

Die belarussisch-russischen Beziehungen: Eine neue Wende

Von Walerij Karbalewitsch, Minsk

Zusammenfassung

Mit der Verschärfung des Konfliktes zwischen Belarus und dem Westen wegen des brutalen Umgangs mit der Opposition im Anschluss an die Wahlen vom Dezember 2010, begann eine neue Etappe im belarussisch-russischen Verhältnis. Neben dem Verkauf von Beltransgas an Gasprom spielt insbesondere die Verwirklichung der Zoll- und Wirtschaftsunion eine wichtige Rolle bei der derzeitigen Ausgestaltung der Beziehungen.

Rückkehr zur Subventionierung

Das blutige Auseinandertreiben der oppositionellen Demonstrationen am 19. Dezember 2010, dem Tag der Präsidentschaftswahl, war der Ausgangspunkt für eine neue Etappe in den Beziehungen zwischen Belarus und Russland. Durch den scharfen Konflikt zwischen der belarussischen Führung und dem Westen entstand eine Situation, in der die Beziehungen zu Russland für das offizielle Minsk alternativlos wurden. Die Intensivierung der belarussisch-russischen Beziehungen erreichte am 25. November 2011 ihren Höhepunkt – an diesem Tag fand die Sitzung des Obersten Staatsrates der Union der Staaten Belarus und Russland statt. Das wichtigste Ergebnis der Verhandlungen in Moskau war die Privatisierung des belarussischen Gastransportunternehmens Beltransgas durch Gasprom. Dies war das größte Privatisierungsgeschäft in der Geschichte Belarus' und das Land ist damit auch das einzige unter seinen Nachbarn, das Russland die eigenen Gaspipelines verkauft hat.

Die Wirtschaftskrise zwang die belarussische Regierung diesen Vertrag abzuschließen. Bei einem Devi sendefizit von 2,5 Mrd. US-Dollar war der Verkauf der übriggebliebenen 50% von Beltransgas (die ersten 50% der Aktien waren vor einigen Jahren von Gasprom gekauft worden) doch zu verführerisch. Aufgrund des Baus der Belarus umgehenden Ostsee-Gaspipeline Nord Stream auf Initiative Russlands könnte das Gastransportsystem Beltransgas nämlich bald ohne Gas dastehen. Und wer braucht schon leere Röhren? In ca. zwei Jahren, wenn dann auch die South Stream Pipeline fertig gebaut ist, wird deren Preis ohnehin fallen. Deshalb wurde Beltransgas verkauft.

Was hat Belarus dadurch verloren? Es hat die Möglichkeit verloren, den Transit bei den langwierigen Verhandlungen mit Moskau in verschiedensten Fragen als Druckmittel zu nutzen. Im Idealfall wären die zweiten 50% des Pipelinebetreibers Beltransgas an ein Unternehmen aus den Gasabnehmerländern verkauft worden – also aus Polen oder Litauen.

Zum Privatisierungspaket des belarussischen Gas transportunternehmens durch Gasprom gehörte auch die Reduzierung des Gaspreises. Entsprechend dem ausgehandelten Vertrag verbilligte sich die Lieferung russi-

schen Gases an Belarus um mehr als das Anderthalbfache. Der Preis (ohnehin schon der niedrigste in Europa) sank von 279 US-Dollar für 1.000 m³ im Jahr 2011 auf 165,6 US-Dollar im Jahr 2012. Das ist fast dreimal weniger als die Ukraine für Gas zahlen muss.

Vor dem Jahreswechsel wurden für Minsk außerdem vorteilhafte Ölverträge abgeschlossen. Russland willigte ein, Preisaufschläge auf an Belarus geliefertes Öl zurückzunehmen, wodurch auch der Ölpreis merklich sank. Im Ergebnis erlangte Belarus wieder den Status eines Offshore-Gebietes für russische Erdölfirmen. Der Verkauf von Erdölprodukten macht ein Drittel der Exporteinnahmen des Landes aus.

Dank der Vorzugspreise für Öl und Gas erhält Belarus in diesem Jahr nach unterschiedlichen Schätzungen zusätzlich 3 bis 4 Mrd. US-Dollar. Dieses Geld fließt entweder in den Haushalt oder wird in Goldreserven umgewandelt. Die Nachfrage nach Devisen an der belarussischen Devisen- und Wertpapierbörsen wird dadurch sinken, was den Wechselkursverfall des Rubels bremsen könnte. Außerdem hat Belarus einen Kredit in Höhe von 1 Mrd. US-Dollar von der russischen Staatsbank Sberbank erhalten.

Als eine weitere historische Entscheidung ist die Vereinbarung über die Bereitstellung eines Kredites in Höhe von 10 Mrd. US-Dollar durch Russland für den Bau eines belarussischen Atomkraftwerkes anzusehen. Belarus hatte allerdings nur 9 Mrd. US-Dollar erbettet. Anders ausgedrückt, Russland vergab mehr Geld als gefordert und ermöglichte mit dem Kredit das Projekt.

Folglich können wir festhalten, dass es zum Jahreswechsel 2011/2012 zu einer grundsätzlichen Wende in den Beziehungen zwischen den beiden Staaten gekommen ist. Russland kehrte zur Subventionierung der belarussischen Wirtschaft zurück, die es auch schon bis zum Jahr 2006 betrieben hatte. Anfang 2007 war es dann jedoch zum Gas-Ölkrieg zwischen den beiden Ländern gekommen, woraufhin es vielfache und kategorische Erklärungen von Moskauer Führungspersonen zum Übergang zu marktwirtschaftlichen Beziehungen mit Belarus, zur Erhöhung der Gaspreise, zur Einführung von Zöllen für Erdöl usw. gab. Es entstand der Eindruck, dass es keinen Weg zurück mehr gebe.

Beweggründe Russlands

Und nun hat sich doch wieder alles geändert. Russland ist Belarus zu Hilfe geeilt, besser gesagt Lukaschenka persönlich, und zwar in einem für ihn äußerst kritischen Moment. Was aber ist der Grund für diese Wende in der Politik Russlands, für die unverständliche Freigiebigkeit Moskaus?

Erstens ist es Dankbarkeit für den Erwerb von Beltransgas, der sehr wichtig für Russland war.

Zweitens ist das der Preis, den Russland für das Einverständnis Belarus' zahlen muss, in die Zollunion, den Einheitlichen Wirtschaftsraum und die Eurasische Union einzutreten. Dieses geopolitische Projekt ist überaus wichtig für Moskau, denn es erlaubt Russland sich als Großmacht zu fühlen. Und für den Status eines Imperiums muss man nun einmal zahlen. Der wirtschaftliche Niedergang Belarus' ist also für Russland unvorteilhaft, denn er bringt das ganze Integrationsprojekt in Gefahr. Aus diesem Grund hielt man es in Moskau für notwendig, den Verbündeten in dieser schwierigen Zeit zu unterstützen.

Drittens haben sich nach einer alten Tradition, die schon zu Jelzins Zeiten begründet wurde, die Beziehungen zwischen Belarus und Russland während der Wahlkämpfe in Russland stets verbessert. Am Vorabend der Wahlen muss die russische Führung dem Wahlvolk demonstrieren, dass der Prozess der postsowjetischen Integration erfolgreich voranschreitet und Russland Verbündete hat.

Viertens waren die Preisnachlässe für Belarus dazu bestimmt, auf die Ukraine einen Demonstrationseffekt auszuüben. Nach dem Motto, schaut, was ihr alles bekommt, wenn ihr in die Zollunion eintretet und Russland euer Transportsystem verkauft.

Verschiedenste Autoren gehen davon aus, dass Lukaschenka Russland irgendetwas versprochen hat. Möglich ist das. Allerdings ist auch allseits bekannt, wie ernst die belarussische Führung die eigenen Versprechen nimmt. Und am besten weiß man das in Moskau.

Die Vereinbarungen vom 25. November 2011 werden bemerkenswerte Folgen für Belarus haben. In erster Linie sind die ausgehandelten finanziellen Subventionen eine rettende Sauerstoffmaske für die an Devisenarmut erstickende belarussische Wirtschaft.

Die russische Hilfe verzögert allerdings die Markt-reformen in Belarus auf unbestimmte Zeit und stärkt das derzeitige Wirtschaftsmodell, denn einen Anstoß zu Reformen gibt im Allgemeinen nur die dringende Notwendigkeit der selbigen. Reformen werden dann in Angriff genommen, wenn das Geld knapp wird. Durch den Erhalt der russischen Hilfe, kann die Transformation der Wirtschaft nun aber noch ein bisschen auf sich warten lassen.

Entscheidend ist, dass die Annäherung zwischen Belarus und Russland vor dem Hintergrund der Konfrontation mit dem Westen stattfand. Nicht zufällig flamme der schärfste diplomatische Konflikt der letzten 14 Jahre (seit der Krise um die Minsker Diplomaten-siedlung »Drosdy«, in der die politische Führung ausländische Diplomaten aufforderte, diese zu verlassen) zwischen Belarus und der EU in dem Moment auf, als die anti-westliche Hysterie im Wahlkampf Wladimir Putins ihren Höhepunkt erreicht hatte. Erstmals seit der Orangen Revolution in der Ukraine erfuhr Minsk umfassende wirtschaftliche, politische und diplomatische Unterstützung vonseiten Russlands bei seiner Konfrontation mit der Europäischen Union. Zunächst wurde eine Erklärung der Ministerpräsidenten von Belarus, Russland und Kasachstan verlautbart, in der diese die europäischen Sanktionen gegen Belarus verurteilten. Daraufhin gab es eine analoge Reaktion vom Außenministerium Russlands. Das zeugt davon, dass Moskau in vollem Umfang seine schützende diplomatische Hand über Minsk hält. Für Lukaschenka besteht deshalb im Moment nicht die Notwendigkeit, die Beziehungen zur EU und zu den USA zu normalisieren. Der derzeitige diplomatische Krieg Belarus' mit der EU ist somit eine direkte Folge der neuen Beziehungen zwischen Minsk und Moskau.

Eine weitere Folge dieser neuen Außenpolitik Belarus' ist die Verschärfung der Repressionen gegen die Opposition und die Zivilgesellschaft (s. auch Belarus-Analysen Nr. 5).

Die Zollunion

Am 27. November 2009 wurden in Minsk feierlich die Dokumente zur Schaffung der Zollunion zwischen Belarus, Russland und Kasachstan unterschrieben, die 2010 ihre Arbeit aufnahm. Dies ist eine bedeutende Errungenschaft. In den gesamten 20 Jahren seit dem Zerfall der UdSSR wurde nichts in diesem Maße effektives geschaffen.

Der wichtigste Beweggrund für die Teilnahme Belarus' an der neuen Struktur ist der Import von Erdöl und Gas aus Russland zu innerrussischen Preisen. Die belarussische Führung führte dies als Bedingung für den eigenen Beitritt zur Zollunion ins Feld.

Am 1. Januar 2012 nahm die Einheitliche Wirtschaftsgemeinschaft, die die wirtschaftliche Integration dieser drei Staaten vorsieht, ihre Arbeit auf. Ab 2015 soll dann auch die Eurasische Union, die ein höheres Maß der Vereinigung anstrebt, auch in einigen wichtigen politischen Bereichen, ihre Wirkung entfalten.

Die ersten Schritte beim Übergang von der Zollunion zur Wirtschaftsunion haben jedoch sogleich einen Komplex von Widersprüchen hervorge-

bracht. Nehmen wir nur eines der Konfliktfelder als Beispiel: Die Wirtschaftsunion strebt den freien Verkehr für Kapital und Waren zwischen den Mitgliedsstaaten sowie Arbeitnehmerfreizügigkeit an. Diese Regelungen sind in den Vereinbarungen festgeschrieben, die von den Präsidenten und anderen offiziellen Personen der Mitgliedsländer unterschrieben wurden. Sobald aber die Vertragspartner versuchten, zur praktischen Umsetzung dieses Prinzips überzugehen, begannen die Probleme.

Zu Beginn des Jahres hat Russland sich darüber empört gezeigt, dass Belarus viele Milchprodukte zu einem sehr niedrigen Preis an Russland liefere, weshalb die russischen Produzenten im Konkurrenzkampf nicht bestehen könnten. Nach langwierigen Verhandlungen war die belarussische Seite gezwungen einen Kompromiss einzugehen. Im Ergebnis wurden ab Beginn des zweiten Quartals entsprechend der Bilanz für Milch und Milchprodukte die Lieferungen von Vollmilchpulver und Molkepulver aus Belarus nach Russland gestoppt.

Aus dem selben Holz ist der Konflikt um den Luftverkehr geschnitten, der derzeit in vollem Gange ist. In diesem Fall stieß der Versuch der russischen Seite, die Anzahl der eigenen Passagierflüge nach Minsk zu steigern, in Belarus auf Gegenreaktionen. Denn, so die belarussischen Offiziellen, dies verletze die vereinbarten Quoten für den Luftverkehr. Das Transportministerium Russlands ist allerdings der Ansicht, dass diese Quotenregelung zwischen Russland und Belarus nicht den Vereinbarungen über den gemeinsamen Wirtschaftsraum genügt und auch nicht den Normen der Zollunion entspricht.

Insgesamt sieht die Wirtschaftsunion einen freien Wettbewerb nach den Regeln des Marktes vor – ohne jegliche Quoten. Der Verbraucher und nicht die Regierung sollte entscheiden, welchen Käse und welche Milch er kaufen und mit welcher Fluglinie er fliegen möchte.

Anhand dieser Beispiele können wir sehen, dass der Einheitliche Wirtschaftsraum heute lediglich in einer stark beschnittenen Variante existiert.

Privatisierung

Ein sprudelnder Quell für Konflikte ist ebenso die Privatisierung von belarussischen Unternehmen durch russisches Kapital. Wichtig ist dabei zu wissen, dass eine Bedingung für die Bereitstellung von Krediten an Belarus durch den Antikrisenfonds der Eurasischen Union (in der Russland das letzte Wort hat) der Verkauf von Staatseigentum im Wert von 2,5 Mrd. US-Dollar pro Jahr ist.

Bekannt ist, dass Lukaschenko sich mit Händen und Füßen gegen Privatisierungen wehrt, denn das Staatseigentum ist die Basis des von ihm geschaffenen Sozialmodells. Daraus ergibt sich sogleich ein weiteres Problem.

Auf der erwähnten November-Sitzung erinnerte der Präsident an den Verkauf des Unternehmens Beltransgas an das russische Unternehmen Gasprom im Sinne eines besonders erfolgreichen Geschäfts. Laut soziologischer Umfragen des Instituts IISEPS vom März 2012 jedoch beurteilten nur 15 % der Bevölkerung diese Entscheidung als positiv und 53,5 % als negativ.

Anders ausgedrückt, die politische Führung des Landes steht vor einem Dilemma: Um russische Kredite zu erhalten (und ohne ausländische Kredite kann die belarussische Wirtschaft schon nicht mehr überleben) müssen große Staatsunternehmen verkauft werden, was jedoch offensichtlich dem Wunsch der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung widerspricht.

Zukünftige Probleme

Wie sich die Integration weiterentwickeln wird, ist eine bedeutsame Frage. Der Weg von der Zoll-Integration zur wirtschaftlichen Integration ist weit und von hohen Hürden verstellt. Die höchste von ihnen stellt die Einigung auf eine Vereinheitlichung der makroökonomischen Politik dar, d. h. Vereinbarungen über das Haushaltsdefizit, das Inflationsniveau, das Ausmaß der Unterstützung für einheimische Produzenten und anderes mehr. Und sofort drängt sich die Frage auf: Wie wird sich Belarus mit seinem heutigen Inflationsniveau in die neue Integrationsvereinigung einschreiben?

Außerdem fällt es schwer, sich autoritäre Führer dreier Staaten vorzustellen, die dazu bereit sind, auf ihre Souveränität im Wirtschaftsbereich zu verzichten.

Nachdem sich die belarussische Führung auf billige Energieressourcen konzentriert hatte, lebt sie nun in den Tag hinein und verliert die realen Bedrohungen aus dem Blick, die sich aus der Aufhebung von Wirtschaftsbarrieren für das Land ergeben werden.

Das erste Problem: Belarussische Unternehmen sind für einen Konkurrenzkampf mit den russischen Oligarchen nach der Aufhebung der Barrieren für den Kapitalfluss nicht gewappnet. Russische und kasachische Waren gelangen dann frei nach Belarus und die einheimischen Produzenten sind bisher kaum auf diese Konkurrenz vorbereitet, insbesondere wenn man bedenkt, dass das Geschäftsklima in Russland und Kasachstan wesentlich günstiger ist.

Das zweite Problem: Russland und Kasachstan haben vor, 2012 der Weltwirtschaftsgemeinschaft beizutreten, Belarus aber ist dafür noch nicht bereit. Das bedeutet, dass die Zolltarife für viele Waren sinken und ausländische Produkte in großem Umfang auf dem russischen Markt auftauchen werden. Da der Einheitliche Wirtschaftsraum ja den freien Warenverkehr vor sieht, könnten all diese Waren dann auch nach Belarus gelangen. Bisher rettet Belarus die Abwertung des bela-

russischen Rubels vor einem Importstrom. Früher oder später wird sich die Situation aber ändern und für die bisher nicht reformierte belarussische Wirtschaft wird dies zum Problem werden.

Perspektiven für die belarussisch-russischen Beziehungen

Derzeit wird überall gefragt: Was passiert nach den Wahlen? Bleibt die belarussisch-russische Idylle bei der Rückkehr Putins ins Präsidentenamt bestehen?

Die Wahl Putins zum Präsidenten Russlands kann man wohl kaum als seine Rückkehr bezeichnen. Aus dem ganz einfachen Grund, dass er nie von der Macht abgerückt und die ganze Zeit über die Nummer 1 in der russischen Führung geblieben war. Deshalb wird dieses Ereignis keinerlei Einfluss auf die Beziehungen zwischen Belarus und Russland haben.

Unserer Ansicht nach werden die Krise des belarussischen Sozialmodells und der scharfe Konflikt mit dem Westen einen wesentlich größeren Einfluss auf die belarussisch-russischen Beziehungen haben als die Rochade im Tandem. Dies schwächt den Staat, macht ihn verwundbar, beschränkt seine Fähigkeit sich selbst zu schützen und nimmt ihm die Manövriefähigkeit.

Der Einfluss Russlands auf Belarus hat sich bereits wesentlich verstärkt und die einseitige Ausrichtung der

belarussischen Außenpolitik sowie deren Abhängigkeit von Russland hat ein enormes Ausmaß erreicht.

Indem Belarus einen Kredit über 10 Mrd. US-Dollar von Russland annimmt, gerät es nicht nur in eine Energieabhängigkeit, sondern auch in eine finanzielle Abhängigkeit von Russland – in die russische Schuldensfalle. Die Grenze der wirtschaftlichen Sicherheit ist somit überschritten, denn eine solch hohe Schuldensumme kann Belarus wohl kaum zurückzahlen.

Der von Russland kontrollierte Antikrisenfonds der Eurasischen Gemeinschaft, der Belarus bereits einen Kredit gewährt, diktiert dem Land auch in zunehmendem Maße die Wirtschaftspolitik. Dementsprechend wurden die Bedingungen für den Verkauf von Beltransgas so gestaltet, dass Gasprom Einfluss auf den belarussischen Gasmarkt nehmen kann. Zusätzlich wird die Vereinbarung über den Bau eines Atomkraftwerkes die Souveränität Belarus' bei der Umsetzung seiner Energiepolitik ebenfalls in gewissem Maße beschränken (die Rohstoffe für das Werk sollen in Russland gekauft werden, die Elektroenergie nur durch gemeinsame Unternehmen exportiert werden usw.).

Wie in den ersten zehn Jahren seiner Herrschaft hat Lukaschenka alles auf eine Karte gesetzt. Und genau dies ist eine gewisse Gefahr – auch für seine Macht.

Übersetzung aus dem Russischen von Judith Janiszewski

Über den Autor:

Dr. Walerij Karbalewitsch arbeitet für das Minsker Analysezentrum »Strategy« und beschäftigt sich mit dem belarussischen politischen System, der Zivilgesellschaft sowie der Außen- und Sicherheitspolitik des Landes. Im Mai 2012 wird ihm der Bucerius-Förderpreis Freie Presse Osteuropas der ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius verliehen.

DOKUMENTATION

Russische Presse- und Expertenstimmen zum belarussisch-russischen Verhältnis

Russland kann sich Belarus nicht völlig gefügig machen

Von Andrej Sakowitsch, www.zautra.by, 27.03.2012

Der Preis für die Integration ist die Rückkehr zu den 80er Jahren

Belarus kann jederzeit ganz einfach die Fortführung der Integrationsprozesse mit Russland ablehnen. Diese Meinung vertrat gegenüber »Das Morgen Deines Landes« der Politologe und Dozent des Moskauer Staatlichen Instituts für Internationale Beziehungen Kirill Koktysch. Die Belarussen müssten seiner Meinung nach dann aber auch dazu bereit sein, den Lebensstandard der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts als Norm zu akzeptieren.