

IfW Fokus 154

20. Dezember 2013

Warum die Freihandelsofferte der EU nicht zieht: Lehren aus dem Debakel von Vilnius*

von Esther Ademmer, Inna Melnykovska und Rainer Schweickert

Kurz vor dem EU-Gipfel zur Östlichen Partnerschaft in Vilnius Ende November, hatte die Ukraine nach jahrelangen Verhandlungen die Unterzeichnung eines Assoziierungs- und Freihandelsabkommens mit der EU platzen lassen. Der ukrainische Präsident Janukowytsch verwies in seiner offiziellen Begründung zunächst auf die wirtschaftlichen Kosten der Einrichtung einer Freihandelszone. Im informellen Kreis gab er zu, durch drohende Handelsbeschränkungen aus Moskau unter massivem Druck zu stehen.

Seither weisen die Zeigefinger der Kommentatoren und Politiker Richtung Russland. Kommissionspräsident Barroso verkündete: „Die Zeiten eingeschränkter Souveränität in Europa sind vorbei“. Auch Armenien hatte sich, weit weniger beachtet, schon zuvor gegen das Freihandelsabkommen mit der EU entschieden. Für Aserbaidschan und Weißrussland bestehen überhaupt keine Aussichten auf vertiefte Beziehungen. Nur Georgien und Moldawien bleiben bei ihrem – auch zuvor schon – pro-westlichen Kurs.

Um zu verstehen, warum die ökonomische und politische Anziehungskraft der EU an Zug verliert, muss man die innenpolitische Lage in den semi-demokratischen Ländern der östlichen Nachbarschaft betrachten: das kurzfristige Kalkül der regierenden Eliten steht dem Interesse der Bevölkerung an Demokratie und Wohlstand vielfach entgegen und, anders als bei der EU-Osterweiterung, ist Russland ein relevanter Akteur, der für viele Eliten in der Region noch immer die verlockenderen Anreize bereithält. Um ihre Attraktivität wiederherzustellen, sollte die EU vor allem ihre eigene Politik an die Bedingungen in der Region anpassen.

Wie sehen die Angebote der EU und Russlands aus?

Seit der Initiierung der Östlichen Partnerschaft 2009 lockt die EU mit einer stärkeren politischen Anbindung in Form eines Assoziierungsabkommens (AA). Enthalten ist darin das Abkommen über eine vertiefte und umfassende Freihandelszone (DCFTA), das den schrittweisen Abbau von Handelshemmnissen und einen nahezu uneingeschränkten Zugang zum europäischen Binnenmarkt anbietet. Im Gegenzug fordert die EU allerdings eine umfassende Anpassung an das europäische Regelwerk. Dafür müssen Rechtsvorschriften geändert, Regulierungen an EU-Standards angepasst und nationale Märkte liberalisiert werden. Das auf Eis liegende Abkommen mit der Ukraine schreibt auf rund 1200 Seiten die notwendigen demokratischen und ökonomischen Reformen fest.

Unabhängige Analysen sind sich darin einig, dass dadurch kurzfristig erhebliche Anpassungskosten auf die Länder und ihre Regierungen zukommen. Der unmittelbare Nutzen durch den Freihandel allerdings bleibt fraglich. Das liegt daran, dass die Zollsätze insbesondere für Industriegüter schon sehr niedrig

sind, nicht alle Handelsbeschränkungen bei Agrargütern abgebaut werden und Modernisierungsdefizite verhindern, dass die Marktöffnung voll ausgenutzt werden kann. Außerdem sind die zu erwartenden mittel- bis langfristigen Wachstumseffekte unsicher. Schätzungen für die Ukraine reichen von -0,4 Prozent bis +11,8 Prozent.

Für das russische Gegenprojekt der Eurasischen Zollunion wirbt Russland dagegen mit vergünstigten Krediten ganz ohne demokratische Konditionalität, Investitionen, und niedrigeren Gaspreisen. Viele Analysten sehen in der Eurasischen Zollunion trotz dieser potenziellen kurzfristigen Vorteile langfristig aber einen wirtschaftlichen Nachteil für die teilnehmenden Länder, nicht zuletzt dadurch, dass ihr internationaler Handel durch den relativ hohen Außenzoll der Zollunion beeinträchtigt werden könnte. Für Russland ist die Zollunion jedoch von strategischer Bedeutung: Über einen Abbau von Handelsbeschränkungen mit der EU könnte dann nur noch in der Gemeinschaft unter Führung Russlands entschieden werden.

Russland setzt auch auf Drohungen. Im Vorfeld des Vilnius-Gipfels gab es unter anderem Handelsembargos gegen moldawischen Wein, exzessive Kontrollen für ukrainische Importgüter und Preiserhöhungen für russisches Gas in Armenien. Neben den kurzfristigen Anpassungskosten durch das Handelsabkommen mit der EU können für die betroffenen Länder also weitere Kosten aufgrund schlechterer Beziehungen mit Moskau anfallen.

Warum weisen die Ukraine und Armenien das EU Angebot zurück?

In der Ukraine haben sich seit der Rückkehr Janukowytschs ins Präsidentenamt die Bedingungen für die EU-Integration wesentlich verschlechtert. Die Ukraine ist zur früheren flexiblen Außenpolitik zurückgekehrt, bei der versucht wird, sowohl mit Russland als auch mit dem Westen günstige Abkommen zu verhandeln. Die ukrainische Regierung hat zwar einige Reformen, die für das AA und das DCFTA notwendig waren, gemeinsam mit der Opposition auf den Weg gebracht, vereinbarte jedoch gleichzeitig einen Beobachterstatus bei der Eurasischen Zollunion. Auch nach dem Gipfel in Vilnius wurde mit beiden Seiten weiterverhandelt.

Ökonomische Überlegungen spielen für die Nicht-Unterzeichnung des AA eine wichtige Rolle. Selbst wenn die zuletzt genannten Anpassungskosten von rund 20 Mrd. Euro übertrieben sein sollten, hätten sie aufgrund bereits hoher Budget- und Leistungsbilanzdefizite die Wiederwahl Janukowytschs im Jahr 2015 gefährden können. Im Gegensatz dazu hat Russland zugesagt, die Gaspreise um ein Drittel zu senken und 15 Mrd. Dollar an Krediten zu gewähren. Insbesondere die niedrigeren Gaspreise könnten die mächtigen ukrainischen Großindustriellen zum Umdenken bewegt haben. Deren Unternehmen haben bereits jetzt schon gute Handelsbedingungen in den EU-Märkten, sind jedoch stark von den Gaslieferungen aus Russland abhängig.

Für Armenien galt die Mitgliedschaft in der Eurasischen Zollunion zunächst lange Zeit als ausgeschlossen. Russland und Armenien verfügen über keine gemeinsame Grenze und die EU, nicht Russland, ist Armeniens wichtigster Handelspartner.

Aber auch hier scheint die Frage der Anpassungskosten und der Gaspreise zu einer Meinungsänderung beigetragen zu haben. Nach der Entscheidung für die Mitgliedschaft in der Zollunion wurde eine vorherige Erhöhung der Gaspreise nahezu vollständig wieder zurückgenommen. Außerdem könnte der ökonomische Vorteil durch den Freihandel mit der EU – erwartet wird laut einer von der EU-Kommission in Auftrag gegebenen Studie ein Anstieg der armenischen Wirtschaftsleistung um gut 2 Prozent – die Regierung politisch durchaus teuer zu stehen kommen. Einerseits kann die EU-konforme Liberalisierung des armenischen Marktes zwar einigen Großindustriellen den Zugang zum europäischen Markt erleichtern. Andererseits drohen Liberalisierung und Neuregulierung aber die Marktdominanz der Großindustriellen zu brechen und zielen damit ins Herz der armenischen Symbiose

von ökonomischer und politischer Macht.

Besonders motiviert wurde die Entscheidung für die Zollunion in Armenien aber scheinbar von sicherheitspolitischen Erwägungen: Sie fiel nach einem hochrangigen Treffen der russischen und aserbaidischen Staatschefs, dem umfangreiche russische Waffenlieferungen an den armenischen Gegner im Konflikt über die Enklave Bergkarabach vorausgegangen waren.

Lehren aus dem Debakel von Vilnius

Die Herausforderungen für die Europäische Nachbarschaftspolitik im Osten liegen also darin, anzuerkennen, dass Russland und seine Integrationspolitik für die Nachbarländer ein relevanter Faktor ist, und dass die EU ihr Angebot besser auf die innenpolitischen Verhältnisse der Länder abstimmen muss.

Die EU sollte ihre wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Anreize verstärken. Ein wesentlicher Engpass für eine wirtschaftliche Dynamik, die letztlich der gesamten Bevölkerung zugutekommt und mittel- bis langfristig auch zu einer stärkeren Nachfrage nach demokratischen Reformen führen könnte, ist die Modernisierung der Wirtschaft. Hier beinhalten die quid pro quo ausgehandelten Freihandelsabkommen mehr Forderungen als Unterstützung. So könnte etwa die Umsetzung von Standards, die den Ländern grundsätzlich in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung und bei der Integration in den Weltmarkt helfen, durch ein eigenständiges finanzielles Instrument unterstützt werden. Die Mittel, die hierfür im Rahmen der Nachbarschaftspolitik bereitgestellt werden, liegen z.B. für die Ukraine zuletzt bei weniger als 0,1 Prozent der Wirtschaftsleistung. Für Länder wie Armenien, bei denen scheinbar besonders sicherheitspolitische Erwägungen eine Rolle spielen, wäre vor allem eine stärkere Rolle der EU bei der Moderation regionaler Konflikte gefragt.

Die EU sollte stärker die Bevölkerung in den Fokus nehmen. Zur Förderung der demokratisch gesinnten Zivilgesellschaft wurde zuletzt die Europäische Demokratiestiftung gegründet, die allerdings erst im Sommer 2013 die Arbeit aufnahm. Die Proteste auf dem Maidan zeigen jedoch, dass die EU für die Bürger jenseits ihrer Grenzen schon jetzt ein Symbol für Demokratie und Menschenrechte ist. Ein verstärkter transnationaler Dialog, insbesondere durch visafreie Regime, könnte diese Attraktivität weiter stärken.



*In der Reihe IfW-Fokus veröffentlicht das Institut für Weltwirtschaft Essays zu aktuellen wirtschaftspolitischen Themen für deren Inhalte die Autoren selbst verantwortlich sind. Die in den Essays abgeleiteten wirtschaftspolitischen Empfehlungen spiegeln nicht notwendigerweise die Empfehlungen des Instituts für Weltwirtschaft wider.