

Arbeiten aus dem



OSTEUROPA-INSTITUT
MÜNCHEN

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

Working Papers

Nr. 256 Januar 2005

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

Hermann CLEMENT

unter Mitarbeit von VOLKHART VINCENTZ

Gutachten im Auftrag des
Bundesministeriums der Finanzen



**OSTEUROPA-INSTITUT
MÜNCHEN**

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

ISBN 3-921396-97-2

Inhaltsverzeichnis

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

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

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

Tabellenverzeichnis

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

Abbildungsverzeichnis

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

Abkürzungsverzeichnis

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

Die neuen Nachbarn¹ und die Europäische Union – Möglichkeiten und Grenzen der Integration am Beispiel Ukraine und Belarus

Zusammenfassung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Executive Summary

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kurzfassung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Präsidentenwahl entscheidet über weitere Richtung der Transformation

Niedriges Wirtschaftsniveau beider Staaten bedingt lange Zeiträume für Konvergenz

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

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

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