

## Kann Freihandel Russland zähmen?

Autor: Christian Bluth<sup>1</sup>

Stand: 7.12.2016

### Inhaltsverzeichnis:

#### A. Einleitung

#### B. Was würde ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und der EAWU bringen?

##### I. Wirtschaftliche Effekte

1. Wachstumspotential
2. Realeinkommen

##### II. Mögliche politische Effekte

1. Handelskooperationen Beschleunigung des Minsk Prozesses?
2. Gemeinsamer Handelsraum von EU und EAWU

#### C. Steht eine neue Entspannungspolitik bevor?

##### I. Keine dauerhafte Isolation Russlands möglich

##### II. Entspannung durch die Wahl Trumps?

##### III. Annäherung, wenn Francois Fillon französischer Präsident werden sollte

#### D. Zähmung durch Einbindung?

#### A. Einleitung

Bei seinem Staatsbesuch in Deutschland 2011 forderte Präsident Putin zum ersten Mal "Freihandel von Lissabon bis Wladiwostok", einen gemeinsamen Handelsraum der EU und der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU). Diese Forderung wurde – auch nach Einführung der Sanktionen – von

---

Zitierweise: Bluth C., Kann Freihandel Russland zähmen? O/L-3-2016,  
[http://www.ostinstitut.de/documents/Bluth\\_Kann\\_Freihandel\\_Russland\\_zhmen\\_OL\\_3\\_2016.pdf](http://www.ostinstitut.de/documents/Bluth_Kann_Freihandel_Russland_zhmen_OL_3_2016.pdf).

<sup>1</sup> Dr. Christian Bluth, Bartelsmann Stiftung, Gütersloh.

russischer Seite wiederholt. Eine Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung hat die wirtschaftlichen Effekte einer solchen Freihandelskooperation quantifiziert und zeigt deutlich, warum die russische Regierung die Pläne weiterhin verfolgt: Die Wachstumseffekte für Russland insbesondere, aber auch einige andere Länder der EAWU und der GUS (falls einbezogen) wären beträchtlich.<sup>2</sup> Die Bertelsmann Stiftung verspricht sich von einer solchen Handelskooperation jedoch nicht nur positive Impulse für die Wirtschaft, sondern auch für die politischen Beziehungen zwischen der EU und Russland.<sup>3</sup> Dieser Artikel untersucht, welche Anreize eine Handelsstrategie bieten müsste, um mehr Kooperation und weniger Konfrontation zwischen der EU und Russland zu erreichen.

## **B. Was würde ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und der EAWU bringen?**

### **I. Wirtschaftliche Effekte**

Die wirtschaftlichen Auswirkungen eines intensivierten Handels zwischen der EU und der eurasischen Region wurden von Felbermayr (2016) umfassend analysiert. Die Berechnungen des Autors stützen sich auf das Jahr 2011, d.h. sie beziehen sich auf Datenreihen vor der Verhängung von wirtschaftlichen Sanktionen gegen Russland. Daher sind die erwarteten, hier beschriebenen Auswirkungen eher konservative Schätzungen, die eher geringer ausfallen, als das bei einer gegenwärtigen Einrichtung einer Freihandelszone zu erwarten wäre. Es wurden verschiedene Szenarien berechnet. In geografischer Hinsicht befasste sich die erste Fallstudie mit einer Freihandelszone zwischen der EAWU und der EU, die jedoch anschließend auf mehr GUS-Staaten und andere Länder in der Einflußsphäre der ehemaligen Sowjetunion ausgedehnt wurde. Generell wurden eine „tiefe“ und eine „flache“ Version eines Handelsabkommens berechnet, um dem Leser einen Eindruck von der potenziellen Ober- und Untergrenze der erwarteten Effekte zu vermitteln.

#### **1. Wachstumspotential**

Das erwartete Wachstumspotenzial einer Freihandelszone zwischen der EAWU und der EU ist beträchtlich. Im Falle eines tiefen (umfassenden, „tiefen“) Abkommens nähmen die Exporte Russlands in die EU gegenüber 2011 um ca. 32 Prozent zu, die Exporte Armeniens um über 80 Prozent, und die Exporte Weißrusslands und Kirgistans verdoppelten sich. Aber auch die EU würde profitieren: Ihre Gesamtexporte in die Staaten der EAWU stiegen um ca. 60 Prozent, wobei das Wachstumspotenzial in der Slowakei, in Finnland und in Polen am größten ist. Deutsche Exporte nähmen um etwa 59 Prozent zu. Für den Fall, dass die potenzielle Freihandelszone aus mehr als nur

---

<sup>2</sup> Felbermayr et al. (2016). Freihandel von Lissabon bis Wladiwostok: Wem nutzt, wem schadet ein eurasisches Freihandelsabkommen? Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

<sup>3</sup> Bluth (2016). Eine Freihandelszone von Lissabon bis Wladiwostok. Ein Mittel für Frieden und Wohlstand: Die Effekte einer Freihandelszone zwischen der EU und der Eurasischen Region. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

den EAWU-Staaten besteht und auch einige Länder aus dem Einflussbereich der ehemaligen Sowjetunion umfasst, wären die positiven Auswirkungen noch stärker.

## 2. Realeinkommen

Was das Pro-Kopf-Einkommen betrifft, so würde ein tiefes EAWU-EU-Handelsabkommen das jährliche Realeinkommen Russlands um 3,1 Prozent bzw. 34 Milliarden Euro erhöhen. Der Nutzen für Weißrussland wäre mit einem Einkommensanstieg um 4,9 Prozent sogar noch höher, und die Wachstumseffekte in den anderen Staaten der EAWU wären ebenfalls positiv und von einem erheblichen Ausmaß. Sollten andere GUS-Staaten nicht Teil eines solchen Handelsabkommens sein, hätte eine Handelsvereinbarung zwischen der EAWU und der EU wegen der handelsablenkenden Effekte leicht negative Folgen für diese Länder. In Europa könnten die baltischen Staaten die höchsten Zuwachsraten erwarten: Ihr Pro-Kopf-Einkommen würde um 1,2 bis 1,9 Prozent zunehmen, was einem Betrag von bis zu 200 Euro pro Person entspricht. Die EU insgesamt würde ihr Realeinkommen um ca. 30 Milliarden Euro steigern. Deutschland liegt im Vergleich mit anderen EU-Ländern im Mittelfeld, könnte aber mit einem Pro-Kopf-Anstieg von bis zu 90 Euro rechnen. Selbst ein flaches Handelsabkommen würde immer noch deutlich positive Effekte erzielen.

## II. Mögliche politische Effekte

Doch die positiven Effekte wären nicht nur rein wirtschaftlicher Natur. Mindestens drei positive politische Entwicklungen wären in der Folge einer verstärkten Handelskooperation zu erwarten: Eine Beschleunigung des Minsk Prozesses, ein Abbau des Konfliktpotenzials zwischen der EU und Russland sowie eine Verbesserung der Souveränität der EAWU-Mitgliedsstaaten.

### 1. Handelskooperationen Beschleunigung des Minsk Prozesses?

Im Frühjahr 2016 stellten bereits mehrere Politiker aus EU-Staaten, insbesondere aus Deutschland und Italien, in Aussicht, dass eine Beschleunigung des Minsk Prozesses nicht nur eine Aufhebung der Sanktionen, sondern auch weitere Handelskooperationen möglich machen könnte.<sup>4</sup> Wenn deutlich würde, dass es nicht nur eine Beschleunigung des Minsk-Prozesses und eine Aufhebung der Sanktionen miteinander verknüpft würden, sondern auf diesen Schritt weitere Schritte zu einer neuen Kooperation und Partnerschaft folgen würden, hätte der Minsk-Prozess eine größere Chance auf Erfolg. Gegenwärtig ist es für Russland hilfreich, einen Konflikt in der Ukraine aufrecht zu erhalten, um eine NATO oder EU-Mitgliedschaft der Ukraine verhindern zu können. Eine Reduzierung der Konfrontation mit Russland würde zumindest ein verstärktes Einfrieren des Konfliktes möglich machen, da durch eine zunehmende Kooperation deutlich würde, dass sich die Handels- und Sicherheitsstrategie der EU nicht gegen Russland richtet.

---

<sup>4</sup> Beispielsweise: Merkel: Russland-Sanktionen enden bei Minsk-Erfüllung sofort. Der Standard, 03.03.2016.

## 2. Gemeinsamer Handelsraum von EU und EAWU

Ein zentraler Punkt an dem sich der Ukraine-Konflikt entzündete, ist das Handelsassoziiierungsabkommen zwischen der Ukraine und der EU gewesen. Eine Teilhabe am EU-Wirtschaftsraum durch ein Deep and Comprehensive Free Trade Agreement (DCFTA) ist mit einer Mitgliedschaft in der EAWU nicht kompatibel. Die Ukraine ist das prominenteste Beispiel, aber auch Armenien oder Belarus zeigen Interesse an einer verstärkten Handelskooperation mit der EU, scheuen jedoch einen Konflikt mit Russland. Ein gemeinsamer Handelsraum von EU und EAWU würde den Antagonismus zwischen beiden Handelspolitiken aufheben und damit erhebliches Konfliktpotenzial zwischen Russland und der EU entschärfen. Russland sieht die östliche Nachbarschaftspolitik der EU als Teil einer bedrohlichen Einkreisungsstrategie, die sowohl russische Sicherheits- als auch Handelsinteressen gefährdet. Um dieses Konfliktpotenzial zu entschärfen, ist es wichtig, Russland in die EU-Ostpolitik miteinzubeziehen. Wären die Länder der Region nicht mehr gezwungen sich zwischen einer Bindung an Russland oder die EU zu entscheiden, würde es die Zahl und die Intensität der möglichen Konflikte deutlich verringern. Insbesondere die kleineren Länder würden dadurch nicht nur Wohlstands- sondern auch Sicherheitsgewinne erzielen.

Den kleineren Mitgliedsstaaten der EAWU böten sich aber auch weitere Vorteile durch eine Kooperation zwischen der EAWU und der EU. Bevor eine verstärkte Kooperation in der Praxis sollte die EU darauf bestehen, dass sich die Governance-Strukturen der EAWU sowie die Implementierungspraxis gemeinsamer Regeln verbessern. Die de facto Dominanz Russlands innerhalb der EAWU könnte so eingeehrt werden. Eine größere Gleichberechtigung unter den EAWU-Mitgliedern wäre eine notwendige Bedingung, genauso wie die Notwendigkeit Beschlüsse auf EAWU-Ebene auch zeitnah in nationales Recht zu übertragen. Die Souveränität der kleineren EAWU-Mitglieder würde dadurch gestärkt. Durch eine geschickte Verhandlungsstrategie – die im letzten Abschnitt näher skizziert wird - könnte die EU diese Ziele verfolgen und die möglichen wirtschaftlichen Gewinne als Hebel nutzen.

## C. Steht eine neue Entspannungspolitik bevor?

### I. Keine dauerhafte Isolation Russlands möglich

Es ist absehbar, dass die Isolation Russlands in naher Zukunft nicht aufrechterhalten werden kann. Bereits nach der Einführung des Sanktionsregimes durch die EU hat sich Russland verstärkt China als Partner zugewandt. Der Handel zwischen beiden Mächten nimmt zu, und es ist sogar angedacht worden die EAWU mit Chinas New Silk Road Initiative zu verbinden. Für die EU ist dies aus geopolitischer aber auch aus energiepolitischer Sicht Grund zur Vorsicht. Die EU bezieht noch immer

29% ihrer Ölimporte aus Russland und auch für Gas ist Russland der größte Importeur.<sup>5</sup> Sollte Russland in Zukunft einen größeren Anteil seiner Produktion nach China verkaufen, würden sich die Ölimporte für europäische Unternehmen verteuern. Zudem würde auch die russische Abhängigkeit vom Abnehmer EU sinken.

## II. Entspannung durch die Wahl Trumps?

Wichtiger noch als die Annäherung zwischen China und Russland könnte eine Entspannung zwischen Russland und den USA unter dem zukünftigen Präsidenten Trump sein. Trump hat aus seinen Sympathien für Putin keinen Hehl gemacht.<sup>6</sup> Zudem hat er die Sicherheitsgarantien der USA für einige NATO-Mitglieder in Frage gestellt.<sup>7</sup> Sollten die USA eine neue Phase der Entspannung mit Russland beginnen, wäre es fraglich, ob die EU alleine das Sanktionsregime gegen Russland aufrechterhalten würde. Falls sie sich dazu entschliesse, wäre dies – insbesondere ohne verlässliche sicherheitspolitische Garantien der USA – eine riskante Strategie, die die Konfrontation mit Russland weiter befördern würde, anstatt sie abzumildern.

## III. Annäherung, wenn Francois Fillon französischer Präsident werden sollte

Aber auch innerhalb der EU könnten die Kräfte, die sich für eine Entspannung mit Russland einsetzen an Einfluss gewinnen. Die deutsche Regierung hat schon in der Vergangenheit in Aussicht gestellt, dass sie sich eine verstärkte Kooperation mit Russland vorstellen kann, sollte der Minsk Prozess erfolgreicher verlaufen. Sollte Francois Fillon bei den französischen Präsidentschaftswahlen erfolgreich sein, so ist zu erwarten, dass auch er einer Entspannung der Beziehungen offen gegenüber stünde.

Auch Russland sendet wiederholt Signale aus, dass eine Entspannung der Konfrontation denkbar wäre. In seiner Rede an die Nation Anfang Dezember 2016 sagte Putin „Russland braucht Freunde“.<sup>8</sup> Auch Außenminister Lawrow wiederholte die Idee einer Freihandelszone von Lissabon bis Wladiwostok.<sup>9</sup> Zudem ist Russland auf positive wirtschaftliche Impulse angewiesen. Zwar erholt sich die Wirtschaft langsam, das Defizit das der weiterhin moderate Ölpreis in den Haushalt gerissen hat, ist jedoch weiterhin groß und der Reservefond wird im Laufe des Jahres 2017 auslaufen.<sup>10</sup> Verstärkter Handel und Investitionen könnten der russischen Wirtschaft eine neue Dynamik geben.

---

<sup>5</sup> Quelle: Eurostat.

<sup>6</sup> Russian President Vladimir Putin looks to „normalize“ ties with the United States, Trump. Deutsche Welle (21.11.2016).

<sup>7</sup> Facing Putin and Trump, NATO and EU renew their vows. Deutsche Welle (06.12.2016).

<sup>8</sup> Der Kreml auf der Suche nach Freunden. Tagesschau.de (01.12.2016).

<sup>9</sup> EU-EEU Free Trade Could Make Kiev Implement Minsk Deal. Sputnik News (08.11.2016).

<sup>10</sup> Russia Budget Deficit Hit Hard By Oil Prices. International Business Times. (05.07.2016).

## D. Zähmung durch Einbindung?

Es ergibt sich also eine Situation, in der die EU ein besonderes Interesse an einer Entspannung ihres Verhältnisses mit Russland hat und gleichzeitig Russland für wirtschaftliche Anreize empfänglich ist. Durch eine clevere Verhandlungsstrategie könnte es gelingen, dass EU-Russland Verhältnis neu zu definieren und die Konfliktpunkte der Vergangenheit zu umgehen.

Ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und der EAWU ist derzeit politisch und technisch nicht machbar. Nicht alle Mitglieder der EAWU sind auch WTO Mitglieder, was Freihandelsabkommen de facto unmöglich macht. Außerdem gibt es sowohl in Russland als auch anderen EAWU-Mitgliedern einen Verzug in der Umsetzung von Handelsregulierungen.<sup>11</sup> Dennoch wäre es sinnvoll ein Fernziel der wirtschaftlichen Kooperation zu verhandeln und einzelne Schritte in diese Richtung festzulegen.

Solche einzelnen Schritte könnten bestimmte Aufgaben von beiden Seiten verlangen, nach deren Umsetzung ein weiterer Schritt in Angriff genommen werden könnte. Beispielsweise könnte ein erster Schritt sein, dass sich beide Seiten verpflichten, ihren Einfluss geltend zu machen, um dem Minsk Prozess zu einem Erfolg zu verhelfen. In diesem Zuge könnte auch eine Aufhebung der Sanktionen in Aussicht gestellt werden. Weitere Schritte könnten die Umsetzung von technischen Handelsregulierungen und eine Stärkung der EAWU-Governance beinhalten, denen bestimmte Handelserleichterungen (Reduzierung von Zöllen und Nicht-Tarifären Handelshemmnissen) entgegenstünden. Durch eine solche Sequenzierung einer Handelskooperation blieben die wirtschaftlichen Anreize für eine stärkere Kooperation bis zum Ende bestehen, eine Nichterfüllung von Obligationen würde einen Stopp oder zumindest eine Verlangsamung des Prozesses bedeuten. So würde sichergestellt, dass eine Kontrolle über den Kooperationsprozess erhalten bleibt, was sich in der Vergangenheit als Problemquelle – beispielsweise nach dem WTO-Beitritt Russlands – erwiesen hat.

Die gegenwärtigen Spannungen zwischen der EU und Russland gefährden die Sicherheitslage in Europa und nützen niemandem. Eine verstärkte Kooperation in Handelsfragen ist ein gangbarer Weg, um eine Entspannung herbeizuführen und Konfliktquellen zu eliminieren. Den russischen Vorschlag einer Freihandelszone von Lissabon bis Wladiwostok als Fernziel aufzugreifen, ermöglicht der EU dieses Ziel nicht nur als Mittel der Entspannung sondern auch als Hebel für wünschenswerte normative Entwicklungen zu nutzen. Dies erfordert allerdings eine clevere Verhandlungsstrategie. Das sich öffnende Handlungsfenster sollte jedoch nicht ungenutzt gelassen werden.

Russland verfolgt seit langem das Ziel einer Freihandelszone zwischen der EU und der EUWU. Dieser Aufsatz untersucht, wie eine verstärkte Handelskooperation genutzt werden könnte, um Russland zu

---

<sup>11</sup> Solanko (2016). Opening Up or Closing the Door for Foreign Trade – Russia and China compared. Bank of Finland Policy Brief No. 8.

einer weniger aggressiven Außenpolitik zu bewegen. Hierbei ist die Sequenzierung von Handelserleichterungen und ihre Koppelung an die Erfüllung von Zusagen von zentraler Bedeutung.

©Ostinstitut Wismar, 2016  
Alle Rechte vorbehalten  
Der Beitrag gibt die Auffassung des Autors wieder

Redaktion:  
Prof. Dr. Otto Luchterhandt,  
Dimitri Olejnik,  
Dr. Hans-Joachim Schramm  
Prof. Dr. Andreas Steininger

Ostinstitut Wismar  
Philipp-Müller-Straße 14  
23966 Wismar  
Tel +49 3841 753 75 17  
Fax +49 3841 753 71 31  
office@ostinstitut.de  
www.ostinstitut.de

ISSN: 2366-2751