

Belarus und die Zollunion – Eine Bestandsaufnahme

Belarus ist seit 2010 in einem ambitionierten Integrationsprozess mit Russland und Kasachstan involviert. Die Zollunion als dessen erster Schritt ist mittlerweile Wirklichkeit. In einem kurzen Zeitraum gelang es den Partnerländern, weitgehend funktionierende Strukturen zu etablieren.

Auch wenn aus belarussischer Sicht erste Beobachtungen auf einen positiven außenwirtschaftlichen Impuls deuten, sind Aussagen über die langfristigen Effekte der Zollunion noch schwer zu treffen. Die Schwachstelle des Integrationsprozesses offenbart sich in einer Fixierung auf kurzfristige Vorteile, in einem Mangel strategischer Koordination und daraus resultierender Unberechenbarkeit.

Eine erfolgreiche Weiterentwicklung des Projekts kann nur dann gelingen, wenn die politisch Verantwortlichen in Belarus ihre Integrationsbereitschaft konsequent bekennen und den Willen aufbringen, ihre Verpflichtungen umzusetzen.

Hintergrund

Die Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland trat nach nur dreijähriger Vorbereitungsphase im Juli 2010 in Kraft. Die Mitglieder hoben die Zollgrenzen untereinander auf, vereinbarten den Abbau nicht-tarifärer Handelsbarrieren und etablierten einen gemeinsamen Außenzolltarif für Güter aus Drittländern. Die Zollunion ist als erster Schritt eines langfristig angelegten Integrationsprozesses konzipiert und bildet die Basis des im Aufbau befindlichen Eurasischen Wirtschaftsraumes (EWR), der im Jahr 2015 in eine Wirtschaftsunion münden soll.

Struktur und Umsetzung

Zentrales Exekutivorgan der Zollunion ist die Eurasische Wirtschaftskommission, deren Hauptaufgaben in der Implementierung getroffener Vereinbarungen sowie in der Weiterentwicklung des Integrationsprozesses bestehen. Sie verfügt u.a. über Entscheidungskompetenzen zu tarifären, nicht-tarifären und sonstigen Regelungen des Außenhandels und kann Maßnahmen zur technischen und sanitären Kontrolle verfügen. Die Stimmenverteilung innerhalb der Kommission ist unter den Ländern paritätisch geregelt, grundlegende Entscheidungen werden nach dem Konsensprinzip getroffen. Somit kann Russland als ökonomisch stärkstes Land formell keine fundamentalen Entscheidungen gegen den Widerstand eines der beiden Partnerländer durchsetzen.

Die Gesetzgebung der Zollunion basiert neben internationalen Verträgen zwischen den Vertragspartnern und Beschlüssen der Kommission auf dem Zollkodex,

der standardisierte Zollverfahren festlegt. Die gemeinsamen Importzollsätze, die auf Waren aus Drittländern angewendet und systematisiert werden, sind im Einheitlichen Zolltarif fixiert. Russland konnte in Verhandlungen mit Belarus und Kasachstan vor dem Inkrafttreten der Zollunion seine eigenen Tarife weitgehend durchsetzen, nur etwa 8% der neuen Regelungen weichen von den ursprünglichen russischen Zollsätzen ab.

Belarus musste jedoch nur geringere Anpassungen vornehmen, da die russischen und belarussischen Importzölle bereits seit 2008 weitgehend harmonisiert sind. Ca. 18% der Zollsätze wurden erhöht (insbesondere für Kraftfahrzeuge und Lebensmittel), etwa 7% gesenkt (insbesondere für Haushaltsgeräte und Bekleidung). Die durchschnittliche Zollprotektion erhöhte sich für Belarus nur geringfügig.

Während der Abbau der Zollstationen zwischen den Ländern relativ unproblematisch verlief, ist die Reduktion nicht-tarifärer Handelsbarrieren bislang nur unzureichend gelungen. So haben sich die drei Länder verpflichtet, sanitäre und phytosanitäre sowie technische Warenstandards zu harmonisieren und an europäische und internationale Standards anzupassen. Die Implementierung dieser Vereinbarungen verläuft jedoch langsam und führt immer wieder zu heftigen Disputen, speziell zwischen Belarus und Russland. Daher wenden die Mitglieder in vielen Fällen noch ihre nationalen Standards an. Die daraus resultierenden Unsicherheiten und umständlichen Verwaltungswege wirken sich bisweilen negativ auf die Wirtschaft aus.

Unmittelbare Folgen

Nach Inkrafttreten der Zollunion stieg der belarussische Handelsumsatz mit den Ländern der Zollunion spürbar an. Insbesondere der Export nach Russland erfuhr einen kräftigen Schub (von 9,5 Mrd. US-Dollar in 2010 auf 16,3 Mrd. US-Dollar in 2012). Diese Entwicklung wird insbesondere von belarussischen Offiziellen als Beleg positiver Effekte der Zollunion auf Belarus gedeutet. Allerdings ist die Aussagekraft solcher Zahlen hinsichtlich direkter Wirkungen der Zollunion begrenzt. Zum einen überlappt dieser Zeitraum mit weiteren Faktoren, die den belarussischen Außenhandel begünstigten. So fällt der Beginn der Zollunion in die Phase der Erholung nach der globalen Wirtschaftskrise ebenso wie in die Zeit der Abwertung des belarussischen Rubels 2011, die besonders den Export nach Russland beflügelte hat. Zum anderen mangelt es an detaillierten Untersuchungen

möglicher handelsschaffender und handelsumlenkender Effekte.

Mangelnde strategische Vision

Die Partizipation von Belarus an der Zollunion erweckt nicht den Eindruck, auf einer langfristig ausgerichteten Kosten-Nutzen-Analyse zu basieren. Vielmehr scheint sie sich an konkreten kurzfristigen Vorteilen zu orientieren. Schon im Rahmen von Belarus' Beitrittsverhandlungen stand nicht etwa die Frage nach perspektivischen Wirkungen auf den belarussischen Außenhandel im Mittelpunkt, sondern das Ausmaß russischer Sonderkonditionen im Bereich der Energielieferungen. Moskau gestand Minsk schließlich den im Ländervergleich mit Abstand geringsten Gaspreis zu – ein Arrangement, das Russlands damaliger Premierminister Vladimir Putin unverblümt einen „Integrationsdiscount“ nannte.

Das Fehlen einer langfristigen belarussischen Strategie zeigte sich auch bei Russlands WTO-Beitritt in 2012, der Moskau zur Liberalisierung seines Außenhandels verpflichtet. Zuvor hatten Belarus, Kasachstan und Russland vertraglich festgelegt, dass die Normen der WTO in das Regelwerk der Zollunion übernommen werden müssen, sobald eines der Länder der WTO beitrifft. Belarus muss nun die Verpflichtungen Russlands umsetzen, ohne dass es diese hätte beeinflussen können. Die daraus resultierende Senkung der Importzölle wird sowohl den belarussischen Binnenmarkt als auch die Exportwirtschaft höherem Wettbewerbsdruck aussetzen.

Perspektiven

Trotz dieser Unwägbarkeiten birgt die Zollunion für Belarus Chancen, insbesondere in der Stärkung seiner Rolle als Transitland. Allerdings können sich diese Chancen nur unter der Voraussetzung verwirklichen, dass bestehende Verpflichtungen umgesetzt werden. Dies gilt speziell für die Aufhebung nicht-tarifärer Handelsbarrieren und die Harmonisierung mit internationalen Standards. Die Übernahme moderner Standards und der Abbau bürokratischer Hürden könnten nicht nur den Handel innerhalb der Zollunion forcieren, sondern auch den Zugang von ausländischen Anbietern verbessern, wovon auch deutsche Exporteure profitieren würden.

Die Weiterentwicklung der Zollunion in den EWR ist ein großer Schritt. Der EWR sieht über den freien Warenverkehr hinaus die ungehinderte Bewegung von Dienstleistungen, Arbeitskräften und Kapital vor, bedingt die Koordinierung von Wirtschafts-, Steuer- und Finanzpolitik und erfordert verbindliche Regelungen zum Haushaltsdefizit und zur Inflation. Er verlangt einen wesentlich umfassenderen Verzicht auf Domänen nationaler Politik als noch die Zolluni-

on und fordert auch eine Anpassung der immer noch stark regulierten belarussischen Wirtschaft an die liberaleren Ökonomien Russlands und Kasachstans - dies birgt beträchtliches Konfliktpotenzial.

Fazit

Belarus hat durch seine Mitgliedschaft in der Zollunion einen konkreten Schritt zur Integration mit Russland und Kasachstan getan. Damit verzichtet das Land teilweise auf die unabhängige Gestaltung seiner Handelspolitik, verfügt aber in der Zollunion über ein gleichberechtigtes Stimmrecht. Die zunehmende Abhängigkeit der belarussischen Ökonomie von russischen Energiesubventionen relativiert dieses Gleichgewicht jedoch nicht unerheblich.

Der langfristige Nutzen der Zollunion und des EWR lässt sich derzeit schwer einschätzen. Die weitere Entwicklung hängt insbesondere davon ab, ob die beteiligten Länder kurzfristige Interessen zurückstellen können und inwieweit neue, indirekte Effekte, wie der WTO-Beitritt Russlands, sich auf das Kooperationsverhältnis der beteiligten Parteien auswirken.

Im Idealfall kann die Zollunion einen Beitrag zur Stärkung von Belarus' Funktion als Transitland leisten. Perspektivisch betrachtet kann der Integrationsprozess, z.B. durch die konsequente Umsetzung der WTO-Verpflichtungen zur Handelsliberalisierung, indirekt sogar als Impuls zur Implementierung dringender notwendiger Strukturreformen wirken. Nötig ist dazu entschlossene Reformbereitschaft und langfristige Orientierung seitens der belarussischen Führung.

Autor

Folkert Garbe, folkert.garbe@gmail.com

Hinweis: Der Text gibt die Meinung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise mit der Einschätzung von GET Belarus übereinstimmen muss.

German Economic Team Belarus

Das German Economic Team Belarus (GET Belarus) führt seit 2003 einen wirtschaftspolitischen Dialog mit reformorientierten Entscheidungsträgern der belarussischen Regierung. Es wird im Rahmen des TRANSFORM-Nachfolgeprogramms der Bundesregierung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie finanziert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Impressum

German Economic Team Belarus
c/o BE Berlin Economics GmbH
Schillerstraße 59, D-10627 Berlin
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@get-belarus.de
www.get-belarus.de