



Dr. Canan Atilgan leitet das Regionalprogramm Politischer Dialog Südkaukasus der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Tiflis. In diesem Beitrag berichtet sie aus Armenien.



Gabriele Baumann leitet das Auslandsbüro in Kiew.



Dr. Alexander Brakel leitet von Vilnius aus das Auslandsbüro Belarus.

DIE EURASISCHE UNION

EIN INTEGRATIONSPROJEKT AUF DEM PRÜFSTAND

*Canan Atilgan / Gabriele Baumann / Alexander Brakel /
Claudia Crawford / Jakov Devcic / Amos Helms*

„Größte geopolitische Katastrophe des 20. Jahrhunderts“, mit diesen Worten kennzeichnete der russische Präsident Wladimir Putin den Zusammenbruch der Sowjetunion 1991. Auch wer diese Charakterisierung nicht teilt, wird nicht bestreiten können, dass die Aufspaltung eines lange Zeit in einem Staat vereinten Wirtschaftsraums mit hoch integrierter Industrie und etablierten Handelsströmen in sechzehn verschiedene Staaten Probleme mit sich bringt. Die verschiedensten, seit 1991 unternommenen Versuche zur Schaffung internationaler Organisationen im postsowjetischen Raum folgten damit einem nicht nur geopolitischen, sondern auch wirtschaftlichem Impetus. Gemeinsam war ihnen allerdings eine weitgehende Erfolglosigkeit: Ob die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), belarussisch-russischer Unionsstaat oder Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft – sie alle hielten nicht, was sie versprachen, und verkamen schnell zu weitgehend einflusslosen Gremien. Seit einigen Jahren liegt nun ein neuer Vorschlag auf dem Tisch: die Eurasische Wirtschaftsunion. Diese soll in einem dreistufigen Verfahren entstehen. Grundlage ist die Zollunion, die 2009 mit den Gründungsmitgliedern Russland, Belarus und Kasachstan in Kraft trat und der sich im vergangenen Jahr Armenien angeschlossen hat. Die Mitglieder der Zollunion schafften die Zölle im Handel untereinander ab und harmonisierten ihre Zölle nach außen. Zudem wurde ein weitgehender Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse vereinbart.

Im weiteren Schritt wurde 2012 der Einheitliche Wirtschaftsraum geschaffen, der den freien Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften im Gebiet der Mitgliedstaaten garantiert. Am 1. Januar 2015

soll dann die Eurasische Wirtschaftsunion vollumfänglich in Kraft treten, die in vielerlei Hinsicht der Europäischen Union ähnelt. Unter anderem lehnen sich die Stabilitätskriterien an denen des Vertrages von Maastricht an.

Handelt es sich nun bei der Eurasischen Wirtschaftsunion um ein weiteres Kapitel der ewig gleichen Misserfolgsgeschichte oder um etwas gänzlich Neues? Zumindest in der Tiefe der beabsichtigten Integration geht das neue Projekt erheblich weiter als alle vorangegangenen. Ein weiterer Unterschied zu den zahlreichen Vorgängern ist die deutlich stärker entwickelte institutionelle Basis. Erstmals sind in einem postsowjetischen Integrationsprojekt umfangreiche und weitgehende Institutionen vorgesehen. Neu ist zudem die Anlehnung an internationale Standards, die sich nicht zuletzt aus Russlands Beitritt zur Welthandelsorganisation 2012 erklären. Ein absolutes Novum stellt überdies die Selbstbeschränkung Russlands dar. Der *Spiritus rector* des Projekts räumt allen Mitgliedstaaten gleiches Stimmrecht ein und kann fortan nur noch als ein *Primus inter Pares* handeln. Allerdings sorgt der schiere Unterschied in Größe und wirtschaftlicher Macht dafür, dass die russische Führungsrolle de facto fortbestehen wird.

RUSSLAND UND DIE EURASISCHE WIRTSCHAFTSUNION

In jedem Jahr begeht die Russische Föderation am 12. Juni einen nationalen Feiertag: den Tag Russlands. Bis 2002 hieß er noch Unabhängigkeitstag, eingeführt 1994 von Präsident Boris Jelzin, um den Austritt Russlands aus der Sowjetunion im Jahr 1991 und somit den Beginn der Russischen Föderation als eigenständigen Staat zu markieren. Es ist ein Feiertag, der vielen Russen kein Grund zum Feiern ist. Bis heute befinden sie, dass die Entscheidung, die Sowjetunion zu verlassen und damit ihren Zerfall zu provozieren, ein unnötiger, sogar schädlicher Schritt war.

Am 12. Dezember 2013 sang der russische Sänger Oleg Gazmanov vor der versammelten politischen Elite der Russischen Föderation sein Lied „Hergestellt in der UdSSR“: „Ukraine und die Krim, Belarus und Moldova ist mein Land! [...] Kasachstan und Kaukasus, und das Baltikum auch. [...] Ich wurde geboren in der Sowjetunion, ich wurde gemacht



Claudia Crawford leitet das Auslandsbüro in Moskau.



Jakov Devcic ist Trainee im Auslandsbüro Kiew.



Amos Helms leitet das Auslandsbüro in Kasachstan.

in der UdSSR!“¹ Ort des Geschehens war der Kreml, der Anlass die Feierlichkeiten zum 20. Jahrestag der Verfassung der Russischen Föderation.

Abb. 1

Übersicht der im Beitrag beschriebenen Länder



Quelle: Eigene Darstellung.

Dies sind nur zwei Schlaglichter von vielen, die von der Schwierigkeit zeugen, sich mit dem Verlust von Macht und Größe abzufinden, der sich aus dem Zusammenbruch der Sowjetunion ergab. Und so mögen auch die verschiedenen Anläufe, die ehemaligen Sowjetrepubliken wieder zu vereinen, dem Bemühen geschuldet sein, alte Stärke wiederzubeleben und den früheren Einflussbereich zu sichern – angefangen von der Gründung der GUS über die verschiedenen Zollunionen und Zusammenschlüsse bis hin zur Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft. Im Westen wird das Projekt der Eurasischen Wirtschaftsunion ebenfalls häufig als ein weiterer Anlauf Russlands gesehen, die alten Zeiten heraufzubeschwören. Es könnte aber ein fataler Fehler sein, damit das Projekt abzutun.

1 | „The Ministry of Foreign Affairs of Latvia condemned performance of the Song of Gazmanov about the USSR in the Kremlin“, *Russian News*, 17.12.2013, <http://rupaper.com/post/13968> [22.01.2014].

Schritte auf dem Weg zur Wirtschaftsunion

Der Aufbau der Strukturen für die künftige Eurasische Wirtschaftsunion, heute noch Zollunion und Einheitlicher Wirtschaftsraum (Single Economic Space, SES), hat bereits sehr konkrete Formen angenommen. Sowohl der Rat der Eurasischen Wirtschaftskommission als auch deren Kollegium,² beide in gewisser Anlehnung an die Strukturen der EU, arbeiten bereits, ebenso das Gericht der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft. Januar 2010 trat der notwendige Rechtsrahmen für die Zollunion zwischen den drei Ländern in Kraft.

Bereits am 1. Juli 2010 war die Kommission autorisiert, Untersuchungen über die Einführung von Anti-Dumping-, Ausgleichs- und Schutzmaßnahmen der Zollunion in Bezug auf Güter aus Drittländern durchzuführen. Mit dem 1. Juli 2011 wurden alle Grenzkontrollen zwischen Belarus, Kasachstan und Russland eingestellt. Das Gesetzes- und Regelwerk der Zollunion, das mehr als 70 internationale Abkommen und über 900 Regulierungen der Kommission enthält, trat bis zum Ende 2011 voll in Kraft. Für die Schaffung des Einheitlichen Wirtschaftsraums traten am 1. Januar 2012 17 Vereinbarungen in Kraft, die bis zum 1. Januar 2015 implementiert sein müssen. Am 5. Juli 2010

unterzeichneten die Mitgliedstaaten die Satzung des Gerichts, die die Organisation, die Zuständigkeiten und die Gerichtsverfahren regelt. Das Gericht selbst, mit Sitz in Minsk, begann seine Arbeit am 1. Januar 2012.³ Hier

Es zeigt sich bereits der qualitative Unterschied zu den vorangegangenen Projekten: Vereinbarungen werden eingehalten, ein gemeinsames Regelwerk wird implementiert. Falls nicht, gibt es Sanktionsmöglichkeiten.

zeigt sich bereits der qualitative Unterschied zu den vorangegangenen Projekten: Vereinbarungen werden eingehalten, ein gemeinsames Regelwerk wird implementiert. Falls nicht, gibt es Sanktionsmöglichkeiten. Für Streitigkeiten gibt es das Gericht, das unabhängig Recht spricht in Auslegung der Verträge, die die Mitgliedstaaten unterzeichnet haben.

2 | Eurasian Economic Commission, *Eurasian Economic Integration: Facts and Figures*, 2013, http://eurasiancommission.org/ru/Documents/broshura26Body_ENGL_final2013_2.pdf [22.01.2014].

3 | Gericht der Eurasischen Wirtschaftsunion, „История“ (Geschichte), <http://sudevrazes.org/main.aspx?guid=6201> [22.01.2014].

Es ist dabei bemerkenswert, dass die Vereinbarungen in wirtschaftlichen Bereichen den WTO-Bedingungen genügen müssen. Russland ist seit 2012 Mitglied der Welthandelsorganisation und erhebt deshalb zum obersten Prinzip, dass keine Regelung innerhalb des gemeinsamen Wirtschaftsraumes den WTO-Regeln widersprechen darf. Für die beiden anderen Partner sind das Hürden, die sie akzeptieren müssen, ohne die Vorteile einer WTO-Mitgliedschaft zu genießen. Allerdings könnte dieser Umstand zur Modernisierung ihrer Volkswirtschaften beitragen.



Russlands damalige Handelsministerin Elvira Nabiullina zu Gast auf WTO-Konferenz 2011 in Genf: Mit Belarus und Kasachstan in einer Zollunion verbunden, ist Russland seit 2012 zugleich Mitglied der Welthandelsorganisation. | Quelle: Eric Bridiers, United States Mission Geneva, flickr ©④⊕.

Die bisherigen Schritte zur Verwirklichung des gemeinsamen Wirtschaftsraumes, die schließlich zur Eurasischen Wirtschaftsunion führen sollen, sind sehr pragmatisch und beziehen sich allesamt auf wirtschaftliche Bereiche. Sie dienen der Harmonisierung von Standards, Normen, Regelwerken und Steuern. Das ist vor allem deshalb wichtig zu betonen, weil dieses Integrationsprojekt eigentlich ein politisches Projekt ist. Denn vom ökonomischen Standpunkt aus erscheint es nicht geradewegs zwingend, dass Russland dieses Projekt vorantreibt.

Tabelle 1

**Außenhandel Russlands mit Belarus und Kasachstan,
in Mio. US-Dollar**

Export	1995	2000	2005	2008	2009	2010
GUS-Staaten insgesamt	14.530	13.824	32.627	69.656	46.811*	59.685
Belarus	2.965	5.568	10.118	23.507	16.726	18.058
Kasachstan	2.555	2.247	6.534	13.299	9.147	10.796
Import	1995	2000	2005	2008	2009	2010
GUS-Staaten insgesamt	13.592	11.604	18.996	36.607	21.818*	31.606
Belarus	2.185	3.710	5.716	10.552	6.718	9.816
Kasachstan	2.675	2.200	3.225	6.379	3.697	4.478

* Einschließlich Georgien, das 2009 aus der GUS ausschied.

Quelle: Staatliches Statistisches Amt der Russischen Föderation, „Внешняя торговля Российской Федерации с государствами-участниками СНГ“ (Außenhandel der Russischen Föderation mit GUS-Staaten), 2011, http://gks.ru/bgd/regl/b11_58/IssWWW.exe/Stg/d2/06-08.htm [22.01.2014].

Schaut man sich das Handelsvolumen zwischen den drei derzeitigen Mitgliedstaaten Russland, Belarus und Kasachstan vor allem vor der Vereinbarung zur Zollunion an, so machte es nur einen geringen Teil ihres jeweiligen Gesamt-handelsvolumens aus (Tabelle 1). Zudem ergänzen sich die drei Volkswirtschaften nicht, sondern sie befinden sich eher in einer Konkurrenzsituation. So ist beispielsweise Kasachstan ebenso Rohstofflieferant von Energieträgern wie Russland. Zudem sind die Volkswirtschaften Kasachstans mit einem Bruttoinlandsprodukt von 9.070 US-Dollar pro Kopf und Belarus' mit einem BIP von 5.819 US-Dollar nicht gerade attraktive Partner für Russland, die eine spürbare Marktausweitung für Russland versprechen (10.710 US-Dollar pro Kopf in Russland, zum Vergleich Deutschland: 40.164 US-Dollar).⁴

4 | Alle Daten von 2010. Vgl. „GDP per capita“, Weltbank, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD> [22.01.2014].

„Ein unabhängiges Zentrum der globalen Entwicklung“

Präsident Putin machte selbst deutlich, dass seine Motivation für das Integrationsprojekt vor allem geopolitischer Natur ist. Am 3. Oktober 2011 schrieb er in der Zeitung *Izvestia*, in der er seine Idee der Eurasischen Union öffentlich vorstellte: „Wir schlagen ein Modell einer mächtigen übernationalen Vereinigung vor, die in der Lage ist, einer der Pole der modernen Welt zu werden und die Rolle einer effektiven Verbindung zwischen Europa und der dynamischen Asien-Pazifik-Region zu spielen.“⁵ Am 19. September 2013 wiederholte Putin seine strategische Sicht bezüglich

der Eurasischen Union: „Die Eurasische Integration ist eine Chance für den post-sowjetischen Raum, ein unabhängiges Zentrum der globalen Entwicklung anstatt die Peripherie Europas oder Asiens zu werden.“⁶ In Moskau geht man davon aus, dass die Schaffung ge-

In Moskau geht man davon aus, dass die Schaffung gemeinsamer Regeln und Standards innerhalb der Zollunion von Russland, Kasachstan und Belarus der wirtschaftlichen Entwicklung dieser drei Länder dienen wird.

meinsamer Regeln und Standards innerhalb der Zollunion von Russland, Kasachstan und Belarus der wirtschaftlichen Entwicklung dieser drei Länder dienen wird. Nicht zuletzt die Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 hat auch Russland deutlich vor Augen geführt, wie verletzlich seine Wirtschaft ist und wie sehr diese von der globalen Wirtschaftslage abhängt. Ein größerer Wirtschaftsraum kann da nur von Vorteil sein. Krisenfester zu werden ist deshalb auch ein Argument für den russischen Präsidenten.⁷

So gesehen mag das Projekt der Eurasischen Wirtschaftsunion einerseits nostalgische Sehnsüchte nach alter Größe bedienen und sich dabei zu Recht darauf stützen, dass dieser geografische Raum über eine lange Zeit aufs Engste

5 | „Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня“ (Ein neues Integrationsprojekt für Eurasien – Zukunft, die heute geboren wird), *Izvestia*, 03.10.2011, <http://izvestia.ru/news/502761> [22.01.2014].

6 | „Путин: Евразийская интеграция позволит ее участникам не быть периферией Европы или Азии“ (Putin: Eurasische Integration ermöglicht Beteiligten, nicht Peripherie Europas oder Asiens zu sein), *Stimme Russlands*, 19.09.2013, http://rus.ru/news/2013_09_19/Putin-Evrazijskaja-integracija-pozvolit-ee-uchastnicam-ne-bit-periferiej-Evropi-ili-Azii-2180 [22.01.2014].

7 | „В. Путин: Борьба с кризисом помогут интеграционные связи“ (Putin: Kampf gegen die Krise wird die Bindung der Integration unterstützen), *RBC*, 25.10.2013, <http://top.rbc.ru/economics/25/10/2013/884987.shtml> [22.01.2014].

in sich verbunden war und somit bereits eine Grundlage für die künftige Zusammenarbeit vorhanden ist. Andererseits werden mit viel Pragmatismus Integrations Schritte vorgenommen, vor allem sichtbar an den entstehenden institutionellen Strukturen, die neben einer wirtschaftlichen Stärkung des postsowjetischen Raumes vor allem dem Ziel einer besseren Verhandlungsposition dienen sollen. Bislang ist es für Russland immer schwierig, als einzelnes Land mit der EU zu verhandeln. Die EU muss zwangsläufig darauf verweisen, dass ihr *acquis communautaire* nicht verhandelbar ist, da er schon das Ergebnis eines Kompromisses darstellt. Mit Hilfe der Eurasischen Wirtschaftsunion könnte diese Argumentation künftig auch von Seiten Russlands genutzt werden. Und ebenso kann sie dazu dienen, sich stärker gegenüber China zu behaupten. Denn bei allen kritischen Tönen gegenüber der EU sieht man in Russland eher in dieser als im chinesischen Nachbarn den eigentlichen Partner. Moskau strebt nicht zuletzt deshalb eine engere wirtschaftliche Zusammenarbeit mit der EU an, weil den Entscheidungsträgern bewusst ist, dass die EU der einzig in Frage kommende Partner für die dringend benötigte Modernisierung und Diversifizierung ist. Präsident Putin erinnerte bei der öffentlichen Präsentation des Projekts zur Eurasischen Union an die Überlegungen, mit der EU einen gemeinsamen Wirtschaftsraum und Visafreiheit zu schaffen.⁸ Man möchte sich jedoch als Verhandlungspartner auf Augenhöhe verstanden wissen.

Es werden Integrations Schritte vorgenommen, die neben einer wirtschaftlichen Stärkung des postsowjetischen Raumes vor allem dem Ziel einer besseren Verhandlungsposition dienen sollen.

Die in Russland tätige deutsche und europäische Wirtschaft begrüßt die derzeitigen Entwicklungen innerhalb der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft. Aus ihrer Sicht kann es nur von Vorteil sein, wenn sich ein Markt, der nach gleichen Regeln funktioniert, vergrößert. Das heißt nicht unbedingt, dass sie mit allen Details einverstanden sind, aber größere Sorge bereitet eher die empfundene Sprachlosigkeit zwischen der Europäischen und der sich entwickelnden Eurasischen Union. Während sich die Wirtschaft, vor allem diejenige in Russland und in den GUS-Ländern, intensiv mit den Entwicklungen im Eurasischen Wirtschaftsraum beschäftigt und von der Wissenschaft in den letzten Monaten sehr viel und differenziert über das Eurasische Integrationsprojekt publiziert wurde, scheint die politische Ebene

in Deutschland, aber auch in Europa, eher kritisch distanziert, wenn nicht uninteressiert. Die erfolglosen Bemühungen zwischen der EU und der Ukraine, in Vilnius Ende November 2013 ein Assoziierungsabkommen zu unterzeichnen, haben sogar ein altes Nullsummenspiel- und Konfrontationsdenken auf beiden Seiten zu Tage befördert.

Grundsätzlich hat die EU bislang jegliche Integrationsbemühungen auf der Welt unterstützt, ob in Lateinamerika den Mercosur oder die Andengemeinschaft, die ASEAN in Südostasien oder die Afrikanische Union.

Dabei gäbe es eine Reihe guter Gründe, den Bemühungen um eine Eurasische Wirtschaftsunion positiv gegenüberzustehen. Grundsätzlich hat die EU bislang jegliche Integrationsbemühungen auf der Welt unterstützt, ob in Lateinamerika den Mercosur oder die Andengemeinschaft, die ASEAN in Südostasien oder die Afrikanische Union. Der Vorteil prosperierender Regionen für die Weltwirtschaft und somit auch für die Wirtschaft in Deutschland und Europa liegt auf der Hand. Aber auch eine stärkere politische Integration Russlands mit den zentralasiatischen Ländern kann von Vorteil sein. Die GUS-Länder Zentralasiens grenzen an politisch unruhige Zonen, sodass eine regional abgestimmte Außenpolitik von großem Interesse auch für die EU ist.

Bis zum Beginn der Eurasischen Union am 1. Januar 2015 bleibt allerdings noch viel zu tun. Schaut man sich die wirtschaftliche Entwicklung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft von 2010 bis heute an, so hat sich die Dynamik aus den beiden ersten Jahren im dritten nicht mehr fortgesetzt. Nahm der interne Handel zwischen 2010 und 2011 noch um 33,9 Prozent zu, waren es zwischen 2011 und 2012 nur noch 8,7 Prozent.⁹ Man könnte deshalb auch vermuten, dass die Steigerungsraten des Binnenhandels zwischen den Mitgliedschaften mehr der allgemeinen Erholung nach der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise geschuldet waren als dem neuen Regelwerk.

Eine wichtige Frage wird sein, inwieweit die beteiligten Länder bereit sein werden, Souveränität abzugeben. Das wird nötig sein, wenn Integration gelingen soll. Die Größe Russlands führt zwangsläufig zu erheblichen Disparitäten. Ein erster Schritt wurde mit der Schaffung der Eurasischen

9 | Eurasian Economic Commission, *Eurasian Economic Integration: General Overview*, 02/2013, 5, <http://eurasiancommission.org/ru/nae/news/Documents/as0103.pdf> [17.12.2013].

Wirtschaftskommission als supranationales Organ getan, deren Kollegium unabhängig von den drei Regierungen entscheidet. Jedes Land hat drei Vertreter, die alle das gleiche Stimmengewicht mitbringen. Die Unabhängigkeit des Gerichts der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft schafft ebenfalls Voraussetzungen, Ungleichgewichten entgegenzuwirken. Im Rat der Eurasischen Wirtschaftskommission sitzen dagegen die jeweiligen stellvertretenden Ministerpräsidenten der drei Länder, die im Konsens entscheiden müssen. Nicht nur dadurch bleiben Möglichkeiten für Russland, seine Dominanz zum Tragen kommen zu lassen. Das könnte ein Grund dafür sein, warum andere Staaten zögern, sich dem Bund anzuschließen. Auch Kasachstan und Belarus haben deutlich gemacht, dass sie eine weitergehende politische Union, die mit der Abgabe von Souveränitätsrechten einhergeht, nicht wünschen.¹⁰

Eine Nagelprobe für Russland wird die weitere Entwicklung in der Ukraine sein. Nicht nur, weil sich viele Russen aus historischen Gründen mit dem Nachbarland sehr verbunden fühlen, sondern auch wegen des wirtschaftlichen Potenzials ist die Ukraine ein gewünschtes Mitglied für das Integrationsprojekt. Ministerin Tatjana Volovaja, Kollegiumsmitglied der Eurasischen Wirtschaftskommission, machte deutlich, dass ohne die Ukraine keine Integration in der Region erfolgreich sein könne.¹¹ Würde die Ukraine einen anderen Weg einschlagen, wäre das für Russland schwer zu akzeptieren. Wie in den Wochen vor dem Gipfel in Vilnius im November 2013 zu sehen war, wird es seine Möglichkeiten nutzen, die Ukraine an sich zu binden.

10 | Siehe „Лукашенко дал развернутое интервью казахстанским государственным СМИ перед визитом в Казахстан“ (Lukaschenko gab den kasachischen Staatsmedien vor seinem Besuch in Kasachstan ein ausführliches Interview), *Imperiya*, 03.10.2013, <http://imperiya.by/news.html?id=117220> [18.12.2013]. Der belarussische Präsident Alexander Lukaschenko betont in diesem Interview: „Souveränität und Stabilität des Staates – das ist wichtig. Wir müssen souveräne, unabhängige Staaten sein.“ Vgl. auch Julian Cooper, „Die eurasische wirtschaftliche Integration nimmt Fahrt auf“, Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), 03.06.2013, <http://bpb.de/internationales/europa/russland/162285> [17.12.2013].

11 | „Auf dem Weg zur Eurasischen Union“, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 2012, <https://dgap.org/de/node/22927> [22.01.2014].



„Unabhängiges Zentrum der globalen Entwicklung“? Russlands Präsident Putin (r.), hier mit dem ukrainischen Premierminister Azarow im Dezember 2013, wirbt für die Eurasische Union. | Quelle: © Alexei Nikolsky, Ria Novosti / picture alliance.

Ein weiterer Punkt der wirtschaftlichen Integration birgt Sprengstoff. Schon jetzt gibt es eine große Zahl von Arbeitsmigranten in der Russischen Föderation, die aus den zentralasiatischen Staaten kommen. Eine Wirtschaftsgemeinschaft, die am Ende auch Arbeitnehmerfreizügigkeit gewährt, wird diese Zahl vergrößern, zumal Russland auf diese Arbeitskräfte angewiesen ist. Die russische Bevölkerung, vor allem in den Großstädten, wünscht sich allerdings etwas anderes. Die Spannungen beispielsweise zwischen der einheimischen Bevölkerung Moskaus und den Arbeitsmigranten sind hoch. Dass sich dieses Thema für Wahlkämpfe eignet, bewies im September 2013 der Oppositionspolitiker Alexei Navalni im Bürgermeisterwahlkampf in Moskau – ein klares Zeichen, dass es hier ein ungelöstes Problem gibt, dem sich die Politik zuwenden muss.

Mehr als ein Prestigeobjekt

Die Subventionen, die Russland für dieses Integrationsprojekt zu zahlen bereit sein muss, werden der Bevölkerung nicht verborgen bleiben. Die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten lassen sich wohl kaum ohne finanzielle Hilfen abbauen. Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass die Hilfen auch als Teil der „Motivation“ für die Mitgliedschaft beispielsweise von Belarus verstanden werden kann. Niemand kann vorhersagen, ob diese

Subventionierung auf Dauer von der Bevölkerung mitgetragen wird. Albir Krganow, Mitglied der Gesellschaftskammer der Russischen Föderation, verwies zumindest auf den Aspekt der politischen Akzeptanz: „Die Eurasische Union könnte eine wirtschaftliche und außenpolitische Grundlage für die Vereinigung auf dem post-sowjetischen Raum werden. Allerdings ist die Umsetzung dieses Projekts ohne die Unterstützung der Bevölkerung kaum möglich.“¹²

Bislang hat es den Anschein, dass es Präsident Putin ernst ist mit der Eurasischen Wirtschaftsunion. Der Beweis dafür muss allerdings noch erbracht werden. Denn für die Russische Föderation wird das bedeuten, dass die Bereitschaft zur langfristigen Unterstützung der Partner und zu einem gewissen Grad auch zur Aufgabe von Souveränität vorhanden sein muss. Die Eurasische Union ist also nicht nur ein Prestigeobjekt. Vielmehr verlangt das Projekt den Beteiligten viel ab. In absehbarer Zeit muss es einen spürbaren Nutzen zeigen, damit die Akzeptanz erhalten bleibt und gegebenenfalls weitere Länder angezogen werden. Die Europäische Union, obgleich oft als Konkurrent empfunden, dient in diesem Zusammenhang eher als Modell denn als Gegenmodell.

Das Projekt Eurasische Union verlangt den Beteiligten viel ab. In absehbarer Zeit muss es einen spürbaren Nutzen zeigen, damit die Akzeptanz erhalten bleibt.

KASACHSTAN UND DIE EURASISCHE UNION

Das zentralasiatische Kasachstan legt Wert auf die Feststellung, dass die Idee der Gründung einer Eurasischen Union von dessen Präsidenten Nursultan Nasarbajew selbst stammt, der Kasachstan seit seiner Unabhängigkeit vor über 20 Jahren führt. Bereits 1994¹³ formulierte er anlässlich eines Staatsbesuches in einem Vortrag an der staatlichen Universität Moskaus die Idee einer Eurasischen Union, die an die Stelle der GUS treten könne. Sie solle

12 | Vgl. auch „Press TV: Кризис в Европе добавляет шансы на успех Евразийского союза“ (Press TV: Die Krise in Europa verstärkt Erfolgchancen der Eurasischen Union), *InoTV*, 10.10.2013, <http://inotv.rt.com/2013-10-10/Press-TV-Krizis-v-Evropе> [17.12.2013].

13 | Vgl. Rede des Präsidenten der Republik Kasachstan, Nursultan Nasarbajew, an der staatlichen Moskauer Lomonosow-Universität, Moskau, 29.03.1994, in: Б.А. Ауелбаев, Президент Н.А. Назарбаев и Современный Казахстан, Institut für Strategische Studien Kasachstans (KISI), Almaty, 2010, <http://kisi.kz/img/docs/4825.pdf> [22.01.2014].

den Charakter einer Konföderation annehmen und einen koordinierten politischen und wirtschaftlichen Rahmen erhalten. Sieben Jahre später präsentierte Wladimir Putin seine Vorstellungen von einer Eurasischen Union in der russischen Zeitung *Izvestia*. Seitdem gilt sie als eine russische Idee, und in Kasachstan wird sie als indirekter Versuch Russlands wahrgenommen, die alten Machtstrukturen aus Sowjetzeiten wiederherzustellen.

Multivektorale Außenpolitik versus koordinierte Außenpolitik im Rahmen der Eurasischen Union

Während sich Wladimir Putin eine politische Union wünscht, liegt in Kasachstan die Betonung auf wirtschaftlicher Integration. Daher spricht man in Kasachstan ausschließlich von einer Eurasischen Wirtschaftsunion, die politische Ebene wird ausgeklammert. Gründe dafür finden sich in der so genannten multivektoralen Außenpolitik Kasachstans sowie in den Grundsatzreden des Präsidenten, in denen er eine starke wirtschaftliche Entwicklung als Voraussetzung für demokratische Entwicklung darstellt. Das bisherige Credo einer ausgewogenen und nach allen Seiten offenen Außenpolitik bot dem Staat die Möglichkeit, mit unterschiedlichsten Partnern zusammenzuarbeiten und bei Bedarf bilaterale Verträge zu schließen. Es wurde stets darauf geachtet, dass die Mitgliedschaft in einem Abkommen nicht die Handlungsfreiheit im Rahmen anderer existierender Abkommen beeinträchtigt.

Der Beitritt Kasachstans zur Zollunion 2010, die als Lackmustest für die Etablierung der Eurasischen Union gesehen wird, erfolgte unter anderem in der Absicht, neue Absatzmärkte zu erschließen.

Ein erster Bruch mit dieser außenpolitischen Tradition und der entsprechenden Kompromissbereitschaft ergab sich aus der Not der geografischen Lage des Landes. Der Beitritt zur Zollunion 2010, die als Lackmustest für

die Etablierung der Eurasischen Union gesehen wird, erfolgte unter anderem in der Absicht, neue Absatzmärkte zu erschließen. Kasachstan erklärte sich bereit, seine Zollbestimmungen den Anforderungen der beiden anderen Mitgliedstaaten, insbesondere denen Russlands, anzupassen, und verband damit die Hoffnung auf wirtschaftlichen Aufschwung. Diese erfüllte sich jedoch bisher nicht im erhofften Maße. Der mit der Zollunion umfasste Absatzmarkt von weiteren 153 Millionen Menschen (Russland und Belarus) versprach eine Steigerung des Exports kasachischer

Waren in die Partnerländer. Der kasachische Anteil am Wirtschaftsaufkommen innerhalb der Zollunion lag 2011 bei lediglich 20 Prozent, und im Folgejahr sank er auf 17 Prozent. Die Exportzahlen in die Partnerländer sanken um 3,7 Prozent, während der Import russischer und belarussischer Waren um zwölf Prozent stieg.¹⁴ Die Zölle für Waren aus Nichtmitgliedstaaten wurden teilweise erhöht und beeinflussten vor allem den privaten Handelssektor¹⁵ sowie kleine und mittelständige Unternehmen, die vom Grenzhandel mit den Nachbarn Kasachstans bisher profitierten.



Mahnmal in der kasachischen Hauptstadt Astana für ein Arbeitslager, in dem in der Sowjet-Zeit die Ehefrauen von Dissidenten inhaftiert wurden: Die Auswirkungen der Fremdherrschaft sind nicht vergessen. | Quelle: ninara, flickr ©.

Mit einem Zeitungsartikel reagierte Präsident Nasarbajew am 25. Oktober 2011, ebenfalls in der *Isvestia*, auf Putins Beitrag zur Eurasischen Union und stellte seine Sicht zu dieser Projektidee dar: Eine Integration innerhalb einer Eurasischen Union müsse durch Wirtschaftspragmatismus geprägt sein. Die Eurasische Union solle eine Vereinigung von Staaten sein, die aufgrund der Prinzipien der Gleichheit,

14 | Vgl. Larissa Tschernenko, „Таможенный союз надежд не оправдал“ (Erwartungen an Zollunion wurden nicht erfüllt), *Forbes*, 18.04.2013, http://forbes.kz/process/expertise/tamozhennyiy_soyuz_nadejd_ne_opravdal [15.01.2014].

15 | Vgl. Dinmuhammed Kalikulov, „У Казахстана есть претензии к Таможенному союзу“ (Kasachstan hat Ansprüche an Zollunion), *BBC Украина*, 01.04.2013, http://bbc.co.uk/ukrainian/ukraine_in_russian/2013/04/130401_ru_s_kazachstan_customs_union.shtml [22.01.2014].

der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der jeweiligen Staaten sowie der Achtung der Souveränität und der Unantastbarkeit der Staatsgrenzen agiere. Die Entscheidungen der zu bildenden supranationalen Organe der Eurasischen Union müssten unter Berücksichtigung der Interessen jedes Mitgliedstaates gefällt werden. Als Voraussetzung der Etablierung der Eurasischen Union sieht er die potenziellen Mitgliedstaaten in der Verantwortung, die innerstaatliche Entwicklung des politischen Systems wie die Steigerung der Effizienz der Wirtschaftspolitik voranzutreiben.¹⁶

Aus kasachischer Sicht fühlte man sich zu lange von Moskau dominiert. Nicht vergessen sind die stalinistische Umsiedlungspolitik oder die Atomtests auf kasachischem Boden.

In diesem Meinungsbeitrag ließ sich klar erkennen, dass Präsident Nasarbajew eine Aufgabe nationalstaatlicher Souveränität im Rahmen der Eurasischen Union klar ablehnt.

Aus kasachischer Sicht fühlte man sich zu lange als Mitglied eines Staatengebildes, das von Moskau dominiert wurde. Kasachstans Erinnerungen an die Sowjetunion sind sehr durchwachsen. Nicht vergessen sind die Auswirkungen dieser Fremdherrschaft, angefangen bei der stalinistischen Umsiedlungspolitik bis hin zu den Atomtests Russlands auf kasachischem Boden.

Seit seiner Unabhängigkeit hat Kasachstan eine beachtliche wirtschaftliche Entwicklung erlebt. Betrug das BIP 1994 nur ca. 400 US-Dollar pro Kopf, so lag es 2012 bereits bei 12.116 US-Dollar.¹⁷ Der Human Development Index der Vereinten Nationen mit einem Wert von 0,754 für Kasachstan im Jahr 2012 bestätigt auch die gute sozioökonomische Entwicklung – der Wert liegt sehr nah an demjenigen Russlands (0,788 im selben Jahr).¹⁸ Auf diese Entwicklungsschritte ist man in Kasachstan sehr stolz. Entsprechend großen Wert legt die Regierung darauf, Verhandlungen auf Augenhöhe zu führen. Trotz teilweise negativer Erfahrungen mit dem nördlichen Nachbarn erinnert man sich aber

16 | Vgl. Nursultan Nasarbajew, „Евразийский Союз: от идеи к истории будущего“ (Eurasische Union: Von einer Idee zur Geschichte der Zukunft), *Izvestia*, 25.10.2011, <http://izvestia.ru/news/504908> [22.01.2014].

17 | Vgl. „Kazakhstan: Economic Indicators“, Trading Economics, <http://tradingeconomics.com/kazakhstan/indicators> [22.01.2014]; Fn. 4.

18 | Vgl. „Kazakhstan – Human Development Index – HDI“, Country Economy, <http://countryeconomy.com/hdi/kazakhstan> [22.01.2014]; „Russia – Human Development Index – HDI“, dies., <http://countryeconomy.com/hdi/russia> [22.01.2014].

auch an die positiven Seiten der alten Beziehungen. Dies liegt nicht nur an der großen russischen Minderheit in Kasachstan, die mit derzeit ca. 22 Prozent auch ein sozialpolitisches Gewicht darstellt, sondern auch an den bis heute existierenden Verwaltungsstrukturen und Bildungsidealen, die an russische Traditionen anknüpfen. Die russische Sprache spielt nach wie vor eine zentrale Rolle bei der Vermittlung von Wissen und im Verwaltungsapparat und wird trotz Stärkung des Kasachischen als Amtssprache weiterhin eine wichtige Rolle spielen.

Sehr aufmerksam beobachtet die kasachische Führung das Verhalten Russlands nicht nur gegenüber dem eigenen Land, sondern auch gegenüber anderen potenziellen Mitgliedstaaten der Eurasischen Union, z.B. der Ukraine. Wegen der Sorge, vom alten Bruder Russland vereinnahmt oder gar bevormundet zu werden, begleitet Nasarbajew den Entstehungsprozess der Eurasischen Wirtschaftsunion mit kritischen Anmerkungen und teilweise zögerlicher Zustimmung. Zuletzt äußerte er sich kritisch zu den Hindernissen,¹⁹ die vor allem von Seiten der Partner abgebaut werden müssten, damit die Wirtschaftsunion funktionieren könne. Insbesondere kritisierte er das Insistieren Russlands darauf, eine politische Union herbeiführen zu wollen.

Nasarbajew begleitet den Entstehungsprozess der Eurasischen Wirtschaftsunion mit kritischen Anmerkungen, insbesondere das Insistieren Russlands darauf, eine politische Union herbeiführen zu wollen.

Das Stimmungsbarometer in der Bevölkerung schwankt

Es überrascht nicht, dass laut Umfragen vor allem die russische Minderheit in Kasachstan den Integrationsgedanken im Rahmen einer Eurasischen Union bzw. einer Eurasischen Wirtschaftsunion eher befürwortet als die kasachische Mehrheit und vor allem die junge Generation des Landes. Die ethnischen Russen versprechen sich durch einen einheitlichen Wirtschaftsraum eine Erleichterung des Arbeitskräfte-, Geld- und Dienstleistungstransfers. Neben dieser Gruppe der Befürworter gibt es die Gruppe der Unentschiedenen und die Gruppe der Gegner der Eurasischen Union. Zu den Gegnern zählen vor allem die so genannten

19 | Vgl. „Тройной компромисс“ (Triple-Kompromiss), *Zeit*, 26.10.2013, <http://time.kz/articles/mir/2013/10/26/trojnoy-kompromiss> [15.01.2014].

Nationalpatrioten.²⁰ Diese hatten Putins Ausführungen in der Zeitung *Isvestia* als Vorhaben Russlands kritisiert, analog zur Sowjetunion erneut ein russisches Empire aufzubauen.

Die Gruppe der Unentschiedenen teilt die Befürchtungen der Gegner, sieht aber auch die wirtschaftlichen Chancen des Landes, die in einer engen wirtschaftlichen Kooperation mit Russland und den Ländern der GUS liegen. Sie fürchten den steigenden wirtschaftlichen und politischen Einfluss Chinas auf Kasachstan und erhoffen sich durch die Eurasische Union die Möglichkeit einer besseren Abgrenzung zum östlichen Nachbarn. Kategorisch abgelehnt wird in dieser Gruppe eine politische Union, die auf Kosten der Souveränität des eigenen Landes erfolgen könnte. Dabei divergieren die prozentualen Anteile dieser Gruppen in den verschiedenen Umfragen:²¹ ca. 55 Prozent befürworten eine Integration im Rahmen der Eurasischen Wirtschaftsunion, ca. 35 Prozent stimmen dagegen und ca. zehn Prozent sind unentschieden. Die Ergebnisse der verschiedenen Umfragen kommentiert Jewgenij Winokurow, Leiter des Zentrums für Integrationsforschung der Eurasischen Entwicklungsbank, mit dem Hinweis, das Gelingen einer Integration im

Wenn der Anteil der ethnischen Russen an der Bevölkerung zurückgeht, reduziert sich auch die Gruppe der Befürworter der Eurasischen Union.

Rahmen der Eurasischen Union hänge von deren Attraktivität für die heutige Jugend ab. Zudem wirke sich der Zuwachs der kasachischen Mehrheitsbevölkerung, bedingt durch die Rückkehr kasachischer Aussiedler (Oralman) und deren höhere Geburtenrate, in derartigen Umfragen negativ auf die Zustimmungsrate aus. Wenn der Anteil der ethnischen Russen an der Bevölkerung zurückgeht, reduziert sich auch – sofern sich kein alle Bevölkerungsteile umfassender Einstellungswandel vollzieht – die Gruppe der Befürworter der Eurasischen Union.

20 | Vgl. „Нам не нужен Евразийский союз!“ (Wir brauchen die Eurasische Union nicht!), Offener Brief, *Respublika*, 26.08.2013, <http://respublika-kz.info/news/politics/32236> [15.01.2014].

21 | Die prozentualen Anteile werden teils mit Zahlen und teils mit groben Zuordnungen (z.B. ein Drittel) angegeben. Die in der Quelle zitierte Umfrage ist im Original nicht abrufbar. Vgl. „Каждый третий казахстанец против объединения страны с соседями“ (Jeder dritte Bürger Kasachstans gegen die Wiedervereinigung mit Nachbarn), *Nomad*, 15.11.2011, <http://nomad.su/?a=3-201111170027> [27.01.2014].

Regelmäßige Schlagzeilen von gewaltsamen Übergriffen auf zentralasiatische Gastarbeiter in Moskau stehen exemplarisch für das subjektiv wahrgenommene Verhaltensmuster Russlands gegenüber den ehemaligen Sowjetrepubliken und werden kritisch kommentiert, vor allem in sozialen Netzwerken. Im gleichen Licht erscheint die umstrittene russische Politik gegenüber der Ukraine. Je mehr Russland aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke politischen Druck ausübt und je öfter vom diskriminierenden Umgang mit zentralasiatischen Gastarbeitern die Rede ist, desto schwerer wird es Präsident Nasarbajew fallen, in der eigenen Bevölkerung eine Mehrheit für die Etablierung einer Eurasischen Union aufrechtzuerhalten oder gar auszubauen.

Je mehr Russland aufgrund seiner wirtschaftlichen Stärke politischen Druck ausübt, desto schwerer wird es Nasarbajew fallen, eine Mehrheit für die Eurasischen Union aufrechtzuerhalten.

So gesehen versucht Nasarbajew einen Drahtseilakt zwischen seiner Innen- und Außenpolitik zu bestehen, bei dem er zum einen den innenpolitischen Verhältnissen gerecht werden muss und zum anderen die wirtschaftlichen Chancen wahren möchte, die sich durch die Vergrößerung des Absatzmarktes für kasachische Produkte im Rahmen einer Eurasischen Wirtschaftsunion ergäben. Es bleibt auch die Frage offen, ob im Falle einer Einigung zugunsten einer Eurasischen Union die Mitgliedstaaten durch demokratische Entscheidungsmechanismen gelenkte multilaterale Organe aufbauen werden. Sollte dies nicht der Fall sein, würde die Einigung der Staatsführer zu den Rahmenbedingungen der Eurasischen Union auf tönernen Füßen stehen, da diese nicht durch die Bevölkerungsmehrheit der einzelnen Mitgliedstaaten gedeckt wäre. Ein Zerfall dieser Union würde bei jedem Machtwechsel in einem der beteiligten Staaten im Raume stehen.

Für Kasachstan bieten sich derzeit immer noch andere attraktive wirtschaftliche Integrationsalternativen, z.B. die von den USA unterstützten Projekte Greater Central Asia und New Silk Road sowie die Intensivierung der Zusammenarbeit in der Freihandelszone im Rahmen der Shanghai Cooperation Organisation (SCO), die von China vorangetrieben wird. Zudem liegt ein Angebot der Türkei auf dem Tisch, das auf die gemeinsamen Wurzeln verweist und unter dem Begriff „Neo-Osmanismus“ zusammengefasst

wird.²² Nasarbajew selbst nennt im gleichen Atemzug mit der Eurasischen Union auch die Option der Gründung einer Zentralasiatischen Union.²³ Die baldige Etablierung einer Eurasischen Union nach den Vorstellungen Russlands scheint angesichts dieser Optionen und der reservierten Haltung Nasarbajews und weiter Teile der Bevölkerung unwahrscheinlich.

PROTESTE IN DER UKRAINE: EU-ASSOZIIERUNGS- ABKOMMEN VS. ZOLLUNION MIT RUSSLAND

Unmittelbar nach Erlangung der Unabhängigkeit 1991 begann die Ukraine, sich der EU anzunähern. Nachweislich nahm in den letzten Jahren die Unterstützung einer europäischen Ausrichtung des Landes innerhalb der ukrainischen Bevölkerung weiter zu. Dies haben die Massenproteste der letzten Wochen noch einmal unterstrichen. Nach wie vor sind allerdings auch starke regionale Unterschiede erkennbar. Eine Studie der Stiftung Demokratische Initiativen²⁴ hat gezeigt, dass sich 72,5 Prozent der Befragten in der West- und 48,5 Prozent der Befragten in der Zentralukraine für einen Beitritt ihres Landes zur EU aussprechen. Nur 8,2 Prozent bzw. 20,5 Prozent unterstützen einen Beitritt zur Zollunion mit Russland, Kasachstan und Belarus (Tabelle 2).

Tabelle 2

Einstellung der ukrainischen Bevölkerung zum Beitritt in ein regionales Integrationsbündnis, in Prozent

	Westen	Zentrum	Süden	Osten
Zur Europäischen Union	72,5	48,5	30,7	21,4
Zur Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan	8,2	20,5	53,7	60,7
Schwer zu sagen	19,3	31,1	15,5	17,9

Quelle: Stiftung Demokratische Initiativen, Fn. 24.

22 | Vgl. „Константин Сыроежкин: США в Средней Азии переигрывают Россию“ (Konstantin Syroezhkin: USA übertrumpfen Russland in Zentralasien), *Regnum*, 22.08.2012, <http://regnum.ru/news/1563518.html> [22.01.2014]; Tschernenko, Fn. 14.

23 | Vgl. Nasarbajew, Fn. 16.

24 | „Інтеграцію в ЄС українці вважають більш пріоритетною“ (EU-Integration der Ukraine als Priorität), Stiftung Demokratische Initiativen, <http://dif.org.ua/ua/events/integretnoyu.htm> [15.01.2014].

Tabelle 3

Einstellung der ukrainischen Bevölkerung zum Beitritt in ein regionales Integrationsbündnis nach Alterskohorten, in Prozent

	18 bis 29 Jahre	30 bis 54 Jahre	55 Jahre und älter
Zur Europäischen Union	64,2	47,7	32,9
Zur Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan	20,3	31,3	40,6
Schwer zu sagen	15,4	21,0	26,5

Quelle: Stiftung Demokratische Initiativen, Fn. 24.

Tabelle 4

Einstellung der ukrainischen Bevölkerung zum Beitritt in ein regionales Integrationsbündnis nach parteipolitischer Zugehörigkeit, in Prozent

	Allukrainische Vereinigung Batkiwtschyna	Allukrainische Vereinigung Swoboda	Kommunistische Partei der Ukraine	Partei der Regionen	Partei UDAR von Witali Kliitschko
Zur Europäischen Union	77,3	84,9	4,8	25,7	74,5
Zur Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan	11,4	2,7	92,9	61,4	15,6
Schwer zu sagen	11,4	12,3	2,4	12,9	9,9

Quelle: Stiftung Demokratische Initiativen, Fn. 24.

Im Süden und Osten der Ukraine würde indes mit 53,7 Prozent bzw. 60,7 Prozent eine Mehrheit der Bevölkerung aufgrund der historisch gewachsenen kulturellen und wirtschaftlichen Verflechtung mit Russland die Integration ihres Landes in die von Russland angeführte Zollunion bevorzugen. Die außenpolitischen Präferenzen der Bevölkerung sind zudem auch eine Altersfrage. 64,2 Prozent der Befragten im Alter zwischen 18 und 29 Jahren sprechen sich für den EU-Beitritt aus, nur 20,3 Prozent der befragten Personen dieser Altersgruppe treten für den Beitritt ihres Landes zur Zollunion ein (Tabelle. 3). Bei den Personen, die 55 Jahre oder älter sind, unterstützt hingegen die Mehrheit einen Beitritt der Ukraine zur Zollunion.

Diese unterschiedlichen Haltungen spiegeln sich auch in den Anhängerschaften der verschiedenen politischen Parteien wider. Die deutliche Mehrheit der Befragten, die sich mit einer der drei Oppositionsparteien Batkiwtschyna, Swoboda oder UDAR identifizieren, zieht der Integration in die Zollunion einen EU-Beitritt vor (Tabelle 4). Bei den beiden Parteien, die die ukrainische Regierung bzw. Präsident Janukowitsch unterstützen, verhält es sich umgekehrt. Entsprechend unterschiedlich stark sind die Parteien auch in den verschiedenen Regionen des Landes. Einerseits lässt sich im zeitlichen Verlauf also eine pro-europäische Tendenz innerhalb der Bevölkerung feststellen, andererseits aber auch eine starke Gespaltenheit in dieser Frage.



Proteste im Schneetreiben: Nach der Absage an die EU-Integration Ende November 2013 begannen lang anhaltende Proteste auf dem Maidan, dem zentralen Platz in Kiew. | Quelle: © Jakov Devcic.

Nach dem Gipfel in Vilnius

Mitten in einer dramatischen ökonomischen und finanziellen Situation wenige Monate vor einem drohenden Staatsbankrott des Landes hat die ukrainische Regierung die Hoffnung großer Teile der ukrainischen Bevölkerung auf eine baldige Annäherung an die EU durch die Unterzeichnung des fertig ausgehandelten und paraphierten Assoziierungsabkommens zerstört. Die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union scheiterte am 29. November in Vilnius.²⁵ Die Absage an die EU-Integration

25 | Vgl. Gabriele Baumann, „Der Präsident der Ukraine wählt den Weg ins Nichts“, KAS-Länderbericht, Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsbüro Ukraine, 12/2013, http://kas.de/wf/doc/kas_36234-1522-1-30.pdf [22.01.2014].

führte zu landesweiten Protesten und Demonstrationen Hunderttausender Menschen auf dem Maidan in Kiew, die trotz eisiger Temperaturen bis zum 19. Januar andauerten. Die ukrainische Regierung beteuerte in Reaktion auf die Proteste im Dezember, dass sie an einer Unterzeichnung weiter festhalten will. Unter der Leitung des stellvertretenden Ministerpräsidenten Sergey Arbusow sollten erneut Verhandlungen zu einzelnen Kapiteln und Regelungen des Abkommens mit der EU aufgenommen werden. Die EU hält nach Aussagen des EU-Kommissars Štefan Füle und des Präsidenten des Europäischen Rates Herman van Rompuy auf dem EU-Gipfel am 20. Dezember ihr Angebot einer Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens

weiter aufrecht.²⁶ Diesen Umstand nutzte die ukrainische Regierung dann auch, die Notwendigkeit von Finanzhilfen in Höhe von 20 Milliarden Euro zu thematisieren.²⁷ Die EU stellte hierzu klar, dass sie nicht bereit sei, die Staatsverschuldung der Ukraine zu finanzieren, aber sehr wohl Reformen der ukrainischen Wirtschaft zu unterstützen.²⁸ Nach Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens wäre man daher bereit, sich für eine schnelle Auszahlung von Krediten des Internationalen Währungsfonds (IWF) in Höhe von 20 Milliarden Euro einzusetzen. Diese sind allerdings an Bedingungen wie die Anhebung des Gaspreises für die ukrainischen Haushalte und eine reale Bewertung der ukrainischen Währung Griwna geknüpft.

Die EU stellte klar, dass sie nicht bereit sei, die Staatsverschuldung der Ukraine zu finanzieren, aber sehr wohl Reformen der ukrainischen Wirtschaft zu unterstützen.

Russlands Präsident Putin nutzte diesen Umstand, um sein geopolitisches Interesse, die engere Bindung der Ukraine an Russland, auf ein sicheres Fundament zu stellen. Bereits seit Anfang Dezember führte die ukrainische Regierung verstärkt Verhandlungen mit Russland, denen nach ihrem Wunsch Dreiergespräche zwischen der EU, der Ukraine und

26 | Vgl. Štefan Füle, „EU-Ukraine: Association Agreement is an offer to the country and its people“, Europäische Kommission, Brüssel, 12.12.2013, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/fule/headlines/news/2013/12/20131212_en.htm [22.01.2014].

27 | Vgl. „Mykola Azarov: Ukraine strives for better conditions of implementation of the Association Agreement“, Ukrainische Regierung, 12.12.2013, http://kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=246916006 [22.01.2014].

28 | Vgl. „Tombinski: EU may finance Ukrainian reforms, but not Ukrainian debts“, *Kyiv Post*, 18.11.2013, <http://kyivpost.com/content/politics/tombinski-332006.html> [22.01.2014].

Russland folgen sollten. Am 6. Dezember traf Janukowitsch im Nachgang eines Staatsbesuchs in China seinen Amtskollegen Putin in Sotschi. Dort wurde ein Abkommen über die strategische Partnerschaft mit Russland verlängert. Es soll die Kooperation der beiden Staaten insbesondere im Schwerindustriesektor sowie in der Luft- und Raumfahrtstechnik vertiefen. Am 17. Dezember wurden auf einem Treffen des Ukrainisch-Russischen Rates in Moskau weitere Weichenstellungen vorgenommen. Die Ukraine wird eine Finanzhilfe in Höhe von 15 Milliarden US-Dollar zu einem Zinssatz von fünf Prozent und einen bedeutenden Gaspreinsnachlass von Russland erhalten. Der Gaspreis wurde auf 268,50 US-Dollar pro tausend Kubikmeter zunächst für ein Quartal gesenkt, im Gegenzug müssen aber allein im kommenden Jahr die Gasimporte auf 33 Milliarden Kubikmeter steigen. Die Abhängigkeit von Gaslieferungen aus Russland wird somit wieder größer, aufgrund der flexiblen Festlegung des Gaspreises pro Quartal hat Russland immer die Option, erneut Druck auf die Ukraine auszuüben. Putin indes erklärte auf einer Pressekonferenz am 19. Dezember, dass es im Gegenzug für die Unterstützung der Ukraine keinerlei Bedingungen gegeben habe. Das Land sei in finanzieller Not gewesen, Russland habe seinem Nachbarn und „Bruderland“ lediglich helfen wollen.



Mundschutz gegen Rauchgeschosse und Zeichen des sich radikalisierenden Protests: Aus der Straße, die zum Parlament in Kiew führt, sind Pflastersteine herausgebrochen worden. | Quelle: © Jakov Devcic.

Auch wenn die bilateralen Abkommen mit Russland in den vergangenen Wochen im Vordergrund standen, sind diese kein Hindernis, doch noch das Assoziierungsabkommen mit der EU in naher Zukunft zu unterzeichnen. Der Staatsbankrott wurde mithilfe der Kredite aus Russland zunächst abgewendet, vielleicht reicht das Geld sogar noch bis zu den Präsidentschaftswahlen Anfang 2015 und ermöglicht Janukowitsch somit gute Umfragewerte. Ohne dringend benötigte Reformen und eine langfristig ausgerichtete Modernisierung der Wirtschaft nach EU-Standards aber wird die Ukraine mittel- bis langfristig nicht weiter kommen. Bereits bestehende Freihandelsabkommen mit den derzeitigen Mitgliedern der Zollunion garantierten bis zum Sommer dieses Jahres reibungslose Handelsbeziehungen. Aus wirtschaftlicher Sicht ist daher die Eurasische Wirtschaftsunion für die Ukraine wenig attraktiv und wird von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung nicht befürwortet. Im Westen der Ukraine, der auch historisch nie zu Russland gehörte, ist die Ablehnung eines Beitritts zur Zollunion komplett. Eine Mitgliedschaft in der Zollunion mit Russland wäre zudem nicht kompatibel mit dem Assoziierungsabkommen und dem darin integrierten Freihandelsabkommen DCFTA. Zum jetzigen Zeitpunkt scheint ein Beitritt der Ukraine in die Zollunion unwahrscheinlich.

Ohne dringend benötigte Reformen und eine langfristig ausgerichtete Modernisierung der Wirtschaft nach EU-Standards wird die Ukraine mittel- bis langfristig nicht weiter kommen.

Entwicklung regionaler Integration und bilateraler Abkommen

Der gegenwärtige rechtliche Rahmen für den zwischenstaatlichen Handel zwischen der Ukraine und Russland, Belarus und Kasachstan wird durch eine Reihe bi- und multilateraler Freihandelsabkommen sowie durch rechtlich verbindliche Handelspraktiken der WTO definiert.²⁹ Zwischen 1992 und 1994 hat die Ukraine mit den obigen drei Staaten jeweils bilaterale Freihandelsabkommen abgeschlossen, die die Abschaffung von Zöllen für den gegenseitigen Warenhandel beinhalteten. Die Verträge beziehen sich primär auf den Handel mit Gütern, der Dienstleistungssektor

29 | Die Ukraine ist der Welthandelsorganisation 2008 beigetreten. Vgl. „Member Information: Ukraine and the WTO“, WTO, http://wto.org/english/thewto_e/countries_e/ukraine_e.htm [22.01.2014].

wurde ausgeklammert.³⁰ Auch das im Oktober 2011 unter anderem von der Ukraine, Russland, Belarus und Kasachstan unterzeichnete multilaterale Freihandelsabkommen der GUS bezieht sich primär auf die Beseitigung tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse im Güterverkehr.³¹ Diese Übereinkunft hat die bilateralen Freihandelsvereinbarungen zwischen der Ukraine und Russland, Belarus und Kasachstan ersetzt. Im Vertragstext wird auch explizit auf WTO-Regelungen verwiesen, die den Handel innerhalb der GUS an WTO-Bedingungen angleichen und unter anderem die Möglichkeit zur Anrufung des Streitschlichtungsmechanismus innerhalb der WTO eröffnen.³²

Aufgrund der vorhandenen Übereinkünfte verfügt die Ukraine bisher bei den meisten Gütern über einen zollfreien Zugang zu den Märkten von Russland, Belarus und Kasachstan.

Neben den Freihandelsabkommen, die den Güterhandel zwischen den Staaten regulieren, verfügen Russland, Belarus und Kasachstan im Rahmen einer Zollunion seit 2010 über ein einheitliches Zollregime gegenüber Drittstaaten. Beispielsweise können sie Importzölle auf Güter erheben, die nicht „aus Mitgliedstaaten der Zollunion stammen, einen Anstieg der Importe in die Zollunion nach sich ziehen und der Industrie der Zollunion Schaden zufügen oder zufügen könnten“.³³ Dieses Instrument könnten die Mitglieder der Zollunion dann anwenden, wenn Nichtmitglieder wie die Ukraine Freihandelsabkommen mit Drittstaaten außerhalb der GUS unterzeichnen würden. In diesem Kontext wäre für die Ukraine eine Nicht-Mitgliedschaft von Nachteil. Aufgrund der vorhandenen Übereinkünfte verfügt die Ukraine bisher bei den meisten Gütern über einen zollfreien Zugang zu den Märkten der

30 | Vgl. Freihandelsabkommen von 1993 zwischen der Ukraine und der Russischen Föderation, Weltbank, 24.06.1993, <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/russia-ukraine.pdf> [13.12.2013].

31 | Vgl. Anders Åslund, „Ukraine’s Choice: European Association Agreement or Eurasian Union?“, *Policy Brief*, Nr. PB13-22, 3, Peterson Institute for International Economics, 5, <http://piie.com/publications/pb/pb13-22.pdf> [22.01.2014].

32 | Vgl. Vertragstext des Freihandelsabkommens der GUS von 2011, „CISFTA – Commonwealth of Independent States FTA“, Wirtschafts- und Sozialkommission für Asien und den Pazifik (UNESCAP), <http://www.unescap.org/tid/aptiad/viewagreement.aspx?id=CISFTA> [22.01.2014].

33 | Vgl. Veronika Movchan, „Die Ukraine und die Zollunion von Russland, Belarus und Kasachstan: würde sich eine engere Integration auszahlen?“, bpb, 03.06.2013, <http://bpb.de/internationales/europa/russland/162295> [22.01.2014].

drei genannten Länder.³⁴ Allerdings gibt es für einige Gütergruppen auch Ausnahmen. Die Staaten versuchen durch Handelsschutzmaßnahmen, ihre Märkte für Waren von besonderer strategischer Bedeutung wie z.B. Öl oder Holz zu schützen.

Die Ukraine hat seit ihrer Unabhängigkeit 1991 17 bilaterale Freihandelsabkommen mit anderen Staaten sowie multilaterale Abkommen mit der EFTA und der GUS abgeschlossen.³⁵ Zurzeit verhandelt die ukrainische Regierung unter anderem mit der Türkei, Singapur und Israel über weitere Freihandelsabkommen. Im Falle einer Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens (einschließlich DCFTA) mit der EU wären bestehende oder zukünftige Freihandelsabkommen mit anderen Ländern nicht gefährdet. Für den Fall einer Mitgliedschaft in der Zollunion aber müsste die ukrainische Regierung alle bestehenden 17 Freihandelsabkommen an die Vorgaben der Zollunion anpassen, da sie einheitliche Außenregime gegenüber Drittstaaten einführen müsste. Freihandelszonen dagegen wirken primär nach innen, indem tarifäre Handelshemmnisse (Zölle) und nicht-tarifäre Handelsschranken (Standards, Quoten) aufgehoben werden. Folglich würde die Ukraine ihre handelspolitische Unabhängigkeit verlieren. Es stünden außerdem Nachverhandlungen mit der WTO an, auch die Energieabhängigkeit von Russland würde sich erhöhen.

Für den Fall einer Mitgliedschaft in der Zollunion müsste die ukrainische Regierung alle bestehenden 17 Freihandelsabkommen an die Vorgaben der Zollunion anpassen.

Im Mai 2013 hat die ukrainische Regierung mit der Zollunion ein Memorandum zur verstärkten Zusammenarbeit unterzeichnet.³⁶ Durch diese Übereinkunft hat die Ukraine den Beobachterstatus in der Zollunion erhalten und kann seitdem an allen wichtigen Sitzungen der Staats- und Regierungschefs teilnehmen. Mit dem Status eines Beobachters hat sie den Mitgliedern der Zollunion signalisiert, dass

34 | Vgl. „Ukraine muss sich zwischen West- oder Ost-Integration entscheiden“, Bundesverband mittelständische Wirtschaft, 2013, <http://bvmw.de/auslandsvertretungen/auslandsbueros/ukraine/informationen.html> [22.01.2014].

35 | Vgl. Sayenko Kharenko, *Free trade agreements of Ukraine*, investUkraine, 2012, <http://investukraine.com/wp-content/uploads/2012/06/FTAs-of-Ukraine.pdf> [22.01.2014].

36 | Vgl. „Ukraine and the Customs Union signed a Memorandum“, Ukrainische Regierung, 31.05.2013, http://kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=246391353 [22.01.2014].

die weitere Entwicklung wirtschaftlicher Beziehungen mit diesen Staaten für die Ukraine von strategischer Bedeutung sei, ohne aber weitere rechtliche Verpflichtungen einzugehen. Dadurch hatte sich die Regierung in Kiew bisher die Möglichkeit zur Teilnahme an anderen regionalen Integrationsinitiativen wie zum Beispiel dem DCFTA mit der EU offen gelassen.

Parallel zur Zollunion haben im Januar 2012 die Regierungen von Belarus, Russland und Kasachstan die Gründung eines Einheitlichen Wirtschaftsraums verkündet, der im Januar 2015 unter der Bezeichnung „Eurasische Wirtschaftsunion“ in Kraft treten soll. Im Gegensatz zu früheren Bündnissen wie etwa im Rahmen der GUS soll sie eine weiter reichende Integrationsform darstellen und über Institutionen nach EU-Vorbild verfügen. Die Erfahrung mit der institutionellen Schwäche erfolglos gebliebener Vorläuferprojekte hat die Idee einer strukturell stärker gefestigten Union als „mächtige supranationale Vereinigung“ maßgeblich inspiriert. Frühere Integrationsvorhaben

Die Intensivierung der wirtschaftlichen Kooperation zwischen den beteiligten Staaten soll unter anderem durch die Einführung einer gemeinsamen Währung innerhalb der Eurasischen Wirtschaftsunion erfolgen.

waren auch deshalb gescheitert, da einzelne Staaten wie die Ukraine diese immer wieder als Gefahr für ihre nationalen wirtschaftspolitischen Interessen betrachtet haben.³⁷ Die Intensivierung der wirtschaftlichen Kooperation zwischen den beteiligten Staaten soll unter anderem durch die Einführung einer gemeinsamen Währung innerhalb der Eurasischen Wirtschaftsunion erfolgen. Es ist die Rede davon, dass die zwischenstaatliche Zusammenarbeit unter anderem in den Bereichen Wirtschafts- und Finanzpolitik, Energie- und Transportpolitik sowie im Hinblick auf den freien Güter-, Personen- und Kapitalverkehr ausgeweitet werden soll.³⁸

Im Februar 2012 wurde die Eurasische Wirtschaftskommission als Nachfolger der Kommission der Zollunion zwischen Russland, Kasachstan und Belarus gegründet. Als einzige

37 | Vgl. Alexandra Polownikow, *Die Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland – Motive, Entwicklungen und Perspektiven*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, 2012, 4 f.

38 | Vgl. *The Common Economic Space: the history of creation, institutional framework and the scope of coordinated spheres of activities*, Revera Consulting Group, 2013, http://www.economy.gov.by/dadvfiles/002045_125323_The_Common_Economic_Space.pdf [22.01.2014].

regulierende Institution der Zollunion und des gemeinsamen wirtschaftlichen Wirtschaftsraums ist sie allein für die Festlegung der Zölle, der nicht-tarifären Handelshemmnisse, die Verwaltung der Zollunion sowie für technische Regulierungen verantwortlich. Außerdem legt die Kommission Außenhandelszölle fest und bereitet Entscheidungen in den Bereichen Makroökonomie, Energiepolitik, Währungspolitik sowie Immigrationspolitik vor. Der Rat der Kommission besteht aus je einem Vertreter aller Mitgliedstaaten, wobei der Oberste Rat der eurasischen Wirtschaftskommission sich aus den jeweiligen Staats- und Regierungschefs zusammensetzt. All diese Ebenen sind auch am Entscheidungsfindungsprozess der Wirtschaftskommission beteiligt.³⁹

Kreis der Unterstützer der Zollunion

Dem ungewissen Nutzen einer Mitgliedschaft der Ukraine in der Zollunion entsprechend, ist der Kreis ihrer einflussreichen Unterstützer klein. Die größten politischen Oppositionsparteien Batkiwtschtschina und UDAR sind sich einig in ihrer pro-europäischen Ausrichtung. Die regierende Partei der Regionen suchte lange Zeit den Spagat zwischen beiden Alternativen, bis im Sommer 2013 eine Unterzeichnung des Assoziierungsabkommen auch für sie eindeutig in den Vordergrund trat. Eine klare Aussage der Ukraine gegenüber der Zollunion blieb aus. Nachdem immer ersichtlicher wurde, dass die Ukraine auf eine Unterzeichnung des Abkommens hinarbeitete und EU-Forderungen in rasendem Tempo erfüllte, kühlten sich die Beziehungen zwischen Moskau und Kiew ab bis hin zu einem Einfuhrverbot ukrainischer Waren.

Als Unterstützer der Zollunion blieb lediglich die ukrainische kommunistische Partei übrig. Ihr Vorstoß, ein Referendum über den Beitritt zur Zollunion zu initiieren, wurde allerdings am 17. September von der Zentralen Wahlkommission zurückgewiesen. Neben den Kommunisten wirbt noch eine weitere Gruppierung offen für Putins Integrationsprojekt. Es handelt sich dabei um die Organisation „Ukrainische Wahl“, deren Kopf Viktor Medwetschuk ein

39 | Vgl. Ständige Vertretung der Russischen Föderation bei der Europäischen Union, „Eurasian Economic Commission“, Präsentation, 05.07.2012, <http://russianmission.eu/en/news/presentation-eurasian-economic-commission> [22.01.2014].

loyaler Anhänger des russischen Präsidenten ist. Die Organisation warnt seit Wochen vor der „Bedrohung“ der Ukraine durch das Assoziierungsabkommen. So sind landesweit Plakate zu sehen, die im Falle einer weiteren EU-Annäherung vor drastischen Preisanstiegen, dem Verlust von Arbeitsplätzen für Ukrainer und der Legalisierung von Ehen unter Homosexuellen warnen.

BELARUS UND DIE EURASISCHE WIRTSCHAFTSUNION – POLITISCHES RENT-SEEKING STATT STRATEGISCHER ENTSCHEIDUNG

Die Eurasische Union ist für die belarussische Führung keine Herzensangelegenheit – wenn man von einer beim Staatsoberhaupt Alexander Lukaschenko tief sitzenden Nostalgie nach der Sowjetunion absieht –, sondern Ausdruck der Verzweiflung. Nicht aus freien Stücken, sondern unter wirtschaftlichem Druck ist der Beitritt zum Einheitlichen Wirtschaftsraum 2012 erfolgt. Die belarussische Wirtschaft ist in hohem Maße von billigen Öl- und Gaslieferungen aus Russland abhängig, und der Kreml hat mehr als einmal bewiesen, dass er die Rohstoffe als politische Waffe nutzt.

Die belarussische Wirtschaft ist von billigen Öl- und Gaslieferungen aus Russland abhängig. Der Kreml hat mehr als einmal bewiesen, dass er die Rohstoffe als politische Waffe nutzt.

So auch 2010, als die Annäherung zwischen Minsk und der Europäischen Union immer offensichtlicher den Unmut der russischen Machthaber hervorrief. Entgegen den Abmachungen der im Jahr zuvor beschlossenen Zollunion zwischen Russland, Belarus und Kasachstan erhob Russland ab dem 1. Januar 2010 Ausfuhrzölle auf seine Rohöllieferungen an Belarus.⁴⁰ Am 8. Dezember desselben Jahres erklärte sich Präsident Medwedew bereit, diese Zölle zukünftig fallenzulassen, ganz offensichtlich als Reaktion auf Lukaschenkos Einverständnis, dem Einheitlichen Wirtschaftsraum beizutreten. Die den Wirtschaftsraum konstituierenden 17 Dokumente wurden noch am selben Tag unterzeichnet.⁴¹

40 | Moskau betonte allerdings, dass die Zollunion keinen Verzicht auf Ausfuhrzölle vorsehe. Stattdessen hätte Belarus Exportzölle erheben und die Einnahmen mit Russland teilen müssen. Belarus, nicht Russland, sei demnach vertragsbrüchig geworden. Unabhängig davon spricht der weitere Verlauf der Ereignisse für einen politischen Hintergrund des russischen Vorgehens.

41 | Stephan Malerius, „Der lange Schatten der Präsidentschaftswahlen in Weißrussland – Verlauf, Ergebnisse und politische Folgen“, *KAS-Auslandsinformationen*, 3/2011, 118-140, hier: 122 f., <http://kas.de/wf/de/33.22146> [22.01.2014].

Doch auch die günstigen russischen Öl- und Gaslieferungen konnten die schwere Krise des darauffolgenden Jahres nicht verhindern. Lukaschenko hatte im Wahlkampf die bis dahin restriktive Geldpolitik zur Finanzierung von Wahlgeschenken massiv gelockert. Das Ergebnis ließ nicht lange auf sich warten. Die Inflation schnellte in die Höhe und erreichte über das ganze Jahr 2011 gerechnet knapp 109 Prozent, der Belarussische Rubel verlor gegenüber dem US-Dollar etwa zwei Drittel seines Wertes.⁴²



Lenin-Statue in Minsk: Staatsoberhaupt Alexander Lukaschenkos tief sitzende Nostalgie nach der Sowjetunion ist nur ein Grund dafür, dass Belarus in die Eurasische Union strebt. | Quelle: Bolshakov, flickr ©📷.

Gleichzeitig hatten die auf die Präsidentschaftswahl 2010 folgenden schweren Repressalien gegen die Opposition den Dialog zwischen Minsk und der Europäischen Union abrupt zum Stillstand gebracht. In dieser schwierigen wirtschaftlichen Situation blieb Russland als einziger potenzieller Partner übrig, nachdem sich der Internationale Währungsfonds wegen der nicht erfolgten Strukturreformen der belarussischen Wirtschaft zurückgezogen hatte. Wiederum half Russland, diesmal mit einem Antikrisen-Kredit der Eurasischen Wirtschaftsunion in Höhe von drei Milliarden US-Dollar und der Zusage von Öl- und Gaslieferungen zu Vorzugspreisen.

42 | Volha Dudko, „Belarus Economy: More Stable But Still Fragile“, *Belarus Digest*, 30.04.2012, <http://belarusdigest.com/story/belarus-economy-more-stable-still-fragile-9072> [22.01.2014].

Seitdem zahlt Belarus 165 US-Dollar für 1.000 Kubikmeter Gas (statt zuvor 265 US-Dollar), der Ölpreis verbilligte sich durch den Wegfall der Einfuhrzölle um 30 US-Dollar pro Tonne.⁴³ Während das Gas als wichtigster Energielieferant

Die russischen Subventionen über billige Öl- und Gaslieferungen betragen 2012 knapp 16 Prozent des belarussischen Bruttoinlandsprodukts.

für den Eigenbedarf von enormer Bedeutung ist, dient Öl darüber hinaus als unverzichtbarer Rohstoff für den Export. Zwei Drittel der belarussischen Ausfuhren stammen aus petrochemischer Produktion, mithin aus Weiterverarbeitung des aus Russland eingeführten Rohöls.⁴⁴ Insgesamt betragen die russischen Subventionen über billige Öl- und Gaslieferungen knapp 16 Prozent des belarussischen Bruttoinlandsprodukts (Stand 2012).⁴⁵ Auch Russland verfolgt mit der Unionsidee politische Ziele, die vor allem auf einen größeren Einfluss über die belarussische Außen- und Wirtschaftspolitik gerichtet sind.⁴⁶

Wirtschaftliche Chancen und Risiken

Trotz des eindeutig politischen Hintergrundes des belarussischen Beitritts zu Zollunion und Eurasischem Wirtschaftsraum wird Präsident Lukaschenko nicht müde, die wirtschaftlichen Vorteile des Bündnisses zu betonen. So erklärte er etwa in einem Fernsehinterview im Oktober 2013: „Für Wirtschaft und Unternehmen gibt es nun Freiheit. Das heißt, die Wirtschaft beginnt zu funktionieren wie in einem gemeinsamen Staat.“⁴⁷ So eindeutig, wie Lukaschenko behauptet, sind die Vorteile jedoch nicht. Zunächst einmal liegen die Potenziale der Zollunion fast ausschließlich im bilateralen Handel mit Russland. Der Anteil des kasachischen

43 | Anna Maria Dyner und Natalia Ryabova, „Belarus in the CES: Advantages and Disadvantages of Economic Integration“, *Polski Instytut spraw międzynarodowych, Policy Paper*, Nr. 24 (72), 08/2013, 3; siehe auch Yauheni Preiherman, „Belarus' Magic Oil Economy“, *Belarus Digest*, 17.04.2012, <http://belarusdigest.com/story/oil-magic-belarusian-economy-8820> [24.11.2013].

44 | Dudko, Fn. 42.


45 | Balázs Jarábik, Alexei Pikulik und Andrei Yeliseyev, „Belarus and the Eurasian Union: Incremental Integration“, *FRIDE Policy Brief*, Nr. 159, 06/2013, 2.

46 | Aliaksandr Aleshka, „Russian Instruments of Economic Influence in Belarus and the Customs Union“, *Bell. Belarus Info Letter*, Nr. 5, Bd. 35, 2013, 4-6, hier: 4.

47 | „Лукашенко: Евразийский союз будет единым государством“ (Lukaschenko: Eurasische Union wird ein einziger Staat sein), *NewsCom*, <http://newscom.md/rus/lukashenko-evrazijskij-soyuz-budet-edinim-gosudarstvom.html> [24.11.2013].

Handels macht gerade einmal ein Prozent des gesamten belarussischen Handelsvolumens aus. Und trotz gemeinsamer Mitgliedschaft in der Zollunion war bis zum Frühjahr 2012 keine einzige kasachische Firma in einer der sechs belarussischen Freihandelszonen registriert.⁴⁸ Im wirtschaftlichen Austausch mit Russland profitiert Belarus zwar vom Wegfall der Zollschranken. Allerdings waren die Zölle bereits 2008 weitgehend harmonisiert worden, während der Abbau der nicht-tarifären Handelshemmnisse bisher nur stockend vorankommt.⁴⁹ Weiterhin ist auf der Haben-seite ein deutlicher Anstieg der russischen Direktinvestitionen zu verzeichnen.⁵⁰ Überdies erhalten belarussische Güter Vorzugsbedingungen auf dem russischen Markt. Insbesondere die russische Nachfrage nach belarussischen Konsumgütern ist stark gestiegen.⁵¹ Ein deutlicher Anstieg von knapp 88 Prozent auf 44,75 Milliarden US-Dollar (2012) seit Inkrafttreten der Zollunion 2010 ist auch im Handelsvolumen der drei beteiligten Länder zu verzeichnen. Es ist allerdings zweifelhaft, ob dies wirklich eine Folge des Wegfalls der Zollschranken ist. Eher sind die Erholung nach der Weltwirtschaftskrise und die Rubelabwertung im Jahre 2011 ursächlich. Dafür spricht auch, dass die Exporte in die EU in den Jahren 2011 und 2012 noch stärker gestiegen sind.⁵²



Markthalle in Minsk: Für Belarus liegen die Potenziale der Zollunion fast ausschließlich im bilateralen Handel mit Russland. | Quelle: Anthony Gherghetta, flickr, ©.

48 | Jarábik, Pikulik und Yelisseyeu, Fn. 45, 3.

49 | Folkert Garbe, „Belarus und die Eurasische Integration – Stand und Perspektiven“, *Belarus-Analysen*, Nr. 13, 25.07.2013, 2-5, hier: 3.

50 | Dyner und Ryabova, Fn. 43, 4.

51 | Garbe, Fn. 49, 3.

52 | Ebd., 3 f.

Unbestritten ist, dass Belarus aus einer weitergehenden wirtschaftlichen Integration mit Russland, Kasachstan und weiteren Staaten im postsowjetischen Raum Nutzen ziehen könnte, nicht zuletzt wegen seiner Position als Transitland.⁵³ Allerdings verlangte dies der belarussischen Wirtschaft erhebliche Reformen ab. Dies gilt insbesondere seit dem Beitritt Russlands zur Welthandelsorganisation im August 2012. Dadurch ist das Land zur Übernahme zahlreicher Standards gezwungen, und seine Firmen müssen ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Belarus, das anders als Russland und auch Armenien bisher kein WTO-Mitglied ist, muss im Zuge der Zollunion jedoch seine Wirtschaft für die russischen Waren und Dienstleistungen öffnen und ist damit der verstärkten Konkurrenz russischer Unternehmen ausgesetzt.⁵⁴ Zudem gewinnt Russland gegenüber seinem westlichen Nachbarn weiter an Attraktivität für ausländische Investitionen.⁵⁵ In vielerlei Hinsicht ist Belarus damit zum de facto-Mitglied der Welthandelsorganisation geworden, ohne jedoch Zugang zu Streitschlichtungsmechanismen zu haben, die mit einer Mitgliedschaft verbunden sind.⁵⁶

Bisher verweigert sich Lukaschenko konsequenten Wirtschaftsreformen. Die belarussische Wirtschaft befindet sich zu 80 Prozent in der Hand des Staates, die meisten Unternehmen sind chronisch defizitär. Um sie dennoch am Laufen zu halten, werden die Banken zur Vergabe billiger Kredite gezwungen, die deutlich unter dem Marktpreis liegen. Ein hohes Leistungsbilanzdefizit, hohe Inflationsraten und periodisch wiederkehrende Rubelabwertungen sind die Folge. Genau dies wird jedoch im gemeinsamen Wirtschaftsraum bald nicht mehr möglich sein: In enger Anlehnung an die Maastricht-Kriterien der Europäischen Union schreibt das Regelwerk eine jährliche Defizitgrenze von drei Prozent vor. Die Gesamtschuldenquote darf 50 Prozent des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten. Noch kritischer ist die Lage bei der Inflation, die laut Vorschriften des Einheitlichen Wirtschaftsraums 15 Prozent pro Jahr nicht

53 | Ebd., 5.

54 | Jarábik, Pikulik und Yeliseyeu, Fn. 45, 3; siehe auch Kamil Klynski, „Consequences for the Belarusian Economy of Russia's Entry into the WTO“, *East Week*, Nr. 29, Bd. 305, 2012.

55 | Dyer und Ryabova, Fn. 43, 5.

56 | Garbe, Fn. 49, 5.

überschreiten darf, 2012 in Belarus aber über 59 Prozent betrug. Die Abwertung des Rubels steht zukünftig nicht mehr als Mittel zur Stimulation des belarussischen Exports zur Verfügung. Anders als in der Vergangenheit wird die Wirtschaft sich deshalb auf geringe Wachstumsraten einstellen müssen. Während das Bruttoinlandsprodukt im ersten Halbjahr 2012 um 3,2 Prozent zugelegt hatte, betrug der Wert für den Vergleichszeitraum 2013 lediglich 1,4 Prozent.⁵⁷

Ungewollte mögliche Konsequenzen

Damit aber könnte sich die Eurasische Union als Stich ins Herz des Wirtschafts- und Herrschaftssystem von Alexander Lukaschenko erweisen. Der autoritäre Regent stützt seine seit 1994 dauernde Herrschaft auf einen immanenten Gesellschaftsvertrag: Die Bevölkerung ist sämtlicher politischer Partizipationsmöglichkeiten beraubt, genießt dafür jedoch wirtschaftliche Stabilität und weitgehende Vollbeschäftigung. Eine Modernisierung der maroden Staatswirtschaft setzt jedoch Liberalisierung und Privatisierung voraus und würde Lukaschenko somit der Möglichkeit berauben, seinen Teil des Gesellschaftsvertrages zu erfüllen. Aus diesem Grund hat er sich sämtlichen derartigen Forderungen von EU und IWF konsequent verweigert, was wie geschildert einer der Gründe für den Beitritt seines Landes zu den von Russland betriebenen Integrationsprojekten war. Nun könnte ausgerechnet aus Moskau der entscheidende Schlag gegen dieses Wirtschaftssystem erfolgen.

Die belarussische Bevölkerung ist politischer Partizipationsmöglichkeiten beraubt, genießt dafür jedoch wirtschaftliche Stabilität und weitgehende Vollbeschäftigung.

Dies und der mangelnde Wille, Teile seiner despotischen Macht abzugeben, begründen momentan auch die Grenzen von Lukaschenkos Willen zu einer weitergehenden Integration. Darin weiß er sich mit dem kasachischen Diktator Nursultan Nasarbajew verbunden. Die beiden nutzen die verbesserten Möglichkeiten, die ihnen die Eurasische Union bietet, um Moskaus Integrationsbestrebungen zu hintertreiben.⁵⁸ Während die Zollunion den Russen noch

57 | Dyer und Ryabova, Fn. 43, 4.

58 | So zum Beispiel auf dem Gipfeltreffen der drei Staatspräsidenten am 24.10.2013 in Minsk. Siehe Agata Wierzbowska-Miazga, „The Customs Union Summit: Crisis instead of Success“, *Eastweek*, 30.10.2013.

über 50 Prozent der Stimmrechte und damit de facto die alleinige Entscheidungsgewalt garantierte, herrscht in den Organen des Einheitlichen Wirtschaftsraums tatsächliche Stimmparität. Zudem müssen die Entscheidungen im Konsens getroffen werden. Gegen den Willen der anderen Mitglieder kann Russland keine Entscheidungen durchsetzen.⁵⁹

Gleichzeitig hat sich jedoch die Abhängigkeit von Russland weiter erhöht. Die billigen Öl- und Gaslieferungen mindern den Modernisierungsdruck auf die belarussische Wirtschaft, die Freizügigkeit führt zu einer stetigen Abwanderung belarussischer Arbeitskräfte nach Russland, die sich seit etwa 2008 in einem Fachkräftemangel bemerkbar macht.⁶⁰ Die demografische Entwicklung dürfte diesen Mangel weiter verschärfen.

Dass Belarus bisher von der Annäherung an Russland profitiert hat, liegt daran, dass die Eurasische Union für Putin zurzeit in erster Linie kein ökonomisches, sondern ein politisches Projekt ist.

Zollunion und Einheitlicher Wirtschaftsraum haben bislang kein Ende der gelegentlichen Handelsauseinandersetzungen zwischen Moskau und Minsk gebracht.⁶¹ Dass Belarus bisher dennoch insgesamt von der Annäherung

an Russland profitiert hat, liegt daran, dass die Eurasische Union für Putin zurzeit in erster Linie kein ökonomisches, sondern ein politisches Projekt ist. Für die stärkere Integration des postsowjetischen Raums ist er bisher bereit, einen hohen Preis zu zahlen. Solange dies so ist, dürfte Lukaschenko in der Lage sein, Gewinn aus den russischen Subventionen zu ziehen, ohne gleichzeitig zu großen politischen Druck zu spüren. Es ist anzunehmen, dass sich diese Situation zumindest solange nicht ändern wird, wie Putin versucht, Kiew zum Beitritt zur Eurasischen Union zu bewegen. Die Ukraine – zusammen mit Russland eigentliches Kernland der Integrationsvorstellungen des Kreml – soll am Beispiel von Minsk sicherlich die Vor- und nicht die Nachteile einer engen Zusammenarbeit mit Moskau vor Augen geführt bekommen. Daran wird sich höchstwahrscheinlich bis mindestens zur ukrainischen Präsidentschaftswahl 2015 nichts ändern.

59 | Jarábik, Pikulik und Yeliseyeu, Fn. 45, 3.

60 | Dyer und Ryabova, Fn. 43, 5.

61 | Garbe, Fn. 49, 3; siehe auch Galina Petrovskaja, „Москва, Киев, Минск: обреченные на торговые конфликты“ (Moskau, Kiew, Minsk: Handelskonflikte verurteilt), *Deutsche Welle*, 14.06.2012, <http://dw.de/p/15EMK> [22.01.2014].

Sollte Russland jedoch danach oder zu einem späteren Zeitpunkt die Einhaltung der eingegangenen wirtschaftlichen Verpflichtungen einfordern – und sei es, weil die geopolitischen Ambitionen hinter ökonomische Interessen zurückgetreten wären –, wird Minsk den Preis für seine einseitig auf Russland orientierte Politik zu zahlen haben. An den schmerzhaften Wirtschaftsreformen führte kein Weg mehr vorbei, ohne dass dann die Möglichkeit bestünde, die Abhängigkeit von seinem östlichen Nachbarn zu verringern. Als Mitglied der Eurasischen Union stünde die Option einer stärkeren Annäherung an die EU, etwa durch ein Assoziierungsabkommen, für Belarus voraussichtlich nicht mehr zur Verfügung.⁶²

ARMENIENS UNGEWISSE ZUKUNFT

Zum Gipfel der Östlichen Partnerschaft (ÖP) Ende November 2013 reiste Armeniens Präsident Sersch Sargsjan nur als Zuschauer. Das Assoziierungs- und Freihandelsabkommen mit Brüssel, über das seit Jahren verhandelt worden war und dessen Paraphierung in Vilnius unterzeichnet werden sollte, war bereits zwei Monate zuvor obsolet geworden. Zur Überraschung der EU und der armenischen Öffentlichkeit hatte Sargsjan angekündigt, Armenien werde der von Russland geführten Zollunion beitreten. Damit leitete er eine wirtschaftliche und politische Kehrtwende für die künftige Orientierung des Landes ein, die verschiedene Fragen aufwirft. Was sind die Hintergründe dieser unerwarteten Entscheidung? Was kann Armenien von einem Beitritt zur Zollunion erwarten? Welche regionalen sicherheitspolitischen und innenpolitischen Konsequenzen sind damit verbunden?

Zur Überraschung der EU und der armenischen Öffentlichkeit hatte Sargsjan angekündigt, Armenien werde der von Russland geführten Zollunion beitreten.

Es steht außer Frage, dass die armenische Entscheidung auf Druck des Kremls zustande kam. Die hauptsächlich sicherheitspolitische Motivation hinter dieser Wahl machte Sargsjan in seiner Begründung klar. In Anspielung auf die ebenfalls Russland-dominierte Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit (CSTO) sagte der armenische Präsident, wenn ein Land Teil eines militärischen Sicherheitssystems ist, sei es unmöglich, sich von einem Wirtschaftstraum, der die gleichen Staaten umfasse, zu isolieren.

62 | Jarábik, Pikulik und Yeliseyeu, Fn. 45, 2.

Sicherheitspolitisch spielt der seit Jahren andauernde Nagorno-Karabach-Konflikt mit dem rohstoffreichen und wirtschaftlich überlegenen Aserbaidschan eine ganz besondere Rolle.

Armenien gehört der CSTO seit ihrer Gründung im Oktober 2002 an. Im Land befindet sich auch eine russische Militärbasis mit derzeit 5.000 Soldaten. Die armenische Regierung hat deren Laufzeit vor einigen Jahren bis 2044 verlängert und kürzlich einer Truppenverstärkung zugestimmt. Damit sichert Russland seine militärische Präsenz nicht nur in Armenien, sondern im gesamten Kaukasus. Sicherheitspolitisch spielt der seit Jahren andauernde Nagorno-Karabach-Konflikt mit dem rohstoffreichen und wirtschaftlich überlegenen Aserbaidschan eine ganz besondere Rolle. Aserbaidschans Verteidigungshaushalt umfasst nahezu das gesamte armenische Staatsbudget. Erst vor Kurzem erhielt Aserbaidschan von Russland neue Waffenlieferungen im Wert von vier Milliarden US-Dollar. Verbunden mit der Kriegsrhetorik empfindet Armenien das aserbaidschanische Militärpotenzial als eine sehr akute Sicherheitsgefahr. Solange der Konflikt um Nagorno-Karabach nicht gelöst ist, bleibt die außenpolitische Handlungsfähigkeit Armeniens eingeschränkt.⁶³

Armenien ist sehr zurückhaltend, wenn es um notwendige eigene Initiativen zur Konfliktlösung geht, muss allerdings einen hohen politischen Preis für den Status quo zahlen. Dazu gehört auch seine geografische Isolation. Aufgrund des Konflikts ist die 1.000 Kilometer lange Grenze mit Aserbaidschan geschlossen, genauso wie der Grenzübergang zur Türkei. Nahezu der gesamte Außenhandel, einschließlich Energielieferungen, wird über Georgien und über eine schmale Grenze mit dem Iran abgewickelt. Entsprechend dominant ist die wirtschaftliche Abhängigkeit von Russland. Dort lebt auch eine millionenstarke Diaspora.

Russland ist der größte Investor und Handelspartner. Nicht nur der Energiesektor, sondern auch große Teile des Finanzsektors, des Transportnetzes, der Telekommunikation sowie der Grundstoffindustrie sind russisch kontrolliert. Vor allem bezieht Armenien über Georgien russisches Gas und unterhält eine Pipeline in den Iran, die zu großen Teilen von einer Tochter des russischen Gasversorgers Gazprom

63 | Zum Konflikt vgl. Canan Atilgan, „Der Konflikt um Berg Karabach: Neue Lösungsansätze erforderlich“, KAS-Länderbericht, Konrad-Adenauer-Stiftung, 21.06.2012, <http://kas.de/suedkaukasus/de/publications/31403> [22.01.2014].

verwaltet wird. Eine selektive Erhöhung der Gaspreise bei einer gleichzeitigen Beschränkung der armenisch-iranischen Kapazität wurde erst kürzlich von Russland als Druckmittel genutzt. So hatte Gazprom im Juli 2013 seine Preise um 50 Prozent erhöht. Bis dahin zahlte Armenien für russisches Gas den niedrigsten Preis aller Importländer in der GUS. Die Gazprom-Entscheidung war mit Verteuerungen von Dienstleistungen und Lebensmitteln verbunden. Eine 50-prozentige Erhöhung von Fahrpreisen für öffentliche Verkehrsmittel führte zu breit angelegten Protesten der Bevölkerung. Die Absichtserklärung zum Beitritt zur Zollunion folgte unmittelbar diesen Unruhen. Bei seinem jüngsten Besuch in Armenien Anfang Dezember 2013 hat Putin erwartungsgemäß neue Preise angeboten. Russland will sein Gas statt wie bisher für 270 US-Dollar pro 1.000 Kubikmeter für 189 US-Dollar verkaufen. Auf den Gaspreis für den Endverbraucher wird sich die 30-prozentige Preisreduzierung zwar nicht auswirken, gab der Chef des armenischen Präsidialamts zu verstehen. Die Regierung habe aber ausgehandelt, dass Russland in den nächsten fünf Jahren Gas zum gleichen Preis liefert. Hierfür musste Armenien eine zusätzliche Gegenleistung erbringen und sich vertraglich verpflichten, Gazprom gegen Schuldenerlass seinen gesamten 20-prozentigen Anteil am Gasvertreiber ArmRusgasprom zu überlassen. Der Markt wird nun allein von dem russischen Konzern kontrolliert.

Dieses Abhängigkeitsverhältnis legt nahe, dass der Handlungsspielraum jeder armenischen Administration vollkommen vom politischen Willen in Moskau abhängt. Mit der Mitgliedschaft in der Zollunion wäre Armeniens außenpolitische Strategie, die als „Politik der Komplementarität“ bezeichnet wird, gescheitert. Diese Strategie – eine Reaktion auf die politische und geografische Isolation, – erwies sich als Gratwanderung. In einer Region mit machtpolitischen Interessen verschiedener Akteure ist es ein schwieriges Unterfangen, mit allen wichtigen Akteuren gleich gute Beziehungen zu pflegen. Der Aufbau enger Beziehungen zu staatlichen oder supranationalen Akteuren war und ist in Armenien daher immer mit der Herausforderung verbunden, nicht die eigenen Handlungsoptionen zu

Mit der Mitgliedschaft in der Zollunion wäre Armeniens außenpolitische Strategie, die als „Politik der Komplementarität“ bezeichnet wird, gescheitert.

beschränken.⁶⁴ Vor diesem Hintergrund wäre die Annäherung an europäische Strukturen nur dann mit den außenpolitischen Möglichkeiten Armeniens vereinbar, wenn diese von Russland nicht als eine politische Abkehr interpretiert werden. Die russische Botschaft an Eriwan bezüglich der Annäherung an die EU war bisher ein eindeutiges „Weiter so“. Zumindest hatte die armenische Regierung dies so verstanden. Offensichtlich hat sich im Kreml ein Gesinnungswandel mit Blick auf die ÖP vollzogen. Dies war unlängst an dem erhöhten Druck zu erkennen, den Moskau auf jene ÖP-Länder anwendete, die auf ein Assoziierungsabkommen mit der EU hingearbeitet haben. Mit Armenien hat Moskau ein Exempel statuiert. Die Botschaft lautet, dass Moskau eine zu enge Annäherung an Europa nicht begrüßt.

Was bedeutet die Zollunion für Armenien?

Sargsjan und Putin haben Anfang September 2013 eine Absichtserklärung unterschrieben, die „alle nötigen Schritte“ zu einem zukünftigen Beitritt Armeniens ankündigt. Es wurde das gemeinsame Ziel formuliert, Armenien wirtschaftlich weiter in das eurasische Gebiet zu integrieren. Die Erklärung beinhaltet auch die Absicht Armeniens, das gesamte Paket von Abkommen über

Armenien hat inzwischen einen Fahrplan erstellt, der die Gründung einer Kommission und mehrerer Arbeitsgruppen vorsieht. Sie sollen die Gesetzgebung auf Kompatibilität mit der Zollunion prüfen.

die Zollunion zu unterzeichnen. Im Rahmen des Gipfeltreffens in Minsk im Oktober 2013 wurde außerdem ein erster Entwurf der Beitrittsresolution angenommen. Armenien hat inzwischen einen Fahrplan erstellt, der die Gründung einer koordinierenden Kommission und mehrerer sektorbezogener Arbeitsgruppen vorsieht. Diese sollen die nationale Gesetzgebung auf Kompatibilität mit der Zollunion prüfen. Auf dem nächsten Gipfeltreffen der Mitglied- bzw. Anwärterstaaten am 19. Dezember 2013 wird Armenien eine detaillierte To-do-Liste bekommen, die nicht nur notwendige gesetzliche, sondern auch administrative Anpassungsarbeiten beinhalten wird. Dieser Prozess soll bis zum Frühjahr 2014 abgeschlossen werden. Schließlich sollen die Beitrittsverhandlungen zeitgleich mit der Vereinbarung zur

64 | Alexander Iskandaryan, „Armenia-Europe – Minimizing Opportunity Costs“, *The South Caucasus 2018 – Facts, Trends, Future Scenarios*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Tiflis, 2013, <http://kas.de/suedkaukasus/de/publications/35353> [22.01.2014].

Gründung einer Eurasischen Wirtschaftsunion im Mai 2014 in die Mitgliedschaft Armeniens in der Zollunion münden.

Es war gewiss kein Zufall, dass Wladimir Putin unmittelbar nach dem Vilnius-Gipfel der Östlichen Partnerschaft nach Armenien reiste und verstärkte Zusammenarbeit auf wirtschaftlicher, energiepolitischer und militärischer Ebene anbot. Es wurden eine Reihe von Vereinbarungen getroffen und Versprechen gegeben. Nicht nur zeigte sich Putin kompromissbereit mit Blick auf Gaspreise, sondern es soll ein neues Abkommen mit Eriwan geschlossen werden, das Armenien den Kauf russischer militärischer Ausrüstung zu Sonderpreisen ermöglichen soll. Außerdem ist beabsichtigt, das Projekt mit Belarus, gemeinsame Flugabwehrsysteme zu schaffen, auf Armenien auszuweiten. Diese Zusammenarbeit soll nach den Worten des russischen Präsidenten das Verteidigungspotenzial Russlands und seiner Partner erhöhen und den Frieden und die Stabilität in Eurasien fördern. Putin kündigte ebenfalls die Aufstellung von regionalen Truppenverbänden unter Beteiligung von Armenien, Belarus, Kasachstan und Tadschikistan an.



Künftige Partner in der Zollunion: Armeniens Präsident Sersch Sargsjan (r.) mit Russlands Präsident Wladimir Putin im Dezember 2013 in Eriwan. | Quelle: © Sergey Guneev, Ria Novosti / picture alliance.

Armenien hat sich am 3. September nicht nur für eine stärkere wirtschaftliche Anbindung an Russland, sondern für eine politische Union entschieden. Der Beitritt Armeniens zur Zollunion, der bereits im Mai 2014 vom Parlament ratifiziert werden könnte, klingt zunächst absurd, zumal Armenien nicht einmal gemeinsame Grenzen mit den Mitgliedern

Armenien verfügt über wenig entwickelte Wirtschaftsstrukturen, so dass der Mehrwert der Zollunion für Armenien mit Russland als bereits jetzt wichtigstem Handelspartner sehr gering wäre.

der Zollunion unterhält. Das ist aber nicht das einzige Argument, das der Entstehung eines erfolgreichen wirtschaftlichen Zusammenschlusses in Eurasien entgegensteht. Es ist zu bezweifeln, dass großes wirtschaftliches Potenzial in dem Zusammenschluss der weiterhin sehr stark von Rohstoffexporten abhängenden Länder steckt. Dies gilt vor allem für Armenien. Das Land verfügt über wenig entwickelte Wirtschaftsstrukturen, so dass der Mehrwert der Zollunion für Armenien mit Russland als bereits jetzt wichtigstem Handelspartner sehr gering wäre. Zu befürchten bleibt, dass sich Armenien auch einer politischen Integration, die nach dem Willen Moskaus der Zollunion folgen soll, kaum verwehren kann.

Innenpolitische und regionale Implikationen

Für Armenien bedeutet die aktuelle Situation, dass es nur zu demokratischen Reformen kommt, wenn alternative Wege gesucht werden, die Annäherung an Europa aufrechtzuerhalten. Armenische Experten befürchten vor allem Rückschritte im Demokratisierungsprozess. Sie erwarten stärkere autoritäre Tendenzen in politischen Entscheidungsverfahren und einen härteren Umgang mit der Zivilgesellschaft.⁶⁵ Die EU und Armenien haben sich zwar in Vilnius auf die Weiterentwicklung und Stärkung der Zusammenarbeit im Rahmen der ÖP geeinigt, die Tendenzen in Armenien zeigen aber in eine andere Richtung. So hat die Staatliche Universität Eriwan angekündigt, das Masterprogramm Menschenrechte und Demokratisierung, ein Regionalprojekt der Östlichen Partnerschaft, nicht weiter finanzieren zu wollen. Es wäre tragisch für die künftige demokratische Entwicklung des Landes, sollte die Zusammenarbeit mit der EU an Bedeutung verlieren und der Reformkurs stagnieren.

65 | Vgl. Siranuysh Papuyan, „Реальные плоды визита Путина“ (Echte Früchte des Putin-Besuchs), 1in.am, 05.12.2013, http://1in.am/rus/armenia_interview_38166.html [27.01.2014].

Sicherheitspolitisch wird sich in der Region wenig ändern. Der Konflikt mit Aserbaidshan wird möglicherweise nicht eskalieren, wird aber weiterhin ohne Perspektive für eine Lösung bleiben. Das militärische Gleichgewicht in der Region wird nach wie vor vollständig von der Tagespolitik Russlands abhängig bleiben. Armenien ist – mit russischen Soldaten an den Grenzübergängen zur Türkei und zum Iran – bereits auf dem Wege, die Kontrolle über seine Grenzen zu verlieren. Die tatsächlichen Vorteile für Armenien wären gering, kurzfristig und unsicher. Von den angekündigten verstärkten russischen Investitionen würden in erster Linie die armenischen Oligarchen profitieren. Inwieweit sich der Handel mit den Mitgliedstaaten der Zollunion intensivieren wird und welche Dynamik dies in die Wirtschaftsstruktur Armeniens bringen könnte, ist fraglich. Ebenfalls noch nicht abzusehen ist, welche Auswirkungen die Mitgliedschaft in der Zollunion und später vielleicht in der Eurasischen Union für das Verhältnis Armeniens mit den Nachbarstaaten haben wird – mit Georgien, das in Vilnius ein Assoziierungsabkommen mit der EU paraphiert hat, mit Aserbaidshan und dem Iran und nicht zuletzt mit der Türkei. Die russische Bundesagentur für Entwicklung der Staatsgrenzen (Rosgranitsa) wird Anfang 2014 eine Repräsentanz in Armenien eröffnen, um die Abwicklung an den Grenzen zu modernisieren und möglicherweise auch zu überwachen. Ohne direkte Grenzen zu Russland oder einem anderen Mitgliedstaat der Zollunion wirkt Armeniens einseitige Orientierung an Russland sehr riskant. Indirekt brachte dies auch der Putin-Berater Sergey Glazyev zum Ausdruck: Er verglich Armenien kürzlich mit der russischen Provinz Kaliningrad.⁶⁶

Ohne direkte Grenzen zu Russland oder einem anderen Mitgliedstaat der Zollunion wirkt Armeniens einseitige Orientierung an Russland sehr riskant.

FAZIT

Der russische Präsident Putin sprach bei der Vorstellung des Projekts der Eurasischen Wirtschaftsunion selbst von der „Eurasischen Union“ als dem im Jahr 2015 zu erreichenden Ziel. Analogien mit der EU werden dabei bewusst angestrebt, die Union soll sowohl politische als auch wirtschaftliche Aspekte beinhalten. Die Unterstützung für

66 | Zum Interview mit Sergey Glazyev vgl. Alexei Wenediktow, *Echo Moskwy*, 07.09.2013, <http://echo.msk.ru/programs/beseda/1149900-echo> [27.01.2014].

dieses Projekt seitens Russlands ist nicht frei von Gedanken an die Vergangenheit. Aber es zeichnet sich eine Entwicklung ab, die durch das entschlossene Bemühen Russlands gekennzeichnet ist, die Integration der beteiligten Länder

Ein Erfolg des Projekts ist nicht gesichert. Den Beweis, dass die Mitgliedsländer wirtschaftlich davon profitieren, muss es erst erbringen.

zum Nutzen aller Mitglieder voranzutreiben und das Projekt zu einem Erfolg werden zu lassen. Auf Anregung des russischen Präsidenten hätten die übrigen, wesentlich kleineren Mitglieder erstmals ernsthafte Vetomöglichkeiten. Aber ein Erfolg des Projekts ist nicht gesichert. Zum einen muss es den Beweis, dass die Mitgliedsländer wirtschaftlich davon profitieren, erst erbringen. Viele Fragen, wie die Harmonisierung der Volkswirtschaften der Mitgliedsländer am besten zu erreichen ist, werden dafür geklärt werden müssen. Zweitens muss Russlands Bereitschaft zur Selbstbeschränkung konsistent und von Dauer sein. Dazu gehört zu verstehen, dass in den ehemaligen Sowjetrepubliken der Prozess der Identifikation mit dem eigenen Land im vollen Gang und die Neigung, Souveränität wieder abzugeben, nicht sehr groß ist.

Von besonderem Interesse ist die Frage, wie sich das Verhältnis zwischen der EU und der Eurasischen Wirtschaftsunion entwickeln wird. Tatsächlich bietet die Eurasische Wirtschaftsunion Möglichkeiten zur verstärkten Kooperation mit der EU, was vor allem an der für die Mitgliedsländer des östlichen Bündnisses verpflichtende Übernahme von WTO-Standards liegt, die eine höhere Kompatibilität auch mit den Märkten der EU sicherstellt. Andererseits sorgen die Einfuhrzölle an den Außengrenzen der Eurasischen Wirtschaftsunion nicht für eine Belebung des Handels mit den westlichen Nachbarn. Die einheitliche Zollpolitik schließt zudem eine gleichzeitige Mitgliedschaft eines Landes in beiden Gemeinschaften aus: Ein EU-Mitgliedsland müsste den zollfreien Warenverkehr aus allen anderen EU-Staaten zulassen und könnte dementsprechend nicht die Einfuhrzölle erheben, die die Zollunion vorschreibt.

Das muss nicht heißen, dass diese Hindernisse unüberwindbar sind. Beiderseitigen Willen vorausgesetzt, könnten EU und Europäische Wirtschaftsgemeinschaft vielleicht einen für beide Seiten tragbaren Kompromiss ausarbeiten. Die jüngsten Ereignisse um Armenien und die Ukraine haben jedoch gezeigt, dass derzeit eher ein Konkurrenzverhalten

um Einfluss und Stärke besteht. Man fand keinen Weg, der sowohl eine Assoziierung mit der Europäischen Union ermöglicht als auch eine weitere enge wirtschaftliche Kooperation mit Russland, die für Armenien und die Ukraine sehr wichtig ist. Moskau gab deutlich zu verstehen, dass es die Entscheidung seiner Nachbarländer für die EU als antirus-sisch verstehen würde. Offen drohte der Kreml für diesen Fall mit harten wirtschaftlichen Konsequenzen. Im Falle Armeniens und der Ukraine hatte diese Haltung Erfolg, hinsichtlich der Republik Moldau gilt es abzuwarten, ob den russischen Drohungen Taten folgen werden.

Das zeigt zumindest, dass Russland im Zweifel seine Dominanz ausspielen wird. Es wird ein schwieriger Verhandlungspartner bleiben, und damit wird auch die Eurasische Wirtschaftsunion kein einfacher Partner sein, bei dem es immer nur pragmatisch um Wirtschaftsfragen gehen wird. Auch wenn es deshalb kritische Stimmen in der EU gibt, die eine Zusammenarbeit mit der Eurasischen Wirtschaftsunion mit großer Skepsis sehen, wäre es keine gute Strategie, sich diesem Integrationsprojekt seitens der EU zu verschließen. Vielmehr sollte ausgelotet werden, inwieweit es Interessenüberschneidungen gibt und wie eine Kooperation aussehen könnte. Das wird natürlich, wie die meisten Dinge in der Politik, ein mühsamer Weg sein.

Das Manuskript wurde am 19. Januar 2014 abgeschlossen.