

tosanitäre Kontrolle (»Rosselchonsnadsor«) und der Verbraucherschutzbehörde »Rospotrebnadsor« auf. »Rosselchonsnadsor« untersteht dem russischen Ministerium für Landwirtschaft, während »Rosselchonsnadsor« im Geschäftsbereich des Ministeriums für Gesundheit und soziale Entwicklung angesiedelt ist.

Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den beiden Behörden ist komplex und kann hier nur in Ansätzen dargestellt werden. In die Zuständigkeit von »Rosselchonsnadsor« fallen etwa die Kontrolle importierter Lebensmittel in Bezug auf Rückstände von Pestiziden und pharmazeutischen Substanzen, alle Maßnahmen im

Zusammenhang mit Tierseuchenprävention und -kontrolle sowie der Quarantäne und des Schutzes von Pflanzen. »Rosselchonsnadsor« erstellt unter anderem auch die Listen zertifizierter Produzenten, deren Produkte überhaupt nach Russland eingeführt werden dürfen. Zu den Kompetenzen von »Rospotrebnadsor« gehören dagegen die Regulierung und Kontrolle von Zusatzstoffen in Lebensmitteln, sowie Hygiene- und epidemiologische Kontrollen bei der Einfuhr, einschließlich der Möglichkeit, Importbeschränkungen zu verhängen.

Zusammengestellt nach offiziellen Dokumenten.

Redaktion: Stefanie Harter

Lesetipps

- The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement); <http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm>.
- Report of the Working Party on the Accession of the Russian Federation to the World Trade Organization, 17. 11. 2011; <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=93977,95157,93972,99239,92822,51492,90051,44104,109775,104097&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextSearch=>>
- Hones, Bernd: Russland erfindet immer neue Importhürden, in: Germany Trade and Invest, 19. 9. 2013; <<https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/maerkte,did=882594.html>>

ANALYSE

Wandel durch Handel à la Onischtschenko

Wie Russlands oberster Verbraucherschützer/Sanitärarzt Außenpolitik betrieb

Johannes Voswinkel, Moskau

Zusammenfassung

Am 23. Oktober musste der Chef der föderalen Aufsichtsbehörde für Verbraucherschutz und Gesundheit (»Rospotrebnadsor«), Gennadij Onischtschenko, überraschend zurücktreten. Die Analyse zeigt, wie der 63-jährige Onischtschenko in den mehr als neun Jahren seiner Amtszeit den Verbraucherschutz systematisch zu einem Instrument der Außenpolitik Russlands ausbaute. Bei vielen seiner sogenannten »Handelskriege« gegen Georgien, die Republik Moldau, die Ukraine, die Europäische Union, die USA oder Litauen sind politische Motive deutlich erkennbar, wenngleich er sie immer abgestritten hat. Die Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation WTO, der Russland zum 22. August 2012 beigetreten ist, wird dem außenpolitisch motivierten, aggressiven Vorgehen von »Rospotrebnadsor« zusehends Grenzen setzen. Ob Onischtschenkos Abgang allerdings eine Entpolitisierung der russischen Handelspolitik bedeutet, ist noch offen.

Der »Hygiene-Führer«

Wer, fragen sich Spötter in Moskau, wird nach dem erzwungenen Rücktritt des Gennadij Onischtschenko künftig die Außenpolitik gestalten? Russlands oberster Arzt und Verbraucherschützer, zuständig für das »sanitär-epidemiologische Wohlergehen der Bevölkerung« und die Rechte der Verbraucher, musste am 23. Oktober sein Amt aufgeben. Seit März 2004 ist er mehr als nur ein ministerieller Seuchenverwalter an der Spitze von »Rospotrebnadsor« gewesen.

Unter graugesichtigen Staatsfunktionären stach er durch Showtalent und die Gabe hervor, originelle bis abstruse Redewendungen zu prägen. Eine Lachnummer war Onischtschenko allerdings nicht: Die Tabakindustrie und Alkoholproduzenten erschauerten vor dem Kämpfer für die Volksgesundheit. Onischtschenko schwankte zwischen Idealismus, Selbstgerechtigkeit und einem Dogmatismus, der ihm unter russischen Journalisten den Spitznamen »Hygiene-Führer« einbrachte.

Als loyaler Helfer Wladimir Putins unterstützte Onischtschenko nicht nur im Inneren Russlands treu die Politik des Kremls, indem er im Sommer 2010 die Folgen der verheerenden Waldbrände kleinredete und im Winter 2012 »aus Gesundheitsgründen« von der Teilnahme an Demonstrationen der Opposition abriet. Er diente auch der russischen Außenpolitik. Die Liste seiner Importverbote für ausländische Waren seit 2006 liest sich wie ein Überblick über die außenpolitischen Verärgerungen der russischen Führung. Onischtschenko personifiziert die »Handelskriege« des erstarkten Russlands. Zwar gab es Handelsauseinandersetzungen schon früher, etwa im Jahr 2002, als Russland mit dem Verbot von Hühnerimporten aus den USA auf die geplante Erhöhung der amerikanischen Importzölle für Stahl reagierte. Aber sie waren vorwiegend ökonomisch begründet. Erst in der Amtszeit Onischtschenkos traten politische Motive in den Vordergrund.

Moldau, Georgien, Transnistrien und Belarus

Am 21. März 2006 verkündete Onischtschenko, dass georgische und moldauische Weine giftige Substanzen wie das Insektizid DDT enthielten. Vier Tage später besiegelte er ein totales Importverbot für Weine aus beiden Ländern – ein schwerer Schlag für deren Volkswirtschaften. Etwa 85 Prozent der moldauischen und 80 Prozent der georgischen Weinproduktion gingen damals nach Russland. Moldaus Budget beruhte zu 40 Prozent auf der Weinwirtschaft. .

Der politische Subtext war offensichtlich: Kurz vor dem Wein-Bann hatten sich die Beziehungen Russlands zu Georgien und Moldau erheblich verschlechtert. Georgiens Präsident Michail Saakaschwili erklärte die Nato-Mitgliedschaft seines Landes als Ziel, was Russland nicht dulden wollte. Auch Moldaus Präsident Wladimir Woronin sprach von einer Integration in die Europäische Union und die Nato. Russlands Gazprom forderte als Gegenmaßnahme eine radikale Preiserhöhung für Gas ein und hatte sogar kurzzeitig die Lieferungen nach Moldau gestoppt. Die russisch-moldauischen Beziehungen verschlechterten sich zudem im Streit über die abtrünnige moldauische Republik Transnistrien, die von Russland unterstützt wird. Die »orangene« Regierung in der Ukraine hatte am 3. März zur Freude Moldaus das Grenzregime zu Transnistrien verschärft, um vor allem den für Transnistrien einträglichen Schmuggel zu unterbinden. Russland entschloss sich zum Weinboykott. Seine Hygiene- und Lebensmittelbestimmungen wurden zum Instrument der Außenpolitik.

Der russisch-georgische Krieg im August 2008 brachte das bilaterale Verhältnis auf einen Tiefstand. Die diplomatischen Beziehungen wurden abgebrochen.

Noch im August 2011 verkündete Onischtschenko misswillig, landwirtschaftliche Importe aus Georgien seien für Russland genauso interessant wie die aus Burkina Faso. Doch ein Jahr später änderte sich der Ton. Es zeichnete sich für die Parlamentswahl am 1. Oktober 2012 ein Wahlsieg des Oppositionsbündnisses »Georgischer Traum« von Bidsina Iwanischwili ab, der sich um einen Ausgleich mit Russland bemühen wollte. Mitte September verkündete Onischtschenko, dass der Kreml eine Wiederezulassung georgischer Weine erwäge. »Georgischer Traum« gewann die Mehrheit, und im Frühjahr 2013 endete nach gut sieben Jahren das Importverbot – aber nur auf Bewährung. Denn im Juli beschuldigte Onischtschenko die Vereinigten Staaten, in Georgien Biowaffen zu produzieren. Moskau könne, so Onischtschenko, als Reaktion auf diese Bedrohung gezwungen sein, die Einfuhr georgischen Weins zu beschränken.

Der Weinimportstopp gegen Moldau wurde bereits im Oktober 2007 aufgehoben, nachdem es dem moldauischen Präsidenten Woronin gelungen war, das gestörte Verhältnis zu seinem Amtskollegen Putin zu verbessern. 2008 ging Woronin öffentlich auf Distanz zum Bündnis der westorientierten Ex-Sowjetrepubliken der GUAM-Organisation, der Moldau angehörte. Zum GUAM-Gipfeltreffen im georgischen Batumi im Juli reiste Woronin als freundschaftliche Geste gen Moskau gar nicht mehr an. Doch Importverbote blieben ständige Begleiter der Beziehungen Russlands zu Moldau. Im April 2010 erwog Onischtschenko öffentlich eine Überprüfung der »minderwertigen« Weine aus Moldau, nachdem der moldauische Präsident Mihai Ghimpu sich geweigert hatte, an der Siegesparade auf dem Roten Platz in Moskau teilzunehmen. Am 30. Juni kündigte Onischtschenko eine Verschärfung der Regeln für den Import moldauischen Weins an. Tage zuvor hatte Präsident Ghimpu Moskau verärgert, indem er den 28. Juni zum nationalen Trauertag über die sowjetische Annexion Moldaus 1940 erklärte und den Abzug der russischen Truppen aus Transnistrien forderte. Im Oktober 2011 kündigte Onischtschenko erneut ein Importverbot für Moldau an – diesmal allerdings hatte er Cognac aus Transnistrien im Visier. Dort bereitete sich der seit 20 Jahren herrschende Präsident Igor Smirnow auf eine weitere Amtszeit vor. Russland aber setzte auf einen jüngeren Kandidaten.

Im Jahr 2009 wurde Belarus von einem Importstopp Onischtschenkos getroffen: Nach dem 6. Juni verbot Rospotrebnadsor wegen unzureichender Dokumente die Einfuhr von mehr als 500 Milchprodukten aus dem Nachbarland. Am Tag zuvor hatte der belarussische Präsident Alexander Lukaschenka verkündet, Russland habe Belarus für die Anerkennung der Souveränität der abtrünnigen georgischen Republiken Abcha-

sien und Südossetien einen Kredit über 500 Millionen Dollar geboten. Kurz davor wiederum hatte Moskau einen Kredit verweigert. Knapp zwei Wochen später beendete Russland den Bann auf belarussische Milchprodukte. Im August 2013 drohte Onischtschenko ihn jedoch erneut an. Zuvor hatte Minsk im Konflikt um das Auseinanderbrechen der Firmenkooperation zwischen Belaruskali und dem russischen Unternehmen Uralkali den Firmenchef von Uralkali verhaftet.

»Lebensmittel-Patriotismus« und Außenpolitik

Nicht immer verbot Onischtschenko die Einfuhr ausländischer Waren primär aus außenpolitischen Gründen. Es ging auch um ökonomische Vorteile und Binnenwirtschaftspolitik: Vom 1. Januar 2010 an verbot Russland die Einfuhr US-amerikanischer Hühnchen. Experten vermuteten Protektionismus als Hauptmotiv. Die Unterstützung einheimischer Produzenten hat Onischtschenko, der »Lebensmittel-Patriotismus« pries und Burger und Sushi als un russisch ablehnte, immer am Herzen gelegen. Schon im September 2009 hatte er Milchproduzenten in Russland gescholten, weil sie den Importstopp für belarussische Produkte nicht genutzt hätten, um ihren Marktanteil zu erhöhen. Noch im Januar 2010 gab Premierminister Putin das Ziel aus, im Jahr 2015 ohne Hühnerimporte auszukommen. Onischtschenkos Einfuhrstopp half bei der Umsetzung: Neun Monate später stellte Putin zufrieden fest, dass die Hühner-Importe aus den USA von 1,5 Millionen auf 300.000 Tonnen gefallen seien.

Die meisten der spektakulären Entscheidungen Onischtschenkos aber reagierten augenscheinlich auf außenpolitische Konflikte: Der EU-Russland-Gipfel im Juni 2011 ging als »Gurken-Gipfel« in die Geschichte ein. Russland hatte zuvor die Einfuhr von Gemüse aus der Europäischen Union wegen einer möglichen Verseuchung mit E. coli-Bakterien verboten. Obwohl Russlands Befürchtungen vor verseuchten Einfuhren verständlich war, spiegelte die drastische Maßnahme doch das schwierige Verhältnis der Partner wider: Die russische Regierung war verärgert über die Ignoranz, auf die Präsident Medwedews Initiative für eine europäische Sicherheitsarchitektur in Europa gestoßen war. Zudem hakten die Verhandlungen über ein vereinfachtes Visumsregime. Eine Resolution des Europaparlaments, die einen russischen Truppenabzug aus Abchasien und die Genehmigung von *gay parades* einforderte, spitzte den Konflikt noch zu.

Im November 2011 schlug Onischtschenko vor, alle tadschikischen Gastarbeiter wegen der möglichen Verbreitung von Krankheiten aus Russland zu verbannen. Zuvor hatte ein Gericht in Tadschikistan einen russi-

schen Piloten wegen angeblichen Schmuggels und illegalen Grenzübertritts zu achteinhalb Jahren Haft verurteilt. Der Pilot kam bald darauf frei. Anfang Januar 2013 belegte Onischtschenko US-Fleischimporte mit einem Bann. Die antiamerikanische Stimmung in Russland hatte damals einen Höhepunkt erreicht, nachdem Präsident Barack Obama im Dezember 2012 die Magnitskij-Liste mit einem Einreiseverbot für gut ein Dutzend russische Staatsbürger, die Menschenrechte verletzt haben sollen, unterschrieben hatte. Russland reagierte mit einem Gesetz, das US-Bürgern die Adoption russischer Kinder verbot, und mit diesem Importstopp.

Über mehr als ein Jahr lang warf zudem der Vilnius-Gipfel am 28./29. November seine Schatten voraus. In der litauischen Hauptstadt sollen mehrere frühere Sowjetrepubliken, darunter die Ukraine und Moldau, ein Assoziierungsabkommen mit der EU abschließen. Im September verbot Onischtschenko erneut die Einfuhr moldauischer Alkoholika. Anfang 2012 hatte er schon die Käseprodukte dreier ukrainischer Produzenten ausgesperrt. Ukrainische Politiker erkannten darin den Versuch, die Ukraine in Russlands Zollunion mit Belarus und Kasachstan zu treiben. Im Juli dieses Jahres verbot Onischtschenko Konfekt des ukrainischen Unternehmens »Roschen«, zuerst wegen »Gesundheitsgefährdung«, dann wegen einer angeblich unzureichenden Auflistung aller Bestandteile auf der Packung. Sogar Gipfelgastgeber Litauen, das dem EU-Rat vorsitzt, wurde mit einem Importstopp für Milchprodukte bedacht. Litauen hatte schon vor einem Jahr den Unwillen Moskaus mit der Entscheidung hervorgerufen, ein Gerichtsverfahren gegen Gazprom wegen überhöhter Gaspreise anzustrengen. Wegen Russlands Importverbot will die litauische Regierung die Welthandelsorganisation WTO anrufen.

Onischtschenkos Ablösung

Die Handelsverbote, die Onischtschenko anstrebte, wirkten zumeist wie spontane Maßnahmen, die keiner Strategie folgten und ohne eine Analyse ihrer Folgen getroffen wurden. Oft waren sie unklug und kontraproduktiv, da sie in den betroffenen Ländern eine Trotzreaktion auslösten. Doch das muss nicht der Grund für das abrupte Ende der Dienstzeit Onischtschenkos gewesen sein. Wie meist bei Moskaus Personalrochaden gibt es offiziell nur formelhafte Erklärungen. Manche Kommentatoren halten einen Konflikt hinter den Kulissen zwischen den konkurrierenden Aufsichtsbehörden Rospotrebnadzor und Rosselchhosnadsor, das für die Veterinär- und Pflanzenkontrolle zuständig ist, für eine Erklärung. Andere spekulieren über ein gestörtes Verhältnis Onischtschenkos zum Regierungschef Medwedew. Onischtschenko habe nur auf Putin gehört und

mit seinen Handelsattacken gegen andere Länder Medwedew aufgebracht.

Manche Moskauer Analytiker setzen nun auf Onischtschenkos Nachfolgerin, seine frühere Stellvertreterin Anna Popowa. Doch die Hoffnung auf ein Ende der Vermischung von Sanitär- und Außenpolitik und eine Handelspolitik, die besser auf die Anforderungen einer Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation

WTO angepasst ist, könnte trügerisch sein. Anfang Oktober, auf dem Höhepunkt der diplomatischen Auseinandersetzungen zwischen den Niederlanden und Russland, profilierte sich bereits Onischtschenkos Konkurrenzbehörde Rosselchhosnadsor ganz in seinem Geiste: Sie erwog plötzlich das Verbot holländischer Tulpen – wegen ihrer »unbefriedigenden Qualität«.

Über den Autor

Johannes Voswinkel hat als Russland-Korrespondent vom August 1998 bis zum Dezember 2001 für den STERN und vom Februar 2002 bis zum August 2013 für DIE ZEIT aus den ehemaligen Republiken der Sowjetunion berichtet. Seit vier Monaten arbeitet er als freier Korrespondent und Autor in Moskau.

STATISTIK

Russlands Handel mit Partnern in der EU und im postsowjetischen Raum

Tabelle 1: Gesamtexporte der 27 EU-Länder nach Russland, 2003 – 2012, in Mio. Euro

	2003	2008	2009	2010	2011	2012	Jan.–Sept. 2013	2012 zu 2003	2012 zu 2008	2012 (in % zu EU 27)
EU 27	37.205,5	104.843,1	65.586,7	86.133,0	108.357,5	123.053,5	90.045,1	330,74 %	117,37 %	100,00 %
Deutschland	12.119,1	32.270,4	20.609,2	26.269,6	34.378,2	37.976,2	27.445,1	313,36 %	117,68 %	30,86 %
Italien	3.846,9	10.468,3	6.431,9	7.906,0	9.305,2	9.979,4	8.055,9	259,41 %	95,33 %	8,11 %
Frankreich	2.822,7	7.003,6	5.006,5	6.317,8	7.484,1	9.145,4	5.993,1	323,99 %	130,58 %	7,43 %
Niederlande	2.935,0	7.143,8	4.571,3	5.926,4	7.097,6	8.301,1	6.135,7	282,83 %	116,20 %	6,75 %
Polen	1.341,8	6.041,1	3.593,6	5.042,1	6.079,7	7.724,3	6.059,6	575,67 %	127,86 %	6,28 %
Finnland	3.505,4	7.618,1	4.028,1	4.715,9	5.336,8	5.687,7	3.983,7	162,26 %	74,66 %	4,62 %
Vereinigtes Königreich	1.960,4	4.923,7	2.471,3	3.617,6	4.778,1	5.574,0	3.426,7	284,33 %	113,21 %	4,53 %
Belgien	1.307,0	3.621,9	2.258,7	3.456,8	4.688,6	5.419,5	4.003,6	414,65 %	149,63 %	4,40 %
Tschechische Republik	516,0	2.910,8	1.877,3	2.672,7	3.758,5	4.695,8	3.293,7	910,04 %	161,32 %	3,82 %
Litauen	548,5	2.582,4	1.562,3	2.449,8	3.340,1	4.355,0	3.522,2	793,98 %	168,64 %	3,54 %
Österreich	1.292,2	3.421,0	2.339,7	2.872,6	3.559,3	4.058,5	3.255,1	314,08 %	118,63 %	3,30 %
Spanien	810,1	2.802,7	1.446,1	1.952,8	2.526,3	2.930,4	2.158,5	361,73 %	104,56 %	2,38 %
Schweden	1.237,0	3.023,0	1.321,3	2.194,6	3.057,5	2.720,4	1.945,6	219,92 %	89,99 %	2,21 %
Slowakei	235,6	1.810,6	1.415,5	1.932,2	2.089,6	2.637,9	1.895,5	1.119,65 %	145,69 %	2,14 %
Ungarn	578,1	2.665,6	2.124,0	2.569,0	2.586,2	2.564,9	1.913,6	443,68 %	96,22 %	2,08 %
Lettland	137,5	1.011,3	719,9	1.098,7	1.642,6	1.970,1	1.228,3	1.432,80 %	194,81 %	1,60 %
Dänemark	742,8	1.386,4	1.037,5	1.268,1	1.516,3	1.543,8	1.186,7	207,84 %	111,35 %	1,25 %
Estland	155,8	880,4	601,1	844,4	1.312,3	1.511,5	1.028,7	970,15 %	171,68 %	1,23 %
Slowenien	347,5	1.117,1	681,7	767,7	969,2	1.151,3	894,4	331,31 %	103,06 %	0,94 %
Rumänien	46,1	609,9	514,9	831,1	1.018,1	1.049,5	1.011,0	2.276,57 %	172,08 %	0,85 %
Irland	251,4	318,9	219,9	342,0	499,5	600,4	481,1	238,82 %	188,27 %	0,49 %
Bulgarien	93,1	412,6	293,5	441,4	542,1	562,2	429,7	603,87 %	136,26 %	0,46 %

Fortsetzung auf der nächsten Seite