

Analyse

FTA+ statt Mitgliedschaft: Über ukrainische Interessenlagen und europäische Handlungsspielräume

Von Julia Langbein, Florenz/Kiew

Einleitung

In der Gemeinsamen Erklärung der Präsidenten Nicolas Sarkozy, José Manuel Barroso und Viktor Juschtschenko nach dem jüngsten EU-Ukraine Gipfel in Paris werden die Verhandlungen über ein tief greifendes und umfassendes Freihandelsabkommen (FTA+) als integraler Bestand des geplanten Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine hervorgehoben. Das FTA+ stellt den zentralen externen Anreiz für die Ukraine dar, sich den (wirtschaftlichen) Spielregeln der EU anzupassen. Denn trotz der Bemühungen des ukrainischen Präsidenten sowie des ukrainischen Außenministeriums ist es mehr als unwahrscheinlich, dass die Präambel des für Ende 2009 geplanten Assoziierungsabkommens einen deutlichen Hinweis auf eine Mitgliedsperspektive enthalten wird.

Durch das FTA+ zwischen der EU und der Ukraine soll eine umfassende Konvergenz im Regulierungsbereich erreicht werden. Allerdings erlaubt ein FTA+ im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) eine selektive Übernahme der Regeln des Binnenmarktes. Dies ist aufgrund der fehlenden Beitrittsperspektive für die Partnerländer und angesichts der vollkommen anderen wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen der ENP-Staaten im Vergleich zu den EFTA-Staaten Island, Norwegen und Liechtenstein, die Teil des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) sind, mittelfristig weitaus realistischer. Auf Grundlage einer selektiven und stufenweisen Übernahme des EU-Binnenmarktregimes im Rahmen des FTA+ können zumindest in den Bereichen Fortschritte erzielt werden, die sowohl für die EU als auch für die Partnerländer Vorteile bieten.

Seit dem Februar 2008 verhandelt die EU mit der Ukraine als einzigm der ENP-Partnerländer über ein FTA+. Wie wird das Projekt von politischen und wirtschaftlichen Akteuren in der Ukraine aufgenommen? Welche Stärken und Schwächen weist die EU-Politik auf, wenn es um die Unterstützung der Ukraine beim Abschluss eines FTA+ geht?

Die Position politischer Eliten

Für den hier behandelten Aspekt der wirtschaftlichen Annäherung der Ukraine an die EU treffen die in der westlichen Berichterstattung oft verwendeten Kategorien »vor und nach der Orangen Revolution« oder »pro-russisch« vs. »pro-westlich« zur Charakterisierung der ukrainischen Politiklandschaft nicht zu. Diese Feststellung soll den Ereignissen 2004/2005 nicht ihre Bedeutung für die Intensivierung der EU-Ukraine Beziehungen absprechen (Vgl. Ukraine-Analysen Nr. 6 und 36).

Im Fall des FTA+ kann diese holzschnittartige Einteilung jedoch zu falschen Schlüssen über die Rolle der inneren politischen Kräfte bei der Gestaltung der ukrainischen Außenwirtschaftspolitik und entsprechender interner Reformen führen.

Erstens stellte bereits vor der Orangen Revolution eine einseitige Orientierung auf den russischen Markt keine Alternative für die Ukraine dar. Russland versuchte zwar mehrmals, die Ukraine in einen regionalen Wirtschaftsraum einzubeziehen, etwa im Kontext der Union Russland-Belarus 1999 oder dem Eurasischen Wirtschaftsraum 2000. Gleichwohl unterschrieb der ukrainische Präsident Leonid Kutschma erst 2003 eine Vereinbarung über die Schaffung eines Gemeinsamen Wirtschaftsraumes mit Russland, Kasachstan und Belarus, um sich angesichts wachsender interner und westlicher Kritik die Unterstützung Russlands vor den Wahlen 2004 zu sichern. Praktisch war er aber nicht bereit, mehr als eine einfache Freihandelszone auszuhandeln, deren Umsetzung jedoch ausblieb. Ebenso hat der oft als »pro-russisch« dargestellte Vorsitzende der Partei der Regionen, Viktor Janukowitsch, während seiner letzten Amtsperiode als Ministerpräsident zwischen 2005 und 2007 keine Anstrengungen unternommen, dem Projekt des Gemeinsamen Wirtschaftsraumes wieder Leben einzuhauchen.

Zweitens wurden bereits während der Präsidentschaft Kuchmas eine Reihe legislativer Reformen durchgeführt, die zu einer Annäherung der ukrainischen Gesetzgebung an den wirtschaftlichen Teil des *acquis communautaire*, also des gemeinsamen EU-Rechts, geführt haben. Dies begünstigte den frühen Beginn der Verhandlungen über das FTA+ mit der Ukraine im Vergleich zu anderen interessierten östlichen Nachbarn wie Georgien oder Moldawien. Als Beispiele sollen hier

nur die Regulierung technischer Standards, des Transportwesens und auch des Wettbewerbs genannt werden. Zudem wurde der Aktionsplan für die Ukraine im Rahmen der ENP im Jahr 2004 unter Präsident Kutschma und dem damaligen Ministerpräsidenten Janukowitsch verhandelt. Bereits zu diesem Zeitpunkt enthielt der Aktionsplan ein Freihandelsabkommen und sah die Anpassung an wirtschaftliche und rechtliche Vorgaben des *acquis* vor. Allerdings wurde nach der Orangen Revolution das Ziel eines *Enhanced Agreement* explizit in den Aktionsplan aufgenommen, wodurch die EU-Orientierung der Ukraine noch einmal unterstrichen wurde (Vgl. Ukraine-Analysen Nr. 36).

Drittens blieb zwar die Implementierung der erlassenen Gesetze in den genannten Bereichen während der Kuchma-Ära größtenteils aus, gleichwohl haben die andauernden internen Machtkämpfe nach der Orangen Revolution daran nicht wirklich etwas geändert. Dies wird auch im jüngsten Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission zur Umsetzung des Aktionsplans vom März 2008 deutlich. Viele Gesetze, die eine Anpassung an EU Richtlinien vorsehen, werden von den Mitgliedern des ukrainischen Parlaments jedoch mehr aus Machtkalkül abgelehnt denn aufgrund pro-europäischer oder pro-russischer Einstellungen. Um den Präsidenten zu schwächen, verweigerte die Mehrheit des ukrainischen Parlaments, inklusive Teile der Regierungskoalition, beispielsweise im Januar 2008 die Zustimmung zu bestimmten Gesetzesänderungen, die von der Präsidialadministration eingereicht wurden und eine Anpassung der Regulierung technischer Standards an EU-Vorgaben bewirkt hätten. Aus diesem Grund reicht die Präsidialadministration einige andere Gesetze, die eine Anpassung an wirtschaftliche Regeln und Standards des EU-Binnenmarktes vorsehen, derzeit nicht zur Lesung an das ukrainische Parlament weiter.

Die drei genannten Punkte weisen darauf hin, dass es bei den gegenwärtigen innenpolitischen Auseinandersetzungen nicht um eine inhaltliche außen- und innenpolitische Richtungsentscheidung, sondern um die Verteilung politischer Macht an sich geht. Der Grad der politischen Unterstützung für das FTA+ variiert daher nicht entlang politischer Lager. Letztlich sind alle großen Parteien nicht gegen die Verhandlungen über ein FTA+. Lediglich von der Kommunistischen Partei wäre zum jetzigen Zeitpunkt zu erwarten, dass sie gegen die Ratifizierung des FTA+ ähnlich lautstark protestiert wie jüngst beim WTO-Beitritt.

Trotz dieser Einschätzung würden die Verhandlungen zum FTA+ auch dann nicht vollkommen reibungslos verlaufen, wenn die innenpolitische Instabilität ein Ende fände. Zunächst fehlt es politischen Akteuren in der Ukraine – mit Ausnahme einiger Bürokraten in

den Fachabteilungen der Ministerien – an Kenntnissen über die Inhalte der EU Regeln und Standards. Darüber hinaus variiert die interne Unterstützung in Abhängigkeit von Sektor und Regulierungsfeld, wie es bei anderen Ländern auch der Fall wäre. Aufgrund der engen Verflechtung zwischen Politik und Großunternehmern bzw. Oligarchen in der Ukraine (Vgl. Ukraine-Analyse Nr. 40), wird sich der Einfluss von Großunternehmern in der Ukraine jedoch besonders stark auf den Verhandlungsprozess des FTA+ auswirken. Dies kann positive und negative Entwicklungen zur Folge haben.

Oligarchen

In der jüngsten Zeit ist bei einigen Oligarchen eine veränderte Haltung gegenüber der EU-Integration im Allgemeinen und der wirtschaftlichen Annäherung an den EU-Binnenmarkt im Besonderen zu beobachten. Nachdem die Oligarchen aufgrund undurchsichtiger Geschäfte in den 1990er Jahren in den Besitz strategisch wichtiger Unternehmen (u.a. in der Metallindustrie, der chemischen Industrie und dem Energiesektor) gekommen sind, haben sie nun einerseits ein höheres Interesse an einer transparenten ukrainischen Gesetzgebung, um ihre Eigentumsrechte zu sichern und zu schützen. Andererseits sind sie an einer Expansion auf den europäischen und internationalen Markt interessiert, um ihre Gewinne zu vergrößern.

Um als zuverlässige Partner und attraktive Investitionsziele an den internationalen Börsen zu gelten, haben beispielsweise Rinat Achmetow (System Capital Management) und Serhij Taruta (Industriunion Donbass) in ihren Unternehmen eine Anpassung an internationale Standards der guten Unternehmensführung und des Rechnungswesens vorangetrieben. Dies trug sicherlich auch dazu bei, dass Tarutas Gruppe nach dem Erwerb des polnischen Stahlwerks Huta Czestochowa im Jahr 2005 mittlerweile auch den Mehrheitsanteil an der Danziger Werft besitzt und ähnliche Pläne für die Werft in Gdynia hegt.

Nach langjährigen zähen Verhandlungen hat das ukrainische Parlament vor allen Dingen mit der Unterstützung von Block Timoschenko und der Partei der Regionen am 17.09.2008 ein Aktiengesetz angenommen, welches überwiegend europäischen und internationalen Standards entspricht. Abgesehen davon, dass die in der Ukraine tätigen westlichen Unternehmensverbände wie die *American Chamber of Commerce* und die *European Business Association* im Vorfeld der Annahme umfassende Lobbyarbeit geleistet haben, kann diese Abstimmung auch als Hinweis darauf gelten, dass sich hier westliche Unternehmensinteressen mit dem Interesse ukrainischer Großunternehmer decken.

Weitere Anzeichen für das Interesse ukrainischer Oligarchen an der europäischen Integration ihres Lan-

des sind die Initiierung der Yalta European Strategy (YES) durch Viktor Pintschuk im Jahr 2004 oder die Gründung des *Bureau of Economic and Social Technologies* (BEST) in Kiew durch Rinat Achmetow im Jahr 2006. BEST arbeitet unter anderem an Projekten, welche Kosten und Nutzen der europäischen Integration für die Ukraine analysieren. Die ehemalige Leiterin des Zentrums, Irina Akimova, sitzt seit 2007 für die Partei der Regionen im ukrainischen Parlament und agiert als »Schattenministerin« für Wirtschaft, womit sich der Kreis zwischen Politik und Wirtschaft auch an dieser Stelle wieder schließt.

Trotz dieser recht optimistischen Analyse ist einschränkend festzuhalten, dass die Interessen der Oligarchen sehr unterschiedlich sein dürften. Ob beispielsweise einzelne ukrainische Großunternehmer die Übernahme des EU-Wettbewerbsrechts unterstützen, hängt von der jeweiligen Struktur der Gruppen und Anteilsverhältnisse an Unternehmen ab. Ähnlich fraglich ist, ob die EU-Vorgaben zur Regelung von Finanzmärkten auf eine breite Unterstützung seitens jener Oligarchen treffen, die große Anteile an ukrainischen Banken besitzen. Hier sind Oligarchen wie Igor Kolomojskij und Gennadi Bogoljubow zu nennen, die mit der Privatbank den größten Marktanteil im ukrainischen Bankensektor besitzen. Der sich in den letzten Jahren abzeichnende rasante Anstieg bei der Vergabe von Privatkrediten in der Ukraine ist schließlich auch deshalb möglich, weil zum Beispiel Kontrollregeln zur Erstellung von Kundenprofilen nicht existieren. Die selektive Natur des FTA+ dürfte den Interessen der Oligarchen allerdings entgegenkommen, da diese ein »Kirschenpicken« erlaubt.

Kleine und mittlere Unternehmen

Die Position kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) in der Ukraine zum FTA+ ist durchwachsen. Einerseits würde eine Anpassung horizontaler Regelungen an europäische Vorgaben wie zum Beispiel ein verändertes Wettbewerbsrecht gerade den ukrainischen KMU zu Gute kommen. Eine Anpassung an die Regulierung technischer Standards der EU würde außerdem zu gegenseitigen Handelserleichterungen führen und die hohe Zahl der Inspektionen verringern, die zurzeit von ukrainischen Behörden durchgeführt werden und die Wirtschaftstätigkeit der KMU laut Studien der Weltbank besonders stark einschränken.

Andererseits zeigen erste Konsultationen mit ukrainischen Unternehmen, die im März und Mai 2008 von Experten des Kiewer *International Center for Policy Studies* durchgeführt wurden, dass sich die Exporte gerade in den östlichen Regionen der Ukraine wie Poltava oder Kharkov traditionell stark auf den russischen Markt konzentrieren. Für die dort angesiedelten Unterneh-

men scheint ein FTA+ mit der EU daher zunächst wenig attraktiv. Dies ist auch auf die hohen Kosten für die Einhaltung europäischer Standards zurückzuführen, die von ukrainischen Unternehmen zunächst kurzfristig geleistet werden müssten. Denn das FTA+ setzt voraus, dass europäische Regeln auch auf dem ukrainischen Markt zum Tragen kommen und nicht nur für Exporte in die EU gelten. Darüber hinaus geben ukrainische Unternehmer zu Bedenken, dass sie in Werbemaßnahmen für ukrainische Produkte auf dem europäischen Markt investieren müssten, um dort erfolgreich zu sein.

Gleichwohl wächst beispielsweise der Export von Maschinen in Richtung EU langsam, aber stetig. Zudem nehmen ukrainische Produzenten wahr, dass nicht nur in der Ukraine, sondern auch in Russland der Bedarf an qualitativ hochwertigen Maschinen steigt, die nach westlichen Standards hergestellt werden. Bereits heute stellen die ukrainischen KMU sowohl auf dem einheimischen als auch russischen Markt einen erhöhten Wettbewerbsdruck durch westliche Unternehmen fest, der sich mit dem FTA+ erhöhen wird. Unter ukrainischen KMU im Bereich Maschinenbau setzt sich daher zunehmend die Einsicht durch, dass sie diesem Druck nur durch Modernisierung im Zuge einer Übernahme von EU Regeln standhalten können. Oft fehlen ihnen hierfür jedoch das Know-how und die finanziellen Mittel.

Über alle Sektoren hinweg kritisieren ukrainische KMU im Zusammenhang mit dem FTA+ grundsätzlich die fehlende Zusammenarbeit zwischen politischen Entscheidungsträgern, Wirtschaftsverbänden und Unternehmen in der Ukraine. So werden diejenigen Teile der ukrainischen Wirtschaft ohne direkte politische Einflusskanäle über legislative Änderungen im Zuge des FTA+ nur spärlich von ukrainischen Behörden unterrichtet. Zudem fehlt es an Informationen über Investitions- und Finanzierungsmöglichkeiten, um die Modernisierung der Produktionsprozesse durchführen zu können.

Konsequenzen für die EU-Politik gegenüber der Ukraine

Gegen die politische Instabilität der Ukraine als eine der Hauptursachen für ausbleibende Fortschritte bei wirtschaftlichen und strukturellen Reformen kann die EU nur wenig tun. Weitaus größere Möglichkeiten hat die EU, wenn es um die Erhöhung des Kenntnisstandes über die Inhalte des FTA+ bei einem Teil der politischen Elite sowie ukrainischen KMU und Wirtschaftsverbänden geht. Auch auf die Stärkung der bisher schwach ausgeprägten Handlungsfähigkeiten kann die EU einwirken. Hierfür ist nicht die Erhöhung externer Anreize, gar durch das Angebot der Beitrittsperspektive nötig, welches mittelfristig sowieso keine Mehrheit

unter den EU-Mitgliedern finden wird. Ausgehend von den Erfahrungen mit den jüngsten Erweiterungsrunden sollte die EU im Hinblick auf die Unterstützung der Ukraine bei den FTA+ Verhandlungen vielmehr zwei Aspekte berücksichtigen:

Aufbau von Handlungsfähigkeiten

Da die Übernahme des *aquis communautaire* äußerst kostenintensiv ist, hat die EU im Zuge der jüngsten Erweiterungsrunden durch Programme wie PHARE, SAPARD, TAEIX, ISPA und Twinning die politischen und wirtschaftlichen Akteure in den Kandidatenländern dazu befähigt, die EU-Regeln über die reine Gesetzesannahme hinaus auch zu implementieren. Technische und finanzielle Hilfsprogramme wurden in kleinerem Umfang in der Ukraine bereits in den 1990er Jahren durch das TACIS Programm und seit 2006 im Rahmen des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI) durchgeführt.

Eine Fallstudie, welche die Verfasserin im Bereich der Regulierung von Industriestandards durchgeführt hat, zeigte, dass sich die Spielregeln des ukrainischen Wirtschaftsmarktes selbst beim Fehlen interner Anreize an EU-Regeln anpassen. Voraussetzung hierfür ist, dass europäische Experten oder Experten internationaler Organisationen zum Wissenstransfer beitragen, bei der Übersetzung von EU-Direktiven und der Ausarbeitung von entsprechenden ukrainischen Gesetzesvorlagen tätig werden und deren Nichteinhaltung öffentlich kritisieren. Allerdings richtet sich die bisherige technische und finanzielle Unterstützung der EU zu stark an staatliche Akteure, weshalb die Reformen schleppend vorangehen. Der Wandel von Regeln, die das Verhältnis zwischen Staat und Markt bestimmen, benötigt jedoch sowohl staatliche Akteure, welche die neuen Regeln gesetzlich festlegen, als auch wirtschaftliche Akteure, welche neue Regeln von staatlichen Akteuren einfordern. Aus diesem Grund besteht für die EU in der Ukraine noch großer Handlungsbedarf hinsichtlich der Einbeziehung wirtschaftlicher Akteure (Unternehmen und Verbände) in EU Projekte.

Diversifizierung der ukrainischen Akteure

Ein weiteres Charakteristikum der EU-Politik gegenüber den ehemaligen Beitrittskandidaten stellen die zahlreichen Projekte dar, die zu einer Diversifizierung der teilnehmenden Akteure aus der EU und den Kandidatenländern geführt haben. So zeigt beispielsweise Iglika Yakova in ihrem 2006 erschienenen Beitrag über den tschechischen Agrarsektor, dass Projekte im Rahmen von PHARE und später SAPARD über den Zeitraum der Beitrittsverhandlungen neue Akteure auf tschechischer Seite hervorgebracht haben. Die Projekte haben nicht nur große, sondern auch kleine tsche-

chische Verbände dabei unterstützt, Einflusskanäle zur Politik aufzubauen, um ihre Interessen zu vertreten.

Darüber hinaus haben nicht nur die Präsenz von EU-Programmen und Standards eine Anpassung herverufen. Die EU-Instrumente haben durch die Finanzierung von Konferenzen zur Herausbildung professioneller Netzwerke zwischen europäischen Agrarverbänden wie COPA-COGECA, Bauernverbänden der EU-Mitglieder und tschechischen Verbänden beigetragen. Dadurch konnten sich die Teilnehmer über Folgeprojekte verständigen, bei denen Strategien politischer Einflussnahme und die Bündelung der Kräfte besprochen werden konnten. Eine ähnliche Politik wäre auch gegenüber der Ukraine erforderlich, wenn eine einseitige Interessendurchsetzung durch mächtige ukrainische Wirtschaftseliten bei den Verhandlungen über das FTA+ verhindert werden soll.

Fazit

Die Strategie der Europäischen Kommission, den ENP-Partnerländern zunächst bilaterale FTA+ statt eine Teilnahme am Binnenmarkt anzubieten, ist grundsätzlich zu begrüßen, da die selektive Natur der FTA+ eine differenzierte Abstimmung auf das jeweilige Partnerland erlaubt. Von der politischen Elite in der Ukraine wird das Vorhaben mit Ausnahme der Kommunistischen Partei unterstützt. Eine Unterscheidung der ukrainischen politischen Landschaft in »pro-westlich/europäisch« vs. »pro-russisch« ist in dieser Frage nicht sinnvoll. Die andauernden internen Machtkämpfe innerhalb der politischen Elite führen aber dazu, dass sich nach der Orangen Revolution im Vergleich zur Amtszeit Kuchmas keine deutlichen Fortschritte hinsichtlich der wirtschaftlichen Annäherung der Ukraine an die EU erkennen lassen.

Die Analyse der Interessenlage der ukrainischen Oligarchen gegenüber dem FTA+ hat gezeigt, dass sie sich die Selektivität, die das FTA+ zulässt, zunutze machen könnten. Die an sich gewachsene Unterstützung der Oligarchen für die wirtschaftliche Integration mit der EU könnte unter diesen Umständen eine gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Ukraine behindern, an dessen Gewinnen alle Wirtschaftssubjekte beteiligt sind. Während die EU zur politischen Stabilisierung des Landes wenig beitragen kann, hat sie in diesem Punkt jedoch Handlungsspielräume. So kann sie dem einseitigen Einfluss der Oligarchen dann entgegenwirken, wenn sie kleine und mittlere Unternehmen sowie Wirtschaftsverbände in der Ukraine befähigt, auf politische Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen. In diesem Zusammenhang sollte die EU versuchen, neben Expertenteams aus den verschiedenen bürokratischen Einheiten der EU-Mitglieder auch verstärkt europäische Wirtschaftsverbände in den Prozess des Wissenstransfers einzubeziehen.

Über die Autorin:

Julia Langbein, Dipl.-Pol. ist Doktorandin am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz. Sie promoviert zum Einfluss russischer und europäischer Akteure auf den Wandel ökonomischer Institutionen in der Ukraine. Zurzeit ist sie als Gastwissenschaftlerin am Centre for Economic and Social Research (CASE) in Kiew tätig.

Lesetipps:

- Fischer, Sabine (Hg.): Ukraine – Quo Vadis?, Chaillot Paper Nr. 108 (EU Institute for Security Studies), Februar 2008.
<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp108.pdf>
- Gazizullin, Ildar: What does business in Poltava and Kharkiv think about an EU-Ukraine FTA?, ICPS Newsletter Nr. 408 (19 Mai 2008).
http://www.icps.com.ua/doc/nl_eng_20080519_0408.pdf
- Gazizullin, Ildar: The EU-Ukraine FTA: First feedback from regional consultations, ICPS Newsletter Nr. 399 (3 März 2008).
http://www.icps.com.ua/doc/nl_eng_20080303_0399.pdf
- Langbein, Julia: Transnationalisation and Change in Economic Institutions: The Case of Ukraine and Industrial Standards Regulations, Paper to the Changing Europe Summer School 2008.
http://www.changing-europe.org/download/Summer_School_2008/Langbein.pdf
- Yakova, Iglka: Czech Republic, 'Europe' and its farmers: How is Agricultural Interest Intermediation Affected by Accession to the EU, in: European Political Economy Review Jg.3, Nr.2 (Winter 2005/06), S.112–142.
<http://www.ugbs.org/weru/eper/vol3/no2/yakova.pdf>