

## Analyse

# Perspektiven der ukrainischen Beziehungen mit der EU: Freihandel statt Mitgliedschaft

Von David Lane, Universität Cambridge

### Zusammenfassung

Für die Ukraine stellen sich die Vorteile eines EU-Beitritts ähnlich dar, wie für die neuen post-sozialistischen EU-Mitglieder. Die stärkeren wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Beziehungen, die während der Sowjetzeit geknüpft wurden, würden jedoch bedeuten, dass ein Bruch mit Russland für die Ukraine eine viel größere Bedeutung hätte als für die bisherigen post-sozialistischen Mitgliedsstaaten. Die Führung der EU hat der Ukraine niemals einen Beitrittsstatus versprochen. Das für die Ukraine derzeit günstigste Szenario wären begrenzte Freihandelsabkommen sowohl mit der EU als auch mit Russland. Die Ukraine könnte in diesem Fall die Vorteile beider Seiten in Anspruch nehmen.

### Der ukrainische Wunsch nach EU-Integration

Die Ukraine ist ein sehr großes Land, mit einer Bevölkerungszahl, die der Großbritanniens oder Frankreichs vergleichbar ist. Ein großer Teil der Bevölkerung ist in der Landwirtschaft beschäftigt, es gibt auch problematische Industriezweige in Schwerindustrie und Maschinenbau. Das Land hat sich seit dem Zusammenbruch des kommunistischen Regimes als instabil erwiesen; es gibt ernsthafte interne Konflikte zwischen Ost und West. Die umstrittenen Präsidentschaftswahlen im November und Dezember 2004 sind ein Beispiel für diese interne Instabilität.

Seit 1994, unter Präsident Leonid Kutschma, hat die Ukraine ihre Absicht erklärt, der EU beizutreten; 1998 schlug Kutschma eine „Strategie der Integration der Ukraine in die Europäische Union“ vor. Nach der Orangen Revolution und dem Aufstieg Viktor Juschtschenkos, der seinen Wahlkampf mit der Losung „Bewegung nach Westen“ führte, ist der EU-Beitritt zu einem prioritären Ziel der ukrainischen Außenpolitik geworden. Die offizielle Mission der Ukraine bei den Europäischen Gemeinschaften erklärt dies deutlich: „Europäische Integration ist eine irreversible Schlüsselpriorität der ukrainischen Außenpolitik“.

Die erneute und lautstarke Forderung nach EU-Mitgliedschaft ist nicht nur eine ideologische Haltung, die sich Juschtschenkos Orange Führung zu eigen gemacht hat, sie wird auch durch die Konsequenzen des EU-Beitritts der westlichen Nachbarn der Ukraine verursacht. Die Ukraine wird jetzt mit einem gemeinsamen EU-Handelstarif konfrontiert, während sie vorher spezielle Vereinbarungen mit Handelspartnern wie Polen und Ungarn hatte. Ihre Bürger müssen sich jetzt auch nach den gemeinsamen Visaregeln der EU richten, während sie vorher (nach dem Fall des Staatssozialismus) freie Einreise in ehemalige Länder

des Warschauer Paktes hatten. Die EU möchte ihre Aussengrenzen gegen unerwünschte Immigration und „weiche“ Sicherheitsrisiken schützen.

Für die Ukraine stellen sich die Vorteile eines EU-Beitritts ähnlich dar, wie für die neuen post-sozialistischen EU-Mitglieder. Für die Juschtschenko-Administration zählen eine symbolische Anbindung an die EU auf politischem und wirtschaftlichem Gebiet und eine Distanzierung von Russland zweifellos zu den Attraktionen einer EU-Mitgliedschaft. Die Möglichkeit der ungehinderten Bewegung nach Westen ist ein positives Angebot an die Bevölkerung.

Die stärkeren wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Beziehungen, die während der Sowjetzeit geknüpft wurden, würden jedoch bedeuten, dass ein Bruch mit Russland für die Ukraine eine viel größere Bedeutung hätte als für die bisherigen post-sozialistischen Mitgliedsstaaten. Die ehemaligen baltischen Sowjetrepubliken waren klein und wurden durch die baltischen Nachbarstaaten aufgefangen. Russland ist nach wie vor der größte Handelspartner der Ukraine. Im Gegensatz zu Polen, das bereits vor dem Fall des Staatssozialismus Wirtschaftsbeziehungen mit dem Westen gepflegt hatte, war die Ukraine ein integraler Teil der sowjetischen Wirtschaft und wird eine umfangreiche und sozial schmerzhaftige Umstrukturierung benötigen, um Teil eines gemeinsamen EU-Marktes zu werden.

Die öffentliche Meinung in der Ukraine ist geteilt: Umfragen zufolge haben 53% der Ukrainer eine „eher positive“ Haltung gegenüber „der Vorstellung, dass die Ukraine der Union Russlands mit Belarus beitrifft“, während 47% „eher positiv“ zu einem EU-Beitritt eingestellt waren. Auf die Frage, welche Allianz sie bevorzugen, antwortete der größte Teil (29%), dass sie „zuerst dafür sind, den ostslawischen Block (Ukraine, Russland und Belarus) zu stärken“; nur

18 % optierten dafür, „zuerst Beziehungen zu entwickelten Ländern des Westens aufzunehmen“.

### Die Position der EU

Für die EU würde ein Kandidatenstatus der Ukraine gewisse Vorteile bringen. Wenn die Ukraine die Bedingungen des *acquis communautaire* erfüllen könnte, wären die politischen und wirtschaftlichen Strukturen des Landes stabiler und EU-kompatibler. Die Ukraine würde einen Markt für Direktinvestitionen, eine gut ausgebildete Erwerbsbevölkerung und eine Niedriglohnwirtschaft in die EU einbringen. Es könnten Produktionsstandorte in die Ukraine ausgelagert werden. Eine Mitgliedschaft in der EU würde die Ukraine aus ihrer engen wirtschaftlichen und politischen Beziehung zu Russland herauslösen und diejenigen beruhigen, die Russland als Bedrohung ansehen. Kulturell gesehen gibt es in der Ukraine nationale und ethnische Spannungen, aber (im Gegensatz zur Türkei) keine muslimische Bevölkerungsgruppe, die von vielen Entscheidungsträgern in der EU Argument gegen die türkische EU-Mitgliedschaft angeführt wird.

Mit dem Anreiz der Mitgliedschaft könnte die EU in der Ukraine ihre Vorgaben zur Schaffung einer Marktwirtschaft durchsetzen. Wohingegen es eine Schwäche der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist, dass sie keine Sanktionen verhängen kann, wenn ihre Bedingungen nicht respektiert werden.

Einige der neuen EU-Mitgliedsländer haben sich für eine ukrainische EU-Mitgliedschaft ausgesprochen: Polen und Litauen sind lautstarke Unterstützer eines Beitritts der Ukraine zur EU. Nach der Orangen Revolution hat es im EU-Parlament große Mehrheiten für Verhandlungen über einen EU-Beitritt der Ukraine gegeben. Allerdings haben weder der Rat der Europäischen Union (der aus den Staatsoberhäuptern der Mitgliedsländer besteht) noch die EU-Kommission einen Beitrittsstatus versprochen, und unter den alten Mitgliedsländern gibt es hierfür wenig Unterstützung.

Die mangelnde finanzielle Unterstützung für die neuen Mitglieder von 2004 verheißt außerdem nichts Gutes für eine weitere EU-Erweiterung. So ist Spanien, das etwa 63 % der Struktur- und Kohäsionsfonds der EU erhält, unwillig, seinen Anteil zugunsten der neuen Mitglieder zu verringern, auch Großbritannien wollte seinen Sonderrabatt nicht aufgeben. Da es in den entscheidenden Institutionen der EU ein solches Maß an Opposition gegen eine weitere Erweiterung gibt, ist es gut möglich, dass die Fürsprache für eine EU-Mitgliedschaft der Ukraine im EU-Parlament und bei den neuen Mitgliedsländern nur politisches Kalkül ist. Länder, die etwa wie Polen von den EU-

Agrarsubventionen profitieren, würden an die Ukraine als Mitgliedsland viel verlieren. Solange aber klar ist, dass zentrale EU-Akteure einen ukrainischen Beitritt nicht unterstützen stellt die Forderung nach einer Aufnahme der Ukraine kein politisches Risiko dar.

Die erhöhten Belastungen für das Budget der EU durch ein weiteres Land, dessen Bevölkerung so groß ist wie zwei Drittel der Bevölkerung aller Beitrittsländer von 2004 und eine weitere Ausdehnung der Grenzen nach Osten würden unter den jetzigen Umständen aus Sicht der EU schwerer wiegen als der politische Gewinn durch die Aufnahme eines neuen Mitgliedsstaates. Die Führung der EU hat der Ukraine dementsprechend niemals einen Beitrittsstatus versprochen. Die Beziehungen werden zurzeit durch Europäische Nachbarschaftsvereinbarungen geregelt. Aus der Sicht der EU bedeuten die Vorschläge für ein „Größeres Europa“, dass das mittelfristige Ziel der Nachbarschaftspolitik „keine Beitrittsperspektive und keine Rolle in den Institutionen der Union beinhaltet“.

### Zollunion

Welche Alternativen zu einer Mitgliedschaft in der EU gibt es für die Ukraine? Bis zu welchem Grade entsprechen sie den Interessen des Landes? Es gibt viele Szenarien, die als Modelle für solche Beziehungen dienen könnten. Andere Länder, wie Norwegen, die Schweiz und die Türkei haben mit der EU günstige Bedingungen ausgehandelt, nehmen vielleicht sogar die meisten Vorteile der EU in Anspruch und bewahren die politische Kontrolle über ihre Volkswirtschaft. Nicht-Mitgliedschaft ist nicht notwendigerweise eine Katastrophe – es kommt auf die Alternative an.

Zwischen der Türkei und der EU ist eine Zollunion für Industriegüter in Kraft, die die freie Bewegung von Waren zu gleichen Bedingungen zwischen der Türkei und der EU zulässt. Eine Zollunion legt gemeinsame Tarife mit Drittländern fest, in anderen Worten, die Türkei akzeptiert die externen Import- und Exporttarife der EU, wofür sie Zugang zum EU-Markt erhält. Für die Ukraine wäre dies kein gutes Geschäft. Während die Ukraine die Vorteile einer Freihandelszone für einige ihrer bedeutendsten Exportgüter (vor allem Stahl und Kohle) erhalten würde, könnten andere Industriezweige, die auf einem niedrigeren technischen Niveau als diejenigen in der EU sind, ein Opfer dessen werden, was großzügig als „kreative Zerstörung“ umschrieben wird. Die Ukraine würde auch ihre Flexibilität in Bezug auf Drittländer verlieren, da deren Importe den externen Tarifen der EU unterliegen würden. Die Ukraine hat wichtige Handelsbeziehungen zu Russland und treibt

wachstumsstarken Handel mit Entwicklungsländern. Die Ukraine könnte keine bilateralen Vereinbarungen mit Drittländern aushandeln. Das Land würde vielleicht auch seine Überlegenheit auf russischen Märkten für Industriegüter und Maschinen verlieren. Die kürzlich erfolgte Preiserhöhung für russische Energielieferungen ist ein Beispiel dafür, was ohne besondere Tarifregelungen passieren würde: die Preise würden weiter steigen, bis auf das Niveau der übrigen EU.

Es gibt noch weitere Implikationen. Die Kernländer der EU würden ihren Entwicklungsvorsprung ausbauen und Forschung, Finanzen und Patentrechte kontrollieren, während die Länder an der Peripherie Produktionsstandorte und sowie Lieferanten für Rohstoffe und Halbfertigwaren würden. Die Länder an der Peripherie würden einen Abfluss von Profit und Arbeitskraft erfahren, wofür sie im Gegenzug ausländische Direktinvestitionen und Industriegüter erhalten würden.

### Freihandelsabkommen

Das für die Ukraine günstigste Szenario wären deshalb begrenzte Freihandelsabkommen sowohl mit der EU als auch mit Russland. Die Ukraine könnte in diesem Fall die Vorteile beider Seiten in Anspruch nehmen. Die Ukraine könnte der EU Produktionsstandorte für die elektronische Industrie und möglicherweise auch für die Textilindustrie anbieten, obwohl steigende Löhne solche Möglichkeiten begrenzen und die Wertschöpfungskette in Entwicklungsländer verlagern könnten. Der große Vorteil einer Nicht-Mitgliedschaft in der EU läge im Bereich der Währungspolitik, da die Ukraine ihre Währung abwerten könnte, um ihre eigenen Exporte billiger und Importe teurer zu machen. Die Ukraine könnte auch ihre technisch nicht fortschrittlichen Industriezweige vor einer De-Industrialisierung schützen, wie sie anfänglich die neuen Mitgliedsstaaten der EU erlitten.

Die Ukraine wäre auch nicht der Kontrolle ihrer Staatsfinanzen durch die EU unterworfen und könnte so mit verstärkter Schuldenaufnahme den Bestand

von Firmen in der verarbeitenden Industrie und sowie die nationalen Forschungskapazitäten erhalten, obwohl auch ein WTO-Beitritt hier Grenzen setzen würde. Ein solches Szenario würde auch bedeuten, dass die Ukraine ihre Exportmärkte in Russland, der GUS und anderen Märkten außerhalb der EU zu eigenen Bedingungen beibehalten könnte.

Neben den wirtschaftlichen Vorteilen ständen aber auch politische Nachteile. Die Außengrenze der EU würde eine neue Visaregelung bedeuten, aber ukrainische Bürger würden kein Recht auf freie Ein- und Ausreise in die EU haben. Die Ukraine wird nicht mit dem dynamischsten politischen und wirtschaftlichen Gebilde assoziiert sein, das es in Europa gibt. Das Land wird nicht direkt mit der Globalisierungsrhetorik von Wahldemokratien verbunden sein. Es wird sich auch nicht von den Auflagen der internationalen Organisationen wie WTO, Internationalem Währungsfonds (IMF) und Weltbank befreien können, es wird jedoch auch nicht an die Bedingungen des *acquis communautaire* der EU gebunden sein.

Positiver betrachtet, würde ein freier ukrainischer Markt außerhalb der EU diejenigen nicht vor den Kopf stoßen, die die historischen Verbindungen mit Russland erhalten möchten. Er würde der Ukraine auch die Entwicklung günstiger Handelsbeziehungen sowohl mit dem asiatischen Entwicklungsmarkt – China, Japan, Indien – als auch mit der EU erlauben. Darüber hinaus könnte die Ukraine dem Beispiel Norwegens folgen und in Osteuropa ein ähnliches unabhängiges Image projizieren.

Ob dies gut oder schlecht ist, hängt von der in der Ukraine gewählten Politik ab: Diejenigen, die eine schnellere Bewegung hin zu einer freien Marktwirtschaft wollen, könnten enttäuscht werden, diejenigen, die ein Regime möchten, das mehr dirigistisch und korporatistisch ist, werden sich freuen. Es ist möglich, dass die Ukraine sich so auf eine andere Art Kapitalismus, möglicherweise vom korporatistischen Typ, festlegt.

*Übersetzung aus dem Englischen: Matthias Neumann*

### Über den Autoren:

Dr. David Lane ist Senior Research Associate an der University of Cambridge. Er ist Autor und Herausgeber zahlreicher Bücher zur politischen Ökonomie der post-sowjetischen Transformation.