

Usbekistans potenzielle Mitgliedschaft in der Eurasischen Wirtschaftsunion: Herausforderungen und Implikationen

Jamshid Normatov, Universität für Weltwirtschaft und Diplomatie in Taschkent

DOI: 10.31205/ZA.142.01

Usbekistans Beziehungen zur Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) stehen in Usbekistan seit 2019 im Fokus medialer Berichterstattung. Den Anfang machte eine Rede von Präsident Schawkat Mirsijojew vor dem usbekischen Senat am 21. Juni 2019, in der er über einen möglichen Beitritt zur EAWU sprach, um die Handelsinteressen des Landes auf den Märkten der EAWU abzusichern. Usbekistans möglicher Beitritt zur EAWU rückte am 2. Oktober 2019 erneut in den medialen Fokus, als die Vorsitzende des russischen Föderationsrates (das Oberhaus des russischen Zweikammerparlaments), Valentina Matwijenko, nach einem Treffen mit dem usbekischen Präsidenten ankündigte, dass Usbekistan auf einen Beitritt zur EAWU hinarbeite.

Einige Experten zogen daraus den Schluss, dass Usbekistan schon bald der EAWU beitreten werde. Nachdem sie zunächst zu dem Thema geschwiegen hatten, stellten usbekische Funktionäre aber klar, dass bisher nichts entschieden sei, und die Regierung noch immer die Vor- und Nachteile eines möglichen Beitritts abwäge. Am 28. Januar 2020 erläuterte Präsident Mirsijojew in einer Parlamentsansprache, dass die Regierung Möglichkeiten der »Interaktion« mit der EAWU prüfe, da sie die Interessen der usbekischen Arbeitsmigranten in der EAWU nicht ignorieren könne. Außerdem betonte er, dass eine solche Entscheidung nicht ohne die Rückendeckung der Öffentlichkeit getroffen werden könne. Das Parlament müsse darüber diskutieren und eine Position beziehen. Infolgedessen wurde in den Medien umfassend über einen möglichen Beitritt berichtet. Zudem wurden öffentlichen Diskussionen über die Vor- und Nachteile einer Mitgliedschaft Usbekistans geführt. Im Mittelpunkt der Diskussionen standen der wirtschaftliche Nutzen und die politischen Implikationen eines Beitritts. Am 6. März 2020 legte das usbekische Ministerkabinett dem Parlament einen Antrag vor, welcher vorsah, dass Usbekistan sich um einen Beobachterstatus bei der EAWU bewerben solle. Dieser Antrag wurde am 28. April 2020 mit einer absoluten Mehrheit von 65 Prozent der anwesenden Parlamentsabgeordneten des Unterhauses bewilligt und am 12. Mai 2020 vom Senat bestätigt. Die Ratifizierung durch Präsident Mirsijojew steht zwar noch aus, kann jedoch als bloße Formalität betrachtet werden.

Warum Beobachterstatus statt Vollmitgliedschaft?

Zur Beantwortung dieser Frage müssen zunächst die Umstände der Beitrittsverhandlungen, der Charakter der EAWU und – nicht zuletzt – die Erwartungen bzw. Bedenken, welche für Usbekistan mit einem potenziellen EAWU-Beitritt verbunden sind, betrachtet werden.

Die Frage nach dem politischen Charakter der Wirtschaftsunion: Die 2015 gegründete EAWU umfasst fünf Mitgliedsstaaten: Armenien, Belarus, Kasachstan, Kirgistan und Russland. Sie ist nach dem Vorbild der EU gestaltet und hat einen supranationalen Charakter. Ziel der Union ist die Schaffung eines gemeinsamen Marktes mit Freizügigkeit für Personen, Güter, Dienstleistungen und Kapital. Während die Mitgliedstaaten gegenüber Drittstaaten gemeinsame Zölle aufrechterhalten, werden zur Förderung des wechselseitigen Handels innerhalb der Union gemeinsame Standards geschaffen und auch nicht-zollbezogene Handelsbarrieren abgebaut. Ungeachtet ihres formal ökonomischen Charakters sehen manche in der EAWU ein über die reine Wirtschaftsunion hinausgehendes, politisches Projekt Russlands, um Einfluss auf die ehemaligen Sowjetrepubliken auszuüben.

Angesichts seiner wirtschaftlich führenden Rolle und der starken russischen Förderung des Integrationsprojektes erscheint diese Kritik auf den ersten Blick durchaus plausibel. Dennoch muss festgehalten werden, dass Russland vertraglich keine unverhältnismäßige Macht bei der Entscheidungsfindung innerhalb der Union eingeräumt wird.

Entscheidungen der EAWU werden konsensuell getroffen und jeder Mitgliedsstaat besitzt Vetorecht. Bisher hat sich die Union ausschließlich auf ökonomische Fragen konzentriert und politische Fragen jeglicher Art vermieden. Ein Beispiel dafür sind die politischen Spannungen zwischen der EU und Russland infolge der Krimannexion und des Konfliktes in der Ostukraine, die gegenseitige wirtschaftliche Sanktionen zur Folge hatten. Als Antwort auf Sanktionen seitens der EU erließ Russland ein Handelsembargo gegen landwirtschaftliche Produkte aus der EU. Dieses Embargo wurde dabei jedoch nicht durch die EAWU unterstützt, und blieb somit eine unilaterale Maßnahme Russlands. Dies zeigt, dass der auf die ökonomische Sphäre beschränkte Rechtscharakter der EAWU Russland selbst keine

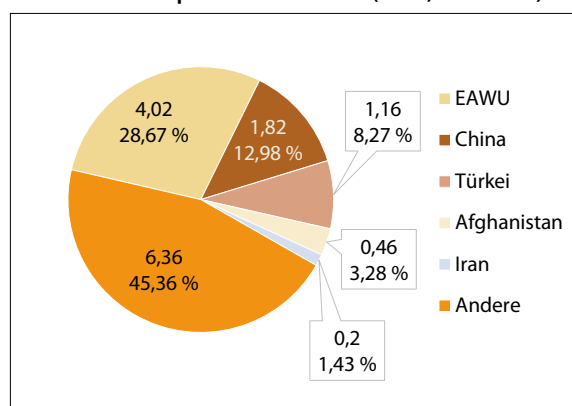
Möglichkeit bietet, die Union als Werkzeug zur Durchsetzung außenpolitischer Interessen in den internationalen Beziehungen einzusetzen.

Das Erbe einer geschlossenen Volkswirtschaft: Bis 2016 war Usbekistan wirtschafts- und außenpolitisch eines der isoliertesten Länder der Welt. Nachdem Islam Karimow, der erste Präsident nach der Unabhängigkeit, 2016 verstarb, schlug das Land einen Weg der Veränderung ein. Der neue Präsident Mirsijojew begann mit ambitionierten Reformprojekten, um die Wirtschaft zu modernisieren und zu liberalisieren. Er unternahm bedeutende Schritte zur Stärkung der politischen Freiheiten und zur Verbesserung der Menschenrechtslage im Land, und begann die Beziehungen sowohl zu den Nachbarstaaten als auch zur internationalen Gemeinschaft zu erneuern. Dafür nahm das Land seine Beitrittsverhandlungen mit der Welthandelsorganisation wieder auf und begann Gespräche mit der EAWU über mögliche Formen der Kooperation. Diesen Reformvorhaben zum Trotz ist Usbekistan nach wie vor wirtschaftlich relativ verschlossen. Es besteht weiterhin das Risiko, dass bereits erfolgte Marktreformen wieder zurückgenommen werden, und große, politisch protegierte Staatsunternehmen dominieren noch immer die usbekische Wirtschaft. Tatsächlich werden die meisten staatlich geschützten Industriezweige in Usbekistan durch Monopole dominiert, deren Akteure für ihre Produkte Preise verlangen, die über den eigentlichen, sich aus dem freien Wettbewerb ergebenden Marktpreisen liegen. Zum Beispiel wird die usbekische Automobilindustrie seit 1996 durch überhöhte Einfuhrzölle vor ausländischer Konkurrenz geschützt und zusätzlich durch Steuerbefreiungen gegenüber anderen Industriebranchen bevorzugt. In der Vergangenheit konnten usbekische Autohersteller deshalb bei Gelegenheit ihre Produktion herunterfahren, um so die Preise auf Kosten der lokalen Verbraucher auf dem Binnenmarkt in die Höhe zu treiben. Würde das Land der EAWU beitreten, müssten die staatlich geschützten Industrien stärker mit Importen aus dem Ausland konkurrieren, wozu einige von ihnen womöglich nicht fähig wären. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich Usbekistan deshalb dazu entschieden hat, sich vorerst auf einen Beobachterstatus innerhalb der EAWU zu beschränken, da die lokalen Industrien auf eine Öffnung der Märkte nicht ausreichend vorbereitet sind.

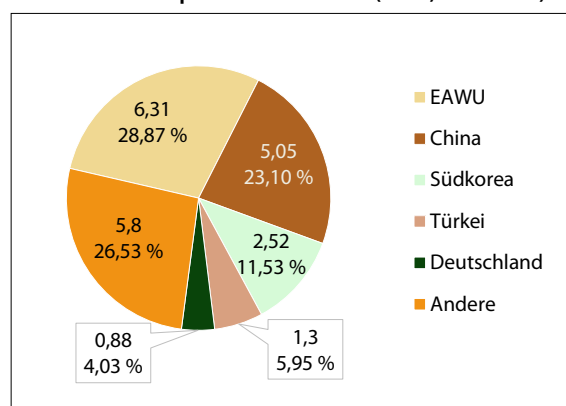
Die Bedeutung der Frage nach einer potenziellen Mitgliedschaft in der EAWU für Usbekistan

Die EAWU als wichtigster Handelspartner Usbekistans: Der Handel mit den Staaten der EAWU macht 29 % des gesamten Handelsvolumens Usbekistans aus, und die EAWU ist der bedeutendste Absatzmarkt für usbekische Exportprodukte. Obwohl Usbekistan, als Teil der GUS-Freizone, bereits zollfrei Güter in die EAWU exportieren kann, bleibt die Wettbewerbsfähigkeit usbekischer Waren auf dem eurasischen Markt weiterhin durch nicht-zollbedingte Handelsbarrieren vermindert. Ein Beitritt zur Union würde diese für Usbekistan nachteiligen Bedingungen in den Handelsbeziehungen aufheben.

Grafik 1: Exporte Usbekistans (2019, Mrd. USD)



Grafik 2: Importe Usbekistans (2019, Mrd. USD)



Quelle: Staatliches Statistikkomitee Usbekistans, 2019

Die EAWU als wichtigster Zielort usbekischer Arbeitsmigranten: Usbekistan ist reich an Arbeitskraft. Die meisten Arbeitsmigranten in Russland und Kasachstan stammen aus Usbekistan. Allein in Russland sind ca. drei Millionen usbekische Arbeitsmigranten tätig. Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und niedrige Löhne in der Heimat stellen für viele Arbeitsmigranten relevante Migrationsgründe dar. Remissen aus Russland sind für viele Familien in Usbekistan eine wichtige Einnahmequelle und bestimmen somit auch maßgeblich die Entwicklung der Nachfrage auf den usbekischen Märkten. 2018 betrug der Anteil der Remissen am usbekischen Bruttoinlandsprodukt ca. 15 Prozent. Mit dem Beitritt zur EAWU würden sich die Gebühren für usbekische Staatsbürger zur Aufnahme einer Arbeitstätigkeit in Russland reduzieren. Außerdem würde die strukturelle Ungleichbehandlung, von der usbekische Migranten auf den Arbeitsmärkten der EAWU betroffen sind, reduziert werden. In Kirgistan sind die Remissen nach dem Beitritt zur EAWU

im Jahr 2015 um 13 % gestiegen, während die Rücküberweisungen aus Russland in Nicht-EAWU-Staaten teilweise massiv eingebrochen sind. Eine EAWU-Mitgliedschaft könnte auch für Usbekistan die Remissensträge steigern und die soziale Sicherheit usbekischer Migranten in Russland und Kasachstan erhöhen.

Die EAWU als Quelle ausländischer Direktinvestitionen: Durch eine Mitgliedschaft in der EAWU wären aus den anderen Mitgliedstaaten getätigte Investitionen in die usbekische Wirtschaft besser geschützt, wodurch sich auch die Menge ausländischer Direktinvestitionen (*Foreign Direct Investment*, FDI) erhöhen könnte. Außerdem würde eine Mitgliedschaft usbekischen Unternehmen ermöglichen, von Wertschöpfungsketten mit anderen Unternehmen aus der EAWU zu profitieren. Als Teil der EAWU könnten zudem FDI aus Nicht-EAWU-Staaten, die einen Zugang zum Binnenmarkt der Union anstreben, angezogen werden.

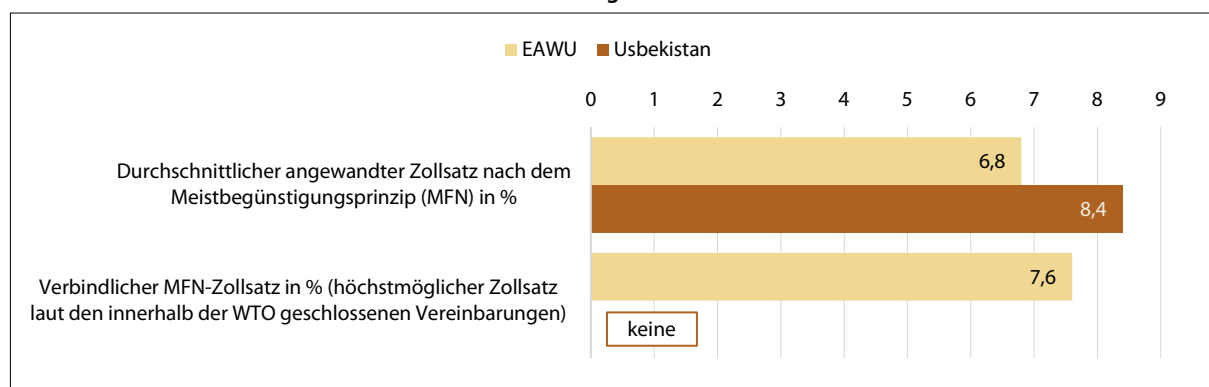
Das Interesse der EAWU an einer Mitgliedschaft Usbekistans: Da sich ihr gemeinsamer Markt um eine Volkswirtschaft mit hohem Wachstumspotential erweitern würde, würde ein Beitritt Usbekistans die Union stärken. Für Russland, das weiterhin um Einfluss im postsowjetischen Raum bestrebt ist, könnte die Vergrößerung der EAWU eine Art Prestigege Gewinn bedeuten.

Herausforderungen und Hindernisse für einen Beitritt Usbekistans zur EAWU

Zollsenkungen und Marktzugang: Usbekistans Außenhandel ist durch relativ hohe Importzölle geprägt. Anders als die Länder der EAWU ist Usbekistan kein Mitglied in der Welthandelsorganisation und seine Handelsregelungen und -praktiken entsprechen nicht internationalen Standards. Bestimmte Industrien wie die Automobilindustrie und die Textilindustrie werden weiterhin stark geschützt. Neben dem Schutz einiger Industriezweige durch den Staat ermöglicht die momentane Gesetzeslage die Anwendung von nicht-zollbezogenen Handelsbarrieren, wie importexklusiven Verbrauchssteuern, wodurch Importe gehemmt werden. Die usbekischen Einfuhrzölle auf die meisten Warentypen sind, bis auf wenige Ausnahmen im Bereich Technologie, allgemein höher als die der EAWU. Als Mitglied der EAWU müsste Usbekistan die gemeinsamen Außenzölle der Union akzeptieren. Da Usbekistan über die GUS-Freizone bereits zollfreien Handel mit den Staaten der EAWU betreibt, würden die bisher staatlich geschützten Industriezweige nach einem Beitritt vor allem auch vermehrt mit Importprodukten aus Nicht-EAWU-Staaten konkurrieren, da diese in ihren Wirtschaftsbeziehungen mit Usbekistan ebenfalls von den niedrigeren einheitlichen EAWU-Zolltarifen profitieren würden.

Standardisierung und Harmonisierung: Im Zuge einer Mitgliedschaft in der EAWU müssten die nationalen Handelsregelungen und -praktiken an die Standards und technischen Bestimmungen der EAWU angepasst werden. Infrastrukturinvestitionen wären notwendig, zum Beispiel in den Ausbau veterinärmedizinischer Dienstleistungen und Labore. Das Land bräuchte womöglich Zeit und Ressourcen, um die nötigen Anpassungen vorzunehmen.

Grafik 3: Zollsätze der EAWU und Usbekistans im Vergleich



Quelle: WTO World Tariff Profiles

Technische Kapazitäten für die Teilhabe an der EAWU: Um die gesamten Vorteile einer Mitgliedschaft zu nutzen, bräuchte Usbekistan Experten. Die Ausbildung und Bereitstellung von Personal, das über die nötige technische Expertise verfügt, könnte jedoch dauern.

Kritische Bedenken gegenüber der EAWU

Der von Russland abhängige Erfolg in Fragen der Integration: Die russische Volkswirtschaft ist bei weitem die größte in der EAWU und erwirtschaftet 87 % des gesamten BIP der Union. Die direkte oder, mittels Eurasischer Wirtschaftsbank, indirekte Bereitstellung von Krediten und Subventionen für Mitgliedsstaaten ist ein wichtiges Mittel Russlands, der EAWU eine gewisse finanzwirtschaftliche Attraktivität zu verleihen.

In Russland auftretende Krisen haben das Potential, diese Attraktivität in den Augen der anderen Mitgliedstaaten zu mindern, wodurch die Effizienz der gesamten Organisation an sich beeinträchtigt werden könnte. Somit ist der langfristige Erfolg des Integrationsprojektes sowohl von einem stabilen Rubel als auch vom Grad der Bereitschaft Russlands zur tatsächlichen politischen Bindung an die Organisation abhängig.

Tabelle 1: Größe der Volkswirtschaften und Bevölkerungen der EAWU-Mitgliedsstaaten

	BIP in Mrd. USD	Anteil in %	Bevölkerung	Anteil in %
Russland	1.637,89	86,5	145.872.256	79,6
Kasachstan	170,33	9,0	18.551.427	10,1
Belarus	62,57	3,3	9.452.411	5,2
Armenien	13,44	0,7	2.957.731	1,6
Kirgistan	8,26	0,5	6.415.850	3,5
Gesamt	1.892,50	100,0	183.249.675	100,0

Quellen: IWF, World Economic Outlook Data, Oktober 2019; UN, World Populations Prospects, 2019 Korrektur.

Das Problem des ungleichmäßigen Niveaus der wirtschaftlichen Entwicklung: Die Volkswirtschaften der Mitgliedsstaaten sind nicht gleichermaßen komplex, wodurch eine tiefere Integration behindert werden könnte. Während die EAWU-Staaten mit den höheren Pro-Kopf-Einkommen (Russland, Kasachstan, Belarus) vergleichsweise fortgeschritten diversifizierte Volkswirtschaften aufweisen, haben ärmere Staaten nur bedingte Voraussetzungen, um tatsächlich von einer vertieften Integration zu profitieren.

Qualität der Governance: Hinsichtlich der Governance-Indikatoren gehören die Länder der EAWU nicht gerade zu den Vorreitern. Verschlechtert sich die Qualität der Governance weiter, könnte die Effizienz hinsichtlich der Integration der Mitgliedsstaaten darunter leiden.

Souveränitätsverlust: Besorgnis wurde auch darüber geäußert, dass die Übertragung von Kompetenzen an eine supranationale Organisation langfristig zu einer Einschränkung oder gar dem Verlust von nationaler Souveränität führen könnte. Dem ist entgegenzuhalten, dass alle Länder natürlich aus nationalen Interessen an multilateralen Integrationsprojekten teilnehmen. Das Wesen supranationaler Integration besteht darin, dass die jeweiligen Staaten einen Teil ihrer Souveränität über ihre Gesetzgebung freiwillig an ein gemeinsames supranationales Organ, in welchem sie repräsentiert sind, delegieren. Das Beispiel der EU zeigt, dass es zur Wahrung nationaler Interessen von Vorteil sein kann, staatliche Kompetenzen an supranationale Institutionen abzugeben. Im Falle eines EAWU-Beitritts könnte die Übertragung von staatlichen Befugnissen an supranationale Organe zum Beispiel bestimmte Lobbygruppen von Versuchen zur Beeinflussung der usbekischen Regierung abhalten.

Fazit

Usbekistan kann wirtschaftlich auf zwei Arten von einem Beitritt zur EAWU profitieren: Zum einen kann es sich dadurch Exportmärkte erschließen. Zum anderen kann es seine Bürger, die in den Ländern der EAWU beschäftigt sind, effektiver vor Diskriminierung und struktureller Ungleichbehandlung schützen. Da die usbekische Wirtschaft im Vergleich zu den anderen Volkswirtschaften der EAWU geschlossener ist, wären weitere wirtschaftliche Liberalisierungen für einen Beitritt erforderlich. Usbekistans Entscheidung, sich vorerst nur um einen Beobachterstatus bei der EAWU zu bewerben, könnte darauf hindeuten, dass das Land noch nicht dazu bereit ist, ein vollständiges Mitglied zu werden und es Zeit braucht, um entsprechende, notwendige Anpassungen vorzunehmen. Allerdings ist es auch denkbar, dass die usbekische Regierung günstigere Beitrittskonditionen aushandeln möchte. Dies könnten etwa Investitionsverpflichtungen seitens Russlands oder Ausnahmeregelungen für geschützte nationale Industriezweige sein, um die durch einen gesteigerten Wettbewerb entstehenden Verluste zu begrenzen. Ob aus dem Beobachterstatus eine Mitgliedschaft wird oder nicht, hängt einerseits von Usbekistans Bereitschaft ab, seinen Außenhandel zu liberalisieren, und andererseits davon, welche weiteren Beitrittsbedingungen für Usbekistan aus den Verhandlungen mit der EAWU hervorgehen werden.

Aus dem Englischen von Armin Wolking

Über den Autor

Jamshid Normatov ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität für Weltwirtschaft und Diplomatie in Taschkent. Seine Forschungsinteressen umfassen internationale Wirtschaft, Entwicklungs- und Transitionswirtschaften sowie die Regulierung von Finanzdienstleistungen in Zentralasien und dem Kaukasus.