SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Dialog zwischen EU und Eurasischer Wirtschaftsunion: einen Versuch wert

Libman, Alexander

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Libman, A. (2015). *Dialog zwischen EU und Eurasischer Wirtschaftsunion: einen Versuch wert.* (SWP-Aktuell, 62/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-446019

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Dialog zwischen EU und Eurasischer Wirtschaftsunion – einen Versuch wert

Alexander Libman

Im Jahr 2015 hat Russland die Eurasische Wirtschaftsunion (EWU) ins Leben gerufen, ein Projekt zur wirtschaftlichen Integration der Länder Eurasiens. Seit Anfang 2015 wird darüber diskutiert, einen Dialog zwischen der EU und der EWU einzurichten, um ein neues Gesprächsformat in der gegenwärtigen Eiszeit der russisch-europäischen Beziehungen zu etablieren. Dieses Format bietet einige Vorteile, aber es ist nicht geeignet, die fundamentalen Gegensätze zwischen Russland und der EU zu überwinden. Immerhin könnte ein solcher Dialog als Rahmen für Gespräche über »Low Politics« selbst unter schwierigen Rahmenbedingungen funktionieren.

Eine andere Perspektive auf das Thema bietet **SWP-Aktuell Nr. 61** (Juli 2015) von Susan Stewart: **»Dialog zwischen EU und Eurasischer Wirtschaftsunion – zurzeit nicht sinnvoll«**

Einige sehen in einem Dialog zwischen der EU und der EWU eine Möglichkeit, die Agenda für Gespräche mit Russland zu erweitern; andere fürchten die Gefahr, dass ein solcher Dialog den russischen Anspruch auf Macht in Eurasien legitimieren könnte. In diesem Aktuell wird eine gemäßigt optimistische Sicht auf die Chancen und Möglichkeiten eines EU-EWU-Dialogs vertreten.

Wie funktioniert die EWU?

Die EWU wurde 2015 als Nachfolgeorganisation der 2010 entstandenen Zollunion von Russland, Kasachstan und Belarus gegründet; in die EWU wurden dann auch Kirgisistan und Armenien aufgenommen. In der europäischen Diskussion wird die EWU primär als Ausdruck der russischen imperialen Ambitionen dargestellt. Allerdings wird die Funktionsweise der EWU nicht nur durch russische Ziele bestimmt (die von diversen Interessengruppen in Russland unterschiedlich definiert werden), sondern auch durch Positionen anderer Mitglieder, insbesondere Kasachstans. Es gibt zudem – mit der wichtigen Ausnahme Armeniens – keine Anhaltspunkte dafür, dass eines der Mitgliedsländer seinen Beitritt zur EWU unter russischem Zwang beschlossen hätte. Vielmehr haben entweder interne politische Faktoren eine Mitgliedschaft attraktiv erscheinen lassen oder die Aussicht auf wirtschaftliche Privilegien als Lohn für die Mitgliedschaft.

Der Fokus der EWU liegt auf dem Außenhandel, konkret auf drei Elementen: einem gemeinsamen Außenzolltarif, der Abschaffung interner Zollkontrollen und der Übertragung der Kompetenz zur Entscheidung

Dr. Alexander Libman ist Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien

über Zollfragen an eine supranationale Einrichtung, die Eurasische Wirtschaftskommission (EWK). Außerdem ist in der EWU die Freizügigkeit für Arbeitnehmer und Kapital eingeschränkt.

Die EWU hat keine klare ideologische Grundlage und tritt beispielsweise nicht für einen politischen und wirtschaftlichen Sonderweg Eurasiens, eine Beschränkung westlichen Einflusses oder eine Unterstützung autoritärer Regime ein. Auf Druck Kasachstans hat die EWU sogar auf rudimentäre oder symbolische Elemente der politischen Integration verzichtet. Zwar instrumentalisiert das Regime in Moskau die EWU in der innerrussischen Debatte häufig für ideologische Zwecke; aber dies betrifft, strikt gesagt, nicht die eigentlichen Aufgaben der Organisation und wird von anderen EWU-Mitgliedern nicht mitgetragen.

Warum ist ein Dialog sinnvoll?

Im Zuge der Krise um die Ukraine ist die Zahl der Formate für den Dialog zwischen der EU und Russland drastisch verringert worden. Das bedeutet nicht, dass es keine Themen für einen Dialog gäbe: Russland und die EU sind nach wie vor durch intensive wirtschaftliche Beziehungen verbunden, und es liegt im Interesse der EU, diese Beziehungen aufrechtzuerhalten. Dafür gibt es sowohl rein wirtschaftliche als auch politische Gründe (ohne wirtschaftliche Interdependenz hätte die EU deutlich weniger Instrumente, um Einfluss auf Russland zu nehmen). Auch wenn die wirtschaftlichen Beziehungen bei der Einführung der Sanktionen politischen Zielen untergeordnet wurden, heißt dies nicht, dass Wirtschaftsbeziehungen zu Russland grundsätzlich abzubauen sind. Ein EU-EWU-Dialog würde indirekt als Dialog zwischen der EU und Russland dienen und beiden Seiten erlauben, wirtschaftliche Angelegenheiten auf die Agenda zu setzen.

Außerdem ist die Beibehaltung eines Dialogs notwendig, um – zumindest auf lange Sicht – wieder zum Aufbau gegenseitigen Vertrauens beizutragen. Kurz- oder mittelfristige Erfolge sind dabei kaum wahrscheinlich. Jedoch ist eines klar: Das Festhalten an einem Dialog kann zwar den Aufbau von Vertrauen nicht garantieren, wenn aber kein Dialog geführt wird, kann auch kein Vertrauen aufgebaut werden. Abzuwarten bis in Russland eventuell ein Machtwechsel eintritt, könnte in diesem Kontext gefährlich sein: Je mehr Russland und der Westen in den kommenden Jahren auseinanderdriften, desto wahrscheinlicher ist es, dass sich eine neue russische Führung nach Putin klar antiwestlich ausrichten wird.

Das EU-EWU-Format ist nicht das einzige Format, in dem Russland und die EU über ihre wirtschaftlichen Beziehungen diskutieren können. Jedoch hat dieses Format gewisse Vorteile, die es besonders attraktiv machen. Erstens bedeutet ein Dialog mit der EWU, dass auch die Vertreter anderer EWU-Länder aktiv an diesen Gesprächen teilnehmen können. Die meisten von ihnen (insbesondere Kasachstan und Armenien) sind offenkundig daran interessiert, dass die Gegensätze zwischen der EU und Russland abgemildert werden. So war zum Beispiel die Position von Belarus und Kasachstan der entscheidende Grund dafür, warum die EWU im Mai 2014 keine Zölle auf die ukrainischen Importe erhoben hat, wie Russland dies gefordert hatte. Die Bürokraten der kleineren EWU-Länder sind von den ideologischen Entwicklungen in Russland unabhängig, die etwa die russischen Vertreter dazu drängen, Härte gegenüber der EU zu zeigen. Durch einen solcherart erweiterten Teilnehmerkreis wird der Dialog folglich produktiver. Da die EWU in der Zielhierarchie der Putin-Administration einen sehr hohen Rang einnimmt, scheint Russland bereit zu sein, den kleineren Mitgliedstaaten Zugeständnisse zu machen, um die Union funktionsfähig zu halten. Das würde sich bei einem Dialog mit der EU positiv auswirken.

Zweitens besteht bei einem Dialog zwischen Russland und der EU ein grundsätzliches Problem: Das russische Regime kann ihn als Zeichen der »Anerkennung« für seinen Anspruch auf politische Macht

in Eurasien darstellen und damit zur eigenen Stützung nutzen. Jedes Format eines Dialogs mit Russland ist diesem Risiko ausgesetzt; beim EU-EWU-Dialog wäre dies allerdings nur in geringem Maße der Fall. Denn die EWU ist eine Institution ohne starke ideologische Ausrichtung. Die EU könnte also in den Dialog mit der EWU eintreten und ihn pragmatisch gestalten.

Drittens ist es aus Sicht der EU sehr wichtig, Institutionen zu fördern, die die russische Politik in gewisser Weise einhegen oder binden. Die EWU kann diesen Zweck bis zu einem gewissen Grad erfüllen. Das gilt aber nicht für die aus Sicht der russischen Führung kritischen Politikbereiche. Doch gibt es eine Vielzahl von Entscheidungen, bei denen Russland bereit ist, die EWU-Verfahren zu akzeptieren. Würde Moskau dies nicht tun, könnten kleinere Mitgliedstaaten die EWU in Frage stellen, was für das russische Regime unerwünscht wäre. Durch einen Dialog würde die EU die EWU stärken (diese Wirkung hatten die Dialoge der EU mit regionalen Organisationen schon in verschiedenen Teilen der Welt). Das ist aus europäischer Sicht in der aktuellen Lage ein wünschenswerter Effekt, da die EU auf diese Weise die Bindung russischer Politik an die EWU-Verfahren in einzelnen Bereichen verstärken würde.

Ein Dialog mit der EWU wäre allerdings mehr als ein indirekter Dialog allein mit Russland. Auch für andere EWU-Mitgliedstaaten bestehen Anreize für einen Dialog der EWU mit der EU. Denn ohne einen solchen Dialog können diese Länder aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der EWU ihre Handelskooperation mit der EU nicht weiterentwickeln. Der EU wiederum böte sich die Möglichkeit, die Angebote für diese Länder im Rahmen der Östlichen Partnerschaft realistischer und attraktiver zu gestalten. Falls beispielsweise der weitere Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen zur EU eine Anpassung technischer Standards oder des Migrationsregimes erfordert, die in der Kompetenz der EWU liegen, könnte die EU diese Themen in den Verhandlungen mit der EWU direkt aufgreifen.

Worüber kann gesprochen werden?

Obwohl ein EU-EWU-Dialog gewisse Vorteile bieten könnte, müssen dessen Möglichkeiten realistisch eingeschätzt und dürfen keine allzu großen Erwartungen gehegt werden. Ansonsten droht eine frühe und tiefgreifende Enttäuschung, die es unmöglich machen würde, andere (durchaus realisierbare) Ziele eines EU-EWU-Dialogs zu erreichen.

In der medialen Diskussion wird der EU-EWU-Dialog manchmal als Möglichkeit dargestellt, die russische Haltung zur Ukraine zu ändern. Doch erscheint solch eine Änderung kaum möglich. Denn die Entwicklungen in der Ukraine haben für die russische Führung offenkundig höchste Priorität. Insofern ist der Mehrwert eines EU-EWU-Dialogs für die russische Führung zu gering, als dass sie dafür ihre wichtigsten Ziele aufgeben würde.

Fragwürdig ist auch der Vorschlag, dass die EU und die EWU in ihrem Dialog über die Einrichtung einer Freihandelszone verhandeln sollten. Denn erstens kann solch eine Freihandelszone aus Sicht der EU deshalb nicht eingerichtet werden, weil einige Mitglieder der EWU nicht der Welthandelsorganisation angehören. Zweitens ist eine EU-EWU-Freihandelszone auch aus Sicht der russischen Führung unerwünscht; denn sie würde dem auf Handelsprotektionismus und Importsubstitution setzenden Kurs widersprechen, den die russische Politik seit anderthalb Jahren immer entschiedener verfolgt. Russland wäre eher an gemeinsamen Projekten in Bereichen wie Infrastruktur und Investitionen interessiert, in denen die EWU allerdings nur eine geringe Rolle spielt (mit Ausnahme des Transportsektors). Letztlich gehen der Einrichtung einer Freihandelszone langwierige Verhandlungsprozesse voraus: Russland könnte daraus also kurzfristig keine Vorteile ziehen. Darum darf das Ziel einer Freihandelszone auch nicht als Anreiz gesehen werden, der Russland veranlassen könnte, seine außenpolitische Haltung zu revidieren.

Eine wohl ebenso unrealistische Vorstellung ist die, dass sich ein EU-EWU-Dialog nutzen ließe, um den Ländern Eurasiens

europäische Werte zu vermitteln. Diese Vorstellung, die für die früheren Formate der EU-Dialoge mit Russland leitend war, hat sich als illusorisch erwiesen. Der Versuch, den EU-EWU-Dialog auf diese Dimension zu fokussieren, würde wahrscheinlich dazu führen, dass die russische Seite Gespräche ablehnt. Zwar ist nicht auszuschließen, dass ein Dialog auf lange Sicht tatsächlich Lerneffekte haben und zur Verbreitung westlicher Werte beitragen würde – aber nur als indirekte Wirkung pragmatischer Verhandlungen mit realistischen Zielen.

Die handgreiflichen Vorteile eines EU-EWU-Dialog mögen eher begrenzt sein, sind aber nicht zu vernachlässigen. Vor allem bei technischen Handelsangelegenheiten ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass die EWU ihre Befugnisse auch frei ausüben und Russland sich an die Entscheidungen der EWU halten wird, sofern andere »gewichtigere« Ziele der russischen Außenpolitik dem nicht entgegenstehen. Dazu gehört insbesondere die Diskussion über technische Standards der EWU, die von der Eurasischen Wirtschaftskommission entwickelt werden. Eine Anpassung einzelner Standards würde kaum einen »Durchbruch« in den EU-EWU-Beziehungen bedeuten, könnte für konkrete Wirtschaftssubjekte aber durchaus vorteilhaft sein. Überdies können weitere technische Fragen des internationalen Handels und bürokratische Abläufe ebenso zum Gegenstand des EU-EWU-Dialogs werden wie die Thematik der Transportinfrastruktur.

Die Themenwahl bestimmt auch das Format des Dialogs. Er muss nicht auf politischer Ebene geführt, sondern kann auch Beamten der Kommissionen der EU und der EWU anvertraut werden. Zum Beispiel könnte ein Dialog auf Ebene der Generaldirektion Handel der EU-Kommission und des entsprechenden Ressorts in der Eurasischen Wirtschaftskommission angesiedelt werden. Es wäre auch wünschenswert, Vertreter von Ressorts der Mitgliedstaaten (etwa Wirtschaftsministerien) zu beteiligen. Denn auf diese Weise könnte man sicherstellen, dass die nationalen Bürokratien der kleineren EWU-Mitgliedstaaten vertreten sind, was deren Verhandlungsbereitschaft erhöht. Ein Dialog der Kommissionsspitzen erscheint in der aktuellen Lage dagegen wenig aussichtsreich.

Fazit

Ein EU-EWU-Dialog ist keineswegs als Allheilmittel zur Beilegung der tiefen politischen Krise im Verhältnis zwischen der EU und Russland zu verstehen. Er vermag die fundamentalen Gegensätze nicht zu überbrücken. Realistisch wäre aber in diesem Rahmen eine Diskussion über technische Handelsangelegenheiten. Unter den aktuellen Bedingungen wäre die Fokussierung auf »Low Politics« vielleicht die einzige Möglichkeit, gewisse Fortschritte in den EU-Russland-Beziehungen zu erzielen – und auf diese Weise zumindest in geringem Maße zu Vertrauensbildung beizutragen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364