



[www.laender-analysen.de/ukraine](http://www.laender-analysen.de/ukraine)

## DIE UKRAINE ZWISCHEN DEN WIRTSCHAFTSUNIONEN INVESTITIONSKLIMA EUROPÄISCHE PERSPEKTIVEN DER UKRAINE

■ ANALYSE		■ KOMMENTAR	
Wie wichtig ist das EU-Freihandelsabkommen für die Ukraine? Eine Einschätzung	2	Die Zukunft der EU-Ukraine-Beziehungen	15
Von Ricardo Giucci, Berlin		Von Volodymyr Fessenko, Kiew	
■ ANALYSE		Europaperspektiven der Ukraine	16
Die Ukraine und die Zollunion von Russland, Belarus und Kasachstan: würde sich eine engere Integration auszahlen?	4	Von Oleh Havrylyshyn, Toronto	
Veronika Movchan, Kiew		Perspektiven der EU-Ukraine Beziehungen: Kooperation und Annäherung oder Konfrontation und Ausgrenzung?	18
■ STATISTIKEN ZUM TEXT		Von Kyril Savin, Kiew	
Handel der Ukraine mit EU und Eurasischer Zollunion	8	Ukraine am Scheideweg? Fortsetzung der Multivektorpolitik und der Politik der halben Schritte in der Ukraine	19
■ ANALYSE		Von Katerina Malygina, Bremen	
Investitionsklima in der Ukraine	9	■ CHRONIK	
Von Serhiy Osavolyuk, Kiew		Vom 11. bis zum 25. Juni 2013	22
■ STATISTIKEN ZUM TEXT			
Investitionsklima in der Ukraine	12		



## Wie wichtig ist das EU-Freihandelsabkommen für die Ukraine? Eine Einschätzung<sup>1</sup>

Von Ricardo Giucci, Berlin

### Zusammenfassung

In Kürze soll entschieden werden, ob das vertiefte und umfassende Freihandelsabkommen (DCFTA) als Teil eines Assoziierungsabkommens zwischen der EU und der Ukraine im Herbst unterschrieben wird. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Ist das DCFTA für die Ukraine von strategischer oder nur von untergeordneter Bedeutung?

Obwohl die gegenseitigen Zollsätze bereits niedrig sind, bestehen noch erhebliche Handelsbarriere für den EU-Ukraine Handel in Form von Produktstandards, Zertifizierungen und Zulassungen. Eine zentrale Wirkung des DCFTA besteht darin, dass diese nicht-tarifären Handelshemmnisse erheblich abgebaut werden. Dies führt zu mehr Außenhandel und leistet einen wichtigen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung, zur Verbesserung des Geschäftsklimas und zu mehr ausländischen Investitionen.

Darüber hinaus schließt das DCFTA den Beitritt der Ukraine zur Zollunion zwischen Russland, Belarus und Kasachstan aus und verhindert damit eine aus unserer Sicht falsche strategische Entscheidung. Schließlich wird das DCFTA positive Verteilungswirkungen zugunsten der Bevölkerung haben.

Die Implementierung des DCFTA wird mit Sicherheit nicht geradlinig erfolgen und mit Problemen behaftet sein. Dennoch ist aus unserer Sicht zu erwarten, dass die Situation erheblich besser wird. Insofern hat das DCFTA eine strategische Bedeutung für das Land.

### Die Ausgangsfrage: Strategische Bedeutung?

Nach mehrjährigen Verhandlungen wurde am 19. Juli 2012 das vertiefte und umfassende Freihandelsabkommen (»deep and comprehensive free trade agreement« bzw. »DCFTA«) zwischen der EU und der Ukraine paraphiert; der Vertragstext ist damit fixiert. Allerdings ist noch offen, ob es in diesem Jahr zur Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens kommt, welches das DCFTA als integralen Bestandteil beinhaltet. Eine Entscheidung über die mögliche Unterzeichnung beim Gipfeltreffen zur Östlichen Partnerschaft in Vilnius im Herbst dieses Jahres soll in Kürze fallen.

Eine solche Entscheidung wird von vielen Faktoren beeinflusst. Zentral erscheint hierfür die Frage zu sein, ob das DCFTA für die Ukraine von strategischer oder nur von untergeordneter Bedeutung ist.

Methodisch ist die Beantwortung dieser Frage aus zwei Gründen nicht einfach. Erstens liegen so gut wie keine Erfahrungswerte über die Auswirkungen von derartigen Freihandelsabkommen vor, da dieses Instrument relativ neu ist. Zweitens bestehen in der Ukraine oft große Diskrepanzen zwischen Gesetz und Wirklichkeit. Deshalb ist es nicht einfach abzuschätzen, inwieweit die neuen Gesetze und Regulierungen in der Folge eines DCFTA zu einer spürbaren Verbesserung der tatsächlichen Lage führen. Trotz dieser methodischen Einschränkungen erscheint eine Einschätzung möglich zu sein.

### Drei direkte Wirkungskanäle des DCFTA

**Zollabschaffung.** Im Rahmen des Freihandelsabkommens werden die gegenseitigen Zölle auf null gesetzt. Für den Industriebereich dürfte dies aber keine große Bedeutung haben, da die Zölle bereits heute sehr niedrig sind: Durchschnittlich 2,45 % in der Ukraine und 1,19 % in der EU. Anders sieht es aber im Agrarbereich aus. Die durchschnittlichen Importzölle in der Ukraine liegen bei 6,41 % und in der EU bei 7,42 %. Folglich ist die Abschaffung von Zöllen zwar wichtig für die Landwirtschaft, aber insgesamt wohl nicht von kritischer Bedeutung.

**Regulatorische Angleichung von Produkten.** Die Produktstandards in der Ukraine sind veraltet und international nicht anerkannt. Dazu kommt eine mangelhafte und widersprüchliche Regulierung der Zulassung und Zertifizierung von Produkten, die einen fruchtbaren Nährboden für Korruption bilden und darüber hinaus den Außenhandel erheblich verteuern und behindern. Ukrainische Unternehmen müssen sowohl nationale, als auch international akzeptierte Standards erfüllen, um Waren zu exportieren. Auf der Importseite müssen beispielsweise in Deutschland zertifizierte Produkte noch mal geprüft werden, wodurch erhebliche Kosten in Form von Zeit und Geld entstehen.

Es ist zu erwarten, dass diese nicht-tarifären Handelsbarrieren dank des »DC«-Aspekts des DCFTA signifikant reduziert werden und der Außenhandel damit beflügelt wird; mit einer entsprechenden positiven Wirkung auf das Wirtschaftswachstum. Aufgrund des ver-

<sup>1</sup> Dieser Artikel erschien zuerst im Newsletter der Deutschen Beratergruppe, Ausgabe 57, Mai 2013. Die Redaktion der Ukraine-Analysen dankt für die Erlaubnis zum Nachdruck.

stärkten Wettbewerbs wird sich aber auch das Verhalten vieler Unternehmen ändern. Nicht die »guten Beziehungen« zu Politik und Verwaltung werden im Mittelpunkt stehen, sondern eher die Effizienz bei der Produktion und die Umsetzung von Innovationen. Damit ändert sich auch das Anforderungsprofil von leitenden Mitarbeitern; entsprechende Ausbildung und Leistung sind dann entscheidend.

Dagegen könnte man halten, dass der Abbau von nicht-tarifären Handelsbarrieren in der Praxis mangelhaft sein wird und so die oben beschriebenen Vorteile nicht unbedingt eintreten werden. In der Tat wäre es unrealistisch zu erwarten, dass der Abbau nicht-tarifärer Handelsbarrieren perfekt läuft. Aber genauso unrealistisch erscheint uns die Annahme, dass die neue Regulierung praktisch nichts am Status quo ändert. Der Beitritt der Ukraine zur WTO im Jahr 2008 hat deutlich gezeigt, dass trotz mangelhafter Implementierung sehr viele neue Regelungen auch in der Wirklichkeit von Bedeutung sind. Folglich ist festzuhalten, dass die regulatorische Angleichung bezüglich von Produkten trotz der zu erwartenden Implementierungsprobleme eine sehr starke positive Wirkung auf die Ukraine haben wird.

*Regulatorische Angleichung in weiteren Bereichen.* Das DCFTA sieht auch eine regulatorische Angleichung in weiteren Bereichen wie öffentliche Ausschreibungen, Wettbewerbspolitik, öffentliche Finanzen, staatliche Subventionen, Schutz des geistigen Eigentums sowie Energiepolitik vor. Hieraus ist ohne Zweifel eine positive Wirkung auf die Ukraine zu erwarten. Allerdings ist eine quantitative Abschätzung dieser Effekte ex ante sehr schwierig. Insofern bleibt unklar, ob es sich hierbei um erhebliche oder nur mittelstarke Effekte handeln wird.

### Weitere wichtige Dimensionen eines DCFTA

Neben den beschriebenen direkten Effekten wird ein DCFTA auch weitere positive Effekte haben.

*Geschäftsklima und FDI.* Es ist zu erwarten, dass vom DCFTA ein positiver Beitrag zur Verbesserung des problematischen Geschäftsklimas ausgeht; eine Erwartung die insbesondere von deutschen bzw. westlichen Investoren vor Ort immer wieder betont wird. In Verbindung mit einem besseren Zugang zum EU-Markt würde dies zu höheren ausländischen Direktinvestitionen (FDI) führen.

*Verhältnis zu Russland.* Darüber hinaus würde das DCFTA implizieren, dass ein Beitritt der Ukraine zur Zollunion zwischen Russland, Belarus und Kasachstan

ausgeschlossen ist. Dies ist als wichtiger Effekt zu bewerten, da ein Beitritt sehr negative ökonomische Wirkungen hätte. Dieser Effekt ist auch wichtig, weil entgegen der Meinung vieler westlicher Beobachter aus unserer Sicht ein Beitritt zur Zollunion zum jetzigen Zeitpunkt nicht kategorisch auszuschließen ist.

*Verteilungsaspekte.* Schließlich würde ein DCFTA positive Verteilungsaspekte in der Ukraine haben. Viele Unternehmen schützen sich mit zweifelhaften Mitteln vor dem Wettbewerb und können somit überhöhte Preise für ihre Waren verlangen. Der intensivere Wettbewerbsdruck würde diese Monopolprofite reduzieren und zu Preissenkungen führen, wovon die Bevölkerung eindeutig profitieren würde. Es kommt also zu einer Umverteilung von (monopolistischen) Unternehmen zugunsten der Bevölkerung.

Aber warum sind dann die »Oligarchen« so sehr an einem DCFTA interessiert? Das Interesse ukrainischer Großunternehmen bezieht sich nicht auf den ukrainischen, sondern auf den weitaus größeren EU-Markt. Insofern besteht kein Widerspruch zwischen der Haltung der Oligarchen und den beschriebenen Verteilungswirkungen.

### Fazit

Die erwarteten Auswirkungen des DCFTA auf die Ukraine sind vielschichtig und oft nicht einfach zu schätzen. Bei vielen Aspekten kann man jedoch zu eindeutigen Ergebnissen kommen. Das DCFTA würde die massiven nicht-tarifären Handelsbarrieren erheblich reduzieren und damit den Außenhandel fördern und für weniger Korruption bzw. mehr Wettbewerb im Land sorgen. Dies würde sicherlich auch zu einem besseren Geschäftsklima beitragen, wodurch höhere FDI-Zuflüsse möglich wären. Außerdem würde das DCFTA die Diskussion um die Zollunion mit Russland beenden und damit eine sehr negative, aber trotzdem mögliche Weichenstellung verhindern. Schließlich sind vom DCFTA positive Verteilungswirkungen zu erwarten. Dies ist angesichts einer äußerst ungleichen Einkommensverteilung sehr zu begrüßen.

Insofern muss die Ausgangsfrage, ob das DCFTA von strategischer Bedeutung für die Ukraine sei, eindeutig mit »Ja« beantwortet werden. Aus rein ökonomischer Sicht ist deshalb zu hoffen, dass eine Entscheidung zugunsten einer Unterschrift des DCFTA im Kontext eines Assoziierungsabkommens kommt.

### Über den Autor:

Dr. Ricardo Giucci ist Mitherausgeber des Newsletters der Deutschen Beratergruppe. Die Deutsche Beratergruppe berät seit 1994 Entscheidungsträger der ukrainischen Regierung bei der Lösung aktueller Probleme der Wirtschaftspolitik. Sie wird im Rahmen des TRANSFORM-Nachfolgeprogramms der Bundesregierung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie finanziert.

## Die Ukraine und die Zollunion von Russland, Belarus und Kasachstan: würde sich eine engere Integration auszahlen?

Veronika Movchan, Kiew

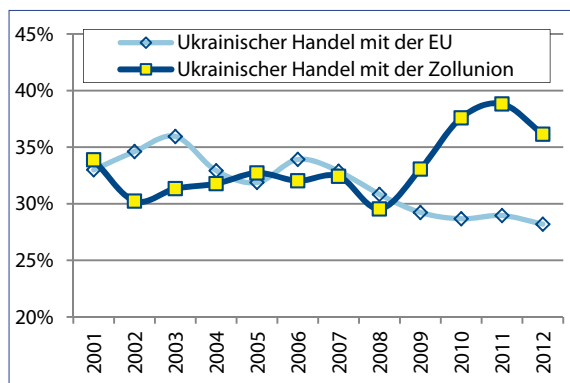
### Zusammenfassung:

Die Ukraine genießt auf Grund verschiedener Freihandelsabkommen bereits bei vielen Gütern zollfreien Zugang zum Markt der Zollunion von Russland, Belarus und Kasachstan. Eine Vollmitgliedschaft in der Zollunion würde keinen verbesserten Marktzugang mit sich bringen. Auch andere vorgebrachte Vorteile, wie z. B. garantierte und langfristig niedrige Gasimportpreise, sind fraglich. Der Gaspreis wird nicht durch die Verträge zur Zollunion festgelegt. Die Kosten, die mit einer Vollmitgliedschaft verbunden sind, sind jedoch beträchtlich und beinhalten eine Verschiebung der Handelsströme, eine erhöhte Energieabhängigkeit, den Verlust einer unabhängigen Handelspolitik und die Lasten, die durch WTO-Nachverhandlung und Kompensationen entstehen. Die beste Option für die Ukraine wäre es, die Beziehungen zur Zollunion von Russland, Belarus und Kasachstan auf bereits bestehende und zukünftige Freihandelsabkommen zu gründen.

### Ost oder West? Mehr oder weniger?

Gegenwärtig steht die Ukraine hinsichtlich ihrer regionalen wirtschaftlichen Integration vor einer wichtigen Wahl. Diese Wahl wird am häufigsten als eine geografische dargestellt, also zwischen einer engeren Integration mit der EU oder aber mit Russland, Belarus und Kasachstan (RBK) in Form einer Zollunion. Es wäre allerdings richtiger, diese Wahl in Abhängigkeit von der Integrationstiefe darzustellen, wobei ein Freihandelsabkommen eine weniger intensive Form der Integration darstellt als eine Zoll- oder Wirtschaftsunion. Eine einfache Analyse der Handelsströme zu den unterschiedlichen Wirtschaftsräumen ist somit als Entscheidungsbasis unzureichend, da die politischen Implikationen der Integrationsstrategie nicht berücksichtigt werden (s. Grafik 1).

Grafik 1: Handel der Ukraine mit der EU und mit den Mitgliedsländern der Zollunion von Russland, Belarus und Kasachstan



Quelle: Angaben von Veronika Movchan

Im Fall der EU liegt der erwartete Integrationsgrad über dem Niveau von üblichen Freihandelsabkommen, die

die EU mit ihren Wirtschaftspartnern abschließt. Mit der Ukraine ist die Unterzeichnung eines tiefgehenden und umfassenden Freihandelsabkommen (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement – DCFTA) vorgesehen. Momentan basieren die Beziehungen zwischen der EU und Ukraine auf dem 1994 unterzeichneten Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Das DCFTA, ein Teil des 2012 paraphrierten Assoziierungsabkommens, würde beträchtliche Auswirkungen auf die inneren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Ukraine, insbesondere auf der Gesetzes- und Verwaltungsebene haben. Die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens, ebenso wie die Ratifizierung des Abkommens durch das ukrainische Parlament und die Parlamente der europäischen Mitgliedsstaaten stehen jedoch noch aus.

Russland, Belarus und Kasachstan bieten die Mitgliedschaft in ihrer Zollunion an und stellen tiefgehende Formen regionaler Integration in die Eurasische Wirtschaftsunion in Aussicht. Das würde über die derzeit bestehenden Freihandelsabkommen mit diesen Ländern hinausgehen.

Der entscheidende Unterschied zwischen den bestehenden Integrationsoptionen ist der, dass die Ukraine zwar mehrere Freihandelsabkommen mit Partnerländern abschließen, aber nicht Mitglied verschiedener Zollunionen sein kann. Die Unterschrift unter das Assoziierungsabkommen (einschließlich DCFTA) mit der EU würde das Bestehen oder den zukünftigen Abschluss anderer Freihandelsabkommen durch die Ukraine mit Ländern außerhalb der EU nicht ausschließen. Eine Mitgliedschaft in der Zollunion hingegen bedeutet, dass sämtliche bestehenden Freihandelsabkommen mit den Vorgaben der Zollunion in Einklang gebracht werden müssten. Das wäre das Ende einer unabhängigen Handelspolitik der Ukraine.

Bislang hat die Ukraine vierzehn Freihandelsabkommen unterzeichnet – bilaterale Abkommen mit jedem der GUS-Staaten, Georgien und der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien sowie multilaterale Abkommen mit der EFTA und der GUS. Außerdem laufen Verhandlungen über Freihandelsabkommen z. B. mit der Türkei, Singapur, und Kanada.

Im Folgenden werden die Vor- und Nachteile einer Mitgliedschaft der Ukraine in der Eurasischen Zollunion im Vergleich zum Status Quo, nämlich der Beibehaltung oder Ausweitung der Freihandelsabkommen zwischen der Ukraine und Russland, Belarus und Kasachstan erläutert

### **Status quo: Freihandelsabkommen zwischen der Ukraine und Russland, Belarus und Kasachstan**

Der gegenwärtige Rahmen für den Handel zwischen der Ukraine und Russland, Belarus und Kasachstan wird durch eine Reihe von Freihandelsabkommen sowie durch Regeln und Handelspraktiken der WTO definiert.

Die Ukraine hat 1992 mit Belarus, 1993 mit Russland und 1994 mit Kasachstan bilaterale Freihandelsabkommen unterzeichnet. Diese sahen grundsätzlich – mit einigen Ausnahmen – einen zollfreien Handel mit Gütern vor. In der Praxis galt jedoch das System der Reziprozität: als Antwort auf Exportzölle oder -quoten, die von einem der Handelspartner eingeführt wurden, konnten diese Güter vom zollfreien Handel ebenfalls ausgenommen werden. Keines dieser Abkommen deckte den Dienstleistungssektor oder andere handelsrelevante Bereiche wie z. B. den Schutz von Rechten an geistigem Eigentum oder ausländische Direktinvestitionen ab.

Im Oktober 2011 wurde ein neues Freihandelsabkommen der GUS durch acht der elf Mitgliedsstaaten unterzeichnet, unter anderem durch die Ukraine, Russland, Belarus und Kasachstan. Die Bestimmungen des GUS-Freihandelsabkommens von 2011 sind im Vergleich zu bilateralen Abkommen besser ausgearbeitet, doch sind einige bedeutsame Punkte beibehalten worden. Wie auch zuvor die bilateralen Abkommen, konzentriert sich das GUS-Abkommen auf den Handel mit Gütern. Zudem hat das GUS-Abkommen die meisten – wenn auch nicht alle – der bestehenden Ausnahmen in Bezug auf Export- und Importzölle beibehalten. Die Unterzeichnerstaaten sind jedoch übereingekommen, einen regelmäßigen Dialog zur Reduzierung und Abschaffung von Exportzöllen einzurichten.

Ein wichtiger und positiver Unterschied des GUS-Abkommens zu den bilateralen Freihandelsabkommen besteht jedoch darin, dass es explizit einen Verweis auf die WTO enthält und somit die Einrichtung eines Schlichtungsmechanismus bei Handelsstreitigkeiten

vorsieht. Das GUS-Freihandelsabkommen legt fest, dass der Handel mit Gütern innerhalb der GUS auf der Grundlage der WTO Regeln und -praktiken erfolgt, etwa in den Bereichen technische Handelshemmnisse (TBT), sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPS), handelspolitische Schutzmaßnahmen und Transitfreiheit, und somit das Abkommen im globalen Handelssystem verankert.

Gleichzeitig sind die Interessen der verschiedenen Unterzeichnerstaaten des GUS-Abkommens nicht voll ausbalanciert und die Mitgliedsstaaten der Zollunion mit einem zusätzlichen Schutzinstrument ausgestattet. So können Mitglieder der Zollunion im Prinzip das zollfreie Regime widerrufen und nach dem Meistbegünstigungsprinzip (MFN) Importzölle auf Güter erheben, die nicht aus Mitgliedsstaaten der Zollunion stammen und die einen Anstieg der Importe in die Zollunion nach sich ziehen und der Industrie der Zollunion Schaden zufügen oder zufügen könnten. Diese Regel kann angewendet werden, wenn die Nichtmitglieder der Zollunion andere Freihandelsabkommen außerhalb des Wirkungsbereiches des GUS-Abkommens unterzeichnet haben. Dieses Instrument ist bislang jedoch noch nicht zur Anwendung gekommen.

Seit 2012 wird der Handel zwischen der Ukraine und der Eurasischen Zollunion auch durch WTO-Bestimmungen reguliert. Russland ist im August 2012 WTO-Mitglied geworden. Um potentielle Konflikte zwischen den Verträgen der Zollunion und den WTO-Abkommen aufzulösen, haben die Mitglieder der Zollunion einen Vertrag über das Funktionieren der Zollunion im Rahmen des multilateralen Handelssystems geschlossen, der im November 2011 ratifiziert wurde. Gemäß diesem Vertrag haben sich die Mitglieder der Zollunion verpflichtet, bei der Unterzeichnung eines internationalen Vertrags im Rahmen der Zollunion sicherzustellen, dass dieser mit den WTO-Verpflichtungen eines jeden Unterzeichners der Zollunion vereinbar ist. Somit sind nicht nur Russland, sondern auch Belarus und Kasachstan verpflichtet, die WTO-Abkommen und Russlands WTO-Konzessionen einzuhalten, da mit Russlands WTO-Beitritt die entsprechenden Abkommen und Konzessionen Teil des Gesetzeswerks der Zollunion geworden sind.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Ukraine bei den meisten Gütern einen zollfreien Zugang zum Markt von Russland, Belarus und Kasachstan hat und den meisten russischen, belorussischen und kasachischen Gütern einen zollfreien Zugang zu seinem Markt gewährt. Es gibt allerdings Ausnahmen, meist in Bezug auf Produkte, auf die in den Partnerländern Exportzölle erhoben werden (Russland erhebt beispielsweise Exportzölle auf Holz, Felle, Öl und andere meist

unverarbeitete Produkte). Die Länder setzen intensiv Handelsschutzmaßnahmen ein, um bestimmte Sektoren gegen unfairen Wettbewerb (Maßnahmen gegen Preisdumping) und gegen übermäßig wachsende Importe (Sicherungsmaßnahmen) zu verteidigen. Auch sind mittlerweile Handelsstreitigkeiten über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen zunehmend zu verzeichnen.

Darüber hinaus könnte der Zugang der Ukraine zum Markt von Russland, Belarus und Kasachstan über Freihandels-Instrumente durch Beseitigung der bestehenden Ausnahmen verbessert werden. Auch eine bessere Ausbalancierung der Interessen der Mitglieder und Nicht-Mitglieder der Zollunion würde sich positiv auswirken, ebenso wie eine Ausweitung der Freihandelsabkommen, beispielsweise durch die Einbeziehung von Dienstleistungen (etwa das Bank- und Versicherungswesen), der Rechte auf geistiges Eigentum, sowie durch Regelungen für ausländische Direktinvestitionen. Ein Abschluss der WTO-Verhandlungen durch Belarus und Kasachstan würde der Ukraine ebenfalls nützen, da es die gesamte Eurasische Zollunion de jure den WTO-Regeln unterwirft, wodurch die Ukraine nicht nur bei einem Streit mit Russland, sondern auch bei einem mit der gesamten Zollunion den Schlichtungsmechanismus der WTO nutzen könnte.

Der ukrainische Ministerpräsident hat kürzlich erklärt, dass die Ukraine den Vorschlag eines Beobachterstatus bei der Eurasischen Zollunion verhandelt. In diesem Falle würde das Land nicht die Verpflichtungen eines Vollmitglieds eingehen; ein Beobachterstatus würde anderen regionalen Integrationsinitiativen der Ukraine nicht im Wege stehen.

### **Intensivere Integration: Die Ukraine in der Eurasischen Zollunion**

Eine Mitgliedschaft der Eurasischen Zollunion würde durch den Zugang zu diesem Markt einige Vorteile bringen, da bestimmte Ausnahmen vom gegenwärtigen zollfreien Regime (z. B. der im GUS-Freihandelsabkommen festgelegte Importzoll auf Zucker) ausgesetzt würden. Diese Vorteile könnten allerdings auch durch eine Ausweitung der bestehenden Freihandelsabkommen erreicht werden. Eine Mitgliedschaft in der Zollunion ist hierfür nicht zwingend notwendig.

Ein weiterer Vorteil könnte sich durch eine Aufhebung der Zollkontrollen an den Binnengrenzen der Zollunion ergeben. Dieser Vorteil ist allerdings von zweifelhafter Natur, da die Mitgliedsstaaten der Zollunion seit der Aufhebung der Zollkontrollen über zunehmenden Schmuggel und fehlerhafte Berichterstattung zu den Handelsströmen klagen. Der Wegfall der Zollkontrollen an der Grenze bedeutet darüber hinaus keine Aufhebung der Kontrollen an sich, sondern lediglich

eine Änderung und Vereinfachung der Zollprozeduren. Importeure müssen auf jeden Fall indirekte Steuern (Mehrwertsteuer, Akzisen) zahlen und u. a. die TBT- und SPS-Vorschriften beachten.

Billigere Energieimporte werden ebenfalls als wichtiger potentieller Nutzen eines Beitritts der Ukraine zur Zollunion genannt. Dies könnte einmal durch eine Reduzierung der Gaspreise erreicht werden. Diese werden jedoch nicht direkt durch Abkommen der Zollunion reguliert. Sie werden in bilateralen Übereinkommen festgelegt; im Falle der Ukraine wird der Preis des importierten Gases per Übereinkunft durch zwei Unternehmen definiert, Gazprom und Naftohaz. Eine Mitgliedschaft in der Zollunion könnte diese Übereinkunft nicht ändern. So könnte die Ukraine einen niedrigeren Gaspreis nur über Subventionen erreichen, und solche Subventionen könnten in einem gesonderten Abkommen vorgesehen werden. Die Glaubwürdigkeit einer Zusage der Zollunion über eine langfristige und erhebliche Subvention der ukrainischen Wirtschaft ist sehr in Frage zu stellen.

Eine Reduktion der Gaspreise kann zum anderen durch die Aufhebung der russischen Exportzölle für Produkte, die in der Ukraine verbraucht werden, also auch Gas, erreicht werden. Gemäß dem Abkommen über die Zollunion werden Exportzölle durch die nationalen Behörden festgelegt und sind somit nicht Teil eines standardisierten Rechtsrahmens zum Beitritt zur Zollunion. Die Aufhebung von Exportzöllen muss ausgehandelt werden, und es ist unklar, welche Zugeständnisse im Gegenzug von der Ukraine verlangt würden. Zudem könnte die Aufhebung von Exportzöllen Teil eines Freihandelsabkommens sein und benötigte keine tiefgehende Integration.

Darüber hinaus ist der Nutzen subventionierter Energieimporte fragwürdig. Die Ukraine lebt energieintensiv und -ineffizient. Das Land verfügt über ein erhebliches Potential für Energiespar- und Effizienzsteigerungsmaßnahmen. Energiesubventionen im Rahmen der Eurasischen Zollunion würden die Anreize für Veränderungen verringern, die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der ukrainischen Wirtschaft untergraben und das Land noch abhängiger von Energieimporten aus Russland machen. Eine nicht diversifizierte Energieversorgung macht das Land verwundbar und abhängig, bedeutet also eine Gefahr für die nationale Sicherheit.

Eine Mitgliedschaft in der Eurasischen Zollunion birgt für die Ukraine eine Reihe signifikanter Kosten. Zum einen wäre da eine Revision der WTO-Konzessionen. Die Ukraine ist WTO-Mitglied und ihre internationalen Handelsverpflichtungen sind liberaler als die der Russischen Föderation. Der durchschnittliche Zolltarif für importierte Güter beträgt für die Ukraine

5,8% und für Russland 7,8%, wobei rund die Hälfte der Zölle der Ukraine niedriger als die russischen sind. Es ist anzunehmen, dass Russland in eine Absenkung seiner langwierig ausgehandelten Handelszölle zur Anpassung an die ukrainischen Verpflichtungen nicht einwilligen wird. Die Last der Nachverhandlungen müsste also die Ukraine auf sich nehmen. Ein Nachverhandeln der WTO-Konzessionen könnte sich technisch kompliziert und sehr kostspielig gestalten. Die potentiellen Schwierigkeiten können erfasst werden, wenn man den Prozess der ukrainischen Konsultationen mit den einzelnen WTO-Mitgliedern analysiert, der mit der Absicht, die gebundenen Importzölle für 371 Tariflinien zu ändern, verbunden ist. Angesichts der wirtschaftlichen Situation und der Struktur ihres Außenhandels ist es unwahrscheinlich, dass die Ukraine im Falle eines Beitritts zur Zollunion angemessene Kompensation für die zu ändernden Konzessionen vorschlagen kann.

Darüber hinaus würde die Ukraine durch einen Beitritt die Kontrolle über ihre Außenhandelspolitik verlieren, insbesondere bei Verhandlungen über regionale Handelsabkommen. Gemäß den Abkommen zur Zollunion ist die Kommission der Zollunion (seit 2012 die Eurasische Wirtschaftskommission) berechtigt, handelspolitisch tätig zu werden, unter anderem im Namen von Mitgliedsstaaten bei Verhandlungen zu Außenhandelsfragen.

Die Ukraine könnte zudem gezwungen sein, bestehende Freihandelsabkommen mit jenen Ländern aufzukündigen, die nicht gleichgelagerte Abkommen mit den Mitgliedsstaaten der Zollunion abgeschlossen haben.

#### *Über die Autorin:*

Veronika Movchan ist wissenschaftliche Direktorin am Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung (IER) in Kiew; sie hat die Nationale Universität »Kiew-Mohyla-Akademie« absolviert. Ihr Forschungsinteresse gilt der Handelspolitik, unter anderem in den Bereichen WTO, regionale Integration, nichttarifliche Maßnahmen, quantitative Analyse handelspolitischer Instrumente, Folgenabschätzung von Politikwechseln.

Dieser Text ist zuerst in den Russland-Analysen Nr. 257 erschienen. Die Redaktion dankt für die Erlaubnis zum Nachdruck.

Das würde eventuell eine Auflösung der Freihandelsabkommen mit der EFTA und mit Mazedonien bedeuten. Eine Unterzeichnung und Ratifizierung des 2012 paraphierten Assoziierungsabkommens mit der EU würde ebenfalls unmöglich gemacht. Das bedeutete den Verlust eines bevorzugten Zugangs zum größten Markt der Welt (siehe Grafik 1 auf S. 8).

Ein Anstieg der Importzölle auf Güter, die aus Nichtmitgliedsstaaten der Zollunion importiert werden, würde zu Handelsverlagerungen führen und in der Folge die Modernisierung und die Erneuerung des Anlagekapitalstocks der ukrainischen Wirtschaft unterminieren, die sehr von einem Import von Kapitalgütern (vor allem Maschinen und Anlagen) aus der EU, den USA und anderen Staaten außerhalb der Zollunion abhängig ist. Grafik 2 auf S. 8 zeigt, dass Industriegüter überwiegend aus der EU importiert werden und weniger aus den Ländern der Eurasischen Zollunion.

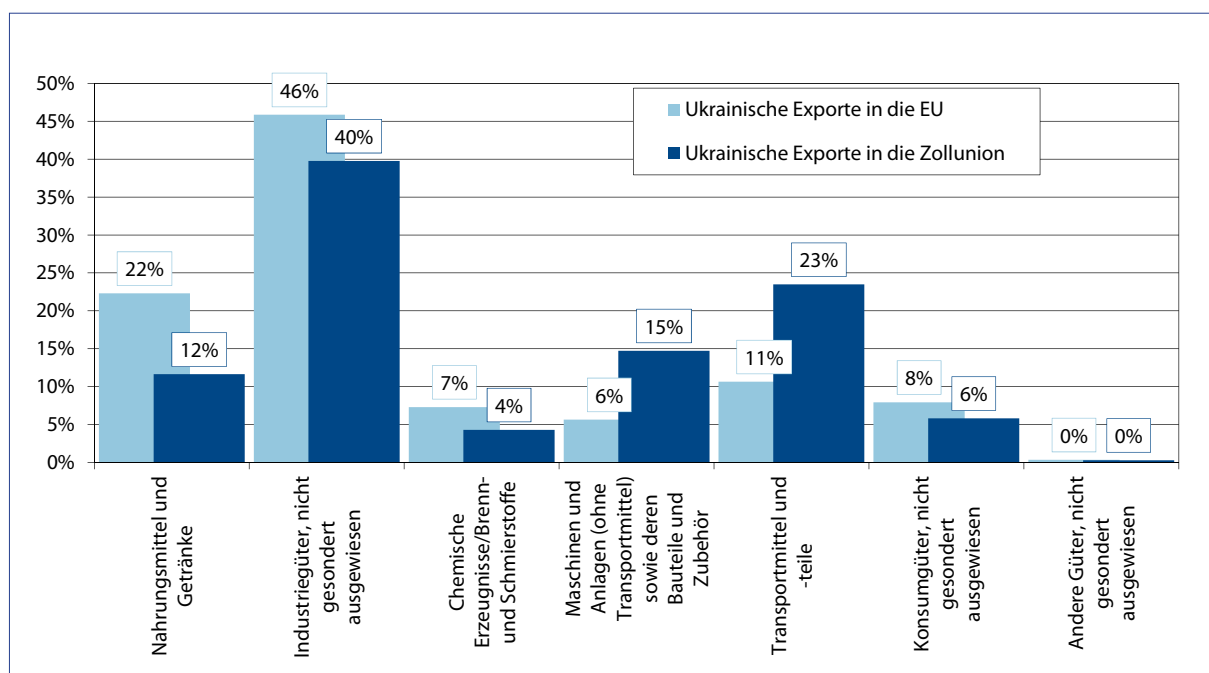
Insgesamt ist der Nutzen einer Vollmitgliedschaft der Ukraine in der Eurasischen Zollunion sehr ungewiss, während die Kosten beträchtlich sind, nämlich eine Verlagerung der Handelsströme, verlangsamte Modernisierung, erhöhte Energieabhängigkeit, Verlust handelspolitischer Unabhängigkeit, die Unmöglichkeit eines DCFTA mit der EU, wie auch die Last von WTO-Nachverhandlungen und Kompensationen. Im Ergebnis besteht für die Ukraine die beste Wahl darin, ihre Beziehungen zur Zollunion von Russland, Belarus und Kasachstan auf bereits bestehende und auf zukünftige Freihandelsabkommen zu gründen.

*Übersetzung: Hartmut Schröder*

## STATISTIKEN ZUM TEXT

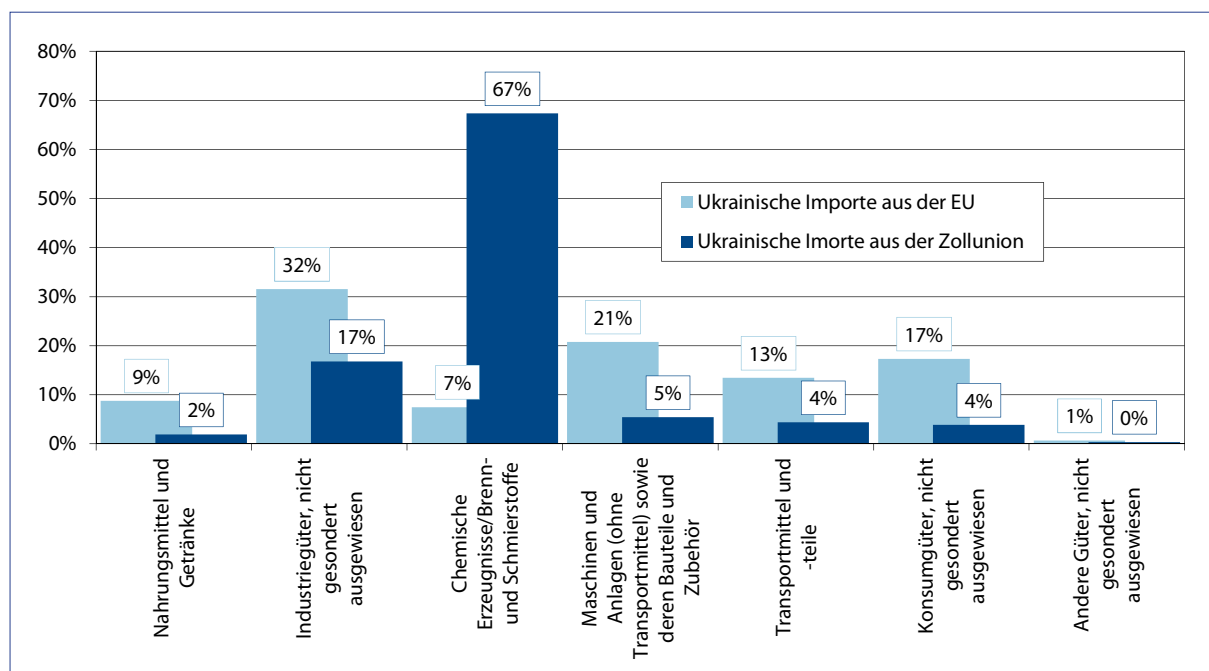
## Handel der Ukraine mit EU und Eurasischer Zollunion

Grafik 1: Exporte der Ukraine in die EU und in die Mitgliedsstaaten der Eurasischen Zollunion



Quelle: Angaben von Veronika Movchan

Grafik 2: Importe der Ukraine aus der EU und aus den Mitgliedsstaaten der Eurasischen Zollunion



Quelle: Angaben von Veronika Movchan



## Investitionsklima in der Ukraine

Von Serhiy Osavolyuk, Kiew

### Zusammenfassung

In den letzten Jahren ist bei Regulierungsreformen in der Ukraine ein gewisser Fortschritt festzustellen. Einige Bereiche, so z. B. die Unternehmensgründung, konnten erhebliche Verbesserungen verzeichnen. Entsprechend rückte das Land im Doing Business Report (DBR) der International Finance Corporation (IFC) und der Weltbank vom 152. auf den 137. Platz vor. Gleichwohl zählt die Ukraine noch immer zu den Staaten mit ungünstigen Bedingungen für unternehmerische Aktivität, ausufernder Bürokratie und systemischer Korruption. Hauptgründe dafür sind die schwache Implementierung und Widersprüchlichkeit der Reformen.

### Die Ukraine in Unternehmens- und Korruptionsrankings

Die Aufnahme verschiedener Programme und auch Aussagen unterschiedlicher Politiker in der Ukraine zeugen davon, dass der Verbesserung des Investitionsklimas erhebliche Aufmerksamkeit zuteil wird. So verkündete Präsident Wiktor Janukowytsch kürzlich das Ziel, in nächster Zeit mindestens auf Platz 100 im DBR aufzusteigen. Das Ministerkabinett erarbeitete daraufhin einen detaillierten Plan zur Umsetzung dieses Vorhabens. Das Reformprogramm für die Wirtschaft für 2010 bis 2014 beinhaltet eine detaillierte Liste dringender Reformen; die jährlichen Implementationspläne sehen detaillierte und konkrete Schritte vor. Im Falle einer vollständigen Implementierung des Programms würde die Ukraine in der Tat signifikanten Fortschritt bei der Verbesserung des Investitionsklimas erzielen. Allerdings bemerken weder einheimische noch ausländische Investoren bisher einen Unterschied – das grundsätzliche Bild der Ukraine als Land mit schlechtem Geschäftsklima und weitreichender Korruption hat sich bisher nicht verändert.

Gleichwohl ist seit 2010 in manchen Bereichen ein gewisser Fortschritt zu verzeichnen. Mehrere Gesetze zur Verbesserung der Bedingungen unternehmerischer Aktivität wurden erlassen. Durch das geringe Tempo dieser gesetzgeberischen Aktivität und den niedrigen Grad der Implementierung erlassener Gesetze konnten die ukrainischen Unternehmer jedoch bisher nicht von den Reformen profitieren. Im Folgenden kommen die verschiedenen Reformen und nötige weitere Schritte zur Sprache.

#### 1. Reform der Lizenzvergabe

Reformen wurden initiiert, stagnieren jedoch. Im Jahr 2010 wurde eine erschöpfende Liste benötigter Lizenzen erarbeitet, das Instrument der Selbstzertifizierung wurde ausgebaut, das Prinzip des stillschweigenden Einverständnisses wurde etabliert und die Liste erforderlicher Lizenzen um ein Drittel gekürzt. Diese Maßnahmen sind ein großer Schritt im Bereich der Lizenzvergabe und sollten nun großflächig umgesetzt werden. Die Zahl

der Erlaubnisse und Lizenzen ist jedoch noch immer übermäßig hoch (29 % aller Unternehmen erwarben im Jahr 2011 mindestens eine Lizenz) und der Prozess ihrer Vergabe ist mit großem Zeitverlust verbunden. Im Oktober 2012 wurde die Methode der Selbstzertifizierung weiter ausgebaut (um etwa 40 %), weitere Reformen sind jedoch bisher nicht erfolgt. Mit Hilfe des IFC wurden Vorschläge erarbeitet, wie das Vergabesystem weiter vereinfacht werden und die Anzahl der erforderlichen Lizenzen weiter reduziert werden könnte, sie wurden jedoch bisher vom Parlament nicht aufgegriffen.

#### 2. Reform von Kontrollen und Inspektionen:

Trotz einiger Anstrengungen seitens des Gesetzgebers, um das Kontrollsystem zu vereinfachen, sind Inspektionen für Unternehmen noch immer beschwerlich. Die Inspektionsrate in der Ukraine liegt höher als in den meisten anderen postsowjetischen Staaten. Gesetze, die einen risikoorientierten Ansatz verfolgen und die Benutzung von Checklisten vorschreiben, wurden 2007 erlassen, sind bisher jedoch nicht implementiert. Nach einem Erlass des Präsidenten im Jahr 2012 haben einige Inspektionsstellen mithilfe des IFC die Kriterien zur Risikoabschätzung erneuert, nur wenige jedoch haben Checklisten eingeführt.

#### 3. Reform der Lebensmittelkontrollen

Reformen im Bereich der Lebensmittelsicherheit sind für die Landwirtschaft ausgesprochen wichtig, um ihr den Zugang zu internationalen Märkten zu verschaffen und das ausstehende Freihandelsabkommen mit der EU (DCFTA, siehe den Beitrag von Ricardo Giucci in dieser Ausgabe) umzusetzen. Die Regierung hat dem letzten Parlament eine Gesetzesinitiative vorgelegt, nach der 21 Erlaubnisse abgeschafft werden sollten, doch es kam nicht zur Abstimmung. Im Augenblick wird die Vorlage von der Regierung überarbeitet. Angesichts des Widerstandes gegen die Reform seitens des Gesundheitsministeriums wird die Reform möglicherweise nicht zustande kommen. Gleichwohl konnten einige kleinere Reformen im Bereich der Lebensmittelsicherheit durch-

geführt werden, beispielsweise wurden in den Überwachungsprozess durch den Staatlichen Hygienedienst neue Risikokriterien eingeführt.

#### 4. Landwirtschaft

Der Landwirtschaftssektor gehört für Investoren zu den attraktivsten Wirtschaftssektoren. Gleichzeitig ist er einer der am stärksten regulierten. Viele ineffiziente und intransparente Regulierungsprozeduren behindern seine Entwicklung und könnten ohne großen Aufwand annulliert werden. Die Pflicht zur Registrierung von Exportverträgen wurde z. B. per Kabinettsbeschluss abgeschafft. Dieses Verfahren, das Unternehmen im Durchschnitt 0,15 % des Auftragswerts kostete, war für fast alle Getreideexporte und teilweise auch für tierische Produkte verpflichtend. Nach Berechnungen des IFC beliefen sich 2011 allein die Kosten für Registrierungen von Getreide und Ölfrüchten (wie Raps) auf 11 Millionen US-Dollar.

#### 5. Erneuerbare Energien

Ein Gesetz aus dem Jahr 2012 sieht vor, dass auch Biomasse tierischen Ursprungs künftig zum Einspeisetarif verkauft wird (ein staatlich festgesetzter Preis, zu dem der Ökostrom den Erzeugern abgekauft wird, *d. Red.*).

#### 6. Schließung eines Unternehmens

Im Dezember 2011 wurde das neue Insolvenzgesetz, das mit der Unterstützung internationaler Organisationen entwickelt wurde, verabschiedet. Auch die freiwillige Auflösung eines Unternehmens wurde vereinfacht, indem die Anzahl der erforderlichen Dokumente reduziert wurde.

#### 7. Anschluss an das Stromnetz

Das Verfahren zum Anschluss an das Stromnetz wurde erheblich vereinfacht. Zuvor dauerte es im Schnitt 285 Tage, um in elf Schritten eine dauerhafte Stromversorgung für ein neu errichtetes Gebäude einzurichten. Nach Informationen des DBR sind mit dem neuen Verfahren nur noch acht Schritte nötig, die Dauer reduziert sich auf durchschnittlich 121 Tage.

...

Trotz dieser teilweise erfolgreichen Reformen ist das Investitions- und Geschäftsklima in der Ukraine noch immer schlecht und kann sich nicht mit dem der umliegenden Staaten messen. Ungeachtet des Erfolgs im letzten Doing Business Report (die Ukraine stieg vor allem wegen verbesserter Registrierungsverfahren von Platz 152 auf Platz 137) schneidet sie hier bedeutend schlechter ab als andere Staaten der Region (z. B. Russland auf Platz 112 und Moldawien auf Platz 83).

Im jüngsten Ranking des Global Competitive Index (GCI) rutschte die Ukraine auf Platz 73 von 144 ab.

Der GCI umfasst sehr verschiedene Komponenten, die zusammengefasst in 12 Säulen den Status Quo der für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft wichtigen Bereiche darstellen. Der problematischste dieser Bereiche sind in der Ukraine die institutionellen Rahmenbedingungen, die einer grundsätzlichen Überholung bedürfen. In der ersten Säule (Institutionen) schneidet die Ukraine dann auch am schlechtesten ab – Platz 132 von 144 (siehe Tabelle 2 auf S. 12). Aus einem Blick auf die Daten folgt, dass Unternehmen sich nicht auf die Institutionen des Landes verlassen können, die durch überbordende Korruption, einen Mangel an Transparenz sowie Günstlingswirtschaft gekennzeichnet sind. Probleme zeigt auch Säule sechs, die »Effizienz des Gütermarktes«, wo die Ukraine auf Platz 117 von 144 liegt. Steuern und Zollabgaben sind für ukrainische Unternehmen besonders belastend, wie ihre Bewertung auf Platz 139 bzw. 138 zeigt.

In den oben aufgeführten Rankings hat sich die Position der Ukraine im Laufe der letzten Jahre verschlechtert oder ist – im besten Falle – gleich geblieben. Von allen europäischen Ländern verbleiben nur Belarus und die Ukraine in der Kategorie »unterdrückt« des Index für Freiheit der Wirtschaft. Ihr Wert liegt unterhalb des regionalen sowie des globalen Durchschnitts.

#### Korruption als Problem für die Wirtschaft

Korruption ist ebenfalls ein tief verankertes Problem in der ukrainischen Wirtschaft und wird oft als größtes Hindernis für den Erfolg an internationalen Märkten bezeichnet. Im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International fiel die Ukraine zuletzt von Platz 134 auf Platz 144 von 176. In der Region lag sie auf Platz 16 (vormals 14) von 20. Nur vier post-sowjetische Staaten, die zentralasiatischen Länder Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan und Kirgistan liegen in diesem Ranking hinter der Ukraine. Besonders häufig erleben Unternehmen Korruption im Zusammenhang mit Zulassungs- und Inspektionsverfahren. Laut einer Umfrage des IFC aus dem Jahr 2010 stieg der Anteil derjenigen Unternehmen, die zur Lösung ihrer Probleme mit Staatsbehörden auf »inoffizielle Mittel« zurückgriffen, um elf Prozentpunkte im Vergleich zu 2008 (siehe Grafik 1 auf S. 13). Nach 2010 führte das IFC keine weitere Umfrage durch, doch der negative Trend im Transparency International Index gibt Anlass zur Vermutung, dass dieser Wert bisher nicht gesunken ist.

#### Nicht- implementierte Gesetze und intransparente Gesetzgebung

Die Umsetzung bereits verabschiedeter Gesetze ist unzureichend. Beispielsweise sieht ein Gesetz aus dem Jahr 2007 die flächendeckende Einführung von Checklisten

und Risikokriterien für Inspektionsstellen vor. Diese Kriterien werden jedoch bisher nur in 34 von 65 Fällen verwendet, Checklisten finden in 28 von 80 Fällen Gebrauch. Als weiteres Beispiel dient ein Erlass des Präsidenten aus dem Jahr 2011, in dem er die Errichtung einer zentralen Behörde für Lebensmittelsicherheit verlangt. Dieser Order zum Trotz hat die Regierung bisher keinen entsprechenden Gesetzesentwurf gemacht, das Parlament konnte folglich auch kein Gesetz erlassen.

Die erwähnten Reformen sollten zu einem Rückgang des Lizenzerwerbs durch Unternehmen und der Inspektionsrate geführt haben. Wie Grafik 2 auf S. 14 entnommen werden kann, ist der Fortschritt von zwischen 2010 und 2011 jedoch kaum erkennbar.

Die Regulierungspolitik der Ukraine ist zudem unberechenbar und wenig transparent. Beispielsweise wurde der Prozess der Zertifizierung von Getreidehandel vom Ministerkabinett zunächst vereinfacht: Zertifikate für den inländischen Handel wurden abgeschafft und Zulassungen für Getreidespeicher erhielten statt einjähriger eine unbegrenzte Gültigkeit. Später jedoch verabschiedete das Parlament ein Gesetz, das die erreichten Verbesserungen wieder annullierte.

Die Regierung erlässt häufig intransparente Regulierungen mit hohem Potential für Korruption, Machtmissbrauch und Wettbewerbsbeschränkung. Unter den zahlreichen Beispielen ist das Gesetzesvorhaben zu internationalem Handel, das von der Regierung gegen den heftigen Widerstand aus der Wirtschaft vorangetrieben

wird, das jüngst erlassene Gesetz zu Industrieparks und jenes zu einheitlichen Anlaufstellen für Existenzgründer.

Der geringe Implementationsgrad unterminiert den Reformprozess in bedeutendem Maße, da Unternehmen nicht von den Änderungen der Gesetzeslage profitieren. Es gibt viele Gründe für die langsame und unzureichende Umsetzung – die Schwäche des Rechtsstaats, die geringe öffentliche Aufmerksamkeit bezüglich gesetzlicher Veränderungen und vor allem profunde Interessen von Staatsdienern und die Abwesenheit politischen Willens zur Umsetzung bereits getroffener Entscheidungen.

Weitere Gründe sind sicherlich die unzureichende Ausstattung und Koordinationsprobleme des Justizsystems. Gespräche mit Wirtschaftsvertretern zeigen, dass Handelsrichter in vielen Fällen nicht gut genug ausgebildet sind um mit Wirtschaftsfällen umzugehen. Hinzu kommt die weit verbreitete Auffassung, dass Richter nicht immer politisch unabhängig und nur dem Gesetz verpflichtet urteilen.

Das schwache Investitionsklima ist der Grund für den geringen Kapitalzufluss. Die Folge der ungünstigen Bedingungen für Investitionen und unternehmerische Aktivität in der Ukraine ist ein Niveau ausländischer Direktinvestitionen, das deutlich hinter dem grundsätzlich möglichen zurückbleibt.

*Übersetzung aus dem Englischen:  
Jan Matti Dollbaum*

#### *Über den Autor:*

Serhiy Osavolyuk ist zurzeit Projektmanager beim Investitionsklima-Projekt der International Finance Corporation in der Ukraine. Er ist seit 2007 Politikanalyst des IFC. Zuvor war er Berater am Parlament der Ukraine und arbeitete für private Investmentberatungsfirmen.

#### *Lesetipps:*

- Programm für Wirtschaftsreformen des Präsidenten der Ukraine (Englisch), [http://president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)
- Der National Implementierungsplan des Programms 2013 (Ukrainisch), <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>
- IFC-Umfrage "Investment Climate in Ukraine as Seen by Private Businesses", 2011, [http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/2bbaee004b71c638b9e4b96eac26e1c2/IC\\_report\\_2011\\_eng.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2bbaee004b71c638b9e4b96eac26e1c2](http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/2bbaee004b71c638b9e4b96eac26e1c2/IC_report_2011_eng.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2bbaee004b71c638b9e4b96eac26e1c2)
- Transparency International Corruption Perception Index 2012, <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>

## Investitionsklima in der Ukraine

Tabelle 1: Die Platzierung der Ukraine in Wirtschafts- und Korruptionsrankings im Vergleich

	Ukraine	Polen	Aserbaidshan	Armenien	Kirgistan	Georgien	Bulgarien
Doing Business Report 2013 (von 185)	137	55	54	48	44	12	51
Corruption Perception Index 2012 (von 174)	144	41	139	105	154	51	75
Economic Freedom Index 2013 (von 177)	161	57	88	38	89	21	60
Global Competitiveness Index 2012–2013 (von 144)	73	41	67	32	70	9	66

Quellen: *Doing Business Report*: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>, *CP-Index*: <http://www.transparency.org/cpi2012/results>, *Economic Freedom Index*: <http://www.heritage.org/index/ranking>, *Global Competitiveness Index*: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf)

Tabelle 2: Zwei Säulen des Global Competitive Index 2012–2013

Indikator	Rang von 144	Indikator	Rang von 144
<b>1. Säule: Institutionen</b>	<b>132</b>	<b>6. Säule: Effizienz des Gütermarktes</b>	<b>117</b>
1.10 Effizienz des gesetzlichen Regelwerkes zur Konfliktlösung	141	6.04 Umfang und Effekt der Besteuerung	139
1.21 Schutz der Interessen von Minderheitsaktionären	141	6.13 Last der Zollbestimmungen	138
1.11 Effizienz des gesetzlichen Regelwerkes zur Einflussnahme auf den Regulierungsprozess	139	6.08 Kosten der Agrarpolitik	136
1.09 Regulierung	135	6.09 Existenz von Handelshemmnissen	136
1.01 Eigentumsrechte	134	6.03 Effektivität von Anti-Monopolpolitik	132
1.05 Irreguläre Zahlungen und Bestechungsgelder	133	6.12 Einfluss der Wirtschaft auf Regeln zu ausländischen Direktinvestitionen	132
1.08 Verschwendung von Stasmitteln	128	6.11 Existenz ausländischer Eigentümerschaft	126
1.06 Unabhängigkeit der Justiz	124	6.05 Steuerrate in %	120
1.18 Ethisches Verhalten von Unternehmen	124	6.02 Umfang der Marktdominanz	108

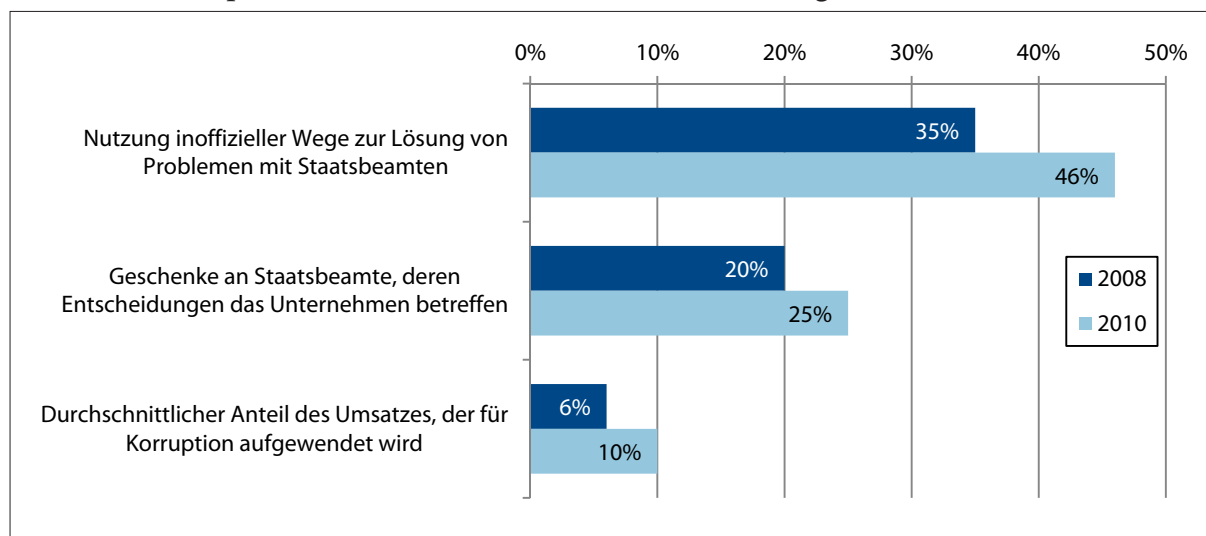
Fortsetzung auf der nächsten Seite

Tabelle 2: Zwei Säulen des Global Competitive Index 2012–2013 (Fortsetzung)

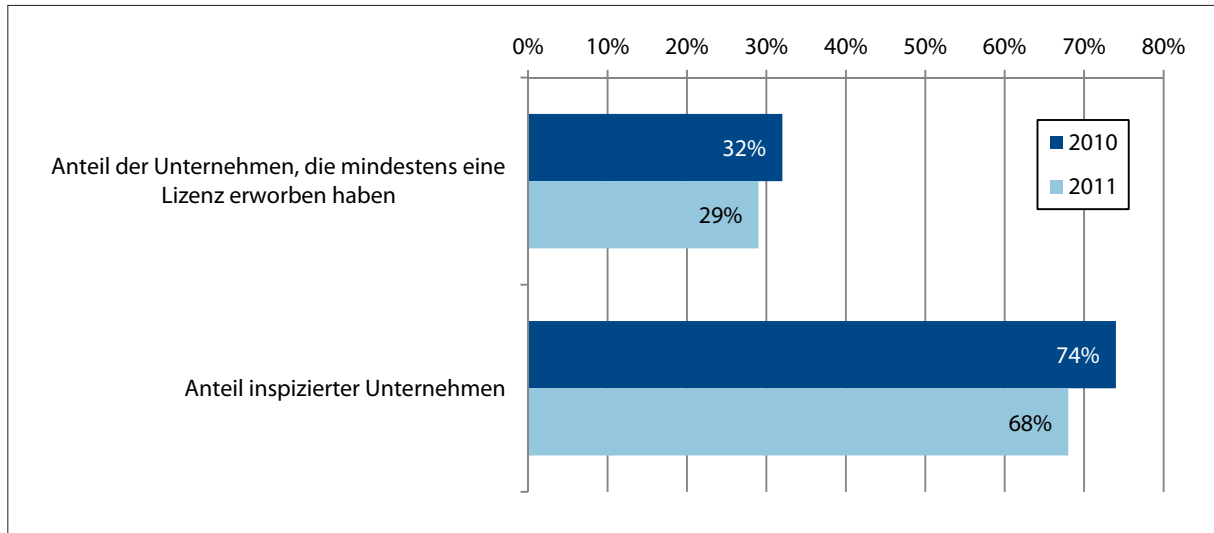
Indikator	Rang von 144	Indikator	Rang von 144
<i>1. Säule: Institutionen</i>	<i>132</i>	<i>6. Säule: Effizienz des Gütermarktes</i>	<i>117</i>
1.12 Transparenz des politischen Prozesses	123	6.01 Intensität des lokalen Wettbewerbs	104
1.17 Verlässlichkeit der Polizei	123	6.06 Anzahl der nötigen Schritte zur Unternehmensgründung	97
1.19 Standards der Rechnungsprüfung	122	6.07 Anzahl der nötigen Tage zur Unternehmensgründung	90
1.02 Schutz geistigen Eigentums	120	6.16 Konsumentenzufriedenheit	73
1.04 Öffentliches Vertrauen in Politiker	120	6.15 Grad der Kundenorientierung	70
1.07 Vetternwirtschaft bei staatlichen Entscheidungen	119	6.14 Importe als Anteil am BIP	44
1.03 Abzweigung von Staatsmitteln	117	6.10 Handelszölle in %	43
1.20 Effektivität von Geschäftsführungen	113		
1.13 Leistungen der Regierung zur Verbesserung der wirtschaftlichen Leistung	109	<i>Andere sehr schlecht bewertete Indikatoren</i>	
1.16 Organisierte Kriminalität	94	8.06 Verlässlichkeit von Banken	142
1.22 Schutz von Investoren	94	2.02 Qualität der Straßen	137
1.15 Kosten der Wirtschaft für Kriminalität und Gewalt	42		
1.14 Kosten der Wirtschaft für Terrorismus	36		

Quelle: <http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/>

Grafik 1: Korruption zwischen Wirtschaft und Staatsverwaltung (Anteil der Unternehmen in %)



Quelle: Umfrage der International Finance Corporation, [http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/facbbf804b8692d9bf19bf6eac26e1c2/Ukraine-IC-Report\\_Nov2011\\_ENG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=facbbf804b8692d9bf19bf6eac26e1c2](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/facbbf804b8692d9bf19bf6eac26e1c2/Ukraine-IC-Report_Nov2011_ENG.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=facbbf804b8692d9bf19bf6eac26e1c2)

**Grafik 2: Lizenzen und Kontrollen**

Quelle: Umfrage der International Finance Corporation von 2011

## Die Zukunft der EU-Ukraine-Beziehungen

Von Volodymyr Fessenko, Kiew

Die Zukunft der Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine auf mittelfristige Sicht (bis 2020) wird sich im November dieses Jahres beim Gipfel der Östlichen Partnerschaft in Vilnius und bei den ukrainischen Präsidentschaftswahlen im Frühling 2015 entscheiden.

Die Unterzeichnung des Assoziationsabkommen mit der EU auf dem Gipfel in Vilnius, mit der das EU-Freihandelsabkommen DCFTA einhergeht, bildet das politische, rechtliche und ökonomische Fundament der gemeinsamen Beziehungen für die kommenden zehn bis 15 Jahre und stellt ein institutionalisiertes »Fenster der Gelegenheiten« für die Weiterentwicklung dieser Beziehungen dar.

Es ist kaum damit zu rechnen, dass die Ukraine die Bedingungen der EU für die Unterzeichnung des Assoziationsabkommens zu 100 Prozent erfüllt. Dies ist der komplizierten und widersprüchlichen innenpolitischen Situation und der geringen Effektivität des ukrainischen Staatsapparats geschuldet. Der entscheidende Faktor ist die Freilassung Julija Tymoschenkos oder zumindest ihre medizinische Behandlung in einem EU-Mitgliedsstaat. Der Präsident Wiktor Janukowytsch schwankt zwischen dem Wunsch nach dem größten außenpolitischen Erfolg seiner dreieinhalbjährigen Amtszeit und seinen persönlichen Animositäten im Fall Tymoschenko.

Auch Russland wird dem Gipfel in Vilnius nicht tatenlos entgegensehen. Wladimir Putin hat bereits seine Taktik gegenüber der Ukraine geändert. Er willigte ein, ihr Beobachterstatus in der Zollunion mit Belarus und Kasachstan einzuräumen. Der Beobachterstatus ist kein Hindernis für die Unterzeichnung des Assoziationsabkommens mit der EU, doch Russland wird wahrscheinlich seine Anstrengungen bezüglich einer Umorientierung der Ukraine hin zur eurasischen Integration verstärken. So könnten beispielsweise innen- oder außenpolitische Konflikte provoziert werden, welche die Unterzeichnung des Abkommens mit der EU erschweren.

Höchstwahrscheinlich werden die Verantwortlichen auf Seiten der EU vor einem Dilemma stehen, denn die Ukraine wird nicht alle Forderungen erfüllen und die Situation vor dem Gipfel wird höchst uneindeutig sein.

Was geschieht, wenn das Abkommen nicht unterzeichnet wird? Die weitere Entwicklung der Beziehungen würde für mindestens zwei bis drei Jahre eingefroren, möglicherweise auch für erheblich länger. Die ukrainische Führung wird ihre Kontakte zur eurasischen Zollunion aktivieren. In diesem Szenario ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Ukraine der Zollunion beitrifft. Janukowytsch fürchtet Putin und will seine Macht nicht mit Moskau teilen, doch die Annäherung an Moskau

und die Mitarbeit an einer Eurasischen Union können ihm helfen, die Präsidentschaftswahlen zu gewinnen. Denn solche Schritte werden seinen potentiellen Wählern – den russischsprachigen und russophilen ukrainischen Bürgern – gefallen. Zudem könnte Russland vor den Präsidentschaftswahlen der Ukraine Wirtschaftshilfe leisten (zum Beispiel über einen signifikanten Gaspreinsnachlass). Im Unterschied zu Russland verfügt die EU über keine Möglichkeiten, im Kontext stagnierender Beziehungen die Präsidentschaftswahlen zu beeinflussen. Die Nichtunterzeichnung des Assoziationsabkommens wäre keine Strafe für Janukowytsch und würde die Freilassung Julija Tymoschenkos nicht befördern. Für die EU wäre mit der Nichtunterzeichnung nicht nur der Gipfel von Vilnius, sondern die gesamte Europäische Nachbarschaftspolitik gescheitert, einschließlich der Beziehungen zu Georgien und Moldawien.

Sollte das Abkommen zwischen der EU und der Ukraine jedoch unterzeichnet werden, so bedeutet das keine sofortige Verbesserung der Situation in der Ukraine. Das »Fenster der Gelegenheiten« öffnet sich bloß einen Spaltbreit – es ist eher eine »Luke der Gelegenheiten«. Doch für die EU eröffnen sich mit der Unterzeichnung – wenn auch nur allmählich – institutionelle Möglichkeiten der Einflussnahme auf innenpolitische Prozesse: die Möglichkeit, autoritäre Tendenzen zurückzuhalten und die Bedingungen für die Wiederaufnahme demokratischer und struktureller Reformen zu schaffen. Die Unterzeichnung des Abkommens wird zu einer Aktivierung der proeuropäischen Kräfte in der Ukraine führen – nicht nur in der Opposition, sondern auch innerhalb der politischen Führung des Landes. Die EU wird außerdem auf die Einhaltung demokratischer Standards während der Präsidentschaftswahlen Einfluss nehmen können. Die Errichtung einer umfassenden Freihandelszone zwischen der EU und der Ukraine verhindert schließlich die Möglichkeit einer Umkehr hin zur Eurasischen Union.

Ob das »Fenster der Gelegenheiten« in den Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine vollständig geöffnet werden wird, entscheidet sich bei den ukrainischen Präsidentschaftswahlen im Frühling des Jahres 2015. Ein Sieg proeuropäischer, demokratischer Kräfte bei diesen Präsidentschaftswahlen könnte ein Fundament legen für die Wiederaufnahme demokratischer Veränderungen und struktureller Reformen in der Ukraine, für eine intensiviertere Zusammenarbeit mit der EU auf Basis eines Assoziationsabkommens. Danach hängt alles von der Effektivität und Konsequenz des Handelns der an die Macht gelangten pro-

europäischen Kräfte ab. Wenn sie einig, schnell und erfolgreich Reformen umsetzen und den Kampf mit der Korruption aufnehmen, entsteht die Möglichkeit für eine weitere Annäherung an die EU. Wenn jedoch die heutige Opposition nach einem Wahlsieg die Fehler Wiktor Juschtschenkos und Julija Tymoschenkos der Jahre 2005 bis 2009 wiederholt, wird das in der EU eine neue Welle der Enttäuschung auslösen und zu einer Stagnation der Beziehungen führen.

Auch Wiktor Janukowytch kann natürlich im Jahr 2015 Präsident werden. Wenn sein Wahlsieg für gesetzlich und demokratisch erklärt wird, wenn Julija Tymoschenko freigelassen wird, wenn strukturelle Reformen angegangen werden – dann wird die Zusammenarbeit (wahrscheinlich in eingeschränkter Form) fortgesetzt bzw. wieder aufgenommen. Dabei geht es weniger um die Europäische Integration der Ukraine, als vielmehr um eine pragmatische Partnerschaft zwischen Ukraine und EU.

Sollten jedoch die Wahlen in der Ukraine für nicht demokratisch erklärt werden, wird das zu einer neuen und weit gewichtigeren Krise im Verhältnis der ukrai-

nischen Führung zur EU sorgen – möglicherweise für einen ausgedehnten Zeitraum. Wenn das Assoziationsabkommen diesen Herbst unterzeichnet wird, so wird es nach nichtdemokratischen Wahlen in der Ukraine wohl nicht ratifiziert werden. Unter den Vorzeichen einer Krise der Beziehungen zum Westen wird Wiktor Janukowytch sehr wahrscheinlich eine Integration der Ukraine in die Eurasische Union anstreben.

Bekommt die Ukraine auf lange Sicht die Chance auf Mitgliedschaft in der EU? Dies wird nur bei gleichzeitiger Erfüllung von drei Bedingungen möglich:

- schnelle und erfolgreiche Umsetzung von Reformen, die Überwindung der totalen Korruption, eine hohe Dynamik in der demokratischen Transformation und sozio-ökonomisches Wachstum;
- die Überwindung der jetzigen Krisentendenzen innerhalb der EU;
- eine Änderung der Position der EU-Verantwortlichen und führender Mitgliedsstaaten bezüglich einer möglichen EU-Mitgliedschaft der Ukraine.

*Übersetzung aus dem Russischen: Jan Matti Dollbaum*

*Über den Autor:*

Dr. Volodymyr Fessenko, Politologe, leitet zur Zeit das »Penta«-Zentrum für Politische Studien in Kiew. Zuvor war er u. a. Privatdozent an der Nationalen Universität Charkiw und Program Coordinator bei der International Renaissance Foundation.

## Europaperspektiven der Ukraine

Von Oleh Havrylyshyn, Toronto

**K**urz vor dem 22. Jahrestag ihrer Unabhängigkeit hat die Ukraine beträchtlichen Fortschritt hin zu Demokratie und Marktwirtschaft erzielt, ist jedoch sehr viel weiter vom Abschluss dieser Transformation entfernt als die Staaten Zentraleuropas. Dieser Rückstand wird sehr detailliert u. a. von Freedom House und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung dokumentiert. Diesen Umstand verdeutlicht – vereinfacht aber repräsentativ –, dass die Ukraine in den letzten fünf Jahren der Wirtschaftskrise (wie die meisten kleineren Marktwirtschaften) einen drastischen Rückgang der Produktion verzeichnete (15 %). Im Gegensatz zu den meisten anderen steht das Land aber gleichzeitig mit beträchtlichen Energiesubventionen vor einem Rückfall in sowjetische Zeiten – ein zentrales Budgetproblem. Politische Beobachter unterstreichen zudem verschiedene Verletzungen demokratischer Standards, zuvorderst die Inhaftierung der ehemaligen Ministerpräsidentin Julija Tymoschenko.

Für einen Überblick über die Perspektiven für Wirtschaft, Demokratie und Europäische Integration sollen nun kurz einige Gründe für die nur teilweise erfolgreiche Transformation zur Sprache kommen.

Zunächst zu der unter vielen ukrainischen Verantwortungsträgern verbreiteten Ansicht, dass die Ukraine sehr viel stärker in die sowjetischen Wirtschaftsstrukturen eingebunden gewesen sei als die zentraleuropäischen Staaten und zu Beginn der Transformation nicht »eingeladen« wurde, auf den Zug zum EU-Beitritt aufzuspringen. Wie alle irigen historischen Erklärungen trägt auch diese ein Korn Wahrheit in sich – vor allem der erste Teil, da die ukrainische Wirtschaft in der Tat stark auf Schwerindustrie, insbesondere Waffenproduktion ausgerichtet war. Historische Trägheit als erklärender Faktor hatte anfangs Bedeutung, überzeugt jedoch im zweiten Jahrzehnt der Transformation immer weniger. Fortgesetzt hoher Energieverbrauch ist das Ergebnis bestimmter politischer Entscheidungen. Eine dieser Entscheidungen ist die lange Verzögerung nach 1991, bevor echte Reformen begonnen wurden.

Die Klage über die fehlende »Einladung« seitens der EU – oft gehört in den frühen 1990er Jahren – war nicht mehr als ein Missverständnis der Assoziationsformalitäten: kein Land wurde jemals »eingeladen«. Alle zukünftigen Mitgliedsstaaten haben die Initiative



ergriffen und ihr Interesse bekundet; es ist zudem wissenschaftlich gut dokumentiert, dass die betreffenden Länder weitreichende diplomatische Anstrengungen unternahmen, um EU-Politiker und die EU-Bükratie zu den Assoziationsabkommen von 1992–1995 zu bewegen. Was die späteren Jahre betrifft, ist jedoch auch hier der Vorwurf nicht ganz unbegründet. Während die EU heute mit Macht ein Freihandelsabkommen mit der Ukraine voranbringen will, war sie in früheren Zeiten zurückhaltender, obwohl sich möglicherweise bessere Gelegenheiten boten: Während Kutschmas vorsichtiger Reformversuche 1995/1996, zur Zeit der Ministerpräsidentschaft Wiktor Juschtschenkos 2000–2002 und wohl auch zu Beginn der Orangen Revolution Ende 2004. In der Rückschau kann nicht bezweifelt werden, dass die Präsidentschaft Juschtschenkos den Erwartungen nicht genügen konnte, nach Ansicht von Experten hätte sich dies jedoch mit klareren Signalen aus Brüssel zu Beginn des Jahres 2005 anders gestalten können.

Überzeugendere Erklärungen für den langsamen Fortschritt der Transformation sind: 1) Ein später Start der Reformen, der 2) beitrug zu der Tendenz der »Oligarchisierung«, d. h. der Konzentration von Eigentum bei wenigen, politisch einflussreichen Geschäftsleuten, und 3) der unendliche Kampf um politische Macht, die natürlich mit wirtschaftlicher Macht zirkulär verbunden ist. Ein vierter Faktor mag indirekt ebenfalls eine Rolle gespielt haben: Russlands großes Interesse daran, Einfluss und Kontrolle über sein altes »Imperium« zu behalten, führte zu den sogenannten Gas-Kriegen, versteckten Druck auf den Westen, versuchter Beeinflussung von Wahlergebnissen, Vorschlägen spaltender Wirtschaftsunionen etc. Diese Bestrebungen müssen einbezogen werden, man sollte ihren Einfluss sollte jedoch nicht überschätzen und kann ihn am besten mit den Worten aus Shakespeares Cäsar umschreiben: »Nicht durch die Schuld der Sterne, lieber Brutus, durch eigne Schuld nur...« (»The fault, Dear Brutus, lies not in our stars, but in ourselves«). Auch wenn in der Debatte über die drei oben erläuterten, miteinander verzahnten Faktoren nicht alle Experten der Ansicht sind, dass der späte Reformstart einen bleibenden Einfluss hatte, besteht grundsätzlich ein Konsens darüber, dass Oligarchen Gegner einer Liberalisierung des Marktes und sogar in manchen Fällen gegen eine EU-Mitgliedschaft waren, da beides ihre Monopolstellung untergraben hätte. Diese Haltung spielte dann im Kampf um politische Macht eine entscheidende Rolle und führte

zu Instabilität, langsamem Reformtempo, geringem Wachstum und bleibender Unsicherheit in EU-Kreisen darüber, ob die Ukraine in die EU »passt«.

Zuletzt: Quo vadis Ucraina? Die aktuelle Regierung hat positive Schritte eingeleitet: anhaltende Gespräche zur EU-Integration; (bisher) die Zurückweisung einer erneuerten Wirtschaftsunion mit Russland und anderen; die Implementierung volkswirtschaftlicher Korrekturmaßnahmen im Jahr 2008, die eine beträchtliche Erholung 2009/2010 ermöglichten (4–5 % BIP-Wachstum); fortdauernde Verhandlungen mit dem IWF über ein Hilfsprogramm zur Wirtschaftskrise 2011/2012; die Freilassung einiger ehemaliger Politiker aus dem Gefängnis, wenn auch nicht der Schlüsselfigur Tymoschenko, so wie es die EU fordert. Optimisten können darin Schritte hin zu (gradueller) ökonomischer Entwicklung, moderater Demokratisierung und Erfüllung von EU-Normen erkennen. Kritiker und Pessimisten weisen jedoch nicht nur darauf hin, dass diese Schritte nur sehr klein und unzureichend sind, sondern auch auf die anhaltenden Repressionen im politischen Prozess.

Eine Analyse des politischen Umfeldes überlasse ich anderen mit besserem Überblick. Die ökonomische Seite illustriert das Verhältnis der Ukraine zum IWF sehr anschaulich. Der Artikel-IV-Bericht des IWF vom Juni 2012 erkennt die Bestrebungen aus 2008/2009 zur Banken- und Fiskalreform als wichtigen Beitrag zur wirtschaftlichen Erholung an, führt jedoch weiter aus: »in jüngerer Zeit waren politische Maßnahmen nicht ausreichend, um Schlüsselziele zu erreichen.« Diese Kritik in IWF-Sprache intensiviert sich im Februar 2013 nach Verhandlungen zu neuen Hilfskrediten: »Die Ukraine steht vor ernstesten ökonomischen Herausforderungen (...) es wurde erheblicher Fortschritt in Richtung einer Einigung erzielt (...) wichtige politische Entscheidungen stehen (jedoch) noch aus.« Zwei Monate später wurde »erheblicher Fortschritt« in »produktive Diskussionen« herabgestuft und aus »Fortschritt in Richtung einer Einigung« wurde »Fortschritt in der Diskussion«.

Diese Diskussion wird weitergehen, doch die Tatsache, dass zwei Jahre nach Einsetzen des wirtschaftlichen Abschwungs noch keine Einigung erzielt wurde, ist kein gutes Zeichen. Möglicherweise sind die partiellen Reformen der vergangenen Jahre am besten als Fortsetzung des Geistes der vergangenen zwei Transformationsjahrzehnte zu verstehen: ein paar Schritte vorwärts, ein paar zurück, und noch weit vom Abschluss entfernt.

*Übersetzung aus dem Englischen: Jan Matti Dollbaum*

#### *Über den Autor:*

Dr. Oleh Havrylyshyn ist Gastwissenschaftler an der Universität Toronto. Er ist Koautor des Buches *From Soviet Disunion to Eastern Economic Community*, hat für den IWF in der Ukraine gearbeitet und forscht zu Internationaler Ökonomie und Wirtschaftsgeschichte.

## Perspektiven der EU-Ukraine Beziehungen: Kooperation und Annäherung oder Konfrontation und Ausgrenzung?

Von Kyril Savin, Kiew

Die Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine waren nie einfach und harmonisch. Im Unterschied zu vielen anderen osteuropäischen Ländern, beispielsweise Polen, Tschechien oder Ungarn, richtete sich die Ukraine-Politik der EU nach der Wende nicht auf eine konsequente Integration, sondern lediglich auf die Begleitung der demokratischen Transformation und die Krisenbewältigung. Für die ukrainische Führungselite war dies jedoch nie genug, denn die Ukrainer überschätzen traditionell die geopolitische Bedeutung des eigenen Landes und gehen davon aus, dass die EU ein großes Interesse daran haben sollte, die Ukraine möglichst schnell und um jeden Preis in die EUropäische Familie zu integrieren. Für die EU war und bleibt die Ukraine ein wichtiger Partner, aber gleichzeitig auch ein Sorgenkind.

Mit der möglichen Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens Ende 2013 haben die EU-Ukraine-Beziehungen eine einmalige Chance, eine neue Qualität zu bekommen – es wird weiterhin nicht um eine Integration der Ukraine, aber sehr wohl um die Annäherung an die EU und die europäischen Standards in allen Bereichen gehen. Heute eine Prognose darüber abzugeben, ob es auf dem Gipfel in Vilnius zur Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens kommt, ist eine undankbare Aufgabe. Folgende Thesen scheinen mir dabei aber von Bedeutung zu sein:

- Die Entscheidung, ob das Assoziierungsabkommen unterschrieben wird oder nicht, wird kurz vor Beginn des Vilnius-Gipfels getroffen. Noch ist alles offen. Die EU hat bis jetzt keinen »Plan B«, was in die Richtung gedeutet werden kann, dass die EU-Kommission tendenziell gewillt ist das Abkommen zu unterschreiben.
- Die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens ist grundsätzlich auch ohne die Lösung der Tymoschenko-Frage (Freilassung Tymoschenkos) möglich. Dies wurde beim Besuch der EU- und US-Botschafter von Frau Tymoschenko am 23.05.2013 besprochen und vereinbart. Julia Tymoschenko behält jedoch ein Vetorecht auf die positive Entscheidung der EU-Kommission für den Fall, dass sie auch nach November noch hinter Gittern bleibt.
- Der Präsident Wiktor Janukowytsch und sein Umfeld haben ein genuines Interesse, das Assoziierungsabkommen mit der EU zu unterschreiben. Zum Einen wurde schon lange die Entscheidung

getroffen, dass die Annäherung und Integration an die EU besser und günstiger für Janukowytsch wäre als der Beitritt in die Zollunion und Eurasische Wirtschaftsunion. Denn die EU fordert zwar Einiges, doch dafür schlägt sie transparente Spielregeln vor. Das Integrationsangebot von Putin sieht bisher hingegen eher nach einer feindlichen Übernahme aus. Zum Anderen hat Janukowytsch vor, das unterschriebene Assoziierungsabkommen für seinen Wahlkampf 2015 zu nutzen. Mehr Erfolge hat er leider nicht vorzuweisen.

- Janukowytsch ist grundsätzlich bereit, der EU entgegen zu kommen und die Tymoschenko-Frage zu lösen. Alexander Kwasniewski und Pat Cox, die Vorsitzenden der Beobachtergruppe des Europäischen Parlaments für die umstrittenen Gerichtsverfahren gegen Julija Tymoschenko, Jurij Luzenko und Valerij Iwaschenko, haben bereits mit Janukowytsch abgesprochen, dass Tymoschenko für eine medizinische Behandlung nach Deutschland gebracht werden kann. Der ukrainische Präsident hat dieser Option zwar zugestimmt, allerdings ohne dabei eine Amnestie oder Begnadigung auszusprechen. Für Tymoschenko ist dies jedoch die Bedingung für eine solche Reise nach Deutschland. Über weitere mögliche Optionen zur Lösung der Tymoschenko-Frage wird momentan intensiv verhandelt.
- Auch wenn das Assoziierungsabkommen Ende November 2013 in Vilnius unerwarteter Weise nicht unterschrieben wird, heißt das noch lange nicht, dass das Abkommen endgültig vom Tisch ist und dass es nicht z. B. ein Jahr später zur Unterzeichnung kommen könnte.

Die Entscheidung darüber, ob es in Zukunft zwischen der EU und der Ukraine um Annäherung oder Ausgrenzung gehen wird, liegt heute nicht nur bei den Politikern in Kiew, sondern in hohem Maße auch bei der ukrainischen Gesellschaft. Denn EU-Integration ist kein leerer Begriff – es geht um gemeinsame Werte. Werte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, Geschlechterdemokratie, LGBTI-Rechte sind wichtige Säulen der europäischen Zivilisation. Ob die ukrainische Gesellschaft sie übernehmen möchte, ist ihre souveräne Entscheidung. Aber ohne einen gesellschaftlichen Konsens über all diese Fragen wird die EU-Integration der Ukraine nicht gelingen, denn die EU ist vor allem eine Wertegemeinschaft.

Aktuelle Ereignisse in der Ukraine um das Antidiskriminierungsgesetz und den »Equality March« im Rahmen des KyivPride 2013 zeigen, dass die Ukraine ihre zivilisatorische Entscheidung immer noch nicht getroffen hat. Denn gerade die Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte (inkl. LGBTI-Rechte) markiert die Grenze zwischen den (west)europäischen und euroasia-

tischen Gemeinschaften. Die ukrainische Gesellschaft befindet sich immer noch am Scheideweg zwischen Moderne und Traditionalismus. Eine breite gesellschaftliche Debatte über Gender, Minderheiten- und LGBTI-Rechte könnte die EU-Integration der Ukraine endlich mit Inhalt füllen.

*Über den Autor:*

Dr. Kyril Savin ist Politologe und zurzeit Leiter des Regionalbüros der Heinrich-Böll-Stiftung für die Ukraine und Belarus in Kiew.

## Ukraine am Scheideweg?

### Fortsetzung der Multivektorpolitik und der Politik der halben Schritte in der Ukraine

Von Katerina Malygina, Bremen

Die Ukraine durchlebt heute einen entscheidenden Moment: das Land muss sich zwischen dem Assoziierungsabkommen mit der EU und der Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan entscheiden. Das erklären sowohl EU-Verantwortliche als auch russische Politiker. In der Ukraine gibt es aber, wie immer, keine klare Antwort: Heute versichert Präsident Janukowytsch, dass die europäische Integration die Priorität des Staates sei, und morgen unterzeichnet Ministerpräsident Asarow ein Memorandum über die Vertiefung der Zusammenarbeit mit der Zollunion und betont öffentlich die Vorteile dieser Organisation.

Eine derartige Außenpolitik ist die Fortsetzung einer für die Ukraine typischen Multivektorpolitik, die die Unfähigkeit der ukrainischen Führung widerspiegelt, eine langfristige Strategie zu entwickeln. Sie ist das Produkt kurzfristiger Einflussnahme der verschiedenen Akteure. Deshalb ist es schwierig, eine Aussage darüber zu treffen, wie das Ergebnis der Integrationsbestrebungen der Ukraine Ende des Jahres aussehen wird.

Das ambivalente Verhalten der Ukraine kann zum Teil durch die Diversifizierung der ukrainischen Wirtschaft erklärt werden. Seit der Unabhängigkeit ist die Ukraine immer weniger von den Ländern der ehemaligen Sowjetunion abhängig geworden, während sie sich wirtschaftlich immer mehr nach Europa und Fernost orientierte. Im Jahr 2010 betrug der Anteil der EU-Länder am Außenhandel der Ukraine fast 30 %, die GUS-Staaten lagen bei etwa 40 % und weitere 30 % entfielen auf Asien und andere Länder. Gespalten bleibt weiterhin auch die ukrainische Bevölkerung. Laut einer Umfrage des Rasumkow-Zentrums vom Dezember 2012 wollen 42 % der Ukrainer ihr Land in der EU sehen, während die Integration mit der Zollunion 32 % der Ukrainer unterstützen. Dementsprechend kann eine erfolgreiche

Lobbyarbeit von internen und externen Akteuren für den Beitritt der Ukraine zu dieser oder jener Organisation entscheidend sein.

#### Einflussversuche externer Akteure

Die aktivste Politik in dieser Hinsicht betreibt heute Russland. Mit der Zustimmung zum Beobachterstatus der Ukraine in der Zollunion hat Moskau deutliche Zugeständnisse gemacht. Noch vor ein paar Jahren hat Russland solche Vorschläge der Ukraine, insbesondere im Format »3+1«, kategorisch abgelehnt. Nun wird ein Beobachterstatus in der Zollunion speziell für die Ukraine eingeführt, da es ihn zuvor nicht gab. Obwohl Janukowytsch der EU schnell versicherte, dass ein Memorandum mit der Zollunion keine Auswirkungen auf das EU-Assoziierungsabkommen habe, bezeichnete der russische Ministerpräsident Dmitrij Medwedew einen Beobachterstatus als ersten Schritt auf dem Weg zur Vollmitgliedschaft. Dass sich die Versuche Russlands, die Ukraine wieder in seinen Einflussbereich zu ziehen, in letzter Zeit intensiviert haben, ist offensichtlich: die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens zwischen der Ukraine und der EU bedeutet für Russland große geopolitische Risiken. Immerhin würde es einen Präzedenzfall im gesamten postsowjetischen Raum schaffen und könnte ernsthaft die Attraktivität des eurasischen Entwicklungsmodells untergraben.

Aber nicht nur Russland, sondern auch die EU hat den Tonfall der Gespräche mit Janukowytsch geändert. Während im letzten Jahr Politiker in der EU versuchten, den ukrainischen Präsidenten politisch zu isolieren und die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens auf unbestimmte Zeit zu verschieben, spricht die EU heute wieder über die europäischen Perspektiven der Ukraine und hat sogar das mögliche Unterzeichnungsdatum

bestimmt, nämlich November 2013. Darüber hinaus versucht die EU, die Ukraine auch finanziell anzulocken, und verspricht dem Land 610 Mio. Euro in langfristigen Krediten zu günstigen Konditionen, wenn es sich mit dem IWF über ein neues Kreditprogramm einigt. Eine weitere Taktik der EU, die die Attraktivität der Zollunion für die Ukraine mindern soll, ist ein neuer Diskurs über die Transformation der Ukraine zu einem zentraleuropäischen Gas-Hub und damit eine Erweiterung ihrer traditionellen Rolle als Transitland. Dennoch ist der Gasfaktor einer der wichtigsten Faktoren für die Integration der Ukraine in die Zollunion.

Versuche externer Akteure, die Situation in der Ukraine zu beeinflussen, spiegeln sich auch in verschiedenen Studien wider, die die Auswirkungen der Integration der Ukraine in die EU oder in die Zollunion analysieren. Die ersten dieser Studien wurden von der Eurasian Development Bank finanziert. Danach wurden Studien veröffentlicht, die auf Kosten westeuropäischer Investoren durchgeführt wurden. Es ist nicht verwunderlich, dass alle diese Studien ganz gegensätzliche Ergebnisse haben – während einige größere wirtschaftliche Vorteile durch die Schaffung der Freihandelszone mit der EU prognostizieren, werben andere für eine Integration in die Zollunion.

### Position ukrainischer Akteure

Eine solche Politisierung der Beziehungen mit der EU und mit Russland ist für die ukrainische Führung heute äußerst vorteilhaft. Die Unterzeichnung des Memorandums mit der Zollunion war ein guter taktischer Schachzug Janukowytschs. So ist das Memorandum nicht bindend, lenkt zugleich aber die EU von den internen Problemen in der Ukraine ab. Ferner ist es eine Botschaft an die ukrainischen Wähler, vor allem die Bewohner der östlichen Regionen, die eine engere Zusammenarbeit mit Russland unterstützen.

Trotz der Fortsetzung der pro-russischen Politik bewertet die politische Elite der Ukraine die Integration in die künftige Eurasische Union als weniger profitabel als eine weitere Annäherung an die EU. Dafür gibt es sowohl politische als auch wirtschaftliche Gründe. So könnte die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit der EU ein wichtiges Legitimierungsmoment für das Janukowytsch-Regime werden. Heutzutage wird der Präsident von nicht mehr als 20 % der Bevölkerung unterstützt, und die jüngsten Parlamentswahlen zeigten, wie viel Aufwand selbst mit Rückgriff auf Wahlmanipulationen nötig war, um der Regierungskoalition eine Mehrheit im Parlament zu sichern. Die europäische Integration wird konsequent von der Mehrheit der Bevölkerung unterstützt und ist auch ein wichtiger Wahlprogramm-punkt der Opposition. So wird

die Unterzeichnung der Assoziierung mit der EU ohne Zweifel die Trumpfkarte Janukowytschs bei der nächsten Präsidentschaftswahl sein. Für die EU würde dies Folgendes bedeuten. Durch die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens gelingt es der EU, weitere mögliche autoritäre Tendenzen in der Ukraine zu vermeiden, gleichzeitig wird sie aber damit indirekt das Janukowytsch-Regime unterstützen.

Der zweite Grund, warum die ukrainischen Politiker die europäische Integration der Ukraine bevorzugen, ist ökonomisch. Die größte Angst der ukrainischen Oligarchen ist, vom russischen Kapital übernommen zu werden. Immerhin führen die beiden Länder die Geschäfte mit den gleichen Methoden, was bedeutet, dass niemand vor unlauterem Wettbewerb sicher ist. Darüber hinaus sind die wirtschaftlichen Strukturen in Russland und in der Ukraine sehr ähnlich. So sind beide Länder stark auf Rohstoffexporte angewiesen. Im Gegensatz zu Russland haben die EU-Länder kein Interesse an Lowtech-Unternehmen ukrainischer Oligarchen. Stattdessen sind sie vielmehr daran interessiert, die neuen Märkte für ihre Hightech-Produkte auch in GUS-Ländern zu erschließen. Von diesem Standpunkt aus betrachtet, ist ein Freihandelsabkommen mit der EU für ukrainische Wirtschaftsakteure vorteilhafter als die Zollunion mit Russland.

Die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens ist jetzt mehr von der EU als von der Ukraine abhängig. So wird die Ukraine, wie immer, nicht alle ihre »Hausaufgaben« erfüllen, die ihr der Europäische Rat im Dezember 2012 gegeben hat, aus der Hoffnung, dass die »Politik der halben Schritte« für eine positive Entscheidung der EU im November ausreicht. Auf der einen Seite macht Janukowytsch Zugeständnisse, wie die Freilassung des früheren Innenminister Jurij Luzenko. Auf der anderen Seite hat der ukrainische Präsident ein Minimum, das er nie freiwillig erfüllen wird: die Freilassung von Julija Tymoschenko. So nahm die ukrainische politische Elite eine abwartende Position ein und bereitet zur gleichen Zeit einen »Plan B« für den Fall der Nichtunterzeichnung des Freihandelsabkommens mit der EU vor.

### Die europäische Perspektive der Ukraine

Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Assoziierungsabkommen im November unterzeichnet wird, ziemlich hoch. Die Unterzeichnung wird auch an der Nichterfüllung aller Bedingungen der EU nicht scheitern. Immerhin hat die EU die Vorbereitung des Assoziierungsabkommens auch nach der Inhaftierung von Julija Tymoschenko Ende 2011 fortgesetzt, ungeachtet der öffentlichen Missbilligung dieses Schrittes. So wird es auch in diesem Jahr sein.

Wenn die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens aus welchem Grund auch immer schiefeht, dann gerät die Ukraine wieder in eine außenpolitische Sackgasse. Es ist unwahrscheinlich, dass sie einen Antrag auf volle Mitgliedschaft in der Zollunion stellt, obwohl die Verhandlungen darüber weiter geführt werden. So ist die Zollunion ein neuer Wirtschaftsakteur im post-sowjetischen Raum, zu dem man auf jeden Fall Beziehungen aufbauen muss.

In einem solchen Fall wird sich die Fortführung der europäischen Integrationspolitik in der Ukraine verlangsamen, in Erwartung eines neuen Moments ohne starken politischen Druck aus der EU. Solch ein Moment könnte kommen, wenn die anderen Län-

der der Östlichen Partnerschaft dasselbe Niveau der europäischen Integration wie die Ukraine erreichen. Immerhin wird erwartet, die Verhandlungen über die Assoziierungsabkommen mit der Republik Moldau, Georgien und Armenien auf dem Gipfeltreffen in Vilnius abzuschließen.

Dennoch ist für Janukowytch die Nichtunterzeichnung des EU-Assoziierungsabkommens am Vorabend der Präsidentschaftswahlen äußerst nachteilig. Falls das geschieht, ist es nicht ausgeschlossen, dass der ukrainische Präsident ein Abkommen mit Russland im Gassektor vereinbart. Um die Kritik der Opposition zu ersticken, wird er eine weitere Welle autoritärer Politik anstoßen.

*Über die Autorin:*

Katerina Malygina ist Doktorandin an der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und schreibt ihre Doktorarbeit über den ukrainischen Gasmarkt und die ukrainisch-russischen Gasbeziehungen. Die Promotion wird durch ein Stipendium der Friedrich-Ebert-Stiftung unterstützt.

## Vom 11. bis zum 25. Juni 2013

11.06.2013	Laut einer Umfrage des Fonds für Demokratische Initiative sind ca. 25 % der Ukrainer bereit, an Demonstrationen für bessere Lebensbedingungen und politische und bürgerliche Rechte teilzunehmen.
13.06.2013	Präsident Wiktor Janukowytsch unterschreibt einen Erlass über die Zusammenarbeit der Ukraine mit der NATO und erneuert damit das bisher geltende Dokument von 2009. In der neuen Verordnung wird u. a. die Blockfreiheit der Ukraine sprachlich deutlicher herausgestellt.
14.06.2013	Die Oppositionspartei Vaterland erklärt, dass sie die inhaftierte ehemalige Ministerpräsidentin Julija Tymoschenko als Kandidatin für die Präsidentschaftswahlen 2015 aufstellen wolle. Fraktionschef Arsenij Jazenjuk wird laut dem Parteibeschluss Vorsitzender des politischen Rates der Partei.
14.06.2013	Der kürzlich begnadigte ehemalige Innenminister Jurij Luzenko gibt in Lwiw die Gründung einer neuen »Bürgerinitiative« mit dem Namen »Dritte Republik« bekannt. Er erklärt, damit werde die Basis für eine politische Erneuerung von unten gelegt, die für einen Wahlsieg der Opposition im Jahr 2015 nötig sei.
15.06.2013	Auf einem Parteitag der Oppositionspartei Vaterland wird einstimmig die Vereinigung mit den kleineren Parteien Front für Wandel (Front Smin) und Reformen und Ordnung (Reformy i Porjadok) beschlossen.
17.06.2013	Der Belarussische Präsident Aleksander Lukaschenko besucht die Ukraine für ein Arbeitstreffen mit Präsident Wiktor Janukowytsch. Dabei soll es unter anderem um bisher ungeklärte Grenzfragen gehen.
18.06.2013	Die Ehefrau des ehemaligen Verteidigungsministers Walerij Wlasenko, Walentina, erhält politisches Asyl in Dänemark. Ihr wegen Amtsmissbrauchs verurteilter Ehemann, dessen Strafe nachträglich zur Bewährung ausgesetzt wurde, hatte bereits zuvor erfolgreich in Dänemark politisches Asyl beantragt.
19.06.2013	Bei einem Treffen mit den Fraktionsvorsitzenden der im Parlament vertretenen Parteien erklärt sich Präsident Wiktor Janukowytsch bereit, im Parlament zu sprechen und wählt dafür den letzten Tag der Sitzungsperiode – den 5. Juli. Zuvor war mehrere Wochen ein Auftritt Janukowytschs gefordert worden, der mehrfach die traditionelle Aussprache mit dem Parlament abgesagt hatte. Aus Protest dagegen war das Parlament zeitweise von der Opposition blockiert worden. An dem Treffen nahmen die Vorsitzenden der Fraktionen der Oppositionsparteien Freiheit und UDAR, Oleh Tjahnibok und Witalij Klitschko, nicht teil.
21.06.2013	In Kiew beginnt der Prozess gegen einen mutmaßlichen Angreifer auf zwei Journalisten während eines Zusammenstoßes von Teilnehmern zweier Demonstrationen in Kiew am 18. Mai. Die Opposition hatte damals der Partei der Regionen vorgeworfen, mit den Schlägern in Verbindung zu stehen.
22.06.2013	In 303 Städten werden Veranstaltungen zum heutigen Tag der Trauer und des Gedenkens an die Opfer des Zweiten Weltkriegs abgehalten. In einigen Städten kommt es zu Konflikten zwischen Aktivisten der rechten Partei Freiheit und Anhängern der Kommunistischen Partei.
23.06.2013	In einem Touristendorf in Pakistan nahe dem Nanga Parbat werden von Unbekannten fünf ukrainische, drei chinesische und ein russischer Tourist sowie der Bergführer der Gruppe erschossen. Die ukrainische Führung verlangt von Pakistan die schnellstmögliche Aufklärung des Falles.
24.06.2013	Ministerpräsident Mykola Asarow erklärt, dass in Kürze Gesetzesprojekte zur definitiven Neuregelung des Wahlrechts erarbeitet und der Venedig-Kommission vorgelegt würden. Eine Reform des Wahlrechts zählt zu den Bedingungen der EU für ein Assoziationsabkommen mit der Ukraine.
25.06.2013	Verteidigungsminister Pawel Lebedew erklärt, dass ab dem nächsten Jahr keine Wehrdienstpflichtigen mehr eingezogen würden. Stattdessen werde es die Möglichkeit zum freiwilligen Wehrdienst geben.

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Herausgeber: Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde

Die Meinungen, die in den Ukraine-Analysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit der Redaktion gestattet.

Verantwortlicher Redakteur: Jan Matti Dollbaum

Satz: Matthias Neumann

Ukraine-Analysen-Layout: Cengiz Kibaroglu, Matthias Neumann und Michael Clemens

Alle Ausgaben der Ukraine-Analysen sind mit Themen- und Autorenindex archiviert unter [www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de)

Die Ukraine-Analysen werden im Rahmen eines Lizenzvertrages in das Internetangebot der Bundeszentrale für politische Bildung ([www.bpb.de](http://www.bpb.de)) aufgenommen.

Die Ukraine-Analysen werden im Rahmen der Datenbank World Affairs Online (WAO) ausgewertet und sind im Portal IREON [www.ireon-portal.de](http://www.ireon-portal.de) recherchierbar.

ISSN 1862-555X © 2013 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa • Publikationsreferat • Klagenfurter Str. 3 • 28359 Bremen • Telefon: +49 421-218-69600 • Telefax: +49 421-218-69607

e-mail: [publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de](mailto:publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de) • Internet-Adresse: <http://www.laender-analysen.de/ukraine/>

## Kostenlose E-Mail-Dienste der Forschungsstelle Osteuropa und ihrer Partner auf [www.laender-analysen.de](http://www.laender-analysen.de)



Die Länder-Analysen bieten regelmäßig kompetente Einschätzungen aktueller politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklungen in Ostmitteleuropa und der GUS. Sie machen das Wissen, über das die wissenschaftliche Forschung in reichem Maße verfügt, für Politik, Wirtschaft, Medien und die interessierte Öffentlichkeit verfügbar. Autoren sind internationale Fachwissenschaftler und Experten.

Die einzelnen Länder-Analysen werden von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde jeweils mit unterschiedlichen Partnern und Sponsoren herausgegeben.

Die Länder-Analysen bieten regelmäßig Kurzanalysen zu aktuellen Themen, ergänzt um Grafiken und Tabellen sowie Dokumentationen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

### **Belarus-Analysen**

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

### **Caucasus Analytical Digest**

In englischer Sprache. Erscheinungsweise: monatlich

Abonnement unter: <http://www.res.ethz.ch/analysis/cad/>

### **Polen-Analysen**

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.deutsches-polen-institut.de/Newsletter/subscribe.php>

### **Russland-Analysen**

Erscheinungsweise: zweiwöchentlich

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

### **Russian Analytical Digest**

In englischer Sprache. Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.res.ethz.ch/analysis/rad/>

### **Ukraine-Analysen**

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)

### **Zentralasien-Analysen**

Erscheinungsweise: monatlich

Abonnement unter: [zentralasien-analysen@dgo-online.org](mailto:zentralasien-analysen@dgo-online.org)

---

### **Bibliographische Dienste**

Die Bibliographien informieren über englisch- und deutschsprachige Neuerscheinungen zu Belarus, Polen, Russland, Tschechischer und Slowakischer Republik, Ukraine sowie zu den zentralasiatischen und kaukasischen Staaten. Erfasst werden jeweils die Themenbereiche Politik, Außenpolitik, Wirtschaft und Soziales.

Erscheinungsweise: viermal jährlich

Abonnement unter: [fsopr@uni-bremen.de](mailto:fsopr@uni-bremen.de)