

Belarus zwischen Ost und West

Streitigkeiten über das Grenzregime, die Preise für Gaslieferungen, die Krim-Anerkennung – Belarus zeigt sich vermehrt uneins mit seinem engsten Verbündeten Russland. Präsident Lukaschenkos Regime betont seine unabhängige Aussenpolitik zwischen Russland und dem Westen. Dies sind Zeichen einer gewissen strategischen Neuausrichtung, aber oft auch von Taktieren zum Erreichen von Zugeständnissen.

Von Benno Zogg

Anlässlich der Unabhängigkeitsfeiern im Juli betonte Präsident Alexander Lukaschenko, Belarus (Weissrussland) werde nicht zwischen Ost und West wählen. Belarussen würden sich für Unabhängigkeit, Frieden und Partnerschaften mit anderen Staaten entscheiden. Er bekräftigte damit Aussagen am Minsker Dialogforum im Mai 2018, einer für Belarus beispiellos grossen und von westlichen Forschern und Politikberatern gut besuchten Konferenz zu osteuropäischer Sicherheit. Belarus betont seit 2014 seine Rolle als Brückenbauer und Vermittler im Ukraine Konflikt. Daneben führt die Regierung eine Politik zur Stärkung einer nationalen Identität.

In Russland bemängeln sowohl offizielle Stellen wie die staatlich kontrollierten Medien zunehmend die Loyalität und Bündnistreue von Belarus. Lukaschenko wird persönlich kritisiert für seine Anbiederung beim Westen, weil er die «Wiedervereinigung» Russlands mit der Krim nicht anerkennt, einen russischen Luftstützpunkt in Belarus ablehnt und beschränkte Visumfreiheit einführt.

Diese Entwicklungen der letzten Jahre kontrastieren mit dem bislang im Westen vorherrschenden Bild, wonach Belarus Russlands engster Verbündeter sei. Belarus ist tatsächlich stark von russischen Energiesubventionen und Absatzmärkten abhängig, Mitglied aller russischen Integri-



Belarus scheint seit 2014 vermehrt Bereitschaft zu einer Annäherung an den Westen zu zeigen.
Vasily Fedosenko / Reuters

onsprojekte im wirtschaftlichen und militärischen Bereich, und Russland kulturell eng verbunden. Es ist deshalb bemerkenswert und für Debatten über europäische Sicherheit bedeutsam, dass sich Belarus, Nachbarland der Ukraine und strategisch zwischen Polen und Russland gelegen, seit 2014 ein Stück weit neu orientiert.

Zwischenland Belarus

Belarus mit seinen zehn Millionen Einwohnern liegt in der osteuropäischen Ebe-

ne. Die einzige Episode eigenständiger Staatlichkeit stellte die 1918 unter deutscher Besatzung ausgerufene Weissrussische Volksrepublik dar, die nur ein Jahr lang bestand. Danach entwickelte sich Belarus zur vermutlich sowjetischsten aller Sowjetrepubliken.

Präsident Lukaschenko, der 1994 in der letzten freien Wahl im Land nach der Unabhängigkeit an die Macht gelangte, hat in vielerlei Hinsicht sowjetisches Erbe be-

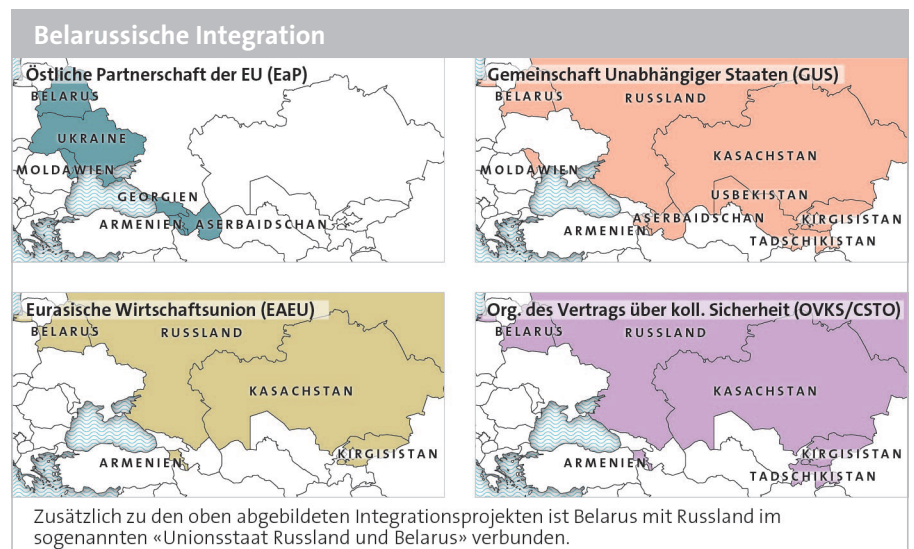
wahrt, einschliesslich Staatssymbolen und dem Geheimdienstnamen «KGB». Eine hastige wirtschaftliche Privatisierung wie in Russland oder in der Ukraine und damit eine mächtige Oligarchie und eklatante Ungleichheit wurden vermieden. Die «sozial orientierte» Wirtschaft bleibt in vielen Bereichen staatlich gelenkt und ist wenig dynamisch. Der Informatiksektor blüht, doch insgesamt wird der Anteil des Privatsektors am BIP auf nur etwa 30 Prozent geschätzt. Die Arbeitslosigkeit ist gering. Insgesamt hat sich die belarussische Wirtschaft seit Ende der Sowjetunion überdurchschnittlich entwickelt, stagniert aber im Zuge der Krise der russischen Wirtschaft seit 2014. Die belarussische Infrastruktur ist in durchwegs gutem Zustand. Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung ist kostenlos – im Vergleich zu den meisten Ex-Sowjetländern gilt deren Qualität als besser. Beamte und Sicherheitsdienste gelten allgemein als kompetent und weniger korrupt. Für die Finanzierung des Systems sind Zuschüsse aus dem Ausland in Form von bilateralen Subventionen und Krediten von Entwicklungsbanken unabdingbar.

Die Regierung betont angesichts wirtschaftlicher Stagnation vermehrt den Wert der Stabilität: Belarus ist von Migrationswellen, von terroristischen Anschlägen

Lukaschenkos paternalistische Politik entspricht oftmals der vorherrschenden Meinung im Volk und hat entsprechend einen gewissen Rückhalt.

(von einem Anschlag auf die Minsker Metro 2011 abgesehen) und von einem Krieg wie in der Ukraine verschont geblieben. Von allen sechs «Zwischenländern» zwischen der EU und Russland in Osteuropa und im Kaukasus, die alle Mitglied der Östlichen Partnerschaft (EaP) der EU sind, ist einzig Belarus ohne Territorialkonflikt. Diese Stabilität ist neben geographischen und historischen Faktoren tatsächlich auch dem balancierten Taktieren der Regierung zu verdanken, was ihr die Bevölkerung anrechnet.

Überragende Interessen des Lukaschenko-Regimes sind Selbsterhalt und ein generell hoher Grad an Kontrolle. Daraus folgen eine übereifrige Beschränkung von Demokratie und der Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Die organisierte Opposition wird unterdrückt und ist marginalisiert, uneinig und vom Ausland finanziert. Lu-



kaschenkos Regime ist autokratisch, aber nicht diktatorisch. Das System lässt genau so viel Freiheit zu, wie eine stabile gelenkte Wirtschaft erfordert und die Grundbedürfnisse an persönlichen Freiheiten einer Mehrheit der Bürger erfüllt. Lukaschenkos paternalistische Politik entspricht oftmals der vorherrschenden Meinung im Volk und hat entsprechend einen gewissen Rückhalt. Dies umfasst wohl auch beschränkte LGBTQ-Rechte und die Beibehaltung der Todesstrafe. Die Regierungslinie entspricht aber längst nicht immer der Meinung im Volk. Beispielsweise heisst die belarussische Bevölkerung mehrheitlich die Annexion der Krim gut, was teilweise der grossen Verbreitung russischer Medien zuzuschreiben ist.

Beziehungen mit Russland

Russland traute Belarus lange Zeit nach Zusammenbruch der Sowjetunion, ähnlich wie der Ukraine, keine unabhängige Politik zu. Dispute in den letzten Jahren führten in Moskau entsprechend zu Irritation. Dass Belarus bis vor wenigen Jahren vom Westen, aber auch von Russland selbst, als Russlands kleiner Bruder und Satellit betrachtet wurde, hat jedoch gute Gründe. Kein Land ist so eng an Russland gebunden wie Belarus. 70 Prozent der Belarussen sprechen zuhause Russisch, obschon die Regierung seit einigen Jahren mit einer Kehrtwende die belarussische Sprache fördert. Nebst Mitgliedschaft in allen multilateralen russischen Integrationsprojekten (siehe Grafik) verbindet die Länder die

1996 beschlossene, unscharf definierte «Russisch-Belarussische Union». Die Integration der beiden Länder umfasst freie Personenfreizügigkeit, einen gemeinsamen Wirtschaftsraum, militärische Beistandspflicht im Angriffsfall und gar gemeinsame Luftverteidigung. Der Marktanteil und Einfluss russischer Unternehmen in Belarus, auch in Schlüsselindustrien, ist hoch.

Belarus beherbergt zwei russische Militärbasen, auf denen aber keine Kampfseinheiten stationiert sein dürfen. Die begrenzt schlagkräftige Armee und das Verteidigungsministerium gelten als pro-russisch und sind durch Ausbildung in Russland geprägt. Die Militärkooperation berechtigt zum vergünstigten Kauf von Rüstungsgütern in Russland. Für Russland ist Belarus unter anderem strategisch bedeutsam als Transitland für Energie und weil es fast an die russische Exklave Kaliningrad angrenzt. Die verbliebene «Suwalki-Lücke» von nur 65 Kilometern ist wiederum für die NATO die einzige Landverbindung zu ihren baltischen Mitgliedern.

Moskau erkaufte sich die Treue seines Bündnispartners mit Krediten und Energiepreissenachlässen im jährlichen Wert von mehreren Milliarden Dollar. Der (Re-)Export von Energie und petrochemischen Produkten ist für Minsk eine wichtige Devisenquelle. Unter Wladimir Putin hat sich die bilaterale Integration jedoch verlangsamt. Neben mutmasslichen persönlichen Differenzen mit Lukaschenko ist der Pragmatiker Putin wenig gewillt, Belarus fast bedingungslos zu subventionieren. Regelmässig waren sich die Länder über Ener-

giepreise uneins, was zu Lieferstopps und Anfeindungen geführt hatte. Russland verhängte 2009 einen Importstopp für belarussische Milchprodukte, was als «Milchkrieg» bezeichnet wurde. Lukaschenko wird attestiert, bei Disputen jeweils vorteilhafte Konditionen erzielt zu haben, auch indem er taktisch geschickt mit dem Westen kokettierte.

Russland äusserte auch für die belarussische Regierung äusserst Besorgnis erregende Ambitionen. Eine Rede Putins 2011 erzürnte Minsk, als er, nicht zum ersten Mal, die Idee der Eingliederung von Belarus als russische Provinz begrüsst. Minsks Nichtanerkennung Abchasiens, Südossetiens und der Krim-Eingliederung sorgt indes im Kreml für Verstimmung.

Wendepunkt Krim

Der Umsturz der ukrainischen Regierung auf dem Maidan, die russische Krim-Invasion und Einmischung in der Ostukraine seit 2014 schockierten Belarus. Vermehrt versucht es, sich von Russland zu differenzieren. Die Regierung fördert einen moderaten, identitätsstiftenden Nationalismus. Minsk betonte seine «situative Neutralität» in der Ukraine-Krise und führte Geschäfte mit beiden Ländern fort. Es umgeht Russlands Gegensanktionen, deklariert Waren aus dem Westen um und exportiert so beispielsweise norwegische Meeresfrüchte und türkische Kiwis als *Made in Belarus* nach Russland. Russland irritiert ferner das Visaregime seines Nachbarn, das seit Februar 2017 westlichen Staatsangehörigen visafreien Kurzaufenthalt erlaubt, und Moskau führte als Reaktion wieder unilaterale Grenzkontrollen ein.

Lukaschenko missfällt somit russischen Nationalisten wegen mangelnder Treue und Liberalen wegen seiner Erpressung von Subventionen. Für seine Strategie werfen ihm russische Experten und oftmals staatlich kontrollierte Medien Illoyalität vor. Damit diskreditieren sie praktischerweise auch die Existenz eines «zweiten Russlands», einer stabilen Alternative zum System Putin. Die russische Bevölkerung, bei der Lukaschenko lange Zeit sehr beliebt war, sieht in ihm zunehmend einen Opportunisten. Dennoch steht nach wie vor kein Land Russland mit Blick auf Werte, Kultur und Staatsaufbau so nahe wie Belarus.

Um den Werte und den Grad belarussischer Unabhängigkeit auf der internationalen Bühne zu betonen, hat sich Belarus als Verhandlungsort angeboten, was beispielsweise 2014/15 in zwei «Minsk-Ab-

kommen» zum Ukraine-Konflikt mündete. Es bekräftigte seine Bereitschaft, sich an einer möglichen UNO-Friedensmission im Donbass zu beteiligen. Im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) versucht Lukaschenko zudem Verhandlungen über ein «Helsinki II», eine Neuauflage der Helsinki-KSZE-Schlussakte von 1975, anzustossen.

Der Westen ist sich möglichen Partnerschaften mit den «Zwischenländern» Osteuropas und des Kaukasus zunehmend bewusst geworden und sucht deren Unabhängigkeit zu stärken. Streitigkeiten über Importe und Gaslieferungen mit Russland haben gezeigt, dass selbst Belarus als Russlands engster Verbündeter Opfer russischer Interessen sein kann. Auch im Hinblick darauf kann verstanden werden, dass die letzten westlichen Sanktionen 2016 aufgehoben wurden. Zu einer Verbesserung der Menschenrechtslage in Belarus hat die neuste Annäherung hingegen kaum geführt. Die Opposition und freie Medien bleiben unterdrückt und die Todesstrafe wird nach wie vor praktiziert – vielleicht erkennt Lukaschenko letztere als mögliches Faustpfand für zukünftige Verhandlungen.

Liebesgrüsse aus Minsk

Dass Belarus geschickt taktiert und sich zyklisch eher dem Westen zuwendet und rhetorische Konzessionen macht in der Hoffnung auf Zugeständnisse, Kredite und Aufhebung von Sanktionen, war sich der Westen gewöhnt. Oftmals wurden die Hoffnungen auf politische und wirtschaftliche Reformen enttäuscht, beispielsweise 2010/11 nach einem Milliardenkredit des Währungsfonds. Seit 2014 scheint Belarus vermehrt echte Bereitschaft zu Dialog und Annäherung an den Westen zu zeigen. Dies ist auch Ausdruck interner Machtstrukturen: Das Aussenministerium hat

Streitigkeiten über Importe und Gaslieferungen mit Russland haben gezeigt, dass selbst Russlands engster Verbündeter Opfer russischer Interessen sein kann.

immer als pro-europäischer und wirtschaftsliberaler als beispielsweise die Sicherheitsdienste gegolten und scheint an Einfluss gewonnen zu haben.

Neben politisch-strategischen haben verstärkte belarussische Avancen gegenüber

Die Schweiz und Belarus

Die Schweiz unterhält in Minsk ein Botschaftsbüro. In bilateralen Gesprächen betont die Schweiz den **Mangel an Menschenrechten** und politischen Rechten in Belarus, namentlich unfreie Wahlen, die Anwendung der Todesstrafe und Medien- und Versammlungsfreiheit. Humanitäre Zusammenarbeit wurde 2010 eingestellt und war zuletzt vor allem für die Opfer der Tschernobyl-Katastrophe bestimmt. Wie auch die EU **hob die Schweiz 2016 alle Finanzsanktionen und Reisebeschränkungen gegen Belarus auf**. Die Beziehungen haben sich in den letzten Jahren trotz bescheidenem Handelsvolumen verstärkt, beispielsweise 2017 durch die Bildung einer «parlamentarischen Freundschaftsgruppe». Verhandlungen für ein EFTA-Freihandelsabkommen mit der EAEU liegen indes seit der Krimannexion auf Eis. Akademischer und politischer Austausch über die Praxis der Neutralität, wie sie Belarus in einer ganz anderen Lage betont, bietet sich an.

dem Westen wirtschaftliche Gründe. Die Bilanz wirtschaftlicher Integration mit Russland fällt durchgezogen aus. Russland dominiert die Gestaltung des Wirtschaftsraums und Handelshemmnisse bleiben bestehen. Die russische Wirtschaftskrise aufgrund der westlichen Sanktionen und des Ölpreiserfalls seit 2014 zeigten die Abhängigkeit vom russischen Markt und setzte Belarus Druck aus, kostspielige russische Gegensanktionen mitzutragen.

Obschon Belarus von allen EaP-Ländern am wenigsten eingebunden ist, bietet die EU Möglichkeiten für Märkte, Investitionen, visumfreies Reisen und Unterstützung zur WTO-Mitgliedschaft. Echte Zusammenarbeit gelänge aber nur durch Liberalisierung, Privatisierung und eine Verbesserung des Investitionsklimas, was Minsk bislang vermieden hat. Belarus ist ferner pro Kopf Schengen-Visum-Weltmeister. Die Belarussen sind reisefreudig und trotz autoritärem Regime nicht isoliert – Verhandlungen zur Verringerung der hohen Visumgebühr sind aber bislang gescheitert. Die Bevölkerung würde gemäss Umfragen Kooperation mit der EU begrüssen, sofern dafür die Beziehungen mit Russland nicht gefährdet werden, was die pragmatische Politik der Regierung widerspiegelt.

Ganz im Sinne einer Diversifizierung politischer und wirtschaftlicher Partner hat

Minsk auch seine Fühler in andere Regionen ausgestreckt. Minsk will beispielsweise bei Chinas «Neuen Seidenstrasse» nicht aussen vor gelassen werden. Chinesische Investitionen im Land haben zugenommen. Just nachdem Russland die Lieferung moderner taktischer Raketen verweigert hatte, beschloss Belarus die Zusammenarbeit mit China im Bereich Raketentechnologie. Lukaschenkos jüngster Sohn Mikalai lernt Mandarin. Der bilaterale Handel und Investitionen bleiben aber bescheiden und eine echte strategische Partnerschaft mit China, die sich Minsk erhofft, ist nicht absehbar.

Ausblick

Die belarussische Wirtschaft wächst derzeit wieder, was aber der Erholung in der Region und nicht Reformen zugeschrieben wird. Der Druck, derzeit zaghafte wirtschaftliche Reformen zu intensivieren, Staatsbetriebe zu privatisieren, Rechtssicherheit herzustellen und Handelspartner und Wirtschaftszweige zu diversifizieren, wird trotz Vorbehalten in der Bevölkerung steigen. Reformen können die Wirtschaft robuster machen und letztlich dem Unabhängigkeitsgedanken der Landesführung dienen. Im Vergleich zur korrupteren, oligarchischen Ukraine wären Reformen durch die kompetente Beamtenschaft und stabilen Institutionen in Belarus einfacher umzusetzen. Graduelle wirtschaftliche Reformen, die das Regime nicht gefährden, scheinen realistisch. Innenpolitische Reformen sind unwahrscheinlich. Fortschritte in Sachen Demokratie sind nicht zu erwarten. Das Revolutionspotenzial ist gering.

Mit Blick auf die belarussische Aussenpolitik hat der Westen seit der russischen Annexion der Krim zunehmend radikale Szenarien durchgespielt. NATO-Analysen und -Simulationen, die zuvor Belarus schlicht als Aufmarschgebiet Russlands betrachtet hatten, befassten sich jüngst mit der Möglichkeit eines Umsturzes des Lukaschenko-Regimes oder einer russischen Invasion. Russland wird seinen Nachbarn um jeden Preis in seiner Einflussphäre halten, notfalls mit einer Palastrevolte. Für Lukaschenko persönlich soll Putin wenig

Sympathie hegen. Belarus hätte entschlossenen russischen Druckversuchen politisch, wirtschaftlich oder gar militärisch wenig entgegenzusetzen. Die belarussische Identität und Armee wären nicht stark genug, um einen Krieg mit Russland zu führen.

Solche Szenarien ähnlich der Ereignisse in der Ukraine sind aber unrealistisch. Belarus ist nicht zwiegespalten in pro-russische und pro-europäische Kräfte. Die EU versucht nicht aktiv, Belarus dem Orbit seines mächtigen Nachbarn zu entziehen. Eine Mehrheit der Belarussen befürwortet Bündnisse mit dem Bruderland Russland. Lukaschenkos Position in der Elite ist gefestigt und er scheint sich bester Gesundheit zu erfreuen. Trotz Animositäten und gestiegener Unberechenbarkeit bleibt er aus Sicht des Kremls der beste Garant ei-

Graduelle wirtschaftliche Reformen, die das Regime nicht gefährden, scheinen realistisch. Innenpolitische Reformen sind unwahrscheinlich.

nes stabilen, pro-russischen Belarus. Belarus ist für den europäischen Teil von Russlands eurasischen Integrationsprojekte unabdingbar. Eine Intervention im Nachbarland wäre für Russland ein Eingeständnis, mit seiner bisherigen Politik und seinen Integrationsprojekten gescheitert zu sein. Lukaschenko übersteigert indes die Gefahr der russischen Bedrohung und das Schreckgespenst eines «Ukraine 2.0»-Szenario für das westliche Publikum, um Unterstützung mit möglichst wenigen Konditionen zu erhalten.

Die Abhängigkeit der beiden Länder voneinander ist demnach gegenseitig und wird auf absehbare Zeit bestehen bleiben. Der zunehmende Einfluss Chinas wird daran nicht rütteln. Russland wird aber versuchen, das Lukaschenko-Regime an kürzerer Leine zu halten und russischen Einfluss durch wirtschaftliche Dominanz und die Förderung wohlgeleitener zivilgesellschaftlicher Organisationen zu stärken. Anzeichen stärkeren russischen Einflusses wäre beispielsweise, wenn Belarus der Einrich-

tung einer russischen Luftwaffenbasis nicht mehr widerstehen könnte. Belarus wird weiter versuchen, für seine Loyalität grosszügig entlohnt zu werden. Da diese Dynamik stabil scheint, werden sich die regelmässigen taktischen Krisen der letzten Jahre entsprechend fortsetzen.

Der aussenpolitische Blick nach Westen zeigt, dass die Aufmerksamkeit in Brüssel sicherlich gewachsen ist für das Zwischenland Belarus, das eine spezifische Strategie erfordert. Geostrategische Überlegungen werden bis auf weiteres gegenüber Bemühungen um Werte und Menschenrechte im Vordergrund stehen. Kooperation und Kompatibilität zwischen der EU und der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAEU) wären im belarussischen Interesse. Lukaschenko steht den autokratischen EAEU-Mitgliedern aber näher als den liberalen EU-Demokratien, die normative Forderungen stellen.

Die Zeiten, in denen Belarus als Russlands willfähriger Satellit betrachtet werden konnte, sind demnach vorbei. Es wird jedoch ein enger Verbündeter Russlands bleiben, auch weil keine Alternative zur belarussischen Abhängigkeit von Russland besteht. Der belarussische Wunsch und Willen zu verstärkter Unabhängigkeit zwischen Ost und West ist indes gestiegen. Verstärkt seit 2014 hat sich das Land ein Stück weit strategisch neu positioniert, indem es seinen Wert als Mediator und Brückenbauer betont und die nationale Identität zu stärken versucht. Wie bisher wird der Kurs von Belarus taktisch weiterhin nach Osten und Westen ausschlagen und dabei jeweils auf Ablehnung und Zustimmung im Westen oder in Russland stossen. Lukaschenko hat bewiesen, dass er mit langsamen Kursveränderungen in verzwicktem diplomatischem Umfeld gut fährt und dabei Bedürfnisse in der Bevölkerung ein Stück weit aufnehmen kann. Mit diesen Qualitäten wird Lukaschenko sein Regime bis auf weiteres stabil halten können.

Benno Zogg ist Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Er forscht zum postsowjetischen Raum und zu Entwicklung und Sicherheit in fragilen Kontexten.

Die CSS Analysen zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist, Matthias Bieri, Fabien Merz, Benno Zogg
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0236; DOI: 10.3929/ethz-b-000284090

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Outsourcing – Europas Pokerspiel mit der Migration Nr. 230
Vom Umgang der Schweiz mit religiös geprägten Konflikten Nr. 229
Die UNO-Menschenrechtssäule auf wackeligem Grund Nr. 228
Subsidiarität und die Schweizer Sicherheitspolitik Nr. 227
Haltungen zum Islam in Zeiten des Terrorismus Nr. 226
Das System Putin: Wie stabil ist Russland? Nr. 225