

Timmermann, Heinz

Research Report

Die widersprüchlichen Beziehungen Rußland-Belarus im europäischen Kontext

SWP-Studie, No. S 37/2002

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,
Berlin

Suggested Citation: Timmermann, Heinz (2002) : Die widersprüchlichen Beziehungen Rußland-Belarus im europäischen Kontext, SWP-Studie, No. S 37/2002, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252442>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Heinz Timmermann

Die widersprüchlichen Beziehungen Rußland–Belarus im europäischen Kontext

S 37
Oktober 2002
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2002

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen	5
Sonderfall Belarus	7
Moskau–Minsk: Konvergierende und divergierende Interessen	9
Kontroversen über den Charakter des Unionsstaats	10
Vereinheitlichung der Wirtschafts- und Währungsordnungen	14
Militärische Zusammenarbeit	17
Moskau und die weißrussischen Präsidentschafts- wahlen vom September 2001	20
Wachsender internationaler Druck auf Belarus	22
Sicherheitspolitik	22
Europapolitik	23
Europäische Organisationen	25
Wie stabil ist das Lukaschenko-Regime?	28
Dimensionen europäischer Strategie	33
Doppelte Dialogstrategie	34
Die offizielle Ebene	35
Die zivilgesellschaftliche Ebene	37
EU–Rußland–Belarus	40
Fazit	42
Anhang	43
Berlin Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly: Resolution on Belarus	43
Abkürzungen	44

Die widersprüchlichen Beziehungen Rußland–Belarus im europäischen Kontext

Nach den scharfen Auseinandersetzungen über den Charakter des angestrebten Unionsstaats Rußland–Belarus steckt die Putin-Führung in einem Dilemma. Auf der einen Seite gilt der belarussische Präsident Lukaschenko in Moskau auch weiterhin als Garant für einen engen Schulterschuß mit Belarus und gegen ein Abdriften des Landes in Richtung EU-Europa. Andererseits scheut der Kreml die politischen und materiellen Kosten, die ein Zusammengehen mit dem reformresistenten Regime und seinem unberechenbaren Präsidenten mit sich bringen würde. Schließlich paßt auch die antiwestliche Haltung Lukaschenkos nicht zur Politik Moskaus, die strategische Partnerschaft mit der EU zu vertiefen und mit ihr einen »Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum« zu bilden.

Lukaschenko tut sich seinerseits schwer mit der internationalen Neupositionierung Rußlands. Zwar sprach er nach dem 11. September von einer Annäherung an NATO und EU, zeigte jedoch wenig Bereitschaft, dafür stabile Grundlagen zu schaffen. Im Gegenteil: Er verschärfte die innenpolitische Repression und blieb konkrete Antworten auf das Angebot der EU schuldig, sich Belarus in einer Zug-um-Zug-Politik in dem Maße zu öffnen, wie das Regime der Opposition Raum gibt, sich zu artikulieren und die Verhältnisse in Staat, Wirtschaft und Medien aktiv mitzugestalten. Zugleich sprechen einige Anzeichen dafür, daß das Lukaschenko-Regime auf mehreren Ebenen Probleme bekommen wird. Dazu gehören: die wachsende Kohäsion der Opposition, symbolisiert in der Einigung auf einen einzigen Alternativkandidaten bei den Präsidentschaftswahlen vom September 2001; die latente und gelegentlich offen artikulierte Kritik innerhalb der keineswegs homogenen Nomenklatur; der zunehmende wirtschaftliche Niedergang, sichtbar in mangelnden Modernisierungsinvestitionen; schließlich die Tatsache, daß Lukaschenko auch für Moskau ein zunehmend schwieriger und bisweilen sogar kompromittierender Partner wird.

Empfehlungen

Aus einer Reihe von Gründen ist die EU daran interessiert, daß Belarus seine Selbstisolierung überwindet. Voraussetzung dafür wäre allerdings die Bereitschaft des Regimes, für die vollgültige Mitgliedschaft in der europäischen Völkerfamilie einen politischen Preis zu zahlen, etwa in Form von Verankerung und Implementierung europäischer Standards in den Bereichen Grundwerte, Demokratie und Menschenrechte. Im Hinblick darauf sollte die EU – gemeinsam mit OSZE und Europarat – ihre doppelte Dialogstrategie breiter anlegen und weiter vertiefen. Sie bestünde darin, im Rahmen der EU-Beschlüsse einerseits zielgerichtete Kontakte mit Regimevertretern zu pflegen und andererseits der demokratischen Opposition und der heranwachsenden Zivilgesellschaft Solidarität und Unterstützung zu gewähren. Ziel sollte es dabei sein, in einem evolutionären Kooperationsprozeß einen Wandel des Systems herbeizuführen.

Intensiviert werden sollte dazu auch der Dialog mit Rußland über die Entwicklungen in Belarus. Auf wirtschaftlichem Gebiet ist das gemeinsame Interesse evident: Im Zuge der Schaffung eines Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraums fordern sowohl Rußland als auch die EU Belarus auf, seine Wirtschaftsordnung zu liberalisieren und günstige Rahmenbedingungen für Investitionen zu schaffen. Politisch ist ein gemeinsames Interesse nicht so eindeutig auszumachen, wie die schließlich doch noch geleistete Unterstützung Moskaus für den Wahlkämpfer Lukaschenko demonstriert. Angesichts der internationalen Neupositionierung Rußlands wächst jedoch auch in Moskau die Einsicht: Die russische Unterstützung für das autoritär-repressive Lukaschenko-Regime trägt nicht zur Bildung jenes Vertrauensklimas bei, ohne das – so Putin vor dem Deutschen Bundestag in Berlin – ein einheitliches Großeuropa nicht möglich ist. Die EU steht vor der schwierigen Aufgabe, auf der Grundlage der Unabhängigkeit Weißrußlands eine Politik zu entwickeln, die das Land enger an die Union anbindet und zugleich das Interesse Moskaus an einem Nahverhältnis zu Minsk respektiert.

Sonderfall Belarus

Im Kontext der Transformationsprozesse in Osteuropa bildet Belarus in vieler Hinsicht einen Sonderfall. Innenpolitisch könnte man das Land geradezu als *Antimodell* zu den Reformstaaten in seinem regionalen Umfeld charakterisieren. Geprägt ist es durch eine Politik der Restauration wichtiger Merkmale der untergegangenen Sowjetunion. Kennzeichen hierfür sind unter anderem: ein scharf autoritäres politisches Regime, ein hartnäckig reformresistentes Wirtschaftssystem sowie eine ausgeklügelte Tendenz, Ansätze zu pluralistisch ausgerichteter politischer, wirtschaftlicher und sozialer Artikulation zu unterdrücken. In seinen Außenbeziehungen nimmt das Regime harte antiwestliche Positionen ein, die es unter dem Einfluß der internationalen Neupositionierung Moskaus nur widerstrebend lockert. Eine seiner Hauptanstrengungen gilt der Vereinigung Weißrußlands mit Rußland – bezeichnenderweise als einziges Land unter den Nachbarstaaten der UdSSR.¹

Dies schafft für das Zusammenwachsen Europas eine Reihe komplizierter Probleme. Für Rußland würde eine Vereinigung mit Belarus zwar geostrategisch und geopolitisch Vorteile bringen – nicht zuletzt die Sicherung des Landwegs von und nach Kalinin-

grad, die nach dem EU-Beitritt Polens und Litauens und dem etwa zwei Jahre später in Kraft tretenden Schengen-Regime schon heute Probleme bereitet.² Zugleich würde eine Vereinigung auf gleichberechtigter Basis aber erhebliche politische Kosten verursachen (so die Gefährdung der föderalen Struktur Rußlands), umfangreiche Modernisierungsinvestitionen in Belarus erfordern (die Rußland für sich selbst dringend benötigt) und Rußland zusätzlich erhebliche wirtschaftliche Lasten aufbürden (beispielsweise in Form unbegrenzter billiger Energiepreise für den gesamten belarussischen Bedarf). Die EU ist ihrerseits bestrebt, die aus der Osterweiterung resultierenden neuen Nachbarschaften mit der Ukraine, Belarus und Moldova enger zu gestalten und untereinander zu verzahnen. Für dieses Bestreben stellt das repressive, staatsinterventionistische Regime in Minsk jedoch ein schwer überwindliches Hindernis dar. Schließlich könnte auch die sich verdichtende Partnerschaft EU–Rußland Schaden nehmen, wenn der für beide Seiten unberechenbare Präsident Lukaschenko überraschende politische Rochaden inszeniert. Berechenbar ist Lukaschenko – auch für Moskau – nur insoweit, als er der Erhaltung seiner Macht höchste Priorität beimißt.

Für den Sonderweg Weißrußlands lassen sich viele Gründe anführen. Zu nennen ist insbesondere der Mangel an nationaler Identität und nationalem Selbstbewußtsein zum Zeitpunkt der – nur zögerlich erfolgten – Erklärung seiner Unabhängigkeit wenige Tage nach dem Moskauer Putschversuch vom August 1991. Treffend heißt es dazu bei einem belarussischen Experten: »Belarus wurde unabhängig kraft des Flusses historischer Umstände. Es wurde zum unabhängigen Schwimmen herausgestoßen – entgegen dem Wunsch der Bevölkerungsmehrheit wie auch der herrschenden Elite, die in der neuen Situation starkes Unbehagen empfand. Die Unabhängigkeit erwies sich als etwas,

² Hierauf verwies der frühere Ministerpräsident Primakow, *Ot suvereniteta otstupat' nel'zja* [Von der Souveränität darf man nicht abgehen], in: *Rossijskaja gazeta* (Moskau), 2.7.2002. Auch KP-Chef Sjuganow warnte Putin davor, die Gefahr einer zusätzlichen Isolierung Kaliningrads durch eine Verschlechterung der Beziehungen zu Belarus zu verstärken; vgl. *BelaPan* (belarussische Nachrichtenagentur), 30.7.2002.

¹ Als Gesamtdarstellungen seien genannt aus belarussischer Sicht: *Analitičeskij centr »Strategija/Fond Makarov* (Hg.), *Nacional'no-gosudarstvennye interesy Respubliki Belarus'* [Die nationalstaatlichen Interessen der Republik Belarus], Minsk 1999; Belarus. *Tatsachen*, Minsk 2000 (regierungsamtliche Darstellung zur Expo 2000); sowie *Analitičeskij centr »Strategija/Fond Makarov* (Hg.), *Nacional'naja i regional'naja bezopasnost'* [Nationale und regionale Sicherheit], Minsk 2001. Siehe ferner Dirk *Holtbrügge*, *Weißrußland*, München 1996; Heinrich Linus *Förster*, *Von der Diktatur zur Demokratie – und zurück?*, Hamburg 1998; Rainer *Lindner*/Boris *Meissner* (Hg.), *Die Ukraine und Belarus in der Transformation*, Köln 2001; Astrid *Sahm*, *Integration, Kooperation oder Isolation? Belarus' und die Ukraine im Vorfeld der EU-Osterweiterung*, in: *Osteuropa* (Aachen), (2001) 11–12, S. 1391–1404; Ramunas *Davidonis*, *The Challenge of Belarus, and European Responses*, Paris: *Institute for Security Studies, WEU*, Juli 2001: <http://www.iss-eu.org/occasion/occ29.pdf>, sowie Ann *Lewis* (Hg.), *The EU and Belarus. Between Moscow and Brussels*, London 2002. Einen umfassenden Überblick vermitteln die Periodika *Belarus and Moldova* (hg. von *The Economist Intelligence Unit*, London), *Länderanalyse Ukraine und Weißrußland* (hg. vom *FAZ-Institut*, Frankfurt a.M.) sowie *Belarus-News* (Dortmund).

das die Kräfte des Landes überstieg. Seine Staatlichkeit mußte Belarus praktisch vom Nullpunkt an aufbauen«.³

Zusätzlich verstärkt wurde dieses Handicap durch zwei weitere Faktoren, die dazu beigetragen haben, daß die Startbedingungen Weißrußlands wesentlich ungünstiger waren als jene der umliegenden Transformationsländer. Gemeint ist zum einen das fast vollständige Fehlen einer einheimischen Reformelite, die dem Land frische Impulse hätte vermitteln können. Erschwerend kommt hinzu, daß zu Sowjetzeiten viel Kompetenz nach Moskau abgewandert war, die nach der Unabhängigkeit nicht nach Belarus zurückkehrte. Zum andern blieb das unabhängige Belarus im Windschatten der Geschichte. Nach dem Umbruch pflegte der Westen zwar intensive Kontakte zu Polen, der Ukraine und den baltischen Staaten, schenkte Belarus jedoch nur begrenzt Aufmerksamkeit. Möglicherweise entspringt dies der im Westen (und übrigens auch in Moskau) bis heute verbreiteten Vorstellung, Belarus sei im Grunde nicht mehr als eine Provinz Rußlands. Dabei ist Belarus durchaus kein Anhängsel Rußlands, sondern ein selbständiger Staat europäischer Prägung und – bis zu den Teilungen Polens Ende des 18. Jahrhunderts – ein integraler Bestandteil der ostmitteleuropäischen Kultur und Geschichte.⁴

Die Konstellation gering ausgeprägter nationaler Identität, wirtschaftlich-sozialen Abschwungs und internationaler Orientierungslosigkeit nutzte Alexander Lukaschenko, ein begnadeter und zugleich skrupelloser Populist. Nach seiner – frei und fair verlaufenen – Wahl zum Präsidenten 1994 (mit 81 Prozent) mißbrauchte er seine Machtfülle im November 1996 zu einem sorgsam vorbereiteten Verfassungsputsch, der von Rußland akzeptiert und hinter den Kulissen sogar mitbetrieben wurde (Tschernomyrdin-Mission nach Minsk während der Putsch-Tage). In der Folge wurden die demokratische Verfassung von 1994 de facto ausgehebelt, eine präsidiale Machtvertikale bis hinein in das letzte Dorf etabliert, das gewählte Parlament auseinandergejagt, die Justiz gleichgeschal-

tet, die politischen Parteien marginalisiert, die Gewerkschaften drangsaliert, die Medien bis auf Reste der Presse dem Staat unterstellt, die Wirtschaft zu 80 Prozent in staatlicher Regie gehalten und administrativ dirigiert. Komplettiert wurden die Deinstitutionalisierung und Privatisierung der Staatsgewalt durch eine Strategie, die sich eine Verdichtung der Beziehungen zu Rußland zum Ziel setzte, welche schließlich zur »Vereinigung« führen sollte.

Folgerichtig beobachtet der Präsident mit äußerstem Mißtrauen jegliche Ansätze von Entwicklungen, die ihm geeignet scheinen, sein Machtsystem zu gefährden. Dazu zählen für ihn die Konzentration der politischen Opposition, die beginnende Privatisierung von Unternehmen und vor allem Moskauer Gegenwind gegen sein Vereinigungskonzept. Überall sieht sich der Präsident von Feinden umgeben, die bekämpft, durch Säuberungen in den eigenen Reihen ausgeschaltet und durch permanente Mobilisierung der Gesellschaft neutralisiert werden müssen. In dem Land, das 10 Millionen Einwohner zählt, stehen 130 000 Milizionäre (doppelt so viele wie Militärs) bereit, das Lukaschenko-Regime gegebenenfalls gegen oppositionellen Protest zu schützen. Und die Neufassung der Militärdoktrin von 1991 sieht ein Eingreifen der Armee in die inneren Angelegenheiten des Landes vor – dann nämlich, wenn »extremistische Organisationen und Strukturen mit dem Ziel provozieren, das Land zu destabilisieren und die verfassungsmäßige Ordnung gewaltsam umzustürzen«.⁵ Tatsächlich deuten gewisse Anzeichen darauf hin, daß es auf allen erwähnten Feldern zukünftig für Lukaschenko und sein Machtsystem kritisch werden könnte. Besonders einschneidend würde sich eine Distanzierung Moskaus von Minsk auswirken, bezieht der Präsident doch einen Großteil des inneren Rückhalts aus seiner in der Vision eines gemeinsamen »Unionsstaats« gipfelnden Vereinigungsrhetorik. Wie steht es wirklich um die Bildung dieses »Unionsstaats«, dessen Konstituierung Anfang 2000 mit festen institutionellen Vorgaben ins Auge gefaßt wurde?

³ So Valerij Karbalevič, Vnešnjaja politika Belarusi: popytki samoopredelenija [Die Außenpolitik von Belarus: Versuche der Selbstbestimmung], in: *Analitičeskij centr »Strategija«/Fond Makarov* (Hg.), *Nacional'naja i regional'naja bezopasnost'* [wie Fn. 1], S. 163.

⁴ Dazu ausführlich Dietrich Beyrau/Rainer Lindner (Hg.), *Handbuch der Geschichte Weißrußlands*, Göttingen 2001. Siehe auch das Wostok-Spezial: Belarus. Im Zentrum Europas, Wostok (Berlin), (2002) 1.

⁵ Eine zusammenfassende Dokumentation der belarussischen Militärdoktrin findet sich in: *Nezavisimaja gazeta* (Moskau), 5.10.2001.

Moskau–Minsk: Konvergierende und divergierende Interessen

In großen Teilen der Bevölkerung beider Länder ist die »Integration« Rußland–Belarus durchaus populär. In Rußland ist die Zustimmung freilich eher *passiv* und läßt sich als solche nur schwer in einen Akt konstruktiver Staatenbildung transformieren. Immer mehr geraten den Menschen zudem die materiellen Opfer in den Blick, die Rußland bei umfassender Integration für Belarus bringen müßte.

Die belarussische Bevölkerung befürwortet in ihrer überwiegenden Mehrheit ein Nahverhältnis zum großen slawischen Bruder – politisch, wirtschaftlich und auch sicherheitspolitisch. Das gilt insbesondere für die älteren Generationen, die ländliche Bevölkerung und die Militärveteranen. Angesichts der historischen, kulturellen und familiären Bindungen kann das nicht verwundern. So haben 30 Prozent der Weißrussen enge Verwandte in Rußland, und viele Belarussen studierten an russischen Universitäten, begannen in Rußland ihre politische und berufliche Karriere und dienten gemeinsam mit Russen in der Sowjetarmee. Hinzu kommt bei vielen Menschen die Enttäuschung über die Schwäche der Demokratie und den wirtschaftlichen Verfall nach 1991. Zugleich wächst jedoch die Zahl derer – Putin gab ihnen Anteil jüngst mit 50 Prozent an –, die enge Beziehungen zu Rußland mit der Wahrung der nationalen Souveränität ihres Landes und einem Prozeß der Annäherung an Europa verbinden wollen. Das gilt insbesondere für große Teile der städtischen Bevölkerung, für die jüngeren Generationen, für Intellektuelle, Freiberufler, technische Intelligenz, selbst für Teile der mit Repression und Mißwirtschaft unzufriedenen Nomenklatur.⁶ So haben 1995 zwar insgesamt 85 Prozent der Bevölkerung in einem Referendum für enge Beziehungen mit Rußland votiert. Dies bezog sich jedoch ausdrücklich nur auf die *wirtschaftliche*, nicht auch auf die politische Integration, wie vom Regime immer wieder suggeriert (und in der westlichen Publizistik oft übersehen) wird.

Angesichts der engen Verflechtungen Rußlands mit Belarus ist es nur natürlich, daß Moskau und Minsk

nach dem Schock des Zerfalls der Sowjetunion 1991 bestrebt waren, ihre Beziehungen erneut zu verdichten. Das gemeinsame Interesse war bereits unter dem damaligen einflußreichen Ministerpräsidenten Kebitsch deutlich sichtbar, etwa in der Absicht, den militärindustriellen Komplex beider Länder wieder eng miteinander zu verklammern sowie eine gemeinsame Währung mit Emissionszentrum in Moskau zu schaffen. Noch markanter wurde diese Linie nach der Wahl Lukaschenkos zum Präsidenten 1994 – neben dem Kampf gegen die Korruption hatte er gerade enge Beziehungen zu Rußland zum Schwerpunkt seiner Kampagne gemacht. Tatsächlich präsentiert sich das Belarus Lukaschenkos als der einzig verbliebene nahe, echte und zuverlässige Verbündete Rußlands, wie der Präsident sicher nicht zufällig immer wieder betont. Gerade Belarus sei geeignet, einer Isolierung Rußlands nach Westen entgegenzuwirken und ihm ein Fenster nach dem Westen zu öffnen.⁷ Lukaschenko weiß: Das Verhältnis zu Belarus hat für Rußland nicht nur materiell, sondern auch *emotional* einen hohen Rang und verschafft ihm als Präsidenten daher einen beträchtlichen politischen Mehrwert.

Vor diesem Hintergrund erhielt Belarus in der »Konzeption der Außenpolitik der Russischen Föderation« vom Juli 2000 einen besonderen Stellenwert: Als einziges Land findet es ausdrücklich Erwähnung im Abschnitt über die GUS, der ihrerseits im regionalen Prioritätensystem der internationalen Beziehungen Rußlands Vorrang eingeräumt wird: »Erstrangige Bedeutung hat die Stärkung der Union zwischen Belarus und Rußland als der in der gegenwärtigen Etappe höchsten Form der Integration zweier souveräner Staaten.«⁸ Konkreten Ausdruck findet diese Prioritätensetzung nicht zuletzt in regelmäßigen gemeinsamen Treffen der Kollegien von Schlüsselministerien (Äußeres, Inneres, Verteidigung, Justiz) und zentralen Sicherheitsagenturen (Sicherheitsrat, Nachrichtendienste). Damit sollen die strategischen Positionen beider Seiten abgeglichen und, wenn möglich, harmonisiert werden.

⁶ Zu den unterschiedlichen Identitätsmerkmalen in den belarussischen Generationen vgl. *Batory Foundation*, *The Forgotten Neighbour – Belarus in the Context of EU Eastern Enlargement*, Warschau 2001 (Policy Papers 4).

⁷ Rede an die Parlamentarische Versammlung der Union Rußland–Belarus, Sovetskaja Belorussija (Minsk), 7.6.2001.

⁸ Abgedruckt in: *Rossijskaja gazeta*, 11.7.2000.

Kontroversen über den Charakter des Unionsstaats

Seinen sichtbarsten und symbolisch stärksten Ausdruck findet die Verdichtung der Beziehungen Rußland–Belarus in den Aktivitäten zur Bildung eines gemeinsamen »Unionsstaats«. Für Lukaschenko bildet er geradezu »den Eckstein unserer Außen- und Innenpolitik«. ⁹ Die dichte Sequenz von Verträgen zwischen den Partnern erweckt den Anschein, als rückten beide Staaten institutionell immer enger zusammen. Dem Freundschaftsvertrag von 1995 folgte im Jahr darauf ein Vertrag über die Bildung der »Gemeinschaft« Rußland–Belarus, der 1997 zu einem Vertrag über die »Union« weiterentwickelt wurde. Die vorerst letzte Etappe stellt der »Vertrag über die Bildung eines Unionsstaats« dar (Unterzeichnung am 8. Dezember 1999), dessen Grundlagen in die Ära Jelzin zurückreichen. Dem am 26. Januar 2000, zu Beginn der Ära Putin ratifizierten Vertrag ¹⁰ zufolge behält jede der Seiten ihre Souveränität, ausgenommen die dem Unionsstaat übertragenen Vollmachten in den Bereichen Außenpolitik, Verteidigung und Sicherheit, Haushalts-, Geld-, Kredit- und Steuersystem, Zollfragen, Energie-, Transport- und Fernmeldewesen. Beide Seiten bleiben auch eigenständige Völkerrechtssubjekte mit jeweils eigener Vertretung in den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen.

Mittlerweile ist deutlich geworden: Die Integrationsdynamik auf dem Papier hat ihre politischen Grenzen erreicht. Es zeigte sich, daß Jelzin wie

Lukaschenko das Integrationsprojekt nach dem Motto »Die Bewegung ist alles, das Ziel ist nichts« ¹¹ in der Absicht betrieben hatten, damit zusätzliche Popularitätsgewinne zu erzielen. Beide Seiten waren mehr an populistischem Symbolismus interessiert als an einer praktischen Umsetzung der Vertragswerke. Bereits mit dem Amtsantritt Putins war deutlich geworden, daß sich die Integrationskonzepte der beiden ungleichen Partner nur schwer miteinander vereinbaren ließen. So hatte es zwar große symbolische Bedeutung, daß Putin nach seiner Wahl zum Präsidenten im April 2000 auf der Reise nach London und Kiew kurz auch Minsk als erste ausländische Hauptstadt streifte. Bei dieser Gelegenheit gab er seinem Gastgeber Lukaschenko, dem er persönlich wenig Sympathie entgegenzubringen scheint, jedoch zugleich zu verstehen: Die Zeiten blumiger Reden über slawische Bruderschaft, die Zeiten inszenierter Symbolik und folgenloser Absichtserklärungen gehören der Vergangenheit an. Statt dessen gelte es, betonte Putin, beim Bau des Unionsstaats ohne Hast, behutsam und doch konsequent vorzugehen. Tatsächlich werde die Integration beider Länder nur in dem Tempo verwirklicht werden können, wie die Angleichung der Wirtschaftssysteme Fortschritte mache (gemeint ist der Abbau des extremen Staatsinterventionismus sowjetischen Typs in Belarus). ¹²

Mindestens drei offizielle Gruppen befaßten sich zu dieser Zeit bereits mit Entwürfen für den »Verfassungsakt«: eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Regierungen, das Ständige Komitee der Union unter Borodin und die Parlamentarische Versammlung der Union. ¹³ Die Vorstellungen über Inhalt und Umfang der supra-

⁹ Rede an die Parlamentarische Versammlung der Union [wie Fn. 7]. Vgl. auch *Karbalevič*, *Vnešnjaja politika Belarusi* [wie Fn. 3], S. 170ff, und Vyacheslav *Nikonov*, *Russian–Belarusian Relations*, in: *Belarus v Mire/Belarus in the World* (Minsk), (2001) 1, S. 37–40. Zur Problematik des Unionsstaats allgemein vgl. Olga *Alexandrova*/Heinz *Timmermann*, *Rußland–Belarus–GUS. Integrationsbestrebungen und Desintegrationstendenzen*, Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (OIP), August 1997 (Arbeitspapiere des OIP Nr. 14); Arkadij *Mošes*, *Rossija–Belorussija: nedostatočnost' pragmatizma* [Rußland–Belarus: Die Unzulänglichkeit des Pragmatismus], in: *Sovremennaja Evropa* (Moskau), (2002) 1, S. 47–52; Valerij *Karbalevič*, *Paradoksy belorussko-rossijskoj integracii* [Die Paradoxe der belarussisch-russischen Integration], in: *Sovremennaja Evropa*, (2002) 2, S. 83–88.

¹⁰ Vertragstext und dazugehöriges Aktionsprogramm finden sich in: *Rossijskaja gazeta*, 29.1.2000.

¹¹ So sarkastisch Vitalij *Tret'jakov*, *Kazus Lukašenko* [Der Fall Lukaschenko], in: *Rossijskaja gazeta*, 20.6.2002.

¹² Reuters, 14.4.2000. Vgl. dazu auch Jurij *Godin*, *Sojuz Belarusi i Rossii kak zerkalo postsovetsoj integracii* [Die Union von Belarus und Rußland als Spiegel der postsowjetischen Integration], in: *Nezavisimaja gazeta*, 2.4.2002.

¹³ *BelaPan*, 28.3.2002. Vgl. auch *Zakon, po kotoromu žit' i družit'* [Das Gesetz, nach dem man lebt und Freundschaften pflegt], Interview mit Boris Pastuchow, Vorsitzender des Staatsduma-Komitees für GUS-Angelegenheiten, in: *Sovetskaja Belorussija*, 1.11.2001. Dort finden sich auch detaillierte Vorstellungen über Charakter und Struktur des zukünftigen Unionsstaats.

nationalen Kompetenzen liefen jedoch weit auseinander. Die zentrale Ursache hierfür liegt darin, daß die Frage des zukünftigen Staatstyps bisher nicht beantwortet werden konnte: Soll es sich um eine Konföderation handeln oder um eine Föderation? Wie verhalten sich darin vertiefte Integration einerseits und nationale Souveränität andererseits zueinander? Und schließlich, wenn es um eine Föderation gehen soll, die in ihrer klassischen Form ihren Gliedern keinen souveränen Status einräumt: Sollte man die Schaffung einer »Föderation neuen Typs« ins Auge fassen?¹⁴ Nicht zufällig warnte selbst der belarussische Justizminister vor übereilten Schritten, denn die Formierung eines Unionsstaats im Rahmen zweier Staaten sei »weltweit ohne Vorbild und gestaltet sich äußerst schwierig«. So sei es beispielsweise erforderlich, die bestehenden Gesetze in Belarus und Rußland einer vergleichenden Prüfung zu unterziehen.¹⁵

Im Juni 2002 platzte die politische Bombe: Im Anschluß an den insgesamt neunstündigen Petersburger Gipfel Putins und Lukaschenkos wies der russische Präsident die Konzeption seines belarussischen Kollegen zur weiteren rechtlichen und politischen Ausgestaltung des Unionsstaats Rußland–Belarus brüsk zurück.¹⁶ Auf der einen Seite schlage Minsk vor, den Unionsstaat nach dem Muster der (zentral gelenkten) Sowjetunion zu bilden, konstatierte Putin indigniert. Auf der anderen sollten nach belarussischer Vorstellung die konstituierenden Unionsstaaten ihre Souveränität und ihre territoriale Integrität bewahren und bei Schlüsselfragen Vetorecht genießen. Dazu Putin wörtlich: »Einverstanden mit dem Vetorecht, falls dies von der Öffentlichkeit gewünscht und von der Führung so entschieden wurde. Einverstanden, dann kann ihnen keine andere Lösung aufgezwungen werden. [...] In diesem Fall handelt es sich nicht mehr um etwas Ähn-

liches wie die Sowjetunion, sondern um etwas ganz anderes. Wir müssen verstehen, was wir wollen und was unsere Partner wollen. Laßt uns die Fleischbällchen von den Fliegen trennen.«¹⁷

Diese scheinbar spontane, in Wirklichkeit jedoch wohlbedachte Klarstellung Putins hat zunächst zwei Gründe. Zum einen kann sich die russische Führung angesichts der Asymmetrien beider Staaten in Größe, Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft paritätisch besetzte supranationale Organe nicht vorstellen. Mit dem Hinweis, daß die Leistung der belarussischen Wirtschaft gerade drei Prozent der russischen ausmache, rückte Putin die Kräfteverhältnisse zwischen den Partnern zurecht und relativierte damit den Anspruch Lukaschenkos auf Gleichberechtigung im Unionsstaat.¹⁸ Auch solle man nicht versuchen, auf Kosten der wirtschaftlichen Interessen Rußlands die UdSSR wiederherzustellen. Putin nannte einen zweiten Grund für seine scharfe Kritik: Die Vorschläge Lukaschenkos seien in sich widersprüchlich, unlogisch und schafften ein rechtliches Chaos, das an das Kräfteressen zwischen den Obersten Sowjets der UdSSR und Rußlands von 1991 erinnere. Niemand könne einen Rückfall in solche Zustände wünschen. Moskau werde auch in Zukunft auf Integration setzen, doch werde man die Bildung supranationaler Organe mit unbestimmten Zuständigkeiten nicht erlauben. Statt dessen ziehe Rußland eine deutliche und verständliche Abgrenzung der Kompetenzen vor.

Im Grunde laufen die Vorstellungen Putins auf zwei klar definierte Alternativen hinaus. Die erste lautet: Belarus tritt der Russischen Föderation bei – als Ganzes oder in Form seiner sechs Gebiete. Putin präzierte dies auf dem Moskauer Gipfel vom August 2002, indem er Lukaschenko die »Bildung eines einheitlichen Staates in der vollen Bedeutung des Wortes« auf der Grundlage der russischen Verfassung vorschlug, was faktisch auf die Absorption des Minsker Juniorpartners hinausliefe. Nach einem konkreten Zeitplan würden im Mai 2003 in beiden Staaten Referenden über die endgültige Vereinigung abgehalten, im Dezember 2003 Wahlen zum gemeinsamen Parlament und im Frühjahr 2004 Wahlen zur Bestimmung des Staatsoberhaupts im Einheitsstaat.¹⁹ Aus russischer

¹⁴ So N. Pastuchova, Ot soobščestva k sojuznomu gosudarstvu. Rezul'taty étoj »pjatiletki« mnogoznačny [Von der Gemeinschaft zum Unionsstaat: Die Ergebnisse dieses »Fünfjahresplans« sind vieldeutig], in: Nezavisimaja gazeta, 29.3.2001. Vgl. auch V. Efanov, Sojuz Belarus'–Rossija [Die Union Belarus–Rußland], in: Rossijskaja gazeta, 1.11.2001.

¹⁵ BelaPan, 4.12.2001. Bezeichnend für den unausgegorenen, von aktuellen politischen Überlegungen geprägten Charakter des Unionsstaatsprojekts ist die Bemerkung des Justizministers, an ihm seien die Arbeiten am Verfassungsakt vorbeigelaufen.

¹⁶ Siehe hierzu Armen Chanbobjan, Moskva i Minsk stali opponentami [Moskau und Minsk sind Opponenten geworden], in: Nezavisimaja gazeta, 24.6.2002. Vgl. auch Markus Wehmer, Putin ist die Minsker Spielchen leid, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.7.2002.

¹⁷ RTR, 13.6.2002. Vgl. auch Putins Pressekonferenz (BelaPan, 24.6.2002).

¹⁸ Rußlands Bruttoinlandsprodukt beträgt jährlich rund 350 Mrd. US-Dollar, dasjenige Weißrußlands etwa 14 Mrd. US-Dollar. Das Pro-Kopf-Einkommen liegt in Rußland bei 2400 US-Dollar, in Belarus bei 1400 US-Dollar.

¹⁹ BelaPan, 14.8.2002; vgl. auch Jurij Stroganov, Präsident

Sicht wäre das insofern eine elegante Lösung, als sie die Statik der Föderation nicht gefährden würde. Begehrlichkeiten anderer Föderationssubjekte nach Anhebung ihres Status auf das Niveau eines gleichberechtigten Unionspartners Belarus könnten damit abgeblockt werden. Eine Reihe von Föderationssubjekten hatte solche Begehrlichkeiten bereits im Zusammenhang mit Plänen zur Bildung eines Zweierbunds Rußland–Belarus in der Schlußphase der Ära Jelzin erkennen lassen (z.B. die Republiken Tatarstan, Karelien, Jakutien). Auch jetzt bezeichnete der St. Petersburger Oberbürgermeister Jakowlew die Frage, unter welchen Bedingungen Belarus der Union beitrete, als »sehr delikant und ernst«. Jedenfalls werde man eine Diskriminierung der Regionen im Zuge der Unionsstaatsbildung keinesfalls hinnehmen.²⁰

Das alternative Angebot Putins sieht so aus: Der Unionsstaat erhält die Form eines Staatenbundes mit einem Unionsparlament, das genau definierte, jeweils von den nationalen Parlamenten zu ratifizierende Zuständigkeiten besitzt. Als Referenzbeispiel nannte der Präsident die Funktionsmechanismen der Europäischen Union.²¹ Insgesamt läuft die von Pragmatismus und russischer Interessenpolitik geprägte Linie Putins darauf hinaus, Lukaschenko in eine Situation hinein-zumanövrieren, die ihm nur einen Ausweg läßt: einen Prozeß von Annäherung und Bindung zu *russischen Bedingungen*.

Mit der klaren Positionsbestimmung Putins hat die Kontroverse über den Charakter des anvisierten Unionsstaats ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht. Im Anschluß an das Moskauer Gipfeltreffen vom August 2002 verwarf Lukaschenko empört²² den Vorschlag Putins zur Bildung eines Einheitsstaats als »völlig unannehmbar«, da er darauf abziele, Belarus insgesamt oder seine einzelnen Provinzen Rußland einzugliedern. Die Empörung war verständlich: Die Lösung »Einheitsstaat« würde Lukaschenkos Präsident-

schaft in Belarus um zwei Jahre verkürzen, und Chancen auf Eroberung des Präsidentenamtes nach der Vereinigung kann er sich nicht ausrechnen. Russische Angebote, die Vizepräsidentenschaft oder den Vorsitz im Föderationsrat zu übernehmen, empfindet er wiederum als seiner Bedeutung nicht angemessen. Trotz dieses Rückschlags strebt Lukaschenko auch weiterhin nach gleichberechtigter Partnerschaft in dem mit »maximalen« supranationalen Kompetenzen ausgestatteten Unionsstaat, ohne freilich Abstriche von dem Anspruch auf Souveränität und Unabhängigkeit seines Landes machen zu wollen. Die entsprechenden Artikel im Vertrag über die Bildung des Unionsstaats vom Januar 2000 müßten vollinhaltlich erfüllt werden, unterstrich er auf den Gipfeltreffen mit Putin im Juni und August 2002. Alles andere laufe auf einen glatten Vertragsbruch hinaus. Als Zeugen für Qualität und Nutzen des Vertrags nannte Lukaschenko Jelzin, der in dieser kritischen Phase zu einem Urlaubsbesuch in Brest weilte.²³

Voraussichtlich wird es auf absehbare Zeit einen mit nennenswerten supranationalen Kompetenzen ausgestatteten Unionsstaat Rußland–Belarus nicht geben, zumal er sich nur nach positiv verlaufenen Referenden in beiden Staaten konstituieren könnte. Auf der symbolischen und rhetorischen Ebene wird Moskau zwar auch weiterhin die strategische Priorität seiner Beziehungen zu Belarus betonen. In Wirklichkeit aber wird Putin bestrebt sein, das Unionsprojekt zu entpolitisieren und auf die Ebene praktischer, insbesondere wirtschaftlicher Zusammenarbeit zu reduzieren.²⁴ Seine Angebote zur Bildung eines Einheitsstaats vom Juni und August 2002 waren von vornherein so zugeschnitten, daß Lukaschenko sie ablehnen mußte. Ganz offensichtlich waren sie in erster Linie *taktisch motiviert*: Sie dienten Putin dazu, sein Image als russischer Patriot gegenüber dem »nationalpatriotischen« Lager in Rußland zu stärken

Putin predložil Belorussii: prisoedinajtes' [Präsident Putin hat Belarus vorgeschlagen: Tretet bei], in: Trud (Moskau), 16.8.2002.

²⁰ BelaPan, 14.6.2002.

²¹ In seiner Moskauer Pressekonferenz vom 24. Juni 2002 (BelaPan, 24.6.2002). Ähnlich äußerte sich Außenminister Iwanow in einem Interview mit Izvestija (Moskau), 10.7.2002. Beide russischen Politiker scheinen dabei freilich zu übersehen, daß in der EU Wirtschaft, Soziales und Umwelt (die »Erste Säule«) vergemeinschaftet sind, das heißt in die Kompetenz Brüssels fallen.

²² »Integration um des schönen Bildes, um der Losung, um der Vereinigung selbst willen brauchen wir nicht.« (Zit. in: Zvjazda [Minsk], 23.12.2000).

²³ Jelzin nannte den Vertrag »die Haupterrungenschaft in der Zusammenarbeit beider Länder«. Dabei sprach er von der Notwendigkeit, »eine enge wirtschaftliche und dann auch politische und verfassungsmäßige Integration einzugehen« (zit. nach BelaPan, 21.6. und 23.6.2002). Vorerst ist nicht deutlich, ob diese Positionsdifferenzen zu Putin eher nostalgischen Gefühlen Jelzins entspringen oder, wie Alexander Rahr meint, auf Machtansprüche der Jelzin-»Familie« gegenüber dem Anhang Putins zurückzuführen sind; vgl. seinen Beitrag: Putin: außenpolitische Erfolge, Hindernisse im Innern, in: GUS-Barometer (Berlin), (Juli 2002) 31, S. 1–3 (3).

²⁴ So auch Arkady Moshes, Russia's Belarus Dilemma, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, Dezember 2000 (PONARS Policy Memo Series No. 182), S. 4.

und zugleich den verbalradikalen Integrator Lukaschenko bloßzustellen.

Für das Regime in Minsk bedeutet die Absage Putins an das belarussische Integrationsmodell einen herben Schlag: Das zentrale Instrument der populistisch gefärbten Rhetorik Lukaschenkos zur Stabilisierung seiner persönlichen Macht – die Vision einer Vereinigung mit Rußland auf gleichberechtigter Basis – wird damit als unreal und als Konstrukt bloßgestellt, das mit den Konzeptionen des Moskauer Adressaten unvereinbar ist. Schwer beschädigt ist sein Image als großer Integrator. Von russischen Experten als »Parasit an der Idee des Vereinigungsprozesses« charakterisiert, sieht sich Lukaschenko in seinem Wort desavouiert, in Integrationsprozeß so weit gehen zu wollen, wie Rußland dazu bereit ist. Die Folgen könnten für das Regime gravierend ausfallen. Dazu heißt es in einem russischen Kommentar: »Das Regime Lukaschenkos fällt nur zu deutlich aus dem neuen Modus der russisch-europäischen Beziehungen, aus dem Komplex der grundlegenden politisch-ökonomischen Prozesse in der GUS und in Rußland heraus. Die Aussagen Putins sind nur eine Feststellung des anachronistischen Zustands Weißrußlands in der sich wandelnden Welt.«²⁵

Putin setzt in einem weniger ideologisch als pragmatisch bestimmten Ansatz auf Steigerung des russischen Einflusses durch Angleichung der Wirtschaftsordnung Weißrußlands an diejenige Rußlands sowie auf Durchdringung des Landes mit russischem Kapital. Priorität hat für ihn die Schaffung eines »Gemeinsamen Wirtschaftsraums«. Dieser Wirtschaftsraum soll zum einen die Grundlagen für enge politische Beziehungen der Partner in dem nach russischen Vorstellungen geformten Unionsstaat schaffen und zum andern die Voraussetzungen dafür, daß sich Belarus gemeinsam mit Rußland in die internationale wirtschaftliche Arbeitsteilung eingliedert (WTO-Beitritt, Vorrangbeziehungen zur EU). Dieser Ansatz liefe auf eine Verdichtung der Beziehungen Weißrußlands zum Westen über den Osten hinaus.

²⁵ Armen *Chanbabjan*, Putin otolknul ne narod, a Lukašenko [Putin hat nicht das Volk, sondern Lukaschenko verstoßen], in: *Nezavisimaja gazeta*, 26.6.2002.

Vereinheitlichung der Wirtschafts- und Währungsordnungen

Wie bereits eingangs erwähnt, sind es ganz wesentlich geopolitische und geökonomische Gründe, die das Interesse Rußlands an engen Beziehungen zu Belarus stimulieren. Über Belarus wickelt Moskau 80 Prozent seines EU-Handels ab, der schon jetzt knapp 40 Prozent seines gesamten Außenhandels ausmacht und nach dem Beitritt der ostmitteleuropäischen Staaten über 50 Prozent betragen wird. Große Bedeutung für Rußland hat Belarus insbesondere als Transitland für russische Energielieferungen nach Westeuropa. Allerdings ist die im Juni 2002 ins Auge gefaßte Gründung eines Dreierkonsortiums Rußland–Ukraine–Deutschland zur Sicherung der Gaszufuhr von Sibirien über die Ukraine nach Westeuropa ein Indiz dafür, daß Putin nicht länger gewillt ist, aus politischen Gründen einen wirtschaftlichen Preis an Lukaschenko zu zahlen. Zuvor war geplant, eine neue Pipeline unter Umgehung der Ukraine durch Belarus zu verlegen, was dem rohstoffarmen Land zusätzliche kräftige Transitgebühren eingebracht hätte.²⁶

Belarus ist nach Deutschland und Italien und gleichauf mit der fünfmal bevölkerungsstärkeren Ukraine der drittgrößte Handelspartner Rußlands (2001: 6,3 Prozent seiner Gesamtimporte). Für die Gegenrichtung sind die Zahlen noch eindrucksvoller: 60 Prozent seines Handels wickelt Belarus mit Rußland ab, von dem es über 90 Prozent seines Energiebedarfs bezieht. In diesem Lichte ist *jede* Regierung Weißrußlands, also gegebenenfalls auch eine Regierung der demokratischen Alternative, auf ein gutes Verhältnis zu Rußland angewiesen. Realistische Ersatzpartner sind für Belarus weder im Außenhandel noch bei der Energieversorgung in Sicht. Zieht man die seit Sowjetzeiten engen Wirtschaftsverflechtungen beider Länder in Betracht, hätte Moskau bei einem Wechsel der politischen Führung in Minsk einen Wechsel der Allianzen kaum zu befürchten.

Problematischer für eine Fundierung des Unionsstaats und eine Einbeziehung seiner russischen und belarussischen Komponenten in die internationale

²⁶ Zukünftig würden 80 Prozent der russischen Erdöl- und 20 bis 50 Prozent der russischen Erdgasexporte über Belarus geleitet, hatte Lukaschenko zuvor stolz verkündet; Rede vor der Parlamentarischen Versammlung Rußland–Belarus (BelaPan, 5.6.2001).

Wirtschaft ist der Umstand, daß die Wirtschaftsordnungen der Partner sehr verschieden sind und sich in beinahe gegensätzliche Richtung entwickeln.²⁷ Putin hat ein eindrucksvolles Programm wirtschaftlicher Strukturreformen konzipiert und teilweise bereits in die Praxis umgesetzt. Hierzu zählen insbesondere Steuer-, Boden-, Banken- und Gerichtsreform, Regelungen zu Stimulierung und Schutz von Investitionen. Solche auf Transparenz, Berechenbarkeit und Effizienz angelegten Vorhaben bilden wichtige Voraussetzungen für einen inneren Aufschwung sowie für Rußlands Integration in die Weltwirtschaft und für eine Partnerschaft mit der EU, denn wirtschaftliche Verflechtung bildet deren Unterfutter. Ganz anders Belarus: Ausgreifender Staatsinterventionismus, verbunden mit hartnäckiger Reformresistenz im Wirtschafts- und Finanzbereich gelten Lukaschenko geradezu als Kernvoraussetzungen für das Überleben seines Regimes. Der Präsident versäumte es nicht, gerade auch vor russischem Publikum die Verhältnisse im eigenen Land als vorbildlich darzustellen. In seiner Rede auf dem Zweiten Petersburger Wirtschaftsforum im Juni 1998 funktionierte Lukaschenko es kurzerhand in ein »slawisches Davos« der ehemaligen Sowjetrepubliken um und empfahl den Zuhörern sein »Belarussisches Modell« als Muster für Wachstum, Stabilität und soziale Sicherheit. In deutlicher Abgrenzung von den Wirtschaftskonzepten der Jelzin-Administration plädierte Lukaschenko dabei in Breschnewischem Stil für eine »Vervollkommnung« der – zu über 80 Prozent ohnehin staatlich dominierten – Produktionsstrukturen, für verstärkten Staatsinterventionismus sowie für die staatliche »Kontrolle und Regulierung praktisch sämtlicher Wirtschaftsprozesse«.²⁸

Hier hat das Lukaschenko-Regime in jüngster Zeit zumindest verbal eine Kurskorrektur vollzogen, zu der es von Moskau in einer Mischung aus Druck und Anreizen gedrängt wurde. Ob sie sich auch in der Praxis auswirken wird, kann allerdings erst die Zukunft

²⁷ Vgl. hierzu Elena Daneiko, Die Wirtschafts- und Währungsbeziehungen zwischen Belarus und Rußland, Köln 2000 (Aktuelle Analysen des BIOst Nr. 26/2000), sowie The Economist Intelligence Unit, Februar 2001, S. 8ff.

²⁸ Belorusskaja Model' [Das weißrussische Modell], in: Sovetskaja Rossija, 25.6.1998.

zeigen. Der Anreiz bestand darin, Belarus im Zuge der Wirtschaftsintegration einheitliche, das heißt niedrige innerrussische Energiepreise (Gas, Öl, Strom) und Verkehrstarife (insbesondere auf der Schiene) zu gewähren. Damit erfüllte Moskau eine von Minsk seit langem vorgetragene Forderung. Diese Maßnahme stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der belarussischen Betriebe gerade auch gegenüber ihren russischen Konkurrenten. Allerdings könnte sie auf die belarussische Wirtschaft auch wie eine Droge auf einen Abhängigen wirken, denn »niedrigere Preise führen zu hohem, unrentablem Verbrauch«.²⁹ Als weiteren Anreiz überwies Rußland die zweite Tranche eines Kredits über insgesamt 100 Millionen US-Dollar, der zur Stabilisierung der belarussischen Währung dienen soll.

Der politische Preis, den das Lukaschenko-Regime für diese Vergünstigungen zu zahlen hat, ist allerdings hoch: Die von Moskau seit langem angemahnten Reformen sind dazu angetan – sofern sie tatsächlich implementiert werden –, die Wirtschaftsordnung Weißrußlands tiefgreifend zu verändern. Das gilt insbesondere für den Übergang zu einheitlichen Prinzipien der Wirtschaftspolitik und zur Schaffung gleicher Bedingungen für die Wirtschaftssubjekte beider Länder auf der Grundlage der russischen Voraussetzungen. Im einzelnen richten sich die Beschlüsse der Präsidenten Putin und Lukaschenko auf die »Vereinheitlichung nationaler Normativ- und Rechtsakte in den Bereichen der tariflichen und außertariflichen Regulierung der Außenwirtschaftstätigkeit, der Steuer-, Budget-, Kredit-, Geld-, Zoll- und Währungspolitik sowie im Versicherungswesen und bei der Privatisierung von Staatseigentum«.³⁰ Der erwähnte Kredit wiederum ist mit der Auflage verbunden, die monetäre Stabilität zu sichern sowie einen ausgeglichenen Haushalt zustande zu bringen. Sollvorgabe ist insbesondere die »Reduzierung ineffektiver Ausgaben, die Senkung des Umfangs staatlicher Garantien für kommerzielle Projekte« sowie die zielgerichtete Vergabe der Sozialhilfe.³¹ Die Maßnahmen zur Schaffung einheitlicher Bedingungen für wirtschaftliches Handeln in den Partnerländern könnten für das Minsker Regime einschneidende Konsequenzen haben und den Spielraum des Populisten Lukaschenko drastisch einengen – bedeuten sie doch die Annullierung der bisherigen Praxis, im Zeichen des

ineffizienten »Marktsozialismus« (Lukaschenko) wettbewerbsschwache und obsolekte Wirtschaftssektoren mit Zoll- und Steuerprivilegien zu bedenken (z.B. bestimmte Industriebereiche, Landwirtschaft, Wohnungsbau) oder bei besonderen Anlässen Lohn- und Gehaltserhöhungen zu dekretieren (etwa, wie 2001 geschehen, vor wichtigen Wahlen). Die Möglichkeiten des Regimes, über solche Maßnahmen wirtschaftliche Stabilität zu simulieren und den sozialen Frieden zu sichern, beginnen zu schrumpfen.

Problematischer noch als die Anpassung der Wirtschaftsordnung ist für das Lukaschenko-Regime die angekündigte Privatisierung von Filetstücken belarussischer Staatsbetriebe zugunsten russischer Unternehmen, darunter Raffinerien, Stromwerke, Chemiekonzerne, Kunstfaserbetriebe sowie der Minsker Fahrzeughersteller MAZ. Noch im Oktober 2001 hatte Lukaschenko als wiedergewählter Präsident in seiner Botschaft an das Parlament Privatisierungen zwar grundsätzlich zugestimmt, als Adressaten aber ausdrücklich nur verlustbringende Unternehmen genannt. Gewinnbringende Objekte sollten ausnahmslos in Staatshand verbleiben.³² Seit Frühjahr 2002 vollzieht der Präsident auf russischen Druck hin auch hier eine Kurskorrektur und bewilligt Privatisierungen auch in profitablen Wirtschaftsbereichen. Dieses Zugeständnis dürfte motiviert sein von der materiellen Unterstützung durch russische Geschäftskreise sowie von dem nach langem Zögern schließlich doch noch gewährten Rückhalt der russischen Staatsmacht für den um seine Wiederwahl besorgten Lukaschenko.

Lukaschenko steht Privatisierungen in strategisch wichtigen Unternehmensbereichen ambivalent gegenüber. Ihr Vorteil liegt darin, daß notwendige Modernisierungsinvestitionen getätigt werden, die der belarussische Staat nicht oder nur unzureichend bereitstellen kann. Indem er aus der Not eine Tugend machte, verwies Lukaschenko auf diese positiven Aspekte, wobei er für das Jahr 2002 auf Zuflüsse von rund 500 Millionen US-Dollar hofft. Zugleich ist sich der Präsident aber durchaus bewußt: Mit der Privatisierung strategischer Unternehmen gibt er wichtige Hebel zur Sicherung seines Machtsystems aus der Hand (z.B. die Kompetenz zur Ernennung und Entlassung bis hin zu willkürlicher Strafverfolgung von Direktoren). So verwundert es nicht, daß die vielen Verhandlungen Lukaschenkos mit Leitern russischer Unternehmen bisher kaum zu konkreten Ergebnissen

²⁹ Daneiko, Die Wirtschafts- und Währungsbeziehungen [wie Fn. 27].

³⁰ Gemeinsame Erklärung der Präsidenten, Pressemitteilung der Berliner Botschaft der Republik Belarus vom 24.4.2002.

³¹ Ebd.

³² Die Botschaft ist abgedruckt in: Sovetskaja Belorussija, 11.10.2001.

geführt haben. Die Unternehmer monieren Unklarheiten im Aktionärsrecht und wünschen Zusicherungen, daß ihnen der Erwerb von Aktienmehrheiten möglich sein soll. Als Minimum verlangen sie ein Vetorecht bei strategisch wichtigen Unternehmensentscheidungen (so beispielsweise Igor Makarow, Präsident des Gaskonzerns Itera, und Wagit Alekperow, Präsident des Ölkonzerns Lukoil). Lukaschenko dagegen will die Kontrollmehrheit des Staates von 50,1 Prozent zumindest im zentralen petrochemischen Bereich nicht preisgeben. Die restlichen 49,9 Prozent sollen in Anteile von jeweils maximal 10 Prozent gestückelt werden.³³ Lukaschenko möchte offenkundig die Vorteile des dringend notwendigen Kapitalzuflusses mit der Beibehaltung der präsidentialen Zugriffschancen verbinden.

Scharfe Widersprüche zwischen Moskau und Minsk kennzeichnen auch die Geld- und Währungspolitik. Zwar scheint sich Minsk mittlerweile mit der Absorption des belarussischen durch den russischen Rubel abgefunden zu haben, doch wehrt es sich energisch dagegen, daß die Moskauer Zentralbank zum einzigen Emissionszentrum wird. Denn dies käme einer Degradierung der Minsker Nationalbank zur Filiale der Zentralbank gleich. Als Alternative schlug die belarussische Seite mehrere Varianten vor, beispielsweise die Schaffung einer bargeldlosen Geldeinheit als Verrechnungsmittel zwischen den Betrieben beider Länder, die Bildung eines paritätisch besetzten Valutarats an der Spitze beider Banken oder die Konstituierung einer nach dem Muster der Europäischen Zentralbank geformten supranationalen Unionsstaat-Zentralbank als einzigem Emissionszentrum.³⁴ Ein Emissionszentrum nach russischen Vorstellungen jedenfalls werde es nicht geben, hatte Lukaschenko bereits früher unterstrichen. Die Klauseln zur Wahrung der staatlichen Souveränität beider Länder, wie sie im Vertrag über die Bildung des Unionsstaats vom Januar 2000 fixiert worden waren, würden dem entgegenstehen.

Aus Moskauer Sicht sind die belarussischen Lösungsvorschläge völlig inakzeptabel: Angesichts der

dominierenden Wirtschafts- und Finanzkraft Rußlands besteht deren Führung ohne jede Konzessionsbereitschaft darauf, auch im Unionsstaat die uneingeschränkte Kontrolle über das Geld- und Finanzwesen in eigener Regie zu behalten. Alles andere – etwa der Druck der gemeinsamen Währung zugleich in Moskau und Minsk – käme einem »wirtschaftlichen Abenteuer« gleich. Das wäre so, heißt es in Moskau, als würden legale US-Dollar gleichzeitig in Washington, Mexiko und Tokio gedruckt.³⁵ Gegen diese Lösungen sprächen auch die negativen Erfahrungen mit der Existenz mehrerer paralleler Emissionszentren im GUS-Bereich 1992/93. Damals sei es zwischen den nationalen Banken zu einem »Krieg der Emission« mit der Folge inflationärer Prozesse gekommen, heißt es in Moskau.³⁶ Eine Wiederholung solcher Fehlentwicklungen, bei denen sich die früheren Sowjetrepubliken faktisch den Zugriff auf Geld- und Finanzressourcen Rußlands gesichert hatten, will Moskau auch im begrenzten Rahmen des Unionsstaats keinesfalls zulassen. Mittlerweile konnten sich die Unionspartner zwar grundsätzlich darauf verständigen, ab 2005 den russischen Rubel als gemeinsame Übergangswährung zu verwenden und 2008 eine Unionswährung einzuführen, gedruckt von einem einzigen Emissionszentrum. *Charakter und Sitz* dieses Zentrums bleiben zwischen Moskau und Minsk jedoch weiter heftig umstritten und bilden einen harten Stolperstein für den anvisierten Unionsstaat.

³³ So der Stellvertretende Wirtschaftsminister Tur (BelaPan, 8.6.2002).

³⁴ Interessanterweise stattete Bundesbankchef Welteke im Mai 2002 Minsk einen Besuch ab, um den belarussischen Nationalbankpräsidenten Prokopowitsch unter anderem über Möglichkeiten zu informieren, »die Erfahrungen der europäischen Währungsintegration auf die belarussisch-russische Integration anzuwenden« (zit. nach BelaPan, 29.5.2002).

³⁵ S. Novoprudskij, Derevjannyj, olovjannyj, stekljannyj [Hölzern, zinnern, gläsern], in: Izvestija, 24.2.2000; vgl. auch ders., Sojuz sovetskich socialističeskich rublej [Union der sozialistischen Sowjetrubel], in: Izvestija, 22.12.1999.

³⁶ So Aleksandr Veličenkov, Kak perevesti rossijskij rubl' na belorusskij [Wie man den russischen Rubel in einen weiß-russischen überführt], in: Rossijskaja gazeta, 12.4.2002.

Militärische Zusammenarbeit

Neben den Wirtschaftsbeziehungen gibt es ein weiteres Feld, auf dem sich die Kooperation zwischen Rußland und Belarus besonders verdichtet: die militärische Zusammenarbeit. Unter vielen Aspekten ist die Integration auf militärischem Gebiet – nicht zuletzt aufgrund umfangreicher gemeinsamer militärischer Infrastrukturen aus Sowjetzeiten – weiter fortgeschritten als auf den meisten anderen Feldern. Ähnliches gilt für die Verklammerung des militärindustriellen Komplexes beider Länder im Verhältnis zur Wirtschaft insgesamt.³⁷ Ursächlich dafür ist eine Konvergenz der Interessen. Rußland geht es vorrangig um geopolitische Vorteile und um die militärstrategische Sicherung seines westlichen Vorfelds, wie Putin im Zuge der Ratifizierung des Vertrags über die Bildung des Unionsstaats betonte: Dieser entspreche voll und ganz den »militärisch-politischen Interessen« Rußlands und könne dazu beitragen, »das eigene strategische und militärische Potential zu verstärken«.

Konkret spielten damals die Osterweiterung der NATO und deren Luftangriffe auf Jugoslawien eine zentrale Rolle. Die Formierung starker gemeinsamer Gegenkräfte in der Region schien eine angemessene Antwort auf die wahrgenommenen Gefahren. Bei der belarussischen Führung kam der politisch-ökonomische Mehrwert hinzu, den sie sich von der militärischen Verzahnung und der Profilierung als engster Waffenbruder Rußlands versprach. Dazu heißt es in der Einschätzung eines belarussischen Experten: »Die Führung Weißrußlands sah ihr Land in der Rolle eines russischen ›Schildes‹ und einer Grenzfestung, die heldenhaft die heiligen Grenzen der slawischen Völker gegen westliche Feinde schützt. Sobald sich die Beziehungen Rußlands zum Westen verschlechtern, nähme das internationale Gewicht Weißrußlands zu. Für den Erhalt seiner Festung in funktions-

fähigem Zustand war Moskau bereit, einen nicht geringen Preis zu zahlen.«³⁸

Der Oberste Rat der Union Rußland–Belarus ratifizierte im April 1998 ein gemeinsames Verteidigungskonzept, das im Januar 2000 in den Vertrag über die Bildung des Unionsstaats übernommen wurde. Danach konzentriert sich die bilaterale Zusammenarbeit auf: Verteidigungspolitik und Strategie; Angleichung der Gesetzgebung auf dem Gebiet der Verteidigung; Schaffung und Implementierung gemeinsamer Industrieprogramme; Benutzung militärischer Infrastrukturen; Training von Personal; Schaffung eines integrierten Luftabwehrsystems.³⁹ Ein starkes Indiz für den Grad der Militärintegration bildet die im April 2000 von Putin unterzeichnete neue russische Militärdoktrin. Darin heißt es: »Rußland entwickelt eine gemeinsame Verteidigungspolitik mit der Republik Belarus, koordiniert mit ihr die Aktivitäten auf dem Gebiet des militärischen Ausbaus, der Entwicklung der Streitkräfte der Mitgliedsländer des Unionsstaats, der Nutzung der Militärinfrastruktur und ergreift andere Maßnahmen zur Unterstützung der Verteidigungsfähigkeit des Unionsstaats.«⁴⁰ Dieser Passus, der im Entwurf vom Oktober 1999 noch nicht enthalten war und erst relativ spät in die Endfassung eingefügt wurde, ist bemerkenswert nicht nur wegen seiner inhaltlichen Aussagen. Er verdient besondere Beachtung auch deshalb, weil er eine bestimmte Integrationstendenz zum Ausdruck bringt. Deutlichen Niederschlag findet sie in verschiedenen konkreten Maßnahmen. Genannt seien hier insbesondere:

- ▶ Entwicklung einer gemeinsamen Militärdoktrin, an der bereits seit 1997 gearbeitet wird. Ein abschließender Entwurf wurde im Dezember 2001 fertiggestellt, aber noch nicht endgültig verabschiedet. Hierfür gibt es vor allem zwei Gründe. Zum einen können sich die Partner nicht darüber einigen, ob das belarussische Militär bei der Lösung von Konflikten außerhalb seines Territoriums eingesetzt werden kann (was die Verfassung Weißrußlands

³⁸ Karbalevič, Paradoksy belorussko-rossijskoj integracii [wie Fn. 9], S. 88.

³⁹ Vgl. Davidonis, The Challenge of Belarus [wie Fn. 1], S. 14f.

⁴⁰ Die russische Militärdoktrin ist abgedruckt in: Rossijskaja gazeta, 25.4.2000.

³⁷ Vgl. hierzu ausführlich Anatolij Rozanov, Belarus'–Rossija: integracija v sfere bezopasnosti i oborony [Belarus–Rußland: Integration im Bereich der Sicherheit und Verteidigung], in: Analitičeskij Centr »Strategija«/Fonds Makarov (Hg.), Nacional'naja i regional'naja bezopasnost' [wie Fn. 1], S. 185–205. Vgl. auch Davidonis, The Challenge of Belarus [wie Fn. 1], S. 13ff, sowie Valerij Ignatiev, Russia, Belarus, Poland: Military and Military-Technical Aspects of Cooperation, in: Belarus v Mire/Belarus in the World, (2000) 1, S. 33–36.

verboten). Zum anderen hat Belarus Probleme mit dem russischen Vorhaben, an den weißrussischen Landesgrenzen die Stationierung von Militärangehörigen des Föderalen Grenzschutzes sowie anderer Dienste Rußlands zuzulassen, die für wirtschaftliche, politische und militärische Sicherheit zuständig sind.⁴¹ Das Zögern des mißtrauischen Lukaschenko in diesem Punkt könnte auf seiner Furcht vor Illoyalität und verdeckten Aktionen Moskaus gegen seine Person und sein Regime beruhen. Diese Mutmaßung wird gedeckt durch seine eigenen Hinweise auf Aktivitäten des russischen Geheimdienstes im Partnerland.⁴²

- ▶ Ausdehnung des atomaren Schirms Rußlands auf Belarus, allerdings ohne Neustationierung von Nuklearwaffen auf belarussischem Territorium. Unklar bleibt, ob Rußland im Falle der Stationierung von Atomwaffen auf dem Gebiet neuer NATO-Mitglieder im Gegenzug Atomwaffen nach Belarus zurückführen würde.⁴³
- ▶ Bildung einer insgesamt 300 000 Mann starken gemeinsamen Streitkräftegruppierung im Westen des Unionsstaats. Dabei wird es nicht zur Neuformierung einer gemeinsamen Armee an der Grenze zur NATO kommen, wie Lukaschenko ursprünglich verkündet hatte, sondern lediglich zu einer engeren Koordinierung sowohl der belarussischen Kontingente (80 000 Mann) als auch der in den Militärbezirken Moskau und Leningrad stationierten russischen Truppen (220 000 Mann).⁴⁴
- ▶ Modernisierung des russischen Radar-Frühwarnsystems in Baranowitschi im Westen Weißrußlands (als Ersatz für die geräumte und zerstörte Basis in Skrunda/Lettland). Personal des Strategischen Raketenkommandos Rußlands wird dort die neueste Version des russischen Raketen-Aufklärungssystems installieren. Hinzu kommt der Stützpunkt in Vileia, der der Kommunikation der russischen Kriegs-

marine im Atlantik und im Mittelmeer dient. Beide Stützpunkte unterstehen russischer Hoheit.

- ▶ Ausbau und Vereinigung des 1996 geschaffenen regionalen Luftabwehrsystems. Vorgesehen ist die Konstituierung eines einheitlichen Kommandos und die Stationierung russischer Kampfflugzeuge auf belarussischem Territorium.
- ▶ Abhaltung gemeinsamer Manöver nach dem Muster der strategischen Übung »Zapad« (Westen), bei der 1999 die Abwehr einer Aggression gegen Belarus und Kaliningrad simuliert wurde. Ein Jahr später folgten gemeinsame Manöver der Luftabwehr in Kaliningrad, und zwar unter Beteiligung von Einheiten der dort stationierten Baltischen Flotte.
- ▶ Schließlich die verstärkte Einbeziehung belarussischer Rüstungsbetriebe, insbesondere von Stätten zur Produktion elektronischen und optischen Geräts, schwerer Lastwagen und landgestützter Raketen, in den russischen militärischen Komplex unter dem Dach des Moskauer Finanz-Industriekonzerns »Verteidigungssysteme«.⁴⁵ Insgesamt sind 280 Organisationen und Betriebe beider Länder mit rund 400 000 Beschäftigten mit der Realisierung von 19 Großprojekten befaßt.⁴⁶

Mit der Forcierung der militärischen Vereinigung zielt Lukaschenko vordergründig auf die Abwehr angeblich aggressiver Pläne der NATO. »Wenn nötig, werden wir die westliche Grenze unseres Landes nicht nur um unserer selbst willen verteidigen, sondern auch für unser gemeinsames Vaterland, die Union Belarus und Rußland« – so hatte er im April 1998 vor der Russischen Staatsduma verkündet.⁴⁷ Tatsächlich verfolgte Lukaschenko mit der pathetischen Beistandsbekundung aber vor allem die Absicht, seine eigene Bedeutung für Moskau hervorzukehren und zugleich im Innern sein Feindbild »Westen« aufzupolieren. In Moskau hatte es bereits vor dem 11. September kritische Stimmen gegeben, die vor einer solch einseitigen Sicht warnten. Es sei äußerst schwierig, hieß es, »heute konkret und in den notwendigen Details historische Herausforderungen und Risiken aufzuzeigen, gegen die eine Militärgemeinschaft geschaffen wird«.⁴⁸

41 Dazu Vladimir Georgiev, Voennaja mošč' Rossii budet prirastat' Belorussiej [Die Militärmacht Rußlands wird durch Belarus zunehmen], in: Nezavisimaja gazeta, 16.4.2002.

42 Vgl. Andrej Polevoj, Lukašenko opasaetsja rossijskich specslužb. Prezident Belorussii budet protivostojat' do konca [Lukaschenko fürchtet die russischen Geheimdienste. Der Präsident Weißrußlands wird sich bis zum Ende wehren], in: Nezavisimaja gazeta, 17.3.2002.

43 Hierzu: V Minske pobyval ministr oborony Rossii [In Minsk hielt sich der Verteidigungsminister von Rußland auf], in: Belorusskaja delovaja gazeta (Minsk), 22.12.1997.

44 So Verteidigungsminister Sergej Iwanow, damals Sekretär des Sicherheitsrats, in einem ORT-Interview vom 24.4.2000.

45 Hierzu im einzelnen V. Egorov, Integracija stala real'nost'ju [Die Integration ist Realität geworden], in: Nezavisimoe voennoe obozrenie (Moskau), (2001) 47.

46 Vgl. dazu im einzelnen: Belorussija uže ob'edinilas' [Weißrußland hat sich schon vereinigt], in: Kommersant (Moskau), 1.7.2000, sowie V. Egorov, Integracija stala real'nost'ju [wie Fn. 45].

47 Lukaschenkos Rede in: Sovetskaja Belorussija, 18.4.1998.

48 So Michail Chodarenok, Rossija i Belorussija ob'edinajut

Noch läßt sich nicht eindeutig feststellen, ob das Interesse Moskaus an vertiefter militärischer und militärtechnischer Kooperation mit Minsk auch nach dem 11. September vorhalten wird. Im Zuge der internationalen Neupositionierung Rußlands gegenüber dem Westen im allgemeinen und der NATO im besonderen könnte Belarus als strategischer Partner Rußlands und damit auch die Militärunion Rußland–Belarus für Moskau an Bedeutung verlieren.

voennuju mošč' [Rußland und Belarus vereinigen ihre Militärmacht], in: Nezavisimaja gazeta, 18.4.2001.

Moskau und die weißrussischen Präsidentschaftswahlen vom September 2001

Im Vorfeld der für September 2001 anberaumten Präsidentschaftswahlen schien Putin eine gewisse Neutralität wahren zu wollen und vermied daher bis in den Sommer 2001 hinein eine eindeutige Stellungnahme zugunsten Lukaschenkos. Wenn dieser gehofft hatte, der Minsker GUS-Gipfel vom Juni 2001 werde aufgrund von maßgeblichen Impulsen aus Moskau seine Wiederwahl unterstützen, so sah er sich enttäuscht. In Moskau empfahlen hochrangige Politiker sogar, aus dem Desaster des einseitigen Engagements für den Serben Milošević Lehren zu ziehen und frühzeitig Kontakte zur belarussischen Opposition zu knüpfen (so beispielsweise Dmitrij Rogosin, der Vorsitzende des Staatsdumakomitees für internationale Beziehungen).⁴⁹

Zur allgemeinen Überraschung gelang es der weißrussischen Opposition, sich auf den Gewerkschaftsführer Gontscharik als gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten zu einigen. Dies war insofern eine geschickte Wahl, als Gontscharik keiner der etablierten Oppositionsparteien angehörte, die durch programmatische Kontroversen und persönliche Ambitionen in der Bevölkerung an Ansehen und Attraktivität eingebüßt hatten. Doch auch für Rußland hätte Gontscharik eine akzeptable Alternative zu Lukaschenko darstellen können: Als Moskau-loyaler Nomenklaturkader mit besten Kontakten zu den russischen Gewerkschaften profilierte er sich als Politiker, der eine Balance guter Beziehungen zu Rußland und zum Europa der EU anstrebt.⁵⁰ Auf die Frage, wie sich im Falle eines Siegs der Opposition die Beziehungen Weißrußlands zu Rußland gestalten würden, antwortete Gontscharik: »Das werden Beziehungen auf eher geschäftsmäßiger Grundlage sein. Nicht nur wirtschaftlich, sondern auch militärisch und politisch. Sie werden für Rußland und Belarus von Nutzen sein. Laßt uns einen normalen Handel treiben und normale Beziehungen aufbauen, anstatt alle möglichen

Obersten Räte und zwischenstaatliche Parlamente sinnlos zu konstruieren (gorodit').⁵¹

Die Neutralität Moskaus wäre ein wichtiges Signal für Teile der belarussischen Ministerialbürokratie und des Direktorencorps in den Staatsunternehmen gewesen, das den Anstoß hätte geben können, die Fesseln von Repression und Inkompetenz des Systems abzustreifen und sich auf eine demokratische Alternative zu orientieren. Nach einem Wechsel an der Spitze hätte sich die neue demokratische Macht in diesem Fall in Staat und Wirtschaft auf stabilisierende Professionalität und Kompetenz stützen können – anders als 1991 nach der unerwarteten und unvorbereiteten Entlassung des Landes in die Selbständigkeit als Folge der Zerfalls der Sowjetunion. In den letzten Wochen vor den Wahlen schwenkte Putin dann aber doch noch auf die Linie einer eindeutigen Unterstützung des Amtsinhabers ein. Lukaschenko schien dem russischen Präsidenten und dem Großteil der Moskauer Eliten auch weiterhin als zuverlässiger Vorkämpfer enger Beziehungen zu Rußland und als vertrauenswürdiger Förderer eines wachsenden Engagements russischen Kapitals in Belarus. Massiv verstärkt wurde Putins Beistand durch eine Vielzahl von Besuchen hochrangiger russischer Politiker in Minsk, darunter der Staatsdumachef Selesnjow, Moskaus Oberbürgermeister Luschkow, der KP-Vorsitzende Sjuganow und der LDPR-Vorsitzende Shirinowskij. Die Moskauer Fernsehanstalten ORT (Erstes Programm), RTR (Zweites Programm) und NTV, die in ganz Belarus oder zumindest in Teilen des Landes empfangen werden können, widmeten dem Kandidaten Lukaschenko 80 bis 90 Prozent ihrer Wahlberichterstattung. Die Krönung der Parteinahme bildete der RTR-Propagandafilm »Ein Tag im Leben des Präsidenten«. Die Präsenz der Opposition in den elektronischen Medien Rußlands dagegen wurde mehr und mehr reduziert, je näher der Wahltermin rückte.⁵²

Folgerichtig begrüßte Putin den nach Ansicht russischer Wahlbeobachter korrekt zustande gekomme-

⁴⁹ ITAR-TASS (Moskau), 30.1.2001.

⁵⁰ Siehe Gontschariks Wahlprogramm: Dobro vašemu domu! [Wohl eurem Haus!], in: Sovetskaja Belorussija, 31.8.2001. Vgl. auch Elena Korotkova, Belorusskij Lech Valensa [Der weißrussische Lech Wałęsa], Interview mit Gontscharik, in: Moskovskij Komsomolec (Moskau), 22.7.2001.

⁵¹ Interview mit Moskovskij Komsomolec, ebd.

⁵² Vgl. *The European Institute for the Media*, Preliminary Report on Monitoring of Media Coverage during the Presidential Elections in Belarus, September 2001, Düsseldorf/Paris 2001.

nen, in Wirklichkeit aber – so die offizielle Beobachtermission europäischer Organisationen – massiv manipulierten Wahlsieg Lukaschenkos.⁵³ Um so bemerkenswerter ist die nachträgliche Einschätzung von A. Weschnjakow, dem Leiter der Zentralen Wahlkommission Rußlands. Nach seinem Urteil war der Urnengang »weit davon entfernt, ein Beispiel für Rußland und andere Länder abzugeben, die den Weg der Demokratie gewählt haben«. Zwar hätten die Wahlen in Einklang gestanden mit dem belarussischen Wahlgesetz und »bis zu einem gewissen Grade« auch mit den internationalen Standards. Gleichwohl müsse man den belarussischen Kollegen »sehr ernsthafte Ratschläge geben, wie sie gewährleisten können, daß zukünftige Wahlen die Standards voll erfüllen statt nur bis zu einem gewissen Grade«.⁵⁴ Das offizielle Moskau nahm von dieser harten Kritik, die der negativen Einschätzung von OSZE, EU und Europarat nahekommt, in seinen politischen Schlußfolgerungen freilich keine Notiz.

⁵³ Vgl. den OSZE-Bericht: 2001 Presidential Elections in the Republic of Belarus, Minsk 2001. Der Mission gehörten Vertreter folgender Institutionen an: Parlamentarische Versammlung der OSZE, ODIHR/OSZE, Parlamentarische Versammlung des Europarats und Europäisches Parlament.

⁵⁴ BelaPan, 5.11.2001 [Hervorhebung durch den Verfasser].

Wachsender internationaler Druck auf Belarus

In den internationalen Beziehungen wird besonders deutlich, wie sehr Lukaschenko mit seiner ideologisierten, großmachtfixierten und irrationalen Dämonisierung des Westens auf sowjetische Politikmuster zurückgreift. Insofern charakteristisch sind Konzeptionen wie »die Konstruktion globaler internationaler Allianzen vom Typ einer ›Achse Moskau–Minsk–Peking«, die Union Belarus–Rußland–Jugoslawien sowie die Vereinigung Belarus–Rußland–China–Indien–Iran«. Die Union Belarus–Rußland könne und müsse jenen Kern bilden – heißt es bei Lukaschenko –, »um den herum sich ein mächtiges zivilisierendes Zentrum auf unserem Planeten formiert, ein reales Gegengewicht gegen die heute entstehende unipolare Welt, ein mächtiger Motor zur Durchbrechung des aggressiven transatlantischen Monopolismus«. ⁵⁵ Ähnlich wie auf dem Felde der inneren Ordnung ist Lukaschenkos Bezugspunkt hier eigentlich das Moskau der UdSSR und weniger das Moskau des neuen Rußland. Hierin liegt ein zentraler Grund für die Schwierigkeit, die Lukaschenko damit hat, sich den neuen Bedingungen der Partnerschaft Rußlands mit dem Westen nach dem 11. September anzupassen.

Die internationale Neupositionierung Rußlands findet ihren sichtbarsten Ausdruck in seinen sich verdichtenden Beziehungen zur euro-atlantischen Staatengemeinschaft. Rußland hatte seine Beziehungen zu USA und NATO bereits nach dem Ende des Jugoslawienkriegs wieder auf das Niveau normaler Arbeitsbeziehungen gehoben und seinem Verhältnis zur EU sogar einen gewissen Vorrang eingeräumt. Nach dem 11. September erhielten diese Kooperationsansätze jedoch frische Impulse, die über konjunkturelle Interessenpolitik weit hinausführen.

Sicherheitspolitik

In der Konstituierung des 20er Rats der NATO Ende Mai 2002 in Rom fand die neue Dynamik in den Beziehungen Rußlands zur Atlantischen Allianz ihren stärksten Ausdruck. Mit diesem Schritt wird Rußland im Interesse des Aufbaus kooperativer Sicherheits-

strukturen in Europa intensiver in solche Entscheidungsprozesse einbezogen, die keinen internen Charakter haben oder unter die Bestimmungen von Artikel 5 des NATO-Vertrags fallen (militärische Beistandspflicht). Zu den gemeinsamen Aktionsfeldern gehören neben dem Kampf gegen den internationalen Terrorismus: neue Impulse für Rüstungskontrolle und Abrüstung im strategischen und konventionellen Bereich, Stärkung des globalen Nichtverbreitungsregimes für nukleare, chemische und biologische Waffen sowie Krisenprävention und Krisenmanagement. Dies gab Rußland die Gewißheit, bei der Entscheidung zentraler Fragen als gleichberechtigter Partner behandelt statt – wie Moskau immer wieder kritisiert hatte – als Instrument fremdbestimmter Politik in eine Statistenrolle gedrängt zu werden. ⁵⁶

Für Lukaschenko, der gemeinsame Positionen »in allen Schlüsselfragen der Außenpolitik« zu den Kernaufgaben des Unionsstaats zählt, bildet die Neupositionierung Moskaus einen herben Schlag, bezieht er sein Feindbild doch ganz wesentlich aus den Gefahren, die Belarus und Rußland angeblich aus westlicher Richtung drohen. Ganz offensichtlich sind die Zeiten vorbei, in denen Minsk Vorteile aus Spannungen Rußlands mit dem Westen ziehen konnte. Wie sollte Minsk auf die Wende reagieren, wo seinen Platz in der sich wandelnden Staatenwelt bestimmen? Konnte Lukaschenko darauf hoffen, daß die Neupositionierung *in Rußland selbst* auf heftigen Widerstand stoßen und Putin letztlich nicht in der Lage sein würde, seine neuprofilierte Westpolitik gegen das konservative Establishment durchzusetzen? Gab es nicht heftigen Widerspruch seitens einflußreicher Kreise aus Militär, militärindustriellem Komplex, aus der Bürokratie, aus dem »nationalpatriotischen« Lager der Kommunisten Sjuganows, aus Intellektuellensegmenten in Politikberatung, Publizistik und Wissenschaft? In dieser schwierigen Situation war Lukaschenko realistisch genug, auch weiter an Putin als Bezugspunkt festzuhalten und sich nicht – wie 1998/99 im Vorfeld der

⁵⁵ Karbalevič, Vnešnjaja politika Belarusi [wie Fn. 3], S. 169.

⁵⁶ Vgl. hierzu und zum folgenden detaillierter Heinz Timmermann, Strategische Partnerschaft: Wie kann die EU Rußland stärker einbinden?, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2002 (SWP-Aktuell 12/02).

russischen Präsidentschaftswahlen von 2000 – als Kristallisationskern für die kommunistisch-nationalistische Opposition zu profilieren.⁵⁷ Statt dessen suchte er sich, ähnlich wie auf dem Felde der Wirtschaftsordnung, auch in den internationalen Beziehungen zumindest verbal an die neuen Bedingungen anzupassen. Dies geschah allerdings nur zögerlich, halbherzig, inhaltlich wenig überzeugend und auf eine Weise, die Rückfallpositionen offenhielt.

Es sei schon eine merkwürdige Sache, »zusammen zu heiraten und dann getrennt zu schlafen«,⁵⁸ bemerkte Lukaschenko mit sarkastischem Unterton mit Blick auf die Konstituierung des NATO–Rußland-Rats. Hier sei viel PR im Spiel, tatsächlich geschehe jedoch wenig. Trotz aller Annäherung gebe es auch weiterhin eine Reihe von Interessengegensätzen zwischen Rußland und der NATO, daher müsse man sein Pulver trocken halten. Ganz offensichtlich setzt der antiwestlich orientierte Präsident darauf, daß die Annäherung Rußlands an die transatlantische Gemeinschaft taktischer Natur ist und nicht von Dauer sein wird.

Erst im Juli 2002 nahm Lukaschenko auf einer Sondersitzung des belarussischen Sicherheitsrats eine unvermeidliche Kurskorrektur vor: Man müsse sich jetzt den Realitäten anpassen, denn es sei nicht möglich, im Widerspruch zur Politik Rußlands, der Ukraine und der anderen umliegenden Staaten zu handeln. Um eine Isolierung zu vermeiden und im Interesse an einer Mitwirkung am Aufbau einer »neuen Architektur der internationalen Sicherheit« müßten partnerschaftliche Beziehungen zur NATO geknüpft werden.⁵⁹ Daher will Belarus seine – bislang spärlichen – Aktivitäten im Rahmen des NATO-Programms »Partnerschaft für den Frieden« verstärken. Erstmals seit Abschluß des Programms Ende 1995 sollen auch militärische Übungen auf belarussischem Boden abgehalten werden.⁶⁰ Insgesamt umfaßt das individuelle Partnerschaftsprogramm 2002/03 170 Aktivitäten in 19 Bereichen, darunter Luftverteidigung, Luftraumkontrolle, Krisenmanagement, Friedenssicherung und – besonders bemerkenswert – Verteidigungsplanung und demokratische Kontrolle

der Streitkräfte.⁶¹ Gleichwohl nähren frühere aggressive Ausfälle Lukaschenkos gegenüber dem Westen die Vermutung: Bei der Anpassung handelt es sich bis auf weiteres um ein taktisches Manöver. Er wolle sich nicht allein wiederfinden, stranguliert zwischen Ost und West, betonte der Präsident. Doch niemand solle davon ausgehen, »daß wir unseren Kurs ändern, nur weil Rußland und die Ukraine ihn geändert haben«. ⁶² Mit einem Minimum an Engagement will der Präsident die Gefahr einer weiteren internationalen Selbstisolierung des Landes in einer Situation vermeiden, in der Rußland in der NATO auf wichtigen Feldern mitentscheidet und die Ukraine sogar einen Beitritt zur Allianz ins Auge faßt. Es bleibt abzuwarten, ob und inwieweit der NATO-bezogene Balanceakt gelingt: Austarierung von verinnerlichtem Feindbild NATO einerseits und durch die russische Neupositionierung erzwungene Anpassung und Kooperation andererseits.

Europapolitik

Problematischer noch als das kühle Verhältnis zur NATO ist für Lukaschenko die faktische Selbstisolierung gegenüber der EU, die mit der bevorstehenden Aufnahme Polens, Litauens und Lettlands zum direkten Nachbarn Weißrußlands wird.⁶³ Die Grenzen zu diesen Staaten werden nach Übergangsfristen der Schengen-Regelung unterliegen, was eine starke Einschränkung des umfangreichen grenzüberschreitenden Kleinhandels mit Belarus zur Folge haben wird. Auch müssen die neuen Mitgliedstaaten die Normen und Standards der EU übernehmen und deren Handelsbeschränkungen und Antidumping-Regeln anwenden. All dies könnte dazu beitragen, daß die Wirtschaftsentwicklung Weißrußlands gegenüber der seiner westlichen Nachbarn noch weiter abfällt. Probleme erwachsen schließlich auch daraus, daß der Unionsstaatspartner Rußland seine Beziehungen zur EU in allen Dimensionen verdichtet und eine Selbstisolierung des reformresistenten Belarus nicht nur nach Westen, sondern auch *nach Osten* droht. Nikolaj Statkewitsch, Chef der Belarussischen Sozialdemokraten, drückte die Spannung, die damit im Verhältnis zu Rußland entsteht, treffend so aus: »Rußland

⁵⁷ Siehe hierzu Heinz Timmermann, Lukaschenko: Griff nach der Macht in Moskau?, Köln, 1.9.1998 (Aktuelle Analysen des BIOst Nr. 34/1998).

⁵⁸ BelaPan, 7.6.2002.

⁵⁹ Zitiert nach E. Danejko, Dogonjalki s Lukašenko [Aufholjagd mit Lukaschenko], in: Izvestija, 13.7.2002.

⁶⁰ So Sergej Martynow, Botschafter Weißrußlands bei NATO und EU (BelaPan, 15.7.2002). Vgl. auch Danejko, Dogonjalki s Lukašenko, ebd.

⁶¹ Aleksander Jazkewitsch, Chef des Büros für Internationale Militärzusammenarbeit im belarussischen Verteidigungsministerium (BelaPan, 22.3.2002).

⁶² BelaPan, 1.8.2002.

⁶³ Siehe hierzu *Batory Foundation*, The Forgotten Neighbour [wie Fn. 6].

möchte näher an Europa heranrücken. Belarus bildet dabei aufgrund der törichten, mangelhaften und inadäquaten Handlungen seines Führers ein Hindernis. Statt dessen könnte es eine Art Pionier, ein vermittelndes Zwischenglied bei der Annäherung Rußlands an Europa sein, da es Europa sowohl geographisch als auch kulturell näher ist.⁶⁴

Das Zurückdrängen europäischer Werte und Grundprinzipien in Belarus unter Lukaschenko hat, wie schon eingangs erwähnt, fruchtbare Beziehungen zur EU bis heute verhindert. So konnte weder der 1995 unterzeichnete Vertrag über Partnerschaft und Kooperation ratifiziert noch das entsprechende Interimsabkommen in Kraft gesetzt werden: Nach mehreren Vermittlungsversuchen hatte die EU im September 1997 ihre Beziehungen zu Belarus eingeschränkt. Unmittelbare Auslöser waren der Verfassungsputsch und die von Lukaschenko erzwungene Auflösung des Parlaments im November 1996. Bilaterale Kontakte auf Ministerebene wurden eingefroren, das Tacis-Programm auf Förderung von Demokratie beschränkt (NGOs, Medien, Jugendorganisationen). Trotz seither intensiver Bemühungen der EU um einen Ausgleich hat sich an dieser Blockadesituation bis heute wenig geändert. Indiz für die Distanz Weißrußlands zur Union ist nicht zuletzt das geringe Außenhandelsvolumen: Während Rußland knapp 40 Prozent seiner Exporte mit der EU abwickelt, sind es bei Belarus lediglich 13 bis 15 Prozent.

Die Intensivierung der Partnerschaft Rußlands mit der EU war für Lukaschenko ein wichtiges Signal, auch seinerseits engere wirtschaftliche Beziehungen mit der Union anzustreben. Die Union und ihre Mitgliedstaaten vor allem sind es, so der Präsident neuerdings, die zur dringend notwendigen »aktiven Erneuerung des Produktivkapitals auf der Basis der Einführung fortschrittlicher Technik und neuester Technologien« beitragen können.⁶⁵ Kurz nach den Präsidentschaftswahlen wies Lukaschenko seinen Außenminister an, die Verbindungen zu den europäischen Organisationen zu verbessern und mit den EU-Botschaftern in Minsk Sondierungsgespräche über Möglichkeiten verstärkter wirtschaftlicher Kooperation aufzunehmen. Lukaschenko wörtlich: »Die Einleitung von – in vollem Wortsinn – freundschaftlichen Beziehungen zum vereinten Europa ist eine lebens-

wichtige Aufgabe für unser Land.«⁶⁶ Daß die Präsidentschaftswahlen von OSZE, EU und Europarat wegen massiver Manipulationen und Fälschungen nicht anerkannt worden waren, schien dabei nicht zu interessieren. In der Folgezeit bot Lukaschenko den Europäern günstige Bedingungen für Investitionen und sogar eine Teilnahme an der Privatisierung an. Das sei vorteilhaft auch für Belarus, betonte er, sei doch Europa technologisch hochentwickelt und verfüge über eine Menge disponibler Finanzressourcen.⁶⁷ Im übrigen zeigte sich Belarus stark interessiert, das Interimsabkommen mit der EU möglichst rasch in Kraft zu setzen. Anschließend sollten beide Seiten – so Außenminister Chwostow – auf die Ratifizierung des Vertrags über Partnerschaft und Kooperation hinarbeiten.⁶⁸ Tatsächlich ist Belarus einer der wenigen GUS-Staaten, mit denen die EU einen solchen Vertrag bislang nicht ratifiziert hat.

Zu einem Einvernehmen kam es dennoch nicht: Lukaschenko gab keine konkreten Antworten auf das Angebot der EU, sich Belarus in einer Zug-um-Zug-Politik in dem Maße zu öffnen, wie das Regime der Opposition Raum gibt zu Artikulation und zu aktiver Mitgestaltung in Staat, Wirtschaft und in den Medien. Wie schon im Zusammenhang mit den Parlamentswahlen vom Oktober 2000 und den Präsidentschaftswahlen vom September 2001 wurde dem Regime einiges abverlangt: eine Periode des politischen Friedens und ein Ende der Unterdrückung der Opposition, eine Wahlgesetzgebung nach europäischen Standards, Transparenz des Wahlverfahrens, regelmäßiger Zugang der Opposition zu den staatlich kontrollierten elektronischen Medien, Erweiterung der Kompetenzen des von Lukaschenko eingesetzten zahnlosen Parlaments. Hierbei handelt es sich, worauf westliche Vertreter zu Recht verweisen, nicht um »willkürliche, nur für Belarus geltende Forderungen. Vielmehr sind es Standards, die wir auch für uns akzeptieren und zu deren Einhaltung sich Belarus selbst im Rahmen der OSZE verpflichtet hat. Dies wird von der belarussischen Führung oft vergessen, wenn sie dem Westen vorwirft, doppelte Standards anzulegen.«⁶⁹ Die europäische Staatengemeinschaft könnte

⁶⁴ BelaPan, 14.6.2002.

⁶⁵ Botschaft an das Parlament, Sovetskaja Belorussija, 11.4.2002.

⁶⁶ Rede vor dem Repräsentantenhaus, Sovetskaja Belorussija, 11.10.2001.

⁶⁷ Rede auf einer Regierungskonferenz (BelaPan, 20.12.2001).

⁶⁸ Interview, Pressemitteilung der Berliner Botschaft von Belarus, (22.2.2002) 7.

⁶⁹ Rolf Schütte, Neue Politik gegenüber Belarus!?, in: Belarus-News, (Frühjahr 2002) 17, S. 2–4 (2); Schütte ist Referatsleiter im Berliner Auswärtigen Amt.

sich bei der Forderung nach Einlösung solcher demokratischer Essentials sogar auf den Wortlaut des Vertrags über die Bildung des Unionsstaats berufen. Denn dort ist eingangs von der Absicht die Rede, einen »demokratischen Rechtsstaat« zu bilden und dabei »die Rechte und Freiheiten von Mensch und Bürger in Übereinstimmung mit den allgemeingültigen Prinzipien und Normen des internationalen Rechts zu beachten«.⁷⁰

Bislang ist das Regime auf keine Forderung der westlichen Organisationen eingegangen, im Gegenteil: Die Politik der Repression gegenüber Kritikern aus Politik, Wirtschaft und Medien hat sich nach den Präsidentschaftswahlen eher noch verschärft. Regimekritische Direktoren großer Staatsbetriebe werden eingekerkert; die früher staatlichen und jetzt unabhängigen Gewerkschaften werden von innen zersetzt und unter Regimekontrolle gestellt, da ihr Vorsitzender Gontscharik als Präsidentschaftskandidat der Opposition gegen Lukaschenko angetreten war;⁷¹ staatsunabhängige Presseorgane insbesondere in der Provinz werden verstärkt schikaniert oder unter dem Vorwurf, Ehre und Würde des Präsidenten verletzt zu haben, sogar verboten; ihre Redakteure werden verhaftet und zu Gefängnisstrafen verurteilt;⁷² das Organ des Schriftstellerverbandes und mehrere weitere Literaturzeitschriften wurden in staatliche Regie übernommen. Selbst Umfrageinstitute dürfen ihre Ergebnisse nicht mehr frei publizieren, sondern müssen einer staatlichen Kontrollkommission zuvor ihre Methoden, ihre Auftraggeber und ihre Finanzierung offenlegen.

Es müsse endlich Schluß sein mit den »humanitären Kreuzzügen«, bemerkte Außenminister Chwostow mit Blick auf die Proteste westlicher Organisationen gegen die verschärfte Repression in Belarus.⁷³ Überall dort, wo der Präsident sein persönliches Regime durch kritische Artikulation gefährdet sieht – zum Täterkreis rechnet er potentiell auch große Teile der Nomenklatur –, greift er zum Mittel von Kontrolle und Repression. Höchste Priorität hat

für ihn die Sicherung der Macht, auch wenn mit dieser Prioritätensetzung Chancen vertan werden, die Beziehungen zum neuen Nachbarn EU zu normalisieren und ihn als Partner für die wirtschaftliche Modernisierung des Landes zu gewinnen. Für eine solche Option sei er auf keinen Fall bereit, »einen politischen Preis zu zahlen«, machte der Präsident unmißverständlich und mit Nachdruck deutlich.⁷⁴

Europäische Organisationen

Seit 1999 hatten europäische Organisationen wie die OSZE, die EU und der Europarat eine Vielzahl von Aktivitäten entfaltet, um in Dialog und Verhandlungen mit den Konfliktparteien in Belarus demokratiefördernd zu wirken und damit die Voraussetzungen für eine Normalisierung der Beziehungen zu Belarus zu schaffen. Die Bedeutung, die diese drei Organisationen einer solchen Perspektive beimessen, geht nicht zuletzt aus der Tatsache hervor, daß sie auf internationaler Ebene erstmals als »Parlamentarische Troika« geschlossen auftraten. Im Gespräch mit Regierung und Opposition sollte es insbesondere darum gehen, freie und faire Wahlen zu ermöglichen und die schrittweise Demokratisierung des Landes einzuleiten. Am Ende sollte der Rückgriff auf die Substanz der demokratischen Verfassung vom März 1994 stehen, die 1996 durch Lukaschenkos Verfassungsputsch ausgehebelt worden war.

Mit großem Engagement hatte sich die Minsker OSZE-Berater- und Beobachtergruppe (BBG) unter Leitung des deutschen Diplomaten Hans-Georg Wieck dieser Aufgabe gewidmet.⁷⁵ Ihr Hauptziel war es, als Katalysator demokratischer Prozesse in Belarus zu wirken und die Ansätze einer Zivilgesellschaft zu fördern. Ende 1997 mit russischer Zustimmung installiert, vom Lukaschenko-Regime aber nur widerwillig akzeptiert, konnte die Mission zunächst konstruktiv und vermittelnd mit Regierung und Opposition

⁷⁴ Rede in Mogiljow (BelaPan, 20.6.2002).

⁷⁵ Zur Arbeit der Mission siehe den zusammenfassenden Bericht ihres Leiters Hans-Georg Wieck: Vier Jahre OSZE-Berater- und Beobachtergruppe. Förderung demokratischer Institutionen in Belarus, in: Belarus-News, (Winter 2001) 16, S. 4–6, sowie ders., 'Demokratieförderung in Belarus'. Eine harte Nuß für die europäischen Institutionen, in: Osteuropa, (2002) 7, S. 871–884. Vgl. auch Jan Marinus Wiersma, Belarus – The Assessment of a Mission, in: Helsinki Monitor (Den Haag), (2002) 2, S. 146–156. Wiersma ist Mitglied des Europäischen Parlaments und Vorsitzender seiner Delegation für die Beziehungen zu Belarus, Ukraine und Moldova.

⁷⁰ Vgl. Rossijskaja gazeta, 29.1.2000.

⁷¹ Hierzu BelaPan, 16.7.2002, sowie Anatolij Nežvanov, Barchatnaja revoljucija sostojalas' [Die samtene Revolution hat stattgefunden], in: Nežavisimaja gazeta, 17.7.2002. Vgl. auch Astrid Sahn, Verstaatlichung der Gewerkschaften?, in: Belarus-News, (Sommer 2002) 18, S. 7.

⁷² Das belarussische Strafrecht sieht bis zu fünf Jahren Haft für Verleumdung des Präsidenten vor.

⁷³ Rede zum Neujahrsempfang, Pressemitteilung der Berliner Botschaft Belarus, (23.1.2002) 3.

zusammenarbeiten. Der Istanbuler OSZE-Gipfel vom November 1999 hatte ihr Mandat ausdrücklich bestätigt – übrigens wiederum mit russischer Zustimmung. In seiner Entschließung heißt es: »Wir unterstützen mit Nachdruck die Arbeit der Beratungs- und Überwachungsgruppe in Belarus, die bei der Förderung demokratischer Institutionen und der Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen mit den Behörden von Belarus sowie mit Oppositionsparteien und -führern und mit NGOs eng zusammenarbeitet und auf diese Weise eine Lösung des Verfassungstreits in Belarus erleichtert. Wir unterstreichen, dass nur ein echter politischer Dialog in Belarus den Weg zu freien und demokratischen Wahlen ebnet, die ihrerseits die Grundlage für die Entwicklung einer echten Demokratie sind. Wir würden rasche Fortschritte in diesem politischen Dialog unter Beteiligung der OSZE in enger Zusammenarbeit mit der Parlamentarischen Versammlung der OSZE begrüßen. Wir betonen, dass alle verbleibenden Hindernisse für diesen Dialog beseitigt werden müssen und deshalb die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit und der Medienfreiheit einzuhalten sind.«⁷⁶

Nur kurze Zeit nach dem Gipfel brachen die Machthaber in Minsk den Kontakt mit der OSZE-BBG faktisch ab. In dem Maße, wie sie deren Aktivitäten als systemgefährdend wahrnahmen, gingen sie dazu über, die Mission zu schneiden, als Instrument der inneren Opposition zu charakterisieren und als Spionagenest auswärtiger Dienste zu denunzieren. Etappen dieser negativen Dynamik waren: Widerruf einer Vereinbarung über den Zugang der Opposition zu den staatlichen Medien (kurz nach Abschluß des Istanbul-Gipfels Ende 1999); einseitige Verabschiedung des Wahlgesetzes ohne qualitative demokratische Verbesserungen (Frühjahr 2000); Vorwurf einseitiger Stellungnahmen zugunsten der Opposition bei den Parlamentswahlen vom Oktober 2000; Protest gegen Aktivitäten der Mission im Rahmen der Präsidentschaftswahlen, die in dem Vorwurf gipfelten, sie schweiße die Opposition gegen den Präsidenten zusammen, bilde Tausende von Wahlhelfern als potentielle »Kämpfer« gegen die Staatsmacht aus⁷⁷ und suche über eine parallele Auszählung der Stimmen die Wahlergebnisse umzustürzen (Sommer 2001). Als US-beeinflußter Spion und als Drahtzieher eines

solchen Szenarios, das sich Lukaschenko zufolge am Vorbild des Sturzes von Milošević orientierte, wurde OSZE-Missionschef Wieck identifiziert.⁷⁸

In diesem Klima war an freie und faire Wahlen nicht zu denken, zumal die Opposition nicht nur gegen Lukaschenko, sondern gegen die gesamte Staatsmaschinerie zu kämpfen hatte. Sowohl die Parlamentswahlen vom Oktober 2000 als auch die Präsidentschaftswahlen vom September 2001 wurden von der Parlamentarischen Troika als manipuliert und europäischen Standards nicht entsprechend bewertet – eine Bewertung, der sich sämtliche Institutionen von OSZE, EU und Europarat wie auch das U.S. State Department anschlossen.⁷⁹ In der Folgezeit scheiterten mehrere Versuche der OSZE – die Belarus-Arbeitsgruppe der Parlamentarischen Versammlung (Vorsitzende: Uta Zapf) unternahm mehrere Evaluierungsmissionen nach Minsk –, die verhärteten Fronten aufzuweichen. Dabei ging es vordergründig zunächst darum, der Minsker OSZE-BBG wieder jene Arbeitsmöglichkeiten zu verschaffen, die sie zur Erfüllung ihrer in Istanbul beschriebenen Aufgaben benötigt. Als sich die OSZE mit einer Beschneidung des Mandats ihrer Mission in Minsk nicht einverstanden erklärte, paralyisierte das Lukaschenko-Regime die Vertretung nach Ausscheiden Wiecks in einem beispiellos unfreundlichen Akt: Zunächst wurde dem Ersten Stellvertreter Michel Rivollier eine Verlängerung des Visums verweigert, anschließend auch dem Zweiten Stellvertreter Andrew Carpenter. Der deutsche Diplomat Eberhard Heyken, der als Wieck-Nachfolger vorgesehen ist, erhielt bis heute keine Einreiseerlaubnis.⁸⁰

Der Konflikt um die OSZE-Mission ist freilich nur der Anlaß für die anhaltende Kontroverse zwischen den europäischen Organisationen und Belarus. Deren

⁷⁸ Vgl. dazu die über zwei Zeitungsseiten ausgebreitete Pseudodokumentation: Operacija »Belyj Aist« [Operation »Weißer Storch«], in: Sovetskaja Belorussija, 5.9.2001; Lukaschenkos Rede vor der Republikanischen Versammlung: Nam navjazvajut bor'bu bez pravil [Uns wird ein Kampf ohne Regeln aufgezwungen], in: Sovetskaja Belorussija, 2.8.2002, und die Rede von KGB-Chef Jerin am 24.5.2002 vor dem Parlament (BelaPan, 28.5.2002).

⁷⁹ Siehe hierzu *Wiersma*, Belarus – The Assessment of a Mission [wie Fn. 75].

⁸⁰ Hierzu *Astrid Sahn*, Konflikt um die OSZE-Mission weiter ungelöst, in: Belarus-News, (Sommer 2002) 18, S. 4. Zum Gesamtkomplex vgl. Belarus und Europa vor neuen Schritten? Interview mit Uta Zapf, in: Belarus-News, (Winter 2001) 16, S. 2f. In seiner Rücksichtslosigkeit erinnert das Verhalten der belarussischen Führung an den 1998 erfolgten Hinauswurf einer Reihe von Botschaftern aus ihren Minsker Residenzen (»Drosdy-Affäre«).

⁷⁶ Gipfelerklärung vom 19.11.1999, <http://www.osce.org/docs/german/1990-1999/summits/istadec199g.htm>.

⁷⁷ Als »Kämpfer« (boeviki) werden in Rußland die tschetschenischen Partisanen bezeichnet.

eigentlicher Grund bleibt die hartnäckige Weigerung des Regimes, demokratische Freiräume in Belarus zu gewähren und konkretes Entgegenkommen in den vier erwähnten Forderungen (s.o., S. 24) zu zeigen.⁸¹ Folgerichtig wurde es den belarussischen Parlamentariern verwehrt, ihr Land in den Parlamentarischen Versammlungen von OSZE und Europarat zu repräsentieren. Belarus wurde wiederholt scharf für seine Repressionspolitik gerügt, zuletzt auf dem Kongreß der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, der vom 6. bis 10. Juli 2002 in Berlin stattfand. In einer ihrer Resolutionen – einer der wenigen überhaupt – unterstrich die Versammlung einmal mehr ihr Interesse an einem souveränen Belarus und seiner Integration in ein demokratisches Europa. Sie forderte das Regime dazu auf, Voraussetzungen für freie Wahlen zu schaffen und undurchsichtige Vorfälle aufzuklären (Waffenhandel mit dem Irak, spurloses Verschwinden belarussischer Politiker).⁸²

Die enge Zusammenarbeit der europäischen Organisationen und insbesondere ihrer Parlamente, die sich von identischen Grundprinzipien leiten lassen, hat alle Versuche des Lukaschenko-Regimes vereitelt, die Troika auseinanderzuidividieren. Der Präsident gab seiner Enttäuschung und Verärgerung über den Fehlschlag seiner Bemühungen, innere Repression mit internationaler Anerkennung zu verbinden, offen Ausdruck. Sie schlugen sich in seiner Empfehlung nieder, Belarus solle aufhören, »vor allen europäischen Agenturen und insbesondere vor der OSZE den Rücken zu verbiegen«. Diese Organisationen seien ohnehin nicht in der Lage, »irgend jemandem irgend etwas zu geben«.⁸³

Obwohl die russische Führung die Entschließung des Istanbul OSZE-Gipfels unterstützt hatte, hält sie sich mit Kritik an der Minsker Europapolitik bislang auffallend zurück. Offensichtlich sieht Moskau in Lukaschenko auch weiterhin den zuverlässigen Garanten für ein enges bilaterales Verhältnis und gegen ein Ab-

driften des Landes zu westlichen Ufern. So schlägt es sich im Konflikt um die Zulassung offizieller Vertreter Weißrußlands zu den Parlamentarischen Versammlungen von OSZE und Europarat – wenn auch wenig engagiert – bis heute auf die Seite des Lukaschenko-Regimes. Das gilt allen voran für Gennadij Selesnow (Vorsitzender der Staatsduma) und Sergej Morosow (Vorsitzender des Föderationsrats). Außenminister Iwanow stellte im März 2002 zwar die Forderung, »die Bestimmungen der Charta für europäische Sicherheit sowie der Plattform für kooperative Sicherheit des Istanbul OSZE-Gipfels vom November 1999 konsequent zu erfüllen«. Gleichzeitig empfahl er jedoch im Widerspruch dazu, Belarus in sämtliche europäischen Strukturen einzubeziehen.⁸⁴ Kurz darauf betonte Iwanow, Rußland werde sich »allen Versuchen widersetzen, Belarus zu isolieren und sich in die inneren Angelegenheiten des Landes einzumischen«.⁸⁵

Derlei Aufrufe böten vielleicht dann eine Chance, aus der Sackgasse herauszuführen, wenn sie von entsprechenden Appellen an Lukaschenko begleitet wären, seine Zusagen von Istanbul einzuhalten. Davon ganz abgesehen sind solche einseitigen Aufrufe Rußlands an den Westen zu einer Öffnung gegenüber dem Lukaschenko-Regime wenig hilfreich und sogar eher geeignet, dem Präsidenten als diplomatische Unterstützung zu dienen und ihm damit in seiner Intransigenz gegenüber den Anliegen der europäischen Organisationen – sowie nicht zuletzt auch gegenüber der Opposition – den Rücken zu stärken. Dies muß jedoch nicht immer so bleiben: Verdichten sich die Beziehungen Rußlands zur EU und erfolgt gleichzeitig ein Klimasturz im Verhältnis zu Belarus, ist nicht auszuschließen, daß Putin die bisherige Moskauer Position der Unterstützung Lukaschenkos korrigiert. Oder, wie es ein Kommentar in Rußland ausdrückte: »Die Beziehungen zum Westen genießen die wichtigste Priorität. Die Union mit Belarus hat zwar ebenfalls Vorrang, doch nur zu Moskauer Bedingungen.«⁸⁶

⁸¹ Vgl. Uta Zapf/Urban Ahlin/Helena Demakova, Report OSCE Parliamentary Assembly ad hoc Working Group on Belarus, Bericht einer Informationsreise vom 20. bis 23.5.2002, hg. vom Sekretariat der Parlamentarischen Versammlung, jan@oscpa.dk. Eine Kurzfassung findet sich unter http://www.osce.org/news/generate.pf.php3?news_id=2477.

⁸² Berlin Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions Adopted During the Eleventh Annual Session, Berlin, 10 July 2002, S. 15f. Die komplette Resolution findet sich im Anhang, S. 43f.

⁸³ Pressekonferenz (BelaPan, 24.7.2002).

⁸⁴ Rede vor der Ständigen Kommission der Parlamentarischen Versammlung des Europarats vom 26.3.2002, in: *Diplomatičeskij Vestnik* (Moskau), (2002) 4, S. 42ff.

⁸⁵ *BelaPan*, 19.4.2002.

⁸⁶ Editorial von *Kommersant*, 14.6.2002.

Wie stabil ist das Lukaschenko-Regime?

Viele Beobachter – besonders aus dem Ausland – erwarteten, daß Lukaschenko nach seinem »eleganten Wahlsieg« (so der Präsident) selbstbewußt und souverän genug sein werde, den Druck auf die Opposition zu lockern. In einem ersten Statement bekundete er denn auch seine Bereitschaft, Positionen der politischen Minderheit zu berücksichtigen: »Wir leben in einem Land und haben keinen Grund, uns zu teilen.«⁸⁷ In Wirklichkeit jedoch tat Lukaschenko, wie wir sahen, genau das Gegenteil: Die Repression gegen all jene Personen und Akteursgruppen, in denen er eine existentielle Bedrohung für den Bestand seiner Macht wahrnimmt, wurde weiter verschärft, die Herausbildung alternativer Machtzentren im Ansatz erstickt. Nur verstärkter *politischer* Druck ist nach Ansicht des Präsidenten geeignet, jenem *wirtschaftlichen* Machtverlust entgegenzuwirken, den der von Moskau erzwungene Übergang vom »staatsmonopolistischen Kapitalismus« (Arkadij Mosches) zu einer liberaleren Wirtschaftsordnung mit sich bringt.

Tatsächlich häufen sich die Anzeichen dafür, daß das Regime auf mehreren Ebenen Probleme bekommt und zugleich in der Bevölkerung und unter den Eliten an Rückhalt einbüßt. Die Kampagne-Reisen Lukaschenkos durch die russischen Provinzen, in der Jelzin-Ära ein wichtiges Mittel zur Steigerung des Ansehens beim eigenen Publikum, haben unter Putin ein abruptes Ende gefunden. Im April 2002 fiel die Popularitätsrate Lukaschenkos nach Umfragen eines unabhängigen Minsker Meinungsforschungsinstituts mit 31,1 Prozent auf einen bislang nicht gekannten Tiefstand, mit weiter sinkender Tendenz. Das Unionsstaatsprojekt, das Lukaschenkos Prestige daheim festigen sowie seinen Einfluß über die eigenen engen Grenzen hinaus steigern sollte, hat einen empfindlichen Rückschlag erlitten. Es sei schwierig, bekannte selbst Außenminister Chwostow, »sich aus heutiger Sicht und angesichts der heutigen Bedingungen vorzustellen, was der Unionsstaat einmal sein wird.«⁸⁸ Neben solchen Zweifeln an diesem Projekt sind auch Zweifel an ihrer regimestabilisierenden Wirkung

angebracht. Darüber hinaus gibt es weitere Indizien dafür, daß das Lukaschenko-Regime weniger stabil ist, als es nach außen den Anschein hat.

Koalition der Opposition. Trotz früherer inhaltlicher Kontroversen und persönlicher Ambitionen gelang es der Opposition, sich im Sommer 2001 unter Assistenz der OSZE-Mission zu sammeln und sich auf Gontscharik als einzigen alternativen Präsidentschaftskandidaten zu einigen. Dies war das erste Mal, daß die Opposition in einem Land der GUS bei Wahlen in geschlossener Front antrat. Die Staatsmacht reagierte wütend und sprach gar von Staatsstreich-Plänen. Ihre Reaktion zeigte, daß sie von einer solchen Entwicklung völlig überrascht wurde und sich gezwungen sah, die Opposition ernst zu nehmen. Jedenfalls zog Lukaschenko die Lehre aus dem Sturz des als kongenial perzipierten und eng verbündeten Milošević: Der Präsident traf alle nur denkbaren Vorkehrungen, um der Opposition keinerlei Chancen zu wirksamer Artikulation und zu fairer Behandlung im Wahlablauf zu geben.

Für die Opposition und für die europäischen Demokratien war weniger das Abschneiden des Alternativkandidaten wichtig. Dem offiziellen Ergebnis zufolge erhielt Gontscharik 15 Prozent der abgegebenen Stimmen, tatsächlich dürften es etwa doppelt so viele gewesen sein. Angesichts der starken Behinderungen im Wahlkampf sowie der massiven Manipulation im Vorfeld und während der Auszählung war anderes nicht zu erwarten. Mit Blick auf die Zukunft entscheidender ist, daß die Pluralisierung politischer Akteure sowie ihre Fähigkeit sichtbar wurde, als relevante politische Kraft aufzutreten. Erstmals konnte die Opposition unter Beweis stellen, daß sie zu einer Kultur des Kompromisses und der Zusammenarbeit jenseits aller programmatischen Differenzen fähig war. Schon jetzt trifft der »Konsultativrat der Oppositionellen Politischen Parteien«, dem alle relevanten Formationen christlich-nationaler, liberaler, sozialdemokratischer und reformkommunistischer Prägung angehören, Vorbereitungen für ein gemeinsames Zusammengehen bei den Kommunalwahlen im März 2003.⁸⁹ Gewiß

⁸⁷ Pressemitteilung der Berliner Botschaft Belarus, (11.9.2001) 31.

⁸⁸ Interview mit Wostok, (2002) 2, S. 11.

⁸⁹ BelaPan, 30.6.2002. Nicht im Konsultativrat vertreten sind die Nationalisten Pasnjaks, die Liberaldemokraten

sollten Stärke und Einfluß der Oppositionsparteien nicht überschätzt werden. Ihr Rückhalt in der Bevölkerung ist begrenzt, und teilweise nahmen sie nach den Präsidentschaftswahlen ihre wechselseitigen Grabenkämpfe wieder auf. Dennoch gibt die Erfahrung, als politische Gegenströmung mit alternativer Orientierung zu geschlossenem Auftreten grundsätzlich fähig zu sein und das Lukaschenko-Regime damit in Bedrängnis gebracht zu haben, Mut für die Zukunft: »Eine Koalition nationaler und demokratischer Kräfte gegen den amtierenden Präsidenten ist ein neues Phänomen in der belarussischen Kultur.«⁹⁰ So gesehen hat der Wahlkampf durchaus eine neue politische Lage in Belarus geschaffen.

Neben der Formierung der Opposition in Belarus ist auch eine engere russisch-weißrussische Zusammenarbeit zwischen hochrangigen liberalen Oppositionspolitikern aus Parteien und Fraktionen beider Länder zu beobachten. Solche länderübergreifenden Kontakte hatte es bisher im wesentlichen nur zwischen Pro-Lukaschenko-Kräften gegeben (auf russischer Seite: die KP Sjuganows und die LDPR Schirinowskijs). Treffen zwischen demokratischen Formationen beider Seiten sollen permanenten Charakter erhalten und werden Exponenten der belarussischen Opposition auch in die russischen Regionen führen.⁹¹ Vor diesem Hintergrund unterzeichnete Rechtsliberalen-Chef Nemzow mit seinem belarussischen Kollegen Lebedko von der Vereinigten Bürgerpartei ein Dokument »Die Vision der Rechten von den belarussisch-russischen Beziehungen«, dessen Kern die Perspektive einer Wirtschaftsintegration bildet.⁹² Dieses Konzept, das Nemzow zufolge intern zu 90 Prozent auch von Putin vertreten wird, erteilt allen Unionsstaatsvarianten Lukaschenkos eine klare Absage.

Unsichere Nomenklatur. Im Zuge der Kampagne vor den Präsidentschaftswahlen wurde deutlich: Zwar kann sich Lukaschenko auf einen harten Kern von Anhängern unter den Eliten verlassen. Die Nomenklatur ist jedoch keine geschlossene Klasse. Große Teile zeigen wenig Interesse an Lukaschenkos Politik der Integration mit Rußland, zumal sie in einem Unionsstaat ihre Posten verlieren oder zur Teilelite in einer

der Provinzen Großrußlands absinken würden.⁹³ Darüber hinaus sind es weniger persönliche Loyalität zu Lukaschenko oder ideologisch-programmatische Zustimmung zu seiner Politik, die die Nomenklatur in ihrer Mehrheit am Präsidenten festhalten läßt. Sie wird vielmehr durch Furcht vor einem Verlust des Arbeitsplatzes und vor der Unberechenbarkeit des Präsidenten bei der Stange gehalten, der gegen Dissens und Opposition mit harten Strafmaßnahmen vorgeht. Eine breite Palette entsprechender Sanktionen spricht nicht für die Stärke des Regimes, sondern für Unsicherheit über seine Zukunft. Einige Beispiele:

- ▶ Die Entlassung des langjährigen Chefs der Präsidialverwaltung, Mjasnikowitsch, dem Ambitionen auf den Präsidentenposten und entsprechende Kontakte nach Moskau nachgesagt wurden. Mjasnikowitsch wurde von Lukaschenko anschließend zum Präsidenten der Akademie der Wissenschaften Weißrußlands ernannt. Innerhalb der früheren Leitung und der Akademiemitgliedschaft wurde gegen die Ernennung heftig protestiert, denn eigentlich hatte ihr die Wahl zugestanden.
- ▶ Häufige Rotation in Ministerien, Komitees und staatlichen Agenturen sowie Fernsehübertragungen von Kabinettsitzungen, bei denen Lukaschenko Ministerpräsident Nowitzkij, die Minister und sogar KGB-Chef Jerin einer ebenso scharfen wie erniedrigenden Kritik unterzieht. Angesichts des permanenten ökonomisch-sozialen Abschwungs unter Lukaschenko werden diese öffentlichen Maßregelungen auf das breite Publikum kaum Eindruck machen.
- ▶ Verurteilung erfolgreicher Betriebsdirektoren zu mehrjährigen Haftstrafen, unter dem Vorwand von Korruption und Amtsmißbrauch, in Wirklichkeit jedoch, weil sie dem Präsidenten gefährlich wurden.⁹⁴ Betroffen waren in jüngerer Zeit Michail Leonow, Direktor des Minsker Traktorenwerks, und

⁹³ Vgl. hierzu *Nikonov*, Russian–Belarussian Relations [wie Fn. 9], S. 39. Zum ambivalenten Charakter der Nomenklatur allgemein vgl. *Davidonis*, The Challenge of Belarus [wie Fn. 1], S. 10, und *Batory Foundation*, The Forgotten Neighbour [wie Fn. 6], S. 8f.

⁹⁴ Spektakuläre Verhaftungen von Direktoren und sonstigen Wirtschaftsakteuren (wie dem früheren Ministerpräsidenten Tschigir) haben darüber hinaus einen für das Regime positiven Nebeneffekt: Der Bevölkerung wird der Eindruck vermittelt, als sei es Lukaschenko ernst mit der Bekämpfung von Korruption und Mißmanagement. In den Hintergrund gerät darüber der Umstand, daß die intransparente Präsidialadministration über ein umfangreiches, nicht zuletzt durch Waffenexporte gespeistes Budget verfügt, das jeder öffentlichen, auch parlamentarischen Kontrolle entzogen ist.

Gajdukewitschs und die orthodoxen regimetreuen Kommunisten.

⁹⁰ *Wieck*, Demokratieförderung in Belarus' [wie Fn. 75], S. 882.

⁹¹ *BelaPan*, 13.5.2002.

⁹² *BelaPan*, 29.4.2002.

Leonid Kalugin, Leiter eines Großbetriebs zur Herstellung von Kühlschränken. Kalugin war zur Präsidentschaftswahl angetreten, Leonow hatte mit ähnlichen Gedanken gespielt, dann aber Gontscharik unterstützt.

- ▶ Selbst im systemkonformen Parlament erhebt sich vereinzelt, aber durchaus vernehmbar Kritik. So monierte Oberhaussprecher Woitowitsch öffentlich die Neigung der Lukaschenko-Administration, in großer Zahl Präsidialdekrete zu erlassen und damit die parlamentarischen Gesetzgebungskompetenzen grob zu übergehen. Inhaltlich wandte sich die Kritik gegen Regierungsvorlagen, darunter Gesetzesentwürfe zu so relevanten Fragen wie Auslandseinsätze belarussischen Militärs,⁹⁵ Modalitäten der Arbeit religiöser Organisationen, Kompetenzen im Bereich des Binnenhandels, Kontrolle der Ergebnisse von Meinungsumfragen.

Aus sich selbst heraus wird die Nomenklatur voraussichtlich keine personellen oder programmatischen Alternativen entwickeln. In ihrer Mehrheit scheint sie aber durchaus geneigt, bei entsprechenden Signalen aus Moskau einen Wechsel des Regimes mitzutragen. Wirtschaftsfachmann und Ex-Außenhandelsminister Marinitsch, der sich im Präsidentschaftswahlkampf auf die Seite der Opposition geschlagen hatte, steht hier exemplarisch für einen Großteil von Mitarbeitern in Ministerien, Verwaltung und Wirtschaft, in den Banken, Forschungseinrichtungen und Behörden.⁹⁶

Wirtschaftlicher Niedergang. Zusätzliche Probleme schafft dem Regime der anhaltende ökonomisch-soziale Niedergang des Landes.⁹⁷ Zwar ist Belarus mit 813 Millionen US-Dollar nur relativ gering verschuldet, da sich internationale Kreditgeber stark zurückhalten. Dafür gelten 60 Prozent der Betriebe als un-

rentabel, 37 Prozent arbeiten auf Halde. Die auch weiterhin kollektiv geprägte Landwirtschaft ist chronisch unterkapitalisiert, und es mangelt an Treibstoff und teilweise auch an modernem Gerät; knapp die Hälfte der Agrarbetriebe schreibt rote Zahlen. Immer wieder kommt es zu Verzögerungen bei der Auszahlung von Löhnen und Gehältern: Die Spielräume des Staatsbudgets zur Subventionierung notleidender Wirtschaftssektoren sind begrenzt – nicht zuletzt deshalb, weil sich Belarus im Kontext des Unionsvertrags gegenüber Rußland zur Einhaltung der Budgetdisziplin und zur Schaffung einheitlicher Bedingungen für die Wirtschaftssubjekte beider Länder verpflichtet hat. Als Folge dieser Entwicklungen kommt es immer häufiger zu Kürzungen in Bildung und Wissenschaft, Gesundheit und Kultur, entstehen Probleme bei den Pensionszahlungen.

Mangelnder Kapitalzufluß. Möglicherweise könnte der Zufluß russischen Kapitals, sollte er tatsächlich erfolgen, die Innovationsdefizite in Belarus wenigstens teilweise mildern. Insgesamt hatten ausländische Direktinvestitionen in Belarus während der Jahre 2000 und 2001 mit 116 bzw. 100 Millionen US-Dollar einen relativ geringen Umfang; westliche Kapitalzuflüsse, die inzwischen auch von Lukaschenko als notwendig für die Modernisierung der belarussischen Wirtschaft angesehen werden, machen insgesamt nur 550 Millionen US-Dollar aus. Zum Vergleich: Polen und Litauen konnten 8,3 Milliarden bzw. 379 Millionen US-Dollar (2000) sowie 7 Milliarden bzw. 600 Millionen US-Dollar (2001) an ausländischen Direktinvestitionen anziehen.⁹⁸ Von allen europäischen Transformationsländern erhält Belarus am wenigsten Auslandsinvestitionen. Eine Reihe westlicher Unternehmen hat ihre Zelte sogar wieder abgebrochen, so 1999 die Ford-Autowerke: Die unberechenbaren politischen und institutionellen Rahmenbedingungen, die das Lukaschenko-Regime setzt, schlagen stärker zu Buche als die Vorteile, die Belarus für erfolgreiches Wirtschaften grundsätzlich bietet. Als Vorzüge gelten »die zentrale Lage des Landes, billige und qualifizierte Arbeitskräfte, insbesondere die niedrige Kriminalitätsrate und ein leichter Zugang zu den russischen Märkten.«⁹⁹ Negativ wirkt sich schließlich die Tatsache aus, daß die internationalen Finanzinstitutionen ihr Belarus-Engage-

⁹⁵ Der Gesetzesentwurf wurde erst in vierter Lesung verabschiedet, nachdem ein Artikel gestrichen worden war, demzufolge der Präsident das Recht erhalten hätte, den Einsatz belarussischer Kampftruppen im Ausland anzuordnen (BelaPan, 26.6.2002). Vgl. auch Anatolij Nezvnanov, Mirotvorczy iz poles'ja – počemu by i net? [Friedensstifter aus dem Polesje – warum auch nicht?], in: Nezavisimaja gazeta, 28.6.2002.

⁹⁶ Vgl. hierzu auch Markus Wehner, Opposition von oben, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.9.2001.

⁹⁷ Zur Wirtschaftslage in Belarus vgl. die Periodika des FAZ-Instituts, Länderanalyse Ukraine und Weißrußland, sowie der Economist Intelligence Unit, Country Report Belarus and Moldova. Siehe auch Roland Scharff, Am Rande der Katastrophe, in: Belarus-News, (Frühjahr 2002) 17, S. 12f.

⁹⁸ UN Economic Commission for Europe (Genf), Economic Survey of Europe, (2002) 1, S. 154. Ein anderer Vergleichswert: Kumuliert betragen die Auslandsinvestitionen in Belarus 500 Millionen US-Dollar, in Polen dagegen 36 Milliarden US-Dollar.

⁹⁹ Davidonis, The Challenge of Belarus [wie Fn. 1], S. 11.

ment im Frühjahr 2002 entweder überhaupt stornierten (IWF) oder auf die Förderung kleiner und mittlerer Betriebe sowie auf Projekte im Gesundheits-, Sozial- und Umweltbereich reduzierten.¹⁰⁰ Für den Währungsfonds gab die ungenügende Umsetzung gemeinsam vereinbarter Reformschritte den Ausschlag; Weltbank und Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD), die die Gestaltung ihrer Beziehungen in engem Zusammenhang mit dem Stand des Verhältnisses EU–Belarus sieht, verwiesen darüber hinaus auf demokratische Defizite in Belarus. Das hatte insofern seine Logik, als die EBRD laut Artikel 1 ihrer Satzung ausdrücklich nur solche Staaten fördert, die auf den Säulen Mehrparteien-Demokratie, Pluralismus und Marktwirtschaft gründen. Gleichwohl haben die Internationalen Finanzinstitutionen ihre Zelte in Belarus nicht völlig abgebrochen. Sie verharren abwartend und beobachtend, um unter gewandelten Umständen rasch aktiv werden zu können.

Ein kompromittierender Partner für Moskau. Bislang hatte das Lukaschenko-Regime Legitimität und Stabilität großenteils aus seinem engen Verhältnis zu Rußland und seiner – tatsächlichen oder nur verbalen – Unterstützung der Politik Moskaus bezogen. Die Periode grundsätzlichen Einvernehmens scheint nun ihrem Ende entgegenzugehen: Neben den scharfen Kontroversen über den Charakter des Unionsstaats tragen weitere Irritationen in Moskau dazu bei, daß es für das Lukaschenko-Regime eng werden könnte. Einige Beispiele:

- ▶ Bemerkenswerterweise gehört Belarus zu den zehn größten Waffenexporteuren der Welt. Zuletzt brandmarkten die USA Lieferungen von Waffen und Ersatzteilen, darunter das moderne Anti-Flugkörper-Raketensystem S-300, sowie entsprechende Ausbildungshilfen Weißrußlands für die Luftabwehr des »Schurkenstaats« Irak.¹⁰¹ Sollten sich

100 Hierzu im einzelnen *Davidonis*, ebd., S. 22f, sowie *Ognian Hishow*, Wirtschaftspolitik im postsowjetischen Raum, unveröffentlichte Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2002 (S 7/02), S. 16f.

101 Aus der umfangreichen russischen Berichterstattung vgl. Igor' *Plugatarev*, Lukašenko ščelknul Buša po nosu [Lukaschenko hat Bush einen Nasenstüber versetzt], in: *Nezavisimaja gazeta*, 21.3.2002, und Anatolij *Nezvanov*, V kontakte s »os'ju zla« [Im Kontakt mit der »Achse des Bösen«], in: *Nezavisimaja gazeta*, 16.7.2002. Siehe auch Markus *Wehner*, Weißrußlands Waffen im Visier, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.4.2002; *ask.*, Weißrussischer Waffenhandel im Dunkeln, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 23.3.2002, sowie Jurij *Andrejew*, Heimliche Geschäfte, in: *Belarus-News*, (Frühjahr

dies Anschuldigungen als begründet erweisen, könnte das indirekt auch die Reputation Rußlands beschädigen, sind doch die Militärs und die militärindustriellen Komplexe beider Länder eng miteinander verzahnt.

- ▶ Anstoß für Moskauer Irritationen bietet auch das Schicksal verschwundener hochrangiger Politiker Weißrußlands und die – bislang freilich nicht endgültig bewiesenen – Vorwürfe, das Lukaschenko-Regime habe deren Beseitigung angeordnet und mit Hilfe sogenannter Todesschwadronen in die Tat umgesetzt. Im Rahmen des Empfangs, den Putin zum Abschluß der Staatsduma-Sitzungsperiode gab, überreichte Boris Nemzow dem Präsidenten Anfang Juli 2002 eine Petition der Witwen der Verschwundenen, verbunden mit der Bitte um Aufklärungshilfe. Unterzeichnet war die Petition von fünf Fraktionsvorsitzenden, die die Mehrheit der Staatsduma repräsentieren: neben Nemzow Oleg Morosow von den Regionen Rußlands, Wjatscheslaw Wolodin von Vaterland/Ganz Rußland, Wladimir Pechtin von Einheit und Grigorij Jawlinskij von Jabloko. Nemzow zufolge versprach Putin, die – für Lukaschenko höchst peinliche – Angelegenheit bei seinem belarussischen Kollegen zur Sprache zu bringen und russische Hilfe bei der Aufklärung anzubieten.¹⁰² Wenig später soll auch der französische Staatspräsident Chirac seinen russischen Amtskollegen während ihres Treffens in Sotschi auf die Verschwundenen angesprochen haben.¹⁰³

Obwohl die angeführten Indizien an der dauerhaften Stabilität der Regierung Lukaschenko zweifeln lassen, ist in naher Zukunft mit einem Regimewechsel nicht zu rechnen – weder nach polnischem Modell (Rund-Tisch-Übereinkunft) noch nach rumänischem (gewaltsamer Sturz des Diktators), noch nach jugoslawischem (Abtritt nach demokratischen Wahlen). Dabei werden die Spielräume Lukaschenkos fühlbar enger, sein streng autoritäres, am Sowjetmodell orientiertes persönliches Regime paßt auch nach Osten hin nicht mehr in die politische Landschaft. Die Formierung der Opposition im Lande, die Unzuverlässigkeit der Nomenklatur, der weitere Niedergang der Wirtschaft sowie schließlich die wachsende Skepsis und

2002) 17, S. 5f.

102 *BelaPan*, 1.7.2002.

103 Nach Auskunft von Anatolij Lebedko, dem Vorsitzenden der Vereinigten Bürgerpartei Weißrußlands (*BelaPan*), 31.7.2002). Lebedko war Mitglied des von Lukaschenko aufgelösten Parlaments und Vorsitzender seines Komitees für internationale Beziehungen.

Kritik in Moskau – all dies könnte sich zu einer kritischen Masse verdichten und die Machtstellung des Präsidenten ernsthaft bedrohen. Diese Bedrohung könnte insbesondere dann brisant werden, wenn die demokratische Opposition und unzufriedene Teile der Nomenklatur zusammenwirken und sich Moskau als funktionierende, kooperative Alternative anbieten. Lukaschenko scheint solche Gefahren zu spüren, wie seine umfassende, verschärfte Repression sowie seine öffentlichen Andeutungen unterstreichen, daß neben westlichen auch russische Geheimdienste gegen ihn agieren.¹⁰⁴

Westliche Politik sollte diese Zuspitzungen in Rechnung stellen und auf mehrere Entwicklungsvarianten vorbereitet sein, darunter auch auf einen friedlichen Regimewechsel. Wie gestalten die EU sowie die in ihr wirkenden politischen und gesellschaftlichen Kräfte ihre Politik gegenüber Belarus? Welche Schwerpunkte könnten sie in ihrer zukünftigen Strategie setzen – nicht zuletzt im Kontext der Perspektive einer strategischen Partnerschaft mit Rußland?

104 Vgl. *Polevoj*, Lukašenko opasaetsja rossijskich specslužb [wie Fn. 42]. Tatsächlich gibt es immer wieder Gerüchte über Konspiration zwischen russischem FSB und belarussischem KGB mit dem Ziel einer Verdrängung Lukaschenkos von der Macht; vgl. *Ludmila Valentinova*, *Davnjaja istorija* [Eine alte Geschichte], in: *Rossijskaja gazeta*, 25.7.2002.

Dimensionen europäischer Strategie

In Moskau wird häufig die Vermutung geäußert, der Grund für die harte Haltung der Europäer gegenüber dem Lukaschenko-Regime liege in dessen Streben nach Integration mit Rußland.¹⁰⁵ An diesem Mythos ist soviel richtig, daß die Europäer Belarus als eigenständiges Subjekt der internationalen Staatengemeinschaft sehen und nicht als abhängige Variable russischer Politik. Zugleich haben sie jedoch mehrfach unterstrichen, die USA eingeschlossen: Sie werden jede Entscheidung Weißrußlands akzeptieren – auch eine Vereinigung mit Rußland –, sofern sie von einer nach europäischen Standards verlaufenen Willensbekundung der Bevölkerung legitimiert ist.

Ein zweiter, in Moskau und Minsk gepflegter Mythos besagt, die Europäer betrieben gegenüber Belarus eine Politik der Isolierung, um das Land zu destabilisieren und ihm westliche Ordnungskonzepte aufzuzwingen. Das Regime ist zwar isoliert, aber die Isolierung ist *selbstverschuldet*: Auch nach den Präsidentschaftswahlen ist Lukaschenko nicht bereit, für die vollgültige Aufnahme seines Landes in die europäische Völkerfamilie einen politischen Preis zu zahlen, etwa in Form von Verankerung und Implementierung europäischer Standards in Sachen Grundwerte, Demokratie, Menschenrechte. Im übrigen ist die Isolierung/Selbstisolierung keineswegs umfassend und vollständig: Die großen EU-Länder und auch die USA sind in Minsk mit Botschaften vertreten und pflegen Kontakte zu Regierung und Opposition. Auch der Handel verläuft normal, und die westliche Seite legt solchen Unternehmen, die in Belarus tätig werden wollen, keine Hindernisse in den Weg. Daß sich westliche Unternehmen nicht stärker engagieren, liegt vor allem an Defiziten bei den *inneren* Voraussetzungen des Landes.

Anders, als es der Mythos suggeriert, ist der Westen im Gegenteil an einer *Überwindung* der Selbstisolierung Weißrußlands interessiert. Schließlich wird Belarus mit der Erweiterung der EU zum direkten Nachbarn der Union, mit allen daraus erwachsenden Chancen und Herausforderungen. So bildet das Land zwischen EU-Europa und Rußland einen integralen Bestandteil

des zusammenwachsenden Gesamteuropa, seine politische, wirtschaftliche und internationale Positionierung wird die Bildung der ins Auge gefaßten gesamteuropäischen Räume mitprägen.¹⁰⁶ Zudem ist Belarus als Transitraum für russische Energielieferungen nach Westen ebenso wie für westliche Warenexporte nach Osten ein wichtiges Verbindungsglied zwischen EU und Rußland. Und nicht zuletzt wird der neue Nachbar Belarus gebraucht, wenn es darum geht, gemeinsam die wachsenden Sicherheitsprobleme zu bekämpfen, darunter insbesondere terroristische Aktivitäten, organisiertes Verbrechen, ökologische Zerstörung, illegale Migration. Ein nach Westen selbstisoliertes Belarus würde die Eingrenzung und Beseitigung solcher Gefahren erheblich erschweren. Die EU selbst würde Schaden nehmen, wenn sie an ihren östlichen Grenzen einen Nachbarn erhielte, zu dem sie nur stark reduzierte Beziehungen unterhält. Sie ist daher an einem politisch stabilen und wirtschaftlich starken Belarus, an konfliktfreien freundschaftlichen Beziehungen interessiert. In einer Erklärung der Präsidentschaft vom 10. Oktober 2001 heißt es dazu: »Die EU wünscht, daß Belarus rechtzeitig seinen Platz in der internationalen Gemeinschaft wieder einnimmt und sich an der regionalen Stabilität beteiligt. Sie will nicht die Isolierung Weißrußlands und ist vorbereitet, darin fortzufahren, seinen Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft zu unterstützen, und zwar in Zusammenarbeit mit all jenen politischen Kräften in Belarus, die auf dieses Ziel hinarbeiten wollen.«¹⁰⁷

¹⁰⁵ So beispielsweise *Nikonov*, *Russian-Belarusian Relations* [wie Fn. 9], S. 37.

¹⁰⁶ Siehe hierzu die OSZE-Resolution im Anhang, S. 43f. Vgl. auch *Wiersma*, *Belarus – The Assessment of a Mission* [wie Fn. 75], S. 147ff.

¹⁰⁷ *Bulletin Quotidien Europe*, (12.10.2001) 8068, S. 8. Zu den Beziehungen EU-Belarus unter Einschluß der Dimension Rußland vgl. *Sahm*, *Integration, Kooperation oder Isolation?* [wie Fn. 1], S. 1391–1404, sowie *Catherine Guicherd*, *The Enlarged EU's Eastern Border. Integrating Ukraine, Belarus and Moldova in the European Project*, unveröffentlichte Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2002 (S 20/02).

Doppelte Dialogstrategie

Aus dieser Haltung heraus entschloß sich die EU, auf der Grundlage der Demokratieforderungen die Gespräche mit der belarussischen Führung auch nach den Präsidentschaftswahlen fortzusetzen. Dabei wird sie sich auch in Zukunft eng mit der OSZE und dem Europarat abstimmen. Zwar glauben manche in den europäischen Organisationen, das Lukaschenko-Regime über eine Politik der Vorleistungen zu einer reformfreudigeren Haltung veranlassen zu können, zum Beispiel durch eine Einschränkung des Mandats der OSZE-Mission oder durch die Aufnahme einer belarussischen Parlamentarierdelegation in die Parlamentarischen Versammlungen von OSZE und Europarat. Sie konnten sich jedoch mit solchen Vorschlägen nicht durchsetzen, hätte ihre Realisierung doch zur Legitimierung des repressiven Lukaschenko-Regimes beigetragen und die Glaubwürdigkeit der europäischen Institutionen in Belarus beschädigt.

Die angestrebte volle Wiederaufnahme der Zusammenarbeit mit der OSZE und die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit ihrer Minsker Mission gelten der Union als Prüfstein für »genuines Engagement der belarussischen Autoritäten für die Verbesserung ihrer Beziehungen zu internationalen Organisationen, insbesondere zur EU«. ¹⁰⁸ Das aber heißt gleichzeitig: Eine einseitige De-facto-Schließung der bisherigen Mission dürfte nicht ohne Sanktionen durch die OSZE und die anderen europäischen Institutionen bleiben. Ziel der EU ist es, in Belarus über einen evolutionären Kooperationsprozeß eine positive Dynamik in Richtung Demokratie und Beachtung der Menschenrechte zu stimulieren. Dabei sollen »konkrete positive Schritte der belarussischen Führung durch ebenso konkrete proportionale Schritte« der EU beantwortet werden. Am Ende eines solchen Prozesses »könnte die Normalisierung der Beziehungen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten zu Belarus stehen«. ¹⁰⁹ Vorstellbar wäre der Prozeß als Systemwandel, bei dem pragmatisch ausgerichtete Regimevertreter und die im Konsultativrat vereinten Oppositionskräfte eine Große Koalition der Vernunft bilden. Eine solche Koalition aus Reformkommunisten und Regimekritikern hatte sich bei-

spielsweise noch unter dem kommunistischen Regime in Polen und Ungarn gebildet, die von außen durch Parteien, Stiftungen, Gewerkschaften unterstützt wurde und Kontakte zwischen Jugendorganisationen, Kirchen und kulturellen Initiativen gepflegt hatte.

Bedauerlicherweise hat das Lukaschenko-Regime auf die positiven Signale von EU, OSZE und Europarat bislang keine befriedigenden Antworten gegeben. Damit stehen die europäischen Organisationen vor einem Dilemma. Eine harte Linie gegenüber dem Regime einschließlich einer Verschärfung der über ihre Repräsentanten verhängten Kontaktsperre würde sie wichtiger Chancen zur Einflußnahme auf die Entwicklungen berauben und die Lage der Opposition voraussichtlich weiter erschweren. Eine weiche Linie dagegen würde Lukaschenko und sein Regime legitimieren und die Opposition schwächen.

In dieser Situation verfolgen die EU und ihre Mitgliedstaaten eine doppelte Dialogstrategie. Sie besteht darin, im Rahmen der EU-Beschlüsse einerseits zielgerichtete Kontakte mit Regimevertretern zu pflegen sowie andererseits der demokratischen Opposition und der heranwachsenden Zivilgesellschaft Solidarität und breite Unterstützung zu gewähren. Diese Doppelstrategie erinnert in vielem an ähnliche Ansätze in der Ära der Ostpolitik: Damals wurde versucht – freilich nicht immer konsequent –, durch Entspannung und Wirtschaftskooperation mit den kommunistischen Machthabern einerseits und Kontakte zu den seit Helsinki 1975 aufwachsenden und legitimierten alternativen Gruppierungen andererseits einen evolutionären Systemwandel zu fördern.

Nach den Präsidentschaftswahlen in Belarus erhielt die Strategie aufgrund von zwei Erfahrungen neue Impulse. Zum einen hat sich gezeigt, daß das bisherige Vorgehen gegenüber dem Regime nicht die gewünschten Ergebnisse bringt; dessen Selbstisolierung konnte nicht aufgebrochen werden. Zum andern war gerade im Umfeld der Präsidentschaftswahlen deutlich geworden, daß zivilgesellschaftliche Kräfte entstanden waren, die verstärkt zur Demokratieförderung herangezogen werden können. Die europäischen Organisationen beließen es daher nicht bei ihrem negativen Urteil über die manipulierten Wahlen und die fortdauernden Repressionen durch das Regime. Vielmehr konstatierten sie, daß sich im Umfeld der Wahlen in Form pluralistischer politischer Artikulation und zivilgesellschaftlichen Engagements auch *positive* Tendenzen gezeigt hatten, an die angeknüpft

¹⁰⁸ Erklärung der EU-Präsidentschaft zu den Beziehungen Belarus-OSZE vom 8.5.2002, <http://ue.eu.int/pressData/en/cfsp/70454.pdf>.

¹⁰⁹ Schütte, Neue Politik gegenüber Belarus!?! [wie Fn. 69], S. 3. Ähnlich Kozak, US-Belarusian Relations: The Myths and Realities, Rede vor dem Minsk-Forum am 24.11.2001 in Minsk (Manuskript), S. 6; Kozak ist US-Botschafter in Belarus.

werden konnte.¹¹⁰ Beide Erfahrungen bildeten für die Europäer (sowie auch für die USA) den Anhaltspunkt für ihre Entschlossenheit, die schon zuvor verfolgte Politik der doppelten Dialogstrategie zu intensivieren und auf weitere Felder auszudehnen.

Die beiden Kontaktdimensionen sind keineswegs alternativ zu verstehen, wie es Fundamentalisten aus dem Lager des Regimes und Nationalisten aus dem Lager der Opposition sehen. Eine Ausgrenzung offizieller Repräsentanten würde die durch die Präsidentschaftswahlen geschaffenen Realitäten verkennen, der EU wichtige Einflußchancen nehmen und unter den Menschen das vom Regime suggerierte Gefühl verstärken: »Im Westen wartet ohnehin niemand auf uns«. Die Pflege von Beziehungen zum Regime und zu seinen Vertretern auch auf regionaler und lokaler Ebene ist nicht zuletzt deshalb nötig, um alternativen Kräften einen gewissen Schutz zu bieten und Kontakte mit ihnen unterhalten zu können. Nicht vergessen werden sollte schließlich, daß das Tacis-Programm der EU, das nach dem Verfassungsputsch von 1996 auf Förderung von Demokratie, professionelle Kompetenz und humanitäre Projekte begrenzt wurde, von der belarussischen Regierung gebilligt werden muß.

Beziehungen zur demokratischen Opposition und zur Zivilgesellschaft als den Hauptträgern eines mittelfristigen Wandels in Belarus wiederum sind als Ausweis internationaler Solidarität geeignet, in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Weißrußlands Kompetenz und Professionalität zu fördern, die Menschen zu aktivem Engagement für ein Handeln nach europäischen Werten, Normen und Standards zu motivieren und damit dem Gefühl entgegenzuwirken, in Europa isoliert und ausgegrenzt zu sein. Damit können die in Belarus noch immer verbreiteten äußeren und inneren Feindbilder abgebaut werden, die für das Regime integrationsstiftend wirken und von ihm entsprechend instrumentalisiert werden.

In der Verknüpfung von äußeren Impulsen und dem Aufbau von Kompetenz im Lande liegt für Belarus eine Chance, bereits im Zeichen von regimebedingter politischer Repression und wirtschaftlicher Regression eine professionelle nationale Elite zu formen und Grundlagen für eine Evolution in Richtung Demokratie, Wirtschaftsreformen und Geltung von Bürgerrechten zu schaffen. Für den Fall eines inneren Wandels könnte Belarus auf diesen Grund-

lagen mit dem Ziel aufbauen, als aktiver Partner in die gesamteuropäischen Integrationsprozesse einbezogen zu werden und den unterzeichneten, von der EU vorerst jedoch eingefrorenen Vertrag über Partnerschaft und Kooperation voll zu nutzen. Letztlich würde von solchen Entwicklungen auch Rußland profitieren: Als Land mit moderner Industrie und effizientem Dienstleistungswesen würde sich Belarus von einer subventionsbedürftigen Bürde Rußlands zu einem leistungsfähigen Partner wandeln. Wie Rußland hätte Belarus die Perspektive, zu einem integralen Bestandteil des europäischen Wirtschaftsraums zu werden, könnte es seiner natürlichen Rolle als Bindeglied zwischen Rußland und der EU gerecht werden.

Wie also könnten Elemente einer doppelten Dialogstrategie gegenüber Belarus aussehen, die evolutionär angelegt sind und über den Tag hinausweisen?

Die offizielle Ebene

Überlegungen zur zukünftigen internationalen Positionierung Weißrußlands gehen oft von zwei gegensätzlichen Annahmen aus. Die eine besagt, Belarus gehöre zur russischen Einflußsphäre und müsse vom Westen entsprechend behandelt werden. Die andere lautet, als ostmitteleuropäisches Land gehöre Belarus im Grunde zum Westen und müsse daher eine EU-Beitrittsperspektive erhalten. Beide Annahmen unterstellen eine »Integrationskonkurrenz« (Astrid Sahn), die in einem Nullsummenspiel zwischen Rußland und der EU schließlich auf die Absorption Weißrußlands durch einen der beiden Kontrahenten hinausläuft.

Solche Extremszenarien sind jedoch nicht sehr wahrscheinlich – nicht zuletzt deshalb, weil sich die Partnerschaft zwischen EU und Rußland dynamisch entwickelt und nicht dem Muster traditioneller Nullsummenspiele folgt. Gleichwohl steht die EU vor der schwierigen Aufgabe, auf der Grundlage der Unabhängigkeit für Belarus eine Politik zu konzipieren, die das Land enger an die Union anbindet und zugleich das Interesse Moskaus an einem Nahverhältnis zu Minsk respektiert. Anders ausgedrückt: Belarus sollte in seinen Außenbeziehungen eine ausgewogene Balance halten und als unabhängiger Staat eine Brücken- und Scharnierfunktion zwischen seinen östlichen und westlichen Nachbarn übernehmen. Dies würde zum einen dem inneren Frieden dienen, da Eliten und Bevölkerung in ihrer Präferenz für die russische oder europäische Richtung divergieren und der unterlegene Teil die Entscheidung für die andere

¹¹⁰ OSZE-Bericht, 2001 Presidential Elections [wie Fn. 53], sowie Schütte, Neue Politik gegenüber Belarus?!? [wie Fn. 69], S. 3.

Alternative nicht ohne Widerspruch hinnehmen würde. Zum andern ist das Land ökonomisch vital auf *beide* Nachbarn angewiesen, auf die EU und auf Rußland. Die EU ist der leistungsfähigste potentielle Partner im Hinblick auf expandierende Handelsbeziehungen, massive Direktinvestitionen und rasche Bereitstellung moderner Technologie für das auf ökonomischer Talfahrt befindliche Belarus. Rußland ist unentbehrlicher Partner, wenn es darum geht, belarussische Produkte zuverlässig gegen die notwendigen Energielieferungen auszutauschen.

Vor diesem Hintergrund sollte die EU ihre Forderung nach demokratischem Wandel mit konkreten Angeboten verbinden, die dem Land Perspektiven bieten. Dabei sollten auch die an Belarus grenzenden Beitrittskandidaten eng einbezogen werden. Polen und Litauen beispielsweise verfügen über eine Vielzahl von Verbindungen nach Belarus, insbesondere zu politischen Organisationen, Geschäftskreisen, lokalen Vertretern und NGOs, die die EU fördern und nutzen sollte. Im Rahmen der Realisierung der geschilderten Zug-um-Zug-Strategie könnten zu den Angeboten gehören:

Institutionelle Anbindung. Ganz wichtig wäre die Ratifizierung des Partnerschafts- und Kooperationsvertrags mit vorgeschaltetem Interimsabkommen. Im Hinblick darauf könnte eine Gemeinsame Strategie samt Aktionsprogramm entwickelt werden, analog dem Vorgehen der Union im Falle Rußlands und der Ukraine. Verbunden werden könnte dies mit dem Angebot, Belarus bei der Harmonisierung von Gesetzgebung und Wirtschaftsordnung zu beraten – und ihm auf diese Weise zu helfen, im Interesse seiner Exporte die einschlägigen EU-Standards und -Normen zu erfüllen und sich an die WTO-Bedingungen und an den anvisierten Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum anzupassen. All dies ist notwendig, will Belarus wirtschaftlich nicht nur einer zunehmenden Selbstisolierung nach Westen, sondern auch *nach Osten* entgehen. In einem weiteren Schritt könnte Belarus der Abschluß eines Assoziierungsabkommens ohne Beitrittsperspektive angeboten werden. Seinen Kern bildet der strukturierte politische Dialog und die asymmetrische Handelsliberalisierung: langsamer bei Belarus, schneller bei der EU.

Regionale »Östliche Dimension«. Anregungen zur Entwicklung einer ambitionierten, auf Belarus, die Ukraine und Moldowa bezogenen »Östlichen Dimension« analog zum EU-Projekt »Nördliche Dimension«

sollten eher mit Zurückhaltung aufgenommen werden: Zu groß sind die Unterschiede zwischen diesen Ländern, zu ausgeprägt die Befürchtungen der Ukraine, über Belarus verstärkt in den russischen Einflußbereich zu geraten. Sinnvoll wäre die Realisierung eines EU-Projekts »Östliche Dimension« lediglich auf bestimmten Feldern konkreter Zusammenarbeit: Unterstützung bei der Entwicklung der regionalen Infrastruktur, Modernisierung von Grenzübergängen, Förderung grenzüberschreitender und regionaler Wirtschaftskooperation, verstärkte Zusammenarbeit bei der Bekämpfung grenzübergreifender Umwelterstörung. Solche Vorhaben, die auf Kooperation untereinander und mit der EU zielen, würden für die Union »die eigene Sicherheit verbessern sowie den sozialen und wirtschaftlichen Druck in den östlichen Regionen ihrer neuen Mitglieder Polen, Litauen und Lettland abmildern«. ¹¹¹ Auch deshalb sollten die Beitrittskandidaten und direkten Nachbarn Polen, Ungarn, Litauen und Lettland in entsprechende Projekte einbezogen werden und wichtige Aufgaben übernehmen.

Einladung an Regimevertreter. Wie gezeigt wurde, ist die Regime-Nomenklatur in sich keineswegs homogen. Daher sollten politische Organisationen, Wirtschaftskreise und wissenschaftliche Institutionen aus dem EU-Raum verstärkt politische Repräsentanten aus Belarus in den Westen einladen, soweit diese dazu bereit sind und nicht solchen Institutionen angehören, die für Repressionsakte verantwortlich zeichnen. (Ein Beispiel bildet der von deutschen Geschäftskreisen organisierte Besuch einer belarussischen Delegation unter Leitung von Ministerpräsident Nowitzkij im April 2002 in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. ¹¹²) Die Schaffung solcher Kommunikationskanäle ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil sie bei einem Systemwandel rasch für umfassende Zusammenarbeit genutzt werden können.

Wirtschaftsbeziehungen. Falls die von Rußland angestoßenen Wirtschaftsreformen in Belarus greifen und eine liberalisierte Wirtschaftsordnung den Staatsinterventionismus des Lukaschenko-Regimes ablöst, könnten sich die EU und ihre Mitgliedstaaten auf folgenden Feldern engagieren: Anerkennung Weiß-

¹¹¹ Guicherd, The Enlarged EU's Eastern Border [wie Fn. 107], S. 82. Vgl. auch Sahm, Integration, Kooperation oder Isolation? [wie Fn. 1], S. 1403ff.

¹¹² Pressemitteilung der Berliner Botschaft Belarus, (15.4.2002) 20.

rußlands als Marktwirtschaft, Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen, Unterstützung beim Aufbau einer modernen Finanz- und Versicherungsinfrastruktur, Beratung bei der Bildung einer Investitionsagentur, staatliche Ausfuhrgarantien für eine Erhöhung der EU-Quoten beim Import aus Belarus (z.B. Textil) und umgekehrt Ausfuhrgarantien für Exporte nach Belarus. Bei einer Reihe von Vorhaben könnten die Internationalen Finanzinstitutionen herangezogen werden, die ihr Belarus-Engagement mit Ausnahme weniger kleinerer Projekte seit längerem eingestellt haben. Im Falle eines Systemwandels sollten private Kapitalgeber aus EU-Ländern ermuntert werden, sich auch in Belarus verstärkt zu engagieren, wie sie dies in den umliegenden Ländern Ostmitteleuropas getan hatten. Ohne Modernisierungsinvestitionen auf Mikroebene wäre die belarussische Wirtschaft bei einer Marktöffnung gegenüber westlichen – und auch russischen – Unternehmen nur begrenzt wettbewerbsfähig, viele Betriebe Weißrußlands würden schließen müssen.

Erleichterungen beim Visa- und Grenzregime.

Verständlicherweise sind viele Bürger Weißrußlands in großer Sorge über die Folgen des Schengener Visa- und Grenzregimes, das Polen, Litauen und Lettland bald nach ihrem EU-Beitritt übernehmen müssen. Hier sollte ein Modus gefunden werden, der eine Balance gewährleistet zwischen dem Interesse an einer strikten Sicherung der EU-Außengrenzen einerseits und dem Bedürfnis nach erleichtertem Grenzübertritt andererseits. Eine differenzierte Regelung könnte für Fernreisende in die EU Visa vorsehen, die mehrfach oder für ein Jahr gelten und – auf reziproker Basis – verbilligt ausgegeben werden. Im grenznahen Verkehr, der für den Kleinhandel und für subregionale Kooperation gerade in strukturschwachen Grenzgebieten von vitaler Bedeutung ist, könnten spezifische Erleichterungen gewährt werden, wobei an gesonderte Grenzübergänge und/oder an fälschungssichere Plastik-Identitätskarten zu denken wäre.

Die zivilgesellschaftliche Ebene

Dialog und Förderung der zivilgesellschaftlichen Gruppen lassen sich nicht eindeutig von der Strategie auf offizieller Ebene trennen. Im folgenden seien stichwortartig einige Felder benannt, auf denen die EU in Zusammenarbeit mit OSZE und Europarat im Zeichen der doppelten Dialogstrategie politische, wirtschaft-

liche, soziale und kulturelle Aktivitäten von Alternativstrukturen verstärkt unterstützen könnten.¹¹³

Tacis-Programm. Über den bisherigen Schwerpunkt Demokratieförderung hinaus sollte Tacis auf den Bereich kleiner und mittlerer Unternehmen ausgedehnt werden, gegebenenfalls auch technische Hilfe bei der Privatisierung und der Anpassung an die Bedingungen des Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraums leisten. Die vorgesehenen 10 Millionen Euro für den Zeitraum 2000 bis 2003 werden dafür bei weitem nicht ausreichen. Als Orientierungsmarke könnte Moldowa dienen, das bei halb so großer Bevölkerungszahl aus dem Tacis-Budget 50 Millionen Euro erhält.

Förderprogramm der Bundesregierung. Wünschbar wäre eine Verstärkung des Förderprogramms der Bundesregierung für Belarus, das einen gewissen Ausgleich für das auslaufende Transformprogramm bildet. 2003 wird das Förderprogramm, das mit insgesamt 2,5 Millionen Euro ausgestattet ist, Projekte auf folgenden Feldern finanzieren: Bildung und Gesellschaft (20 Projekte), Soziales und Gesundheit (17), kleine und mittlere Unternehmen (5), Umwelt und Energie (4).¹¹⁴ Natürlich kann und will das Programm nicht die gesamte Palette von Initiativen und gemeinsamen Projekten finanzieren, die nicht zuletzt im Rahmen der 19 deutsch-belarussischen Städtepartnerschaften abgewickelt werden.¹¹⁵ Es kann aber dazu beitragen, durch Förderung nachhaltiger Projekte mit Vorbildcharakter unter den jüngeren Generationen das Engagement für europäische Werte und Normen zu stärken. Gerade jüngeren Menschen bietet es die Gelegenheit, ihre Talente im *eigenen* Land zu erproben statt im westlichen Ausland. So gesehen ist das Förderprogramm tatsächlich eine Investition in die Zukunft

¹¹³ Zu Ansätzen und Perspektiven zivilgesellschaftlicher Aktivitäten vgl. *Wieck, Demokratieförderung in Belarus'* [wie Fn. 75], S. 878ff.

¹¹⁴ Die akzeptierten Projekte im einzelnen bei Björn *Kunter*, Förderprogramm Belarus, in: *Belarus-News*, (Sommer 2002) 18, S. 22f. Zu Inhalt und Intention des Förderprogramms vgl. *Belarus-News*, Sonderausgabe, März 2001.

¹¹⁵ Was Solidarität im kleinen bewirken kann, zeigt das Beispiel der Städtepartnerschaft Nienburg–Witebsk: Nach einem Protestschreiben des Nienburger Bürgermeisters Brieber an seinen Witebsker Amtskollegen Pelogejko wurde dem aus politischen Gründen angeklagten Christopher Gelapow von der Stiftung Sapega ein glimpflicher Ausgang seines Verfahrens zugesagt (*Die Harke* [Nienburg], 14.5.2002; vgl. auch: *Nienburg bewahrt Opposition vor Gefängnis*, ebd., 5.9.2002).

und sollte fester Bestandteil des Bundeshaushalts werden.

Unabhängige Netzwerke und Medien. In Kooperation mit örtlichen NGOs hat die Minsker OSZE-Mission ganz wesentlich dazu beigetragen, daß bei den vergangenen Wahlen auf ein landesweites Netzwerk Tausender unabhängiger Wahlbeobachter zurückgegriffen werden konnte. Struktur und Handlungsfähigkeit der vernetzten Gruppen sollten für die kommenden Wahlen aktiviert und weiterentwickelt werden, zumal damit demokratisches Bewußtsein und Engagement unter der Bevölkerung bereits unter dem autoritären Regime gefördert werden. In diesem Zusammenhang sollten zugleich staatsunabhängige Medien in Belarus unterstützt werden, sei es durch Professionalisierung von Journalisten auf nationaler und regionaler Ebene, sei es durch Hilfe bei der Erstellung politisch neutraler Informationsmaterialien (Funktionsweise von Demokratie, Selbstverwaltung, Wahlen etc.). Zwar steht die Mehrheit der Bevölkerung inzwischen nicht länger hinter dem Lukaschenko-Regime. Aber noch hat sie ihre Sympathien nicht auf die demokratische Opposition übertragen, zumal diese kaum über alternative Informationskanäle verfügt.

Parteienkontakte. Intensiviert werden sollten internationale Aktivitäten zur politischen Opposition. Das gilt insbesondere für die Beziehungen der politischen Parteien im EU-Raum zu ihren jeweiligen Schwesterparteien in Belarus. Als Beispiel können die engen Verbindungen der schwedischen und deutschen Sozialdemokraten zur Belarussischen Sozialdemokratischen Partei (Narodnaja Gramada) dienen. Im Mai 2002 begrüßte die Sozialistische Internationale (SI) den Gramada-Vorsitzenden Statkewitsch auf ihrem Kongreß in Casablanca, nahm die Partei mit Beobachterstatus in ihre Reihen auf und verabschiedete eine Resolution zur Unterstützung »aller Reformkräfte in Belarus«. ¹¹⁶ Bereits im April hatte der damalige tschechische Ministerpräsident Zeman – begleitet von SI-Generalsekretär Ayala – in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der SI-Kommission für Frieden, Demokratie und Menschenrechte in Minsk Gespräche mit Statkewitsch und anderen Spitzenpolitikern der Opposition geführt. ¹¹⁷ Solche Solidaritätsbesuche sind

¹¹⁶ BelaPan, 3.7.2002.

¹¹⁷ BelaPan, 18.4. und 19.4.2002. Vgl. auch Astrid Sahn, Tschechischer Premier in Belarus, in: Belarus-News, (Sommer 2002) 18, S. 6, sowie Elena Danejko, Političeskij muzej [Das politische Museum], in: Izvestija 20.4.2002. Den Ausdruck

geeignet, den belarussischen Partner mit Programmatik und Organisationen europäischer Partnerparteien vertraut zu machen und umgekehrt in Belarus Organisationen zu identifizieren, die Regierungsverantwortung übernehmen könnten. In diesem Sinne sollte das Netzwerk europäischer Parteien verschiedener politischer Richtungen auch über die engen Parteigrenzen hinweg enger geknüpft und darauf hingewirkt werden, daß sich in Belarus auch in Zukunft breite Bündnisse der Opposition bilden (z.B. bei den Kommunalwahlen im Frühjahr 2003 sowie mit Blick auf die Parlamentswahlen 2004 und die Präsidentschaftswahlen 2006).

Solidarität mit den Gewerkschaften. Oben wurde bereits auf die Sequenz von finanzieller Austrocknung, Zersetzung, Zerschlagung und anschließender Übernahme der staatsunabhängigen Gewerkschaften, des mit vier Millionen Organisierten mitgliedstärksten Verbandes Weißrußlands, durch die Staatsmacht verwiesen. Die feindliche Übernahme der Gewerkschaften war die Antwort Lukaschenkos auf die Präsidentschaftskandidatur ihres Vorsitzenden Gontscharik. Es galt, potentielle Bildung von Gegenmacht auszuschalten und die Gewerkschaften unter Staatsregie zu stellen. Die internationalen Gewerkschaftsverbände und seine westlichen Mitgliedsorganisationen sollten Solidarität mit den unterdrückten belarussischen Gewerkschaften üben. Verstärkte Förderung sollte jenen Gewerkschaftsgruppen zuteil werden, die sich der Regimekontrolle bislang entziehen konnten. Dabei sollte auch der russische Dachverband der Gewerkschaften einbezogen werden, der dem Europäischen Gewerkschaftsbund als Mitglied angehört.

Gemischte Gruppen. Ein spezifisches, in die Zukunft weisendes Element doppelter Dialogstrategie bilden die von offiziellen Stellen oder Akteuren der Zivilgesellschaft aus EU-Ländern organisierten und moderierten gemischten Seminare, Konferenzen und Besuchsreisen, bei denen belarussische Vertreter der Staatsmacht mit Vertretern der demokratischen Opposition zusammentreffen. Beispiele sind die jährlichen,

»Politisches Museum« hatte Zeman zur Charakterisierung des Lukaschenko-Regimes benutzt. Lukaschenko selbst lud den Gast bei dieser Gelegenheit mehrfach zu einem Vier-Augen-Gespräch ein, vor allem in der Absicht, durch ein Treffen mit dem Ministerpräsidenten de facto die EU-Sperre für Kontakte auf höchster Regierungsebene zu unterlaufen. Dazu kam es jedoch nicht, da Zeman auf Begleitung durch Statkewitsch bestand.

Belarus-bezogenen Minsk-Foren mit umfassender Thematik sowie in Deutschland Fachseminare für Journalisten, Konferenzen zu den Entwicklungen in Belarus sowie eine Informationsreise zur Beobachtung der Bundestagswahlen vom September 2002, in deren Rahmen Gespräche mit deutschen Experten sowie Diskussionen über einen Vergleich der Wahlsysteme in Ost- und Westeuropa stattfanden. Solche gemischten Treffen sollten, von den nationalen Regierungen und der EU gefördert, auch in anderen europäischen Ländern veranstaltet werden, insbesondere in Polen, Litauen und Lettland als den direkten Nachbarn. Sie bilden eine der wenigen Möglichkeiten für einen zivilisierten Dialog zwischen Repräsentanten der verfeindeten Lager in Belarus, und dies – was besonders wichtig ist – auch auf der Ebene lokaler und regionaler Vertreter.

EU-Rußland-Belarus

Bereits zuvor wurde betont, daß die EU Belarus nicht als Teil der russischen Einflusssphäre betrachtet, sondern – in Einklang übrigens mit dem Vertrag zur Bildung des Unionsstaats – als souveränen, unabhängigen Staat. Gleichwohl bildet Rußland als wichtigster Einflußfaktor im Hinblick auf die Entwicklungen in Belarus einen geeigneten Ansprechpartner für die EU, wenn es darum geht, einen Wandel in diesem Land einzuleiten. Auf wirtschaftlichem Gebiet ist das gemeinsame Interesse evident: Im Zuge der Schaffung eines »Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraums« fordern sowohl Rußland als auch die EU Belarus auf, seine Wirtschaftsordnung zu liberalisieren und für investitionsfreundliche Rahmenbedingungen zu sorgen. Politisch ist ein gemeinsames Interesse nicht so eindeutig erkennbar, wie die schließlich doch noch erfolgte Unterstützung Moskaus für den Wahlkämpfer Lukaschenko demonstriert. Offenbar wächst jedoch auch in Moskau die Einsicht: Die russische Unterstützung für das autoritär-repressive Lukaschenko-Regime trägt nicht zur Bildung jenes Vertrauensklimas bei, ohne das – so Putin vor dem Bundestag in Berlin – ein einheitliches Großeuropa nicht möglich ist.

Die EU-Spitze hatte auf den Gipfeltreffen mit Rußland im Rahmen des Partnerschaftsabkommens den Problemkomplex Belarus wiederholt zur Sprache gebracht und Moskau ersucht, mäßigend und demokratiefördernd auf das Lukaschenko-Regime einzuwirken. Das gleiche gilt für das Europäische Parlament: In seinem Appell vom Juli 2001 forderte es Präsident Putin auf, »im Rahmen der politischen Union zwischen Rußland und Belarus ein demokratisches Mehrparteiensystem und eine pluralistische Entwicklung in Belarus zu fördern«. ¹¹⁸ Auch wenn die entsprechenden Einflußmöglichkeiten Brüssels begrenzt sind, wachsen sie doch in dem Maße, wie die EU als politischer Gestaltungs- und wirtschaftlicher Modernisierungspartner für Rußland an Bedeutung gewinnt. In diesem Kontext könnte bei zukünftigen Treffen gegenüber Moskau entlang folgender Linien argumentiert werden: ¹¹⁹

¹¹⁸ Abgedruckt in: euro-east (Brüssel), (Juli 2002) 101, S. 25ff.

¹¹⁹ Vgl. dazu Uta Zapf, Belarus und Europa vor neuen Schritten?, in: Belarus-News, (Winter 2001) 16, S. 2.

- ▶ Die EU strebt keine Herauslösung Weißrußlands aus dem Verbund mit Rußland und als Alternative eine Integration in die EU an. Sie wird die Kontroverse Moskau-Minsk nicht als Nullsummenspiel zwischen EU und Rußland betrachten und zur Steigerung des eigenen Einflusses zu Lasten Moskaus nutzen. Lukaschenkos Angebote zur Öffnung nach Westen – beispielsweise in Form einer Einladung an den Papst zu einem Belarus-Besuch (Ende August 2002) – sind zunächst nicht mehr als taktische Manöver und insofern nicht ernst zu nehmen. Der EU geht es primär darum, den europäischen Grundwerten und Prinzipien, wie sie auch in Rußland gelten, zum Durchbruch zu verhelfen. Die Union begrüßt Programm und Politik der demokratischen Opposition Weißrußlands, die darauf angelegt sind, enge politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Beziehungen zu Rußland zu pflegen und das Land als unabhängigen Staat gemeinsam mit Rußland der EU anzunähern.
- ▶ Der enge Schulterschuß Moskaus mit dem exzentrischen, von sowjetischen Denk- und Handlungsweisen geprägten Autokraten Lukaschenko ist für Putins Reputation als russischer Modernisierer nicht förderlich. Gerade das Nahverhältnis im Unionsstaat Rußland-Belarus legt Moskau eine gewisse Verantwortung auf, entsprechend den Normen von OSZE, EU und Europarat Demokratie und Pluralismus in Belarus zu fördern. Die innere Verfassung Weißrußlands und der Charakter seiner Außenbeziehungen bilden ein Hindernis für die Prozesse europäischen Zusammenwachsens im allgemeinen und eine Belastung für die Partnerschaft EU-Rußland im besonderen.
- ▶ Der Partnerschaftsvertrag Rußland-EU könnte beschädigt, der WTO-Beitritt Rußlands erschwert und die Konstituierung des »Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraums« in Frage gestellt werden, wenn die Wirtschaftsintegration Rußland-Belarus mit einem de facto auch weiterhin reformresistenten Partner in Minsk vollzogen würde. Das Eigeninteresse sollte es Rußland daher gebieten, entsprechenden Reformdruck auf Belarus auszuüben. Die Inkompatibilität der liberalisierten Wirtschaftsordnung Rußlands mit Lukaschenkos Modell der

staatlich dominierten Wirtschaft könnte in Zukunft zu einem Problem für die Partnerschaft zwischen EU und Rußland werden. Damit dieses Problem gar nicht erst aufkommt, sollte die Zusammenarbeit EU-Rußland auch dazu genutzt werden, um Wirtschaftsreformen in Belarus zu beschleunigen – »als eigenständiges Ziel, aber auch als Stimulus für politische Reformen«.¹²⁰

Demokratie hat nicht nur politische, sondern auch ökonomische Aspekte: Sie gewährleistet Transparenz, Berechenbarkeit und Effizienz wirtschaftlichen Handelns. Eine so verstandene Modernisierung liegt gerade dann im Interesse Rußlands, wenn es die Wirtschaftsintegration mit Belarus vertiefen will.

120 *Guicherd*, *The Enlarged EU's Eastern Border* [wie Fn. 107], S. 86.

Fazit

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt: In ihrem Verhältnis zu Lukaschenko steckt die Putin-Führung in einem Dilemma. Da man in Moskau noch immer dazu neigt, in Alternativen zu denken und die Möglichkeit guter Beziehungen Weißrußlands in *beide* Richtungen – nach Rußland und EU-Europa – auszuschließen, gilt Lukaschenko dort auf der einen Seite als Garant für einen engen Schulterschuß mit Belarus und gegen ein unter den Moskauer Eliten befürchtetes Abdriften des Landes in Richtung EU-Europa. Andererseits scheut man im Kreml die politischen und materiellen Kosten, die das reformresistente Regime mit seinem unberechenbaren Präsidenten Rußland verursacht. Auch paßt die prinzipiell antiwestliche Haltung Lukaschenkos nicht zur Politik Moskaus, eine strategische Partnerschaft mit der EU und den USA einzugehen und dieser in den internationalen Beziehungen tendenziell Vorrang vor allen anderen Richtungen einzuräumen. Die hartnäckige Thematisierung des Problems »Belarus« durch die EU sowie deren auf Spitzenebene nachdrücklich vorgetragene Aufforderung an Moskau, im Sinne der Gewährleistung freier und fairer Wahlen mäßigend auf Lukaschenko einzuwirken – all dies macht den Minsker Partner für Moskau zu einem unbequemen Partner.

Angesichts der widersprüchlichen Interessen der Unionspartner Rußland und Belarus zeichnet sich zudem eines deutlich ab: Die Konstituierung eines Unionsstaats mit umfangreichen supranationalen Kompetenzen hat keine Zukunft. Der Vertrag, »ein veralteter Kompromiß aus der Jelzin-Epoche, kann dabei langsam eines natürlichen Todes sterben, so wie es mit Jelzins Ukas über den GUS-Kurs Rußlands vom September 1995 geschah«. ¹²¹ Auch eine Absorption Weißrußlands durch Rußland ist nicht sehr wahrscheinlich, da sie auf nahezu einhelligen Widerstand von Regime und Opposition stößt. Voraussichtlich werden beide Seiten »formal die Harmonisierungsverhandlungen in wirtschaftlichen und administrativen Fragen weiter führen, um Tuchfühlung zu

halten, Reaktionen abzuklopfen und um für eine alternative politische Situation vorbereitet zu sein«. ¹²²

Eine aus freien und fairen Wahlen hervorgegangene demokratische Regierungsmacht in Belarus sollte zu beiden Seiten – zu Rußland *und* zur EU – enge Beziehungen unterhalten. In dem Maße, wie Gesamteuropa politisch, wirtschaftlich und militärisch zusammenwächst, wird die sensitive Frage eines Entweder-Oder in den Hintergrund treten. Belarus hat das Potential, auf eigenen Füßen zu stehen – schließlich war das Land nach den baltischen Staaten die am meisten entwickelte Republik der Sowjetunion. Dieses Potential sollte mit Unterstützung Rußlands und der EU entwickelt werden, nachdem es durch Lukaschenkos Rückgriff auf sowjetische Modelle und Methoden lange fehlgeleitet wurde.

¹²¹ Mošes, *Rossija–Belorussija* [wie Fn. 9], S. 52. Jelzins Ukas von 1995 wies im Hinblick auf die Gestaltung der Beziehungen Rußlands zur GUS stark imperiale Züge auf.

¹²² Hans-Georg Wieck an den Verfasser, 27.8.2002.

Anhang

Berlin Declaration of the OSCE Parliamentary Assembly and Resolutions Adopted During the Eleventh Annual Session*

Berlin, 10 July 2002

Resolution on Belarus

1. *Expressing concern* about the development of democracy, respect for human rights and the rule of law in Belarus;
2. *Is aware* of the considerable efforts of the Assembly's Working Group on Belarus since 1998 to assist in the development of democracy in Belarus and the extraordinary high-level attention paid to developments in the Republic of Belarus;
3. *Noting* severe restrictions imposed by the regime on the freedoms of speech, the press, peaceful assembly and association;
4. *Concerned* about the status of civil liberties, ongoing harassment of independent media, mistreatment of members of the opposition and detainees, and religious minorities;
5. *Recalling* that the OSCE concluded that the October 2000 parliamentary elections and September 2001 presidential elections failed to meet OSCE commitments for democratic elections;
6. *Dismayed* that the Government of Belarus ignored the recommendations of the OSCE on what conditions would need to be established in order to provide for free and fair elections, *inter alia*, transparency in the election process, including OSCE/ODIHR recommended changes in the elections law, an end to human rights abuses and the climate of fear, a functioning independent media and the strengthening of the functions of the parliament;
7. *Disturbed* about allegations that senior Belarusian officials apparently colluded in the murders of prominent opposition figures;
8. *Troubled* by allegations that Belarus has supplied lethal military equipment to terrorists and countries that harbour terrorists;
9. *Convinced* that the OSCE participating States have an interest in an independent and sovereign Belarus and its integration into a democratic Europe;
10. *Emphasizing* the vital role that the OSCE Advisory and Monitoring Group (AMG) has played in encouraging democratic development, respect for human rights and the rule of law Belarus;

The OSCE Parliamentary Assembly

11. *Calls upon* the Government of Belarus to live up to its OSCE obligations and commitments;
12. *Urges* the Belarusian authorities to cease harassment of independent media, NGOs and human rights activists, to end politically-motivated arrests and detentions, and mount a full and transparent investigation into the death or disappearance of opposition leaders;
13. *Further urges* the Government of Belarus to end its self-imposed isolation through the holding of free and fair parliamentary and presidential elections in a manner consistent with longstanding OSCE commitments;
14. *Strongly urges* the Government of Belarus to cooperate with the OSCE and its institutions, including the AMG, in facilitating compliance with OSCE commitments;
15. *Calls upon* the Belarusian authorities to issue visas without delay to AMG diplomats appointed by the OSCE.

* Quelle: http://www.osce.org/pa/annual_session/berlin/berlin_declaration_english.pdf, S. 15-16.

Abkürzungen

BBG	Berater- und Beobachtergruppe (der OSZE)
BIOst	Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EU	Europäische Union
FSB	Federal'naja služba bezopasnosti (Föderaler Sicherheitsdienst)
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
ILOM	International Limited Election Observation Mission
IWF	Internationaler Währungsfonds
KGB	Komitet gosudarstvennoj bezopasnosti (Komitee für Staatssicherheit)
KP	Kommunistische Partei
KPdSU	Kommunistische Partei der Sowjetunion
LDPR	Liberal'no-demokratičeskaja partija Rossii (Liberal-demokratische Partei Rußlands)
MAZ	Minskij Avtomobil'nyj Zavod (Minsker Automobilwerk)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-governmental organization
NTV	Nezavisimoe televidenie (Unabhängiges Fernsehen)
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE)
ORT	Obščestvennoe rossijskoe televidenie (Öffentliches russisches Fernsehen)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
RTR	Radio i televidenie Rossii (Rundfunk und Fernsehen Rußlands)
SI	Sozialistische Internationale
Tacis	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
WTO	World Trade Organization