

**Ausgabe Nr. 32**  
**August 2017**

## **Das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Georgien: Auswirkungen auf Agrarhandel und Wohlfahrt**

**Ulrich Koester**

Die EU hat neue Abkommen mit der Ukraine, Moldawien und Georgien in Form der sogenannten Vertieften und Umfassenden Freihandelszone (DCFTA) unterzeichnet. Dieser Policy Brief konzentriert sich nur auf Georgien, um die zugrundeliegenden Annahmen bei der Wirkungsanalyse zu veranschaulichen. Da das Abkommen mit Georgien erst im September 2016 in Kraft trat, wird eine Schätzung der quantifizierten Auswirkungen noch einige Zeit auf sich warten lassen. Dieser Policy Brief analysiert einen wichtigen Bestandteil des Abkommens, nämlich das Freihandelsabkommen für Agrarprodukte. Es ist vorgesehen, dass in Zukunft vollständig auf Zölle verzichtet werden soll; bisher führt allerdings nur Georgien zollfrei aus der EU ein. Die EU hat nur die von der Welthandelsorganisation (WTO) begrenzten Sätze reduziert und wendet darüber hinaus noch das sogenannte Einfuhrpreissystem und sogar Quoten für Knoblauchimporte an. Die Auswirkungen auf den Handel könnten unter Umständen bedeutsam sein, da die EU Agrarimporte noch immer sehr stark schützt und Georgien den Lebensstandard jener 50 Prozent seiner Bevölkerung verbessern könnte, die noch immer hauptsächlich von der Landwirtschaft leben. Die Ergebnisse zeigen, dass Georgien insgesamt profitieren könnte, wenn Händler in Georgien ansässig sind. Dabei resultiert der Gewinn nicht nur aus regionaler Umleitung georgischer Exporte, sondern auch aus Exporten georgischer Produkte, bei denen Georgien in einer Importsituation ist. Diese zusätzlichen Exporte in die EU können durch zusätzliche Importe vom Weltmarkt ersetzt werden.

### **Einführung**

Im September 2014 wurde die sogenannte Vertiefte und Umfassende Freihandelszone (DCFTA) zwischen der EU und Georgien beschlossen, so dass beide Partner im Rahmen der festgelegten Bestimmungen Handel treiben können. Ziel ist die schrittweise Integration der Volkswirtschaft Georgiens in die europäische Wirtschaft. Dieser Policy Brief analysiert die Bedeutung der Form der Implementierung des Abkommens für die Wirkungen in den begünstigten Ländern.

Dieser Beitrag wurde durch die weit verbreitete Ansicht angeregt, dass Handelspräferenzen eine Annäherung an eine Situation bei Freihandel bedeuten. Überdies soll der Freihandel zur Integration

der Volkswirtschaften beitragen und so zumindest für die präferierten Länder zu höherer Wohlfahrt führen. Ein Expertenteam hat bereits hohe Wohlfahrtseffekte für die präferierten Länder errechnet (Movohab und Shportyk, 2016). Im Jahr 2012 hat ein weiteres Team versucht, die Auswirkungen für Georgien und Moldawien zu bewerten (Ecorys, 2012). Allerdings wurden in diesen Studien alternative Methoden zur Quantifizierung der Auswirkungen des Abkommens nicht erörtert. Überdies wurde die Bedeutung der Art der Umsetzung des Abkommens für dessen Auswirkungen nicht berücksichtigt. Ein Ziel des Policy Briefs besteht darin aufzuzeigen, dass die Auswirkungen dieses Abkommens von dem vorhandenen und zukünftig ausgewählten institutionellen Rahmen abhängen.

**Tabelle 1:** Einfuhrzölle der EU und Georgiens vor dem Abkommen sowie mit dem Abkommen, in Prozent angegeben

A. Alle Produkte (einfacher Durchschnitt)			B. Agrarprodukte (einfacher Durchschnitt)		
	2013	2015		2013	2015
Georgien	0,6	0	Georgien	12,0	0
EU	6,5	0,0	EU	14,4	0 mit Ausnahmen

Quelle: WITS Datenbank.

Daher müssen die Methoden zur Bewertung der Auswirkungen unter Berücksichtigung des institutionellen Rahmens mit dem institutionellen Rahmen, einschließlich spezifischer unterstützender Richtlinien, erfolgen. Diesbezüglich soll aufgezeigt werden, dass die direkten Auswirkungen spezifischer Abkommen unter Umständen nur einige inländische oder internationale Unternehmen, aber nicht die Gesellschaft insgesamt begünstigen. Allerdings könnten die durch unterstützende Politiken geförderten dynamischen Effekte wiederum auch zu Wohlfahrtseffekten für die gesamte Volkswirtschaft führen.

### Der Inhalt des Abkommens

Das Freihandelsabkommen zwischen der EU und Georgien wird als Vertiefte und Umfassende Freihandelszone (DCFTA) bezeichnet. Bereits der Name deutet an, dass Georgien allmählich in den europäischen Markt integriert werden soll. Daher beinhaltet das Abkommen viel mehr als die Liberalisierung des Agrarhandels. Trotzdem konzentrieren wir uns auf diese Änderung der Politik, da der Agrarsektor in Georgien noch immer der wichtigste Sektor für die Beschäftigung insgesamt ist. Artikel 26, „Beseitigung von Einfuhrzöllen“ des Assoziierungsabkommens hat folgenden Wortlaut: „Die Vertragsparteien beseitigen ab dem Datum des Inkrafttretens dieses Abkommens alle Zölle auf Ursprungswaren der anderen Vertragspartei mit den in den Absätzen 2 und 3 dieses Artikels vorgesehenen Ausnahmen und unbeschadet des Absatzes 4 dieses Artikels“ (EU, 2014). Dieses Abkommen ist am 1. Juli 2016 in Kraft getreten.

Die Forderung nach Handelspräferenzen resultiert nur aus dem Handelsprotektionismus des Präferenz gewährenden Landes. Somit sind Handelspräferenzen ein Ergebnis des Protektionismus. Daher kann die Reduzierung des Protektionismus für ausgewählte Länder in diesen Ländern positive Effekte nach sich ziehen; die ursprünglichen Handelsströme aus Georgien in die EU waren aufgrund des höheren Schutzes für Agrarprodukte in der EU begrenzt. Der EU-Schutz für Agrarprodukte ist dabei erheblich höher als für Nicht-Agrarprodukte (ca. 4,4 Prozent für Nicht-Agrarprodukte und 14,4 Prozent für Agrarprodukte). Daher kann eine Abschaffung der EU-Einfuhrzölle für Importe aus Georgien durchaus positive Auswirkungen auf Handel und Wohlfahrt in Georgien haben.

Allerdings wäre es irreführend, die Auswirkungen der Freihandelsgemeinschaft auf die Wohlfahrt der beteiligten Länder nur auf der Grundlage von

Handelsinformationen zu bewerten. Der Handel wird nicht durch Länder ausgeführt - sondern durch Händler. Diese Händler können in anderen Ländern ansässig sein, als in dem exportierenden Land. Überdies haben Händler keine Anreize und können kaum gezwungen werden, die aufgrund der Freihandelsvereinbarung erzielten Gewinne abzugeben.

Um die Auswirkungen von Präferenzvereinbarungen auf die Veränderung der Handelsströme, die Höhe des Einkommens, dessen Verteilung sowie die Wohlfahrt zu bewerten, verwenden wir eine partielle Marktanalyse unter Berücksichtigung der Unterschiede im Handelsprotektionismus für die einzelnen Produkte sowie der spezifischen Marktsituation für diese Produkte in der EU und in Georgien. Gemäß der traditionellen Handelstheorie wenden wir dazu im ersten Schritt eine komparativ-statische Analyse an. Dabei besteht das Grundprinzip für diese Annahmen darin, die Auswirkungen abgeschaffter Zölle auf die induzierten Handelsströme zu klären.<sup>1</sup> Allerdings wird das Freihandelsabkommen nicht nur direkte Auswirkungen haben. Die direkten Auswirkungen können durch mittelbare Effekte aufgrund von Änderungen in der Innenpolitik noch erheblich gesteigert werden.

### Das Handelspotential Georgiens für Produkte mit einem exportfähigen Überschuss in der EU

1. Erzeugt ein Land einen Exportüberschuss und werden die inländischen Erzeuger nur durch Einfuhrzölle geschützt, sind diese Zölle redundant. Der entsprechende Inlandspreis ist gleich den FOB Paritätspreisen. Tatsächlich entspricht dies bei einigen auf den Weltmarkt exportierten EU Produkten der Realität. Daher wird eine Absenkung der EU-Zölle für Importe aus Georgien keine Auswirkungen auf diese Gruppe von Produkten haben. Georgien wiederum wird für diese Produkte in der EU keine höheren Preise erzielen. Dabei sollte beachtet werden, dass diese Produktgruppe Produkte beinhaltet, die im Hinblick auf die Zeit, den Ort sowie jegliche anderen Attribute, durch die sich die Produkte zu einem gegebenen Zeitpunkt vom Standpunkt der Verbraucher aus betrachtet unterscheiden, eng definiert werden.

2. Natürlich trifft diese Schlussfolgerung auch auf die EU zu. Exportiert Georgien das betreffende Produkt, sind für die Binnenpreise FOB Paritätspreise

<sup>1</sup> Georgien ist Gesamt Nettoimporteur von Lebensmitteln (um 30 Prozent der Inlandsproduktion); die EU ist zwar bei Lebensmitteln Gesamt Nettoexporteur, allerdings bei einigen Lebensmitteln Nettoimporteur bzw. saisonaler Importeur.

maßgeblich. Demzufolge öffnet die Freihandelsvereinbarung hier nicht die Tür für Importe aus der EU, da die EU nur Zuwächse erzielen kann, wenn die FOB Preise nach Georgien höher als in andere Länder sind.

3. Ein interessanter Fall betrifft eine Situation, in der Georgien das betreffende betrachtete Produkt in andere Zielorte als die EU exportiert und die EU dieses Produkt importiert. Eine Senkung der Zölle führt in diesem Fall zu einer Umleitung der georgischen Exporte. Die Händler erzielen aus dem Handel mit der EU einen Gewinn. Da Georgien höchstwahrscheinlich nicht in der Lage sein wird, die gesamte Exportlücke der EU zu decken und die EU wahrscheinlich auch weiterhin aus Ländern ohne Handelspräferenzen importieren muss, wird der EU-Preis nicht durch zusätzliche Importe aus Georgien beeinflusst. Desgleichen wird der Preis in Georgien nicht ansteigen, da es nur zu einer Umleitung der Exportströme kommt.

### **Handelspotential bei Import des betreffenden Produktes durch beide Parteien**

Der interessanteste Fall betrifft die Situation, in der beide Parteien importieren und die Binnenpreise daher gleich den Preisen CIF frei Grenze, zuzüglich Zöllen sind. Da die Zölle in der EU höher als in Georgien sind, kann eine Abschaffung der Zölle zu einem rentablen Handel von Georgien in die EU führen. Die Binnenpreise in der EU werden nicht beeinflusst, solange die EU weiterhin auch aus Ländern importieren muss, die keine Handelspräferenzen genießen. Überdies können die Preise in Georgien auch unverändert bleiben, da Georgien für Exporte in die EU einen Herkunftsnachweis vorlegen muss. Damit müssen zusätzliche Exporte in die EU durch zusätzliche Importe Georgiens vom Weltmarkt ausgeglichen werden. Demzufolge werden die Zollerlöse Georgiens steigen. Die Auswirkungen auf die Zollerlöse in der EU sind demgegenüber gegenläufig; die EU muss zollfrei aus Georgien importieren und reduziert die Importe aus Drittländern um die entsprechende Menge. Dabei ist aufgrund des positiven Unterschieds der Zollsätze zwischen den beiden Parteien der Verlust an EU-Zollerlösen größer als der Gewinn an Zollerlösen in Georgien. Daher wird das Abkommen zu einer Verschiebung von Einkommen von der EU zu Händlern führen, die Exporte von Georgien in die EU handeln. Natürlich können diese Händler wiederum Georgier oder ausländischer Herkunft, einschließlich internationaler Unternehmen, sein. Somit ist keineswegs sicher, dass die georgische Gesellschaft aus diesem zusätzlichen Handel einen direkten Gewinn erzielen wird. Allerdings gibt es einen eindeutigen Gewinn für Georgien: Die Zollerlöse steigen, da das exportierte Volumen in die EU durch Importe aus Drittstaaten ausgeglichen wird. Damit steigt die Wohlfahrt in Georgien in gewissem Maße, selbst wenn die Handelsunternehmen den Gewinn aus dem zusätzlichen Handel ins Ausland transferieren. Da entstehende Verluste der EU an Zollerlösen erheblich höher sind als der Gewinn

Georgiens, tragen die Effekte nicht zu einer effizienten Transferpolitik bei. Es gibt bessere Alternativen zur Unterstützung des Anpassungsprozesses, mit dem sich Georgien auf eine EU Mitgliedschaft vorbereiten könnte.

### **Politische Strategien zur Anpassung der georgischen Volkswirtschaft an die neuen Handelsbedingungen: Fokus auf dynamische Effekte**

Trotz der oben erwähnten Bedenken kann die DCFTA in Georgien zu signifikanten positiven Effekten beitragen. Das Freihandelsabkommen trägt selbst kurzfristig zu höheren Zollerlösen bei, macht öffentliche Gelder für die Förderung weiterer wirtschaftlicher Reformen verfügbar und unterstützt so die landwirtschaftliche Produktion sowie den Agrarhandel. Darüber hinaus verbessert die Offenheit des Landes die interne Anpassung und fördert sowohl das landwirtschaftliche als auch das Gesamtwachstum.

1. Georgien ist nicht das einzige Land, das von besonderen Handelspräferenzen profitiert hat. Daher empfehlen wir die Untersuchung der in anderen Ländern gemachten Erfahrungen, denen es äußerst erfolgreich gelungen ist, das Wachstum im Agrarsektor zu steigern. Zu den Ländern mit herausragenden Erfahrungen gehören Brasilien, die Türkei, Serbien (beim Handel mit Himbeeren) und Kenia (im Blumenhandel). Organisierte Reisen in diese Länder für Unternehmer und politische Entscheidungsträger können wichtige Erkenntnisse vermitteln und zu neuen Ideen führen.
2. Die Vorteile aus Handelsabkommen hängen im Wesentlichen von der Veränderungsbereitschaft und -fähigkeit der beteiligten Parteien ab. Bessere Bildung und die Eröffnung wirtschaftlicher Alternativen mindern dabei traditionelle Beschränkungen.
3. Die aus dem Handelsabkommen erwachsenden Vorteile könnten dadurch gesteigert werden, dass eine Market Intelligence Unit in- und ausländische Akteure über neue Handelsmöglichkeiten informiert. Auch die Verbesserung der Ausbildung und das Angebot spezifischer Seminare und Informationen zu EU Märkten, einschließlich der Marktregulierung, könnten hilfreich sein.
4. Im Jahr 2014 machte die gesäte Fläche in Georgien nur 45,4 Prozent der entsprechenden Fläche im Jahr 1990 aus. Diesbezüglich besteht die Hypothese, dass dies hauptsächlich auf unsichere Eigentumsrechte zurückzuführen ist. Durch die Durchsetzung von Eigentumsrechten könnte die Regierung Georgiens auch zum Wachstum im Agrarsektor beitragen.
5. Durch die durchschnittliche Betriebsgröße in Georgien wird die Marktintegration der vielen kleinen landwirtschaftlichen Betriebe begrenzt. Einige gute Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass die Einrichtung regionaler Märkte oder Sammelstellen ebenfalls zur Marktintegration landwirtschaftlicher Betriebe beiträgt.

6. Grenzüberschreitende Transaktionskosten können gesenkt werden. Dazu hat Georgien sein befähigendes Binnenumfeld sowie grenzüberschreitende Bestimmungen erheblich verbessert. Allerdings sind die Kosten für Im- und Exporte noch immer deutlich höher als der Durchschnitt in Europa und Zentralasien sowie der OECD Länder mit hohem Einkommen.
7. Über die letzten Jahre ist die Schattenwirtschaft in Georgien zurückgegangen, allerdings scheint der Anteil der informellen Wirtschaft als Prozentsatz des Bruttoinlandsproduktes (BIP) in ländlichen Gebieten – hauptsächlich aufgrund hoher Arbeitslosenquoten – noch immer hoch. Durch die Integration dieses Teils der Wirtschaft in die formelle Wirtschaft könnten die Transaktionen gesteigert und damit eine höhere BIP Wachstumsrate erzielt werden, die wiederum zur Förderung des Handels beitragen würde.
8. Durch die Unterstützung einer verbesserten Produktqualität, insbesondere im Bereich der Viehwirtschaft, würden sich die Möglichkeiten für den Handel mit der EU erweitern.
9. Weltweit ist zu beobachten, dass der Handel mit verarbeiteten Lebensmitteln über die letzten Jahrzehnte erheblich stärker gewachsen ist als der Handel mit reinen Agrarprodukten. Georgien handelt allerdings im Wesentlichen noch immer unverarbeitete Agrarprodukte. Daher muss die Wettbewerbsfähigkeit des Landes im Hinblick auf den Handel von verarbeiteten Lebensmitteln gestärkt werden.
10. Der internationale Handel mit Agrar- und Lebensmittelprodukten beruht zunehmend auf hoch entwickelten Lieferketten, bei denen ein Land unter Umständen den Rohstoff exportiert und dann das Endprodukt wieder importiert. Georgien muss dazu, ausgehend von den Produkten, für die auf den EU Märkten die besten Chancen bestehen, Lieferketten für individuelle Produkte entwickeln.

## Weiterführende Informationen

### Literatur

Economic Policy Research Center (2014): European Union's Agreement on Deep and Comprehensive Free Trade Area and Georgia. Economic Policy Research Center (EPRC).

Open Society Georgia Foundation (2016): DCFTA. Risks and Opportunities for Georgia. ISET Policy Brief.

Bhagwati, J. and A. Panagariya (1996): The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends. The American Economic Review, Vol. 86, No. 2, Papers and Proceedings of the Hundredth and Eighth Annual Meeting of the American Economic Association San Francisco, CA, January 5–7, pp. 82–87.

Ecorys (2012): Assessment in support of negotiations of the DAFTA between the EU and Georgia and the Republic of Moldova. Final Report. Final revision.

EU (2014): Council Decision, on the signing, on behalf of the European Union, and provisional application of the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part. Official Journal of the European Union. L 261/1. 30.08.2014.

Movohab, V. and V. Shportyk (2016): First results of DCFTA with the EU: Cases of Georgia, Moldova and Ukraine. Institute for Economic Research and Policy Consulting. Kiel. Unpublished paper.

Khuntsaria, T. (2015): The EU's Association Agreement with Georgia: Assessing the Domestic Political and Economic Implications. Caucasus Social Science Review, 2015, Vol. 2.

World Bank, world integrated trade solutions (WITS) Data Base, URL: <http://wits.worldbank.org/> (Stand: 5 Juli 2017).

### Kontakt

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Ulrich Koester  
ukoester@ae.uni-kiel.de  
Tel.: +49 431 880-4436  
Fax: +49 431 880-4592

Institut für Agrarökonomie  
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel  
Wilhelm-Seelig-Platz 6/7  
24118 Kiel  
[www.uni-kiel.de](http://www.uni-kiel.de)

Leibniz-Institut für  
Agrarentwicklung  
in Transformations-  
ökonomien (IAMO)  
Theodor-Lieser-Straße 2  
06120 Halle (Saale)  
[www.iamo.de](http://www.iamo.de)

Printausgabe: ISSN 2363-5770  
ISBN 978-3-95992-046-9  
Online-Ausgabe: ISSN 2363-5789  
ISBN 978-3-95992-047-6

Hinsichtlich der besseren Lesbarkeit des Textes wurde die männliche Form der Formulierung gewählt, wenn weibliche und männliche Personen gleichermaßen gemeint sind, ohne darin eine Wertung des Geschlechts zu sehen.

# IAMO

---

## **Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO)**

Das Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) widmet sich der Analyse von wirtschaftlichen, sozialen und politischen Veränderungsprozessen in der Agrar- und Ernährungswirtschaft sowie in den ländlichen Räumen. Sein Untersuchungsgebiet erstreckt sich von der sich erweiternden EU über die Transformationsregionen Mittel-, Ost- und Südosteuropas bis nach Zentral- und Ostasien. Das IAMO leistet dabei einen Beitrag zum besseren Verständnis des institutionellen,

strukturellen und technologischen Wandels. Darüber hinaus untersucht es die daraus resultierenden Auswirkungen auf den Agrar- und Ernährungssektor sowie die Lebensumstände der ländlichen Bevölkerung. Für deren Bewältigung werden Strategien und Optionen für Unternehmen, Agrarmärkte und Politik abgeleitet und analysiert. Seit seiner Gründung im Jahr 1994 gehört das IAMO als außeruniversitäre Forschungseinrichtung der Leibniz-Gemeinschaft an.