

Blockaden der »Freundschaft«

Der Russland-Belarus-Konflikt als Zeitenwende im postsowjetischen Raum

Rainer Lindner

Die Anhebung der Gaspreise für Belarus, die Teilveräußerung des belarussischen Gasnetzes, die Erhebung von Exportzöllen auf russische Erdöllieferungen nach Belarus und die Einschränkung des zollfreien Exports belarussischer Waren nach Russland haben eine Zeitenwende in den Beziehungen zwischen beiden Staaten eingeleitet. Das Herzstück des russisch-weißrussischen Unionsstaates – die Zollunion – ist damit obsolet geworden. Für Russland ist die Außenwirtschaftspolitik gegenüber seinem Nachbarn Teil einer neuen Außenpolitik, die sich gegen Ende der Putin-Ära zusehends an nationalen Interessen orientiert. Das Lukaschenko-System, dessen ökonomische und politische Stabilität auf den günstigen Energielieferungen aus Russland beruhte, erlebt eine ernste Existenzkrise. Für die EU und Deutschland offenbaren sich in der erneuten Störung der Energiebeziehungen die Fragilität der »strategischen Partnerschaft« mit Russland und das Fehlen eines wirksamen Energiedialogs mit dem Transitland Belarus.

Am 31. Dezember 2006 wurde der Konflikt um russische Gaslieferungen nach Belarus vorläufig beigelegt. Nachdem die Lieferungen bereits im Januar 2004 mehrere Stunden unterbrochen waren, ließ es der Kreml nicht auf eine erneute Gaskrise ankommen. Der als Kompromiss vereinbarte Preis von 100 US-Dollar pro 1000 Kubikmeter ist – obgleich immer noch der niedrigste im postsowjetischen Raum – für die weißrussische Staatswirtschaft langfristig kaum zu verkraften. Nach Einschätzung des weißrussischen Premierministers Sergej Sidorskiĭ wird etwa ein Viertel der heimischen Betriebe die Erhöhung des Gaspreises nicht überstehen. Zentrales Motiv für Russlands Gasprom ist die Kontrolle des Transit-

netzes. Das Unternehmen war bereit, 2,5 Mrd. US-Dollar für die Hälfte aller Anteile am weißrussischen Staatsunternehmen Beltransgas zu erwerben, deren Gesamtwert noch vor Jahresfrist mit etwa 800 Mio. US-Dollar beziffert worden war.

Russische Interessen

Die neue Energieaußenpolitik Russlands wird gleichermaßen von ökonomischen wie von politischen Interessen getrieben: die Preisanhebung für Gas im eigenen Land, weitreichende Lieferverträge Gasproms bei immer schwerer zugänglichen Gasreserven, der einsetzende Wahlkampf für die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2007/8

und nicht zuletzt die Kriterien des Beitritts zur Welthandelsorganisation (WTO) 2007, die eine Politik der Begünstigung von Nachbarn ausschließen.

Bereits am 8. Dezember 2006 entschloss sich die russische Regierung außerdem, für den Export von Rohöl nach Belarus einen Zoll von 180 US-Dollar pro Tonne einzuführen. Die russischen Ölkonzerne reichten diese Preise an den Importeur Belarus weiter. In der Nacht vom 7. auf den 8. Januar 2007 setzte das russische Staatsunternehmen Transneft den Öltransit über die »Druschba«-Pipeline nach Belarus und in die Länder der EU mit der Begründung aus, Belarus habe illegal Öl im Umfang des rückwirkend zum 1. Januar 2007 von Minsk erhobenen Transitzolls entnommen. Diese Gebühr für den Weitertransport von Rohöl nach Westeuropa – pro Tonne und pro 100 km 45 US-Dollar – sollte das absehbare weißrussische Haushaltsloch stopfen. Noch am selben Tag bot Minsk als Kompromiss an, die Transitgebühren fallenzulassen, wenn auch die Exportzölle für Öl entfielen. Das Angebot lässt die Schwäche der weißrussischen Seite erkennen, die deutlich größeren wirtschaftlichen Schaden zu erwarten hatte als Russland. Am 10. Januar nahm Belarus die Forderung nach Transitzöllen zurück.

Putin selbst will vor allem im Inland in der Phase vor den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2007/8 punkten. In der ritualisiert ablaufenden Kabinettsanhörung am 9. Januar 2007 ließ sich der Präsident von den zuständigen Ministern vorrechnen, dass die Ölzölle dem Staatshaushalt zusätzliche Einnahmen von 3,5 Mrd. US-Dollar bescheren würden. Putins Botschaft lautet: keine Freundschaftsgeschenke mehr im nahen Ausland, vor allem dann nicht, wenn die Adressaten sich nicht zu russischen Konditionen auf Integrationskurs begeben. Das entscheidende Argument für das russische Wahlvolk ist die Konsolidierung des eigenen Haushalts. Dafür nahm Putin nach der Ukraine-Krise 2005 sogar einen weiteren Imageverlust Russlands als zuverlässiger Energielieferant im Westen in Kauf.

Ende des Unionsstaates?

Der am 8. Dezember 1999 unterzeichnete »Vertrag über die Bildung eines Unionsstaates« zwischen Russland und Belarus hat im jüngsten Energiestreit sein ökonomisches Fundament verloren. Nachdem das bereits 2003 im Verfassungsentwurf der beiden Parlamente avisierte Projekt eines »einheitlichen Geld- und Kreditwesens« am Veto Lukaschenkos gescheitert war, hat Russland seinerseits jetzt de facto die Zollunion aufgekündigt. Der Energiestreit lässt erkennen, dass nicht mehr ideologische Muster die Allianzen Moskaus bestimmen, sondern Marktinteressen, zumal dann, wenn die Nachbarstaaten eigene Anliegen zu verteidigen suchen. Nachdem Lukaschenko die Lieferunterbrechung im Gaskrieg von 2004 als »Terrorakt höchster Ordnung« bezeichnet hatte, kommentierte er die jüngsten Ereignisse mit den Worten, Russland habe jetzt »nicht nur gegen die Normen des Völkerrechts verstoßen, sondern auch die entstandenen Wirtschaftsverbindungen zerstört und die Wirtschaftslage der belarussischen Erdölverarbeitungsindustrie wesentlich beeinträchtigt«.

Auch die russische Seite wendet sich demonstrativ ab. Während Putin im Jahr 2000 noch von der »erstrangigen Bedeutung der Stärkung der Union« als »höchster Form der Integration zweier Staaten« gesprochen hatte, zeigt sich jetzt in der russischen Formel vom »Handelskrieg« und vom »Krieg im Namen der ›Freundschaft‹« die Fragilität der Unionsstaatsidee. Die Delegation aus Minsk wurde am 9. Januar 2007 in Moskau zunächst gar nicht empfangen. Gesten von solch ostentativer Geringschätzung waren bis vor kurzem ebenso undenkbar wie Putins distanzierendes Diktum von den »weißrussischen Kollegen«.

Russland hat mit der Anhebung der Gaspreise und den eingeführten Zöllen für Öl und weißrussische Waren seine privilegierten Nachbarschaften aufgelöst. Ein weiterer Hinweis darauf, dass in Moskau die Uhren nicht mehr auf Integration stehen, ist darin zu sehen, dass die wich-

tigste Institution des Unionsstaates, die »Parlamentarische Versammlung der Union von Belarus und Russland«, nicht an der Konfliktlösung beteiligt wurde. Vielmehr war auf russischer Seite das Ministerium für Wirtschaftsentwicklung und Außenhandel der Russischen Föderation befasst. Belarus ist zum Ausland geworden. Die weißrussische Seite beginnt damit, als Maßnahme gegen PKW-Schmuggel, privat reisende russische Staatsbürger an der russisch-weißrussischen Grenze zu überprüfen. Zeitweise eingeführte Fahrzeuge müssen künftig angemeldet und verzollt werden, obgleich die Unionsstaatsrhetorik des Jahres 2006 genau dies noch zu verhindern versprach. Das Grenzregime beider Staaten tritt somit in eine Phase der »Normalisierung« ein, die jedoch in der symbolischen Wirkung als Entfremdung erlebt wird. Der Wirtschafts- und Politikkonflikt kann auch nach vorübergehender Beruhigung und Kompromissfindung jederzeit wieder ausbrechen.

Existenzkrise Lukaschenkos

Schon vor dem Ausbruch der Krise stand fest, dass Lukaschenko sein belarussisches Modell nur bei Fortbestehen günstiger Energiepreise würde aufrechterhalten können. Russland hat Belarus in den zurückliegenden Jahren in großem Umfang subventioniert. Allein durch günstige Energielieferungen und mit dem Re-export von Ölprodukten hat Minsk etwa 6,5 Mrd. US-Dollar pro Jahr verdient. Diese Summe ging zugleich dem russischen Haushalt verloren. Belarus steuert in eine dreifache Wirtschaftskrise:

Erstens wird durch die russische Gaspreis-erhöhung ein Loch in den Staatshaushalt gerissen. Die Betriebe haben eine Steigerung der Energiepreise um 50 Prozent hinzunehmen, die vor allem die großen und energieintensiven Unternehmen an die Grenze der Rentabilität führen könnte.

Zweitens drohen Belarus erhebliche finanzielle Einbußen durch rückläufige Einnahmen aus der Erdölverarbeitung und

dem Re-export in EU-Länder. Dem Staats-etat könnten rund vier Milliarden Dollar verlorengehen, die erdölverarbeitende Industrie droht in massive wirtschaftliche Schwierigkeiten zu geraten. Bei dem für Erdölverarbeitung zuständigen Staatsunternehmen Belneftechim hängen 125 000 Arbeitsplätze direkt vom Öltransport durch die »Druschba«-Pipeline ab.

Drittens verschärft sich die Lage noch durch die russische Ankündigung, ab 1. Februar 2007 die Einfuhr weißrussischer Waren mit Zöllen im Gesamtumfang von jährlich etwa 6 Mrd. US-Dollar zu belegen. Die bisher im Rahmen der Zollunion gewährte zollfreie Einfuhr wäre damit beendet. Neben Zucker wären vor allem Fleisch- und Milchprodukte sowie Fernsehgeräte und Möbel betroffen – Güter, die Belarus fast ausschließlich auf dem russischen Markt absetzt und die nur dank günstiger Energiekosten und nicht erhobener Zölle produziert werden konnten. Seit Jahresbeginn kann beispielsweise weißrussischer Zucker in Russland nicht mehr verkauft werden, da Belarus nicht gewillt ist, dafür zusätzliche Zölle zu entrichten. Auch wenn inzwischen mehr als die Hälfte der weißrussischen Exporte in Länder außerhalb der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten geht, darunter vor allem in die EU, ist Belarus von der Anwendung des russischen Gesetzes »Über spezielle Wirtschaftsmaßnahmen« vom 30. Dezember 2006 betroffen, das eine Veränderung der Zollbestimmungen ebenso erlaubt wie die Einführung von Wirtschaftssanktionen gegenüber anderen Staaten oder Organisationen. Das Zusammentreffen aller drei Komponenten würde die Regimestabilität auflösen.

Die Krise bedeutet für den weißrussischen Präsidenten einen biographischen Bruch. Russland war die bisherige Sichtachse seines politischen Lebens, auf die er auch das von ihm regierte Land ausrichtete. Das innere Klima in Minsk wird frostiger; das Regime wird unter dem ökonomischen Druck von außen in seinen Reaktionen zunehmend unberechenbar. Lukaschenkos Ordnungssystem ist geschwächt – ökonomisch

misch und politisch. Die Weißrussen werden der Propaganda Lukaschenkos nicht lange folgen, der sie in einer Doppelfront gegen den Westen und Russland hinter dem Regime versammeln möchte. Wenn die Menschen ihre Arbeit in den Betrieben verlieren, die die neuen Energiepreise nicht mehr zahlen und ihre mit drastischen Zollaufschlägen belegten Waren nicht mehr in Russland absetzen können, oder wenn das Volk zu frieren beginnt, hört das Verständnis schnell auf. In Situationen wie diesen rächt sich die Reformschwäche des weißrussischen Wirtschaftssystems: Unrentable energieintensive Betriebe sind unmittelbar gefährdet, kleines und mittleres Unternehmertum, das flexibler reagieren könnte, existiert nur in Ansätzen, dem Staat als alleinigem Binneninvestor gehen die Mittel aus. All dies bremst die Wirtschaftsdynamik.

Selbst nach dem am 13. Januar erzielten Kompromiss, nach dem Belarus 2007 53 US-Dollar Exportzoll pro Tonne Rohöl zahlen soll, kann Lukaschenko nicht mehr mit der vorbehaltlosen Unterstützung Russlands rechnen, zumal er seinerseits sogar die Sicherheitspartnerschaft mit dem Nachbarland in Frage gestellt hat. Würde Minsk seine zwischenzeitlich ausgesprochene Drohung wahr machen und für die von der russischen Armee bislang kostenlos genutzten Militärstützpunkte in Belarus Pacht verlangen, hätte es die Vereinbarung von 1998 »über die gemeinsame Nutzung von Objekten militärischer Infrastruktur« einseitig aufgekündigt und damit den Unionsstaat vollends ausgehebelt. So verwundert es nicht, dass Russland wachsendes Interesse an einer Nach-Lukaschenko-Lösung hat. In Moskau entwickelte Szenarien sollen ein »orangefarbenes« Abdriften des Landes nach Westen verhindern und eine berechenbare und nach Westen vermittelbare prorussische Perspektive eröffnen. Zudem hat Belarus in Russland sein Image als »gefahrenträchtiger Korridor« bestätigt, so dass sich der Kreml gedrängt sieht, intensiver über Energielieferungen unter Umgehung von Belarus nachzudenken.

Lukaschenko reagierte auf die zu erwartenden Preiserhöhungen und auf wachsende soziale Spannungen hektisch mit Personalentscheidungen und Maßnahmen im Energie- und Kommunalbereich. Weitere Hardliner wurden rekrutiert, die die Knappheit der Ressourcen verwalten und für eine effiziente Staatsaufsicht sorgen sollen. Zeitgleich bereitete sich das Regime mit den ihm eigenen Methoden auf die Kommunalwahlen am 14. Januar 2007 vor: durch Nichtzulassung von Kandidaten oppositioneller Parteien oder Nichtregierungsorganisationen, die exklusive Nutzung administrativer Ressourcen, die Besetzung der Wahlkommission mit linientreuen Staatsbeamten und die Behinderung der Wahlbeobachtung.

Empfehlungen für die EU-Politik

Die EU sollte gerade jetzt den Modernisierungsdruck auf Belarus erhöhen, und zwar durch (a) die Einrichtung einer ständigen EU-Repräsentanz in Minsk, (b) die Bildung einer Arbeitsgruppe »Energietransit« (EU, Belarus, Ukraine, Russland), (c) die gezielte Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, alternativer Energiekonzepte und zivilgesellschaftlicher Organisationen (das »Förderprogramm Belarus« der Bundesregierung könnte Pilotfunktion für ein umfassendes EU-Programm haben) und (d) die Forderung nach Unterzeichnung des Energiecharta-Vertrags durch Belarus.

Die Institutionalisierung der Energiebeziehungen zwischen der EU und den Liefer- und Transitstaaten ist eine zentrale Aufgabe. Der EU-Russland-Energiedialog und der Deutsch-russische Energiedialog müssen effizienter werden. In der aktuellen Transitkrise haben beide Formate versagt. Der Streit gibt Anlass, erneut für die Öffnung des deutsch-russischen Energiedialogs für Transitländer wie Polen, die Ukraine und Belarus zu plädieren. Wer es mit der »strategischen Partnerschaft« ernst meint, sollte auf die weitere Verrechtlichung der Energiebeziehungen mit Moskau und den Transitländern der Nachbarschaft drängen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

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