

Neuorientierung:

Perspektiven für den Außenhandel zwischen der Ukraine und Russland

Von Roland Götz, Wiltingen

Zusammenfassung

Weil im Rahmen des Freihandelsabkommens fast alle Zölle zwischen der Ukraine und der EU abgeschafft werden, wird der Warenaustausch zwischen beiden Wirtschaftsräumen intensiviert. Dass gleichzeitig der Russlandhandel der Ukraine einbricht, hat vor allem politische Gründe: Die ukrainische Regierung will das Land vom Gasimport aus Russland unabhängig machen und hat als Reaktion auf die Krim-Annexion und Russlands Intervention in der Ostukraine den Rüstungshandel mit Russland beendet. Vision bleibt eine Freihandelszone unter Einschluss der EU, der Ukraine und der Länder der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft, wie sie vom Präsidenten Putin vorgeschlagen wurde.

Die Auswirkungen des Freihandelsabkommens

Das Assoziierungsabkommen mit der EU samt dem Freihandelsabkommen eröffnet der Ukraine, deren Wirtschaft 2014 einen Abschwung erleidet, die Aussicht auf wirtschaftliche Erholung. Aus Sicht Russlands jedoch werden durch das Abkommen hohe Hürden für die Wirtschaftsbeziehungen der Ukraine mit den Ländern der Eurasischen Wirtschaftsunion (Russland, Belarus, Kasachstan, Armenien) aufgebaut. Der Berater Putins in Fragen der Eurasischen Wirtschaftsunion Sergej Glasjew prophezeite der Ukraine als Folge der Hinwendung zum Westen geradezu »ökonomischen Selbstmord«. Jedoch auch westliche Beobachter befürchten, dass die ukrainische Wirtschaft gegenüber der Konkurrenz aus der EU nicht bestehen könnte. Derartige pauschale Urteile sind überzogen, jedoch kann nicht in Abrede gestellt werden, dass das Freihandelsabkommen der Ukraine sowohl wirtschaftliche Chancen eröffnet als auch wirtschaftliche Probleme bereitet.

Das Freihandelsabkommen in seiner für die Ukraine ausgearbeiteten »vertieften und umfassenden« Version (Deep and Comprehensive Free Trade Agreement, DCFTA) soll den Austausch von Waren und Dienstleistungen zwischen den EU-Ländern und der Ukraine erleichtern, Unternehmen aus der EU zu Investitionen in der Ukraine anregen und die Modernisierung der ukrainischen Wirtschaft voranbringen. Zwischen der EU und der Ukraine werden fast alle Zolltarife abgeschafft, mengenmäßige Beschränkungen des Exports und Imports und andere Handelshemmnisse für den Waren- und Dienstleistungsverkehr abgebaut und die technischen Standards der Ukraine denen der EU angeglichen. All diese Änderungen werden schrittweise geschehen, wobei für den Agrarbereich bis zu zehnjährige Übergangsfristen gelten. Sie werden »asymmetrisch« eingeführt, wobei die Zölle und Handelsschranken der EU schneller beseitigt werden als die der Ukraine.

Kurzfristig ist zu erwarten, dass als Folge des Freihandelsabkommens der Handel zwischen der EU und der Ukraine auf Kosten des Warenaustauschs mit anderen Ländern intensiviert werden wird. Angeblich um diesen Effekt zu vermeiden, hat Russland erhebliche Änderungen im Freihandelsabkommen verlangt. Erstens sollen für 20 Prozent der Warengruppen die Zölle langsamer gesenkt werden als vorgesehen, damit die entsprechenden Erzeugnisse aus Russland nicht rasch vom ukrainischen Markt verdrängt werden. Zweitens möchte Russland verhindern, dass durch die Angleichung technischer Vorschriften an EU-Standards russischen Erzeugnissen der Zugang zum ukrainischen Markt verbaut wird. Drittens verlangt Russland, dass die im Abkommen vereinbarten gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Vorschriften nicht angewendet werden, soweit sie russischen Bestimmungen widersprechen. Wird den Bedenken nicht Rechnung getragen, will Russland die bestehende Zollfreiheit für Waren aus der Ukraine aufheben (wobei bereits im September 2014 Zölle auf Lebensmittel aus der Ukraine eingeführt wurden).

Um die politische Situation zu entschärfen und die Verhandlungen über die Umsetzung des Minsker Waffenstillstandsabkommens nicht zu gefährden, erklärten sich die EU und die Ukraine bereit, das Inkrafttreten des Freihandelsabkommens von November 2014 auf den Jahresanfang 2016 zu verschieben. Dabei sind die von Russland vorgebrachten Einwände keineswegs überzeugend. Russlands Warenausfuhren in die Ukraine machen nur vier Prozent seiner Gesamtexporte aus. Ihre eventuelle Verminderung kann daher keine ernsthafte Bedrohung für Russlands Volkswirtschaft darstellen. Und nicht erst das Freihandelsabkommen der Ukraine mit der EU stellt Russland vor die Aufgabe, seine technischen und sanitären Standards an die der EU anzugleichen, sondern der viel gewichtigere Umstand, dass Russland die Hälfte seines Außenhandels mit EU-Ländern

abwickelt. Russlands Einsprüche gegen das Freihandelsabkommen sind daher eher als Ausdruck der Missbilligung der Annäherung der Ukraine an die EU und der Absage der Teilnahme an der von Russland geführten Eurasischen Wirtschaftsunion zu verstehen, als dass sie der Besorgnis um die eigene Volkswirtschaft entspringen.

Die Ukraine betreibt bereits seit 2011 im Rahmen des multilateralen Freihandelsabkommens der GUS-Länder zollfreien Handel mit Russland. Wird der Freihandel nicht aufgekündigt, so bestehen Chancen, dass sich bei einem Nachlassen der politischen Spannungen der Warenaustausch zwischen der Ukraine und Russland von dem Einbruch des Jahres 2014 erholen wird. Sein Umfang wird aber auf Dauer – als Folge der Attraktivität des viel größeren EU-Markts – hinter dem Handelsumsatz zwischen der Ukraine und den EU-Ländern zurücktreten. Grundsätzlich steht das Freihandelsabkommen zwischen der Ukraine und der EU dem bestehenden Freihandelsabkommen der Ukraine mit den Ländern der eurasischen Zollunion (Russland, Belarus, Kasachstan) und der künftigen Wirtschaftsunion nicht im Wege. Erst wenn die Ukraine Mitglied der EU – ebenfalls einer Zollunion – geworden wäre, würde diese Möglichkeit entfallen. Es ist im wohlverstandenen Interesse sowohl der Ukraine als auch Russlands, den gegenseitigen Warenaustausch nicht durch die Errichtung von Zollschranken zu erschweren, sondern die wohlfahrtssteigernden Effekte des freien Handels zu nutzen. Das Freihandelsabkommen mit der EU schließt zwar den Beitritt der Ukraine zur eurasischen Zollunion aus, bedeutet aber nicht, dass die Ukraine auf handelspolitischem Gebiet eine »Wahl zwischen Ost und West« treffen musste.

Der Russlandhandel der Ukraine im Überblick

Die Ukraine mit ihren 46 Millionen Einwohnern und einem Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 170 Milliarden US-Dollar hat zwei große, allerdings ungleiche Nachbarn: Im Osten Russland mit 145 Millionen Einwohnern und einem Bruttoinlandsprodukt in Höhe von zwei Billionen US-Dollar, im Westen die EU mit 500 Millionen Einwohnern und einem Bruttoinlandsprodukt in Höhe von 17 Billionen US-Dollar. Nach dem (empirisch gut bestätigten) Gravitationsmodell des Außenhandels, das Newtons Gravitationsgesetz auf die Handelsströme überträgt, müsste die Ukraine – die ungefähr gleichweit von den wirtschaftlichen Schwerpunktregionen der beiden Nachbarn entfernt liegt – weit stärkere Wirtschaftsbeziehungen zur EU unterhalten als zu Russland. Tatsächlich waren die Handelsbeziehungen der Ukraine nach Osten und Westen als Erbe der sowjetischen Vergangenheit in den letzten Jahren

jedoch ungefähr gleichstark. 2013 ging vom gesamten Warenexport der Ukraine jeweils ein Viertel nach Russland und in die EU, beim Import hatten die EU und Russland jeweils einen Anteil von rund einem Drittel (s. Tabelle 1). Sowohl aus der EU als auch aus Russland hat die Ukraine 2013 mehr importiert als exportiert, während sie im Handel mit der übrigen Welt einen Überschuss erzielte. Die Dienstleistungsbilanz der Ukraine mit dem Ausland, die Transportleistungen und den Fremdenverkehr verzeichnet, wies 2013 einen Überschuss auf, der überwiegend im Handel mit Russland erzielt wurde (s. Tabelle 2). Der größte Posten waren mit 3,3 Milliarden Dollar die Transitgebühren, welche die Ukraine für die Weiterleitung von Erdgas und Erdöl aus Russland in die EU erhielt.

Den ukrainischen Export nach Russland führten bislang Maschinenbauerzeugnisse und Fahrzeuge (Eisenbahnwaggons), Rüstungsgüter und Metalle (Stahl) an. Dann folgten Nahrungsmittel und chemische Produkte (s. Tabelle 3). Die größten Russlandexporteure waren die Regionen Luhansk, Saporishshja, Dnipropetrowsk, Poltawa, Donezk, Charkiw und das Gebiet Kiew (s. Tabelle 4). Importiert hat die Ukraine aus Russland bislang überwiegend Energieträger.

Als Folge der durch das Assoziierungsabkommen verstärkten wirtschaftlichen und politischen Hinwendung der Ukraine (ohne Krim und Donbas) zur EU werden sich langfristig Verhältnisse ergeben, die dem Gravitationsmodell des Außenhandels eher als bisher entsprechen, nämlich ein mehrfach höherer Außenhandelsumsatz der Ukraine mit der EU als mit Russland. Daneben ist zu erwarten, dass die von Separatisten kontrollierten Teile des Donbas (also die östlichen Gebiete der Regionen Luhansk und Donezk) wie auch die Krim ihre Handelsbeziehungen zukünftig fast ausschließlich mit Russland abwickeln werden.

Bereits 2014 haben sich durch den Abbruch vieler Handelsbeziehungen mit Russland und die im Vorgriff auf das ab 2016 geltende Freihandelsabkommen herabgesetzten Einfuhrzölle der EU neue Handelsstrukturen herausgebildet. Importe und Exporte der Ukraine sind nahezu gleichgroß, weil die Exporte gegenüber 2013 um rund 10 Prozent und die Importe um rund 25 Prozent zurückgingen. Für 2015 ist bei fortgesetzter Abwertung der Währung einerseits eine Stagnation der Importe auf dem Niveau von 2014, andererseits ein leichtes Exportwachstum zu erwarten. Die Ukraine hat durch ihren flexiblen Wechselkurs bessere Aussichten auf eine Überwindung der wirtschaftlichen Krise als die Länder im Euroraum, denen der Ausweg der Währungsabwertung versagt ist.

Die größten Veränderungen im Russlandhandel der Ukraine sind im Energiebereich (und hier beim Gasim-

port) sowie beim Rüstungsexport zu beobachten und noch zu erwarten. In beiden Fällen spielen nicht ökonomische, sondern politische Entscheidungen die Hauptrolle. Die Einstellung des Rüstungsgeschäfts mit Russland war vom ukrainischen Präsidenten als Reaktion auf das Eingreifen der Armee Russlands auf der Krim und in der Ostukraine angeordnet worden. Die ukrainische Regierung strebt mittelfristig den Verzicht auf Erdgas aus Russland an.

Die Zukunft des Energiehandels ist ungewiss

Unter den Importen der Ukraine aus Russland stand bislang Erdgas an erster Stelle, gefolgt von Rohöl und Ölprodukten sowie Kohle. Nicht nur, weil Erdgas die Hälfte des Werts des Russlandimports der Ukraine ausmachte, sondern auch, weil man sich in der Ukraine durch einen zu hohen Gaspreis übervorteilt sah, ist der Gasimport aus Russland 2006, 2009 und 2014 Anlass für Streit und Lieferblockaden gewesen. Dagegen verlief der Handel mit Öl, Benzin und Diesel sowie Kohle ohne derartige Störungen. Ende Oktober 2014 konnte der Gaskonflikt nach monatelangen Verhandlungen durch eine Regelung beigelegt werden, welche die für Mitte 2015 zu erwartende Entscheidung des Stockholmer Schiedsgerichts zum Gaspreis und zu den Gaschulden der Ukraine vorläufig vorwegnimmt. Auf dieser Grundlage kann die Ukraine im Winter 2014/15 die für die Deckung des Inlandsbedarfs erforderlichen Gasmengen von Gazprom kaufen. Auch im Sommer 2015 wird man die leeren Gasspeicher weit überwiegend nur mit Gas aus Russland füllen können. Aber mittelfristig will man sich aus eher politischen als ökonomischen Gründen von Russlands Erdgas unabhängig machen, was nach 2019 mit Auslaufen des mit Russland 2009 abgeschlossenen Gaslieferungsvertrags ohne rechtliche Schwierigkeiten möglich wäre.

Bei einem jährlichen Gasverbrauch von bis zu 50 Milliarden Kubikmeter und bei einer eigenen Förderung von 20 Milliarden Kubikmeter werden bis zu 30 Milliarden Kubikmeter pro Jahr aus dem Ausland benötigt. Zwei bislang diskutierte Auswege entfallen: Mit der Annexion der Krim durch Russland ist die Hoffnung auf Ausbeutung der dort entdeckten Offshore-Vorkommen zunichte gemacht worden. Auch die Aussichten für eine Unterwasser-Pipeline, die Gas aus Aserbaidschan über Georgien in die Ukraine leiten sollte, wobei die Streckenführung über die Krim geplant war (White Stream), sind geschwunden.

Bislang wurden aus dem Westen nur geringe Mengen aus Polen und Ungarn bezogen. Nach Plänen der ukrainischen Regierung soll nun mit Hilfe von Krediten der EBRD bis Ende 2016 eine große Gaspipeline

von Polen in die Ukraine gebaut werden, die eine Kapazität von 80 Millionen Kubikmeter pro Tag (29 Milliarden Kubikmeter pro Jahr) aufweist. Da Polen selbst kein Gasexportland ist, müsste sie mit Gas aus Deutschland, das zum Teil aus Russland stammt, gefüllt werden. Nur einen geringen Beitrag zur Gasversorgung der Ukraine könnte das im Bau befindliche LNG-Terminal im polnischen Świnoujście leisten, das 2015/16 in Betrieb gehen wird und Flüssiggas aus Katar aufnimmt – freilich zu Kosten, die höher als die für Pipelineimporte liegen.

Die Einstellung des Gasimports aus Russland kann einen Anstoß für die Entwicklung der erneuerbaren Energien in der Ukraine geben, die bislang nur einen bescheidenen Anteil von zwei Prozent an der Energieerzeugung und sechs Prozent an der Stromerzeugung (Wasserkraft) haben. Das Potential für Wind- und Sonnenenergie sowie für Biomasse ist in der Ukraine erheblich, wird aber nur allmählich einen Teil des Energieträgerimports entbehrlich machen können.

Der Energieeinsatz ist in der Ukraine im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt doppelt so hoch wie in Russland und zehnmal so hoch wie im Durchschnitt der OECD-Länder. Um ihn zu senken und damit Verbrauch und Import von Energieträgern zu vermindern, müssen abgenutzte Strom- und Wärmekraftwerke und Gebäude saniert und Maschinen in allen Bereichen der Wirtschaft gegen modernere ausgetauscht werden. Einerseits werden dadurch der spezifische Energieverbrauch und damit auch der Energieträger-Importbedarf vermindert, andererseits wird dieser Effekt wieder aufgehoben, wenn die ukrainische Wirtschaft in eine Wachstumsphase übergeht.

Der Handel mit Rüstungsgütern wird beendet

Die ukrainische Rüstungsindustrie, die im Staatskonzern »Ukrainische Rüstungsindustrie« (Ukroboronprom) zusammengefasst ist, beschäftigte 2013 in 130 Betrieben mehr als 120.000 Personen bei einem Umsatz von knapp zwei Milliarden US-Dollar. Rund 70 Prozent der produzierten Waffen, Geräte und Bauteile wurden exportiert, drei Viertel davon nach Asien und Afrika, ein Viertel nach Europa und in die GUS-Staaten.

Nachdem Präsident Petro Poroschenko im April 2014 die Kooperation bei Rüstungsgütern und im Juni auch die Ausfuhr von Dual-use-Gütern untersagt hatte, werden – zumindest offiziell – keine militärisch nutzbaren Produkte mehr nach Russland exportiert. Dadurch entfällt die Lieferung von Bauteilen für die älteren sowjetischen Interkontinentalraketen (SS18, SS-19, SS-25), für Hubschraubermotoren, die bisher von der ukrainischen Motor-Sitsch in Saporishshja geliefert worden waren, von Gasturbinen und Getrieben für Schiffe, die

von Sorja-Maschprojekt in Mykolajiw hergestellt wurden, von Feuerleitanlagen für Panzer und Flugzeuge sowie von ganzen Flugzeugen, darunter die großen Transportmaschinen des Flugzeugwerks Antonow bei Kiew.

Allerdings hatte Russland sich bereits teilweise aus der Rüstungskoooperation mit der Ukraine zurückgezogen. In Russland werden bereits das Boden–Luft-System S 400 und die Hubschrauber Ka-52 und Ka-60 produziert, deren Vorläufer noch in Gemeinschaftsprojekten mit der Ukraine entwickelt worden sind. Auch die moderne Interkontinentalrakete Topol-M und die U-Boot-Rakete Bulawa werden schon ohne Beteiligung des ukrainischen Konstruktionsbüros Juschnoje und der Fabrik Juschmasch (Dnipropetrowsk) hergestellt.

Präsident Putin hat den Spezialisten in der ukrainischen Rüstungsindustrie bereits neue Arbeitsplätze in Russland versprochen. Davon abgesehen werden in Russland große Anstrengungen unternommen, um die Importe von militärischen Erzeugnissen durch heimische Produkte zu ersetzen. Eine derartige Importsubstitution erfordert allerdings Zeit und Kosten: Putin sprach von zweieinhalb Jahren und einer halben Milliarde US-Dollar.

Bei konsequenter Durchsetzung des Ausfuhrverbots von militärischen und Dual-use-Gütern nach Russland verliert die ukrainische Rüstungsindustrie rund 20 Prozent ihrer Exporte. Gleichzeitig wird bei einem Importstopp von Komponenten aus Russland aber auch die Fähigkeit zur Produktion einer Reihe von Erzeugnissen, die für den Export in andere Länder bestimmt sind,

reduziert. Ob sich für die ukrainische Rüstungsindustrie neue Märkte im Westen eröffnen, wird die Zukunft zeigen. Schwerpunkte des Waffenexports dürften auch in Zukunft der Nahe Osten, Indien und China bleiben.

Ausblick

Da Russlands Rüstungsindustrie von der Regierung angehalten ist, Importe aus der Ukraine durch eigene Produkte zu ersetzen, bestehen keine Aussichten für die Wiederherstellung der früheren Kooperationsbeziehungen beider Länder auf dem Rüstungsgebiet. Die Zukunft des Gasimports der Ukraine aus Russland wird davon abhängen, ob die Pipelinepläne der ukrainischen Regierung realisiert werden können und ob westeuropäische Gaslieferanten bereit und in der Lage sind, an Gazproms Stelle zu treten.

Die Ukraine braucht auf dem Gebiet des Außenhandels keine »Wahl zwischen Ost und West« zu treffen, denn sie kann Freihandel sowohl mit den EU-Ländern als auch mit denen der eurasischen Zollunion und Wirtschaftsunion betreiben. Vision bleibt allerdings vorerst eine die Ukraine einschließende Freihandelszone von Lissabon bis Wladiwostok, die von Putin im November 2010 vorgeschlagen und im Oktober 2014 von Russlands Außenminister Lawrow erneut ins Gespräch gebracht worden ist. Sie wäre nur möglich, nachdem die EU und die eurasische Zollunion ihre jeweiligen Außenzölle angeglichen haben. Aber als Bestandteil einer Langfristkonzeption für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU, der Ukraine und Russland kommt sie in Betracht.

Über den Autor

Dr. Roland Götz hat sich am Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (BIOst) in Köln und an der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin mit der Sowjetwirtschaft und der Wirtschaft Russlands beschäftigt.

Lesetipps:

- Deutsche Beratergruppe: Freihandel mit »Ost und West« ist doch möglich! In: Newsletter 66/2014, <http://www.beratergruppe-ukraine.de/download/Newsletter/2014/Newsletter_66_Deutsche%20Beratergruppe.pdf?PHPSESSID=89247f7844605f64bbc9327b8b45548a>.
- German Advisory Group: Ukrainian exports to Russia. Sector and regional exposure. Berlin/Kyiv 2014, (= Technical Note 03/2014), <http://www.beratergruppe-ukraine.de/download/TN/TN_03_2014_en.pdf>.
- German Advisory Group: Ukrainian machine building. Strategic options and short term measures in view of trade disruptions with Russia. Berlin/Kyiv 2014, <http://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/PP_02_2014_en.pdf>.
- Ricardo Giucci: Wie wichtig ist das EU-Freihandelsabkommen für die Ukraine? Eine Einschätzung, in: Ukraine-Analysen 119/2013, S. 2–3, <<http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen119.pdf>>.
- Germany Trade and Invest: Lieferausfälle schaden Russland und der Ukraine gleichermaßen, 30.04.2014, <<http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=1003238.html>>.