

Belarus und die Eurasische Integration – Stand und Perspektiven

Folkert Garbe, Berlin

Zusammenfassung

Mit der 2010 erfolgten Bildung der Zollunion von Belarus, Russland und Kasachstan haben Nachfolgestaaten der Sowjetunion erstmals ein Format umgesetzt, das über den Charakter einer virtuellen Integration hinausgeht. Das zweite Stadium der Integration – der Einheitliche Wirtschaftsraum – befindet sich im Aufbau. Ab 2015 soll mit der Eurasischen Wirtschaftsunion das dritte Stadium folgen. Obwohl die Integration für Belarus Chancen birgt, sind die langfristigen Perspektiven derzeit noch unklar. Die Schwachstelle des Projekts offenbart sich auf belarussischer Seite in einer Fixierung auf kurzfristige Vorteile, strategischer Unberechenbarkeit und drohender einseitiger Abhängigkeit von Russland.

Nach der Auflösung der UdSSR unternahmen deren Nachfolgestaaten zahlreiche Versuche zur Einrichtung enger wirtschaftlicher Integrationsformate untereinander. Bereits 1995 unterzeichneten Belarus, Kasachstan und Russland eine Vereinbarung zur Einrichtung einer Zollunion. Zur gleichen Zeit begannen Russland und Belarus ein Vorhaben zur bilateralen Integration zu forcieren, das 1999 im Vertrag zur Bildung des russisch-belarussischen Unionsstaates gipfelte – ein Projekt, das auf die wirtschaftliche und politische Vereinigung beider Länder abzielt. Obwohl verschiedene zwischenstaatliche Gremien errichtet wurden, blieben ihre Vollmachten jedoch weit hinter den ursprünglichen Zielen zurück. Die anvisierte ökonomische Integration, die einen gemeinsamen Markt und eine gemeinsame Währung vorsah, kam über das Planungsstadium nicht hinaus.

Einen neuen Impuls erhielt die Integrationsidee im Oktober 2000, als Belarus, Kasachstan, Kirgisien, Russland und Tadschikistan die Gründung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft (EurAsEC) vereinbarten mit dem Ziel, zunächst eine Zollunion und schließlich einen gemeinsamen Wirtschaftsraum aufzubauen. Jedoch gelang es den Ländern nicht, Unstimmigkeiten über die erforderliche Harmonisierung ihrer Außenhandelspolitiken zu überwinden, so dass die EurAsEC nicht über das Stadium einer Freihandelszone hinaus kam.

In 2003 schließlich unterzeichneten die wirtschaftlich am weitesten entwickelten GUS-Länder – Belarus, Kasachstan, Russland und die Ukraine – eine Vereinbarung zur Einrichtung eines Einheitlichen Wirtschaftsraums. Doch auch dieses Projekt erfüllte nicht die Erwartungen, weil die Ukraine nach der Orangen Revolution 2004 und der nunmehr expliziten Westorientierung des Landes das Interesse an jeder über ein Freihandelsabkommen hinausgehenden Integration mit GUS-Staaten verlor. Dadurch verfiel der Integrationsprozess vorerst in eine Phase der Stagnation.

Erst in den Jahren 2007 bis 2009 nahm die Integration reale Formen an, als Belarus, Kasachstan und Russland die vertraglichen Grundlagen zur Einrichtung

einer Zollunion schufen und diese im Gegensatz zu früheren Versuchen auch umsetzten. Der nunmehr geschaffene gemeinsame Gütermarkt umfasst insgesamt ca. 167 Millionen Menschen, was etwa 60 % der Bevölkerung der ehemaligen UdSSR entspricht. Im Dezember 2011 folgte ein weiterer wichtiger Schritt, als die Staatschefs der drei Länder den Vertrag über die Bildung des Einheitlichen Wirtschaftsraumes (EWR) unterzeichneten, der ab dem 1. Januar 2012 rechtswirksam wurde und stufenweise bis zum Jahr 2015 realisiert werden soll.

Entwicklung und Struktur der Zollunion

Eine Zollunion ist eine Form wirtschaftlicher Integration, bei der die Mitgliedsländer die Zollgrenzen und nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen untereinander aufheben sowie – im Unterschied zu einer Freihandelszone – auch ein Territorium mit gemeinsamen Importtarifen für Waren aus Drittländern einrichten. Der wirtschaftliche Leitgedanke einer solchen Integrationsform besteht in der Vergrößerung des Binnenmarktes, wachsendem Warenaustausch unter den Mitgliedsländern und daraus folgender steigender Markteffizienz und Konkurrenzfähigkeit der beteiligten Ökonomien. Dieser wirtschaftliche Nutzen verlangt jedoch von den Mitgliedsländern einen teilweisen Verzicht auf die unabhängige Gestaltung ihrer Handelspolitiken.

Höchste Instanz der Zollunion ist der Oberste Eurasische Wirtschaftsrat, in dem die Staatsoberhäupter und Regierungschefs der Mitgliedsländer über Strategie und Ziele des Eurasischen Integrationsprojekts beraten. Zentrales Exekutivorgan zur Regulierung der Integrationsprozesse der Zollunion war bis 2012 die Kommission der Zollunion, in der Russland als größter Volkswirtschaft 57%, Belarus und Kasachstan jeweils 21,5 % der Stimmen zustanden. Die Kommission traf ihre Entscheidungen auf der Grundlage einer qualifizierten Zwei-Drittel-Mehrheit.

2012 wurde die Kommission mit Inkrafttreten des EWR in Eurasische Wirtschaftskommission umbenannt und reorganisiert. Ihre Hauptaufgaben bestehen in der Umsetzung getroffener Vereinbarungen sowie in

der operativen Weiterentwicklung des Integrationsprozesses. Sie verfügt unter anderem über Entscheidungskompetenzen zu tarifären, nicht-tarifären und sonstigen Regelungen des Außenhandels und kann Maßnahmen zur technischen und sanitären Kontrolle bestimmen. Die Stimmenverteilung innerhalb der Kommission ist unter den Mitgliedsländern nunmehr paritätisch geregelt. Grundlegende Entscheidungen werden nach dem Konsensprinzip getroffen. Somit kann Russland als ökonomisch stärkstes Land rechtlich keine fundamentalen Entscheidungen gegen das Einverständnis von Belarus oder Kasachstan durchsetzen.

Die Kommission ist insofern ein Novum in der postsowjetischen Integrationsgeschichte, als dass damit erstmals eine funktionierende supranationalstaatliche Struktur geschaffen wurde, die – zumindest formell – unabhängig von den nationalen Interessen der Mitgliedsländer agiert.

Die Gesetzgebung der Zollunion basiert neben internationalen Verträgen zwischen den Vertragspartnern und Beschlüssen der Kommission auf dem Zollkodex, der standardisierte Zollverfahren festlegt. Die gemeinsamen Importzollsätze, die auf Waren aus Drittländern angewendet und systematisiert werden, sind im Einheitlichen Zolltarif (EZT) fixiert. Die neu eingeführten Tarife entsprachen weitgehend den Außenzöllen Russlands, nur etwa 8 % der neuen Regelungen wichen von den ursprünglichen russischen Zollsätzen ab. Hinsichtlich der Tarifhöhe handelten die Mitglieder für sich jedoch zahlreiche temporäre Ausnahmeregelungen für bestimmte Warengruppen aus.

Belarus musste insgesamt nur geringere Anpassungen vornehmen, da die russischen und belarussischen Importzölle bereits seit 2008 weitgehend harmonisiert waren. Ca. 18 % der Zollsätze wurden erhöht (insbesondere für Kraftfahrzeuge und Lebensmittelprodukte), etwa 7 % gesenkt (insbesondere für Haushaltsgeräte und Bekleidung). Das durchschnittliche Niveau der Zollprotektion erhöhte sich für Belarus nur geringfügig. Für die Verteilung der gemeinsamen Importzolleinkünfte wurde ein Mechanismus erarbeitet, der entsprechend des relativen Gewichts des Importvolumens Russland 87,97 %, Kasachstan 7,33 % und Belarus 4,7 % der Gesamteinnahmen zuspricht.

Startschwierigkeiten

Während der Abbau der Zollstationen zwischen den Ländern und die Einführung des Einheitlichen Zolltarifs relativ unproblematisch verliefen, bleibt die Reduktion nicht-tarifärer Handelsbarrieren bislang hinter den Erwartungen zurück. So haben sich die drei Länder verpflichtet, sanitäre und phyto-sanitäre sowie technische Warenstandards zu harmonisieren und an euro-

päische und internationale Standards anzupassen. Die Implementierung dieser Vereinbarungen verläuft jedoch langsam, widersprüchlich und führt immer wieder zu Disputen zwischen den Partnerländern. Die daraus resultierenden Unsicherheiten und umständlichen Verwaltungswege wirken sich bisweilen negativ auf die Aktivitäten von Unternehmen aus. In vielen Fällen wenden die Mitgliedsländer noch ihre nationalen, zum großen Teil auf dem sowjetischen System beruhenden Standards an. Diese sind veraltet, ineffizient und international nicht anerkannt.

Die Umsetzung der Zollunion verlief für Belarus zudem mit einigen Startschwierigkeiten. Russland hatte zum Schutz seiner Automobilindustrie seine relativ hohen Importzölle auf Neu- und Gebrauchtwagen im Einheitlichen Zolltarif durchgesetzt. Nachdem Belarus diese Zölle an seinen Außengrenzen angepasst hatte, verzeichnete es im Sommer 2011 einen massiven Rückgang beim Import von Kraftfahrzeugen. Zur gleichen Zeit machte sich auch ein weiterer negativer Effekt bemerkbar, als ein starker Anstieg der russischen Nachfrage nach belarussischen Konsumgütern von der belarussischen Politik nicht gebremst werden konnte. Dies führte auf dem heimischen Markt zeitweilig zu einem gravierenden Engpass an Fleisch und Zucker.

Insgesamt vermochte das Regelwerk der Zollunion bislang nicht, regelmäßig wiederkehrende Streitigkeiten zwischen Belarus und Russland insbesondere zum Export belarussischer Waren wie Lebensmittel und Maschinen endgültig beizulegen. Ebenso hat Russland zwar die vormals fälligen Exportzölle auf nach Belarus zum Eigenverbrauch geliefertes Erdöl nach langwierigen Verhandlungen aufgehoben, die Menge der Lieferungen ist aber immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen zwischen den beiden Ländern.

Unklare Effekte

Der ökonomische Mehrwert der Partizipation von Belarus an der Zollunion wird in Expertenkreisen kontrovers diskutiert. Befürworter sehen vor allem die Chancen durch den ungehinderten Zugang zum für Belarus wichtigen russischen Markt. Skeptiker warnen dagegen vor den Gefahren einer Handelsumlenkung zulasten des Handels mit Ländern außerhalb der Union.

Nach Inkrafttreten der Zollunion stieg der belarussische Warenaumsatz mit den Ländern der Zollunion spürbar an. Im Jahr 2012 betrug das Handelsvolumen von Belarus mit Russland und Kasachstan insgesamt 44,75 Mrd. US-Dollar, was gegenüber 2009 – dem Jahr vor Einrichtung der Zollunion – einem Zuwachs in Höhe von insgesamt 87,8 % entspricht. Gleichzeitig zeigt der Blick auf die Außenhandelsentwicklung jedoch auch, dass der belarussische Export in die Europäische

Union in den Jahren 2011 und 2012 einen noch stärkeren Zuwachs verzeichnete als die Ausfuhren in die Länder der Zollunion. Diese Entwicklung lässt sich darauf zurückführen, dass die belarussische Ölverarbeitungsindustrie – ein Eckpfeiler der belarussischen Exportwirtschaft – durch die Vereinbarungen zur Zollunion nunmehr Erdöl zollfrei und in größerer Menge aus Russland importieren, verarbeiten und in die EU exportieren kann.

Allerdings ist die Aussagekraft deskriptiver Statistik im Hinblick auf direkte Wirkungen der noch jungen Zollunion begrenzt, zumal eine Zollunion ein Format ist, dessen Nutzen sich erst in mittel- bis langfristiger Perspektive entfaltet. Außerdem überlappt der kurze Zeitraum des Bestehens der Zollunion mit weiteren Faktoren, die den belarussischen Außenhandel maßgeblich beeinflussten. So fällt der Start der Zollunion 2010 – 2012 in die Phase der Erholung nach der Wirtschaftskrise ebenso wie in die Zeit der Abwertung des belarussischen Rubels nach der Währungskrise im Jahr 2011, die den belarussischen Export erheblich begünstigte. Auch über mögliche handelsschaffende oder handelsumlenkende Effekte sowie deren Verhältnis lassen sich nur schwerlich seriöse Aussagen treffen. Derzeit mangelt es noch an detaillierten Untersuchungen, die das Gewicht dieser verschiedenen Effekte analytisch trennen.

Anhaltspunkte für Effekte der Zollunion liefert eine Studie der *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD), die sich den Wirkungen auf die Importstruktur der Zollunion in den Anfangsjahren widmet. Sie kommt zu der Schlussfolgerung, dass neben den wirtschaftlichen Erholungseffekten weniger die Tarifanpassungen, sondern vielmehr die – bislang noch unvollendete – Reduzierung nicht-tarifärer Handelsbarrieren den Warenaustausch innerhalb der Zollunion befördert habe – ein Indiz für das Potenzial der Zollunion in diesem Bereich.

Taktische statt strategische Motive?

Kritische Stimmen beziehen sich weniger auf die ökonomischen Effekte für den belarussischen Außenhandel, sondern problematisieren die Motive und den politischen Kontext, in dem die Integration stattfindet. Tatsächlich vermittelt der Ablauf der Verhandlungsprozesse zur Einrichtung der Zollunion nicht den Eindruck, dass die Teilnahme von Belarus am Eurasischen Integrationsprojekt auf einer langfristig ausgerichteten Kosten-Nutzen-Analyse basiert. Vielmehr orientiert sie sich an konkreten kurzfristigen Vorteilen. Schon im Rahmen von Belarus' Beitrittsverhandlungen knüpfte Präsident Aljaksandr Lukaschenka immer wieder seine Zustimmung für die von Russland vorangetriebene Integration an die Gewährung von Sonderkonditionen im Bereich der Energielieferungen.

Bezeichnenderweise nahm der Verhandlungsprozess zur Bildung der Zollunion im Jahr 2007 in einer Phase konkrete Formen an, als Belarus allmählich in eine Situation prekärer Staatsfinanzen geriet. Russland hatte 2006 entschieden, die Präferenzbehandlung seines Nachbarlandes in Gestalt äußerst günstiger Energielieferungen schrittweise abzubauen und setzte eine massive Erhöhung des Preises für Erdgas und einen Exportzoll auf Erdöl durch. Dies war ein harter Schlag für die energieintensive und –ineffiziente belarussische Wirtschaft und maßgeblicher Grund dafür, dass die langfristige ausländische Verschuldung des belarussischen Staates seit 2007 von 501,1 Mio. US-Dollar auf 12,6 Mrd. US-Dollar zu Beginn 2013 anwuchs.

Nach Abschluss der Verhandlungen zur Zollunion gestand Moskau Minsk für das Jahr 2012 schließlich mit 165,6 US-Dollar pro 1000 m³ – im Vergleich zu vormals 244 US-Dollar – den im Ländervergleich mit Abstand geringsten Gaspreis zu. Belarus erhielt zudem wieder zollfrei russisches Erdöl zum Selbstverbrauch. Ferner wurde Belarus ein Zahlungsaufschub für Gasschulden gewährt, ein Kredit für den Aufbau eines Atomkraftwerkes sowie ein Kredit der Eurasischen Entwicklungsbank in Höhe von drei Mrd. US-Dollar – ein Paket von Unterstützungsleistungen, das Russlands damaliger Premierminister Wladimir Putin unverhohlen einen »Integrationsdiscount« nannte. Diese Anreize, die Moskau auch in seinen Bemühungen, die Ukraine für einen Beitritt zur Zollunion zu motivieren, anwendet, sind jedoch allenfalls kurzfristiger Art, da sie von russischer Seite jederzeit revidiert werden können.

Das Fehlen einer langfristigen belarussischen Strategie zeigt sich auch am Beispiel von Russlands – laut Präsident Lukaschenka nicht mit Belarus und Kasachstan abgestimmtem – Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) im August 2012, der Moskau zur graduellen Liberalisierung seines Außenhandels verpflichtet. Zuvor hatten Belarus, Kasachstan und Russland vertraglich festgelegt, dass die Normen der WTO in das Regelwerk der Zollunion übernommen werden müssen, sobald eines der Länder der WTO beitritt. D. h., Belarus muss nun die Verpflichtungen Russlands umsetzen, ohne dass es selbst auf diese hätte Einfluss nehmen können. Belarus, dessen Beitritt zur WTO derzeit nicht in Sicht ist, ist also in einer Situation, in der es kein WTO-Mitglied ist, sich aber faktisch deren Regeln beugen muss. Dies bringt das Land auch insofern in eine missliche Lage, als dass es im Konfliktfall keinen Zugang zu den WTO-Mechanismen zur Streitschlichtung hat. Der Einheitliche Zolltarif der Zollunion wurde kurz nach dem Beitritt Russlands zur Welthandelsorganisation (WTO) im August 2012 modifiziert, die durchschnittlichen Importzolltarife sanken von 10,0 % auf

7,8 %. Diese Senkung der Importzölle setzt sowohl den belarussischen Binnenmarkt als auch die Exportwirtschaft höherem Wettbewerbsdruck aus.

Integrationsskeptiker befürchten in diesem Kontext die Gefahr einer wachsenden belarussischen Abhängigkeit von Russland. In der Tat ist das Funktionieren der weitgehend unreformierten belarussischen Wirtschaft auf günstige Energielieferungen aus Russland angewiesen. Schätzungen des *Eastern European Studies Centre* beziffern den Anteil der russischen »Energiesubventionen« am belarussischen Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2012 auf 15,9 %. Auch die wachsende Verschuldung des belarussischen Staates, seine Isolation nach Westen und die Nachwirkungen der Finanz- und Währungskrise deuten auf eine Situation wirtschaftlichen Drucks, in der Moskau Minsk immer leichter Bedingungen diktieren kann. Eine Abhängigkeit resultiert in diesem Sinne also nicht aus Belarus' Rechtsstellung im eurasischen Integrationsprojekt, sondern aus seiner immer stärker wachsenden wirtschaftlichen Abhängigkeit von Russland.

Perspektiven

Belarus hat durch seine Mitgliedschaft in der Zollunion einen sehr konkreten Schritt zur Integration mit Russland und Kasachstan getan. Damit verzichtet das Land teilweise auf die unabhängige Gestaltung seiner Handelspolitik, verfügt aber in der Zollunion über ein gleichberechtigtes Stimmrecht. Die Abhängigkeit der belarussischen Ökonomie von russischen Energiesubventionen und Finanzhilfen stellt dieses Gleichgewicht jedoch in Frage.

Die langfristigen Perspektiven der Zollunion und des EWR lassen sich aufgrund zahlreicher Unwägbarkeiten schwer einschätzen. Die weitere Entwicklung hängt insbesondere davon ab, ob die beteiligten Länder kurzfristige Interessen zurückstellen können und inwiefern neue Ereignisse, wie der WTO-Beitritt Russlands

oder die Aufnahme weiterer Länder in das Integrationsprojekt, sich auf das Kooperationsverhältnis auswirken.

Dennoch birgt die Integration für Belarus durchaus Chancen, insbesondere in der Stärkung seiner Rolle als Transitland. Allerdings können sich diese Chancen nur unter der Voraussetzung verwirklichen, dass ein langfristiges Commitment aller beteiligten Länder gegenüber der Integrationsidee besteht und getroffene Vereinbarungen umgesetzt werden. Dies gilt speziell für die Aufhebung nicht-tarifärer Handelsbarrieren und die Harmonisierung mit internationalen Standards. Gerade die Übernahme moderner Standards und der Abbau bürokratischer Hürden haben das Potenzial, nicht nur den Handel innerhalb der Zollunion zu forcieren, sondern auch den Warenaustausch mit Drittländern, insbesondere mit der EU, zu stärken.

Die Weiterentwicklung der Zollunion hin zu einer deutlich umfassenderen Integration, wie sie der EWR anvisiert, ist jedoch ein großer Schritt. Der EWR sieht über den freien Warenverkehr hinaus die ungehinderte Bewegung von Dienstleistungen, Arbeitskräften und Kapital vor, bedingt die Koordinierung von Wirtschafts-, Steuer- und Finanzpolitik und erfordert verbindliche Regelungen zum Haushaltsdefizit und zur Inflation. Der EWR verlangt also einen wesentlich umfassenderen Verzicht auf Domänen nationaler Politik als noch die Zollunion und fordert auch eine Anpassung der immer noch stark regulierten belarussischen Wirtschaft an die liberaleren Ökonomien Russlands und Kasachstans – dies birgt beträchtliches Konfliktpotenzial.

Im Idealfall kann die Eurasische Integration einen Beitrag zur Stärkung von Belarus' Funktion als Transitland leisten. Dann könnte das Land eines Tages Teil der von Wladimir Putin beworbenen »harmonischen Wirtschaftsgemeinschaft von Lissabon bis Wladiwostok« sein. Doch unter Berücksichtigung der bis dahin zu bewältigenden Schritte bleibt dies vorerst Zukunftsmusik.

Über den Autor:

Folkert Garbe, geb. 1980, ist Projektleiter in der Regionaldirektion Ukraine, Belarus, Südkaukasus, Zentralasien des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft.

Bei dem Beitrag handelt es sich um eine aktualisierte Fassung vorheriger wissenschaftlicher Arbeiten des Autors zur regionalen Integration im postsowjetischen Raum.

Lesetipps:

- Folkert Garbe: Souveräne Integration? Belarus und die Zollunion der EurAsEC, in: Osteuropa-Recht, Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH, 58. Jg., Heft 3/2012, S. 18–27
- Balázs Jarábik, Alexei Pikulik and Andrei Yeliseyev: Belarus and the Eurasian Union: incremental integration, Fride Policy Brief, No. 159, June 2013, http://www.fride.org/download/PB_159_Belarus_and_the_Eurasian_Union.pdf
- How much do tariffs matter? Evidence from the customs union of Belarus, Kazakhstan and Russia, European Bank for Reconstruction and Development, Working Paper No. 154, Januar 2013, <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/workingpapers/wp0154.pdf>