

Zentralasien und die Eurasische Wirtschaftsunion: Zustimmung trotz Krise

Warum die Bevölkerung noch hinter dem Integrationsprojekt steht

Sebastian Schiek

Ein so weitreichendes Projekt wie die Eurasische Wirtschaftsunion (EWU) kann sich selbst in autoritären Staaten nicht ohne breite Zustimmung in der Bevölkerung entwickeln. Um diese Unterstützung zu mobilisieren und nationalistischen Tendenzen vorzubeugen, haben die Regierungen ausgiebig für das Projekt geworben und Hoffnungen geweckt. Aktuelle Meinungsumfragen ergeben vor allem in Kasachstan (80 Prozent) und Kirgistan (86 Prozent) ausgesprochen hohe Zustimmungswerte. Das ist erstaunlich, weil das erste Jahr der EWU in den Augen vieler Beobachter ein Fehlstart war. Der postsowjetische Raum leidet derzeit an einer tiefgreifenden Wirtschaftskrise, deren Ursachen freilich nicht in der EWU liegen. Statt die Krise abzumildern, brachte die Integration mit Russland aber weitere Probleme mit sich, insbesondere für Kasachstan. Die Wirtschaftsunion verspricht zudem keinen kurzfristigen Ausweg aus der Misere. Kritik kommt auch von Experten und Politikern aus den EWU-Mitgliedstaaten. Warum aber steht die Bevölkerung dennoch offenbar fast vorbehaltlos hinter dem Integrationsprojekt?

Die Umfrageergebnisse wurden im Rahmen des »Integrationsbarometers« ermittelt, das die Eurasische Entwicklungsbank (EABR) seit 2012 jährlich herausgibt. Die aktuelle Umfrage vom Oktober 2015 ist die erste Untersuchung, nachdem die Zollunion und die eurasische Wirtschaftsgemeinschaft am 1. Januar 2015 in der neu gegründeten EWU aufgegangen sind.

Angesichts einer Zustimmung von über 80 Prozent drängt sich zunächst der Verdacht auf, dass die Daten manipuliert wurden. Schließlich ist die EABR Eigentum

zweier autoritär regierter Staaten, nämlich Russlands und Kasachstans. Gegen eine politische Einflussnahme sprechen allerdings weitere Resultate des Integrationsbarometers. So fiel die Unterstützung in Armenien und Belarus deutlich geringer aus und noch 2014 hatten nur knapp 50 Prozent der Kirgisen den Beitritt ihres Landes zur EWU befürwortet. Die EABR publiziert also auch Daten, die das Integrationsprojekt nicht nur in einem günstigen Licht erscheinen lassen. Deshalb sollten die Ergebnisse ernst genommen werden.

Eine breite Unterstützung für die eurasiatische Integration erscheint auch prinzipiell plausibel. Aus Sicht der zentralasiatischen Staaten bedeutet diese vor allem eine Integration mit Russland, das die Wirtschaftsunion ökonomisch dominiert und ohnehin ein enger und vertrauter Partner ist. Russland genießt in vielerlei Hinsicht grundsätzliche Legitimität bei den Einwohnern Kasachstans und Kirgistans. In Kirgistan beispielsweise, so eine andere Umfrage, setzen 90 Prozent der Bevölkerung großes Vertrauen in Wladimir Putin, aber nur 60 Prozent in ihren eigenen Präsidenten. Bei der Frage, auf welches Land man sich in schwierigen Zeiten verlassen könne, liegt Russland auf Rang eins, mit Werten von über 80 Prozent. Gerade bei der älteren Bevölkerung dürfte zudem »Sowjetnostalgie« ein Grund für die Zustimmung zur Wirtschaftsunion sein.

Die große Sympathie für den ehemaligen Hegemon allein erklärt aber noch nicht die enorme Unterstützung für die EWU in Kasachstan und Kirgistan. Der Schlüssel zum Verständnis dafür muss anderswo gesucht werden. Im Falle Kirgistans spielten ökonomische Faktoren eine Rolle, aber noch wichtiger ist, wie der Diskurs über die EWU in beiden Ländern gesteuert wurde.

Materielle Folgen eurasischer Integration in Kasachstan und Kirgistan

In Kirgistan lässt sich die hohe Zustimmung teilweise mit dem materiellen Nutzen für das Land erklären. Für Kasachstan gilt dies jedoch nicht. Das liegt daran, dass die beiden Länder sehr unterschiedlich von der Integration profitieren, weil sie nicht dieselben Voraussetzungen haben. Kirgistan ist weitestgehend von Russland abhängig. Der kleinen Volkswirtschaft mit ihren 5,8 Millionen Einwohnern und einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 1269 US-Dollar (2014) fehlt es in erster Linie an Investitionskapital. Mit dem Beitritt zur EWU war die Zusage beträchtlicher Finanzhilfen verbunden. Allein Russland stellte knapp zwei Milliarden US-Dollar in Aussicht und

schuf eine russisch-kirgisische Investitionsgesellschaft. Auch Kasachstan versprach dem kleinen Nachbarn 170 Millionen US-Dollar. Ein weiteres großes Plus der EWU-Mitgliedschaft ist der einfachere Zugang zum russischen Arbeitsmarkt. Schon vor dem Beitritt trugen die kirgisischen Arbeitsmigranten in Russland mehr als 30 Prozent zum Bruttoinlandsprodukt Kirgistans bei. Die Personenfreizügigkeit infolge des EWU-Beitritts erleichterte die Arbeitsmigration unmittelbar, ein Vorteil, der allerdings durch die schlechte Arbeitsmarktsituation in Russland teilweise konterkariert wurde.

Die Neumitgliedschaft in der EWU brachte der kleinen Volkswirtschaft aber auch spürbare Nachteile: Wegen seiner relativ günstigen Zölle hat Kirgistan bislang viele Waren aus China importiert und weiterverkauft. Als die Zölle für chinesische Importe aufgrund des Beitritts stiegen, verlor Kirgistan diesen Vorteil ohne nennenswerten Ausgleich. Zwar ist der Zugang zu den Märkten anderer Mitgliedstaaten nun wesentlich einfacher, doch können sich kirgisische Waren in der Konkurrenz mit Produkten aus Kasachstan oder Russland oft nicht behaupten.

Kasachstan dagegen mit seinen 17,2 Millionen Einwohnern und einem BIP von 12 276 US-Dollar (2014) ist kein Entwicklungsland wie Kirgistan. Die wirtschaftliche Motivation für einen EWU-Beitritt lag vor allem in einem intensivierten und vereinfachten Handel mit Russland und den anderen Mitgliedstaaten der Wirtschaftsunion. Schon im Jahre 2015 aber erwies sich die Kooperation mit Russland als Verlustgeschäft für Kasachstan. Aufgrund der Wirtschaftskrise brach der Handel ein und obendrein litt die kasachische Volkswirtschaft unter einer unangekündigten Rubelabwertung des Nachbarn. Der für Kasachstan wichtige Handel mit der Türkei und der Ukraine, dessen Routen hauptsächlich über russisches Territorium verlaufen, wurde durch die russischen Sanktionen gegen die beiden Länder stark behindert (siehe SWP-Aktuell 2/2016). Die wirtschaftlichen Spannungen zwischen Russland und Kasachstan

fanden ihren Ausdruck auch in kurzfristigen Handelsembargos. Die gab es zwar früher schon, aber nicht so häufig in so kurzer Zeit. Allein zwischen Januar und Oktober 2015 zählte die kasachische Handelskammer elf Embargos und manche Beobachter sprachen gar von einem Handelskrieg.

Die materiellen Folgen der EWU für die beiden Länder erklären also die hohe Zustimmung in Kasachstan gar nicht und in Kirgistan nur zum Teil. Erhellender ist ein Blick auf die Art und Weise, wie in den beiden Staaten der Diskurs über die Eurasische Wirtschaftsunion beeinflusst wurde.

Experten- und Politikdiskurs

In Kasachstan wird unter Experten kritisch über die EWU diskutiert. Darüber wird in den Massenmedien jedoch nicht berichtet. Anders als in der offiziellen Lesart richtet sich die Expertenkritik offen gegen das Verhalten Russlands. Das betrifft die Rubelabwertung, aber mehr noch Russlands Geopolitik und deren Folgen, nämlich die Sanktionen *gegen* und *durch* Russland, die Kasachstans Handel sowie seine Außen- und Außenwirtschaftspolitik erheblich unter Druck setzen.

Das Regime kontrolliert zwar einerseits die Berichterstattung, sucht aber andererseits die Nähe zu den Kritikern. So fand im Dezember 2015 eine Konferenz am Kasachstanischen Institut für Strategische Studien (KISI) in Astana statt, das direkt der Präsidentschaftsverwaltung zugeordnet ist.

Präsident Nasarbajew gilt mitunter als Zugpferd der eurasischen Integration. Abseits der Öffentlichkeit äußert aber auch er sich kritisch zum bis dato eher bescheidenen Nutzen und geht auf Distanz zu Russland. Auf einer Ministerratssitzung drohte er indirekt, die Grenzen zu schließen, nachdem die Abwertung des Rubel starke Absatzverluste in Kasachstan verursacht hatte. Nur zwei Tage vor der Rede des russischen Ministerpräsidenten Medwedew auf der Münchner Sicherheitskonferenz hatte Nasarbajew am 11. Februar 2016

vor dem EWU-Wirtschaftsrat gesprochen. Während der russische Premier den Graben zwischen Russland und »dem Westen« noch weiter wachsen sah, forderte Nasarbajew pragmatisch eine verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen EWU und Europäischer Union. Ähnlich agierte Nasarbajew im Hinblick auf die Türkei: In der Hochphase des Konflikts mit Russland empfing er Staatspräsident Erdoğan und warb für sein Land als das Tor für die Türkei in die EWU.

Ein weiteres kritisches Forum in Kasachstan ist die nationale Handelskammer, die mit den Folgen russischer Sanktionen und der Ineffektivität staatlicher Institutionen zu kämpfen hat. Zudem bemängeln Vertreter der Handelskammer, dass wichtige Details des EWU-Reglements überwiegend in Moskau entwickelt werden und die Interessen nicht-russischer Wirtschaftsakteure außen vor bleiben.

Im demokratischeren Kirgistan hingegen ist die Trennung zwischen Expertendiskurs und Massenmedien weniger ausgeprägt. Vor allem wenden sich die Diskutanten nicht gegen Russland, sondern üben sich zuvorderst in Selbstkritik. Statt auf den nicht mehr rentablen Handel mit chinesischen Produkten zu setzen, müsse die einheimische Wirtschaft stärker selbst produzieren. Experten befürchten, dass die strukturschwache Wirtschaft zu diesem Wandel nicht bereit ist. Kirgisische Erzeugnisse haben es zudem schwer, sich gegen die neue Konkurrenz durchzusetzen. Unmittelbar nach dem Beitritt zur EWU wurde zum Beispiel das einheimische Mehl vom günstigeren aus Kasachstan verdrängt.

Die Kritik in Kirgistan gilt ferner der eigenen Regierung und deren schwacher Verhandlungsposition. So konnte Kasachstan Ausnahmeregelungen für Importzölle im Rahmen der Welthandelsorganisation aushandeln, Kirgistan aber nicht. Umständliche Verwaltungsprozeduren, Überregulierung und das Fehlen von Krediten erschwerten die wirtschaftliche Lage von Unternehmen, heißt es. Wie in Kasachstan beklagen

die Wirtschaftsvertreter, dass sie kaum Mitsprache bei der Regelsetzung haben.

Die politische Legitimierung der EWU

Kritik an der EWU und an Russland wird vor allem in speziellen Printmedien geübt und kommt in den staatlich kontrollierten Fernsehprogrammen nicht vor. Genau diese aber sind es, die der weitaus größte Teil der Bevölkerung überwiegend konsumiert. Das gilt auch für das russische Fernsehen, das einen hohen Verbreitungsgrad hat. In der kirgisischen Ausgabe des kremlnahen russischen Nachrichtenportals Sputnik News beispielsweise wurden die Vorzüge eines EWU-Beitritts gepriesen, etwa vorgeblich garantierte Zolleinnahmen aus der EWU-Gemeinschaftskasse oder die Vorteile günstiger Importprodukte aus dem EWU-Raum für die heimische Wirtschaft. Mögliche negative Konsequenzen spielten hingegen keine Rolle.

Die Regierungen in Kasachstan und Kirgistan wie auch in Russland wiederum versuchten die EWU in ein gutes Licht zu rücken, indem sie vor allem deren hohes internationales Ansehen hervorhoben. Als Begründung diente die angeblich große Anzahl von Drittstaaten, die eine Kooperation oder gar ein Freihandelsabkommen mit der EWU anstreben, darunter Indien, Vietnam oder der Iran.

In Kirgistan bezeichneten Experten und politische Akteure den EWU-Beitritt und dabei vor allem die Anbindung an Russland immer wieder als unumgänglich. Nur so könne eine Vereinnahmung durch China abgewehrt werden. Angesichts der vielen Ressentiments in der Bevölkerung gegen China dürfte dieses Argument auf fruchtbaren Boden fallen.

In Kasachstan ist die Diskrepanz zwischen dem Expertendiskurs und der Fernsehberichterstattung besonders groß. Die Expertenkritik wird ebenso wenig erwähnt wie Nasarbajews Distanzierungstaktik gegenüber Russland oder der russisch-kasachische Handelskonflikt. Hatte die

Politik lange offensiv für die EWU geworben, hüllt sie sich neuerdings in Schweigen. In seiner Jahresansprache an die Bevölkerung im November 2015 erwähnte Nasarbajew sein einstiges Prestigeobjekt nur am Rande.

Das liegt einerseits an der allgemeinen Wirtschaftskrise, die derzeit drängender ist und für die weder die EWU noch Russland effektive Lösungen anzubieten haben. Andererseits scheint die Regierung aber Angst davor zu haben, dass sich eine russlandkritische Stimmung auch in der Bevölkerung verbreitet. Mehrere Aktivisten, welche die engen Beziehungen zu Russland kritisierten, wurden in der jüngeren Vergangenheit zu Gefängnisstrafen verurteilt.

Fazit und Ausblick

Die Regierungen in Kasachstan und Kirgistan halten aus unterschiedlichen Gründen an der Integration mit Russland fest. Eine anhaltende Zustimmung der Bevölkerung zu diesem Projekt ist aber nicht garantiert. Falls sich die wirtschaftliche Situation weiter verschlechtert und Russland auch künftig geopolitische Aktivitäten zu Lasten der EWU-Partner unternimmt, kann der russlandkritische Diskurs eines Tages auf die Bevölkerungen überspringen. Welche Folgen dies für die Integration mit und die Beziehungen zu Russland hätte, ist ungewiss.

Die EWU ist auch als Hoffnungsprojekt und mit einem Zukunftsversprechen gestartet, nämlich Wachstum und Wohlstand in der Region zu schaffen. Sollte dieses Versprechen auch weiterhin nicht eingelöst werden, wird die Zuversicht in der Bevölkerung Frustration weichen, was auf die Dauer die Stabilität in der Region beeinträchtigen könnte. Europa und andere externe Akteure, etwa China mit seiner Seidenstraßeninitiative, sollten hier nicht nur materiellen Einsatz zeigen, sondern sich auch an einer Diskussion über Lösungen beteiligen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die 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