

Die Eurasische Union – eine eurasische EU?

Als am 4. März diesen Jahres der russische Präsident Wladimir Putin zu Konsultationen mit seinem ukrainischen Amtskollegen Viktor Janukowytsch zusammentraf, rückte er zum wiederholten Male die Frage des Beitritts der Ukraine zur Eurasischen Zollunion ins Zentrum. Putin verfolgt die Frage des ukrainischen Beitritts zur Zollunion mit erstaunlichem Nachdruck und stellte dem finanziell schwer angeschlagenen Land unter anderem einen vergünstigten Zugang zu Energieträgern in Aussicht. Dass sich sein ukrainischer Amtskollege auch bei diesem Treffen zu keiner klaren Zusage hinreißen ließ, hat einen einfachen Grund: Nur wenige Tage zuvor hatte sich die Europäische Union auf dem 16. EU-Ukraine-Gipfel zu ihrem Verhältnis zur Ukraine positioniert und der Regierung in Kiew ein Ultimatum bis Ende Mai für die Durchsetzung politischer Reformen gesetzt. Mit diesem Schritt wird eine Entscheidung über die Ratifizierung des immer wieder aufgeschobenen Assoziierungsabkommens wahrscheinlich, mit dem Gipfel „Östliche Partnerschaft“ Ende November diesen Jahres in Vilnius ist hierfür bereits ein konkreter Termin in Aussicht. Die Ukraine steht somit vor einer grundlegenden (wirtschafts)politischen Entscheidung: eine Annäherung in Richtung EU oder eine Integration in die von Putin für das Jahr

2015 geplante Eurasische Union. Nach den Worten von Kommissionspräsident Barroso handelt es sich dabei um eine „Entweder-oder-Entscheidung“. Diese Zuspitzung kann zum Anlass genommen werden, auf die sich der Ukraine bietende „eurasische Alternative“ zu blicken, also die eurasischen Integrationschritte der vergangenen Jahre einzuordnen und über die Entwicklungsperspektiven der Eurasischen Union grundlegend nachzudenken.

Einordnung in bestehende Integrationsformate

Die Ankündigung einer Eurasischen Union durch Putin im Vorfeld der vergangenen Präsidentschaftswahlen wurde nicht zuletzt aufgrund der bereits bestehenden Vielzahl an eurasischen Regionalformaten teils skeptisch aufgenommen. Durch verschiedene Organisationen hat Russland mit bislang geringem Erfolg versucht, die ehemaligen sowjetischen Teilrepubliken dem Einfluss anderer globaler Mächte zu entziehen und einen gemeinsamen Wirtschaftsraum zu errichten. Als mittlerweile kraftlos gilt die schon 1991 gegründete Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), deren Mitglieder teilweise konträre außenpolitische Pfade eingeschlagen haben. Auch die 1993 aus der GUS hervorgegangene Wirtschaftsunion, die neben einer Zoll- und Währungsunion der EU vergleichbare Grundfreiheiten zum Ziel hatte, scheiterte im Kleinklein der Verhandlungen über Ausnahmetatbestände und kam nicht über ein Rah-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Clemens Günther
Nicolas Sölter

www.kas.de

menabkommen hinaus. Die russische Außenpolitik ist als Lehre aus diesem Versuch davon geprägt, einer Vertiefung der Zusammenarbeit mit seinen engen Partnern Vorrang vor umfassenden Mitgliedsstrukturen einzuräumen. Bei den folgenden Versuchen der Gründung einer Zollunion bzw. eines einheitlichen Wirtschaftsraums zwischen Russland, Kasachstan und Weißrussland 1995 und im Jahr 1999 blieb es jedoch bei Vertragsschlüssen mit der Wirkung von Absichtserklärungen.

Ein neuer Rahmen für Zusammenarbeit entstand im Jahr 2000 mit der Gründung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft (EAWG, Eurasian Economic Community, EURASEC) zwischen Russland, Kasachstan, Weißrussland, Kirgistan und Tadschikistan. Von 2006 bis 2008 gehörte auch Usbekistan der Organisation an. Armenien, Moldawien und die Ukraine nehmen als Beobachter an den Konferenzen teil. Die EAWG verpflichtet ihre Mitglieder zu einer engeren Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik und zum Abbau von Zöllen und Handelshemmnissen. Die vertraglichen Kompetenzen von Kommission, Interparlamentarischer Versammlung und Gericht sind jedoch derart schwach ausgestaltet, dass der aus den Staats- und Regierungschefs bestehende Zwischenstaatliche Rat die Prozesse dominiert und eine Eigendynamik verhindert. Der im Jahr 2003 unternommene Versuch, diese Defizite durch eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen Russland, Kasachstan, Weißrussland und der Ukraine auf der Grundlage eines neuen

Vertragswerks mit stärker supranationalem Charakter zu beheben und einen „einheitlichen Wirtschaftsraum“ zu bilden, scheiterte 2006 an der mangelnden Bereitschaft der Ukraine zu weiteren Souveränitätsverzicht. Im Rahmen der EAWG erfolgten bislang nur wenige Schritte zur Erreichung der vereinbarten Ziele. Am Weitreichendsten ist hier bislang sicher die Abschaffung der Visumpflicht.

Nachdem die EU im Frühjahr 2008 ihr Projekt der Östlichen Partnerschaft auf den Weg gebracht hatte, fungierte die EAWG in Reaktion hierauf vor allem als Rahmen für die Gründung der Zollunion zwischen Russland, Kasachstan und Weißrussland, die schließlich am 1. Januar 2010 in Kraft trat. Nachdem immer wieder Rufe nach einer Reform der EAWG oder ihrer Abschaffung laut wurden, äußerte Putin auf der Sitzung des Zwischenstaatlichen Rates im vergangenen Dezember, die Organisation habe ihre Aufgaben erfüllt und werde ihre Funktionen für die eurasische Integration nunmehr an die Kommission der Zollunion bzw. die Eurasische Wirtschaftskommission übertragen. Letztere schließt eine Klammer um die Zollunion und den zusätzlich vereinbarten Einheitlichen Wirtschaftsraum, innerhalb dessen vor allem die Harmonisierung nichttarifärer Handelshemmnisse sowie die Koordinierung ausgewählter Wirtschaftsbereiche erfolgen soll.

Ein institutioneller Qualitätssprung

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Clemens Günther
Nicolas Sölter

www.kas.de

Die Zollunion zwischen Russland, Kasachstan und Weißrussland ist der bislang weitest reichende Integrations-schritt im eurasischen Raum. Auch die institutionellen Strukturen bilden einen Qualitätssprung. Zwar bleiben im Rahmen der Beschlussfassung mit dem Zwischenstaatlichen Rat die Treffen der Staats- und Regierungschefs das dominante Gremium. Bei der Einrichtung der Eurasischen Wirtschaftskommission – die die eigentliche Kommission der Zollunion funktionell ablösen wird, um eine enge Koordination mit dem Einheitlichen Wirtschaftsraum zu garantieren – kam es jedoch erstmals zu einer Durchbrechung der russischen Veto-Position. Das Kollegium der Kommission besteht aus drei Mitgliedern pro Mitgliedstaat, wobei nun jedes der neun Mitglieder über eine Stimme verfügt und Russland somit selbst bei dem Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit überstimmt werden kann. Auch wenn die Stellung Russlands dominierend bleibt und Entscheidungen gegen den Willen Moskaus der rechtlichen Möglichkeit zum Trotz unrealistisch bleiben, wird in diesem Entwicklungsschritt die russische Bereitschaft zur Schaffung einer Organisation deutlich, für die das Prädikat „supranational“ sicher noch zu hoch gegriffen ist, die in ihrer Entscheidungsfindung aber über eine klassische intergouvernementale Organisation hinausgeht.

Die Eurasische Wirtschaftskommission ist stark an die Europäische Kommission angelehnt. Auch ihre Mitglieder sollen unabhängig von nationalen Interessen agieren, Beschlussvorlagen erarbei-

ten und zugleich die Implementierung des geschaffenen Rechts vorantreiben. Eine wichtige Abweichung besteht jedoch in der Beiordnung einer zweiten Kommissionskammer, dem aus je einem Regierungsmitglied pro Mitgliedstaat bestehenden Rat. Der Rat soll die Tätigkeiten der Kommission „überwachen“. Was genau damit gemeint ist, bleibt unklar, wobei der Verdacht einer Versicherung gegen eine allzu entkoppelte Aktivität der Kommission nahe liegt. Die Rechtsprechung über Fragen der Zollunion und des Einheitlichen Wirtschaftsraums übt das Wirtschaftsgericht der EAWG aus, wobei auch Klagemöglichkeiten für Drittstaaten und Schiedsfunktionen bei Streitigkeiten zwischen Unternehmen bestehen.

Die Zollunion, der Einheitliche Wirtschaftsraum und die geplante Union haben nicht zuletzt nach den Aussagen ihrer politischen Urheber die Europäische Union zum Vorbild. Wie ernst dieser Vergleich gemeint ist, wird sich in den kommenden Jahren zeigen. Die Vertragswerke weisen jedenfalls eine wesentlich geringere Regelungsdichte als die europäischen Verträge auf, ein Projekt auf der Grundlage kodifizierter Werte will die bisherige eurasische Integration nicht sein. Ob die Eurasische Union in dieser Hinsicht im Vergleich zur Zollunion und zum Einheitlichen Wirtschaftsraum ein über Leerformeln hinausgehender Fortschritt sein wird, ist eher unwahrscheinlich. Bei einem Vergleich mit der EU muss gleichwohl berücksichtigt werden, dass dieses Vorbild über Jahrzehnte gewachsen ist und die

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Clemens Günther
Nicolas Sölter

www.kas.de

entscheidenden Impulse dabei weniger aus seinen Mitgliedstaaten heraus erfahren hat. Ob die Eurasische Wirtschaftskommission langfristig eine der Europäischen Kommission vergleichbare Bedeutung erlangen wird, lässt sich nicht allein auf der Grundlage vertraglicher Kompetenzen vorhersagen. Die Entstehung von Supranationalität im europäischen Sinne, also eine Eigenständigkeit der geschaffenen Rechtsordnung sowie Vorrang und Einklagbarkeit wesentlicher Grundsätze unabhängig von mitgliedstaatlichen Umsetzungsakten, setzt neben einem entsprechenden *esprit de corps* vor allem eine zur Rechtschöpfung willige Gerichtsbarkeit voraus.

Zweifelhafte wirtschaftliche Potenziale

Die teilnehmenden Staaten erhoffen sich von einer vertieften Integration einen Beitrag zur wirtschaftlichen Modernisierung, eine Intensivierung der Handelsbeziehungen sowie eine schrittweise politische Annäherung. Die Wirtschaftsstruktur der drei Mitgliedsstaaten lässt erkennen, weshalb Präsident Putin so großen Wert auf einen Beitritt der Ukraine zur Zollunion legt. Aufgrund der bereits engen wirtschaftlichen Beziehungen mit Russland, der Nähe zu den europäischen Absatzmärkten sowie einiger Sektoren von hoher Wertschöpfungstiefe (u.a. Flugzeugbau, Stahlproduktion) würden sich aus einem Beitritt der Ukraine zur Zollunion laut einer Prognose der Eurasischen Entwick-

lungsbank von 2012 positive Effekte für alle Mitgliedsstaaten ergeben¹.

Als realistisch erscheint der Beitritt der zentralasiatischen Staaten Kirgistan und Tadschikistan. Aufgrund der wenig entwickelten Wirtschaftsstrukturen in diesen Ländern wären die Effekte für die Zollunion und für Russland als bereits jetzt wichtigstem Handelspartner beider Länder gleichwohl eher gering. Zur erhofften Modernisierung der Volkswirtschaften der Mitgliedsstaaten der Zollunion darf von diesen Staaten kein Beitrag erwartet werden.

Nachdem seit dem Beginn der Arbeit der Union am 1. Januar 2010 mittlerweile mehr als drei Jahre vergangen sind, haben sich die optimistischen Erwartungen an das Wachstum des BIP und an die Intensivierung der Handelsbeziehungen bisher noch nicht erfüllt. Die Zuwachsraten des BIP in den einzelnen Ländern liegen immer noch deutlich unter den Wachstumsraten der Vorkrisenjahre. Die Betrachtung der jeweiligen bilateralen Handelsumsätze ergibt kein einheitliches Bild. Die Zuwachsraten der Handelsbeziehungen zwischen den drei Ländern für die zwei vergangenen Jahre liegen in etwa im Einklang mit den Wachstumsraten der Vorkrisenjahre, in manchen Fällen liegen sie aber hinter dem Wachstum des gesamten Außenhandelsumsatzes. Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass sich die einzelnen

¹<http://www.eabr.org/general/upload/reports/Ukraine-presentation.pdf>.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Clemens Günther
Nicolas Sölter

www.kas.de

Volkswirtschaften stark auf den Export von Rohstoffen stützen und in diesem Bereich keine hohen Steigerungsraten für den bilateralen Handelsaustausch zu erwarten sind. Bei der Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklungen ist jedoch aufgrund des relativ kurzen Zeitraums seit der Gründung der Zollunion Vorsicht angebracht. Eine abschließende Bewertung ist hier noch nicht möglich.

Entwicklungsperspektiven der Eurasischen Union

Vergleichbar dem europäischen Integrationsprozess soll nach dem Willen Putins dem wirtschaftlichen Zusammenschluss im Jahr 2015 ein stärker politischer Zusammenschluss folgen. Die Eurasische Union, die vielleicht bewusst auch begrifflich die Alternative zur EU bilden soll, wird von Russland nicht zuletzt als Instrument zur Durchsetzung seiner ordnungspolitischen Vorstellungen im eurasischen Raum vorangetrieben. Aufgrund des Bedeutungsverlustes der Russischen Föderation in den osteuropäischen Staaten und in einigen der ehemaligen Sowjetrepubliken ist die Eurasische Union für den Kreml ein Projekt zur Stärkung der russischen Vormachtstellung im eurasischen Raum. So versucht Russland beispielsweise Kirgistan und Tadschikistan in gemeinsame wirtschaftliche Strukturen wie die Zollunion zu integrieren, auch wenn die eigenen wirtschaftlichen Vorteile dabei zweifelhaft bleiben. Die Zollunion ist in diesen Fällen auch ein Werkzeug, um den wachsenden chinesischen Einfluss zu-

rückzudrängen. Inwieweit sich allerdings die Mitgliedsstaaten einer politischen Integration, die nach dem Willen Moskaus der Zollunion folgen soll, anschließen werden, ist unsicher. Staaten wie Kasachstan und die Ukraine besitzen kein großes Interesse an einer Abgabe außenpolitischer Souveränität. Kleinere Staaten werden sich den Plänen Russlands jedoch kaum verschließen können, da sie wirtschaftlich, wie im Falle Weißrusslands, von Russland abhängen.

Russland als dem größten und wirtschaftlich stärksten der potentiellen Mitgliedsländer wird nicht zuletzt aus historischen Gründen eine hegemoniale Stellung zukommen. Die russische Regierung darf als treibende Kraft hinter dem eurasischen Einigungsprozess gesehen werden. Nicht zu unterschätzen ist auch die breite zivilgesellschaftliche Unterstützung einer stärkeren eurasischen Integration, wenngleich auch an manchen Stellen Vorbehalte und Ängste in der Bevölkerung vorherrschen, insbesondere bei Fragen der Migration nach Russland.

Weißrussland und Kasachstan werden aller Voraussicht nach weitere Gründungsmitglieder der Eurasischen Union sein. Die starke Integration in die bereits bestehenden eurasischen Strukturen sowie der starke politische Wille werden zur Teilnahme beider Staaten führen. Wahrscheinlich ist des Weiteren ein Beitritt von Kirgistan und Tadschikistan. Beide Länder hängen bereits wirtschaftlich und politisch stark von Russland ab

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Clemens Günther
Nicolas Sölter

www.kas.de

und werden sich den Avancen langfristig nicht widersetzen. Skepsis ist hingegen bei den übrigen Beitrittskandidaten angebracht. Weder Usbekistan noch Turkmenistan zeigen im Moment Bereitschaft für eine stärkere politische Integration.

Es ist sehr wahrscheinlich, dass es in den nächsten Jahren zur Bildung der Eurasischen Union kommen wird. In der Bewertung der Union dominieren im Moment aber die Unsicherheiten. Weder ist absehbar, welche Staaten der Gemeinschaft beitreten werden, noch sind die Konturen der wirtschaftlichen und politischen Agenda bekannt. Die Staaten Zentralasiens haben kein großes Interesse daran, einer politisch von Russland dominierten Gemeinschaft beizutreten und ihre außenpolitischen Optionen dadurch einzuschränken. Die engen Beziehungen mancher Länder zu den USA und zu China sind mit dem russischen Verständnis der politischen Ausrichtung der Union kaum in Kongruenz zu bringen. Dass großes wirtschaftliches Potential in dem Zusammenschluss der weiterhin sehr stark von Rohstoffexporten abhängenden Länder steckt, darf bezweifelt werden.

Ausblick

Die Gründung der Zollunion und des Einheitlichen Wirtschaftsraumes geht über die bloße Integrationsrhetorik der vergangenen 20 Jahre deutlich hinaus. Dass sich der Teilnehmerkreis bislang leicht überschauen lässt, ist keine Folge geringer Ambitionen, sondern eines auf

den Erfahrungen der GUS und der EAWG beruhenden Pragmatismus. Fest steht, dass die Mitgliedschaft in den kommenden Jahren wachsen muss, um die erhofften wirtschaftlichen Effekte auch tatsächlich zu erzielen. Ob mit der Eurasischen Union der große Wurf eines Äquivalents zur EU gelingt, bleibt fraglich. Ein Beitrag zur gesellschaftlichen Modernisierung oder zur Demokratisierung darf von der Union jedenfalls nicht erwartet werden.

Den massiven Avancen Russlands zum Trotz scheinen ein Beitritt der Ukraine zur Zollunion und ein damit einhergehendes Bekenntnis zum Projekt der Eurasischen Union derzeit als die weniger wahrscheinliche Wahl. Mit Sicherheit hat zwar die EU angesichts der Staatsschuldenkrise an Strahlkraft verloren, die bisher große Bereitschaft der Ukraine zur Erfüllung der Brüsseler Vorgaben und die positiven Signale auf dem EU-Ukraine-Gipfel legen jedoch nahe, dass angesichts der aktuellen Krise des Landes selbst eine prorussische Regierung die Nähe zum europäischen Binnenmarkt suchen muss. Fraglos wäre unter anderen wirtschaftlichen Vorzeichen der Umstand, dass die Themen Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte bei einem Beitritt zur Eurasischen Zollunion wohl kaum im Vordergrund stünden, für die ukrainische Staatsführung wenig bedenklich. Einen gangbaren und wahrscheinlichen Mittelweg bildet die bereits von Janukowytch ins Spiel gebrachte „3+1-Lösung“. Die Ukraine würde in diesem Fall das Assoziierungsabkommen mit

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Clemens Günther
Nicolas Sölter

www.kas.de

der EU eingehen und gleichzeitig ein entsprechendes Abkommen mit der Zollunion suchen, also mit einem Sonderstatus zu den drei derzeitigen Mitgliedstaaten hinzutreten. Problematisch erscheint hierbei nach den Stellungnahmen der Europäischen Kommission jedoch die Duldung einer solchen Zwitterstellung durch die EU.

Ein wesentlicher Vorteil für den Integrationsprozess im Eurasischen Raum bleiben jedoch trotz aller geopolitischen Differenzen die kulturellen Gemeinsamkeiten. Viele der potentiellen Mitgliedsländer besitzen eine gemeinsame Geschichte und Russisch ist auch im beginnenden 21. Jahrhundert noch die lingua franca im eurasischen Raum. Auch wenn diese auf lokaler und politischer Ebene immer wieder artikulierten Gemeinsamkeiten bisher noch nicht zur Ausbildung einer funktionierenden supranationalen Union geführt haben, so ist doch eine engere und vertiefte Integration für die nächsten Jahre zu erwarten.