



Kurzanalysen und Informationen

Nr. 7 März 2003

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

Handelsstruktur und nationale Interessen konterkarieren GUS-Integration

Hermann CLEMENT, Alexandra REPPGATHER und Manuela TROSCHKE

Die vielfachen Integrationsbemühungen der GUS-Staaten in den letzten Jahren waren nicht in der Lage, den bemerkenswerten Rückgang des Intra-GUS-Handels zu Gunsten einer zunehmenden Handelsverflechtung der GUS-Staaten mit Drittländern, insbesondere der EU, zu stoppen. Trotz dieser kontinuierlichen Ausweitung der Handelsaktivitäten zwischen der EU und den GUS-Staaten bewegen sich die Handelsbeziehungen zwischen diesen Regionen jedoch nach wie vor auf einem niedrigen Niveau. Sie sind weitaus weniger entwickelt als diejenigen zwischen der EU und den ostmitteleuropäischen Staaten. Wichtige Impulse für eine verbesserte Exportstruktur und höhere Exportdynamik der GUS-Staaten wären vom Zufluss ausländischen Kapitals zu erwarten. Erst mit einer nachhaltigen Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den GUS-Ländern wird sich allerdings der bisher geringe Zustrom von Auslandskapital verstärken.

Diesen Fragen geht eine ausführliche Analyse der Handelsbeziehungen und der handelspolitischen Rahmenbedingungen innerhalb der GUS-Staaten sowie der Entwicklung des Außenhandels der GUS-Staaten im Rahmen ihrer Annäherung an die EU und ihrer Integration in den Welthandel nach, die soeben in der Reihe der Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München (Working Papers) erschienen ist.*

Intra-GUS-Handel verliert weiter an Bedeutung

Der Einbruch im GUS-Handel, der sich unmittelbar nach der Auflösung der UdSSR von 1991 bis 1992 in einem Rückgang der Anteile des Intra-GUS-Handels gemessen am Gesamt-Außenhandel der GUS-Staaten um über die Hälfte bemerkbar machte, konnte bis heute nicht annähernd ausgeglichen werden. Aufgrund der nach wie vor starken Energiekooperation blieben die GUS-Staaten allerdings importseitig wesentlich stärker miteinander ver-

flochten als bei den Exporten. So stabilisierte sich der Importanteil des Intra-GUS-Handels im Jahr 2001 bei 42 Prozent (1991: 70 Prozent), während sich der Exportanteil kontinuierlich von 73 Prozent im Jahr 1991 auf 20 Prozent im Jahr 2001¹ verringert hat.

Der Intra-GUS-Handel wird zu rund 90 Prozent von den vier größten Staaten Russland, Ukraine, Belarus und Kazachstan dominiert, wobei diese ihren Anteil seit 1991 deutlich steigern konnten. Der weitaus bedeutendste Handelspartner innerhalb der GUS bleibt schon allein aufgrund seiner Größe Russland. Gleichzeitig ist Russland das Land, das sich am stärksten aus der GUS desintegrierte. Der An-

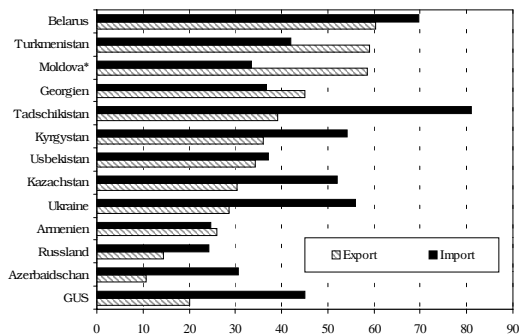
* H. Clement, A. Reppegather, M. Troschke, *Entwicklung der Handelsbeziehungen und handelspolitischen Regelungen zwischen den GUS-Staaten und ihre Rückwirkungen auf den Ost-West-Handel*, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München (Working Paper) Nr. 246, März 2003.

¹ 2001 jeweils Januar bis November, ohne Turkmenistan und Uzbekistan.

teil der GUS-Staaten am russischen Gesamtexport sank seit 1991 kontinuierlich von 58 Prozent auf 15 Prozent im Jahr 2001; bei den Importen von 55 Prozent auf 24 Prozent. Demgegenüber nahm der Anteil der EU entsprechend zu.

Nicht zuletzt aufgrund der Energieabhängigkeit ist die derzeitige Handelsverflechtung der einzelnen Staaten in der GUS äußerst unterschiedlich. Während auf der Importseite die Ukraine, Belarus und Tadschikistan nach wie vor stark in die GUS integriert sind, weisen neben Russland Armenien und Azerbaidschan die niedrigste Handelsintegration im GUS-Raum auf. Auf der Exportseite sind Belarus und Georgien besonders stark, Azerbaidschan dagegen nur noch gering in den Wirtschaftsraum der GUS integriert.

Anteil des Intra-GUS-Handels am Außenhandel der einzelnen GUS-Staaten 2001
(in v. H.)



* Daten für 2000.

Quelle: MSK SNG; Vneštorgovlja Stran Sodružestvo nezavisimych Gosudarstv, Moskva 2002, S.16ff. IWF-Berichte, nationale Statistiken.

Unzureichendes Angebot verhindert stärkeren intraindustriellen Handel

Seit Mitte der neunziger Jahre hat sich die Warenstruktur des Intra-GUS-Handels kaum verändert. Weiterhin dominieren Mineralische Erzeugnisse (einschließlich Energieträger), Landwirtschaftliche Produkte und Nahrungsmittel sowie Unedle Metalle und Waren daraus den Warenaustausch in der GUS. Die Konzentration auf wenige Produkte bzw. Produktgruppen ist für alle Länder typisch. Die Ansätze für einen intraindustriellen Handel sind nur wenig entwickelt.

Die Intra-GUS-Importe werden bei den meisten Staaten von Mineralischen Stoffen dominiert, wobei die Anteile bei den energieabhängigen Staaten von rund 40 Prozent bei Kyrgystan bis über 70 Prozent bei der Ukraine reichen. Ihnen ist es insbesondere aufgrund der unzureichenden Infrastruktur und der geringen Zahlungsfä-

higkeit nicht gelungen, ihre Energieimporte zu diversifizieren und damit die Abhängigkeit von den GUS-Partnern, vor allem Russland, durch Drittlandimporte zu verringern. Entsprechend hoch ist der Exportanteil der Mineralischen Stoffe bei den energiereichen Staaten, wie Russland, Azerbaidschan und Kazachstan. Die breite Energiekooperation führt weiterhin dazu, dass nahezu der gesamte Energieimport der einzelnen GUS-Staaten innerhalb der GUS gedeckt wird. Neben Energie spielen weitere Rohstoffe und Vormaterialien eine große Rolle im Intra-GUS-Handel.

Die Analyse zeigt, dass diese hohe Konzentration auf Energie, Roh- und Grundstoffe auf ein unzureichendes Angebot konkurrenzfähiger verarbeiteter Güter, insbesondere Investitionsgüter, zurückzuführen ist, was die Entwicklung des intraindustriellen Handels in der GUS hemmt und damit die wirtschaftlichen Vorteile des Intra-GUS-Handels relativ gering hält.

Kapitalverflechtung innerhalb der GUS gibt keine Handelsimpulse

Aufgrund der äußerst geringen und strukturell auf den Energiesektor ausgerichteten ausländischen Direktinvestitionen in den GUS-Staaten, sind von diesen bisher keine nennenswerten Impulse für einen verbesserten intraindustriellen Handel und eine höhere Handelsdynamik der GUS-Staaten zu erwarten.

Innerhalb der GUS ist Russland mit einem Investitionsvolumen von knapp einer Mrd. USD im Zeitraum von 1998 bis 2001 der weitaus größte Kapitalgeber.² Die Investitionen der übrigen GUS-Staaten sind vernachlässigbar gering. Ähnlich wie beim Außenhandel findet auch bei den Kapitalflüssen eine starke Ausrichtung Russlands auf Belarus statt. In dieses Land flossen zwei Drittel aller russischen Direktinvestitionen in die GUS, gefolgt von Moldova und Armenien, die jeweils 14 Prozent dieser Investitionen auf sich vereinen konnten. Der überwiegende Teil der Investitionen entfiel dabei auf Engagements russischer Energiekonzerne im Energietransport- und Verteilungswesen und auf Engagements russischer Banken im Finanzsektor der GUS-Zielländer. Die starke Konzentration des russischen Kapitals auf diese drei Länder ist vor allem darauf zurückzuführen, dass ein wesentlicher Teil des Engagements durch „debt-equity-swaps“ zustande kam, indem überfällige Schulden für Energielieferungen in Eigentumsrechte umgewandelt wurden.

² Es ist davon auszugehen, dass es sich hierbei vorwiegend um Direktinvestitionen handelt. Angaben über Direktinvestitionen liegen nicht vor.

Integrationsansätze innerhalb der GUS bislang wenig erfolgreich

Auch die handelspolitischen Ansätze innerhalb der GUS erwiesen sich bislang nicht als geeignet, die Integration innerhalb der GUS zu stärken. Die zum Teil erheblichen Unterschiede in den Wirtschaftssystemen und daraus entstehenden divergierenden nationalen Interessen behindern die institutionelle Entwicklung und die Wirksamkeit handelspolitischer Vereinbarungen. Derzeit haben vier regionale Integrationen einzelner Staaten innerhalb der GUS mehr oder minder Bestand.

Obwohl die „*Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft*“ (*EurAsEc*), ein Zusammenschluss Russlands, Kazachstans, Belarus, Kyrgystans und Tadschikistans, als einzige Kooperation innerhalb der GUS in ihrer Arbeit das Ziel einer Wirtschaftsintegration zu verfolgen scheint, sind von ihr in den nächsten Jahren keine entscheidende Impulse zur Belebung des GUS-Handels zu erwarten. Zahlreiche ungelöste Probleme, wie die Doppelbesteuerung, die Mehrwertsteuererhebung sowie in Form von nichttarifären Handelshemmnissen stehen dem entgegen.

Die *Union zwischen Russland und Belarus* stellt derzeit die weitgehendste Integration innerhalb der GUS dar, die jedoch nicht überbewertet werden sollte. Erhebliche Unterschiede in den Wirtschaftssystemen sowie politische Krisen in den zwischenstaatlichen Beziehungen verhindern bislang die anvisierte vollständige Implementierung einer Freihandelszone und einer Zollunion. Solange Belarus in planwirtschaftlichen Mechanismen verharrt, wird es nicht gelingen, die für 2005 geplante gemeinsame Währung einzuführen.

Das derzeit allein greifbare wirtschaftliche Ziel der *GUUAM* (Zusammenschluß der Staaten Georgien, Ukraine, Uzbekistan, Armenien und Moldova) ist die Realisierung eines Öl-Transportkorridors von Zentralasien über den Kaukasus nach Europa. Mit dem Bau der alternativen Pipeline von Baku nach Ceyhan werden die Routen durch die Mitgliedsländer aber praktisch nicht mehr gebraucht, womit die *GUUAM* ihren ökonomischen Gehalt weitgehend verliert. Dies zeigt sich u.a. in der Aussetzung der Mitgliedschaft Usbekistans im Jahr 2002.

Die „*Zentralasiatische Wirtschaftsgemeinschaft*“ (Kooperation zwischen Kazachstan, Kyrgystan, Tadschikistan und Uzbekistan) erwies sich bei der Lösung der spezifisch zentralasiatischen Probleme, insbesondere der Koordination ihrer vielfältigen ökonomischen Abhängigkeiten in den Bereichen Energie, Wasser und Umwelt, als recht erfolgreich. Abgesehen

von einigen bilateralen Abkommen wurden jedoch bei den Integrationsbemühungen keine Fortschritte erzielt. Zukünftig soll sich deshalb die zwischenstaatliche Zusammenarbeit lediglich auf konkrete ökonomische und politische Projekte begrenzen.

Handel zwischen der EU und GUS dynamisch auf niedrigem Niveau

Die Handelsaktivitäten zwischen der EU und den GUS-Staaten haben sich in den letzten Jahren kontinuierlich ausgeweitet, wobei sich die EU-Importe aus den GUS-Staaten insgesamt dynamischer entwickelten (mehr als eine Verdoppelung von 25 Mrd. ECU auf 57 Mrd. ECU) als die EU-Exporte in die GUS (Anstieg von 21 Mrd. ECU auf 38 Mrd. ECU). Dennoch bleibt dieser zwischenregionale Handel auf einem vergleichsweise geringen Niveau, und er ist, gemessen an den Handelsanteilen, deutlich weniger fortgeschritten als der Warenaustausch mit den ostmitteleuropäischen Staaten. Zudem haben die Zuwachsraten der GUS-Staaten im Rahmen des Handels mit der EU noch nicht den Stand erreicht, der nach der Auflösung des RGW im Handel mit den ostmitteleuropäischen Staaten erzielt wurde.

Russland bleibt dabei der mit Abstand größte GUS-Handelspartner der EU (Importanteil an gesamten EU-Importen aus der GUS 80 Prozent, Exportanteil an Gesamtexporten der EU in die GUS 74 Prozent), gefolgt von der Ukraine (Importanteil 6 Prozent, Exportanteil 13 Prozent) und Kazachstan (Importanteil 5 Prozent, Exportanteil 4 Prozent). Aus der Sicht dieser GUS-Staaten ist die Außenhandelsintegration mit der EU sowohl auf der Exportseite als auch bei den Importen in den letzten Jahren gestiegen. Gleichzeitig ist der Integrationsgrad des Außenhandels dieser Länder mit anderen GUS-Staaten tendenziell gesunken.

Anteile der EU und der GUS am Außenhandel ausgewählter GUS-Staaten 1996 und 2001 (in %)

	Russland		Ukraine		Kazachstan	
	1996	2001	1996	2001	1996	2001
<i>Exporte nach</i>						
EU	30,6	36,9	11,0	18,3	18,5	23,3
GUS	18,0	14,6	51,4	28,7	53,8	30,4
<i>Importe aus</i>						
EU	24,6	36,8	15,6	21,8	13,1	23,7
GUS	21,2	26,8	63,5	56,1	69,5	52,0

Quelle: Rossijskij statističeskij ežegodnik, Goskomstat Rossii; Statystycnyj scoricnyk Ukrainy, Derzavnyj komitet statystyky Ukrainy; Agentur der Republik Kazachstan für Statistik.

Auch zwischen der GUS und EU unterentwickelter intraindustrieller Handel

Die Analyse der Warenstruktur zeigt eine weitgehend identische Exportstruktur der EU im Handel mit den GUS-Staaten, verglichen mit der Warenstruktur innerhalb der GUS. Wichtige Exportprodukte der EU sind Maschinenbauprodukte, Fahrzeuge und Erzeugnisse der chemischen Industrie. Bei den Importen der EU bestehen dagegen unterschiedliche Schwerpunkte. Insgesamt dominieren aber mineralische Rohstoffe und Produkte der erdölverarbeitenden Industrie sowie Metallurgieerzeugnisse, wobei Russland vor allem Energie, die Ukraine z.B. schwerpunktmäßig Metallerzeugnisse liefert. Die starke Exportabhängigkeit der GUS-Staaten von diesen Rohstoffen erhöht dabei ihre Abhängigkeit von der Entwicklung der Weltmarktpreise und damit zugleich die Volatilität und Krisenanfälligkeit ihrer Exporte.

Damit spielt auch im Handel der GUS-Staaten mit der EU der intraindustrielle Handel sowie der Handel innerhalb internationaler Unternehmen weiterhin eine geringe Rolle. Anders als die ostmitteleuropäischen Staaten, deren Exportwachstum insbesondere durch einen vertikalen intraindustriellen Handel mit der EU wesentliche Impulse erfährt, vollzieht sich der Handel der GUS-Staaten mit der EU vorrangig noch in Form des interindustriellen Austauschs. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, wie z.B. im Bereich der Textilverarbeitung zwischen der Ukraine und Belarus einerseits und der EU andererseits, dominiert im Handel der GUS-Staaten mit der EU bis heute der Austausch unterschiedlicher Waren, z.B. Rohstoffe gegen Fertigwaren. Ansätze für die Herstellung von Produkten höherer Technologieintensität sind kaum zu erkennen.

Kapitalzufluss in GUS-Staaten bleibt weit hinter Erwartungen zurück

Wichtige Impulse für eine verbesserte Exportstruktur der GUS-Staaten und eine damit einhergehende stärkere Exportdynamik können letztlich nur von der Schaffung entsprechender institutioneller und rechtlicher Rahmenbedingungen für den Zufluss von ausländischen Direktinvestitionen (ADI) ausgehen. Wie die Untersuchung gezeigt hat, ist der Zufluss von ADI in den betrachteten GUS-Ländern insgesamt und im wichtigen Bereich der verarbeitenden Industrie im Besonderen jedoch nach wie vor gering. Dabei nehmen „Greenfield-Investitionen“ und private Unternehmen mit einem ausgewogenen Risiko-Gewinn-Verhältnis für die betreffenden Investoren eine Schlüsselposition ein. Während die ostmitteleuropäischen Länder nach Angaben der EBRD von 1989 bis

2001 einen kumulierten Nettozufluss von ADI in Höhe von 1.365 USD pro Kopf bzw. von insgesamt rund 98 Mrd. USD auf sich vereinen konnten, entfiel auf die GUS-Staaten im selben Zeitraum lediglich ein Viertel aller in die Transformationsländer geleiteten ADI bzw. 196 USD pro Kopf. Solange die GUS-Staaten die notwendigen marktwirtschaftlichen Reformen, insbesondere die Privatisierung wichtiger Bereiche, die Verbesserung des Steuersystems und die Bekämpfung der Korruption, nicht konsequent und zügig umsetzen, wird das Interesse ausländischer Investoren an diesen Standorten nicht signifikant steigen.

Deutliche Unterschiede bei wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit der EU und bei den Vorbereitungen auf einen WTO-Beitritt

Im Hinblick auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der EU fallen die Fortschritte der untersuchten GUS-Staaten sehr unterschiedlich aus. Während Russland bereits wichtige Schritte im Rahmen des Integrationsprozesses mit der EU unternommen hat, haben sich in jüngster Zeit die Beziehungen mit der Ukraine aufgrund ungünstiger politischer Entwicklungen in dem Land verschlechtert. Obwohl die EU gegenüber Kasachstan, im Gegensatz zu Russland und der Ukraine, keine eigene Strategie entwickelt hat, haben sich die Möglichkeiten Kasachstans auf dem EU-Markt durch den Abschluss eines neuen Stahlabkommens sowie die Verlängerung des Textilabkommens erhöht. Dagegen muss Belarus noch erhebliche Anstrengungen unternehmen, um seine Wirtschaftsbeziehungen mit der EU auf eine tragfähige Grundlage zu stellen.

Darüber hinaus werden Russland, die Ukraine und Kasachstan von der EU aktiv in ihrem Bestreben unterstützt, mittelfristig der WTO beizutreten. Kyrgystan, Georgien und Armenien sind bereits WTO-Mitglieder. Die WTO-Mitgliedschaft wird von der EU insbesondere gegenüber Russland und der Ukraine als eine Voraussetzung für den Ausbau engerer Beziehungen bis hin zur Einrichtung einer Freihandelszone gesehen. Für die großen GUS-Staaten würde eine WTO-Mitgliedschaft grundsätzlich wichtige Vorteile mit sich bringen. Diese bestehen insbesondere in einem verbesserten Klima für ausländische Investitionen, einem höherem Druck zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Wirtschaft und der Einbindung als vollwertiges Mitglied in den internationalen Handel sowie in der Möglichkeit, eigene Vorstellungen in den Entwicklungsprozess der Welthandelsordnung einzubringen. Zugleich verringert sich durch eine WTO-Mitgliedschaft die Gefahr, von protektionistischen Maßnahmen der Handelspartner betroffen zu werden.