

Russische Zollschikanen gegen ukrainische Exporteure: Was tun?

Gut drei Monate vor der angestrebten Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens/DCFTA mit der EU setzt Russland die Ukraine unter massiven wirtschaftlichen Druck. Ukrainische Exporteure sehen sich mit willkürlichen administrativen Maßnahmen („Schikanen“) der russischen Zollbehörde konfrontiert. Noch ist unklar, ob Russland diese Maßnahmen fortsetzen oder sogar verstärken will. Eine Fortsetzung dieser Politik würde aber zu erheblichen negativen Folgen für die ukrainische Wirtschaft führen, da 25% der Exporte nach Russland gehen.

Was tun? Aus unserer Sicht sollte die Ukraine zunächst das Gespräch mit Russland suchen und dabei die Interessen aller ukrainischen Exporteure vertreten; Partikularinteressen dürfen keine Rolle spielen. Sollte dies keine Früchte tragen, dann sollte die Ukraine den Fall vor die WTO bringen, wo sie sicherlich Unterstützung von anderen Mitgliedern erfahren wird, inklusive der EU. Um die außenwirtschaftliche Lage kurzfristig zu stabilisieren und dem russischen Druck standzuhalten, sollte die Ukraine vermehrte Anstrengungen bezüglich eines neuen IWF Programms unternehmen. Schließlich sollte die Ukraine wie geplant Ende November das Assoziierungsabkommen/DCFTA unterschreiben. Sich dem russischen Druck zu beugen wäre ein fataler Fehler.

Breit angelegte Handelsschikanen

Die Handelsbeziehungen zwischen Russland und der Ukraine sind durchaus kompliziert; zur Erinnerung sei an den „Käsekrieg“ Anfang 2012 verwiesen, bei dem Russland die Einfuhr von ukrainischem Käse blockierte. Die Entscheidung von Russlands Verbraucherschutzbehörde RosPotreb-Nadzor vom 29.07.2013, einen Importstopp für Produkte des bekannten Süßwarenherstellers „Roshen“ aufgrund angeblicher Qualitätsmängel zu verhängen, steht dabei in der Tradition dieser Politik.

Inzwischen berichten ukrainische Unternehmen, Verbände und Medien allerdings von breit angelegten Zollschikanen, welche den Zugang von ukrainischen Waren zum russischen Markt blockieren. Die Auseinandersetzung hat damit eine neue Qualität erreicht, da jetzt prinzipiell alle ukrainischen Waren administrativen Maßnahmen wie etwa einer verschärften Zollkontrolle unterliegen. Selbst große Unternehmen wie der Metallurgiekonzern Metinvest berichten dabei von zusätzlichen Kontrollen, die zu entsprechenden Verzögerungen und damit auch finanziellen Verlusten führen.

Es muss betont werden, dass hinter diesen Aktivitäten keine offiziellen Handelssanktionen stehen, son-

dern diese Maßnahmen auf Ebene des Zolls umgesetzt werden. Dieser intransparente und diskretionäre Charakter erschwert dabei eine umfassende ökonomische Einschätzung.

Über die Motive Russlands

Russland hat immer wieder das geplante Freihandelsabkommen (DCFTA) zwischen der Ukraine und der EU öffentlich kritisiert und für einen Beitritt der Ukraine zur Zollunion zwischen Russland, Belarus und Kasachstan geworben. Im Falle eines Beitritts zur Zollunion wurde der Ukraine billiges Gas in Aussicht gestellt („Zuckerbrot“); im Falle eines DCFTA wurde dagegen mit Handlungsschwernissen gedroht („Peitsche“). Da die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens/DCFTA immer realistischer erscheint, hat Russland seinen Androhungen auch Taten folgen lassen, was nicht überraschend ist. Die Entscheidung die Maßnahmen noch vor der Unterzeichnung zu implementieren ist aus russischer Sicht logisch; das DCFTA soll ja verhindert werden.

Ökonomische Wirkung der Maßnahmen

Die Fragilität der außenwirtschaftlichen Lage der Ukraine ist bekannt. So betrug 2012 das Defizit im Warenhandel 12,9% vom BIP; das Leistungsbilanzdefizit war mit 8,4% vom BIP etwas geringer, aber weit von einem nachhaltigen Wert entfernt.

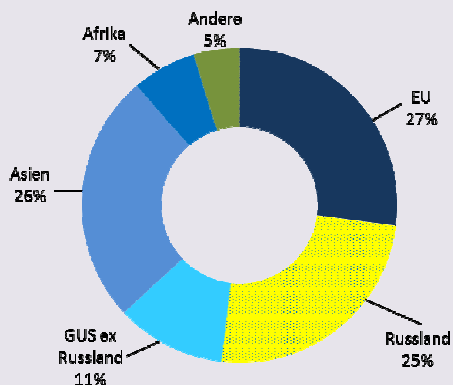
Im ersten Halbjahr 2013 war dabei eine gewisse Verbesserung zu verzeichnen, so ging das Leistungsbilanzdefizit auf aktuell etwa 7,0% vom BIP zurück. Allerdings dürfte ein Teil dieser Verbesserung temporärer Natur sein; die Gasimporte wurden um mehr als 35% gedrosselt, was sicherlich nicht dauerhaft möglich ist.

Vor dem Hintergrund dieser schwierigen Situation schaffen die aktuellen Probleme im Handel mit Russland neue Risiken. In der ersten Jahreshälfte 2013 hat Russland ein Viertel aller ukrainischen Warenexporte abgenommen (25%) und ist damit ein zentraler Handelspartner. Jeden Monat verkauft die Ukraine Waren für 1,3 Mrd. US-Dollar an das Nachbarland, insbesondere im Maschinenbau, in der Metallurgie sowie im Lebensmittelbereich.

Nicht zuletzt aufgrund des sehr intransparenten Charakters der Schikanen ist eine umfassende Wirkungsanalyse sehr schwer durchführbar. Entsprechend breit sind die Schätzungen, die von verschiedenen Seiten diskutiert werden. Während der ukrainische Arbeitgeberverband von möglichen Verlusten von bis zu 2,5 Mrd. US-Dollar in der zweiten Jahres-

hälfte 2013 ausgeht, schätzen andere Ökonomen Verluste in Höhe von 2,3 Mrd. US-Dollar pro Jahr. Dieser Wert ist zwar deutlich geringer als die (halbjährliche) Zahl vom Arbeitgeberverband, entspricht aber 1,4% vom BIP und ist damit von erheblicher quantitativer Bedeutung.

Regionale Exportstruktur der Ukraine, 1. Halbjahr 2013



Quelle: Statistische Behörde der Ukraine

Was sollte die Ukraine nun tun?

Als erstes soll die Ukraine versuchen die schwierige Lage durch Gespräche mit Russland zu entschärfen. Wichtig ist dabei die Interessen der gesamten ukrainischen Exportwirtschaft zu vertreten und eine Lösung für alle betroffenen Unternehmen zu finden. Bei den Gesprächen mit Moskau dürfen Partikularinteressen keine Rolle spielen.

Sollten die Gespräche zu keinem Ergebnis führen, dann ist den Entscheidungsträgern zu empfehlen, den Fall vor die Welthandelsorganisation (WTO) zu bringen. Mit einer raschen Streitschlichtung ist zwar nicht zu rechnen. Trotzdem ist es wichtig, auch im Hinblick auf mögliche Handelskonflikte in der Zukunft, dieses Instrument anzuwenden. Außerdem dürfte die Ukraine mit einer Unterstützung der EU und weiterer WTO-Mitglieder rechnen.

Parallel dazu müssen die Entscheidungsträger einen kurzfristigen Plan erarbeiten, um die außenwirtschaftliche Stabilität zu sichern und den russischen Druck zu reduzieren. Aus unserer Sicht führt hier kein Weg am IWF vorbei. Folglich sollte bald ein IWF Abkommen abgeschlossen werden, wobei die Ukraine den Forderungen des IWF nach einer Flexibilisierung des Wechselkurses und der Anhebung von Energiepreisen folgen muss, denn nur so kann gesamtwirtschaftliche Stabilität erreicht werden. Auf der Grundlage eines IWF-Programms könnten die EU sowie internationale Finanzinstitutionen das Land finanziell unterstützen.

Schließlich sollte die Ukraine im November in Vilnius das Assoziierungsabkommen/DCFTA unterschreiben, sofern auch die EU dazu bereit ist. Die strategische

Entscheidung für eine EU-Annäherung darf von den aktuellen Ereignissen nicht beeinflusst werden.

Fazit

Russland ist es nicht gelungen, die Ukraine zu einem freiwilligen Beitritt in die Zollunion zu überzeugen. Nun wird versucht, den Beitritt zu erzwingen. Dieser politische Ansatz ist in vielfacher Hinsicht problematisch.

Zunächst ist es fraglich, ob diese Politik aus russischer Sicht zielführend ist. Vermutlich hat Russland versucht, durch Handelsstörungen zusätzliche Argumente für eine Zollunion und gegen das DCFTA zu liefern. Möglicherweise wird mit diesen Maßnahmen aber genau das Gegenteil erreicht, und es kommt zu einer stärkeren Ablehnung der Zollunion. Insofern könnten die Handelsmaßnahmen kontraproduktiv wirken.

Darüber hinaus wird auch die russische Wirtschaft von diesen Maßnahmen negativ getroffen sein, da ukrainische Importe eine wichtige Rolle in einzelnen Sektoren der russischen Wirtschaft spielen.

Schließlich hat diese Politik negative Nebeneffekte für Russland, welches erst vor kurzem der WTO beigetreten ist. Die Vorgänge könnten die internationale Reputation Russlands als zuverlässiger und moderner Partner in Frage stellen. Insofern ist Russland auch im eigenen Interesse gut beraten, die gegenwärtigen Zollschikanen schnell zu beenden in der Hoffnung, dass die Episode sich nicht zu stark in das Gedächtnis seiner internationalen Partner in der WTO und in der G8 fixiert.

Autoren

Dr. Ricardo Gucci, gucci@berlin-economics.com
 Robert Kirchner, kirchner@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 Gucci, 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