

Freihandel mit „Ost und West“ ist doch möglich!

In der öffentlichen Diskussion ist der Eindruck entstanden, die Ukraine könne nicht gleichzeitig intensive wirtschaftliche Beziehungen auf Freihandelsbasis mit der EU und mit der russisch geführten Zollunion, zu der auch Belarus und Kasachstan gehören, unterhalten. Folglich hätte die EU mit ihrem Angebot für ein Freihandelsabkommen („DCFTA“) das Land vor eine Entweder-Oder-Entscheidung gestellt, welche die aktuelle Krise mit verursacht hat.

Dieser Eindruck ist falsch. Die Ukraine kann durch parallele Freihandelsabkommen mit der Zollunion und der EU mit beiden Seiten Freihandel betreiben, denn bekanntlich sind Freihandelsabkommen rein bilaterale Angelegenheiten und deswegen voll mit etwaigen Freihandelsabkommen mit Drittländern kompatibel.

Da die Ukraine bereits mit den Zollunion-Ländern Freihandelsabkommen unterhält, könnte durch die geplante Unterzeichnung des DCFTA mit der EU am 1. November 2014 diese wirtschaftlich optimale Kombination erzielt werden.

Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Zollunion bzw. Russland das Freihandelsabkommen mit der Ukraine nicht aufkündigen, wofür es aber handels-technisch überhaupt keinen Anlass gibt. Die Ukraine sollte mit Unterstützung der EU versuchen, Russland über die beiderseitigen Vorteile dieser optimalen Kombination zu überzeugen, damit diese kurzfristig umgesetzt werden kann.

Die Ukraine als Handelsnation

Die Ukraine ist eine sehr offene Volkswirtschaft. Der Grad der Offenheit, gemessen als Summe von Exporten und Importen im Verhältnis zum BIP, betrug 2012 signifikante 87%; ein hoher Wert im internationalen Vergleich.

Exporte, Importe und Grad der Offenheit, 2012

	Exporte (in % BIP)	Importe (in % BIP)	Offenheit (in % BIP)
Ukraine	39,0	48,0	87,0
Georgien	15,0	49,5	64,5
Moldau	29,8	71,9	101,7
Russland	25,8	15,6	41,4
Deutschland	41,3	34,2	75,5

Quelle: IWF, International Trade Centre

Darüber hinaus besitzt die Ukraine eine sehr diversifizierte regionale Handelsstruktur. Das Land exportiert in erheblichem Maße in die EU, in die russisch

geführte Zollunion und in Drittländer, wie aus der Tabelle unten ersichtlich.

Regionale Exportstruktur der Ukraine, 2013

	Anteil an Gesamtexporten, in %
EU	26,5
Zollunion	30,3
<i>davon Russland</i>	<i>23,8</i>
Sonstige	43,2

Quelle: Nationales Statistikamt der Ukraine

Somit weist die Ukraine zwei sehr positive Aspekte im Außenhandel auf: Einen hohen Grad an Offenheit und eine starke regionale Diversifizierung. Dies ist aber kein Zufall, sondern das Ergebnis einer im Großen und Ganzen klugen Handelspolitik. Bereits 2008 ist die Ukraine der WTO beigetreten (d.h. 4 Jahre vor Russland) und die Importzölle sind relativ gering und betragen durchschnittlich nur 2,7% (im Vergleich: Russland bzw. Zollunion 9,4%).

Strategische Ausrichtung der Handelspolitik

Das Ziel der ukrainischen Handelspolitik sollte es sein, die positiven Aspekte der Offenheit und Diversifizierung zu erhalten und falls möglich auszubauen. Insbesondere sollte das Land seine Handelsbeziehungen mit den beiden stärksten Partnern, der Zollunion und der EU, intensivieren.

Ist das aber möglich? Kann die Ukraine seine Handelsbeziehungen mit beiden Handelsblöcken gleichzeitig intensivieren? In der öffentlichen Diskussion ist der Eindruck entstanden, dies sei nicht möglich. Stattdessen müsse die Ukraine sich für intensive Handelsbeziehungen mit der einen oder der anderen Seite, zwischen „Ost und West“, entscheiden.

Diese landläufige Meinung ist aber eindeutig falsch. Die Ukraine kann die Handelsbeziehungen mit beiden Blöcken weiter ausbauen, indem das Land parallele Freihandelsabkommen mit der Zollunion und mit der EU unterhält. Freihandelsabkommen sind bekanntlich reine bilaterale Angelegenheiten, die voll kompatibel mit weiteren Freihandelsabkommen mit Drittländern sind. Chile, ein großer Verfechter von Freihandelsabkommen, hat bereits 17 derartige Abkommen abgeschlossen, ohne jegliche Probleme.

Perspektive der Umsetzung

Die Ukraine hat bereits Freihandelsabkommen mit den Zollunion-Ländern abgeschlossen; dies ist im Rahmen eines multilateralen GUS-Freihandels-

abkommen im Jahr 2011 erfolgt. Insofern besteht zwischen der Ukraine und den Ländern der Zollunion bereits heute Freihandel im Warenverkehr.

Die Ukraine hat auch ein Freihandelsabkommen mit der EU („DCFTA“) paraphiert, welches noch in diesem Jahr unterzeichnet werden soll. Mit der Unterzeichnung und Inkrafttreten des DCFTA könnte die Ukraine eine optimale Kombination erreichen, und sowohl mit der Zollunion als auch mit der EU intensive Wirtschaftsbeziehungen auf Freihandelsbasis unterhalten.

Die größte Herausforderung bei der Umsetzung dieser im Grunde sehr guten Handelspolitik ist eine mögliche Aufkündigung des Freihandelsabkommens durch die Zollunion bzw. durch Russland. Handelstechnisch gibt es hierzu überhaupt keinen Anlass, denn wie oben erläutert, sind Freihandelsabkommen rein bilaterale Verträge und damit voll miteinander kompatibel. Trotzdem ist nicht auszuschließen, dass Russland das Abkommen mit der Ukraine aufkündigt.

Wie weiter?

Die Zielsetzung der Ukraine sollte es sein, diese optimale (und sich eben nicht ausschließende) Kombination von parallelen Freihandelsabkommen mit der Zollunion und mit der EU umzusetzen. Dafür ist es erforderlich einen Dialog mit Russland mit dem Ziel zu führen, eine Aufkündigung des bestehenden Freihandelsabkommens mit den Zollunion-Ländern zu vermeiden. Die EU sollte die Ukraine bei dieser wichtigen Aufgabe politisch unterstützen.

Parallele Mitgliedschaft Zollunion und DCFTA mit EU? Weder sinnvoll noch juristisch möglich

Keinen Sinn macht es dagegen, nach einer „Zauberformel“ zu suchen, die eine Mitgliedschaft der Ukraine in der Zollunion mit dem Abschluss eines DCFTA mit der EU „kompatibel“ machen würde. Denn erstens ist eine hypothetische Mitgliedschaft in der Zollunion für die Ukraine nicht interessant. Das Land würde damit ihre traditionell liberale Handelspolitik beenden und stattdessen die protektionistische Politik der Zollunion übernehmen; der durchschnittliche Zollsatz für Importe würde von gegenwärtig 2,7% auf 9,4% steigen. Die Ukraine müsste dann zahlreiche bestehende Freihandelsabkommen aufkündigen, neue Verhandlungen mit WTO-Partnern führen und dürfte in Zukunft keine eigenen Handelsabkommen abschließen. In der Folge würde die Offenheit, aber auch die wirtschaftlich positiv zu bewertende diversifizierte Handelsstruktur erheblich sinken, mit negativen Folgen für die Wohlfahrt des Landes.

Zweitens ist aus juristischen Gründen eine Mitgliedschaft in einer Zollunion mit eigenen Freihandelsabkommen nicht zu vereinbaren. Dies gilt nicht nur für

die Ukraine, sondern allgemein. Auch Deutschland darf als Mitglied der EU (d.h. einer Zollunion) nicht direkt mit den USA ein Freihandelsabkommen abschließen. Dies kann nur auf EU-Ebene geschehen.

Fazit

Es gibt eine Möglichkeit für die Ukraine, ihre wirtschaftlichen Beziehungen auf Freihandelsbasis sowohl mit der Zollunion als auch mit der EU zu intensivieren. Eine „Entweder-Oder-Entscheidung“ ist handelstechnisch nicht erforderlich und die EU hat von der Ukraine nie verlangt, eine solche Entscheidung zu treffen.

Die optimale Kombination von parallelen Freihandelsabkommen mit der Zollunion und der EU sollte seitens der Ukraine, aber auch der EU, als einzig sinnvolles handelspolitisches Ziel deklariert und verfolgt werden, insbesondere in einem Dialog mit Russland.

Die Suche nach „Kompatibilität“ zwischen einer hypothetischen Mitgliedschaft der Ukraine in der Zollunion und dem Abschluss eines DCFTA mit der EU ist eine reine Zeitverschwendung, die von den dringenden wichtigen Fragen ablenkt, die unserer Aufmerksamkeit bedürfen.

Autoren

Ricardo Giucci, giucci@berlin-economics.com
Veronika Movchan, movchan@ier.kiev.ua

Hinweis: Die vorgestellten Ergebnisse basieren auf einem Vortrag beim 2. east forum Berlin am 10. April 2014

Download unter: www.berlin-economics.com

Die Deutsche Beratergruppe

Die Deutsche Beratergruppe berät seit 1994 Entscheidungsträger der ukrainischen Regierung bei der Lösung aktueller Probleme in der Wirtschaftspolitik. Sie wird im Rahmen des TRANSFORM-Nachfolgeprogramms der Bundesregierung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 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