

Abhängige Entwicklung und regionale Integration

Motive für die Gründung der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU)

Julia Eder

Einleitung

Am 1. Jänner 2015 wurde die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (EAWG) offiziell in die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) umgewandelt. Sie stellt bisher das am meisten fortgeschrittene und ambitionierteste Integrationsprojekt im postsowjetischen Raum dar (Bratersky 2016: 50; Hoffmann 2017: 86). Der übernationale Zusammenschluss von Kasachstan, Russland und Weißrussland wurde im Gründungsjahr am 2. Jänner durch Armenien und am 8. Mai durch Kirgistan ergänzt (Vinokurov 2017:57). Das frühere EAWG-Mitglied Tadschikistan befindet sich in Aufnahmeverhandlungen und wägt nun bereits seit mehr als zweieinhalb Jahren Pros und Contras eines Beitrittes ab. Bisher hat es keine Entscheidung getroffen (Kudaibergenova 2016: 98; The Politicon, 26.4.2017). Bisher ist die EAWU – entgegen des Wunsches Russlands – wirtschaftszentriert, weil die kleineren Mitgliedsstaaten ihre politische Souveränität nicht aufgeben möchten (Hoffman 2017: 75).

Bereits kurz nach der Auflösung der Sowjetunion hatten sich alle ehemaligen Sowjetrepubliken – mit Ausnahme der baltischen Staaten – zur Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) zusammengeschlossen (Molchanov 2015: 24). Nach diesem ersten Integrationsanlauf entstanden zwischen 1991 und 2012 im postsowjetischen Raum insgesamt 39 verschiedene regionale und subregionale Kooperationsprojekte (Wirminghaus 2014: 25–26; tabellarisch S.28–29). Sogar wenn nur völlig neue Initiativen gezählt werden, bleiben noch 20 übrig. In der Literatur wurde dieses Phänomen als „spaghetti bowl of regional organizations“ (Bagwhati 1996 zit. nach Molchanov 2015: 2) bezeichnet. Mehrere AutorInnen (z.B. Molchanov 2015: 23 und Wirminghaus 2014) konstatieren, dass die Initiativen zu einem großen Teil ineffizient waren, oftmals nur auf dem Papier existierten und sich zudem wiederholt dieselben Akteursgruppen zu integrieren versuchten (Wirminghaus 2014: 26). Aus so einem Fall entspringt auch die EAWU.

Im Unterschied zu ihren Vorgängerprojekten wird der EAWU mehr Optimismus entgegengebracht (u.a. Bratersky 2016: 50; Molchanov 2015: 23–47). Laut Felix Jaitner (2015: 514) sei es Russland erstmals seit der Auflösung der Sowjetunion gelungen, ein erstzunehmendes Integrationsprojekt zu starten, das China, EU und die USA „außen vor lässt“. Dieser Artikel arbeitet die Ursachen dafür heraus, indem er Motive und Dynamiken des Integrationsprozesses analysiert. Woher kam die Motivation der teilnehmenden Staaten sich in dieser Form zusammenzuschließen? Welche geopolitischen Spannungen erzeugt dieses Projekt? Und auf welchen Umgang mit den großen Asymmetrien einigten sich die Mitgliedsstaaten? Theoretisch erfolgt die Annäherung an die Forschungsfragen mithilfe eines politökonomischen Ansatzes, in dem Joachim Becker (2006; 2017) die Regulations- theorie auf regionale Integration anwendet.

Regionale Integration, Regionalismus und Regionalisierung

Bevor die Theoriegrundlagen ausgeführt werden, erfolgt die Klärung einiger Begriffe. Im Gegensatz zur meist ohne Institutionen auskommenden zwischenstaatlichen Kooperation, charakterisiert regionale Integration die

creation of the transnational action arenas in political, economic, and social spheres of life of several nation states constituting one geographic neighbourhood; a voluntary pooling and sharing of resources available to these states and societies for the collective solving of common problems with an idea to maximize these states' collective welfare and minimize potential conflicts. (Molchanov 2015: 11)

Regionen selbst sind dabei keine feststehenden Einheiten. Sie müssen durch menschliches Handeln aufgebaut und reproduziert werden. Das kann nicht nur zu ihrer Vergrößerung oder Verkleinerung führen, sondern auch zu ihrem wirtschaftlichen, politischen und/oder sozialen Aufstieg oder Niedergang beitragen (Jessop 2012, 2013; Söderbaum 2015: 17–18). Joachim Becker (2006: 12–16; 22) und Bob Jessop (2012: 5–6) heben die konfliktive Seite des *region building* hervor, wobei sie unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Beide stimmen darin überein, dass unterschiedliche Interessen, u.a. von Klassen (-fraktionen), auch auf regionaler Ebene Konflikte hervorbringen. Becker (2006: 12–16) betont dabei, dass die vorherrschenden (ökonomischen) Akkumulationsstrategien auch auf die politische Ausrichtung regionaler Integrationsprojekte wirken. Entstammen beispielsweise zentrale Kapitalfraktionen dem produktiven Sektor, wird der Schutz bzw. Ausbau von Produktionskapazitäten auch im Integrationsprojekt eine Rolle spielen. Allerdings gibt es immer auch Interessen, die den dominanten entgegenstehen. Ein zentraler, häufig zu beobachtender Konflikt ist jener zwischen export- und binnenmarktorientierten Kapitalfraktionen. Während die erste Fraktion Integrationsprojekten wegen der Markterweiterung meist positiv gegenübersteht, kommt für – meist kleinere – binnenmarktorientierte Unternehmen oft belastende zusätzliche Konkurrenz auf den Markt. Eine Ausrichtung, die beiden Interessen Rechnung trägt, ist schwierig umzusetzen. Zudem tendieren importabhängige Kapitalfraktionen dazu die erste Position zu unterstützen, da sie sich eine Absicherung ihrer Importe erwarten. Auch die Interessen der ArbeiterInnen können durch die Niederlassungsfreiheit in der Region in Konflikt geraten. Dieser Aspekt wird weiter unten behandelt. Bob Jessop (2012: 5–6) vertritt den konstruktivistischen Zugang, dass Regionen durch gesellschaftliche Auseinandersetzungen (menschliches kollektives Handeln) auf diskursiver und materieller Ebene geprägt werden. Von unterschiedlichen Interessen geleitete Gruppen versuchen dabei ihre bevorzugte Strategie in der Region durchzusetzen. Besonders Phasen politischen und ökonomischen Umbruchs eröffnen dabei Möglichkeiten, neue regionale Projekte voranzubringen oder die Ausrichtung von bestehenden zu verändern. Dies kann sowohl im Rahmen von Regionalismus als auch von Regionalisierung passieren.

Als Regionalismus wird das von Nationalstaaten getragene, formell in Verhandlungen fixierte *region building* bezeichnet. Demgegenüber werden unter Regionalisierung gesteigerte ökonomische oder soziale Interaktionen in spezifischen geografischen Regionen zusammengefasst, die von nichtstaatlichen AkteurInnen durch informelle Einflussnahme vorangetrieben werden. Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs war für mehrere Jahrzehnte der „alte“ oder „geschlossene“ Regionalismus vorherrschend. Er ergänzte häufig nationale, binnenorientierte Entwicklungsstrategien und zeichnete sich durch eine gewis-

se Abschottung der Regionen voneinander aus. Während der 1990er Jahre entstand als Reaktion auf intensivierete Prozesse der Globalisierung und Regionalisierung der „neue“ oder „offene“ Regionalismus. Dieser Regionalismus zeichnete sich durch seine Freihandelszentrierung und selektive Weltmarktintegration aus (Söderbaum 2015: 16–19). Vor allem in peripheren und semiperipheren Ländern wurde der „neue Regionalismus“ von Entwicklungsstaaten getragen. Die negativen Auswirkungen der Globalisierung auf die Region sollten reduziert werden, während diese zugleich zum Sprungbrett in den Weltmarkt gemacht werden sollte (Becker 2006: 11; Söderbaum 2015: 16–19; 23). Dieser Zugang zu Regionalismus ist heute noch in der EAWU vorherrschend (Molchanov 2015: 9).

Das Theoretisieren von Regionalismus

Dieser Artikel nähert sich der EAWU mithilfe eines politökonomischen Zugangs. Die einzelnen Staaten werden nicht – wie im Neorealismus – als monolithische Blöcke mit einheitlichen Interessen wahrgenommen. Stattdessen werden die unterschiedlichen Motive aus einer Klassenperspektive analysiert. Im Grunde handelt es sich bei regionaler Integration um ein „politisches Projekt, in dem wirtschaftliche Interessen zum Tragen kommen“ (Becker 2006: 11). Dementsprechend muss das Wechselspiel ökonomischer und politischer Dynamiken beleuchtet werden, die sowohl Grenzen als auch Inhalte von Integrationsprojekten verschieben können. Die Regulationstheorie macht dies, indem sie die Akkumulationsstrategien der Mitgliedsstaaten untersucht. Sie stellen das „ökonomische Substrat“ von Integrationspolitik dar und haben wesentliche Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit von Integrationsprojekten, da sie in Konkurrenz zueinanderstehen können (Becker 2006: 11–12).

Joachim Becker (2006: 12–16) unterscheidet auf Grundlage der Regulationstheorie zwischen drei Akkumulationsachsen. Die erste ist die grundlegendste und fragt danach, ob Akkumulation mehrheitlich durch Investitionen in die produktive Wirtschaft oder die Finanzwirtschaft erfolgt. Die zweite Achse unterscheidet zwischen Binnenorientierung oder Außenorientierung der Wirtschaft. Letzte kann aktiv oder passiv sein, je nachdem ob eine Exportzentrierung oder Abhängigkeit vom Waren- und Kapitalimport vorliegt. Die dritte Achse untersucht die Frage, ob Mehrwert durch Ausweitung der Produktionskapazitäten oder Produktivitätssteigerung erzielt wird. Zusätzlich wirkt sich regionale Integration auch auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen aus. „Damit konkurrieren nicht nur potenzielle unterschiedliche Akkumulationsprojekte um die Durchsetzung ihrer Vorstellungen von regionaler Integration, sondern auch die Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen und die sonstigen Lebensverhältnisse sowie die damit verbundenen Klassenkonflikte können eine Rolle bei der Ausgestaltung der regionalen Integration spielen“ (Becker 2006: 22).

Institutioneller Aufbau der Eurasischen Wirtschaftsunion

Becker (2006: 23) hebt hervor, dass bei regionaler Integration eine neue politische Entscheidungsebene geschaffen wird und sich dadurch gesellschaftliche Kräfteverhältnisse verschieben. Für die Mitbestimmungsmöglichkeiten unterschiedlicher sozialer Gruppen ist der institutionelle Aufbau von Integrationsprojekten zentral. Gibt es beispielweise supranationale Organe, die unabhängig von den Nationalstaaten operieren, haben diese ein Eigeninteresse an Vertiefung der Integration. Besteht im Integrationsprojekt kein parla-

mentarisches Vertretungsorgan, gestaltet sich die politische Einflussnahme von Massenorganisationen wie Gewerkschaften schwierig. Exekutivlastigkeit auf regionaler Ebene begünstigt Lobbygruppen, v.a. des Kapitals, bei der Durchsetzung ihrer Interessen. Ist in diesen Gremien auch noch Einstimmigkeit erforderlich, gestaltet sich die Abänderung des ursprünglichen Vertragswerkes schwierig.

Die EAWU verfügt über verschiedene intergouvernementale und supranationale Institutionen. Der Oberste Eurasische Wirtschaftsrat setzt sich aus den Staatschefs zusammen und ist das höchste Organ in der Union. Eine Ebene darunter befindet sich der ebenso intergouvernementale Eurasische zwischenstaatliche Rat, in dem die Ministerpräsidenten der Staaten zusammenkommen. Die wichtigste supranationale Einrichtung ist die Eurasische Wirtschaftskommission (EWK), die exekutiven Charakter hat und für alle Mitgliedsstaaten bindende Entscheidungen treffen kann (Molchanov 2015: 42; 49). Die Personalstrukturen der EWK sind nach der Bevölkerungsgröße gewichtet, wodurch 84% der MitarbeiterInnen aus Russland kommen (Siwizkij 2014: 16). Zusätzlich gibt es noch einen Eurasischen Gerichtshof (EAWU 2016).

Entscheidungen werden in allen Gremien in einem Konsensverfahren getroffen, wobei das Stimmrecht nicht von der Größe oder den Budgetbeiträgen eines Landes abhängig ist (Molchanov 2015: 42). Allerdings ist das Vertragswerk dadurch wenig dynamisch, weil alle Staaten – auch das dominante Russland – Änderungen zustimmen müssen. Eurasisches Parlament existiert bis heute keines, obwohl Russland diesen Schritt befürwortet (TASS 2013). Kasachstan und Weißrussland hingegen lehnen die Gründung eines Parlaments mit dem Wunsch der Wahrung nationaler Souveränität ab (Siwizkij 2014: 15). Dies führt allerdings auch dazu, dass der eurasische Integrationsprozess staatszentriert ist und zivilgesellschaftliche Gruppen nicht institutionalisiert darauf einwirken können.

Vielschichtige Integrationsmotive

In Mittel- und Westeuropa wird als zentraler Grund (und manchmal sogar als einzige Motivation) zur Gründung der EAWU eine „zunehmend expansive geopolitische Strategie Russlands“ (Jaitner 2015: 513) genannt. Das Ziel sei die „Gestaltung Eurasiens nach russischem Duktus“ (Hoffmann 2017: 87), für das Russland auch bereit sei repressive Mittel einzusetzen. Jaitner (2014: 513) weist darauf hin, dass in der Literatur häufig Präsident Putin selbst für die Entstehung autoritärer Herrschaft sowie eine zunehmend aggressive Außenpolitik verantwortlich gemacht wird. Auch Vinokurov und Libman (2012: 87) beobachten, dass eurasischer Regionalismus von außen meist als Russland-zentriert sowie als Werkzeug in der allgemeinen Konfrontation zwischen Europa und Eurasien wahrgenommen wird. Ebenso wird ein Fokus auf militärische und politische, nicht aber ökonomische Kooperation unterstellt.

Zweifelsohne gibt es von russischer Seite auch geopolitische Beweggründe den eurasischen Integrationsprozess voranzutreiben. Diese sind allerdings komplexer ausgestaltet, als manchmal dargestellt wird. Russlands aktuelle Politik zielt darauf ab, in der eigenen Region wieder zur Hegemonialmacht zu werden (Bratersky 2016: 43; Wirminghaus 2014: 34). Dies sollte im Kontext des Aufstiegs der BRICS-Staaten und der angestrebten multipolaren Weltordnung gesehen werden. Regionale Integration kann dabei durchaus das Ziel des Aufstiegs der gesamten Region in der internationalen Arbeitsteilung oder einen zunehmenden Einfluss der Region in der Weltpolitik verfolgen. Dafür müssen allerdings die regionalen Wachstumskoalitionen die Spielräume geschickt nutzen, über die sie trotz

ihrer Weltmarkteinbettung verfügen, um in der globalen Hierarchie aufzusteigen (Jessop 2013: 56–62).

Laut Molchanov (2015: 54) ist Russlands Regionalismus in Eurasien so ausgelegt, dass das Land an Macht dazugewinnt ohne andere regionale sowie Weltmächte herauszufordern. Allein durch den Versuch *region building* in der Region voranzutreiben, bedroht Russland allerdings schon fremde Interessen. Für Großbritannien und die USA waren Russland und die angrenzenden Gebiete wegen ihrer geografischen Lage sowie ihres Ressourcenreichtums geopolitisch seit jeher attraktiv. Das Interesse der USA sowie Mittel- und Westeuropas an den an Russland angrenzenden Zonen, zu denen die Ukraine, Armenien, Kasachstan, Kirgistan und Weißrussland gehören, lässt sich historisch weit zurückverfolgen (für eine Übersicht siehe Hoffmann 2012: 25–45).

Aus dieser Perspektive gesehen stellt die Eurasische Wirtschaftsunion ein Konkurrenzprojekt sowohl zur Politik der „Östlichen Partnerschaft“ der EU als auch zur US-amerikanischen Einflussnahme in Osteuropa, im Kaukasus und Zentralasien dar. Die EU-Assoziationsabkommen und das Vordringen der NATO und der EU an russische Grenzen (Baltikum) (Jaitner 2015: 513) können als Wettlauf mit Russland um die Integration des postsowjetischen Raumes gedeutet werden. Laut Molchanov war es genau diese Einkreisungspolitik, die den eurasischen Raum für die russische Politik wieder interessant werden ließ. Erst in seiner dritten Amtsperiode ab 2012 intensivierte Präsident Putin seine Orientierung auf die Region (Molchanov 2015: 39; 53–56).

In zwei Fällen mit unterschiedlichem Ausgang wurde dies besonders deutlich. Einerseits ist hier die Ukraine zu nennen, in der sich seit den 1990er Jahren nach Europa und nach Russland ausgerichtete Oligarchengruppen formiert haben (Becker 2017). Gemeinsam mit dem westlichen Russland und Weißrussland war die Ostukraine das industrielle, politische und slawische Herz der Sowjetunion (Wirminghaus 2014: 36). Zum Teil blieben diese Verflechtungen auch nach der Auflösung der Sowjetunion aufrecht, besonders in den Bereichen der Schwer-, Maschinenbau- und Rüstungsindustrie. Deshalb waren aus russischer Sicht diese beiden Länder gewünschte Partner für die EAWU. Während Weißrussland die ökonomische Perspektive Russlands teilte und einem Beitritt zustimmte, wurde die Ukraine parallel auch von der EU mit einem Assoziierungsabkommen umworben. Diesen regionalen Wettstreit, der schließlich zum offenen Konflikt wurde, konnte die EU für sich entscheiden. Die hegemoniale Vorherrschaft Russlands im postsowjetischen Raum wurde eingedämmt. Das Fernbleiben der Ukraine schmälerte zugleich massiv die ökonomische Attraktivität der Eurasischen Wirtschaftsunion für Russland (Hoffmann 2017: 89; Jaitner 2015: 514).

Im Falle Armeniens konnte Russland den Wettstreit mit der EU für sich entscheiden. Im Jahr 2013 beendete Armenien die Verhandlungen über ein EU-Assoziierungsabkommen und entschied zuerst der Zollunion der EAWG und dann der EAWU beizutreten. Obwohl knapp zwei Drittel der Bevölkerung diesen Schritt begrüßten (Vinokurov 2017: 68), wurde der Schwenk in EU-Europa hauptsächlich auf den Druck Russlands zurückgeführt (Hoffmann 2017: 82; 88). Es ist aber auch eine andere Lesart möglich, nach der Russland mit seinen Konzessionen schlicht das attraktivere Integrationsangebot lieferte (Ter-Matevosyan et al. 2017), z.B. indem es Gaspreisvergünstigungen zusagte (Sagorskij 2014: 5). Teile Zentralasiens wiederum standen einer Reintegration des postsowjetischen Raums von Beginn an positiv gegenüber. Kasachstans Präsident Nazarbajew war 1991 bereits gegen die Auflösung der Sowjetunion gewesen und schon im Jahr 1994 hielt Nazarbajew an der Lomonossow-Universität in Moskau einen Vortrag, in dem er die Gründung einer

„Eurasischen Union“ forderte (Vinokurov/Libman 2012). Bei Kirgistan war hingegen eine Motivation der EAWU beizutreten, Schutz vor geopolitischer Vereinnahmung zu erhalten. Das zunehmende Engagement der USA in Zentralasien und die daraus entstehenden Spannungen mit Russland wirkten auf Kirgistan bedrohlich (Tiulegenov 2015: 2).

Besonders für die zentralasiatischen sowie kaukasischen Mitgliedsländer haben auch sicherheitspolitische Erwägungen zum Beitritt zur EAWU geführt. Einerseits unterstützt Russland die anderen Länder in Rüstungsfragen (Hoffmann 2017: 81). Andererseits suchen Kasachstan und Kirgistan Russlands Unterstützung gegen Usbekistan, das versucht lokaler Hegemon zu werden (Wirminghaus 2014: 34). Kasachischen RepräsentantInnen geht es außerdem darum, die Sicherheit in der Region zu fördern, sowie die Gefahren des internationalen Terrorismus zu bekämpfen (Kudaibergenova 2016: 106). Armenien und Kirgistan sind in Sicherheitsfragen abhängig von Russland (Hoffmann 2017: 81). Aufgrund des Konfliktes um Nagorno-Karabach unterliegt Armenien einer Blockade von der Türkei und von Aserbaidschan. Es erhofft sich Russlands Unterstützung im Konflikt gegen Aserbaidschan (Hoffman 2017: 81; Molchanov 2015: 73). Kirgistan wiederum wird von Russland finanziell bei der Sicherung der Landesgrenzen sowie bei der Lösung von Grenzkonflikten unterstützt. Auch der Anstieg von extremistischer Bedrohung und von Drogenschmuggel wurden als Gründe genannt (Hoffmann 2017: 81; Tiulegenov 2015: 7). Bratersky (2016: 51) trifft deshalb die Einschätzung, dass von Russlands Handeln keine militärische Bedrohung ausgeht, sondern ein Beitrag zur Stabilisierung der Region geleistet wird.

Bei den ökonomischen Beziehungen im Rahmen der EAWU geht es im Grunde um eine Wiederherstellung von Handels- und Produktionsverflechtungen, die es zur Sowjetzeit gab. Regionale Infrastruktur aus dieser Zeit ist zu einem Großteil noch vorhanden (Vinokurov/Libman 2012: 91). Die EAWU ist allerdings von großen Asymmetrien geprägt. In Russland werden ungefähr 85% des regionalen BIPs erwirtschaftet (Vinokurov 2014; CIA Factbook 2017). Die industrielle Produktion ist sogar noch etwas stärker auf Russland konzentriert (EWK 2015: 11). Verschärfend kommt hinzu, dass in der Phase der ursprünglichen Akkumulation auch innerhalb des russischen Kapitals eine starke Konzentration stattgefunden hat (Jaitner 2015: 520–521). Es wird befürchtet, dass dies großen Druck auf kleine und mittlere Unternehmen anderer Staaten erzeugen wird (Kudaibergenova 2016: 107–108; Tiulegenov 2016: 6; Vinokurov 2014). Während für Weißrussland Exporte auf den russischen Markt überlebenswichtig sind (Becker 2017), hoffen Armenien und Kirgistan offenbar auf untergeordnete Integration mit dauerhaftem Devisenzufluss (Becker 2006: 15; Sagorskij 2014: 5; Tiulegenov 2015: 7). Auf regionaler Ebene gibt es derzeit in der EAWU keine Ausgleichsmechanismen (Molchanov 2015: 108), allerdings gestand Russland den anderen Staaten relativ großzügige Zollaussnahmen bei sensiblen Produkten zu (Tiulegenov 2015: 8).

Zusätzlich gibt es aber auf bilateraler Ebene mehrere Ansätze, den Asymmetrien entgegenzutreten. Russland stimmte zu, Kirgistan einige Aktivitäten seines Beitrittsfahrplans zu finanzieren. Insgesamt stellte Russland 1,2 Mrd. US Dollar bereit, von denen eine Mrd. in den Kirgisisch-Russischen Entwicklungsfonds (KRFD) ging und die restlichen 200 Mio. für die Umsetzung der Beitrittsaktivitäten frei verfügbar waren (Tiulegenov 2015: 4). Auch Kasachstan stellte Kirgistan 100 Mio. US Dollar zu diesem Zweck bereit (Tiulegenov 2015: 4). Armenien erhielt von Russland zum Beitritt zur EAWU die einseitige Aufhebung von Exportzöllen auf Erdgas und Rohdiamanten (Sagorskij 2014: 5). Armenien, Kirgistan und Weißrussland erhalten außerdem subventionierte Energieträger und vergünstigte staatliche Kredite von Russland (Hoffmann 2017: 81; Tiulegenov 2015: 4).

Für das Funktionieren des regionalen Integrationsprojekts stellt sich allerdings die Frage, inwiefern die Akkumulationsstrategien der einzelnen Länder – insbesondere jene Russlands – mit der Binnenmarkterweiterung vereinbar sind. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion konnte Weißrussland seine industrielle Basis zu einem Großteil erhalten, was auch auf massive staatliche Investitionen zurückzuführen war (Becker 2017). Genau wie das ressourcenarme Armenien ist es aber von russischen Energieträgern abhängig, um die eigene Akkumulation aufrecht zu halten (Jaitner 2015: 522–523). In Russland entstanden während der 1990er Jahre große Finanzindustriegruppen, die aufgrund des Zusammenbruchs des Binnenmarktes vorrangig mit Auslandskrediten in den Rohstoffsektor mit Exportpotenzial investierten. Sie waren es auch, die in Unternehmerverbänden organisiert eine treibende Kraft der „Regionalisierung von unten“ wurden (Molchanov 2015: 40; Vinokurov/Libman 2012: 88). Die Maschinen im produktiven Sektor veralteten parallel dazu zusehends (Becker 2017). Eine ähnlich extraktivistische Ausrichtung wurde in Kasachstan und – in abgeschwächter Form – in Kirgistan eingeschlagen. Auch ausländische Direktinvestitionen konzentrierten sich in den Energiesektoren, z.B. von Russland in Zentralasien oder Weißrussland (Becker 2017; Jaitner 2015: 520–523; Tiulegenov 2015: 9).

Damit einher ging in Russland und Kasachstan eine Ausrichtung auf den Rohstoffexport, der während der 1990er Jahre alternativlos schien und in den 2000er Jahren wegen des Rohstoffbooms lukrativ war. Präsident Putin stärkte die Rolle des Staates im strategischen Öl- und Gassektor nach der Finanzkrise von 1998 und verschaffte dadurch dem Staat Zugang zu den Renten. Ab Mitte der 2000er Jahre wurde aber auch häufiger die problematische Seite der Rohstoffzentrierung thematisiert und für ihre Überwindung durch „Modernisierung“ argumentiert. In diesem Kontext wurde auch das Ziel der Imports substitution definiert. Dennoch blieben die Investitionen und Initiativen im produktiven Sektor bescheiden. Erst die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 intensivierte die Debatte (Becker 2017; Jaitner 2015: 523–525), da sie die Anfälligkeit rohstoffbasierter Entwicklung offenlegte. Schließlich strahlte die Diskussion auch auf die regionale Ebene aus.

Die Mitgliedsstaaten verständigten sich darauf, im Rahmen der EAWU die Reindustrialisierung der Region voranzutreiben. Zu diesem Zweck wurden die „Main Directions of Industrial Cooperation“ (EWK 2015) erarbeitet, die Bereiche in der EAWU festlegen, in denen Potenzial für industrielle Zusammenarbeit besteht. Es werden beispielsweise die Fahrzeugproduktion und Maschinenbau angeführt (EWK 2015: 24). Nach Einschätzung von Becker (2017) besteht durchaus die Möglichkeit, dass die EAWU einen Reindustrialisierungsprozess geringerer Reichweite in Gang setzen kann. Dafür wäre es aber nötig, dass die starken Kapitalgruppen im Rohstoffsektor die veränderte Entwicklungsstrategie mittragen. Dudin et al. (2016: 644) weisen noch auf andere Probleme hin, die mit der Umsetzung einer solchen Strategie verknüpft sind: Erstens sehen Mitgliedsstaaten die anderen EAWU-Länder als neuen Absatzmarkt für ihre Exporte. Zweitens sind die Binnenmärkte aller teilnehmenden Staaten hauptsächlich auf Imports substitution ausgerichtet, auch gegenüber befreundeten Nationen. Dies bedeutet, dass erstens und zweitens nicht gleichzeitig umsetzbar sind. Drittens fehlt die Koordinierung der nationalen industriepolitischen Strategien mit jener der EAWU.

Ein weiteres Problem stellt die fehlende Komplementarität der meisten EAWU-Länder dar (mit Ausnahme von Weißrussland-Russland). Dabei geht es einmal um Konkurrenz im Inneren des eurasischen Raumes, z.B. zwischen Kirgistan und Weißrusslands Textilproduktion (Tiulegenov 2015: 7–8). Zugleich sind aber Russland und Kasachstan im Rohstoffexport außerhalb der EAWU zum Teil Konkurrenten, was das deklarierte Ziel,

gemeinsam Märkte von Dritten zu erobern (EWK 2016: 46), erschweren wird. Außerdem sind die Handelsbeziehungen nach einer Phase des intensiven Wachstums in den ersten Jahren der Zollunion der EAWG (2010 und 2011) seit 2013 rückläufig (Molchanov 2015: 41–43). Hier setzt vermutlich die fehlende Komplementarität Handelsschranken.

Auch der Übergang von extensiver zu intensiver Produktion ist weiterhin ein Problem (Becker 2017). Die Arbeitsproduktivität im EAWU-Raum liegt derzeit bei nur 55% von den EU-Staaten, was in der EAWU als Problem angesehen wird, das das gemeinsame industriepolitische Programm lösen soll (EWK 2015: 11). Die starke Arbeitsmigration, die in besonders in Wachstumsperioden aus den anderen EAWU-Ländern nach Russland und – zu einem geringeren Ausmaß – nach Kasachstan erfolgt (Hoffmann 2017: 77; 81), deutet darauf hin, dass Produktionserweiterung durch mehr Arbeitskräfte und nicht höhere Arbeitsproduktivität erzielt wird. In der EAWU wurde die Personenfreizügigkeit bereits umgesetzt. Das bedeutet, dass nun auch für alle EAWU-BürgerInnen Niederlassungsfreiheit gilt und Zugang zum Sozialsystem im aufnehmenden Land besteht. Während dadurch das extensive Akkumulationsmodell genährt wird, könnte das den russischen Arbeitsmarkt besonders im niedrigqualifizierten Bereich unter Druck setzen. Diese schlägt sich im mehrheitlichen Wunsch der Bevölkerung nach der Drosselung der Zuwanderung nieder (Tiulegenov 2015: 7–8). Armenien und Kirgisien wiederum erhoffen sich durch diese Regelung langfristige ökonomische Stabilität in ihren Ländern, da sie von Geldrücksendungen abhängig sind (Vinukorov 2017: 67). Außerdem sollen die Arbeitsbedingungen für die oft stark ausgebeuteten GastarbeiterInnen verbessert werden (Tiulegenov 2015: 7–8).

Conclusio

Russlands Initiative bei der Gründung der EAWU sollte neben geopolitischen Motiven auch im Kontext des Aufstiegs der BRICS-Staaten sowie der Herausbildung einer multipolaren Weltordnung eingeordnet werden. Zusätzlich gibt es Bestrebungen, das eigene Akkumulationsmodell zu stabilisieren, indem eine Reindustrialisierung des eurasischen Raumes angestrebt wird. Während Weißrussland hauptsächlich den Zugang seiner Exportgüter zum russischen Markt erhalten möchte, ist Kasachstan bereits seit den 1990er Jahren auf einer kulturell-identitären Ebene nach Eurasien orientiert und begrüßte deshalb die (Re-)Integration. Armenien und Kirgistan sind ohne Unterstützung von außen nicht lebensfähig und erhofften sich durch die EAWU die Institutionalisierung verschiedener unterstützender Maßnahmen (Molchanov 2015: 46; 94–101). Paradoxe Weise ist es also bei den drei kleinsten Mitgliedsländern genau der Wunsch nach Regulierung bestehender Abhängigkeitsbeziehungen, der einen Beitritt attraktiv werden ließ (Hoffmann 2017: 84).

Im Raum der EAWU zeigt sich aktuell die für periphere und semiperiphere Wirtschaften typische Rohstoffabhängigkeit deutlich (Becker 2017). Diesbezüglich gibt es seit Mitte der 2000er Jahre ein zunehmendes Problembewusstsein, welches sich in der Erarbeitung nationaler und regionaler Industrialisierungsstrategien niederschlug. Allerdings stellt der Energiesektor die zentrale Akkumulationsbasis der russischen Bourgeoisie dar (Jaitner 2015: 516). In Anbetracht der großen Asymmetrien in der EAWU wird für den Erfolg einer regionalen Industrialisierungsstrategie entscheidend sein, ob diese russische Kapitalfraktion bereit ist, auf einen Teil der Renten zu verzichten, damit diese in Reindustrialisierungsmaßnahmen gesteckt werden können. Wie ernst zu nehmen das Schlagwort

der Importsubstitution in diesem Kontext ist, wird unterschiedlich eingeschätzt. Jaitner (2015: 525) argumentiert beispielweise, dass unter diesem Begriff lediglich die Modernisierung des Ressourcenextraktivismus verstanden wird. Eine zentrale Rolle des Energiesektors ist wegen der volatilen Rohstoffpreise sowie aus ökologischen Gründen problematisch zu bewerten (Becker 2017). Neben Russland betrifft das auch Kasachstan und Kirgistan (Molchanov 2015: 111).

Die extraktivistische Ausrichtung Russlands beeinflusst zusätzlich noch stark die Entwicklung der ressourcenarmen EAWU-Länder. Da Weißrussland und Armenien von russischen Energieträgern abhängig sind (Jaitner 2015: 522–523), wirken Preisveränderungen im Energiebereich sowie die russische Konjunktur auf sie zurück (Becker 2017). Die von Russland bereitgestellten bilateralen Subventionen werden auf Dauer nicht die Widersprüche auflösen können, die dieses Akkumulationsmuster in sich birgt. Ganz anders verhält es sich mit der Reindustrialisierungsstrategie, die bei erfolgreicher Umsetzung allen beteiligten Staaten mehr Stabilität bringen kann.

Literatur

- Becker, Joachim (2006) Metamorphosen der regionalen Integration. In: *Journal für Entwicklungspolitik*, Nr. 2, 11–44.
- Becker, Joachim (2017): Divergent Political-Economic Trajectories: Russia, Ukraine, Belarus. In: Jaitner, Felix/Olteanu, Tina/Spöri, Tobias (Hg.): *Crisis in the Post-Soviet Space*. (i.E.).
- CIA Factbook (2017) Country Comparison: GDP (Purchasing Power Parity). <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html> [27.08.2017].
- Dudin, Mihail N./Sekerin, Vladimir D./Gorokhova, Anna E. Gorokhova/Lubnets, Nikolai A./Lobanov, Victor S. (2016) “New Industrialization” as a strategic development project of the Eurasian Economic Union. In: *I J A B E R* 14 (14), 639–650..
- EAWU/Eurasische Wirtschaftsunion (2017) Governance. <http://www.eaeunion.org/?lang=en#about-administration> [16.08.2017].
- EWK/Eurasische Wirtschaftskommission (2015) The Main Directions of Industrial Cooperation within the framework of the Eurasian Economic Union. http://www.eurasiancommission.org/ru/act/prom_i_agroprom/SiteAssets/%D0%B1%D1%80%D0%BE%D1%88%D1%8E%D1%80%D0%B0%20%D0%B0%D0%BD%D0%B3%D0%BB%20OK%20NEW.pdf [28.08.2017]
- Hoffmann, Nils (2012) *Renaissance der Geopolitik?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/Springer Fachmedien.
- Hoffmann, Katharina (2017) Eurasien. In: Koschut, Simon (Hg.): *Regionen und Regionalismus in den Internationalen Beziehungen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 75–91.
- Jaitner, Felix (2015) Ressourcen-Extraktivismus oder Re-Industrialisierung? Das russische Entwicklungsmodell im Kontext der „neuen Weltordnung“. In: *PROKLA*, 45 (4), 513–528.
- Jessop, Bob (2012) Dynamics of Regionalism and Globalism: A Critical Political Economy Perspective. http://www.ritsumeai.ac.jp/acd/re/k-rsc/hss/book/pdf/vol05_02.pdf [17.12.2016]
- Jessop, Bob (2013) Kulturelle Politische Ökonomie, räumliche Vorstellungswelten und regionale ökonomische Dynamiken. In: Brand, Ortrun/Dörhöfer, Steffen/Eser, Patrick (Hrsg.): *Die konflikthafte Konstitution der Region*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 42–73.
- Kudaibergenova, Diana T. (2016) Eurasian Economic Union integration in Kazakhstan and Kyrgyzstan. In: *European Politics and Society*, 17 (S1), 97–112.
- Molchanov, Mikhail A. (2015) *Eurasian Regionalisms and Russian Foreign Policy*. Farnham, England [u.a.]: Ashgate.
- Sagorskij, Andrej (2014) Zwischen Ökonomie und Geopolitik. In: Felix Hett / Susanne Szkola (Hg.):

- Die Eurasische Wirtschaftsunion. Analysen und Perspektiven aus Belarus, Kasachstan und Russland. Berlin: FES, 3–6.
- Söderbaum, Fredrik (2015) Early, Old, New and Comparative Regionalism: The Scholarly Development of the Field. KFG Working Paper No. 64. http://www.polsoz.fu-berlin.de/en/v/transform-europe/publications/working_paper/wp/wp64/WP-64-Soederbaum.pdf [09.11.2016]
- TASS (2013) Creation of Eurasian Union parliament deemed possible. <http://tass.com/russia/708233> <http://tass.com/russia/708233> [19.08.2017]
- Ter-Matevosyan, Vahram/Drnoian, Anna/Mkrtchyan, Narek/Yepremyan, Tigran (2017) Armenia in the Eurasian Economic Union: reasons for joining and its consequences. In: Eurasian Geography and Economics, 58 (3), 340–360.
- Tiulegenov, Medet (2015) A Certain Path to an Uncertain Future. Kyrgyzstan's Accession to the Customs Union/Eurasian Economic Union. FES International Policy Analysis. Berlin: FES.
- Vinokurov, Evgeny/Libman, Alexander (2012) Eurasia and Eurasian Integration: Beyond the Post-Soviet Borders. EDB Eurasian Integration Yearbook 2012. Almaty: Eurasian Development Bank. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2741632 [20.08.2017]
- Vinkokurov, Evgeny (2014) The Birth of Eurasiaskepticism. 21.3.2014. <http://eng.globalaffairs.ru/number/The-Birth-of-Eurasiaskepticism-16498> [23.08.2017]
- Vinokurov, Evgeny (2017) Eurasian Economic Union: Current state and preliminary results. In: Russian Journal of Economics, 3, 54–70.
- Wirminghaus, Niklas (2014) Ephemeral Regionalism: The Proliferation of (Failed) Regional Integration Initiatives in Post-Soviet Eurasia. In: Börzel, Tanja/Goltermann, Lukas/Lohaus, Mathis/Striebinger, Kai (Hg.): Roads to Regionalism. Genesis, Design, and Effects of Regional Organizations [First published 2012 by Ashgate Publishing]. London/New York: Routledge, 25–44.