

# PROJEKTBERICHT

**Projektland:** Kirgisische Republik  
**Datum:** 06. Juli 2016

## **Kirgisistan: Als Mitgliedsstaat der Eurasischen Wirtschaftsunion Kooperation mit der Europäischen Union**

Der Eintritt in die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) sowie die Aufnahme in das Allgemeine Zollpräferenzsystem Plus (APS+) der Europäischen Union (EU) spiegeln die bisher erfolgreiche Umsetzung des kirgisischen Nationalen Exportentwicklungsplans. Während für APS+ gerade die Informationsveranstaltungen für die kirgisische Unternehmerschaft begonnen haben und noch keine konkreten Resultate vorliegen, kann für die EAWU ein erstes Fazit gezogen werden.

Mit der Aufnahme Kirgisistans in APS+ wurde der Warenexport aus dem zentralasiatischen Land in die 28 Mitgliedsländer der EU erleichtert (Veröffentlichung des Beschlusses im Official Journal der EU am 26. Januar 2016). Die Aufnahme in das Zollpräferenzsystem bedeutet eine vollständige Aufhebung der Zollgebühren für mehr als 6.000 Warenpositionen (etwa Obst, Konserven, Säfte, Dörrobst wie Walnüsse, Mandeln oder Pistazien, Textilien, Filzprodukte...). Die EU hatte dem Land zuvor bescheinigt, dass es die Qualifikationskriterien für APS+ wie nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung erfülle.

Russland hatte die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (Zollunion) mit Kasachstan, Weißrussland, Kirgisistan und Tadschikistan (Mitglieder der damaligen Gemeinschaft Integrierter Staaten – GIS) im Jahre 2000 ins Leben gerufen. Diese erlebte viele Jahre mit Ein- und Austritten von postsowjetischen Staaten (Beispiel: Usbekistans Eintritt im Jahre 2006 und Austritt im Jahre 2008). Aus ihr ging mit Wirkung vom 01. Januar 2015 die Eurasische Wirtschaftsunion EAWU hervor. Das Gründungsabkommen war am 29. Mai 2014 zunächst von Kasachstan, Russland und Weißrussland unterzeichnet worden. Mit Armenien wurde am 10. Oktober 2014 ein Beitrittsabkommen unterzeichnet. Kirgisistan ist der Union am 12. August 2015 beigetreten. Ziel der EAWU ist es, den Austausch von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeit unter den Mitgliedsländern zu erleichtern. Außerdem wollen die fünf Länder nach dem Vorbild der EU Teile ihrer Wirtschaftspolitik besser koordinieren – bis hin zur Einführung einer gemeinsamen Währung.

Nun ist Kirgisistan seit fast einem Jahr ein Vollmitglied der EAWU. Dies war ein Meilenstein in der Entwicklung des Landes. Es ist an der Zeit, die Ergebnisse der Arbeit

von 10 Monaten zu bewerten. Die Skeptiker behalten leider Recht: Die hohen Erwartungen der staatlichen Führung, der Unternehmer und auch der Bürger haben sich nicht erfüllt. Die einzigen, die wirklich von der EAWU-Mitgliedschaft profitierten, waren die kirgisischen Arbeitsmigranten, aber nur in eingeschränktem Maße.

#### Positive Entwicklungen

Kirgisistan ist schon lange ein Land, das – gewollt oder ungewollt – die Märkte der Nachbarländer in großem Umfang mit billiger Arbeitskraft versorgt. Die kirgisischen Bürger verlassen ihr Land auf der Suche nach einem besseren Leben und einem angemessenen Verdienst.

Die meisten von ihnen arbeiten seit vielen Jahren in Russland. Der Beitritt Kirgisistans zur EAWU ließ sie aufatmen, da Russland im Begriff ist, die Regeln für den Aufenthalt und die Arbeit von Ausländern auf seinem Staatsgebiet zu verschärfen. Auch die Ausgaben für die nötigen offiziellen Aufenthaltsdokumente steigen, manchmal in der Höhe von mehreren zehntausend Rubeln (10.000 russische Rubel entsprechen heute etwa 150 Euro). Dies ist unbezahlbar für Menschen, die jeden Tag erneut ums Überleben kämpfen.

Die Situation von kirgisischen Arbeitsmigranten in Russland hat sich seit dem Beitritt zur EAWU am 12. August 2015 wesentlich verbessert. Nunmehr können sie in Russland gleichwertig mit den russischen Bürgern arbeiten ohne zusätzliche Tests bei den russischen Behörden und andere Beschränkungen. Ein weiterer Vorteil ist die jetzt gültige bilaterale Vereinbarung zwischen der Kirgisischen Republik und der Russischen Föderation, die kirgisischen Staatsbürgern einen 30tägigen Aufenthalt in Russland ohne offizielle polizeiliche Registrierung ermöglicht. Dieselbe Regelung gilt auch für Russen, die nach Kirgisistan einreisen. Ende 2015 war die Zahl der kirgisischen Arbeitsmigranten in Russland im Jahresdurchschnitt um 2 Prozent angestiegen. Wegen der Abwertung des russischen Rubels sind die Überweisungen der Gastarbeiter aus Russland im Jahre 2015 niedriger als im vorhergehenden Jahr ausgefallen.

In die positiven Nachrichten fällt auch ein Wermutstropfen. Während Russland seine Türen öffnet, schließt sie der Nachbar Kasachstan. Jede Person aus Kirgisistan, die Kasachstan betritt, muss sich nun innerhalb von fünf Tagen polizeilich registrieren lassen. Diese neue Regelung ist für die kirgisischen Arbeitsmigranten eine ernste Belastung geworden. Gleichzeitig gibt es keine vergleichbare Verpflichtung für kasachische Staatsbürger in Kirgisistan. Die beiden Nachbarländer haben es noch nicht geschafft, ein ähnliches bilaterales Dokument wie zwischen Russland und Kirgisistan zu verabschieden.

#### Hindernisse bei der Kooperation mit EAWU-Mitgliedern

Weiter oben wurden die Vorteile der kirgisischen Mitgliedschaft in der EAWU beschrieben. Dem Namen nach und offiziell gibt es noch weitere „Errungenschaften“. In der Realität neutralisieren negative Faktoren die Vorteile aus der EAWU-Mitgliedschaft bei weitem. Dieses Problem betrifft nicht nur Kirgisistan, sondern mehr oder weniger alle Mitglieder der Union außer Russland.

Eine barrierefreie Umgebung und gleiche Bedingungen für alle konnten bisher nicht wie geplant in der EAWU geschaffen werden. Bei dem Treffen des Obersten Eurasischen Wirtschaftsrats am 31. Mai 2016 in Astana machte der weißrussische

Präsident Alexander Lukaschenko darauf aufmerksam, dass der Außen- und Binnenhandel von Weißrussland seit der Unterzeichnung abgenommen habe und es bei der Einfuhr in andere Mitgliedsländer Probleme gegeben habe, so etwa bei der Einfuhr von Exportgütern in andere Mitgliedsländer. Er merkte an, dass die Ziele der EAWU mit der Wirtschaftssituation seines Landes und den Erwartungen nicht übereinstimmen.

Kirgisistan hat diese Probleme wie kein anderes Mitgliedsland schon bald erfahren müssen. Heute kann Kirgisistan entsprechend den offiziellen Vertragsdokumenten jedes selbst hergestellte Produkt in die EAWU exportieren – außer Fleisch und Milchprodukte. In der Realität stoßen die kirgisischen Unternehmer bei dem Versuch, in den Millionen-Markt der EAWU einzutreten, fast täglich auf neue Hindernisse. Das neuerliche, plötzliche, nicht begründete Verbot des Imports von kirgisischen Kartoffeln nach Kasachstan ist hierfür nur ein Beispiel. Nur nach langen Beratungen und der persönlichen Intervention des kasachischen Präsidenten wurde das Verbot zurückgenommen.

Die Unzufriedenheit bei den lokalen kirgisischen Unternehmern rührt vor allem daher, dass das Land sich seit der Öffnung seiner Grenzen für die EAWU einem Strom von Dumpingware aus den anderen Mitgliedsstaaten gegenüber sieht. Das ist zunächst ein Vorteil für den Verbraucher, der nun viele Produkte billiger einkaufen kann. Aber für den Wirtschaftssektor des Landes, die nationale Ökonomie und den staatlichen Haushalt (entgangene Importsteuern) ist diese Situation besorgniserregend. Kirgisistan kann die Strukturen in der EAWU nicht mehr ändern und auch keine eigenen Lösungswege suchen. Anti-Dumping-Maßnahmen und Aktionspläne gegen Schmugglerware müssen von den offiziellen Gremien der EAWU genehmigt werden.

„Ich möchte die Vertreter der EAWU-Länder eindringlich bitten, auf Maßnahmen, mit denen das bisher in der Union Erreichte in Frage gestellt würde, zu verzichten. Wir müssen uns darauf konzentrieren, Barrieren abzubauen“, appellierte der kirgisische Staatspräsident Almazbek Atambajew während des Treffens in Astana an seine Kollegen.

#### Die Ohnmacht bei den Veterinärkontrollen

Das dringendste und noch nicht gelöste Problem für Kirgisistan stellen die tierärztlichen Kontrollstellen an der kirgisisch-kasachischen Grenze dar. Eine Aufhebung der Kontrollen ist erst möglich, wenn das gesamte kirgisische Veterinärkontrollsystem den Standards der EAWU entspricht. Genau dieser Punkt im EAWU-Vertrag ist zu einem Stolperstein geworden, bei dem heute viele Kirgisen die Mitgliedschaft Kirgisistans in Frage stellen. Fast ein Jahr ist vergangen, aber immer noch ist keine umfassende Lösung in Sicht.

Zwar hat Russland den Fortschritt und die Anstrengungen der kirgisischen Regierung anerkannt: Offiziell wurde 15 kirgisischen Unternehmen erlaubt, Fleisch sowie Milch- und Fischprodukte nach Russland zu exportieren. Aber dieses Zugeständnis existiert nur auf dem Papier. „Russland hat einigen unserer Firmen erlaubt, seine Produkte zu liefern. In der Realität gingen seit Februar 2016 nur einige Tonnen Käse in den russischen Markt“, bemerkte Kalysbek Zhumakanov, Direktor des Staatlichen Kontrolldienstes für Veterinär- und Pflanzenschutzsicherheit, am 13. Juni 2016 während einer Pressekonferenz.

Die kritische Haltung der Partner in der EAWU ist nicht grundlos. Der kirgisische Veterinärsektor gleicht einem Mann, der auf beiden Beinen lahm ist. Es ist auch richtig, dass die kirgisischen Verantwortlichen heute alles tun, um die Versäumnisse der letzten 25 Jahre seit der Unabhängigkeit des Landes aufzuholen. Die Fachlabore in den beiden größten Städten Bischkek und Osch sind wiederhergestellt und neu ausgestattet worden. Es ist weiterhin geplant, landesweit vier neue Labore einzurichten. Dies werde, so hofft die kirgisische Seite, den kasachischen Nachbarn überzeugen, die Grenzkontrollen abzubauen.

Die Expertenkommission der EAWU wird im Juli 2016 wieder nach Kirgisistan kommen, um die Fortschritte zu beurteilen. Die kirgisischen Behördenvertreter gestehen schon heute ein, dass die Einrichtung der Labore bis dahin nicht abgeschlossen sein werde und auch die Ermittlung des Tierbestands noch andauern werde.

### Zusammenfassung

Seit seiner Unabhängigkeit hat Kirgisistan viele schöne Worte und Versprechungen gehört. Aber oft hat sich davon sehr wenig realisiert. Dies gilt auch für den Eintritt in die EAWU. Das Land hat drei Jahre lang die Pros und Cons einer solchen Mitgliedschaft abgewogen. Am Ende hat es sich für die EAWU entschieden. Jetzt hört die kirgisische Öffentlichkeit die Worte des neu ernannten kirgisischen Ministerpräsidenten Sooronbay Jeenbekov: „Wir waren nicht bereit, uns der EAWU anzuschließen“. Der kirgisische Bürger fragt jetzt mit Recht: Und was habt ihr all die Zeit gemacht, ihr staatliche Verantwortliche? Was hat euch daran gehindert, die Gründung neuer exportorientierter Unternehmen zu fördern und die notwendigen Labore instandzusetzen? Warum wurden nicht schon früher Anstrengungen unternommen, um die nationale Wirtschaft vom reinen Re-Export auf Produktion umzustellen? Waren dafür äußere Faktoren verantwortlich? Kirgisistan ist ein Mitglied der EAWU geworden. Dies geschah in einer schwierigen Zeit, als die Wirtschaftskrise in Russland andauerte, von der auch Kirgisistan wegen der großen Zahl der dort arbeitenden Gastarbeiter (Rückgang der Geldüberweisungen) stark betroffen war. Aus all den beschriebenen Schwierigkeiten muss sich Kirgisistan selbst befreien. Die Partner in der EAWU werden das Land nicht mit offenen Armen auf ihren Märkten erwarten. Im Gegenteil: Sie werden alles tun, um die kirgisischen zu besetzen und einheimische Produkte zu verdrängen. Die lokale kirgisische Wirtschaft wird im Rahmen dieses Prozesses (zumindest teilweise) entweder verschwinden oder die Fähigkeit erlangen, aktiv wettbewerbsorientiert in den EAWU-Markt einzutreten. Es wird auch davon abhängen, wie schnell die staatlichen Verantwortlichen in Kirgisistan auf die Situation in der EAWU reagieren und die notwendigen Entscheidungen treffen werden.

Am 22. Juni 2016 hatte Max G. Meier, Projektleiter der HSS in Zentralasien, Gelegenheit, Ali Karashev, dem für die Euroasiatische Wirtschaftsunion verantwortlichen 1. stellvertretenden Leiter des kirgisischen Staatspräsidentenamts, folgende Fragen zu stellen:

HSS: Kann die heutige Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) eine Brücke zur Europäischen Union (EU) sein oder ist sie eher eine Rückkehr zur UdSSR?

Ali Karashev: In einem Interview mit der Nachrichtenagentur Euronews hat der kirgisische Präsident betont, dass Kirgisistan als Mitglied der EAWU versuchen wird, diese zu einer stärkeren Annäherung an die EU zu bewegen. Europa muss sich nach der Vorstellung unseres Präsidenten von Brüssel bis nach Wladiwostok, aber natürlich auch bis nach Bischkek erstrecken.

Enge wirtschaftliche Beziehungen mit den EAWU-Ländern, sowie das Prinzip eines freien Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Arbeitskräfteverkehrs geben uns die Möglichkeit, die Wirtschaft Kirgisistans umzubauen sowie Landwirtschaft und Industrie zu entwickeln. Prinzipiell steht uns ein Markt mit 175 Millionen Verbrauchern offen.

Ich glaube, dass sich ein guter politischer Dialog zwischen der EU und Kirgisistan herausgebildet hat. Wir schätzen die Unterstützung unserer europäischen Freunde bei der Entwicklung der Demokratie in unserem Lande. Dabei müssen wir jedoch auch die wirtschaftlichen Beziehungen mit Europa intensivieren.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass ein bedeutender Teil der traditionellen Transportstrecken, auf denen kirgisische Waren nach Europa gelangen können, über EAWU-Länder führt. Der Eintritt Kirgisistans in die EAWU öffnet diesen Markt auch für die EU und ihre Unternehmer.

Was die „Rückkehr zur UdSSR“ betrifft: Hier gibt es viele auch offizielle Aussagen unseres Präsidenten, aber auch der Staatsführer der anderen Mitgliedsländer der EAWU, die alle in die gleiche Richtung gehen: „Die Wiedergeburt der UdSSR ist eine Utopie!“

Mit der Erlangung der Unabhängigkeit haben die postsowjetischen Länder ihren Weg gewählt, wie dornenreich dieser auch sein mag. Kirgisistan hat zwei Revolutionen erlebt. Das Land entwickelt sich jetzt langsam zu einem wirklich unabhängigen demokratischen Rechtsstaat.

Dabei geben uns die wirtschaftlichen Beziehungen, die uns als Erbe der Sowjetunion geblieben sind, breite Möglichkeiten, das Wachstum unserer nationalen Wirtschaft unter Wahrung der Gesetze einer modernen Marktwirtschaft zu stärken.

HSS: Bedeutet der Beitritt Kirgisistans zur EAWU eine weitere Annäherung an die Russische Föderation und damit eine Distanzierung von der Europäischen Union (EU)?

Ali Karashev: Die Russische Föderation ist der strategische Hauptpartner und wichtigste Verbündete der Kirgisischen Republik. Zwischen unseren beiden Ländern hat sich ein offener und vertrauensvoller politischer Dialog entwickelt, der alle wichtigen Themen einer breiten Kooperation abdeckt. Russland ist der Hauptwirtschaftspartner Kirgisistans. In diesem Zusammenhang wird der Beitritt Kirgisistans zur EAWU ohne Zweifel die Vertiefung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Russland beschleunigen.

Aber, wie schon vorher gesagt, soll uns der Beitritt zur EAWU auch der Europäischen Union näherbringen. Wir sind voll und ganz daran interessiert, unsere politischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit den Ländern Europas weiterzuentwickeln. Wir sind uns sicher, dass auch die Europäische Union danach strebt, den Dialog mit Kirgisistan weiter zu vertiefen.

HSS: Vielen Dank für das offene und interessante Gespräch.

**Dr. Max Georg Meier**

Der Autor ist Auslandsmitarbeiter der Hanns-Seidel-Stiftung in Bischkek, Kirgisistan.

**IMPRESSUM**

Erstellt: 06. Juli 2016

Herausgeber: Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Copyright 2016

Lazarettstr. 33, 80636 München

Vorsitzende: Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.

Hauptgeschäftsführer: Dr. Peter Witterauf

Verantwortlich: Dr. Susanne Luther,

Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit

Tel. +49 (0)89 1258-0 | Fax -359

E-Mail: [iiz@hss.de](mailto:iiz@hss.de), [www.hss.de](http://www.hss.de)