

## Ringens um Dividenden

### Belarus und die Eurasische Wirtschaftsunion

Jauheni Prejherman, Minsk

#### Zusammenfassung:

Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit von Russland ist die belarussische Führung gezwungen, sich an allen Integrationsvorhaben des Kremls zu beteiligen. Zugleich beharrt sie jedoch darauf, für ihre Mitwirkung finanziell belohnt zu werden. Dies führt regelmäßig zu heftigen Auseinandersetzungen in den belarussisch-russischen Beziehungen, wie sich an der Unterzeichnung und Ratifizierung des Vertrags über die Eurasische Wirtschaftsunion beobachten lässt. Die EU und die Ukraine sind dabei für Minsk wichtige Akteure, um die eigene Position in den Verhandlungen mit Moskau zu stärken und die Souveränität des Landes zu schützen.

Seit 2010 hat sich die eurasische Integration von Belarus, Kasachstan und Russland rasant entwickelt. Mit der Bildung der Zollunion und des Einheitlichen Wirtschaftsraums wurden bereits zwei Integrationsstufen genommen. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags über die EAW wird nun am 1. Januar 2015 das Format der Wirtschaftsunion erreicht. Zusätzlich zur gemeinsamen Außenhandelspolitik gegenüber Drittstaaten und zum ungehinderten, freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften zwischen den Mitgliedsstaaten soll nun auch eine abgestimmte Wirtschaftspolitik treten.

#### Konfliktbehaftete Unterzeichnung

Allerdings war bereits die Unterzeichnung des Abkommens am 29. Mai 2014 in Astana durch die Präsidenten der drei beteiligten postsowjetischen Staaten konfliktbehaftet. Direkt nach der feierlichen Zeremonie kommentierte Russlands Präsident Wladimir Putin den der Unterzeichnung vorausgehenden Abstimmungsprozess mit folgenden Worten: »Das war keine einfache bzw. genauer eine sehr schwierige Arbeit und es war bis zum Schluss schwierig, Einigkeit in all diesen Fragen zu erzielen. Es gab Streit, um nicht das Wort Skandale zu gebrauchen. In jedem Falle waren es heftige Auseinandersetzungen und Debatten ...«.

Die heftigen Auseinandersetzungen und Debatten entfachten sich um die zahlreichen Ausnahmen und Einschränkungen, die für die vier Freiheiten – Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskraft – innerhalb des eurasischen Binnenmarktes gelten. Dem Vorsitzenden der Eurasischen Wirtschaftskommission Viktor Christenko zufolge bestanden Anfang 2014 über 600 Ausnahmen, d. h. Positionen, für welche die Regeln der Zollunion und des Einheitlichen Wirtschaftsraums nicht galten. Dabei handelt es sich um Waren, die für die Wirtschaften von Belarus, Kasachstan oder Russland besonders sensibel sind. Denn jede Regierung ist bestrebt, die Verluste für ihre eigenen nicht konkurrenzfähigen Produzenten zu begrenzen.

Für Minsk stellen vor allem die Ausnahmen, auf denen der Kreml im Handel mit Erdöl und Erdölprodukten besteht, einen Stein des Anstoßes dar. Aus diesem Grunde muss Belarus seit 2011 Zolleinnahmen an den russischen Staatshaushalt abführen, wenn es aus russischem Rohstoff hergestellte Erdölprodukte in Länder außerhalb der Zollunion exportiert. In 2011 beliefen sich die belarussischen Überweisungen in den russischen Staatshaushalt auf 3,07 Mrd. US-Dollar, in 2012 auf 3,85 Mrd. US-Dollar und in 2013 auf 3,31 Mrd. US-Dollar. Für die ersten acht Monate des Jahres 2014 führte Belarus 2,23 Mrd. US-Dollar ab. Damit reduzieren sich die Transferleistungen, welche Russland über die Vorzugspreise für Gas und Öl an Belarus leistet, spürbar. In 2012 beliefen sich diese Subventionen auf insgesamt 9,3 Mrd. US-Dollar oder 15,9 % des belarussischen BIP.

Bereits im Oktober 2013 äußerten die Präsidenten von Belarus und Kasachstan öffentlich Kritik an den Methoden der eurasischen Integration. Sie bemängelten, dass durch das hohe Tempo, in dem die Unterzeichnung immer neuer Abkommen über tiefere Integrationsformen erfolge, die ungelösten Probleme der bisherigen Integrationsstufen verdeckt würden. Bei der Sitzung des Obersten Eurasischen Wirtschaftsrats am 29. April 2014 in Minsk schlug Lukaschenka sogar vor, die Bildung der Eurasischen Wirtschaftsunion um zehn Jahre zu verschieben, bis Russland bereit sei, auf alle Ausnahmen zu verzichten.

#### Begrenzte Minsker Erfolge

Im Endergebnis ließ sich die russische Seite nicht auf eine vollständige Aufhebung aller Ausnahmen vom gemeinsamen Binnenmarkt ein. Stattdessen gelten für sensible Warengruppen, zu denen auch Energierohstoffe gehören, Übergangsphasen, die z.T. erst 2025 enden. Um die Bereitschaft der belarussischen Führung, das EAW-Abkommen zu unterzeichnen, zu erhöhen, vergab der Kreml im Mai 2014 jedoch auch einige wichtige Geschenke an Belarus:

1. Es wurde verabredet, dass 1,5 Mrd. US-Dollar der durch den Export von Erdölprodukten erzielten

Zolleinnahmen ab 2015 in die belarussische Staatskasse fließen und lediglich der Restbetrag in den russischen Haushalt.

2. Es wurde eine Vereinbarung über die Lieferung von 23 Mio. t russischen Erdöls für das laufende Jahr nach Belarus unterzeichnet, zudem wurden 24 Mio. t für 2015 zugesagt. Damit wurde die vollständige Auslastung der erdölverarbeitenden Anlagen in Belarus garantiert. Zugleich entfällt die vierteljährliche Vereinbarung des Liefervolumens, die seit 2012 praktiziert wurde, so dass die belarussisch-russischen Beziehungen in diesem Bereich langfristiger prognostizierbar sind.
3. Lukaschenka zufolge hat Moskau auch neue Kreditmittel versprochen, u. a. eine neue Kreditlinie in Höhe von 2 Mrd. US-Dollar.

Nichtsdestotrotz war die belarussische Führung mit den damals erzielten Ergebnissen nicht vollständig zufrieden. Dies war an den Äußerungen Lukaschenkas bei der Vertragsunterzeichnung in Astana zu erkennen, in denen er betonte, dass die Absprachen verbessert werden müssten: »... die weiteren Schritte zum Aufbau der EAW müssen eng verknüpft werden mit der Lösung der Fragen, die für die weitere Entwicklung des wechselseitigen Handels zwischen den Mitgliedsstaaten von herausragender Bedeutung sind.«

### Das russische Steuermanöver

Nur wenige Monate später trat das Thema der Ausnahmen im Erdölsektor anlässlich der Ratifizierung des EAW-Vertrags erneut in den Vordergrund. Als zusätzlicher Auslöser wirkte dabei das von Russland im August 2014 beschlossene sogenannte »Steuermanöver«. Demnach erhöht sich die innerrussische Steuer für die Rohstoffgewinnung, während die Ausfuhrzölle für Erdöl und Erdölprodukte deutlich gesenkt werden. Dadurch soll, so die russische Regierung, die Effektivität der russischen Wirtschaft erhöht werden. De facto ermöglicht das »Steuermanöver« jedoch vor allem Russland, auf die Abtretung der Ausfuhrzölle durch Belarus zu verzichten, ohne dass dies mit wesentlichen Einnahmenverlusten für den russischen Staatshaushalt verbunden wäre.

Die russische Absicht, ein entsprechendes »Steuermanöver« durchzuführen, war seit langem bekannt. In Belarus wurde dieses Thema jedoch erst wenige Wochen vor der geplanten Ratifizierung des EAW-Vertrags in Politik und Öffentlichkeit virulent. Laut Aljaksandr Lukaschenka könnte Belarus durch die neue russische Steuerpolitik etwa 1 Mrd. US-Dollar verlieren. Anderen Einschätzungen zufolge liegen die zu erwartenden Verluste niedriger. Doch in jedem Falle handelt es sich um spürbare Auswirkungen auf den belarussischen Staatshaushalt und auf die Finanzlage der erdölverarbeiten-

den Betriebe. Aus diesem Grunde verlangte die belarussische Führung vom Kreml eine Entschädigung für die mit dem »Steuermanöver« verbundenen Verluste und machte die Lösung dieser Frage zur Voraussetzung für die Ratifizierung des EAW-Vertrags.

Diese Position wurde von Aljaksandr Lukaschenka mit folgenden Worten begründet: »Wir müssen hierdurch [= die Eurasische Wirtschaftsunion] mehr erhalten, als wir im Augenblick haben ... Wir müssen solche Schritte unternehmen, die uns Nutzen bringen. Wozu brauchen wir sie anderenfalls, wenn wir nichts davon haben?« Und obwohl die russische Führung mit dem Steuermanöver gegen keine Rechtsgrundlage der eurasischen Integration verstoßen hatte, erfüllte sie letztendlich die belarussische Forderung: In 2015 werden die gesamten Zolleinnahmen auf Erdölprodukte, die Belarus in Drittländer exportiert, dem belarussischen Haushalt zugeführt. Um welchen Betrag es sich hierbei handeln wird, ist derzeit schwierig vorherzusagen. Nach vorläufigen Einschätzungen könnte es sich um mehr als 2 Mrd. US-Dollar handeln, wobei hier die weiter oben erwähnten 1,5 Mrd. US-Dollar bereits eingerechnet sind.

### Ratifizierung mit Vorbehalt

Den Differenzbetrag kann man somit als Preis für die Ratifizierung des EAW-Vertrags durch Belarus bezeichnen, die am 9. Oktober durch die beiden Kammer der belarussischen Nationalversammlung – die Repräsentantenkammer und den Rat der Republik – vollzogen wurde. Mit der Geburt des neuen Integrationsgebildes am 1. Januar 2015 erhält Belarus folglich einige kleinere zusätzliche finanzielle Boni von Moskau. Dennoch spricht die politische Führung weiterhin davon, dass die mit der EAW verbundenen Absprachen ihren Erwartungen und den nationalen Interessen des Landes nicht vollständig entsprechen. Damit sind zum einen die weiterhin bestehenden Ausnahmen und Einschränkungen im Handel gemeint. Zum anderen hat der Kreml die Überlassung der Exportzölle mit einigen Bedingungen verknüpft:

1. Die Vereinbarung gilt lediglich für das Jahr 2015, d. h. über das weitere Verfahren müssen gesonderte Verhandlungen geführt werden.
2. Die belarussischen Raffinerien sind verpflichtet in 2015 insgesamt 1,8 Mio. t Benzin nach Russland zu liefern, was etwas mehr als 10 % der von Belarus jährlich exportierten Menge an Erdölprodukten von 15 Mio. t entspricht. Sollte die monatliche Liefermenge von 150.000 t um 10 % unterschritten werden, darf Russland die Erdöllieferungen nach Belarus kürzen. Damit behält sich der Kreml ein gewisses Kontrollrecht über die Exportstrukturen vor.

Diese Vorgehensweise ist ein weiterer Indikator für das geringe Vertrauen, das zwischen den Bündnispart-

nern besteht. Als Folge dieses Vertrauensdefizits bzw. in Erwartung neuer Auseinandersetzungen zu Energie- und anderen Fragen hat das belarussische Parlament das Gesetz zur Ratifizierung des EAW-Vertrags mit einer speziellen Erklärung versehen. Seine Kernaussage lautet: Solange es keine bilaterale Absprache mit Russland bzw. keine trilaterale Absprache mit Russland und Kasachstan über die Aufhebung aller »Barrieren, Einschränkungen und Ausnahmen« im Handel mit sensiblen Waren und Dienstleistungen gibt, wird sich Belarus nicht zur strikten Einhaltung des EAW-Vertrags verpflichtet fühlen.

Auch wenn diese Erklärung lediglich politisch-deklarativen Charakter hat und ohne Auswirkung auf den Inhalt sowie die rechtliche Verbindlichkeit des EAW-Vertrags ist, so haben das Parlament und der Präsident hiermit eine Grundlage geschaffen, um eine eventuelle zukünftige Aufkündigung von mit der EAW eingegangenen Verpflichtungen moralisch rechtfertigen zu können. Bereits vier Tage nach der Ratifizierung des EAW-Vertrags formulierte Minsk Pressemitteilungen zufolge neue Forderungen an Russland und verlangte einen zusätzlichen Ausgleich für den Schaden, der den belarussischen Raffinerien durch das Steuermanöver entstünde.

### Das Integrationsdilemma des Kremls

Dieses Verhalten ist nicht neu und überraschend. Es bringt vielmehr die spezifischen Grundlagen der Beziehungen zwischen Russland und den Staaten in seinem »nahen Ausland«, die der Kreml zu seinem vorrangigen Interessensgebiet erklärt hat, zum Ausdruck. Vereinfacht lässt sich sagen, dass diese Beziehungen auf dem Austausch von exklusiven Ressourcen beruhen. Die Nachbarstaaten Russlands tauschen ihre geopolitische Ressource – geopolitische Loyalität einschließlich enger Wirtschaftsbeziehungen – gegen russische Geld- und Energieressourcen ein.

Das Problem oder genauer die Tragödie der russischen Führung besteht darin, dass sie über keine anderen Integrationsressourcen als diese finanziellen Ressourcen in Form von Geldscheinen und Energieträgern verfügt. Alle anderen verfügbaren Ressourcen – die Armee, politische und wirtschaftliche Druckmittel – wirken letzten Endes desintegrierend. Dies lässt sich an den Beispielen Ukraine, Moldowa und Georgien, wo Russland Druckmittel eingesetzt hat, gut erkennen. Aus diesem Grunde bleibt Moskau keine andere Wahl, als das »nahe Ausland« für seine geopolitische Ressource zu bezahlen, wenn es seine Integrationsprojekte vorantreiben will.

Angesichts der anhaltenden Ukraine-Krise kann es sich die russische Führung erst recht nicht erlauben, seinen engsten Verbündeten eine Abfuhr zu erteilen. Für den Kreml ist es in der jetzigen Situation, in der er sich mit einer zunehmenden internationalen Isolation und

wachsenden wirtschaftlichen Problemen konfrontiert sieht, besonders wichtig, nach Innen und nach Außen einen sichtbaren Fortschritt der eurasischen Integration zu präsentieren.

Die belarussische Führung sieht diese Lage genau und versucht sie maximal zu ihrem Vorteil zu nutzen. Daher wird es neue Integrationskonflikte geben. Auch hinsichtlich der Ambitionen von staatlichen und privaten Unternehmen aus Russland, zentrale belarussische Betriebe zu erwerben, sind neue Auseinandersetzungen zu erwarten. Hierzu gehören insbesondere die fünf sogenannten »Integrationsprojekte«, für die sich russische Staatsbedienstete aktiv einsetzen. Diese Projekte sehen die Vereinigung von belarussischen und russischen Unternehmen in bestimmten Branchen zu gemeinsamen Holdings vor, u. a. in der Kraftfahrzeugproduktion (das russische Kombinat »KamAS« und das belarussische Kombinat »MAS«), im Elektronikbereich (der russische Konzern »Peleng« und der belarussische Konzern »Integral«) sowie in der Chemieindustrie (der belarussische Konzern »Grodno-Asot« mit einem entsprechenden russischen Konzern).

Gleichzeitig kennt die belarussische Führung jedoch sehr gut die roten Linien in ihren Beziehungen zu Russland und wird diese niemals überschreiten. Diese bestehen vor allem im militärischen Bereich. So ist Minsk zwar bereit, sich auf eine offene Konfrontation mit dem Kreml in ökonomischen Fragen einzulassen, doch stimmt gleichzeitig beispielsweise der Bildung eines neuen Luftwaffenstützpunktes der russischen Streitkräfte in Babrujsk zu

### Der Faktor Ukraine

Viele Experten gehen nicht ohne Grund davon aus, dass die Ukraine von Anfang das zentrale Ziel der Moskauer Integrationsbestrebungen gewesen ist. Genau aus diesem Grunde konnte Belarus die Rolle eines »Schaufensters der Integration« übernehmen und hieraus den Anspruch auf zusätzliche finanzielle Vorteile aus Moskau ableiten. Denn Moskau war zu großzügigen Gesten gegenüber Belarus bereit, um die Bürger der Ukraine davon zu überzeugen, dass sich die Teilnahme am Integrationsprozess lohnt.

Nach dem Fall des Janukowitsch-Regimes und der Eskalation in der Ostukraine hat sich diese Ausgangslage verändert. Heute steht die Frage einer möglichen Beteiligung der Ukraine an dem eurasischen Integrationsprozess nicht länger auf der Tagesordnung. Dennoch üben die Ereignisse in der Ukraine weiterhin großen Einfluss auf die Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten der EAW aus. So haben die Führungen von Belarus und Kasachstan die Moskauer Position in der Ukraine-Krise nicht unterstützt, sondern stattdessen versucht, eine neutrale Position einzunehmen. Im belarussischen Falle lässt sich dieses Bestreben mit zwei Faktoren erklären:

1. Es gibt wirtschaftliche Motive. Die Ukraine ist nach Russland der zweite Handelspartner von Belarus. In 2013 belief sich ihr Anteil am belarussischen Außenhandel auf 7,8 %, wobei der Saldo für Belarus eindeutig positiv ist. Einem Export im Wert von 4,2 Mrd. US-Dollar stand ein Import im Wert von 2,1 Mrd. Dollar gegenüber. Für die belarussische Volkswirtschaft mit ihrem chronischen Außenhandelsdefizit ist dieser Aspekt folglich von besonders hoher Bedeutung.
2. Es gibt politische Motive. Der Kreml hat mit seinem Verhalten gegenüber der Ukraine erneut demonstriert, dass er zu harten Maßnahmen bereit ist, welche die Grundlagen der postsowjetischen Staaten zerstören. Das ist für die belarussische Führung sicher keine neue Erkenntnis. Die Ereignisse haben ihr jedoch nochmals vor Augen geführt, wie wichtig es ist, jeden Millimeter an Souveränität im Rahmen der eurasischen Integration zu verteidigen und sich von Moskaus Verhalten in der Ukraine zu distanzieren. Und tatsächlich gelingt es Belarus bisher, diese Distanz zu halten. Minsk wurde zum Austragungsort internationaler Verhandlungen zur Regulierung der Krise in der Ost-Ukraine. Damit schützt sich die belarussische Führung auch vor Druck aus Moskau. Denn ein Land, das die Plattform für Verhandlungen bereitstellt, darf sich per definitionem nicht auf die Seite einer Konfliktpartei stellen. Ein weiterer Effekt dieser Position ist, dass die bereits seit Ende 2013 erkennbare Wiederbelebung der Kontakte zwischen Belarus und der EU sich verstärkt hat. Dabei handelt es sich nicht um einen Durchbruch in den Beziehungen. Die positive Dynamik ist jedoch ebenso unverkennbar wie der Wunsch des offiziellen Minsk, diesen Beziehungen gerade vor dem Hintergrund der eurasischen Integration eine neue Dynamik zu verleihen.

#### *Über den Autor:*

Jauheni Prejherman (geb. 1986) studierte Internationale Beziehungen und Europäische Politik in Minsk und Sussex und ist derzeit als Forschungsdirektor des Liberalen Clubs (<http://liberalclub.biz>) in Minsk tätig.

#### *Lesetipps:*

- Andrew Skriba / Robert Kirchner / Irina Tochitskaya: Belarus und die Eurasische Union: Geht es nur ums Öl? Newsletter GET Belarus, Nr. 29, Ausgabe Juli–August 2014, [http://get-belarus.de/download/Newsletter/2014/Newsletter\\_29\\_2014\\_GET%20Belarus.pdf](http://get-belarus.de/download/Newsletter/2014/Newsletter_29_2014_GET%20Belarus.pdf).
- Sean Roberts u. a.: The Eurasian Economic Union. Breaking the pattern of post-Soviet integration? The Finnish Institute of International Affairs, FIIA Analysis-3, September 2014, [http://www.fia.fi/en/publication/439/the\\_eurasian\\_economic\\_union/](http://www.fia.fi/en/publication/439/the_eurasian_economic_union/).
- Yauheni Prejherman: The Pragmatism of an Allegedly Close Ally of Russia, in: Alina Inayeh / Daniela Schwarzer / Jörg Forbrig (Hg.): Regional Repercussions of the Ukrainian Crisis. Challenges for the Six European Partnership Countries, The German Marshall Fund, European Policy Paper 3/2014, S. 16–21, [http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files\\_mf/1404920650Inayeh\\_UkraineCrisisRegionalOutlook\\_Jun14\\_web.pdf](http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1404920650Inayeh_UkraineCrisisRegionalOutlook_Jun14_web.pdf).
- Belarusian Institute for Strategic Studies: Eurasian Review, <http://belinstitute.eu/en/analyticscomments/eurasian-review>.

### **Einseitiger Balanceakt**

Auch nach dem Beitritt von Belarus zur Eurasischen Wirtschaftsunion bleiben die Grundlagen der belarussischen Außenpolitik unverändert. Insgesamt folgen diese durchaus rational den Interessen eines kleinen Landes, das sich an der Schnittstelle der Interessen von zwei Regionalmächten befindet. Belarus versucht, seine geopolitische Ressource maximal zu nutzen, und versucht daher weiterhin zwischen Russland und der EU zu balancieren. Da Moskau der zentrale »Geber« für die belarussische Volkswirtschaft ist, kann Minsk sich allerdings keinen ausgeglichenen Balanceakt erlauben. Die Bedeutung der EU für die belarussische Außenpolitik ist gleichwohl eine substantielle: Sie stärkt einerseits die belarussische Position in den Beziehungen zu Russland und hilft andererseits, den Kreml in Schranken zu halten.

Angesichts der angespannten Lage in der Region, den Konflikten innerhalb der EAW sowie der für 2015 geplanten belarussischen Präsidentschaftswahlen unternimmt das offizielle Minsk maximale Anstrengungen, um die Beziehungen zur EU zu normalisieren. Dabei sind selbstverständlich keine innenpolitischen Reformen zu erwarten, aber die Freilassung der politischen Gefangenen und einzelne Wirtschaftsreformen liegen durchaus im Bereich des Möglichen. Vorausgesetzt, dass die nächsten Präsidentschaftswahlen nicht zu einer neuen Krise in den Beziehungen zwischen Belarus und der EU führen, könnte es Belarus daher gelingen, allmählich ein stabileres Gefüge seiner Beziehungen mit den beiden zentralen außenpolitischen Integrationspolen zu erreichen.

*Übersetzung aus dem Russischen: Astrid Sahn*