deren Durchsetzung – und zwar auch auf gerichtlicher Ebene – vorgesehen sind und der auf der Grundlage der Gleichheit und Gegenseitigkeit sowie eines Gesamtgleichgewichts der Vorteile, Rechte und Pflichten der Vertragsparteien verwirklicht wird". (Präambel)

Grundlagen sind daher die vier EU-Grundfreiheiten:

- freier Warenverkehr
- freier Dienstleistungsverkehr
- freier Kapitalverkehr
- freier Personenverkehr

Hinzu kommt das EU-Wettbewerbsrecht.

Im Rahmen des Abkommens sind sog. flankierende und horizontale Politiken für die Bereiche Forschung und Entwicklung, Verbraucherschutz, Umwelt, Bildungswesen und Soziales eingerichtet worden. Voraussetzung ist weiterhin das im EWR vermerkte für alle akzeptable Rechtssystem, das die Durchsetzung gemeinsamer Regeln und Vorschriften gewährleistet.<sup>234</sup>

Der EWR ist aber keine politische Gemeinschaft. „Die EFTA/EWR-Staaten nehmen am Binnenmarkt der EU-Mitglieder teil, aber nicht an deren Gemeinschaftsaktivitäten politischer Natur. Damit erfahren die EFTA/EWR-Staaten keine Beeinträchtigung ihrer Souveränität oder politischen Autonomie.“<sup>235</sup>

Bezüglich des Warenverkehrs ist das EWR-Abkommen seinem Wesen nach ein erweitertes Freihandelsabkommen. Insbesondere sind Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung verboten (Art. 10) sowie mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen (Art. 11) und Ausfuhrbeschränkungen (Art. 12). Es existiert daher auch kein gemeinsamer Außenzoll, und die Handelspolitik gegenüber Drittländern bleibt im Falle der EFTA-Mitglieder in der Kompetenz der einzelnen Länder. Diese können daher mit anderen Ländern ebenfalls präferierte Handelsabkommen schließen.

Für den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen wurden besondere Regelungen erlassen (Kapitel 2), ebenso für Kohle- und Stahlerzeugnisse (Protokolle 14 und 25).

Da ein solches Abkommen möglicherweise nur getrennt mit jedem einzelnen der beiden Staaten abgeschlossen werden kann und auch die Regelungen im einzelnen nicht

---

mens über den Europäischen Wirtschaftsraum. Amtsblatt Nr. L 001 vom 3/4/194 S. 0003 – 0036. mit Änderungen vgl. <http://europa.eu.int/eur-lex/de/lif/dat/1994/de-294A0103-01.html>.

<sup>234</sup> Within the EEA there is free movement of goods, services, capital and persons. Citizens of all 18 countries have the right to move freely throughout the EEA – to live, work, set up business, invest or buy real estate, with a few minor limitations in certain sectors. in: European Economic Area, [http:// secretariat.efta.int/euroeco/](http://secretariat.efta.int/euroeco/). Vgl. auch Mitgliedschaft im EWR, <http://www.firstlink.li/regierung/ewr.htm>.

<sup>235</sup> Vgl. Mitgliedschaft im EWR, <http://www.firstlink.li/regierung/ewr.htm>.

gleich ausgestaltet werden können, sind auch Regelungen wie mit der Schweiz vorstellbar. Mit ihr hat die EU nach deren Ablehnung des EWR Sonderverträge auf den verschiedensten Gebieten geschlossen.<sup>236</sup>

Zu den mit der Schweiz abgeschlossenen Verträgen zählen u. a. ein Freihandelsabkommen, ein Rahmenabkommen über technische Zusammenarbeit und ein Transitabkommen, die bereits vor dem Vertrag über den EWR bestanden. Um die negativen Konsequenzen der Ablehnung des EWR zu minimieren, wurden seit 1994 sieben zusätzliche Abkommen verhandelt, "concerning free movement of persons, air- and land transport, agriculture, research, public procurement and the mutual recognition of conformity assessments."<sup>237</sup> Sie wurden im Juni 1999 unterzeichnet, treten jedoch erst in Kraft, wenn sie von allen Mitgliedstaaten der EU ratifiziert wurden. Es gilt die sog. Guillotine-Klausel: wenn nur ein Staat nicht ratifiziert, kann das gesamte Bündel nicht in Kraft treten.

Derzeit werden vier weitere Abkommen verhandelt: Zusammenarbeit gegen Betrug, in Umweltfragen, bei Statistiken und der Liberalisierung von verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Vorbereitet werden Verhandlungen auf den Gebieten Dienstleistungshandel, Beteiligung an Programmen, Besteuerung von Sparguthaben und Schengen-Zusammenarbeit.

Die Aufzählung der gewährten Freiheiten im Vertrag über den EWR zeigt, dass diese umfassende Regelung im Verhältnis zu Russland kaum angestrebt sein kann. An einen freien Personenverkehr denkt derzeit in Brüssel wohl niemand, und auch beim Bayerischen Ministerpräsidenten ist dies kaum zu unterstellen.

Daher könnte ein Stufenmodell in Frage kommen, das wie die Vereinbarungen mit der Schweiz jeweils je nach Stand der politischen und wirtschaftlichen Transformation in Russland fortentwickelt werden kann. Ohne die Einrichtung einer Freihandelszone ergibt die Errichtung eines gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraums aber wohl keinen Sinn. Der von Prodi vorgebrachte Vorschlag kann daher als Signal der EU gedeutet werden, dass sie ernsthaft über die Errichtung der Freihandelszone mit Russland nachdenkt. Zudem wird die EU aufgrund der derzeit gezeigten Schwerpunkte in ihrer Strategie gegenüber Russland und der vereinbarten Energiekooperation nicht auf einen freien Kapitalverkehr mit der entsprechenden Niederlassungsfreiheit verzichten wollen. Als Voraussetzung wird sie weiterhin transparente Prozesse bei dem Fluss von FDI und in der Gesetzgebung und ihrer Durchsetzung als eine wesentliche Voraussetzung ansehen. Auch die Dienstleistungsfreiheit wird ein Teil der Regelungen sein müssen, da die EU derzeit besonders auf den freien Zugang für Banken, Versicherungen und sonstige Finanzdienstleister Wert legt. Die vierte Grundfreiheit, die Freizügigkeit der Personen, wird aber erst in einer viel späteren Stufe zu erreichen sein.

Im Rahmen des Gesamtpakets werden sicher auch Vereinbarungen über das Wettbewerbsrecht und eine Zusammenarbeit auf verschiedenen anderen Gebieten, wie sie der

---

<sup>236</sup> Die Schweiz war als EFTA-Mitglied zunächst in das Abkommen einbezogen. Doch im Dezember 1992 stimmten die Schweizer in einem Referendum gegen die Mitgliedschaft.

<sup>237</sup> Nach Angaben der Europäischen Kommission.

Vertrag über den EWR beinhaltet und mit der Schweiz in bilateralen Verträgen vereinbart wird, mit einbezogen werden.

Der Gesamteuropäische Wirtschaftsraum ist sicher für Russland auch deshalb besonders attraktiv, weil er keine Teilhabe an der politischen Integration vorsehen wird und damit die Aufgabe von relativ wenigen Souveränitätsrechten beinhaltet. Auch für die EU könnte er ein Mittel sein, aus dem derzeit bestehenden Dilemma der sehr engen Koppelung von allgemeinpolitischen und wirtschaftspolitischen Fragen sich etwas zu lösen. Das grundsätzliche Junktim sollte aber nicht aufgegeben werden.

Die Initiative der EU in Richtung dieses Gesamteuropäischen Wirtschaftsraums ist daher besonders zu begrüßen, weil es zeigt, dass die EU sich wieder ernsthaft um die EU-Outs kümmern will.

Bei der Initiative sollte aber darauf geachtet werden, dass gegenüber der Ukraine nicht der Eindruck entsteht, dass Russland eine Sonderbehandlung erfährt. Sollte sie dieselben Voraussetzungen bieten, wäre eine ähnliche Initiative auch ihr gegenüber angesagt. Ein entsprechendes Signal vor den Parlamentswahlen im März 2002 wäre angebracht und könnte in den Rahmen der Initiative über ein Assoziierungsabkommen eingebunden werden. Dieses parallele Vorgehen würde auch der immer wieder betonten EU-Strategie, die Annäherung mit der Herausbildung von guten Beziehungen zwischen den GUS-Staaten zu verbinden, sehr entgegen kommen.

## **6.5. Mitgliedschaft für die fernere Zukunft nicht gänzlich ausschließen**

In seiner mittelfristigen Strategie hat Russland das Bestreben, eine Mitgliedschaft in der EU zu erreichen, ausgeschlossen.

Trotzdem ist das Thema nicht vom Tisch. Auf dem „Ersten gesamteuropäischen Wirtschaftsgipfel des Weltwirtschaftsforums“ vom 1. bis 3. Juli 2001 in Salzburg wurde die offiziell gar nicht aktuelle Frage der EU-Mitgliedschaft Russlands aber erneut diskutiert. Illarionow, der Präsidentenberater, hob dabei hervor, dass Russland ein christliches europäisches Land sei, vergleichbar mit Spanien. Über 70% aller Russen wollten in die EU, und auch alle asiatischen Russen wollten dieses Ziel erreichen. Russland gehöre zu Europa. Diese Haltung wurde von weiteren russischen Teilnehmern geteilt. Kirienko könnte sich sogar eine Mitgliedschaft in 10 bis 15 Jahren vorstellen. Es wurde auch berichtet, dass Spitzenvertreter osteuropäischer Staaten auf der Tagung die EU aufgefordert hätten, bei der Erweiterung Russland nicht auszuschließen.<sup>238</sup>

Dem hielten westliche Teilnehmer entgegen, dass Russland für eine Aufnahme viel zu groß sei. Bestenfalls könne der Teil bis zum Ural Mitglied werden. Es ist kaum vorstellbar, dass dieser Vorschlag ernst gemeint war, denn es gibt keinen vernünftigen Grund, Russland an einer irgendwie definierten Kontinentgrenze zu teilen. Die russisch-europäische Kultur ist in Jakutien wohl kaum weniger verbreitet als in Tatarstan,

---

<sup>238</sup> Vgl. Reuters, Salzburg, 2. 7. 2001.

und es ist auch kein anderes Wirtschaftssystem vorhanden. Daher wird argumentiert, dass ein Beitritt Russlands in den jetzigen Grenzen die EU so stark verändern würde, dass dies nicht erwünscht sei.<sup>239</sup> Angesichts der geographischen Verteilung der Bevölkerung und des Wirtschaftspotentials würde eine Aufnahmeperspektive nur für den europäischen Teil, der ganz sicher den südlichen Teil Westsibiriens mit beinhalten müsste, an den wirtschaftlichen und Bevölkerungsgewichten nicht allzu viel ändern.

Wie die oben angeführte gemeinsame Studie des deutschen und französischen Außenministeriums zeigt, ist in der EU selbst bei den Staaten, die einer Einbindung Russlands in den Erweiterungsprozess sehr offen gegenüber stehen, die Bereitschaft zur Aufnahme neuer Mitglieder gering. In der besagten Studie wird eine Erweiterung der EU über die bisherigen Kandidaten hinaus ausgeschlossen.<sup>240</sup> Dies würde dann auch die Ukraine und einige Balkanländer betreffen.

In der Ukraine ist anders als in Russland die Mitgliedschaft aber ein generelles Ziel. Grundsätzlich kann der Ukraine im Gegensatz zu Russland auch die volle Zugehörigkeit zu Europa nicht abgesprochen werden. Sollte sie die politischen und wirtschaftlichen Bedingungen erfüllen, könnte sie den Aufnahmeantrag aufgrund des EU-Vertrags stellen.<sup>241</sup> Die EU wäre allerdings nicht verpflichtet sie aufzunehmen.

Die EU hat die Ukraine bisher aber immer als Mitglied abgelehnt.<sup>242</sup> Immer wieder wird auch darauf verwiesen, dass die Ukraine die Bedingungen nicht erfüllen würde und deshalb schon in absehbarer Zeit nicht Mitglied sein könne.<sup>243</sup> Daher ist eine Strategie der EU notwendig, die Ukraine bei dem Annäherungsprozess nicht vor den Kopf zu stoßen. Die Beitrittsperspektive ganz auszuschließen wäre dabei nicht hilfreich.

Zunächst müsste ein Stufenmodell, bei dem die Schaffung einer Freihandelszone und ein nachfolgendes Assoziierungsabkommen, das kein Beitrittsrecht enthält, aber den Beitritt zur dann vermutlichen Rest-CEFTA auch nicht verhindert und den Beitritt zur EU nicht definitiv ausschließt, ins Auge gefasst werden. Der Ansatz zu einem Gesamteuropäischen Wirtschaftsraum wäre hierfür sicher eine geeignete Strategie.

Sollte die Ukraine dann in Zukunft die von der EU festgelegten Beitrittskriterien (Artikel 6) erfüllen und die EU ihre inneren Reformen so weit vorangetrieben haben,

---

<sup>239</sup> Vgl. vwd Russland, 3. 7. 2001. Bei den Vorschlägen zur Teilung des russischen Territoriums wird übersehen, dass der größte Teil der russischen Bevölkerung im europäischen Teil des Landes wohnt und auch der größte Teil der landwirtschaftlichen Flächen und der verarbeitenden Industrie dort konzentriert ist. Russland würde mit der Beschränkung also nicht in dem Maße kleiner, wie es das Territorium suggeriert.

<sup>240</sup> Vgl. Handelsblatt 5. 7. 2000.

<sup>241</sup> Artikel 49 und 6 des EU-Vertrags.

<sup>242</sup> Hans van Zon, The relations of the European Union with Ukraine. A very difficult partnership, in: Heinrich Böll Foundation, Ukraine, Poland and the EU-Enlargement to the East, International Conference of Heinrich-Boell-Stiftung (Germany) and Independent Cultural Magazine „Ji“ (Ukraine, L'viv – Przemysl).

<sup>243</sup> In der Ukraine wird dies allerdings anders gesehen. Vielfach wird auf die Bereitschaft der EU angespielt, Staaten auf dem Balkan aufzunehmen, deren Voraussetzungen nicht besser seien als die der Ukraine.

dass auch die Kosten verkraftbar sind, ist es schwer, Gründe zu finden, der Ukraine eine Aufnahme zu verwehren. Von der Bevölkerungszahl und der Fläche her entspricht sie in etwa Frankreich, würde also nicht wie Russland durch ihre Größe ein besonderes Problem darstellen.

Vermutlich wird es aber lange dauern, bis die Ukraine einen wirtschaftlichen Stand erreicht, der es ihr erlauben wird, die Kopenhagenkriterien zu erfüllen. Im Interesse sowohl der EU als auch der Ukraine und jedes Staates, der aufgenommen werden soll, müssen diese Bedingungen aber unbedingt erfüllt werden.

Nach ukrainischer Auffassung würde die Ukraine bei einer gewährten Mitgliedschaft zunächst zwar eine Bürde darstellen. Aufgrund ihres Potentials würde sie aber dann zu einer wesentlichen Steigerung des Reichtums in der EU beitragen.<sup>244</sup> Aber auch dies gilt nur, wenn sie die Voraussetzungen erfüllt und dem Wettbewerbsdruck standhalten kann.

---

<sup>244</sup> Vgl. U. a. Hawryliyshyn, hier zitiert nach SZ vom 25- 9. 2000.