

Souveräne Integration? –

Belarus und die Zollunion der EurAsEC

I. Einführung

Das offizielle Belarus hat sich zu *Vladimir Putins* „Eurasischer Union“ bekannt. Bisher war Versuchen, die postsowjetischen Länder zu vereinen, kaum Erfolg beschieden – zu sehr dominierte der Wunsch nach nationaler Selbstbestimmung. Erst mit der Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland entstand eine funktionierende zwischenstaatliche Struktur, die das Fundament für die wirtschaftliche und politische Union bilden soll. Sie verlangt von den Mitgliedern eine koordinierte Außenhandelspolitik, wird formal aber nicht von Russland dominiert. Doch ist Belarus von Russland wirtschaftlich so abhängig, dass es sich zu Zugeständnissen veranlasst sieht, die seine Souveränität zukünftig in Frage stellen kann. Ob die hochgesteckten Integrationsziele gelingen, bleibt aber zweifelhaft.

Der belarussische Präsident *Aljaksandr Lukašénka* unterzeichnete am 18. November 2011 ein Paket von Vereinbarungen zur engen wirtschaftlichen Integration der Republik Belarus, der Republik Kasachstan und der Russländischen Föderation.¹ Kurz zuvor hatte der russische Premierminister *Vladimir Putin* in einem Gastbeitrag der Tageszeitung *Izvestija* die Zukunftsvision einer „Eurasischen Union“ im postsowjetischen Raum gezeichnet, die den Zusammenschluss von Nachfolgestaaten der UdSSR anstrebt und stufenweise – von einer Zollunion über einen Gemeinsamen Wirtschaftsraum, eine Wirtschaftsunion bis hin zu einer politischen Union – Wirklichkeit werden soll.²

Belarus war in den vergangenen Jahren immer wieder in die Schlagzeilen geraten, sei es durch die autokratische und repressive Führung seines Präsidenten *Lukašénka*, oder durch scharfe Auseinandersetzungen mit Russland über den Transit von Öl und Gas. Die geographische Lage des Landes zwischen der Europäischen Union und Russland macht es wirtschaftlich zu einer Handelsbrücke, politisch zu einem potentiellen Zankapfel. So ist Belarus durch seine Einbindung in das Programm der Östlichen Partnerschaft der EU und durch seine Zusagen zur Integration im GUS-Raum gleichzeitig Adressat Brüsseler und Moskauer Politik.

Putins Idee einer „Eurasischen Union“ sorgte verständlicherweise für Aufmerksamkeit. Während westliche Beobachter eher Überlegungen zu den Motiven des russischen Premiers anstellten,³ beschäftigte sich die belarussische Öffentlichkeit mit den konkreten Folgen für ihr Land. Die Stimmen bewegten sich dabei zwischen Skepsis, ein solches

¹ Im Folgenden: Belarus, Kasachstan und Russland.

² *Владимир Путин*, Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня (*Putin*, Ein neues Integrationsprojekt für Eurasien – eine Zukunft, die heute geboren wird), *Известия*, 3.10.2011, <<http://izvestia.ru/news/502761>>.

³ Siehe z.B. *Uwe Halbach*, Wladimir Putins Eurasische Union. Ein neues Integrationsprojekt für den GUS-Raum? SWP-Aktuell 51, November 2011.

Projekt überhaupt umsetzen zu können bis hin zur Sorge, die Souveränität an Russland zu verlieren.⁴

Wenig Beachtung hat derweil die Tatsache gefunden, dass eine der von *Putin* skizzierten Etappen bereits verwirklicht wurde – die Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland. Bemerkenswert an diesem Format ist nicht nur, dass es überraschend zügig umgesetzt wurde, sondern auch, dass es sich hierbei um eine Struktur handelt, bei der politische Kompetenzen von Mitgliedstaaten von der nationalen auf eine zwischenstaatliche Ebene übertragen wurden.

Eine Zollunion ist eine Form wirtschaftlicher Integration, bei der die Mitgliedsländer die Zollgrenzen untereinander aufheben und ein Territorium mit gemeinsamen Importtarifen für Waren aus Drittländern einrichten. Die Mitglieder verhandeln eine einheitliche Außenhandelspolitik und schaffen eine zwischenstaatliche Entscheidungsinstanz, die den Außenhandel der Zollunion reguliert.⁵ Der wirtschaftliche Leitgedanke einer solchen Integrationsform ist die Vergrößerung des Binnenmarktes, wachsender Warenaustausch unter den Mitgliedsländern und steigende Konkurrenzfähigkeit. Dieser ökonomische Nutzen verlangt jedoch von den Mitgliedsländern teilweise einen Verzicht auf die unabhängige Gestaltung ihrer Handelspolitiken.

Inwieweit bedeutet die Teilnahme von Belarus an dieser ersten „Eurasischen“ Integrationsetappe einen Souveränitätsabtritt? Um diese Frage zu beantworten, wird zunächst der Entwicklungsprozess postsowjetischer Integration kurz nachgezeichnet, bevor ein Blick auf die rechtliche Struktur der Zollunion geworfen wird. Schließlich ist zu erörtern, ob und welche wirtschaftlichen und politischen Zwänge über den Rechtsbereich hinaus Einfluss auf die Souveränität von Belarus nehmen.

II. (Re-)Integration im postsowjetischen Raum

Die Idee wirtschaftlicher Integration im postsowjetischen Raum entstand bereits kurz nach dem Kollaps der UdSSR und fußte auf nachvollziehbaren Erwägungen: Die Republiken der Sowjetunion waren nach einem System strikter wirtschaftlicher Arbeitsteilung und Verzahnung gegliedert. Infolgedessen war es für die neuen unabhängigen Staaten zweckmäßig, die entstandenen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verbindungen nicht völlig abreißen lassen, um die schwerwiegenden sozioökonomischen Folgen der Systemtransformation zu mildern. Dieser Ratio stand jedoch die Ablehnung der neuen Staatsführungen entgegen, Teile ihrer neu gewonnenen Souveränität wieder abzutreten.

Das Vorhaben zur Einrichtung einer Zollunion wurde am 24. September 1993 erstmals offiziell formuliert, als die Länder der neu gegründeten Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) einen Vertrag zur Bildung einer Wirtschaftsunion unterzeichneten, die schrittweise nach der Bildung eines multilateralen Freihandelsabkommens, einer Zollunion und eines gemeinsamen Marktes entstehen sollte. Allerdings erwies sich aufgrund von Differenzen in Umsetzungsfragen bereits ein Freihandelsabkommen als zu diesem Zeitpunkt unüberwindbare Hürde.

⁴ Лукашенко ждет дешевого газа (Lukašenko wartet auf günstiges Gas), Независимая газета, 21.11.2011.

⁵ Beispiele dafür sind Mercosur in Südamerika, die NAFTA in Nordamerika sowie auch die Zollunion der Europäischen Union.

1995 unterzeichneten Belarus, Kasachstan und Russland eine Vereinbarung zur Einrichtung einer Zollunion, der sich Kirgistan und Tadschikistan 1996 anschlossen. 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. Während einige zwischenstaatliche Gremien zwar errichtet wurden, bleiben ihre Vollmachten jedoch weit hinter den ursprünglichen Zielen zurück. Die anvisierte ökonomische Integration, die einen gemeinsamen Markt und eine gemeinsame Währung vorsah, kam aus dem Planungsstadium nicht heraus.⁶ Die Stagnation des Unionsstaates begann sich abzuzeichnen, als der neue russische Präsident *Putin* den Fortgang des Projekts unter die Bedingung russischer Dominanz stellte und nicht mehr – wie noch sein Vorgänger *Boris El'cin* – eine Union zweier gleichberechtigter Partner im Sinne hatte. Dies war für *Lukašënka*, dem seinerseits Ambitionen auf die Präsidentschaft der neuen Union nachgesagt wurden, völlig inakzeptabel.⁷

Im Oktober 2000 vereinbarten Belarus, Kasachstan, Kirgistan, Russland und Tadschikistan die Gründung der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft (EurAsEC) 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, sodass die EurAsEC zunächst nicht über das Stadium einer Freihandelszone hinaus kam.

Einen neuen Impuls erhielt die Integrationsidee, als die wirtschaftlich am weitesten entwickelten Länder der GUS – Belarus, Kasachstan, Russland und die Ukraine – im Jahr 2003 eine weitere Vereinbarung zur Einrichtung eines Einheitlichen Wirtschaftsraums (EWR) unterzeichneten. 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 fiel der Integrationsprozess vorerst in eine Phase der Stagnation.

Im Oktober 2007 schlossen schließlich die Staatsoberhäupter Weißrusslands, Kasachstans und Russlands eine Reihe von Vereinbarungen zur Konzeption einer Zollunion im Rahmen der EurAsEC mit dem perspektivischen Ziel, den EWR doch noch umzusetzen. Darin legten sie die institutionelle Struktur der kommenden Zollunion fest und einigten sich auf einen Aktionsplan zum Aufbau einer Kommission als ständigem Exekutivorgan.

Im Jahr 2009 nahm die Ausgestaltung des Projekts klare Konturen an. Die Staatsoberhäupter und Regierungschefs der drei Länder unterzeichneten fünfzehn Verträge zu den Rechtsgrundlagen der Zollunion, darunter über die Einführung eines gemeinsamen Zollkodexes als Rechtsgrundlage. Auch einen konkreten Zeitplan legten sie vor: Die Zollunion sollte ab dem 1. Januar 2010 nach dem Inkrafttreten eines gemeinsamen Zolltarifs und nicht-tarifärer Regulierungen gegenüber Drittländern funktionsfähig sein. Alle gemeinsamen Zolltarife seien bis zum 9. Juni 2010 zu harmonisieren und der Zollkodex sollte am 1. Juli 2010 in Kraft treten. Die zwischenstaatlichen Zollkontrollen zwischen Belarus und Russland seien bis zum 1. Juli 2010 abzuschaffen, die zwischen Russland und Kasachstan ein Jahr später.

⁶ *Clelia Rontoyanni*, Belarusian Foreign Policy, in: *Dov Lynch* (Hrsg.), *Changing Belarus*, Paris: Institute for Security Studies, 2005, Chaillot Paper Nr. 85, S. 47 – 66.

⁷ *Heinz Timmermann*, Die Republik Belarus, in: *Ernst Piehl/Peter W. Schulze/Heinz Timmermann* (Hrsg.), *Die offene Flanke der Europäischen Union – Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau*, Berlin 2005, S. 287.

Obwohl die Zollunion am 1. Januar 2010 de-jure in Kraft getreten war, stellten Spannungen zwischen Belarus und Russland die weitere Umsetzung der Zollunion kurzzeitig in Frage. Stein des Anstoßes waren die Konditionen der Lieferbedingungen russischen Erdöls, das von Russland nach Belarus geliefert wird und dort zu großen Teilen weiterverarbeitet und exportiert wird.⁸ Nachdem der belarussische Premierminister *Sergei Sidorskij* seine Teilnahme an einem EurAsEC-Treffen zum strategischen Fortgang abgesagt hatte, setzten Russland und Kasachstan am 1. Juli 2010 den Zollkodex auch ohne Belarus in Kraft und beschlossen, die Zollunion notfalls zu zweit fortzusetzen. Jedoch ratifizierte auch *Lukašënka* den Zollkodex am 5. Juli 2010, wenn auch mit Verspätung und zähneknirschend, weil ihm die Bewilligung günstiger Öllieferungen – seiner zentralen Bedingung zur Verwirklichung der Union – zunächst verwehrt blieb.⁹ Der Zollkodex war nunmehr für alle drei Länder gültig und die Zollunion trat auch de-facto in Kraft.

Bereits am 9. Dezember 2010 nahm die nächsten Phase der Integration Gestalt an, als die Präsidenten der drei Länder bei einem Gipfel der EurAsEC in Moskau ein Paket von Vereinbarungen über die schon 2007 avisierte Einrichtung des EWR zum 1. Januar 2012 unterschrieben. Im November 2011 unterzeichneten die Staatschefs mehrere Dokumente zur weiteren Annäherung, darunter eine Erklärung zur Eurasischen Wirtschaftsintegration und den Vertrag über die Eurasische Wirtschaftskommission, welche die Kommission der Zollunion als höchstes Organ zur operativen Regulierung der Integrationsprozesse bis Juli 2012 vollständig ablösen soll. Einen Monat später folgte der Vertrag über die Bildung des EWR, der ab dem 1. Januar 2012 rechtswirksam wurde. Er sieht die freie Bewegung von Gütern, Arbeit, Kapital und Dienstleistungen vor.

Das Gelingen, jahrelange Streitigkeiten zu überwinden und eine funktionierende intergouvernementale Struktur zu schaffen, ist ein Novum in der Geschichte postsowjetischer Integrationsprojekte, die zuvor selten über das Stadium von Absichtserklärungen hinaus gekommen waren.

III. Struktur und Rechtsgrundlagen der Zollunion

Der Vertrag zur Einrichtung der Zollunion der EurAsEC vom 6. Oktober 2007 definiert folgende Funktionsprinzipien:¹⁰

- Einheitliches Zollgebiet
- Aufhebung der Zölle im gegenseitigen Warenverkehr
- Aufhebung wirtschaftlicher Restriktionen im gegenseitigen Handelsverkehr
- Einheitliche Maßnahmen nicht-tarifärer Regelungen
- Anwendung eines Einheitlichen Zolltarifs
- Einheitliche Zollregelungen

Der Kerngedanke der Zollunion besteht in einer Vereinfachung des wechselseitigen Handelsverkehrs der Mitgliedsländer durch das Wegfallen tarifärer und nicht-tarifärer Handelsbeschränkungen. Ferner wollten die drei Länder ihren Warenabsatzmarkt durch einen insgesamt größeren Markt ausbauen. Der nunmehr geschaffene Binnenmarkt beherbergt insgesamt ca. 167 Millionen Menschen, was etwa 60% der Bevölkerung der

⁸ Cash-Strapped Belarus Snubs Custom Union, The Moscow Times, 31.5.2010.

⁹ Таможенный союз вынудил Минск капитулировать (Zollunion zwingt Minsk zur Kapitulation), Независимая газета, 7.7.2010, <http://www.ng.ru/cis/2010-07-07/6_customs.html>.

¹⁰ Homepage der Zollunion der EurAsEC: <www.tsouz.ru>.

ehemaligen UdSSR entspricht. Durch den Zugang der Marktteilnehmer zu vormalig ausländischen Märkten soll ferner der Wettbewerb gefördert und die Warenqualität verbessert werden. Zudem sollen die Wirtschaftsstandorte der Mitgliedsländer für ausländische Investoren in der Perspektive durch vereinfachte Zollregelungen und günstigeres Geschäftsklima attraktiver werden. Darüber hinaus ist die Zollunion als Fundament für den in Zukunft aufzubauenden EWR konzipiert.

Die Zollunion ist eingebettet in das Regelwerk der EurAsEC. Entsprechend ist deren höchste Instanz – der Zwischenstaatliche Rat – auch gleichzeitig oberstes Organ der Zollunion. Der Zwischenstaatliche Rat besteht aus zwei Kammern, in denen jeweils die Staatsoberhäupter und Regierungschefs der Mitgliedsländer zusammenkommen. Er trifft sich mehrmals im Jahr, um Fragen zur Entwicklungsstrategie der Zollunion zu erörtern und entsprechende Beschlüsse zu treffen.

Die Kommission der Zollunion ist ihr zentrales Verwaltungsorgan. Sie hat ihren Sitz in Moskau und ihre Mitglieder treffen sich mindestens einmal im Monat. Ihr gehören die stellvertretenden Regierungschefs der Mitgliedsländer an. Zu ihren Aufgaben gehört die Ausarbeitung von Empfehlungen für den Zwischenstaatlichen Rat zur Bildung und Funktionsweise der Zollunion. Sie verfügt über Entscheidungskompetenzen zu tarifären, nicht-tarifären und sonstigen Regelungen des Außenhandels und kann Maßnahmen zur technischen und hygienerechtlichen Kontrolle verfügen. Ihre Entscheidungen sind durch die Verwaltungsorgane der Mitgliedsländer verbindlich umzusetzen.

Die Vereinbarung zur Einrichtung der Zollunion sieht eine Stimmenverteilung vor, bei der Russland als größte Volkswirtschaft 57%, Belarus und Kasachstan jeweils 21,5% der Stimmen zustehen. Die Kommission trifft ihre Entscheidungen auf der Grundlage einer qualifizierten Zwei-Drittel-Mehrheit. Damit kann Russland als an den Stimmenanteilen gemessen stärkste Kraft keine Entscheidungen ohne Unterstützung mindestens eines der beiden anderen Mitglieder durchsetzen. Jedoch verfügt es über die theoretische Möglichkeit, Initiativen der beiden kleineren Parteien zu blockieren. Im Falle von Streitigkeiten wird die Angelegenheit dem Zwischenstaatlichen Rat vorgelegt, der seine Entscheidungen nach dem Konsensprinzip trifft. Der Kommission ist ein Sekretariat als exekutive Behörde angeschlossen, deren Hauptaufgabe in der Koordinierung der Aktivitäten des Zwischenstaatlichen Rates und der Kommission liegt. Darüber hinaus überwacht es die Implementierung der Entscheidungen der Zollunion durch die nationalen Verwaltungsorgane.

Die Kommission wird gelegentlich als supranationales Organ der Zollunion bezeichnet, was jedoch nicht zutrifft. Schließlich agiert sie nicht unabhängig von den Interessen der Mitgliedsländer, da sie sich aus deren stellvertretenden Regierungschefs zusammensetzt. Stattdessen hat sie also den Charakter eines intergouvernementalen Organs. Mit dem Aufbau der Kommission ist es den Ländern der ehemaligen UdSSR erstmals gelungen, ein zwischenstaatliches Organ zu schaffen, das bestimmte, für die Mitgliedsländer verbindliche Entscheidungen treffen kann. Ab Juli 2012 sollen ihre Befugnisse vollständig auf die neu eingerichtete Eurasische Wirtschaftskommission übergehen.

Die Gesetzgebung der Zollunion basiert neben internationalen Verträgen zwischen den Vertragspartnern und Beschlüssen der Kommission auf dem Zollkodex. Er enthält einheitliche Regelungen hinsichtlich der Deklaration von Waren und der Zahlung von Zollgebühren sowie standardisierter Zollverfahren in den Mitgliedstaaten. Die Bestimmungen des Zollkodex berühren nur zollrechtliche Fragen und erstrecken sich nicht auf an-

dere Rechtsbereiche wie z.B. Steuer- oder Verwaltungsrecht der Mitgliedsländer.¹¹ Die nationalen Zollgesetzbücher von Belarus, Kasachstan und Russland werden durch den neuen Zollkodex ersetzt.¹²

Die gemeinsamen Importzollsätze, die auf Waren aus Drittländern angewendet und systematisiert werden, sind im Einheitlichen Zolltarif fixiert.¹³ Russland konnte in Verhandlungen mit Belarus und Kasachstan seine eigenen Zolltarife weitgehend durchsetzen, nur etwa 8% der neuen Zollregelungen weichen von den ursprünglichen russischen Tarifen ab. Für Belarus bedeutete dies aber nur geringere Anpassungen, da die russischen und belarussischen Importzölle bereits seit 2008 weitgehend harmonisiert sind.¹⁴ Ca. 18% der Zollsätze wurden erhöht (insbesondere für Kraftfahrzeuge und Lebensmittelzeugnisse), etwa 7% Prozent gesenkt (insbesondere für Haushaltsgeräte und Bekleidung). Das durchschnittliche Niveau der Zollprotektion hat sich für Belarus insgesamt kaum verändert.¹⁵ Für einige Waren wurden Ausnahmeregelungen aufgenommen, bei denen die Zölle unverändert blieben. In besonderen Situationen ist es darüber hinaus den Mitgliedsländern erlaubt, mit Genehmigung der Kommission vom Einheitlichen Zolltarif abzuweichen.

Für die Verteilung der Importzolleinkünfte wurde ein Mechanismus erarbeitet, der Russland 87,97%, Kasachstan 7,33% und Belarus 4,7% der Gesamteinnahmen zuspricht.¹⁶ Zölle auf Exportwaren werden weiterhin durch die Rechtssetzung der Erzeugerstaaten bestimmt.

IV. Unmittelbare Folgen

Eine Zollunion ist ein wirtschaftliches Integrationsformat, dessen Mehrwert sich in mittel- bis langfristiger Perspektive entfaltet. Da die Zollunion der EurAsEC erst seit der zweiten Jahreshälfte 2010 besteht, sind Bewertungen zu diesem Zeitpunkt noch wenig aussagekräftig. Ein wesentlicher, wenn auch kaum überraschender Trend lässt sich jedoch bereits erkennen: So stieg der Warenumsatz zwischen Belarus, Kasachstan und Russland deutlich an. 2011 machte der Belarus-Warenverkehr mit den Ländern der Zollunion 46,4% seines gesamten Außenhandels aus. Einen deutlichen Zuwachs hat Belarus vor allem beim Handel mit Russland zu verzeichnen. Im Jahr 2010 nahm der Gesamtumsatz gegenüber 2009 um ca. 20% zu, 2011 wuchs er sogar um fast 38% gegenüber dem

¹¹ Что изменил Таможенный кодекс (Was hat sich durch den Zollkodex geändert), Коммерсант-Власть, 12.7.2010.

¹² Таможенный кодекс Беларуси отменяют в ближайшее время (Weißrusslands Zollkodex wird in naher Zukunft abgeschafft), Белорусский Партизан, 5.4. 2012, <<http://belaruspartisan.org/economic/208381/>>.

¹³ Die Tarife für die einzelnen Warengruppen sind auf der Homepage der Zollunion einzusehen: <<http://www.tsouz.ru/db/ettr/tnved/Pages/default.aspx>>.

¹⁴ <http://customs.gov.by/en/press-center/news/i_857.html>.

¹⁵ *Irina Tochickaya*, The Customs Union between Belarus, Kazakhstan and Russia: An Overview of Economic Implications for Belarus, German Economic Team Belarus, IPM Research Center, Policy Paper Series [P/02/10], 2010, S. 2, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1670130>.

¹⁶ Bis zur Bildung der Zollunion entfielen von den summierten Importzolleinnahmen der drei Länder auf Kasachstan 3,1%, auf Belarus 4,7% und auf Russland 92,3%, sodass die Regelung für Belarus und insbesondere Kasachstan günstig ist, während Russland verliert, Игра с отложенным выигрышем (Spiel mit dem vertagten Gewinn), Эксперт, 7.6.2010, <http://expert.ru/expert/2010/22/igra_s_otlozhennum>.

Vorjahr.¹⁷ Von diesem Trend profitierten insbesondere die belarussische Lebensmittelindustrie und der Maschinenbau, die ihren Export nach Russland stark ausbauen konnten.¹⁸

Die Einführung des Einheitlichen Zolltarifs bedeutete jedoch auch unmittelbare negative Auswirkungen auf den belarussischen Außenhandel. Russland hatte zum Schutz seiner Automobilindustrie seine bereits bestehenden, außerordentlich hohen Importzölle auf Neu- und Gebrauchtwagen durchgesetzt. Nachdem Belarus und Kasachstan diese Zölle an ihren Außengrenzen umgesetzt hatten, hatte Belarus ab Juli 2011 einen massiven Rückgang beim Import von Kraftfahrzeugen zu verzeichnen.¹⁹ Im Sommer 2011 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 zu einem gravierenden Engpass an Fleisch, Zucker und weiteren Gütern.²⁰

V. Der WTO-Beitritt Russlands

In naher Zukunft werden die Regularien der Zollunion eine Revision erfahren. Im Herbst 2011 schloss Russland seine langjährigen Verhandlungen zum Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) erfolgreich ab. In den Vereinbarungen mit der WTO, deren Ziel der Abbau von Handelshemmnissen und die Liberalisierung des weltweiten Handels ist, hat sich der Kreml zu Anpassungen in seiner Handelspolitik verpflichtet, darunter zur Senkung der Zollsätze auf viele Importgüter. Durch die Zollunion haben sich jedoch Belarus, Kasachstan und Russland einheitliche Importzölle gegeben, sodass hier eine Spannungssituation zwischen den Forderungen der WTO und den Festlegungen des Einheitlichen Zolltarifs entsteht. Diese wird allerdings dadurch aufgelöst, dass die drei Länder der Zollunion im Mai 2011 einen „Vertrag über den Betrieb der Zollunion im Rahmen multilateraler Handelssysteme“ unterzeichneten.²¹ Das Übereinkommen regelt das Vorgehen im Falle des WTO-Beitritts einer seiner Vertragspartner und legt fest, dass ab dem Beitrittszeitpunkt eines der Mitgliedsländer die Importzölle des einheitlichen Zolltarifs die ausgehandelten Tarife mit der WTO nicht überschreiten dürfen. In anderen Worten, die Normen der WTO haben Vorrang vor den Bestimmungen der Zollunion und werden Teil deren Rechtssystems. Russlands Verpflichtungen zur Senkung der Außenzölle auf Güter aus WTO-Ländern werden folglich auch für Belarus und Kasachstan gelten. Kasachstan folgt Russland voraussichtlich noch in diesem Jahr in die WTO, ein Beitritt von Belarus ist jedoch derzeit nicht in Sicht. Dadurch gerät Minsk bald in eine Situation, in der es kein Mitglied der WTO ist, sich aber faktisch deren Regeln beugen muss. Dies bringt das

¹⁷ Komitee für Statistik der Republik Belarus, <<http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/ftrade1.php>>.

¹⁸ Dem ist allerdings hinzuzufügen, dass im Frühjahr 2011 eine starke Abwertung des belarussischen Rubels erfolgte, was den Absatz belarussischer Waren in Russland zusätzlich zum Abbau der Handelshemmnisse beflügelt haben dürfte.

¹⁹ Потери Белоруссии от вступления в Таможенный союз: ввоз машин сократился в 60 раз (Einbußen für Weißrussland infolge des Beitritts zur Zollunion: Rückgang bei der Einfuhr von Fahrzeugen auf ein Sechzigstel), NewsRu.com, 26.1.2012, <<http://www.newsru.com/finance/26jan2012/belauto.html>>.

²⁰ В Беларуси подняли цену на мясо, молоко и хлеб (Weißrussland: Preise für Fleisch, Milch und Brot angehoben), 9.8.2011, <<http://www.profi-forex.org/news/entry1008084521.html>>.

²¹ Нормы ВТО станут частью правовой системы Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана (WTO-Normen werden Bestandteil des Rechtssystems der Zollunion zwischen Russland, Weißrussland und Kasachstan), International Centre for Trade and Sustainable Development, 28.3.2010, <<http://ictsd.org/i/news/mosty-blog/112359/>>.

Land insofern in eine missliche Lage, als dass es im Konfliktfall keinen Zugang zu den WTO-Mechanismen zur Streitschlichtung hat. An diesem Beispiel wird deutlich, dass Belarus durch den Zwang zur Koordinierung seiner Außenhandelspolitik mit Russland und Kasachstan in seiner Handlungsfähigkeit eingeschränkt ist.

Neben diesen rechtlichen Konsequenzen drohen Belarus auch wirtschaftliche Risiken. Die Russland auferlegten Importzölle liegen durchschnittlich etwa drei Prozent unter den derzeit geltenden Tarifen.²² Die größten Senkungen müssen bei Produkten der Landwirtschaft, Haushaltsgeräten und Fahrzeugen vorgenommen werden – also solchen Gütern, die zu den wichtigsten Waren der belarussischen Exportwirtschaft gehören. Auch werden durch die Zollsenkungen vermehrt ausländische Produkte in das Gebiet der Zollunion eindringen, was die – international wenig konkurrenzfähigen – belarussischen Exporteure vermehrter ausländischer Konkurrenz aussetzt.

Der Ökonomin *Irina Točickaja* zufolge kann der WTO-Beitritt Russlands und die damit verbundene Liberalisierung der Handelspolitik auch einen Stimulus zur Modernisierung der belarussischen Wirtschaft mit sich bringen: nämlich die Notwendigkeit, lange aufgeschobene Strukturreformen anzugehen.²³

VI. Der politische Kontext

Allerdings bedrohen eben solche Reformen das Machtmonopol der belarussischen Führung. Die belarussische Wirtschaft hat nach dem Fall des Eisernen Vorhangs im Gegensatz zu anderen osteuropäischen Staaten keinen substanziellen Transformationsprozess hin zu einer Marktwirtschaft durchlaufen. Stattdessen befinden sich die meisten Unternehmen noch in Staatsbesitz, wirtschaftliche Aktivitäten unterliegen zahlreichen staatlichen Eingriffen. Die Industrie arbeitet sehr energieintensiv und ist in hohem Maße von russischen Gaslieferungen abhängig. Ein wesentlicher Teil der Staatseinnahmen wird durch die Herstellung und den anschließenden Export von Produkten der petrochemischen Industrie nach Mitteleuropa generiert, die das benötigte Erdöl lange Zeit zu sehr günstigen Bedingungen aus Russland bezogen hat.²⁴ Dieses sozioökonomische Modell bewahrte die belarussische Bevölkerung vor schmerzlichen Erfahrungen der Systemtransformation und ermöglichte ihr eine bescheidene, aber stabile materielle Lebensgrundlage. Gleichzeitig bildet es die Legitimationsbasis des autokratischen Regimes von Präsident *Lukašenka*.

Erschüttert wurde dieses Modell, als im Jahr 2007 ein grundlegendes Element schrittweise wegbrach: Russland, das bis dahin sein Nachbarland mit äußerst günstigen Energielieferungen quasi subventioniert hatte, setzte eine massive Erhöhung des Preises für Erdgas und einen empfindlichen Exportzoll auf Erdöl durch.²⁵ In der Folgezeit erhöhte sich der ohnehin schon negative belarussische Außenhandelsaldo mit Russland von 7,1

²² WTO v. Customs Union: Russia Decides,

Belarus Digest, 25.1.2012, <<http://belarusdigest.com/story/wto-v-customs-union-russia-decides-7434>>.

²³ Беларусь в ВТО не будет, но жить по ее правилам обяжут (Belarus wird kein Mitglied der WTO, aber deren Regeln beachten müssen), NAVINY.BY, 5.4.2012, <http://naviny.by/rubrics/economic/2012/04/05/ic_articles_113_177412/>.

²⁴ Produkte der ölverarbeitenden Industrie machen etwa 40% des belarussischen Gesamtexports aus, siehe Екснепт, Fn. 16.

²⁵ *Folkert Garbe*, Energische Integration? Rußlands Energiekonflikt mit Belarus, in: Osteuropa 4/2007, S. 65-75.

Mrd. US-Dollar (2006) auf 11,2 Mrd. US-Dollar (2011) und die Verschuldung des Landes stieg stark an.²⁶ In diesem Zusammenhang überrascht es nicht, dass Präsident *Lukašënka* im Verlauf der Verhandlungen über die Zollunion immer wieder seine Zustimmung für die von Russland vorangetriebene Integration an den Erhalt zollfreier Öllieferungen und günstiger Gaspreise knüpfte. Umgekehrt ist es auch eine aufschlussreiche Notiz, dass der Prozess zur Bildung der Zollunion erst zu dem Zeitpunkt Fahrt aufnahm, nachdem Russland bereits von seiner Vorzugsbehandlung gegenüber Belarus abgerückt war.

Der Konflikt über die Energiefrage zwischen Minsk und Moskau führte dazu, dass 2011 zeitweise kein Öl nach Belarus geliefert wurde und zum wiederholten Male scharfe Auseinandersetzungen um die Höhe des Gaspreises stattfanden. Darüber hinaus verschlechterten sich die Beziehungen zwischen Belarus und der EU drastisch, als die belarussische Führung Demonstrationen anlässlich der Präsidentschaftswahl im Dezember 2010 gewaltsam niederschlagen und im Nachgang die oppositionelle Bewegung verfolgen ließ. Nunmehr fehlte *Lukašënka*, in der EU nicht mehr salonfähig, auch die glaubwürdige Möglichkeit, Moskau im Konfliktfall eine politische Westorientierung anzudrohen.

Die Auswirkungen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise sowie die schwere belarussische Währungs- und Wirtschaftskrise im Jahr 2011 taten ihr Übriges, um Minsks Spielraum gegenüber Moskau weiter einzuengen. Das Regime geriet so unter starken wirtschaftlichen Druck und in eine Situation, in der Russland ihm immer leichter Bedingungen diktieren kann.

So kann es auch nicht verwundern, dass erst nach der Unterschrift des belarussischen Präsidenten unter die Verträge zur Einrichtung des EWR und der Eurasischen Union im November 2011 eine Reihe an Zugeständnissen durch die russische Seite folgte: Für 2012 erhält Belarus Erdgaslieferungen für 165,6 US-Dollar pro 1000 m³ – im Vergleich zu vormals 244 US-Dollar –, einen Zahlungsaufschub für Gasschulden aus dem Vorjahr sowie einen Kredit für den Aufbau eines Atomkraftwerkes in Höhe von zehn Mrd. US-Dollar. Zum Ende des Jahres einigten sich beide Seiten auch auf für Belarus günstige Öllieferungen.²⁷ Bezeichnenderweise nannte der russische Premierminister *Putin* diese Arrangements unverblümt einen „Integrationsdiscount“.²⁸

VII. Schlussfolgerungen

Durch seine Teilnahme an der Zollunion der EurAsEC kann Belarus einige wichtige Komponenten seiner Außenhandelspolitik wie die Höhe der Importzölle und weitere Fragen der Zollregulierung nicht mehr unabhängig festsetzen, sondern muss sie mit Russland und Kasachstan koordinieren. Im Gegenzug erhält das Land durch den Fall der internen Zollschränken und die abgestimmten Außentarife erleichterten Zugang zum russischen und kasachischen Markt, was die Möglichkeiten zum Absatz seiner inländischen Produktion erweitert.

²⁶ Siehe Fn. 17.

²⁷ Россия и Белоруссия согласовали условия поставки нефти (Russland und Belarus verständigen sich auf Bedingungen zu Erdöllieferungen), *КОММЕРСАНТ*, 24.12.2011.

²⁸ Minsk Presented With \$2Bln Gas Discount, *The Moscow Times*, 28.11.2011.

Mit diesem Arrangement gehen zwar einige Unwägbarkeiten einher, insgesamt ist aber festzuhalten, dass Belarus nur im Bereich der Zollpolitik einen gewissen Souveränitätsabtritt leisten muss. Die Entscheidungsmechanismen der Zollunion sind zudem so geregelt, dass keines der gegenwärtigen Mitglieder unilateral Entscheidungen gegen den Willen der anderen Länder durchsetzen kann.

Eine Bedrohung für die politische Souveränität von Belarus resultiert weniger aus seiner Rechtsstellung innerhalb der Zollunion, sondern aus der gestiegenen wirtschaftlichen Abhängigkeit von Russland. Infolge der strukturellen Verfasstheit der belarussischen Ökonomie und der politischen Spannungen mit der EU hat sich das Kräfteverhältnis zwischen Belarus und Russland spürbar zugunsten des Letzteren entwickelt. Moskau kann nunmehr Minsk in höherem Maße Zugeständnisse abverlangen als noch in vergangenen Jahren.

Für die weitere Entwicklung des EWR, der sich erst am Anfang seines Aufbaus befindet, lassen sich daraus aber nur bedingt Rückschlüsse ziehen. Die Erfahrung zeigt, dass Erklärungen zur wirtschaftlichen oder gar politischen Integration in Hinblick auf ihre Umsetzung mit einer gewissen Skepsis zu betrachten sind. Dies gilt nicht nur für den postsowjetischen Raum, auch ähnliche Formate wie der Mercosur haben ihre hochgesteckten Ziele bislang nicht erreicht. Der Schritt von der Vereinheitlichung der Zollpolitik hin zu einer deutlich umfassenderen Integration, wie sie der EWR anvisiert, ist groß. 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 zu Haushaltsdefizit und Inflation. Dies birgt beträchtliches Konfliktpotential zwischen den Parteien. Der EWR verlangt nicht nur einen wesentlich umfassenderen Verzicht auf Domänen nationaler Politik als noch die Zollunion, sondern fordert auch eine Anpassung der belarussischen Staatswirtschaft an die liberaleren Ökonomien Russlands und Kasachstans. Zweifelhaft ist, ob die belarussische Führung unter ihrem Präsidenten *Lukašěnka* in diesem für sie so sensiblen Bereich zu allzu umfassenden Zugeständnissen bereit sein wird. Es ist davon auszugehen, dass die weiteren Schritte der „Eurasischen Integration“ weit problematischer verlaufen werden als die Einrichtung der Zollunion.