

Die Mitgliedschaft Kirgistans in der Eurasischen Wirtschaftsunion: Eine Vernunftfehe?

Peyrouse, Sebastien

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Peyrouse, S. (2015). Die Mitgliedschaft Kirgistans in der Eurasischen Wirtschaftsunion: Eine Vernunftfehe? *Zentralasien-Analysen*, 88, 2-5. <https://doi.org/10.31205/ZA.088.01>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die Mitgliedschaft Kirgistans in der Eurasischen Wirtschaftsunion: Eine Vernunftfehe?

Von Sebastien Peyrouse, Washington D. C.

Zusammenfassung

Die Mitgliedschaft Kirgistans in der Eurasischen Wirtschaftsunion (EEU) wird als wichtiger Schritt auf dem Weg zur Entwicklung des Landes präsentiert, da die Regierung derzeit nicht in der Lage ist, es wirtschaftlich und sozial wieder auf Kurs zu bringen. Allerdings vereint das Thema auch Experten und Teile der Bevölkerung, die den damit verbundenen ökonomischen und politischen Risiken kritisch gegenüberstehen: Sie befürchten Preissteigerungen bei Grundnahrungsmitteln und anderen Gütern des täglichen Bedarfs, den möglichen Verlust von Kirgistans Status als einer der wichtigsten Re-Exporteure von chinesischen Produkten und einen größeren Einfluss Russlands auf die inneren Angelegenheiten des Landes.

Am 23. Dezember 2014 unterzeichnete der kirgische Präsident Almasbek Atambajew ein Abkommen zur Mitgliedschaft in der Eurasischen Wirtschaftsunion (EEU), das im Mai 2015 in Kraft treten soll. Die Wahl dieser beiden Termine besitzt hohe Symbolkraft: Der erste erinnert – plus minus ein paar Tage – an die Entscheidung zur Auflösung der Sowjetunion, der zweite an den 70. Jahrestag der Beendigung des Zweiten Weltkriegs. Das Abkommen soll nicht nur als endgültiger Schlussstrich unter die dunklen Abschnitte des 20. Jahrhunderts verstanden werden, sondern auch als Beginn einer neuen Epoche der Entwicklung und des Friedens im eurasischen Raum. Für Kirgistan wird es als wichtiger Schritt in der Entwicklung des Landes präsentiert, da die Regierung derzeit nicht in der Lage ist, den Staat wirtschaftlich und sozial wieder auf Kurs zu bringen. Dieses Argument findet jedoch keine einhellige Zustimmung: Im Spannungsfeld zwischen Kirgistans Zukunft und einer politischen Instrumentalisierung der Mitgliedschaft vereint das Thema EEU Experten und Teile der Opposition wie auch der übrigen Bevölkerung, die den mit dieser Union verbundenen ökonomischen und politischen Risiken kritisch gegenüberstehen.

Die EEU – Rettung für Kirgistan?

Kirgistan war eine der ärmsten Republiken der ehemaligen Sowjetunion und ist bis heute sehr arm geblieben. Das BIP des Landes ist mit 7,2 Mrd. US-Dollar (Angaben der Weltbank) eines der niedrigsten in Zentralasien. Die Wirtschaft des kleinen Staates mit lediglich knapp 6 Mio. Einwohnern beruht im Wesentlichen auf der Goldgewinnung in der Kumtor-Mine (aktuell Gegenstand diverser politisch-rechtlicher Verwicklungen, die zu einer erheblichen Verlangsamung des Betriebes geführt haben), Rücküberweisungen (mehr als 500.000 Kirgisen verlassen jährlich das Land, um in Russland und Kasachstan zu arbeiten) und dem Import von Gütern aus China, die anschließend in andere Nach-

folgestaaten der Sowjetunion re-exportiert werden. Seit Erlangung seiner Unabhängigkeit hat Kirgistan mit spezifischen sozialen und wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen (Armut, Arbeitslosigkeit, nicht funktionierendes Bildungs- und Gesundheitssystem etc.). Dies hat im Zusammenwirken mit politischen Machtspielen und Korruption dazu geführt, dass regelmäßig soziale Unruhen auftreten. Bei dem gravierendsten Ereignis dieser Art 2010 im Fergana-Tal 2010 kamen mehrere hundert Menschen ums Leben.

Um diese schwierige Situation in den Griff zu bekommen, hat Kirgistan diverse multilaterale Integrationsprojekte unterstützt. Durch den Beitritt zur EEU erhält das Land Zugang zu deren integriertem Energiemarkt. Angesichts der Tatsache, dass es jedes Jahr aufs Neue Schwierigkeiten bei der Versorgung der Bevölkerung mit Gas und Strom gibt (eine der Hauptursachen für soziale Unruhen), ist dies ein wichtiger Bonus. Da das Land nicht in der Lage war, seine Gasschulden gegenüber seinem Hauptlieferanten Usbekistan zu begleichen, hat dieser seine Gaslieferungen bereits mehrere Male vorübergehend eingestellt. Kirgistans Entschluss, der EEU beizutreten, war höchstwahrscheinlich eine entscheidende Voraussetzung dafür, dass Moskau sich verpflichtet hat, die Gasversorgung des Landes sicherzustellen. Diese Verpflichtung läuft darauf hinaus, dass Russland die Kontrolle über den kirgisischen Gassektor zurückgewinnt. Gazprom kaufte 2014 KyrgyzGaz für den symbolischen Preis von 1 US-Dollar im Austausch gegen notwendige Investitionen in Höhe von 600 Mio. US-Dollar zur Modernisierung der gesamten Gas-Infrastruktur des Landes, die sich gegenwärtig in einem desolaten Zustand befindet.

Die EEU soll Migranten freies Reisen garantieren – ein lebenswichtiger Faktor für einen Staat, dessen BIP zu einem Anteil von 28 % aus Rücküberweisungen generiert wird. Tatsächlich ist der Umfang der Geldüberweisungen durch Migranten während der letzten mehr

als zehn Jahre stetig gewachsen (außer nach der Krise 2008). Und schließlich soll die EEU Kirgistan auch beträchtliche finanzielle Unterstützung sichern. Moskau hat Bischkek Finanzhilfen in Höhe von 1,2 Mrd. US-Dollar zugesagt (ein erheblicher Betrag für einen Staat, dessen Jahresbudget kaum mehr als 2 Mrd. US-Dollar beträgt), um die Kooperation im Industriesektor zu entwickeln (Näh- und Textilindustrie, verarbeitende Industrie, Bergbau und Metallurgie, Transport, Wohnungsbau, Entwicklung von Unternehmertum und Infrastruktur). Außerdem soll ein Sonderfonds mit einem Volumen von 500 Mio. US-Dollar geschaffen werden, dessen Funktion und Statuten jedoch erst noch festgelegt werden müssen. Weitere 200 Mio. US-Dollar werden bereitgestellt, damit Kirgistan die Bedingungen erfüllen kann, die an eine Mitgliedschaft in der EEU geknüpft sind. Darüber hinaus hat Kasachstan dem Land 170 Mio. US-Dollar zugesagt.

Oder eine Bedrohung für die Grundlagen der kirgisischen Wirtschaft?

Dieses rosige Bild, das von Atambajew und den beiden wichtigsten Vertretern der EEU, Wladimir Putin und dem kasachstanischen Präsidenten Nursultan Nasarbajew, propagiert wird, bietet Anlass zu Diskussionen. Diverse Experten heben die negativen wirtschaftlichen Effekte hervor, welche die Mitgliedschaft für Kirgistan haben dürfte. Da ist zunächst einmal der Anstieg der Importzölle, die mehrheitlich an das höhere Niveau der russischen Zölle angepasst werden. Dies wird zu Preissteigerungen bei Grundnahrungsmitteln und anderen Gütern des täglichen Bedarfs führen. Für ein Land, das eine beständige flächendeckende Grundversorgung seiner Bevölkerung nicht garantieren kann, dürfte dies ein echter Grund zur Sorge sein.

Für manche Ökonomen erwächst das weitaus größte Risiko aus dem möglichen Verlust von Kirgistans Status als einer der wichtigsten Re-Exporteure chinesischer Güter in die Länder der Region. Dieser wurde bereits durch die Unterzeichnung der Vereinbarung zur Zollunion durch Kasachstan im Januar 2010 unterminiert. Die neuen Importzölle für Güter aus Drittstaaten, die höher sind als die durch das aktuelle Zollsystem Kirgistans festgeschriebenen, könnten die chinesisch-kirgisischen Handelsbeziehungen gefährden. Hinzu kommt, dass durch eine Verstärkung der Grenzsicherung der illegale Handel zwischen China und Kirgistan zurückgehen dürfte. Durch die Versorgung des kirgisischen Marktes mit chinesischen Produkten, die zu weit geringeren Kosten als Waren aus Russland, der Türkei oder Iran zu haben sind, trug der Handel mit China dazu bei, die Inflation zu begrenzen. Kirgisischen Statistiken zufolge erreichte dieser Handel 2013 ein Volumen von 1,5 Mrd.

US-Dollar, wobei chinesische Quellen behaupten, er sei auf 5 Mrd. US-Dollar angewachsen. Die Diskrepanz wird durch die Tatsache erklärt, dass ein Großteil der Produkte nicht bei den kirgisischen Behörden verzollt wurde. Zudem hat seit 2000 der chinesisch-kirgisische Handel die Entstehung zahlreicher Märkte ermöglicht, darunter die Großhandelsmärkte Dordoi (in Bischkek) und Karasuu (nahe Osch, Anm. der Red.), wodurch Zehntausende Arbeitsplätze entstanden (2014 waren 60.000 Menschen direkt oder indirekt für den Dordoi beschäftigt). Ein signifikanter Rückgang dieses Handels, ob nun legal oder als Teil der Schattenwirtschaft, würde die Infrastruktur bedrohen, die mit diesem Warenaustausch verbunden ist, und die mögliche Schließung von Basaren würde die Arbeitslosenquote nach oben treiben.

Man hat verschiedene Lösungen ins Auge gefasst, um einen Rückgang des Handels mit China und die damit verbundenen Auswirkungen auf die kirgisische Gesellschaft zu verhindern. Laut Andrej Slepnew, Handelsminister der Eurasischen Wirtschaftsunion, verfügt Kirgistan über ein spezielles Regelwerk, das es dem Land ermöglicht, Importzölle auf differenzierte Weise anzuwenden und damit sicherzustellen, dass der Zustrom chinesischer Waren, die für den einheimischen Konsum notwendig sind, erhöht werden könnte. Zudem prüft Peking die Möglichkeit, chinesische Unternehmen in Kirgistan anzusiedeln und auf dem Territorium des Landes Produkte für den Export in den eurasischen Raum herzustellen. So könnte China Einfuhrzölle auf seine Produkte umgehen, da diese dann in der EEU hergestellt wären. Das Land hat bereits sein Interesse an der Kabelfabrik in Kaidinskij, der Zuckerfabrik in Belowod, dem Molkereibetrieb in Tokmok und der Werkzeugmaschinenfabrik in Kara-Balta bekundet. Obwohl diese Projekte vermutlich die weitere Ausbreitung China-feindlicher Tendenzen in nationalistisch gesinnten Kreisen der Bevölkerung und Teilen der Medien befeuern würden, könnte Kirgistan, dessen Investitionsmittel zur Umgestaltung der einheimischen Industrie begrenzt sind, tatsächlich von einem solchen Engagement profitieren. Fertigerzeugnisse machen bereits seit mehr als zehn Jahren einen Anteil von über 80 % an den chinesischen Exporten nach Zentralasien aus, während das Land von dort vor allem Rohstoffe importiert – ein Ungleichgewicht, das allen Staaten in der Region grundlegende Sorge bereitet. Solche Projekte würden dazu beitragen, die chinesisch-kirgisische Handelspolitik anders auszurichten – wenn auch nur in moderatem Umfang. Angesichts der gewaltigen in der Volksrepublik China vorhandenen Produktionskapazitäten dürfte der Umfang chinesischer Produktion auf zentralasiatischem Gebiet auch in Zukunft beschränkt bleiben, zumindest auf kurze Sicht.

Einige andere Volkswirtschaftler zeichnen ein positiveres oder zumindest differenzierteres Bild. Roman Mogilevsky (kirgistanischer Ökonom, Anm. der Redaktion) benennt verschiedene Elemente, die sich förderlich auf die kirgisische Wirtschaft auswirken könnten. Die Übernahme des Gemeinsamen Zolltarifs der EEU bedeutet eine substanzielle Erhöhung des Meistbegünstigungstarifs, der für Importe aus allen Nicht-EEU-Staaten und Nicht-GUS-Staaten gilt. Und die Staatsfinanzen werden von höheren Mehrwertsteuereinnahmen profitieren. Darüber hinaus könnten nicht nur die Landwirtschaft und Nahrungsmittelherstellung, sondern auch die Bekleidungsindustrie durch vereinfachten Zugang zu den Exportmärkten in Russland und Kasachstan einigen Auftrieb erhalten.

Politische und geopolitische Hintergründe

Offiziell ein ökonomisches Gebilde, stellt die EEU vor allem auch eine Sicherheitsgarantie dar, und zwar eine, die auf politischen wie wirtschaftlichen Prioritäten basiert. Angesichts der immer wiederkehrenden Spannungen mit Taschkent bietet die bessere Sicherung der Grenzen, die die Union mit sich bringen wird, eine zusätzliche Sicherheitsgarantie für einen Staat, der in regelmäßigen Abständen die Reaktionen seines Nachbarn und dessen politische und militärische Einmischung fürchtet. Die Mitgliedschaft Kirgistans in der EEU kommt daher einer inoffiziellen Zustimmung gleich, Moskau tiefgehend in die Sicherheitsfragen des Landes einzubeziehen.

Angesichts der Aussage Putins, dass der Zusammenbruch des Sowjetimperiums »die größte geopolitische Katastrophe des 20. Jahrhunderts« gewesen sei, sieht sich Moskau dem Verdacht ausgesetzt, eine neue Sowjetunion schaffen zu wollen und zu diesem Zweck Methoden anzuwenden, die die instabilsten Staaten der Region wie Kirgistan in sie hineinpressen. So etwa mit der Drohung, die offiziellen Quoten für Arbeitsmigranten in Russland zu senken – eine Maßnahme, die für einen Staat, in dem Rücküberweisungen eine tragende Säule der sozialen Stabilität sind, schwere Folgen haben würde. Die Hebel zur Einflussnahme, die der russischen Regierung zur Verfügung stehen, werden daher sowohl ökonomischer wie politischer Natur sein. Sie könnten dazu führen, dass sich Kirgistan größerem Druck ausgesetzt sähe, was die Wahl seines politischen Systems betrifft, denn Moskau hat sich, gemeinsam mit den Regimes anderer Staaten der Region, 2010 gegen die Etablierung eines parlamentarischen Systems in Bischkek ausgesprochen. In diesem Zusammenhang stellen sich also einige Fragen, doch: Welche Wahl hat Kirgistan angesichts des instabilen Zustands seiner Wirtschaft und der fundamentalen Bedrohung seiner Zukunft durch die bestehenden sozialen Probleme, außer der EEU beizutreten?

Auf wirtschaftlicher Ebene hat der exponentiell wachsende Einfluss Chinas in Kirgistan eine andauernde Debatte über die Notwendigkeit ausgelöst, eine bessere Balance zwischen den externen Kräften herzustellen, die die Wirtschaft des Landes bestimmen. Während der Westen sich auf breiter Front aus der Region zurückgezogen und nur wenig dorthin investiert hat, ist Russland zum wichtigsten externen Schlüsselfaktor avanciert, und das sowohl in volkswirtschaftlicher Hinsicht wie auch in Sicherheitsfragen. Wahrscheinlich hat Kirgistan in der Tat keine andere Wahl: Die Schwäche seiner Wirtschaft, die soziale Instabilität und die Risiken einer Destabilisierung und sozialer Unruhen gestatten es dem Land nicht, sich als souveräner politischer Akteur innerhalb Eurasiens zu entwickeln, wie es der Nachbar Usbekistan und auch Turkmenistan anstreben. Abgesehen davon dürfte sich der politische Einfluss Russlands auf Kirgistan verstärken und der Eintritt des Landes in die EEU nur die Fortsetzung des bereits vor Jahren begonnenen Prozesses der Institutionalisierung des russischen Würgegriffs sein. Was wirklich zur Debatte steht, ist allerdings nicht so sehr die Notwendigkeit oder die Art und Weise des Beitritts, sondern eher die Überlebensfähigkeit der EEU selbst, die sich zahlreichen Problemen in Fragen der Entscheidungsgewalt und wirtschaftlicher Regulierung gegenübersteht.

In diesem Kontext hitziger Debatten wird sich die EEU mit Sicherheit zum Wahlkampfthema entwickeln und damit zu einer Entscheidung über Kirgistans politische Zukunft. Die nächsten Parlamentswahlen werden im Herbst 2015 stattfinden, Wahlen auf lokaler Ebene stehen 2016 an und 2017 wird es Präsidentschaftswahlen geben. Erfolg oder Scheitern der Mitgliedschaft des Landes in der EEU werden zum Testfall für die Führung unter Atambajew werden. Die Opposition, insbesondere nationalistische Kreise, die den Verlust der nationalen Souveränität fürchten, werden künftiges Scheitern im wirtschaftlichen und sozialen Bereich ohne Zögern der Mitgliedschaft in der EEU anlasten, auch wenn sie selbst keine klare Alternative aufzeigen, wie die zahlreichen Probleme des Landes gelöst werden können. Tatsächlich ist die allgemein schwierige ökonomische und politische Lage Kirgistans noch auf eine Reihe anderer Faktoren zurückzuführen. Diese sind vor allem innenpolitischer Natur (politische und soziale Instabilität, Investitionsbedingungen, Korruption), aber auch externer Art (Auswirkungen der Ukraine-Krise, Sanktionen des Westens gegen Russland und vor allem die russische Wirtschaftskrise und die Abwertung des Rubels).

Aus dem Englischen von Katrin Harlaß

Informationen über den Autor und Lesetipps finden Sie auf der nächsten Seite.

Über den Autor:

Dr. Sebastien Peyrouse ist Forschungsprofessor beim Zentralasien-Programm des Institute for European, Russian and Eurasian Studies an der George Washington University, Washington D.C.. Zu seinen Spezialgebieten zählen die politischen Systeme Zentralasiens, soziale und religiöse Themen sowie die geopolitische Stellung Zentralasiens gegenüber China, Indien und Südasien.

Der vorliegende Artikel ist eine Übersetzung von »Kyrgyzstan's Membership in the Eurasian Economic Union: A Marriage of Convenience?«, der in Russian Analytical Digest Nr. 165 (17.3.2015), S. 10–12 <http://www.css.ethz.ch/publications/DetailansichtPubDB_EN?rec_id=3271> erschienen ist.

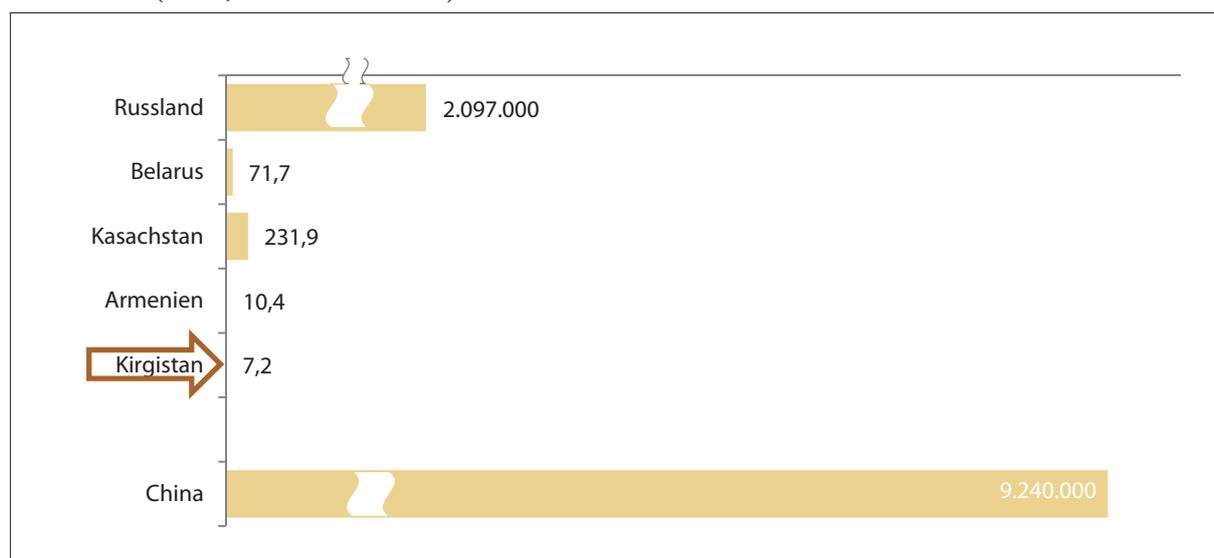
Lesetipps:

- Medet Tiulegenov, A certain path to an uncertain future: Kyrgyzstan's accession to the Customs Union/Eurasian Economic Union, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015, herunterzuladen von: <<https://www.fes.de/international/publikationen/kirgisien.php>>
- George Voloshin, Kyrgyzstan Draws Closer to Eurasian Union Amid Crisis in Russia, in: Jamestown Eurasia Daily Monitor (EDM) 12/5, 9.1.2015, = <http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=43386&tx_ttnews%5BbackPid%5D=786&no_cache=1#.VLjTcS5USko>
- Chris Rickleton, Central Asia: Can China's Silk Road Vision Coexist with a Eurasian Union?, in: Eurasianet.org, 12.11.2014, = <<http://www.eurasianet.org/node/70891>>

STATISTIK

Das BIP Kirgistans im Vergleich

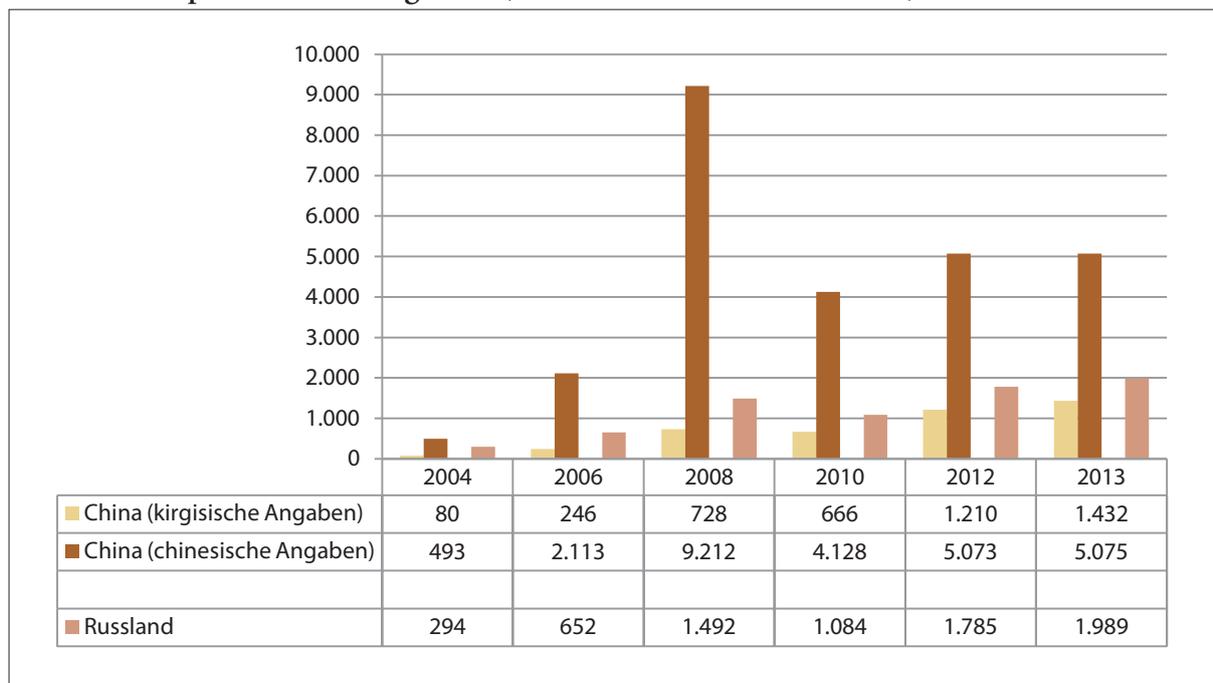
Grafik 1: BIP der Staaten der Eurasischen Wirtschaftsunion und Chinas im Vergleich (2013, Mrd. US-Dollar)



Quelle: <<http://data.worldbank.org/country>>

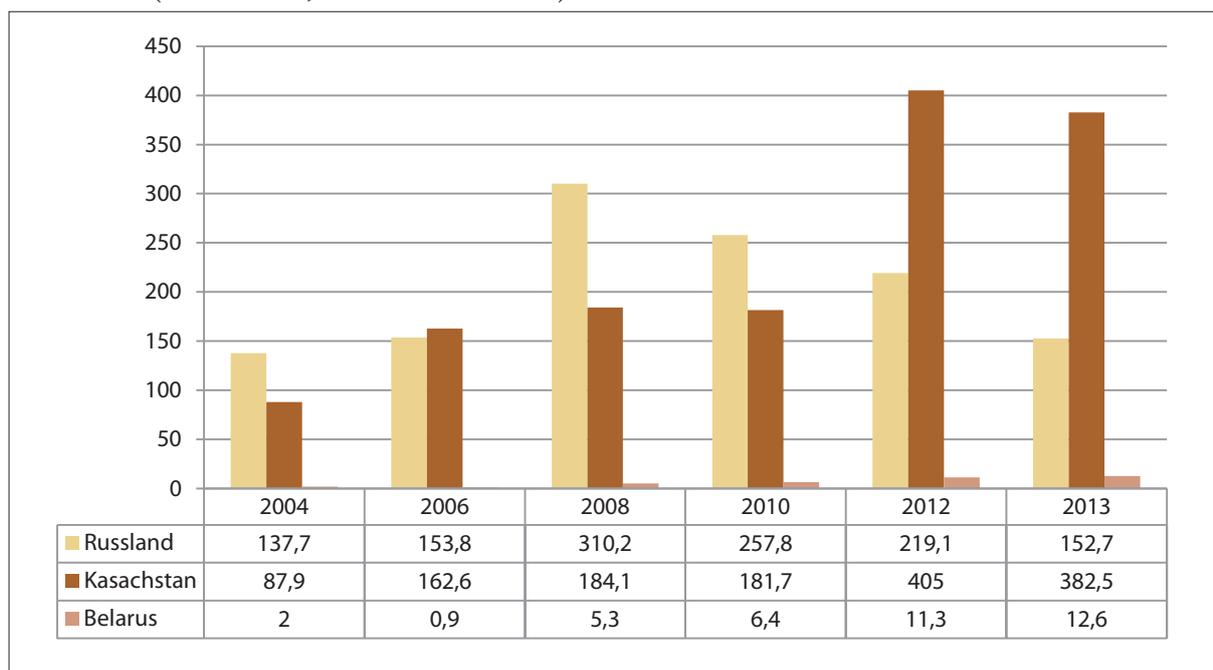
Import und Export Kirgistans

Grafik 1: Importvolumen Kirgistans (2004–2013, in Mio. US-Dollar)



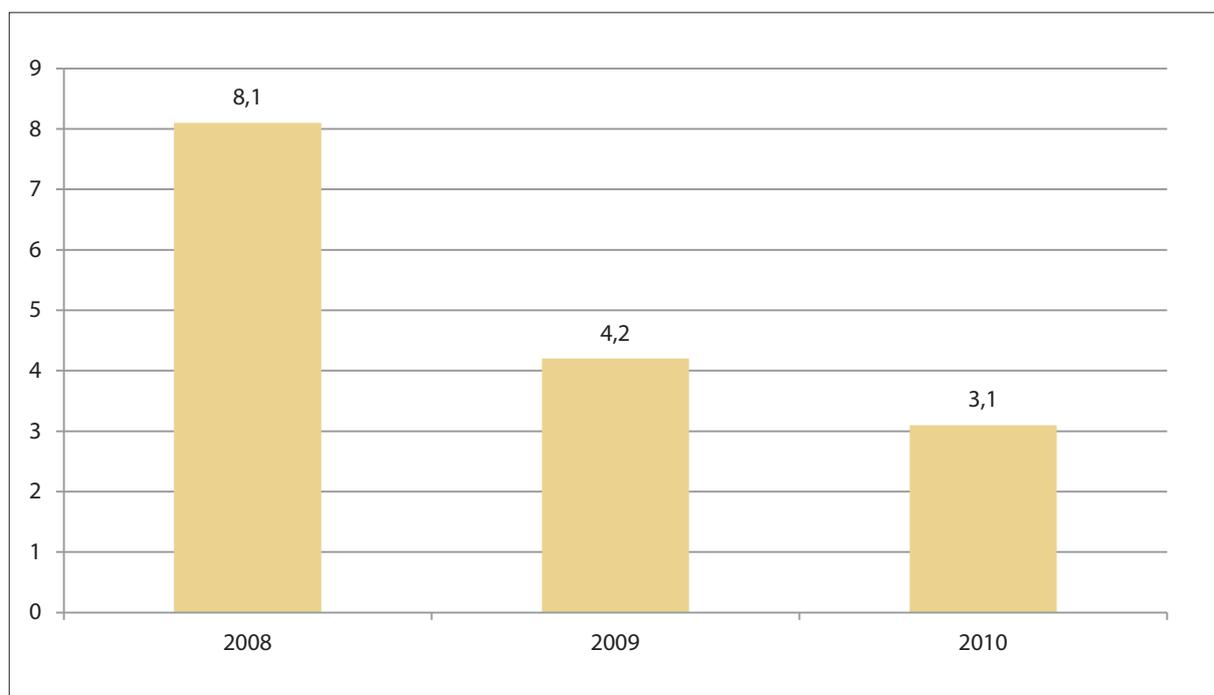
Quelle: UN Comtrade Database; <<http://comtrade.un.org/data/>>; National Bureau of Statistics of China; <<http://www.stats.gov.cn/english/Statisticaldata/AnnualData/>>

Grafik 2: Exportvolumen Kirgistans in die Länder der Eurasischen Wirtschaftsunion (2004–2013, in Mio. US-Dollar)



Quelle: UN Comtrade Database; <<http://comtrade.un.org/data/>>

Grafik 3: Volumen des Re-exports von »Bazaarwaren«* durch Kirgistan
(Schätzung, 2008–2010, in Mrd. US-Dollar)



* Gemeint sind Textilien, Stoffe, Schuhe, Haushalts- und Gebrauchsgüter.

Quelle: Vashakmadze, Kaminski und Mironova, 2011, zitiert nach Mogilevskii, Roman (2012): *Re-export Activities in Kyrgyzstan: Issues and Prospects*; <<http://www.ucentralasia.org/downloads/UCA-IPPA-WP-9-Reexport-Eng.pdf>>