

Armeniens Beitritt zur Eurasischen Wirtschaftsunion

Uwe Halbach

Armenien war im letzten Jahrzehnt bemüht, seine immer engere sicherheitspolitische und wirtschaftliche Bindung an Russland mit einer Ausrichtung nach Westen in Einklang zu bringen, die ihren Ausdruck in der Kooperation mit der östlichen Nachbarschafts- und Partnerschaftspolitik der Europäischen Union und der Beteiligung an Nato-Programmen fand. Russland wiederum war gefordert, seine Kooperation mit Armenien – die engste mit einem Staat im Südkaukasus – mit seinen Beziehungen zu Aserbaidschan und der Türkei zu koordinieren. Nachdem der armenische Präsident Sersch Sargsjan im September 2013 den Beitritt seines Landes zur russisch dominierten Zollunion bekanntgegeben hatte, wurden in Armenien Stimmen laut, die vor »exzessiver Abhängigkeit« von Russland und einem Ende der offiziell als »komplementär« bezeichneten armenischen Außenpolitik warnten. Zweifel kamen auf, dass das Land handels- und sicherheitspolitischen Gewinn aus seiner eurasischen Richtungsentscheidung gezogen hat. Gleichzeitig versucht die Regierung in Jerewan, diese nicht als endgültige Abwendung von der EU erscheinen zu lassen.

Bis zum Sommer 2013 galt Armenien in Brüssel als Verhandlungspartner, der im Assoziierungsprozess zügig vorangekommen war, auch wenn es darin hinter »Vorreiterländern« wie Georgien und Moldova zurücklag. Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen einschließlich einer Freihandelszone (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA) wurden im Juli 2013 nach drei Jahren zu Ende geführt. Die Ausrichtung nach Europa wurde jedoch in Frage gestellt, als Präsident Sargsjan bei einem Treffen mit seinem russischen Amtskollegen Putin am 3. September 2013 den

Beitritt seines Landes zur Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan verkündete. 2015 trat Armenien der Eurasischen Wirtschaftsunion bei, die aus der Zollunion hervorgegangen war.

In den letzten zwei Jahren verschärfte sich eine Integrationskonkurrenz zwischen Russland und der EU in gemeinsamen Nachbarschaftsräumen. Einen Monat vor dem Östliche-Partnerschafts-Gipfel der EU in Riga vom 21. bis 22. Mai 2015 hob das Außenministerium in Moskau dies nochmals hervor und bezeichnete diese »Partnerschaft« als »eindeutig antirussisch«. Hat

sich Armenien in diesem Wettbewerb nun endgültig auf die russische und eurasische Seite gestellt und von der EU abgewandt? Im Lande selbst gab es Dispute zu der Entscheidung des Präsidenten vom September 2013, die selbst mit der damals amtierenden Regierung kaum abgestimmt zu sein schien. Einige Vertreter armenischer Think Tanks beklagen das Ende »komplementärer Außenpolitik«.

Wirtschaftsentwicklung

Dabei habe Armenien, so die Kritiker der nun noch engeren Anbindung an Russland, außer einer Preissenkung für Erdgas kaum etwas durch den Beitritt zur Zollunion gewonnen. Die Überweisungen armenischer Arbeitsmigranten aus Russland gingen 2014 um 39 Prozent gegenüber dem Vorjahr zurück, der Export nahm um 18 Prozent ab, während die Importzölle für 7000 Produkte gestiegen sind. Dabei exportiert Armenien bislang mehr Güter in die EU als in seine eurasischen Partnerstaaten.

Gemessen an seiner Bevölkerungszahl und Wirtschaftsleistung ist Armenien der kleinste der drei südkaukasischen Staaten. Das Land hat gravierende strukturelle Probleme. Es gibt zu wenig Wettbewerb innerhalb seines Wirtschaftssystems, das selbst im Vergleich mit dem GUS-Raum stark auf oligarchischen Machtstrukturen beruht. Zu nennen sind auch der mangelnde Zugang zu internationalen Märkten sowie die Isolation regionaler Verkehrs- und Transportsysteme aufgrund des ungelösten Karabach-Konflikts. Ein seit langem sichtbares Krisensymptom ist die Auswanderung, die Armeniens Bevölkerungszahl sinken lässt. Laut Schätzungen haben allein im ersten Jahrzehnt nach dem Ende der Sowjetunion 1991 23 Prozent der Bevölkerung ihr Heimatland verlassen. Nur zeitweise (2005/06) überwog die Einwanderung. In der globalen Wirtschaftskrise von 2009 verzeichnete Armenien eine Schrumpfung seines Bruttoinlandsprodukts (BIP) um mehr als 14 Prozent und damit die stärkste Wirtschaftskontraktion im Südkaukasus. Zwar erholte es sich

davon und wies 2012 eine Wachstumsrate von sieben Prozent auf, doch die gegenwärtige Wirtschaftslage spricht nicht dafür, dass diese Entwicklung von Dauer sein wird. Und selbst in der Phase wirtschaftlichen Wiederaufschwungs gaben laut einer Gallup-Umfrage von 2012 noch 40 Prozent der Befragten an, sie seien bereit auszuwandern, was nicht zuletzt durch die Präsenz armenischer Diaspora-Gemeinden in weiten Teilen der Welt motiviert und erleichtert wird. In den letzten fünf Jahren allerdings zogen 80 Prozent der armenischen Arbeitsmigranten nach Russland. So wie in anderen GUS-Staaten mit schwacher Wirtschaft wuchs damit die Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt im Kernland der Eurasischen Wirtschaftsunion.

Schon zuvor war die wirtschaftliche Abhängigkeit von Russland sehr hoch. Das Land, mit dem Armenien als einziger Staat im Südkaukasus keine gemeinsame Grenze hat, ist nach der EU der wichtigste Handelspartner. Ein großer Teil der Auslandsinvestitionen kommt aus Russland, im Jahre 2013 waren es mehr als 40 Prozent. Russische Firmen beherrschen den Energiesektor, die Telekommunikation, den Bergbau und andere strategische Wirtschaftsbereiche des Landes. Seit Armeniens Entscheidung, Putins eurasischem Integrationsprojekt beizutreten, hat sich die Wirtschaftslage in Russland selbst verschlechtert – mit Ausstrahlung auf sein »nahes Ausland«. Wie einige andere Staaten in der Nachbarschaft Russlands musste auch Armenien eine deutliche Abwertung seiner Nationalwährung verkraften und zudem den erwähnten Rückgang der Überweisungen durch armenische Arbeitsmigranten aus Russland. Diese Zuwendungen machten 2013 mehr als neun Prozent des armenischen BIP aus, die Überweisungen aus dem Ausland insgesamt 21 Prozent. Die sich verschlechternde Wirtschaftslage lässt Unmut und Opposition gegen die amtierende Exekutive wachsen und wirft die Frage auf, was die Entscheidung des Präsidenten für die eurasische Ausrichtung bislang gebracht hat. Auch langfristig kommen Russland und die

Eurasische Wirtschaftsunion kaum als Modernisierungsmotor in Frage, mit dem sich Armeniens strukturelle Probleme beheben ließen.

Fragwürdiger Sicherheitsgewinn

Präsident Sargsjan begründete seine Entscheidung vom September 2013 in erster Linie mit sicherheitspolitischen Argumenten. Eins davon ist die schon zuvor bestehende Partnerschaft mit den drei Mitgliedern der Zollunion im Rahmen der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit, an der Armenien als einziges Land im Südkaukasus teilnimmt. Für Armenien fällt die »strategische Partnerschaft« mit Moskau vor allem im Umfeld des ungelösten Karabach-Konflikts ins Gewicht. Von Entspannung kann in diesem Kontext keine Rede sein. 2014 nahmen Gewaltzwischenfälle an der Waffenstillstandslinie und entlang der geschlossenen Staatsgrenze zu Aserbaidschan eher zu und gingen über die gewöhnlichen Scharmützel zwischen Scharfschützen auf beiden Seiten der »Line of Contact« hinaus. Der Abschuss eines armenischen Hubschraubers im November 2014 war der erste Zwischenfall im Luftraum über der Waffenstillstandslinie von 1994.

Die militärische Rhetorik wird auf beiden Seiten schärfer, vor allem aber in Aserbaidschan. Im Zusammenhang mit dem Karabach-Konflikt wurden die Militärausgaben in den letzten zehn Jahren drastisch erhöht – wiederum vor allem in Aserbaidschan, aber auch in Armenien und in Berg-Karabach selbst. Der aserbaidchanische Finanzminister kündigte im November 2014 an, das Militärbudget seines Landes, das seit 2004 um gut das Zwanzigfache gewachsen ist, für 2015 nochmals um 27 Prozent zu steigern. Der aserbaidchanische Militäretat übertrifft dann mit mehr als vier Milliarden US-Dollar den Gesamthaushalt Armeniens um 50 Prozent. Im Rüstungswettlauf wächst damit der Abstand zwischen den Konfliktparteien zu Ungunsten Armeniens, obwohl das Land nach Israel und Singapur weltweit

zu den drei Staaten gehört, die der Global Militarization Index 2014 im Verhältnis zu Bevölkerungs- und Wirtschaftsgröße als am stärksten »militarisiert« ausweist.

Russland tritt einerseits als Hauptmediator in der im Karabach-Konflikt vermittelnden OSZE-Gruppe (Minsker Gruppe, seit 1992) auf und hat nach dem Krieg mit Georgien vom August 2008 eine friedenspolitische diplomatische Initiative gegenüber Armenien und Aserbaidschan gestartet. Zugleich ist es aber auch Hauptwaffenlieferant der beiden Konfliktparteien. Mit Armenien steht Russland in engen sicherheitspolitischen Beziehungen und liefert Militärgüter zu Vorzugspreisen oder kostenfrei. Dem weitaus reicheren Aserbaidschan verkauft es Waffen zu Weltmarktpreisen, so 2013 im Wert von 700 Millionen bis zu einer Milliarde US-Dollar. Inzwischen bezieht Aserbaidschan 85 Prozent seiner Waffen aus Russland. In russischen Kommentaren dazu heißt es, die militärische Balance zwischen den Kontrahenten müsse gewahrt bleiben. Armenien ist von diesem Verhalten seines »Sicherheitspartners« irritiert, lässt es ihn in der Stadt Gjumri doch eine der größten russischen Militärbasen (für 3000 bis 5000 Soldaten) im GUS-Raum unterhalten. In Aserbaidschan wiederum wird Russland trotz der Waffenlieferungen als Partei-gänger Armeniens verortet. Der Schlüssel zur Lösung des Karabach-Konflikts liege in Moskau, so die Einschätzung aus Baku. Russland müsse seinen Einfluss auf Armenien nutzen, um einen Abzug armenischer Truppen zumindest aus den sieben Provinzen in der Umgebung Berg-Karabachs zu erwirken. Der EU wirft die aserbaidchanische Seite vor, sich in diesem Konflikt – anders als im Falle Georgiens, Moldovas und der Ukraine – nicht entschieden genug für die territoriale Integrität Aserbaidschans einzusetzen.

Die Sicherheitspartnerschaft Armeniens mit Russland wurde von einem spektakulären Mordfall überschattet, der die traditionell prorussische Einstellung der armenischen Bevölkerung belastete. Am 12. Januar 2015 ermordete ein russischer Soldat in Gjumri sechs Personen einer armenischen

Familie. An die Bluttat schloss sich eine Auseinandersetzung darüber an, ob dieser Fall vor einem russischen Militärgericht oder einem armenischen Gericht zu verhandeln sei. In Gjumri und Jerewan kam es zu Demonstrationen mit Parolen wie »Wir sind die Herren in unserem Land«.

Armenien in den russisch-türkischen Beziehungen

Russland muss seine »strategische Partnerschaft« mit Armenien in Einklang mit seinem Verhältnis zur Türkei und zu Aserbaidschan bringen. Insbesondere seine Beziehungen zur Türkei wurden in den letzten zwei Jahrzehnten auf politischer, wirtschaftlicher, kultureller und touristischer Ebene intensiviert. Theoretisch wäre Russland damit ein relevanter Akteur für externe Bemühungen um Entspannung in den historisch belasteten türkisch-armenischen Beziehungen. Hatte Russland in vorsowjetischer Zeit ein Dutzend Kriege mit der osmanischen Türkei geführt, ist der Schwarzmeer-Nachbar in der nachsowjetischen Periode zu einem wichtigen Handelspartner geworden. Dabei ragt vor allem eine Energiepartnerschaft hervor, die sich im neuen Projekt »Turkish Stream« manifestiert. Anstelle des größeren, nach Europa zielenden, aber 2014 aufgegebenen »South Stream«-Projekts sollen nun durch eine Unterwasser-Pipeline jährlich bis zu 63 Milliarden Kubikmeter Erdgas in die Türkei geleitet werden, die damit zum Energieknotenpunkt im Schwarzmeer-Raum wird. Über die pragmatischen Wirtschaftsbeziehungen hinaus gibt es auch ideologische und geopolitische Gemeinsamkeiten. Dazu zählen eine religiös untermauerte Kritik an »westlichen Pseudowerten« und eine mit »Reichsnostalgie« aufgeladene Geschichtspolitik. Beschwor Putin 2014 die »russische Welt« wie nie zuvor, zog sein türkischer Amtskollege Erdoğan die Wiedereinführung der osmanischen Reichssprache an türkischen Schulen in Erwägung.

Wie die internationale Politik gegenüber der Türkei insgesamt wurde auch der russische Balanceakt zwischen Ankara und Jere-

wan im April 2015 durch das Gedenken an die vor hundert Jahren an Armeniern im ausgehenden Osmanischen Reich begangene Massenvernichtung herausgefordert. Bei seinem Besuch der Gedenkstätte in Jerewan bezog Präsident Putin Stellung wie andere Politiker weltweit auch und scheute sich nicht, den Begriff Genozid zu benutzen. Er rief damit wütende Kommentare aus Ankara hervor. Dabei war es bezeichnenderweise der türkische Energieminister, der sich bei dieser Reaktion um diplomatische Schadensbegrenzung bemühte: Putins Kommentare zu 1915 dürften nicht zu einem Umdenken in Sachen »Turkish Stream« führen.

Ausblick

Der Regierung in Jerewan ist daran gelegen, den Beitritt zur Eurasischen Wirtschaftsunion nicht als Abwendung von Europa erscheinen zu lassen. Deshalb hat sie Interesse angemeldet, den Assoziierungsprozess mit der EU auf politischer Ebene wieder aufzunehmen. Ein vertieftes und umfassendes Freihandelsabkommen (DCFTA) wäre allerdings nicht möglich, da es mit der Mitgliedschaft in der Eurasischen Wirtschaftsunion kaum vereinbar ist. Dennoch will die EU Armenien auch weiterhin unterstützen, so mit 170 Millionen Euro für ein Reformpaket, bei dem der Justizsektor im Mittelpunkt steht, und mit 77,5 Millionen Euro für Reformmaßnahmen in der Landwirtschaft und im öffentlichen Dienst.

Laut Äußerungen von EU-Repräsentanten und der lettischen Präsidentschaft des EU-Ministerrates für das erste Halbjahr 2015 soll der Gipfel in Riga dazu anregen, für die Entwicklung der Östlichen Partnerschaft die spezifischen außen-, sicherheits- und handelspolitischen Herausforderungen, Präferenzen und Zwänge jedes einzelnen Partnerstaates stärker als bisher zu berücksichtigen. Der Umgang mit Armenien in diesem Punkt wäre ein Beispiel für die Befolgung des Differenzierungsgebots und für den Verzicht auf ein kategorisches Entweder-oder.

© 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