

Atempause für Lukaschenka

Russische Kredite für Belarus lösen kurzfristig Devisenprobleme, vertiefen aber die Abhängigkeit von Moskau

Janis Kluge

Am Abend des 3. April 2017 verkündeten die Präsidenten Putin und Lukaschenka in Sankt Petersburg das Ende des belarussisch-russischen Energiestreits. Zentrales Ergebnis der vorangegangenen Verhandlungen ist offenbar, dass Minsk neue Kredite aus Moskau erhält. Lukaschenka bringt dies kurzfristig Erleichterung. Die schwierige Wirtschaftslage und soziale Proteste setzen das Regime in Belarus derzeit unter Druck. Doch auch nach der Einigung mit Russland bleiben die tiefer liegenden Probleme der belarussischen Wirtschaft ungelöst. Außenpolitisch bindet die zusätzliche Verschuldung das Land stärker an Moskau. Der Kreml könnte für seine Unterstützung künftig Zugeständnisse von Minsk einfordern, die den Interessen der EU zuwiderlaufen. Bisher versuchte Lukaschenka aber, sich von Moskau nicht vereinnahmen zu lassen. Der Dialog mit der EU bleibt für Minsk dabei ein bedeutendes Gegengewicht.

Den Verhandlungen in Sankt Petersburg war eine deutliche Verschlechterung der bilateralen Beziehungen vorausgegangen. Im Jahr 2016 zahlte Belarus für russisches Gas statt der vertraglich vereinbarten 132 Dollar nur 107 Dollar pro 1000 Kubikmeter. Lukaschenka argumentierte, Belarus habe das Recht auf eine Preissenkung, weil die Ölpreise gefallen seien. Aus Moskauer Sicht hingegen hatte sich ein Zahlungsrückstand von über 726 Millionen Dollar angehäuft. Als Reaktion drosselte Russland die Öllieferungen nach Belarus ab Herbst 2016 deutlich. Gleichzeitig verhinderte der von Moskau kontrollierte Eurasische Fonds für Stabilisierung und Entwicklung (EFSD) die Auszahlung einer Kredit-Tranche über

300 Millionen Dollar. Der Höhepunkt der Streitigkeiten war erreicht, als Lukaschenka zwei Gipfel boykottierte, die am 26. Dezember 2016 in Sankt Petersburg stattfanden – die Treffen der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) und der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit. Während des EAWU-Gipfels sollten die Staatsoberhäupter aller Mitgliedstaaten den neuen Zollkodex der Wirtschaftsunion unterzeichnen.

Fünf Stunden verhandelten Putin und Lukaschenka am 3. April in Sankt Petersburg, bevor sie in einer kurzen Pressekonferenz bekannt gaben, alle bilateralen Fragen seien geklärt. Die wichtigsten Inhalte der Einigung gelangten erst nach und nach an

die Öffentlichkeit. Am 13. April beglich Minsk den von Gazprom berechneten Zahlungsrückstand. Zudem unterschrieb Lukaschenka den Zollkodex der EAWU. Im Gegenzug wurden die russischen Öllieferungen von zuletzt 18 Millionen Tonnen im Jahr 2016 wieder auf das ursprünglich geplante Niveau von 24 Millionen Tonnen erhöht. Darüber hinaus erhält Minsk von Moskau einen neuen Kredit über eine Milliarde Dollar. Zusätzlich werden im Jahr 2017 fällige Rückzahlungen älterer Kredite an Moskau gestundet (etwa 750 Millionen Dollar). Zu guter Letzt ist in diesem Jahr auch die Auszahlung von zwei Kredit-Tranchen des EFSF zu erwarten (600 Millionen Dollar).

Die Lösung weiterer Streitpunkte ist allerdings noch unklar. So spitzte sich zuletzt ein schwelender Handelskonflikt um belarussische Lebensmittelexporte zu. Die russische Seite wirft den Exporteuren in Belarus vor, sanktionierte Waren aus der Ukraine und EU-Staaten mit gefälschten Herkunftsangaben nach Russland einzuführen. Moskau beschränkte den Marktzugang für einige Lieferanten aus Minsk und schuf die rechtliche Grundlage, um den Handel mit bestimmten Re-Exporten aus den anderen EAWU-Staaten in Russland vollständig zu verbieten. Darüber hinaus gab es Verstimmungen über neue belarussische Einreise-Regularien. Im Februar 2017 ermöglichte Belarus ohne Absprache mit Moskau die visafreie Einreise für Bürger aus 80 Staaten (darunter alle EU-Länder und die USA). Moskau beantwortete dies mit der – ebenfalls nicht abgestimmten – Einrichtung eines Grenzstreifens, der vom Inlandsgeheimdienst FSB überwacht wird.

Wirtschaftliche Bedrängnis

Durch die neuen Kreditzusagen gewinnt Lukaschenka in einer schwierigen wirtschaftlichen und innenpolitischen Lage etwas Zeit. Belarus ist in den vergangenen zwei Jahren in eine tiefe Rezession gerutscht. Das Bruttoinlandsprodukt schrumpfte 2015 um 3,9 Prozent, 2016 um 2,6 Prozent. Die

Wirtschaft des Landes leidet unter dem niedrigen Ölpreis, da auch die Margen in der Ölverarbeitung gefallen sind. Eingebrochene Absatzmärkte in Russland bereiten der belarussischen Industrie ebenfalls Schwierigkeiten.

Gleichzeitig bestehen erhebliche Stabilitätsrisiken, die über die bereits sichtbare Krise hinausgehen. Die Auslandsverschuldung von Belarus ist zuletzt stark gestiegen. Schrumpfende Energiesubventionen aus Russland wurden ab 2007 durch staatlich gesteuertes, kreditfinanziertes Wachstum kompensiert. Da der belarussische Rubel in den letzten Jahren deutlich abwertete, vergrößerten die Kredite in Fremdwährung die Schuldenlast des Landes relativ zum Bruttoinlandsprodukt um ein Vielfaches (ohne die nun zugesagten Kredite aus Russland: 78,6 Prozent). Angesichts weiterhin niedriger Deviseneinnahmen aus dem Export und geringer eigener Devisenreserven (5 Milliarden Dollar) wird Belarus schon bald wieder unter Druck geraten, Anschlussfinanzierungen für auslaufende Kredite zu finden.

Zusätzliche Risiken ergeben sich aus der Verschlechterung der Portfolios belarussischer Staatsbanken, in denen sich umfangreiche notleidende Kredite anderer Staatskonzerne finden. Die belarussische Regierung versuchte bisher, Insolvenzen zu verhindern, da diese schwerwiegende soziale Folgen hätten. Zugleich ist die Krise für die Bevölkerung schon deutlich zu spüren. Die verfügbaren Einkommen sind seit 2015 um 13 Prozent gefallen, und Lukaschenkas Wohlstandsversprechen vom 500-Dollar-Durchschnittslohn rückte in weite Ferne (aktuell 378 Dollar). Der alte »Gesellschaftsvertrag«, nach dem das Regime durch wirtschaftliche Sicherheit für fehlende politische Mitbestimmung entschädigt, löst sich zunehmend auf.

Die Unzufriedenheit mit Lukaschenkas Wirtschaftspolitik ist zuletzt auch auf der Straße sichtbar geworden. Seit dem 17. Februar fanden in vielen belarussischen Städten Demonstrationen statt. Diese Proteste zeigen, dass ein wachsender Teil der Bevöl-

kerung die Verantwortung für die Krise bei Lukaschenkas Regime sieht. Die Demonstrationen richten sich konkret gegen ein 2015 von Lukaschenka unterschriebenes »Dekret zur Vorbeugung sozialen Schmarotzertums«. Es verpflichtet Bürger, die im Jahr weniger als 183 Tage arbeiten und dabei nicht arbeitslos gemeldet sind, zur Zahlung einer Steuer in Höhe von umgerechnet 230 Euro jährlich. Ziel der Maßnahme ist es, die Schattenwirtschaft im Land zu bekämpfen und gleichzeitig die Schuld an der ökonomischen Krise den »Nichtstuern« zuzuschieben.

Das Regime reagiert mit zunehmender Härte auf die Kundgebungen. Während der letzten Protestwelle am 25. März wurden einige Hundert Demonstranten festgenommen. Damit weicht Lukaschenka von der Politik der vergangenen zwei Jahre ab, in denen Demonstranten eher mit Geldstrafen rechnen mussten. Anders als bei Niederschlagung der Proteste im Dezember 2010 wurden die meisten Festgenommenen allerdings nach wenigen Stunden freigelassen. Die Repressionen haben sich somit in den letzten Wochen verschärft, ohne aber das Niveau von 2010 zu erreichen. Damals hatte die EU mit Sanktionen auf das staatliche Vorgehen in Belarus geantwortet.

Russische Kredite und mögliche Konzessionen

Die Einigung mit Russland ist für Lukaschenka ein politischer Erfolg. Allerdings bleiben die grundlegenden Probleme der belarussischen Wirtschaft ungelöst. Gegenwärtig ist kaum vorstellbar, dass das Land seine Schulden vollständig zurückzahlen wird. Eine schwere Belastung bildet vor allem der Bau des Atomkraftwerks Astravets, das durch einen Kredit über 10 Milliarden Dollar aus Moskau finanziert (und von dem russischen Unternehmen Rosatom gebaut) wird. Ab 2021 muss Minsk allein für dieses Projekt 15 Jahresraten von je knapp einer Milliarde Dollar an Moskau überweisen. Belarus verhandelt auch mit dem IWF über neue Kredite. Nach der jüngsten

Einigung zwischen Putin und Lukaschenka ist eine neue Zusammenarbeit mit dem IWF, die schmerzhaftige Wirtschaftsreformen erfordern würde, allerdings unwahrscheinlich geworden.

Auch wenn die Einigung von Sankt Petersburg in Minsk Planungssicherheit für 2017 schafft, wird die Refinanzierung alter Kredite wohl schon 2018 wieder auf die Tagesordnung rücken. Es gibt eine Reihe möglicher Gegenleistungen, die Minsk dann für neue Hilfen aus Moskau anbieten könnte. Denkbar wäre, dass Lukaschenka der Übernahme von belarussischen Staatsunternehmen durch russische Investoren zustimmt. Bereits 2012 erreichte Moskau nach langem Tauziehen mit Minsk den Verkauf der belarussischen Beltransgaz an Gazprom – im Tausch gegen neue Kredite und günstigere Gaspreise. In den Folgejahren zeigte sich die russische Seite an weiteren großen Industrieunternehmen interessiert.

Angesichts der russischen Konfrontation mit dem Westen dürfte Moskau auch an außen- und sicherheitspolitischen Zugeständnissen gelegen sein. Konkret könnte Minsk der Einrichtung einer russischen Militärbasis im belarussischen Babrujsk zustimmen. Diese steht bereits seit 2015 auf Moskaus Wunschliste, allerdings widersetzte sich Lukaschenka bisher den russischen Plänen. Darüber hinaus erwartet Moskau von dem Präsidenten eine loyalere Haltung zur russischen Außenpolitik, etwa in der Ukraine-Krise oder mit Blick auf Syrien. Bisher hält Minsk aber auch hier an der Abgrenzung zu Russland fest. So blieb die belarussische Reaktion auf den amerikanischen Luftschlag in Syrien im April 2017 zurückhaltend.

Folgen der EAWU-Integration

Zusätzlich zur finanziellen Verschuldung bindet auch die EAWU-Integration Belarus stärker an Russland. Da die anderen Unionsmitglieder Kasachstan, Armenien und Kirgisistan im Außenhandel von Belarus keine Rolle spielen (zusammen ein Pro-

zent des belarussischen Außenhandels), bedeutet die EAWU aus Minsker Perspektive eine quasi-bilaterale Wirtschaftsintegration mit Russland (50,5 Prozent). Die ökonomischen Risiken dieser einseitigen Bindung wurden deutlich, als Russlands Wirtschaftskrise die Nachfrage nach vielen belarussischen Exporten – etwa im Fahrzeugbau – ab 2014 einbrechen ließ.

Darüber hinaus zeigt die noch junge Geschichte der EAWU, dass das Modell einer unpolitischen Wirtschaftsunion mit paritätischer Mitbestimmung durch die Mitglieder eine Fiktion ist. Zwar können die wichtigsten Gremien der EAWU nur im Konsens entscheiden. Moskau hat dennoch auf vielen Ebenen das Sagen. So ist der Beamtenstab der EAWU nach Bevölkerungsanteilen besetzt und damit zu 84 Prozent russisch. Außerdem kann Russland jedes Mitgliedsland bilateral unter großen Druck setzen.

Über die Zollunion könnte Russland die anderen Mitgliedstaaten in seine Politik der politisch motivierten Import-Embargos hineinziehen. Ein Beispiel dafür ist das Einfuhrverbot für Fleisch aus der Republik Moldau, mit dem Russland im Oktober 2014 auf die EU-Annäherung Chişinău reagierte. Obwohl Minsk dem russischen Importstopp zunächst kritisch gegenüberstand, wurde das Embargo nach Kontrollen von Beamten der Zollunion (dem Vorgänger der EAWU) auch auf Belarus ausgedehnt. Russland hat die eurasischen Institutionen ebenso genutzt, um im bilateralen Gasstreit mit Belarus den Druck auf Minsk zu erhöhen. So wurde die dritte Tranche des EFSD-Stabilisierungskredits, die eigentlich im Oktober 2016 ausgezahlt werden sollte, zurückgehalten.

Herausforderungen für die EU

Auch wenn die wirtschaftlichen Schwierigkeiten Lukaschenka künftig zu mehr Loyalität gegenüber Russland zwingen, wird Minsk weiter nach Möglichkeiten suchen, sich von Moskau abzugrenzen. Der Dialog mit der EU ist für Lukaschenka dabei ein bedeutendes Gegengewicht. Während ein

unabhängiges Belarus auch im europäischen Interesse ist, stellt sich für die EU allerdings die Frage, wie sie mit den zunehmenden Repressionen in dem Land umgehen soll. Das Europäische Parlament hat die jüngsten Verhaftungen in einer Resolution verurteilt. Einige Parlamentarier plädierten auch für neue Sanktionen.

Brüssel sollte diesen Schritt nicht vorzeitig gehen. Lukaschenkas Bemühen um ein besseres Verhältnis zur EU hatte zuletzt bewirkt, dass sich die Menschenrechtslage in Belarus leicht verbesserte. Neue Sanktionen könnten diese Fortschritte gefährden; sie sollten als letzte Konsequenz nur dann verhängt werden, wenn die Repressionen wieder das Niveau von Dezember 2010 erreichen. Die EU sollte zunächst die Unterstützung für zivilgesellschaftliche Akteure und unabhängige Medien in Belarus ausbauen sowie Austauschprogramme für Studierende und junge Berufstätige stärken.

Solange Belarus sich nicht auf eine umfassende Kooperation mit dem IWF einlässt, sind Kredite an Minsk nicht sinnvoll. Allerdings könnte die technische Zusammenarbeit ausgebaut werden. In diesem Rahmen wird immer wieder diskutiert, ob ein Dialog zwischen EU und EAWU – angesichts des belasteten Verhältnisses zu Russland – ein Weg ist, um zumindest die wirtschaftliche Kooperation mit der Region zu verbessern. Gerade für das EAWU-Mitglied Belarus wäre ein Abbau von Handelsbarrieren wichtig, weil das Land auch auf gute Wirtschaftsbeziehungen zu EU und Ukraine angewiesen ist. Auf technischer Ebene wäre daher ein Austausch zwischen EU und EAWU sinnvoll, um das Potential für eine Harmonisierung von Standards auszuloten und Handelsbarrieren zu senken. Allerdings sollte von den Institutionen der EAWU nicht erwartet werden, dass sie den russischen Einfluss in Belarus einhegen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
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