

Baldiges DCFTA mit der EU oder doch Zollunion mit Russland?

Die Ukraine hat eine grundsätzliche Entscheidung für eine stärkere Integration in Form eines Freihandelsabkommens (DCFTA) mit der EU getroffen, das Teil eines Assoziierungsabkommens ist. Diese Entscheidung ist aus ökonomischer Sicht sehr zu begrüßen. Das DCFTA würde erhebliche ökonomische Vorteile für die Ukraine bringen und eine offene Handelspolitik institutionell verankern.

Ob es tatsächlich zum DCFTA kommt, ist leider noch offen. Die Verhandlungen wurden zwar kürzlich abgeschlossen, die EU wird aber aller Voraussicht nach nicht unterzeichnen, solange die politische Lage problematisch bleibt. In einem positiven Szenario würde die Ukraine die politische Lage rasch verbessern und das DCFTA könnte bald in Kraft treten. Denkbar ist aber auch ein negatives Szenario ohne politische Fortschritte und ohne DCFTA. In einem solchen Fall, gekoppelt mit erheblichen außenwirtschaftlichen und finanziellen Problemen, könnte das Land sich an Russland wenden und doch dem Beitritt zur existierenden Zollunion zwischen Russland, Belarus und Kasachstan zustimmen. Angesichts einer sehr vielschichtigen und ungünstigen politischen und ökonomischen Konstellation würde das Land dann eine falsche strategische Entscheidung treffen, um kurzfristige finanzielle Probleme zu lösen. Noch ist die Wahrscheinlichkeit dafür recht gering, sie steigt aber von Tag zu Tag. Die ukrainischen Entscheidungsträger müssen also rasch handeln und „Leadership“ zeigen.

Der Stand der Dinge bzgl. DCFTA

Seit mehreren Jahren verhandeln die EU und die Ukraine den Abschluss eines Assoziierungsabkommens. Das Kernstück des Abkommens ist die Vereinbarung eines tiefgehenden und umfassenden Freihandelsabkommens (englisch: deep and comprehensive free trade agreement oder „DCFTA“).

Technisch gesehen läuft der Verhandlungsprozess zur Vereinbarung eines DCFTA gut. Im Oktober 2011 fanden die letzten Verhandlungen statt; somit sind alle technischen Voraussetzungen für das DCFTA erfüllt. Da das DCFTA aber nur ein Teil des Assoziierungsabkommens darstellt, müssen nun auch die Verhandlungen über die verbleibenden Teile zu Ende geführt werden, bevor das gesamte Paket geschnürt ist. Es ist jedoch zu erwarten, dass dies in naher Zukunft geschieht.

Politisch sieht das Bild aber weitaus schwieriger aus. Die wachsende Besorgnis bezüglich einer Verschlechterung der politischen Situation in der Ukraine, die mit dem Fall Timoschenko ihren vorläufigen

Kulminationspunkt fand, setzt deutliche Fragezeichen hinter eine schnelle Paraphierung (als Vorstufe zur Unterzeichnung und späteren Ratifizierung) des Assoziierungsabkommens (inkl. DCFTA) seitens der EU. Damit stellt sich die Frage, wie es jetzt weitergehen soll. Obwohl mehrere Möglichkeiten denkbar sind, wollen wir im Folgenden vereinfachend zwei entgegengesetzte Szenarien darstellen und bewerten.

Szenario DCFTA mit der EU

Sofern im Fall Timoschenko bald eine Lösung gefunden wird, die von allen Seiten akzeptiert wird, könnte das Assoziierungsabkommen in den kommenden Monaten paraphiert werden (frühestens Dezember 2011). Nach der Paraphierung steht noch ein längerer Prozess an, der eine Unterzeichnung und eine Ratifizierung durch alle beteiligten Parlamente vorsieht (Europäisches Parlament und nationale Parlamente der EU27 sowie der Ukraine). Interimsweise würde das DCFTA bereits vor einer Ratifizierung durch die nationalen Parlamente der EU27 in Kraft treten.

Szenario Zollunion mit Russland

Sollte keine Lösung der aktuellen politischen Probleme gefunden werden, sind die Chancen für einen baldigen Abschluss des Assoziierungsabkommens entsprechend gering. Dieser integrationspolitische Rückschlag trübe die Ukraine in einer schwierigen Situation: Das außenwirtschaftliche Umfeld hat sich deutlich verschlechtert, die Kooperation mit dem IWF ist weiter unterbrochen und das Land ist seit längerem in zähen Verhandlungen mit Russland über einen niedrigeren Gaspreis. In einer solch fragilen Situation muss über ein zweites Szenario nachgedacht werden. Hierbei spielt Russland mit seinem unverhohlenen Werben um die Ukraine als Vollmitglied in der bestehenden Zollunion zwischen Russland, Belarus und Kasachstan eine zentrale Rolle. Um akute finanzielle Probleme kurzfristig zu lösen, könnte die Ukraine dem russischen Drängen auf einen Beitritt zur Zollunion doch nachgeben.

Qualitative Bewertung der Szenarien

Eine wissenschaftlich fundierte Bewertung der Szenarien kann einen wichtigen Beitrag für die Entscheidungsträger und damit für die Zukunft des Landes leisten. Zunächst sollen beide Szenarien rein qualitativ verglichen werden. Anschließend soll eine modellbasierte, quantitative Bewertung erfolgen.

DCFTA: Ein wichtiger Vorteil ist der damit verbundene bessere Zugang zum EU Markt, der mit einem BIP von knapp 15.000 Mrd. Euro sehr groß ist. Durch

Übernahme moderner Standards ist auch ein besserer Zugang zu Drittmärkten gegeben und der Import von modernen Kapitalgütern vergünstigt sich, was wichtig für die Wettbewerbsfähigkeit ist. Die bisher eher problematische Attraktion ausländischer Direktinvestitionen (FDI) dürfte sich beschleunigen.

Nachteile sind eher temporärer Natur (z.B. Anpassungskosten bzw. Kosten der Übernahme von Standards) und lassen sich durch technische und finanzielle Unterstützung seitens der EU in Grenzen halten.

Zollunion: Die Vorteile sind begrenzt, da bereits eine Freihandelszone existiert und damit kaum neuer Handel geschaffen wird. Die häufig geäußerte Hoffnung auf billiges Gas muss kritisch hinterfragt werden, da eine dauerhafte Subvention seitens Russland unwahrscheinlich erscheint und langfristig auch keine echte Alternative zur Modernisierung und Steigerung der Energieeffizienz ist.

Die Nachteile dagegen sind offensichtlich, da höhere Außenzölle sich direkt negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken und kein entsprechendes Pendant zur Übernahme institutioneller Regeln wie beim DCFTA existiert. Ebenso ist der Markt der Zollunion mit ca. 2.500 Mrd. Euro BIP vergleichsweise klein.

Als Zwischenfazit muss festgehalten werden, dass aus Sicht der Ukraine in rein qualitativer Betrachtung das DCFTA einem Beitritt zur Zollunion vorgezogen werden sollte.

Quantitative Bewertung der Szenarien

Neben den aufgeführten qualitativen Argumenten ist es auch wichtig, quantitative Ergebnisse zu präsentieren. Solche Ergebnisse können im Rahmen von sog. allgemeinen Gleichgewichtsmodellen („CGE“) abgeleitet werden, welche die gesamte Volkswirtschaft abbilden. Durch Variation der Außenzölle sowie anderer Parameter in den verschiedenen Szenarien kann man die Wirkung auf zentrale Variablen wie z.B. Exporte, Importe und Wohlfahrt des Landes ermitteln.

Mit Hilfe eines Modells des Partnerinstituts IER Kiew konnten wir im Hinblick auf unsere Frage „DCFTA versus Zollunion“ eindeutige Ergebnisse ableiten:

Langfristige Auswirkungen von DCFTA/Zollunion

	DCFTA	Zollunion
Exporte	+6,3%	-4,6%
Importe	+5,9%	-4,3%
Wohlfahrt	+11,8%	-3,7%

*Bemerkung: Kumulative prozentuale Änderung ggü. Status Quo
Quelle: Eigene Berechnungen*

Im Szenario Zollunion wird der Außenhandel langfristig zurückgehen, sowohl bei den Exporten als auch bei den Importen. Die Wohlfahrt des Landes sinkt entsprechend deutlich, d.h. das Land wird vereinfacht

gesprochen „ärmer“. Im Gegensatz dazu steigt beim Szenario DCFTA der Außenhandel deutlich. Gewinne aus dem vermehrten internationalen Handelsaustausch bescheren der Ukraine eine Steigerung der nationalen Wohlfahrt.

Fazit

Bisher herrscht ein grundsätzlicher Konsens zwischen der EU und der Ukraine bezüglich des Abschlusses eines Assoziierungsabkommens (inkl. DCFTA). Ein umfassender qualitativer und quantitativer Vergleich des DCFTA gegenüber dem von Russland präferierten Beitritt zur Zollunion belegt die wirtschaftlichen Vorteile eines solchen Integrations schritts deutlich.

Allerdings steht die gegenwärtig schwierige politische Situation einer schnellen Unterzeichnung des im Prinzip fertig verhandelten Abkommens entgegen. Je länger dabei keine Lösung für die aktuellen politischen Probleme gefunden wird, desto weniger Handlungsoptionen bleiben der ukrainischen Seite und desto wahrscheinlicher erscheint eine Drift in Richtung Zollunion.

Um weiterhin die Initiative zu behalten, ist ein rasches Handeln der ukrainischen Führung erforderlich, die jetzt echtes „Leadership“ beweisen muss. Weiteres Abwarten ist dabei keine Strategie, sondern führt über kurz oder lang zu einer Situation, die nicht gewollt war und die nicht im langfristigen wirtschaftlichen und politischen Interesse des Landes liegt.

Autoren

Dr. Ricardo Giucci, giucci@berlin-economics.com
Robert Kirchner, kirchner@berlin-economics.com

Hinweis: Für eine ausführliche Analyse der Thematik verweisen wir auf das Policy Paper „Quantitative Assessment of Ukraine’s Regional Integration Options: DCFTA with European Union vs. Customs Union with Russia, Belarus and Kazakhstan“ [PP/05/2011]
Download unter: www.beratergruppe-ukraine.de

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