

## Ukrainische Handelspolitik in Zeiten der internationalen Finanzkrise

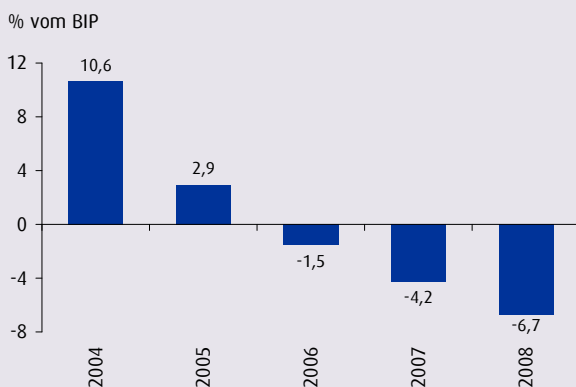
Mit der Ankunft der internationalen Finanzkrise in die Ukraine im September 2008 wurde schnell klar, dass das hohe Leistungsbilanzdefizit möglichst rasch abgebaut werden muss. Um dieses Ziel zu erreichen wurde u.a. der Wechselkurs flexibilisiert. Die damit verbundene Abwertung hat die Importe verteuert und die Wettbewerbsfähigkeit ukrainischer Firmen erhöht. Als Folge ist das Leistungsbilanzdefizit in den letzten Monaten deutlich zurückgegangen: Die makroökonomische Medizin ist bitter, sie wirkt aber.

Angesichts der eingeleiteten Anpassung sind protektionistische Maßnahmen nicht erforderlich. Unbeachtet dessen hat das Parlament ein Gesetz mit einer Anhebung der Importzölle um 13 Prozentpunkte beschlossen, welches nun vom Präsidenten unterschrieben wurde. Damit hat die Ukraine, ein traditionell offenes Land mit niedrigen Importzöllen, einen protektionistischen Kurs eingeschlagen, von welchem nur Partikularinteressen, nicht aber das Land als ganzes profitieren wird. Das Gesetz steht im Widerspruch zu WTO-Bestimmungen und zum IWF-Abkommen, eine Tatsache, die sich negativ auf die internationale Reputation der Ukraine als zuverlässiger Handelspartner auswirken könnte.

### Das Leistungsbilanzdefizit und seine Finanzierung

In den letzten Jahren hat sich der Leistungsbilanzsaldo der Ukraine kontinuierlich verschlechtert: Wurde 2004 noch ein hoher Überschuss von über 10% vom BIP verzeichnet, so stand dem 2008 ein Defizit von fast 7% vom BIP gegenüber. Diese Entwicklung wurde vor allem durch die Handelsbilanz bestimmt, insbesondere durch den starken Anstieg der Warenimporte.

Leistungsbilanzsaldo Ukraine 2004-2008



Quelle: Derzhkomstat, Nationalbank

Allerdings konnte bis etwa Mitte 2008 das Defizit durch Kapitalzuflüsse überfinanziert werden, d.h. die Währung stand trotz des Defizits unter Aufwertungsdruck. Mit dem Übergreifen der internationalen Finanzkrise auf die Ukraine ab September 2008 änderte sich das Bild allerdings rapide: Beginnend mit dem Einbruch der Metallpreise gingen die Exporterlöse stark zurück, was das Leistungsbilanzdefizit weiter verschärfte. Gleichzeitig versiegten die Kapitalzuflüsse, was erhebliche Probleme bei der Finanzierung des Defizits mit sich brachten. Zwingend erforderlich wurden nun Maßnahmen zur Reduktion des Leistungsbilanzdefizits.

### Makroökonomische Reaktion auf die Krise

Allgemein können zwei Ansätze zur Verringerung des Leistungsbilanzdefizits unterschieden werden: Durch Wechselkurs-, Geld- und Fiskalpolitik kann darauf hingearbeitet werden, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu reduzieren und damit die Importe zu bremsen. Gleichzeitig verbessert sich die Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie. Im Gegensatz dazu kann über die Handelspolitik direkt in den Güteraustausch eingegriffen und dadurch versucht werden, das Defizit zu verringern. In der Ukraine sind bisher nur Instrumente des ersten Ansatzes implementiert worden, so wie im IWF-Programm vorgesehen. Dies betrifft die Flexibilisierung des Wechselkurses (eine Abwertung hilft den Exporteuren bzw. begünstigt Importsubstitution), sowie eine strengere Kreditvergabe. Eine restriktivere Fiskalpolitik ist weiterhin in der Diskussion, aber noch nicht implementiert worden. Ein vorläufiges Zwischenfazit aus den Handelsdaten bestätigt die Wirksamkeit der gewählten Maßnahmen. Betrug das monatliche Handelsbilanzdefizit im Oktober 2008 noch 1,8 Mrd. USD, so ging es im Januar 2009 auf 0,6 Mrd. USD zurück. Für 2009 ist zu erwarten, dass das Leistungsbilanzdefizit praktisch verschwinden wird.

### Handelspolitische Reaktion auf die Krise

Die Ukraine hat im Rahmen des Stand-By-Kredits im Oktober 2008 ein Memorandum mit dem IWF unterzeichnet. In diesem Memorandum verpflichtet sich die Ukraine zur Implementierung einer Reihe von Maßnahmen, die dem Land mittelfristig zu erneuter ökonomischer Stabilität und Wachstum verhelfen sollen. Das Memorandum sieht allerdings keinerlei handelspolitische Maßnahmen vor. Im Gegenteil, es stellt klar, dass die bestehenden Einfuhrbeschränkungen nicht erhöht werden dürfen.

Diese Vorgabe steht im direkten Konflikt mit einer Reihe von unlängst verabschiedeten Gesetzen.

In dem entscheidenden Gesetz ist eine vorübergehende Anhebung der Importzölle um 13 Prozentpunkte vorgesehen. Diese Anhebung ist sehr signifikant angesichts des bisherigen durchschnittlichen Importzollsatzes von lediglich 6%. Ausgenommen von dieser, auf sechs bis 12 Monate ausgerichtete Maßnahme, sind nur „kritische“ Güter, die sich auf einer Negativ-Liste befinden. Nachdem das Gesetz am 23. Dezember 2008 vom Parlament verabschiedet worden war, verweigerte der Präsident am 14. Januar 2009 seine Zustimmung basierend u.a. auf dem Argument, dass das Gesetz weder der Vereinbarung mit dem IWF noch den WTO-Regeln entspräche. Das Parlament hat daraufhin ein leicht verändertes Gesetz verabschiedet, welches am 20. Februar 2009 vom Präsidenten unterschrieben wurde und am 5. März 2009 in Kraft treten soll.

#### **Einschätzung der handelspolitischen Maßnahmen**

Die ursprünglichen Bedenken des Präsidenten waren nicht unbegründet. Im Hinblick auf die WTO könnte die Ukraine versuchen, sich auf Artikel XII GATT 1994 zu berufen. Gemäß Artikel XII GATT 1994 kann ein WTO Mitglied zeitlich begrenzt zusätzliche Importbeschränkungen einrichten, wenn das Land sich in einer Zahlungsbilanzkrise befindet. Die Schwierigkeit innerhalb der WTO besteht darin festzustellen, ob ein Mitglied sich rechtens auf Artikel XII beruft. Die hierfür notwendigen statistischen Daten und deren Interpretation werden gemäß Artikel XV:2 GATT 1994 vom IWF bereitgestellt. Daher kommt dem IWF eine entscheidende Rolle bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit zu. Aufgrund der im Memorandum festgesetzten Auflagen muss bezweifelt werden, ob der Währungsfonds den Zustand der Zahlungsbilanz als derart kritisch einstuft, dass es der Ukraine erlauben würde, sich auf Artikel XII zu berufen.

Allerdings ist das Gesetz nicht nur aus Sicht einer möglichen Verletzung der Vereinbarungen mit IWF und WTO bedenklich. Wie oben erwähnt, ist für 2009 ein deutlicher Rückgang der Importe und damit des Handelsbilanzdefizits zu erwarten. Daher sollte grundsätzlich in Frage gestellt werden, ob ein solch drastisches Gesetz notwendig ist. Mit großer Wahrscheinlichkeit wird dieses Gesetz lediglich dazu dienen, Partikularinteressen über den angesetzten Zeitrahmen hinaus zu schützen – mit möglicherweise negativen Konsequenzen für die langfristige ökonomische Integration der Ukraine in die Weltwirtschaft. Auch im Hinblick auf ein mögliches Freihandelsabkommen mit der EU wird sich dieser protektionistische Schritt als wenig förderlich erweisen.

#### **Fazit**

Die Ukraine ist eine sehr offene Volkswirtschaft. In 2008 betrug die Importe 50% vom BIP, eine sehr hohe Zahl im internationalen Vergleich. Diese Offenheit kann durch eine liberale Handelspolitik erklärt werden: Der durchschnittliche Importzollsatz betrug bisher lediglich ca. 6% und die Ukraine ist seit Mai 2008 Mitglied der WTO. Diese Offenheit hat zweifellos zum bemerkenswerten Wachstum in den vergangenen Jahren und zur internationalen Bedeutung der Ukraine beigetragen.

Vor diesen Hintergrund sind die gegenwärtigen protektionistischen Tendenzen sehr kritisch zu beurteilen. Erstens ist die beschlossene Anhebung der Importzölle für die Verringerung des Leistungsbilanzdefizits nicht erforderlich. Zweitens kann dieser protektionistische Schritt Gegenmaßnahmen von den Handelspartnern verursachen, wodurch die Exportwirtschaft in der Ukraine leiden kann. Drittens könnten mit dieser Maßnahme hohe und langfristige volkswirtschaftliche Kosten verbunden sein. Die internationale Erfahrung zeigt eindeutig, dass Protektionismus in erster Linie einzelnen Akteuren, nicht aber den Ländern insgesamt dient. Darüber hinaus könnte diese unilaterale Entscheidung die internationale Reputation der Ukraine schmälern, in einer Zeit wo die Ukraine stark auf die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft angewiesen ist. Die Ukraine ist im eigenen Interesse gut beraten, vom eingeschlagenen protektionistischen Kurs abzurücken und zu der bisher praktizierten liberalen Handelspolitik zurück zu kehren.

#### **Autoren**

Dr. Ricardo Giucci; giucci@berlin-economics.com  
Christian Helmers; christian.helmers@wolfson.ox.ac.uk  
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 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