

Freihandelsabkommen mit der EU oder Zollunion mit Russland?

Die Ukraine hat bisher in ihrer Handelspolitik einen multilateralen Ansatz verfolgt, welcher zu einer diversifizierten und damit gesunden regionalen Handelsstruktur beigetragen hat. Nun steht das Land, zwei Jahre nach seinem Beitritt zur WTO, vor einer weiteren handelspolitischen Weichenstellung. Auf der einen Seite verhandelt die Ukraine mit der EU über den Abschluss eines Freihandelsabkommens, auf der anderen Seite steht erneut die Bildung einer Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan zur Diskussion. Da beide Projekte nicht miteinander kompatibel sind, muss die Ukraine eine strategische Entscheidung mit weit reichenden Konsequenzen treffen.

Der Freihandel mit der EU würde ukrainischen Exporteuren den Zugang zum größten Markt der Welt erleichtern. Aber auch der Import von Kapitalgütern aus der EU, der zur Modernisierung der Wirtschaft dringend notwendig ist, wäre damit leichter. Dagegen sind die Vorteile einer Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan weniger offensichtlich. Die Hoffnung auf billige Energieimporte dürfte unrealistisch bzw. nicht nachhaltig sein. Die Ukraine würde also eine langfristige, strategische Entscheidung treffen, um bestenfalls kurzfristige Vorteile zu erhalten, die darüber hinaus ihre Energieabhängigkeit und ihre mangelhafte Energieeffizienz für viele Jahre zementieren würde. Folglich ist die Ukraine gut beraten, den Abschluss eines Freihandelsabkommens mit der EU als höchste handelspolitische Priorität zu setzen.

Die bisherige Handelspolitik der Ukraine

Seit Mai 2008 ist die Ukraine Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO). Dieser Beitritt bedeutete einen Meilenstein für das Land bei seiner Integration in die Weltwirtschaft, erwies sich aber auch als ein wichtiger Anker für die Implementierung von nationalen Reformen. Während der aktuellen Krise war ein gewisser Druck seitens der Unternehmer für protektionistische Maßnahmen nicht zu übersehen, allerdings haben sich diese dank der WTO-Mitgliedschaft im Großen und Ganzen in Grenzen gehalten.

Der Handel mit der EU wird im Partnerschafts- und Kooperationsabkommen geregelt. Es gibt bisher kein Freihandelsabkommen (FHA) zwischen der EU und der Ukraine, die offiziellen Verhandlungen hierzu haben aber bereits 2008 angefangen. Angestrebt wird ein vertieftes FHA, welches neben der Abschaffung von Zöllen auch eine Annäherung bei

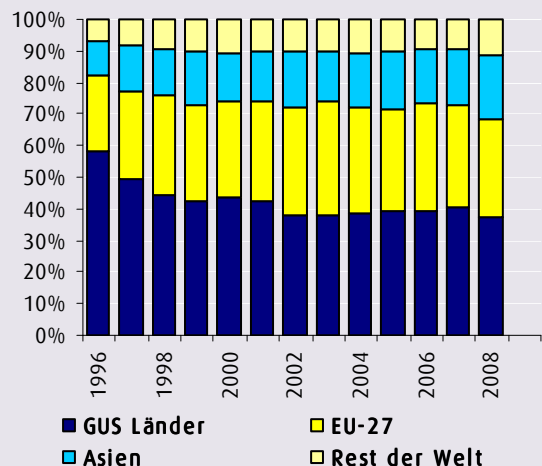
den Regulierungsstandards sowie eine Erleichterung von Investitionen umfasst. Dagegen hat die Ukraine bereits in den 90er Jahren FHA mit praktisch allen GUS-Ländern abgeschlossen. Folglich herrscht im GUS-Raum grundsätzlich Freihandel, auch wenn Ausnahmen bestehen und es immer wieder zu Problemen kommt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Ukraine bisher keine tiefe regionale Integration mit Nachbarländern, sondern eher einen multilateralen Ansatz verfolgt hat.

Die regionale Handelsstruktur der Ukraine

Der multilaterale Ansatz der Ukraine hat klare Auswirkungen auf die regionale Handelsstruktur gehabt. Während in 1996 rund 60% des Außenhandels mit GUS-Ländern abgewickelt wurde, betrug der entsprechende Wert in 2008 lediglich 38%. Im Gegenzug stieg die Bedeutung der EU (31% in 2008) und von Asien (22% in 2008).

Entwicklung der regionalen Handelsstruktur der Ukraine



Quelle: Staatliches Statistisches Komitee der Ukraine (Derzhkomstat)

Diese diversifizierte regionale Handelsstruktur ist sicherlich als sehr positiv zu bewerten. Wird beispielsweise ein Handelspartner von einer wirtschaftlichen Krise getroffen, dann bricht damit nicht der gesamte Außenhandel zusammen. Die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten großer negativer exogener Schocks geht damit zurück.

Folglich scheint die bisherige strategische Ausrichtung der Ukraine bei ihrer Handelspolitik richtig gewesen zu sein. Nun stellt sich die Frage, wie es weiter gehen soll. Aktuell werden zwei

konkurrierende Ansätze öffentlich diskutiert: die Bildung einer Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan, und der Abschluss eines FHA mit der EU.

Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan?

Die Idee einer stärkeren regionalen Integration im GUS-Raum ist sicherlich nicht neu; solche Vorhaben werden regelmäßig beispielsweise nach GUS-Gipfeltreffen angekündigt. Insofern ist im Voraus schwer zu sagen, wie wahrscheinlich die Bildung einer Zollunion tatsächlich ist. Allerdings scheint es Russland diesmal Ernst zu meinen und ist offensichtlich sehr stark an einer Mitgliedschaft der Ukraine interessiert. Da aber der Handel innerhalb des GUS-Raums weitestgehend zollfrei abläuft, ist zu fragen, welche Vorteile die Ukraine hätte.

Der Hauptvorteil für die Ukraine könnte im Bezug von Gas und Erdöl zu Bedingungen des russischen Markts bestehen. Kurzum: Billige Energie. Allerdings gibt es hierbei zahlreiche Fragezeichen. Ist wirklich damit zu rechnen, dass die Ukraine billiges Gas und Öl beziehen wird? Falls ja, wie lange? Außerdem ist die Erhöhung der Energieabhängigkeit der Ukraine von einem Land sehr problematisch. Schließlich würde eine solche Vereinbarung die hohe Ineffizienz beim Energieverbrauch in der Ukraine zementieren und als eine Bremse für Reformen und Modernisierung fungieren.

Gleichzeitig würde der Beitritt der Ukraine zur Zollunion das Ende ihres bisherigen multilateralen Ansatzes bedeuten. Eine Zollunion beinhaltet, im Gegensatz zu einem FHA, *gemeinsame* Außenzölle der Mitgliedsländer und impliziert deshalb den Verlust der handelspolitischen Autonomie eines Landes. Dies würde für die Ukraine erhebliche Nachteile mit sich bringen. Erstens müsste die Ukraine mit den WTO-Partnern nachverhandeln, ein technisch äußerst komplizierter, wenn nicht unmöglicher Prozess. Zweitens wäre mit einer Zollunion die Etablierung eines FHA mit der EU ausgeschlossen. Drittens wäre zu erwarten, dass die mit einer Zollunion verbundenen Handelsumlenkungseffekte der Ukraine schaden würden. Das Land würde verstärkt Investitionsgüter aus dem GUS-Raum importieren (zu Lasten europäischer Anbieter), mit negativen Folgen für seine Wettbewerbsfähigkeit.

Oder Freihandelsabkommen mit der EU?

Die EU und die Ukraine verfolgen einen anspruchsvollen Ansatz beim FHA. Es geht nicht nur um Zölle, sondern auch um weitere Handelsbarrieren wie Rechtsnormen, technische Standards und Behandlung von Investoren. Folglich spricht man von "deep integration" bzw. "FTA+". Die Übernahme von europäischen Normen und Standards wäre sicherlich mit Kosten verbunden, gleichzeitig würde dies aber

auch den Zugang zu Drittmärkten verbessern. Die Hauptvorteile sind jedoch die weitere Öffnung des weltweit größten Markts für ukrainische Exporteure sowie die Möglichkeiten Kapitalgüter günstig zu erwerben, wodurch die Wettbewerbsfähigkeit der Ukraine steigen würde.

Fazit

Die bisherige strategische Ausrichtung der Ukraine mit ihrem multilateralen Ansatz muss positiv gewürdigt werden. Die Ukraine sollte daher in Zukunft den Freihandel mit ihren Nachbarn und mit anderen Ländern ausbauen. Dazu gehört zunächst der Abschluss eines FHA mit der EU. Gleichzeitig sollten die bilateralen FHA mit einzelnen GUS-Ländern verbessert werden. Im Falle der Bildung einer Zollunion zwischen Russland, Belarus und Kasachstan (ohne die Ukraine), sollte die Ukraine sich rasch um ein FHA mit der neuen Zollunion bemühen. Darüber hinaus sollten weitere FHA, z.B. mit asiatischen Ländern, abgeschlossen werden. Eine Verengung der Handelspolitik auf die GUS-Region im Zuge einer Zollunion wäre aber zweifellos nicht im ökonomischen Interesse des Landes.

Das Thema Zollunion ist für die Ukraine diplomatisch sicherlich nicht einfach zu handhaben, vor allem vor dem Hintergrund der Bemühungen um bessere Beziehungen zu Russland. Trotzdem sollte die Ukraine klare Signale Richtung westliche Unternehmen schicken bzgl. der Priorität eines FHA mit der EU. Dies würde die Bereitschaft für Investitionen in der Ukraine erhöhen und somit einen Beitrag zur wirtschaftlichen Stabilisierung des Landes leisten.

Autor

Dr. Ricardo Giucci,
giucci@berlin-economics.com

Die Deutsche 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.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Impressum

Deutsche Beratergruppe
c/o BE Berlin Economics GmbH
Schillerstraße 59, D-10627 Berlin
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@beratergruppe-ukraine.de
www.beratergruppe-ukraine.de