

Schlechte Stimmung zwischen Moskau und Minsk

WAS NUN FÜR DEN WESTEN ANGEZEIGT IST

Nachdem Minsk im Rahmen seiner seit Monaten anhaltenden Westöffnung eine kleine Visaliberalisierung für Ausländer einführt, steigen die politischen Spannungen zwischen Russland und Belarus. Selten waren die Beziehungen zwischen beiden Staaten so belastet wie aktuell. Woher kommt dies und welche Szenarien bestehen für den Westen?

Anfang Februar gab die Russische Föderation überraschend bekannt, an der Grenze zur Republik Belarus Kontrollen einzurichten. Diese Entwicklung ist bemerkenswert, wurden doch zwischen den beiden Ländern seit 1995/1996 keine Grenzkontrollen mehr durchgeführt und besteht doch zwischen ihnen seit dem Jahr 2000 eine Zollunion. Die unilaterale Maßnahme Moskaus wurde in einem Umfeld vollzogen, in dem Minsk seit Monaten seine Beziehungen zum Westen zu verbessern sucht. Die Freilassung aller politischen Gefangenen 2015 und die Umstände der Präsidentenwahl 2015 sowie vor allem der Parlamentswahl 2016, durch die erstmals wieder zwei unabhängige Abgeordnete in das Unterhaus einzogen, all diese Schritte kristallisieren sich immer deutlicher als Elemente einer Strategie heraus. In Minsk spricht man dabei von einer beabsichtigten unumkehrbaren Stärkung des westlichen Vektors der Außen- und Wirtschaftspolitik.

Diese Stärkung erfolgt vor dem Hintergrund klarer wirtschaftlicher Herausforderungen in Belarus: Das Bruttoinlandsprodukt befindet sich nach einem kräftigen Rückgang seit 2014/2015 gegenwärtig wieder etwa auf dem Niveau der Werte um die Finanzkrise 2008, während die meisten anderen euro-

päischen Länder diese Werte wieder stabilisiert haben. 2,7 Prozent betrug der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts nach Zahlen der Weltbank allein 2016. Für 2017 wird ein weiterer Rückgang um 0,9 Prozent erwartet. Das Realeinkommen der belarussischen Bevölkerung sank 2016 um vier Prozent. Die inländischen Sachinvestitionen schrumpfen seit drei Jahren und beliefen sich 2016 nur auf 19,2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes, was deutlich unter den geplanten 25 Prozent liegt, die durch das staatliche Entwicklungsprogramm als minimaler Schwellenwert anvisiert sind. Auch der Außenhandelsaldo ist 2016 mit -49,8 Millionen US-Dollar negativ ausgefallen. Mit aller Macht versucht Präsident Alexander Lukaschenko, das monatliche Durchschnittseinkommen im aktuellen Jahr wenigstens wieder auf 500 US-Dollar zu heben. Ursächlich für den dramatischen Währungsverfall und Wirtschaftsabschwung der letzten Jahre war in wesentlichen Teilen der bislang überragend umfängliche Handel mit Russland. Die gegenwärtige russische Wirtschaftskrise schlägt sich hierüber verzögert aber mit deutlichen Auswirkungen direkt in Belarus nieder und muss in Minsk nach aller Logik der Wirtschaftspolitik zum Ziele der Diversifizierung des Handels führen. Diese Diversifizierung der über Jahre so eng mit Moskau kooperierenden Republik Belarus wird jedoch vom politischen Minsk nur deshalb umgesetzt, da sich hier gleichzeitig ein neues Element im politischen Denken festsetzt: ein deutlicher Vertrauensverlust zum Kreml.

BELARUS

DR. WOLFGANG SENDER

Februar 2017

www.kas.de/belaruswww.facebook.com/kasbelarus

Twitter: @KAS_Belarus

Wirtschaftlicher Vertrauensverlust

Schwindendes Vertrauen hat Minsk gegenüber Moskau zunächst einerseits im Bereich der Wirtschaft. Nach langen Zeiten verlässlicher, wenn auch nicht immer spannungsfreier Kooperation reduzierte Moskau 2016 – im Zeichen der eigenen, aber eben auch der belarussischen Wirtschaftskrise – unilateral die vertraglich vereinbarten Erdöllieferungen nach Belarus um 27 Prozent. Für den belarussischen Staat sind gerade die Verkäufe der Ölverarbeitungsprodukte in den Westen überlebenswichtig, da sie zu den wichtigsten Devisenbringern zählen. Zusätzlich verzögerte Moskau die Verhandlungen über den von Minsk zu zahlenden Gaspreis und schürte so die Unsicherheit in der belarussischen Planung. Immer wieder führten russische Behörden zudem in den letzten Jahren nichttarifäre Handelsbeschränkungen für einzelne belarussische Wettbewerber ein, die nahezu Branchencharakter aufwiesen. Angebliche Verstöße gegen Hygiene- und sonstige technische Vorschriften schlossen belarussische Unternehmen wiederholt vom für Minsk lebensnotwendigen russischen und eurasischen Markt aus, der ja eigentlich mit wirtschaftlicher Freizügigkeit konzipiert ist. Auch die Entscheidung Russlands – im September 2016 im Alleingang getroffen und umgesetzt – über die Schließung des einzigen internationalen Grenzübergangs nach Russland an der Grenze zu Belarus in Krasnaja Gorka in der Nähe vom russischen Smolensk, über den zuvor über 20 Jahre lang Ausländer problemlos und offiziell von Belarus nach Russland einreisen durften, bestätigt diesen Trend: De facto reduziert Moskau seine bisherigen Vergünstigungen für Minsk und reduziert Marktzugänge nicht nur nach Russland, sondern in die gesamte Eurasische Wirtschaftsunion. Damit erschwert es nicht nur aktuelles Handeln in Belarus, sondern stellt nicht weniger als die gegenwärtige Zukunftskonzeption der Regierung für Belarus infrage, nämlich das Land als Drehscheibe zwischen Ost und West zu positionieren. Es nimmt daher nicht Wunder, dass Präsident Lukaschenko Moskau im Februar dieses Jahres öffentlich vorwarf, die belarussische Wirtschaft auszutrocknen.

Streit um die Visaliberalisierung

Dass Minsk aufgrund dieser kurzfristigen Herausforderungen und trüben Erwartungen nun einen Ausweg auch in Form einer wirtschaftlichen Öffnung für den Westen sucht, ist ebenso folgerichtig, wie als Hebel zur Erreichung dieses Zieles eine kleine Visaliberalisierung anzubieten: Ab dem 12. Februar dürfen Ausländer aus 80 Staaten für die Dauer von fünf Tagen visafrei nach Belarus einreisen. Diese Einreiseerleichterung war dabei nicht nur für das traditionell mit einem strengen Visaregime ausgestatteten Belarus revolutionär. Die Maßnahme führte auch zu Befürchtungen Moskaus, dass Russland aufgrund der nun vermeintlich offenen Grenzen die Kontrolle über die Personenbewegungen in sein Hoheitsgebiet verliert. Real ist dieses Szenario kaum, da die visafreie Ein- und Ausreise ausschließlich über den Flughafen Minsk möglich ist und der Aufenthalt in Belarus in diesem Rahmen auf fünf Tage beschränkt ist. Weiterhin bestehen in Belarus nach wie vor umfangreiche Sicherheitsstrukturen und auch die visafreie Reisenden dürften mit der ebenfalls weiter bestehenden gemeinsamen russisch-belarussischen Datenbank abgeglichen werden. Wenn aber diese kleine Visaliberalisierung damit faktisch keine Änderung der Sicherheitslage bringt, ist zu fragen, weshalb sich Minsk und Moskau über diese Frage in einen so tiefen politischen Zwist verfangen haben, dass selbst die internationalen Medien, die sonst kaum über das EU-Nachbarland berichten, dieses Thema aktuell umfänglich aufgreifen. Seit Tagen berichtet insbesondere die belarussische und russische Presse ausgiebig über den Streit der beiden Hauptstädte. In einer großen Pressekonzferenz sah sich Präsident Lukaschenko genötigt, klare Position gegen die russische Wirtschaftspolitik gegenüber Belarus zu beziehen und betonte in diesem Zusammenhang die Eigenständigkeit des Landes mit den Worten, dass die Unabhängigkeit des Landes ein höheres Gut als die Öllieferungen sei. In der Expertenkommentierung werden in diesem Zusammenhang aktuell Fragen aufgeworfen, ob Moskau angesichts der Spannungen nun eine feindliche Übernahme der Republik Belarus plane oder Versuche der Absetzung Lukaschenkos unter-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BELARUS

DR. WOLFGANG SENDER

Februar 2017

www.kas.de/belarus

www.facebook.com/kasbelarus

Twitter: @KAS_Belarus

nimmt oder ob Lukaschenko seinerseits die Zukunft des seit fast einem Vierteljahrhundert bestehenden engen Bündnisses Belarus-Russland zur Disposition stellt. So dramatisch erscheint die Lage bei einem nüchternen Blick bislang nicht. Aber die Visafrage und die Wirtschaftslage sind nur zwei Eckpunkte steigender Differenzen zwischen Moskau und Minsk, die im Westen stärker zur Kenntnis genommen werden müssen.

Deutlich verschlechtert seit Krim-Annexion

Seit der völkerrechtswidrigen Krim-Annexion durch die Russische Föderation und die Rolle Russlands in der Ukraine stellte sich jedoch andererseits auch ein Vertrauensverlust hinsichtlich der von Russland verfolgten Regionalpolitik ein. Das offizielle Minsk erkannte im Zeitverlauf immer stärker, dass die russische Regionalpolitik in wesentlichen Grundzügen der belarussischen Staatsdoktrin entgegenläuft, die vor allem auf Souveränität und Unabhängigkeit und eine friedliche Konfliktlösung im Äußeren zielt. Für ein sicherheitspolitisch wie wirtschaftlich so stark von Moskau abhängiges Land wie Belarus waren die sich dann entspannenden und bis heute anhaltenden Freischwimmübungen präzedenzlos. Nach langen Verhandlungen gelang es Lukaschenko 2016, die von Moskau beabsichtigte erstmalige Eröffnung einer rein russischen Militärbasis auf belarussischem Territorium zu verhindern. Gegenwärtig versucht sich Minsk, teilweise durchaus erfolgreich, als Friedensstifter in der Region zu positionieren. Im Kern ist diese Rolle jedoch nichts weniger als die Verdeutlichung, dass Minsk das Verhalten Russlands gegenüber der Ukraine und dem Völkerrecht nicht toleriert.

Was sorgen muss, ist die Zunahme der gegenseitigen Sticheleien im Verhältnis zwischen Minsk und Moskau. Bereits ein Treffen zwischen Putin und Lukaschenko im November 2016 wurde vom Kreml de facto vom Gipfel von zwei Staatsoberhäuptern zur gemeinsamen Teilnahme an der Geburtstagsfeier des russisch-orthodoxen Patriarchen Kyrill herabgestuft. In den Folgewochen fanden sich dann provokative Erklärungen von russischen staatsnahen Exper-

ten, die dahingehend interpretiert werden können, dass Belarus ganz im Sinne der Russkij Mir das Recht auf seine nationale Identität und Souveränität abgesprochen wird. Minsk, zuvor gegenüber russischen Rüpeleien ausgesprochen tolerant, reagierte erstmals hart: belarussische Journalisten, denen eine pro-russisch-nationalistische Ausrichtung vorgeworfen wurde, wurden in Minsk inhaftiert und das belarussische Außenministerium reagierte scharf zurückweisend auf alle jüngsten Äußerungen aus Richtung Moskau, die die Frage der Unabhängigkeit, Souveränität oder der kulturell-sprachlichen Eigenständigkeit von Belarus in Zweifel zogen.

Unzufriedenheit mit der EWU

Vor dem Jahreswechsel 2016/2017 muss Alexander Lukaschenko dann endgültig der Geduldsfaden mit Moskau gerissen sein. Kurzfristig sagte er als einziger geladener Staatslenker seine Teilnahme am zentralen Treffen der Eurasischen Wirtschaftsunion (EWU) und der Organisation des Vertrages über die kollektive Sicherheit (Collective Security Treaty Organization – CSTO) in Sankt Petersburg im Dezember 2016 ab – beides Herzstücke russischer Regionalkontrolle. Offenbar wollte Lukaschenko seine Unzufriedenheit damit demonstrieren, dass sich für die Probleme, die sowohl in der EWU als auch in den Beziehungen zwischen Belarus und Russland bestehen, nicht einmal ansatzweise Lösungen andeuten. Klare Worte hat in dieser Richtung der belarussische Parlamentsvorsitzende Wladimir Andrejtschenko auf der Parlamentarischen Versammlung des Unionsstaates von Belarus und Russland am 26. Dezember 2016 in Moskau gefunden. An dem Tag, als in Sankt Petersburg die Staatsoberhäupter in Lukaschenkos Abwesenheit den Zollkodex der EWU unterzeichnet haben, sagte Andrejtschenko: "Die Situation mit der EWU entspricht nicht unseren Interessen. Seit dem Start der EWU am 1. Januar 2015 wurde praktisch keine einzige ernsthafte wirtschaftliche Entscheidung getroffen [...] Die Union selbst verwandelt sich immer mehr in ein politisches Projekt [...] Es werden protektionistische Beschlüsse gefasst, die dem Vertragswerk sowohl des Unionsstaates als

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BELARUS

DR. WOLFGANG SENDER

Februar 2017

www.kas.de/belarus

www.facebook.com/kasbelarus

Twitter: @KAS_Belarus

auch der EWU widersprechen, und dies wird regelmäßig gemacht.“ Minsk beginnt damit – im Übrigen nur wenig anders als Stimmen aus Kasachstan – zunehmend die Eurasi-sche Wirtschaftsunion, bei der Moskau die wesentlichen Fäden in der Hand hält, in Zweifel zu ziehen. Tiefe Enttäuschung macht sich in Minsk darüber breit, dass dieses seit 2014/2015 bestehende Integrationsprojekt zu wenige Erfolge und Perspektiven zeigt. Einzig die starke Einflussnahme Russlands auf bestimmte Entscheidungsträger in Minsk, die sicherheitspolitische Lage zwischen der NATO und Russland, die wenig wettbewerbsfähige Wirtschaft in Belarus und die nach wie vor allenfalls lauen Beziehungen zum Westen scheinen Minsk vor diesem Hintergrund von einer noch drastischeren Distanzierung vom großen Nachbarn abzuhalten.

Sicherheitspolitischer Vertrauensverlust

Während sich die belarussische Staatswirtschaft mittelfristig wohl durchaus umorientieren ließe und auch die politischen Beziehungen zum Westen besser werden, kann sich Minsk trotz aller Unzufriedenheit mit Moskau vor allem sicherheitspolitisch eine eigentlich noch klarer angezeigte Distanzierung von Russland nicht leisten: In Minsk herrscht bei nicht wenigen Experten die berechnete Sorge, durch eine Vereinnahmung aus Moskau Gegenstand einer neuen militärischen Blockkonfrontation werden zu können – angesichts der traumatischen Historie ein in Gesellschaft und Politik tief verwurzelt Schreckensszenario. Jüngst erfolgte Truppenstationierungen Russlands nahe Smolensk (unmittelbar vor der belarussischen Grenze und an der wichtigsten Durchgangsstraße zwischen Moskau und Minsk gelegen) und in Klinzy (45 Kilometer entfernt von der belarussischen Grenze und nahe der Ukraine), durch Moskau als Gegenreaktionen zur Stärkung der NATO-Verteidigung deklariert, befinden sich schließlich an der Grenze zu Belarus – und nicht zu einem NATO-Mitglied. Generell muss das expansive und aggressive Gebaren der gegenwärtigen russischen Führung in Minsk zu dem Schluss führen, dass die Bedrohung für die Souveränität und Unabhängigkeit des Staates nicht aus Richtung

Westen, Norden oder Süden kommt. Dies gilt umso mehr, als die externe Demokratieförderung in Belarus durch internationale westliche Geber auf breiter Front reduziert wird. Die unklare Zukunft des maßgeblich durch Polen finanzierten Auslandssenders für Belarus, Belsat, ist hier nur ein Beleg. Es sind daher eher die Aktionen Moskaus, die gegenwärtig den Argwohn vieler Beobachter in Minsk hervorrufen. Im Kern der gegenwärtigen Aufmerksamkeit: Die für den Herbst angekündigte Übung Zapad 2017 im Rahmen der nach wie vor bestehenden Verteidigungsunion zwischen Russland und Belarus.

Zapad 2017

Nicht weniger als 2.000 Eisenbahnwaggons Material will das russische Verteidigungsministerium im Jahr der Übung Zapad 2017 nach Belarus entsenden. Angesichts der Spannungen zwischen der NATO und Russland, aber auch zwischen Belarus und Russland, besteht bei manchem Beobachter die Sorge, dass hierüber doch noch eine russische Militärbasis durch die Hintertür in Belarus errichtet werden könnte, sind die russischen Truppen dann einmal im Lande. Präsident Lukaschenko meinte zwar Anfang Februar bezüglich der erwarteten russischen Truppen, dass diese so wie sie kommen auch wieder verschwinden würden. Aber Zweifel müssen nicht nur für Belarus angebracht sein – auch innerhalb der NATO muss diese Entwicklung streng im Auge behalten werden. Immerhin soll einzelnen polnischen Medienberichten zufolge bereits bei Zapad 2013 nichts weniger als ein Atomangriff auf Warschau geübt worden sein, was Russland und Belarus jedoch dementierten. Obschon Belarus während der Zapad-Übung 2013 noch eng an der Seite von Moskau stand: Seitdem wird Präsident Lukaschenko nicht müde, die Souveränität und Unabhängigkeit seines Landes immer stärker zu betonen und unternimmt zunehmend auch Maßnahmen, diese stärker zu verteidigen. So ist es zu erklären, dass Minsk Anfang Februar erstmals auch eine Reserveübung seiner Streitkräfte mit dem Schwerpunkt der Panzerabwehr ankündigte. Fragt man nach dem Grund dieser ausgerechnet jetzt angesetzten Übung, dann sollte neben dem

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BELARUS

DR. WOLFGANG SENDER

Februar 2017

www.kas.de/belarus

www.facebook.com/kasbelarus

Twitter: @KAS_Belarus

Zeitpunkt der Ankündigung – kurz nach Beginn der Grenzstreitigkeiten mit Russland – vor allem der potentielle Gegner nachvollzogen werden. Ist der Gegner wirklich die NATO, deren maßgebliche Änderung für Belarus darin besteht, dass die Bundeswehr in Litauen und damit an der Grenze zu Belarus gerade einmal sechs Leopard-Panzer stationiert?

Vorsichtige Schritte

Viele sicherheitspolitische Abgrenzungsbemühungen Minsk von Moskau vollziehen sich seit Monaten unter der westlichen Wahrnehmungsschwelle. Die erstmalige Übernahme des Vorsitzes der Zentraleuropäischen Initiative – damit möchte Belarus seine Geltung als Mitteleuropa zugewandtes Land dokumentieren – ist eher nur ein dekorativer Schritt. Wichtiger war hier schon die neue Militärdoktrin aus dem Jahr 2016, die es erstmals an dieser Stelle als Ziel definierte, auch gute Beziehungen zur NATO und zur EU zu erlangen. Erstmals lädt Minsk in diesem Jahr auch die Parlamentarische Versammlung der OSZE zu einem Treffen nach Minsk ein – eine Organisation, mit der Minsk bisher eher politische Spannungen hatte. Diese schrittweise Öffnung – sie verläuft in Gegenrichtung zum aktuellen Trend in der russischen Politik – ist verständlich, da politisch klug: Minsk kann es sich weder vertraglich noch aufgrund seiner Position leisten, seine angezeigte wirtschaftliche, politische und sicherheitspolitische Diversifizierung stärker sichtbar oder radikaler zu vollziehen. Einerseits scheint der Westen hierfür – Stichwort politisches System und Menschenrechtslage in Belarus – erst dann zu bedeutenden Angeboten bereit, wenn sich die auch hier andeutenden Veränderungen in Belarus der letzten Monate als substantiell erweisen. Andererseits bleiben weite Teile insbesondere der belarussischen Sicherheitsstrukturen engstens mit Moskau verbunden. Gerade diese traditionell denkende Elite nun stärker zu einem aktiven Handeln im eigenständigen belarussischen Interesse zu gewinnen, kann in einem bislang weitgehend apolitischen System nicht über Nacht gelingen. Lukaschenkos Gehör scheinen im Moment zwar eher die liberal-nationalen Argumente im politischen Estab-

lishment und etwas weniger die prorussische Ausrichtung weiter Teile des Sicherheitsapparats zu haben. Dies muss aber nicht so bleiben, vor allem dann, wenn die liberal-nationalen Ideen im Zusammenhang mit der Westöffnung nicht genügend Wirtschaftsimpulse liefern können.

Prozess nicht unumkehrbar

Die gegenwärtige Öffnung und Neupositionierung der Republik Belarus muss daher gegenwärtig noch als Ausdruck gewisser politischer „Testballons“ gewertet werden – einerseits innerhalb des Machtapparats, andererseits gegenüber Moskau und dem Westen. Wichtig ist festzuhalten, dass diese Tendenz weder unumstößlich erscheint, noch dass es sich um eine durch Eliten getriebene wertgebundene Neuausrichtung des Landes handelt. Das Credo ist Realpolitik, für die einzelne Funktionselemente in der Regierung je nach Aufgabenbereich lediglich etwas stärker liberale oder strukturkonservative Ausrichtungen vertreten. Lukaschenko lässt dies zu – nicht als Entwicklung alternativer Führungsideen, sondern eher im Sinne von Checks and Balances innerhalb des nach wie vor fest von ihm kontrollierten Systems. Die von Berufs wegen progressiveren Kräfte innerhalb der Regierung müssen in diesem Wettstreit nun ausländische Investitionen, vor allem aus dem Westen, ins Land holen.

Auch die aktuelle kleine Visaliberalisierung muss erstens im Sinne dieser „Testballons“ sowohl gegenüber Russland als auch gegenüber dem Westen gewertet werden und stärkt zweitens die staatliche Fluggesellschaft und den Flughafen Minsk, denn visa-freie Ein- und Ausreisen sind nur über den Flughafen Minsk möglich. Drittens übrigens folgte die Liberalisierung nur einem Beispiel eines Türöffners: Kasachstan – ebenfalls Mitglied der Eurasischen Wirtschaftsunion und oft in einer vergleichbaren Situation gegenüber Russland wie Belarus – hatte in der letzten Zeit ebenfalls sein Verfahren für die Visaerteilung erleichtert.

Unumkehrbar muss dieser Prozess nicht sein. Lukaschenko jedenfalls beherrscht die Kunst einer politischen Kehrtwende aus dem

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BELARUS

DR. WOLFGANG SENDER

Februar 2017

www.kas.de/belarus

www.facebook.com/kasbelarus

Twitter: @KAS_Belarus

Stand. Jeder Gipfel mit Präsident Putin – der nächste soll bereits in Kürze stattfinden – kann das Ruder wieder herumreißen. Vor allem dann, wenn Präsident Lukaschenko glaubhafte Versicherungen aus Moskau erhält, dass man hier nicht gegen die Stabilität in Belarus arbeitet, sondern Kredite und verlässliche Absatzmärkte und Energielieferungen anbietet. Analoge Chancen nutzt der Westen übrigens nicht. Zwar zeigt sich jüngst ein stärkeres Engagement des Internationalen Währungsfonds und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Höherrangige politische Treffen sind jedoch noch selten. Die Ursache hierfür liegt nicht nur in der im Westen verbreiteten aber eben nicht mehr objektiven Perzeption von Belarus als unverbrüchlichem Bruderstaat Russlands. So schwarz-weiß wie bisher scheint die Lage heute nicht mehr zu sein. Dennoch gilt Alexander Lukaschenko in vielen Ländern offenbar nach wie vor als persona non grata – trotz aller von ihm jüngst angestoßenen Reformen, leicht verbesserter Umstände bei den Wahlen und der Freilassung aller politischen Gefangenen, die im Aufheben fast aller EU-Sanktionen gegenüber dem Land mündeten. Nach Kräften senden Lukaschenko und seine Regierung seit Monaten Signale der Dialogbereitschaft an den Westen, die jedoch noch zu wenig Gehör finden. Gerade Deutschland steht bei der Führung in Minsk als Entwicklungsbeispiel und möglicher politischer Partner erklärtermaßen weiterhin hoch im Kurs.

Szenarien

Welche Szenarien bestehen für die weitere Entwicklung in Belarus vor diesem Hintergrund und worauf muss sich der Westen vorbereiten? Wenig wahrscheinlich ist zunächst, dass die kleine Visaliberalisierung durch Minsk kurzfristig zurückgenommen wird, um das bilaterale Verhältnis mit Moskau zu entspannen. Zu sehr ist Minsk auf westliche Investitionen angewiesen und möchte Rechtssicherheit auch in diesem Bereich zeigen, als dass es sich leisten kann, auf neue Impulse zu verzichten. Bestimmten Gruppen in den belarussischen Sicherheitsdiensten dürfte die neue Regelung zwar ein Dorn im Auge sein – solange diese jedoch selbst keine Impulse zur Modernisie-

rung liefern, haben sie auch gegenüber Lukaschenko schlechte Argumente. Auch ist anzunehmen, dass Russland seine Kontrollen aufrecht erhält oder sogar ausbaut. Erstens bestehen in Moskau nach wie vor kafkaeske Vorstellungen, dass der Westen Russland destabilisieren wolle und dass über Belarus hierfür ein Einfallstor eröffnet würde. Zweitens liegt Russland mit Belarus seit Jahren zu verschiedenen Im- und Exportfragen im heftigen Clinch. Hierbei geht es um Vorwürfe, Minsk würde die von Russland gegen den Westen verhängten Importverbote unterlaufen. Anzunehmen ist daher eher, dass Russland seine Grenzkontrollen ausbaut und neben Personen auch stärker noch als bisher Waren unter die Lupe nimmt.

Wichtig ist hervorzuheben, dass die Entwicklungen der Grenzkontrollen innerhalb der Staaten der Eurasischen Wirtschaftsunion stets auch von Bedeutung für die innere Sicherheit des Westens sind. Schließlich muss gefragt werden, ob die für manche Staaten bestehende visafreie Einreise nach Belarus zu neuen Bewegungsprofilen von Flüchtlingen aber auch Terroristen bis an die Grenzen Europas führen kann – oder auch in umgekehrter Richtung. Die innere Sicherheit in Belarus ist traditionell zwar umfassend ausgebaut, dennoch tragen Änderungen an Grenzkontrollregimen immer die Möglichkeit neuer Schlupflöcher in sich. So könnte sich ein Szenario durchaus auch daraus ergeben, dass Russland in Richtung Deutschland strebende Flüchtlinge aus Tschetschenien zwar nach Belarus wie bisher ausreisen lässt. Kann aber ausgeschlossen werden, dass Russland die an der polnisch-belarussischen Grenze abgewiesenen Flüchtlinge, die dann durch Belarus zurückreisen müssten, nicht mehr ins Land lässt? Belarus und die EU könnten hier mit neuen durchaus veritablen Problemen konfrontiert werden.

Wenig wahrscheinlich ist jedoch insgesamt, dass diese Visaliberalisierung und die sich verschlechternden Beziehungen zwischen Moskau und Minsk nun gleich zu einem Bruch des Unionsstaates oder gar der Eurasischen Wirtschaftsunion führen. Die Beziehungen mögen leiden, Moskau weiss jedoch

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BELARUS

DR. WOLFGANG SENDER

Februar 2017

www.kas.de/belarus

www.facebook.com/kasbelarus

Twitter: @KAS_Belarus

sehr genau um den Wert seines engsten Verbündeten. Er dient nicht nur außenpolitisch den Interessen Moskaus, der russische Staat und russische Unternehmen haben auch Milliarden in Belarus investiert. Wenn aus Sicht Moskaus etwas zur Disposition steht, dann ist es nicht die Einbindung von Belarus, sondern allenfalls wie stark man Präsident Lukaschenko als Person noch unterstützen möchte. Nicht eine Schwächung des russischen Ansinnens, Belarus einzubinden ist wahrscheinlich, sondern die Absicht der Stärkung. Minsk seinerseits kann nicht vergessen, mit wessen Öl und weiteren Hilfen wesentliche Teile der belarussischen Staatseinnahmen erzielt werden und wo die gegenwärtig realen Chancen für die belarussische Wirtschaft liegen. Grundsätzliche Veränderungen an der engen Bindung Belarus-Russland sind also trotz allem eher unwahrscheinlich.

Gleichwohl zeigt die Bereitschaft Minks, die Beziehungen zum Haupthandelspartner Russland aufgrund einer kleinen Visaliberalisierung so zu verschlechtern, dass die Lage der belarussischen Wirtschaft nicht nur dramatisch ist, sondern dass dringend Auswege gesucht werden. Da die Befürworter in der Regierung, die einen Wirtschaftsaufschwung durch eine stärkere Kooperation mit dem Westen suchen, nun dringend liefern müssen, stellt sich auch für den Westen die Frage, ob er die Unabhängigkeit und Souveränität von Belarus nicht stärker unterstützen sollte. Ist man der Auffassung, dass ein eigenständiges Belarus allein aufgrund historischer Erfahrungen ein Bestandsrecht hat, dann muss es für den Westen Aufgabe sein, Belarus Entwicklungsperspektiven anzubieten. Das sich gegenwärtig öffnende Fenster der Möglichkeiten für Investitionen in Belarus kann dabei durchaus stärker als bisher genutzt werden. Unverständlich erscheint, weshalb die Zahl der in Belarus investierenden deutschen Firmen seit Jahren praktisch stagniert – in einem Land, das sich im Doing Business Ranking innerhalb nur eines Jahres um 13 Plätze auf Weltrang 37 hochkatapultiert hat. Natürlich bestehen in Belarus auch weiterhin Herausforderungen in der Rechtssicherheit: Nicht zuletzt wurden auch in der jüngsten Vergangenheit Verhaftungen von Unterneh-

mern vorgenommen und Investitionsprojekte lassen sich gelegentlich schwierig umsetzen. Russische und chinesische Unternehmen jedoch lassen sich davon nicht abschrecken: Das Wachstumstempo der chinesischen Direktinvestitionen im Jahr 2016 ist mit knapp 50 Prozent beachtlich, auch der russische Anteil am Gesamtumfang der ausländischen Direktinvestitionen bleibt ungeachtet der Wirtschaftskrise mit rund 50 Prozent seit Jahren stabil. Auch wenn Investitionsentscheidungen durch Unternehmen getroffen und westliche Unternehmen genügend Alternativen zu einem Investment in Belarus haben – die europäische Politik könnte durchaus stärker überlegen, im Falle von Belarus durch übergeordnete sicherheitspolitische Stabilitätsinteressen Investitionsanreize zu liefern. Solcherlei wichtige Anreize werden übrigens nicht dadurch gegeben, dass man gegenüber Belarus beständig nur wirtschaftliche Reformen fordert, ohne auch seitens des Westens ein spürbar verstärktes Engagement ins Auge zu fassen. Hier passiert noch erkennbar zu wenig. Die schwierigen bisherigen Beziehungen, Menschenrechtsfragen oder die gegenwärtige Ausgestaltung des politischen Systems dürfen nicht der Hinderungsgrund für ein erkennbar stärkeres Engagement sein, sondern dies muss geradezu die Begründung hierfür sein.

In einem optimistischen Szenario nutzen Deutschland und Europa daher die Chancen der Visaliberalisierung und den gegenwärtigen Ruf Minks nach stärkerer Kooperation mit dem Westen. Der Westen sollte dies jedoch nicht mit dem Ziele des Nachteils für Russland, sondern im Zeichen von Kooperation und als Beleg dafür realisieren, dass er auch gegenüber der Republik Belarus das Instrument des Dialogs stärker einbringen kann – genau, wie er es in Russland versucht, neben der hier nötigen Abschreckung eben auch den Dialog zu führen. Gerade wenn dieser Dialog mit Russland wie aktuell so schwierig ist, sollte dieser mit dem auf Kooperation orientierenden Belarus doch eigentlich umso leichter fallen.

BELARUS

DR. WOLFGANG SENDER

Februar 2017

www.kas.de/belaruswww.facebook.com/kasbelarus

Twitter: @KAS_Belarus

Die Maßnahmen der Außenwirtschaftsförderung und eine generelle neue Offenheit gegenüber dem Land erscheinen im Moment ebenso möglich wie Unterstützungen im Training von Managern und im Bereich der Innovationsforschung. Eine Fokussierung auf Fragen der Landwirtschaft, Energie, Transportkorridore, Handels- und Reiseerleichterungen und ein deutlich intensiverer akademischer Austausch wären unmittelbare Handlungsfelder. Internationale und auf Integration ausgerichtete Projekte Minsks, darunter die Stärkung von Minsk als Verhandlungsort für regionale Konflikte und Herausforderungen, der Vorsitz der Zentraleuropäischen Initiative und die Europäischen Spiele 2019 in Minsk könnten ebenso unterstützt werden, möchte man Minsk auf seinem gegenwärtigen Modernisierungskurs stärken.

Trotz aller noch verbliebenen inneren politischen und menschenrechtlichen Herausforderungen im Land sollte geprüft werden, ob Belarus nicht entsprechend seiner Position zunehmend aktiv, möglichst konkret, durchaus wohlwollend und wo immer möglich auf Augenhöhe unterstützt werden könnte. Hierzu bieten sich auch außenpolitische Symbole an: Seit sieben Jahren hat das EU-Nachbarland kein deutscher Bundesminister mehr besucht, parlamentarische Kontakte bestehen nur in Anfängen.

Es ist an der Zeit, die bilateralen Beziehungen wieder auf hochrangigen Ebenen zu intensivieren. Dies gilt umso mehr, als nun im unmittelbaren Nachbarland der Republik Belarus, in Litauen, deutsche Truppen im Rahmen der Bündnissicherung stationiert werden. Dies kann zum Anlass genommen werden, die gesamte Region von deutscher Seite aus mehr in den Blick zu nehmen und so auch den Entwicklungen in Belarus Rechnung zu tragen. Eine stärkere rein militärische und sicherheitspolitische Präsenz in der Region schöpft die aktuellen Möglichkeiten nicht aus.