

Wachsende Angst vor Souveränitätsverlust

Die belarussische Außenpolitik im Zeichen des Ukraine-Konflikts

Andrej Fjodarau, Minsk

Zusammenfassung:

Russlands aggressive Politik gegenüber der Ukraine hat bei der belarussischen Führung erkennbare Ängste ausgelöst, dass der Kreml mittelfristig auch die Souveränität von Belarus bedrohen könnte. Um dieser Gefahr zu begegnen, müsste das offizielle Minsk durch ernsthafte Reformen die Voraussetzungen für eine substantielle Verbesserung der Beziehungen zum Westen zu schaffen. Bisher beschränken sich die belarussischen Bemühungen jedoch auf die rhetorische Unterstützung für die neue ukrainische Führung im Konflikt mit Russland. Dies hat sich vorerst als nicht ausreichend für die erhoffte Normalisierung der Beziehungen zur EU erwiesen.

Die russische Aggression gegen die Ukraine hat die bisher in Europa geltende Ordnung, der zufolge keine gewaltsame Aneignung von Gebieten anderer Staaten erfolgt, in Frage gestellt. Mit seinem Vorgehen hat Moskau unmissverständlich demonstriert, dass es nicht die Absicht hat, sich an geltende internationale Vereinbarungen zu halten, und diese nach eigener Willkür interpretiert. Dementsprechend alarmiert reagierte die internationale Staatengemeinschaft. Besonders hoch ist die Besorgnis verständlicherweise bei den in Russlands Nähe gelegenen Staaten. Ungeachtet der besonderen Beziehungen, die das offizielle Minsk mit Moskau verbinden, stellt Belarus in dieser Hinsicht keine Ausnahme dar. Für das Land hat sich vielmehr die ohnehin nicht einfache außenpolitische Lage, in der es sich in den letzten Jahren befand, nochmals erheblich verkompliziert.

Rhetorische Eigenständigkeit

Aus den diesjährigen Reden Aljaksandr Lukaschenka lässt sich deutlich erkennen, dass ihm die um die Ukraine entstandene Situation Unbehagen bereitet. Bisweilen konnte sogar der Eindruck entstehen, dass er eine klare Gegenposition zum Kreml einnimmt: So hielt Lukaschenka, als Putin die neue Kiewer Führung ignorierte, aktiv den Kontakt; als Moskau die Föderalisierung der Ukraine verlangte, trat Minsk für ihre territoriale Integrität ein und als der Kreml mit »Freiwilligen« und Waffen die Separatisten unterstützte, rief der belarussische Präsident dazu auf, diese zu bekämpfen. Allerdings beschränkte sich die Eigenständigkeit der belarussischen Politik lediglich auf die Rhetorik. In der Praxis verhielt sich das offizielle Minsk hingegen durchgängig loyal zur Politik des Kremls. Besonders deutlich zeigte sich dies daran, dass Belarus in der UN-Generalversammlung gegen die Resolution über die territoriale Integrität der Ukraine stimmte und die Stationierung zusätzlicher russischer Luftstreitkräfte auf belarussischem Gebiet erlaubte.

In der Vergangenheit ist es der belarussischen Führung freilich durchaus gelungen, Russland bei seiner Politik im postsowjetischen Raum die blinde Gefolgschaft zu verweigern. Insbesondere erkannte Belarus nicht die Unabhängigkeit von Abchasien und Südossetien an. Dieses Mal ist die Loyalität des engsten Bündnispartners für den Kreml jedoch wesentlich wichtiger. Zudem hat Belarus inzwischen deutlich weniger Widerstandsmöglichkeiten. Denn infolge der schwierigen wirtschaftlichen Lage sowie der verschlechterten Beziehungen zum Westen hat sich die Abhängigkeit von Moskau in den letzten Jahren erheblich erhöht. Deswegen sind die Bemühungen der belarussischen Führung, mit ihren Äußerungen zur Ukraine-Krise sowie durch ihre Kontakte zur Kiewer Führung eine unabhängige Position zu demonstrieren, nicht mehr als der Versuch, eine gute Miene zum bösen Spiel zu bewahren.

Angst vor Inkorporation

Gleichzeitig ist die wachsende Angst des offiziellen Minsk vor einer drohenden Inkorporation durch Russland unverkennbar. Während der letzten Monate hat Lukaschenka mehrmals seine Besorgnis geäußert, dass das ukrainische Szenario sich in Belarus wiederholen könnte. Bei seiner Jahresansprache vor der Nationalversammlung am 22. April betonte er die Bereitschaft, die staatliche Souveränität und Unabhängigkeit mit allen verfügbaren Mitteln zu verteidigen. Monate später wurde er noch deutlicher, indem er davon sprach, dass die prorussischen Terroristen und Kämpfer im Falle eines Misserfolgs in der Ostukraine sich Belarus vornehmen könnten. Und am 17. Oktober erklärte Lukaschenka gegenüber russischen Lokaljournalisten, dass Russland imperiale Ambitionen verfolge. Zugleich verurteilte er scharf alle Anschuldigungen, dass in Belarus die russischsprachige Bevölkerung diskriminiert werde, und beauftragte die Sicherheitsorgane, entsprechende Äußerungen umgehend zu unterbinden. Wie zurückhaltend die belarussische Führung panslawis-

tische Bewegungen im eigenen Land betrachtet, zeigt sich auch daran, dass dem Belarussischen Slawischen Komitee seit 2011 die Umwandlung in eine politische Partei verweigert wird.

Diese Maßnahmen bieten jedoch keine Garantie, dass die Gefahr gebannt werden kann. Denn es wäre naiv zu glauben, dass eine russische Aggression gegenüber Belarus genau nach dem ukrainischen Szenario erfolgen wird, d. h. unter dem Vorwand, die Interessen der russischsprachigen Bevölkerung zu verteidigen. Sollte Moskau dieses Ziel verfolgen, kann es für eine Aggression jeden beliebigen Vorwand nutzen – bis hin zum Vorwurf des in Belarus bestehenden Demokratiedefizits. Die von Lukaschenka geäußerte These, dass die Russen im Falle einer Putinschen Aggression auf der Seite der Belarussen kämpfen würden, kann nicht überzeugen. Vielmehr gibt es ausreichend Gründe das Gegenteil anzunehmen, nämlich dass die von Lukaschenka so gepriesenen belarussischen Streitkräfte nicht einmal versuchen würden, einem Einmarsch aus dem Osten Widerstand zu leisten. Für diese Annahme spricht, dass viele Belarussen in Russland keinen Aggressor sehen und es in den staatlichen Strukturen zahlreiche verdeckte Agenten gibt. Hinzu kommen der enorme Einfluss der russischen Fernsehsender sowie die Bereitschaft zahlreicher »asozialer Elemente« für ein geringes Entgelt die Rolle der hiesigen »Tituschki«, wie die Schlägertruppen des ehemaligen Präsidenten Viktor Janukowitsch in der Ukraine genannt werden, zu übernehmen.

Konfliktbehaftete Integration

Das zentrale Instrument, mit der Wladimir Putin derzeit seine geopolitischen Ziele verfolgt, ist die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU). Zwar bestreitet der russische Präsident öffentlich, dass er die Absicht verfolge, mit Hilfe der EAWU die UdSSR wiederherzustellen. Gleichzeitig strebt der Kreml jedoch erkennbar danach, der EAWU einen supranationalen Charakter zu geben. Dies zeigt sich beispielsweise an dem hartnäckigen Bemühen, in den Gründungsvertrag Absprachen über konkrete Bausteine für einen politischen Überbau zu integrieren, wie über die Bildung einer interparlamentarischen Versammlung, die Koordination der Außenpolitik sowie die Kooperation im Außenhandel.

Bis jetzt ist es Belarus und Kasachstan gelungen, diese Initiativen zurückzuweisen. Doch Moskau verfügt über viele Möglichkeiten, um seine »Partner« zum Einlenken zu zwingen. Das offizielle Minsk sollte sich daher nicht zu sehr darüber freuen, dass es ihm im Vorfeld der Ratifizierung des EAWU-Vertrags gelungen ist, Zugeständnisse im Erdölsektor zu erreichen. Denn es gibt keinerlei Garantien dafür, dass die alten Widersprüche nach dem Inkrafttreten des Vertrags nicht wieder

an die Oberfläche treten, und zwar in noch deutlicher Form. Hierfür sprechen folgende Annahmen:

1. Im Zuge des fortschreitenden Integrationsprozesses der EAWU wird sich Belarus einem Ansturm finanzstarker russischer Wirtschaftskreise gegenübersehen, die sich die besten einheimischen Unternehmen aneignen möchten.
2. Sobald Moskau die Vormachtstellung in der Wirtschaft übernommen hat, kann die russische Führung auch die belarussische Außen- und Innenpolitik praktisch vollständig bestimmen. Da der Westen die EAWU als ein antieuropäisches Projekt wahrnimmt, kann Belarus zudem jegliche Annäherung an die EU vergessen.
3. Eine echte Wirtschaftsunion impliziert die Delegation beträchtlicher Vollmachten an die supranationale Ebene. Autoritäre Herrscher verzichten jedoch in der Regel ungerne auf den Alleinherrschaftsanspruch in ihren Ländern. Die Wirtschaft stellt hier keine Ausnahme dar.

Aus diesen Gründen sind neue heftige Konflikte zwischen den EAWU-Mitgliedern zu erwarten. Erste Anzeichen hierfür gibt es bereits. Am 11. November verlangte Lukaschenka öffentlich, die einheimischen Produzenten mit allen Mitteln zu verteidigen, auch entgegen den Integrationsabsprachen. Wenig später stoppte Russland fast den gesamten Import von Lebensmitteln aus Belarus. Es ist offensichtlich, dass eine Wirtschaftsunion unter derartigen Rahmenbedingungen nicht funktionieren kann. Sollten die bestehenden Widersprüche weiter zunehmen und einen kritischen Punkt überschreiten, wird die EAWU das gleiche Schicksal erleiden wie alle anderen bisher von Russland initiierten Integrationsgebilde. In diesem Falle steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Russland auch gegenüber Belarus auf gewaltsame Szenarien zurückgreift.

Alternative Partner

Angesichts dieser wachsenden Gefahr ist Belarus zunehmend auf äußere Unterstützung angewiesen. Es wäre falsch zu sagen, dass die belarussische Führung diesen Bedarf nicht sehen würde. In Übereinstimmung mit der deklarierten »multivektoralen« Außenpolitik versucht sie vielmehr bereits seit etlicher Zeit – wenn auch mit bescheidenen Erfolgen – die Zusammenarbeit mit anderen Staaten in Asien, Afrika und Lateinamerika zu entwickeln. Besondere Hoffnungen setzt Minsk in den »strategischen Partner« China. So erklärte Aljaksandr Lukaschenka beim Treffen mit dem ersten stellvertretenden chinesischen Premierminister Zhang Gaoli Ende September: »Die Unterstützung durch China ist ein Faktor für die Unabhängigkeit unseres Staates«. Das offizielle Minsk setzt also auf China als zentrale Stütze

in seinem Widerstand gegen eine eventuelle russische Expansion. Allerdings ist diese Strategie wenig erfolgversprechend. Denn der Anteil Chinas am belarussischen Außenhandelsumsatz ist mit 4,2 % in 2013 und 3,8 % im ersten Halbjahr 2014 weiterhin gering und weist zudem ein für Belarus negatives Saldo auf. Vor allem aber wird Peking sich niemals wegen Belarus auf eine Konfrontation mit Moskau einlassen.

Grundsätzlich wären die Länder des Westens der natürlichere Bündnispartner für Belarus. Das offizielle Minsk äußert durchaus Interesse an einer Normalisierung der Beziehungen. Tatsächlich lässt sich in jüngster Zeit eine Tendenz zur Abnahme der bestehenden Spannungen beobachten. Die Spitze des belarussischen Außenministeriums nimmt regelmäßig an unterschiedlichen Veranstaltungen teil, welche die EU im Rahmen der Initiative »Östliche Partnerschaft« (ÖP) durchführt. Ebenso wurden Verhandlungen über ein Visaerleichterungsabkommen aufgenommen und ein Dialog über Modernisierungsfragen gestartet. Auch die diplomatischen Kontakte mit den USA haben deutlich zugenommen. Beispielsweise fand am 22. September in New York das erste belarussisch-amerikanische Investitionsforum statt.

Die belarussische Führung versuchte darüber hinaus ihr Image dadurch zu verbessern, dass es sich als Vermittler im russisch-ukrainischen Konflikt anbot. Aber die bloße Bereitstellung von Minsk als Verhandlungsort hat Washington und Brüssel offensichtlich nicht besonders beeindruckt, wie sich an der erneuten Verlängerung der EU-Sanktionen Ende Oktober gezeigt hat. Damit bestätigten sich die Experteneinschätzungen nicht, die prognostiziert hatten, dass der Westen aufgrund der belarussischen Friedensbemühungen im Ukraine-Konflikt bereit sein würde, die Augen vor den weiterhin bestehenden Menschenrechtsproblemen zu schließen, um zu erreichen, dass sich Belarus in dieser Frage dauerhaft von Moskau distanziert. Wie sehr die belarussische Führung auf eine entsprechende Honorierung ihrer Ukraine-Politik gesetzt hatte, zeigte sich u. a. daran, dass das belarussische Außenministerium am 20. Oktober in kategorischer Form von den in Belarus akkreditierten EU-Botschaftern verlangte, die EU solle unverzüglich alle gegen das Land verhängten Sanktionen aufheben.

Scheitern der ÖP

In der Tat ist es nicht wünschenswert, dass die Isolation von Belarus durch den Westen verstärkt wird, da diese eindeutig dem Kreml in die Hände spielt. Der vielversprechendste Ansatz gegenüber dem Land besteht vielmehr darin, eine allmähliche Europäisierung des Landes durch die Ausweitung der Kontakte in den unterschied-

lichsten Bereichen zu erreichen. Voraussetzung hierfür ist, dass der Westen tatsächlich ein ernsthaftes Interesse an einem unabhängigen und demokratischen Belarus hat. Insgesamt muss man heute leider feststellen, dass die Östliche Partnerschaft, die zu einer Annäherung der postsowjetischen Staaten an die EU führen sollte, keine sichtbaren Erfolge vorzuweisen hat. Hierfür lassen sich folgende Gründe nennen:

1. Im Unterschied zu den mitteleuropäischen und den baltischen Staaten hatten in den postsowjetischen Staaten weder die Mehrheit der Bevölkerung noch die politische Führung den brennenden Wunsch, Teil des vereinten Europas zu werden.
2. Innerhalb der Europäischen Union gab es diametral entgegengesetzte Vorstellungen über die letztendlichen Ziele der angestoßenen Partnerschaftsinitiative. Zudem erwiesen sich die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise als zusätzlicher Bremsfaktor.
3. Russland leistete aktiven Widerstand, da dem Kreml die möglichen Perspektiven der Partnerschaftsinitiative missfielen und zugleich seine Möglichkeiten, Druck auf die Nachbarn und die EU auszuüben, deutlich zunahmen.

Wenn der Kreml aus der gegenwärtigen Konfrontation zwischen Russland und dem Westen als Sieger hervorgehen sollte, werden alle Mitgliedsstaaten der Östlichen Partnerschaft früher oder später in den russischen Orbit hineingezogen werden. Im anderen Falle wird jedes Partnerland bilateral mit der EU sein Kooperationsniveau bestimmen. Und da sich die Interessen der Staaten in dieser Hinsicht kardinal unterscheiden, dürfte die Östliche Partnerschaftsinitiative ihre Existenzberechtigung verlieren. Belarus dürfte in beiden Fällen innerhalb der russischen Einflusszone bleiben – es sei denn den USA und der EU würde es gelingen, eine deutliche Abkühlung der Moskauer Herrschaftsansprüche zu erreichen. Bisher sieht es jedoch nicht danach aus. Es erscheint zudem fraglich, ob die von belarussischer Seite mehrmals geforderten Verhandlungen zwischen der EU und der Eurasischen Wirtschaftsunion zur Herstellung eines gemeinsamen Wirtschaftsraums diesem Ziel dienen können.

Mögliche Szenarien

Die dramatisch gestiegene Aggressivität des Kremls und seine Idee, die »russische Welt« ohne Rücksicht auf die Souveränität der postsowjetischen Staaten zu einigen, stellt Belarus vor ernsthafte Probleme. Die Politik, welche die heutige Führung in den letzten 20 Jahren verfolgt hat, hat das Land politisch und wirtschaftlich in hohem Maße von Russland abhängig gemacht. Der Kreml kann daher alle Versuche, sich seiner Position zu widersetzen, schnell und hart unterbinden. Man muss zugeben, dass

die belarussische Führung bisher in der Ukraine recht erfolgreich einen Balanceakt ausübt. Dies ist jedoch lediglich als taktischer Erfolg zu bewerten. Die strategischen Perspektiven sind hingegen wenig erfreulich.

Falls sich Russland zu einem direkten militärischen Eingreifen in der Ukraine entscheiden sollte, würde Belarus unvermeidlich auf die eine oder andere Weise einbezogen werden – was für das Land eine Katastrophe wäre. Sollte Moskau von dieser Variante Abstand nehmen, so wird es doch weiterhin wirtschaftlichen und politischen Druck auf die Ukraine ausüben – und diesem Druck wird sich das offizielle Minsk auf lange Sicht anschließen müssen mit allen negativen Konsequenzen, die damit für das eigene Land insbesondere im wirtschaftlichen Bereich verbunden sind.

Wenn die patriotische Hysterie der russischen Bevölkerung langfristig anhält, könnte diese vom Kreml zudem zusätzliche Schritte zur Wiederherstellung des Imperiums verlangen. Angesichts fallender Umfragergebnisse und der sich zunehmend verschlechternden Wirtschaftslage könnte sich Putin daher vor diesem Hintergrund entscheiden, die Inkorporation von Belarus tatsächlich zu vollziehen. Bisher hatte der Kreml es nicht nötig, seine Ziele in Belarus mit Gewalt durchzusetzen. Falls Minsk sich jedoch ernsthaft widersetzen sollte, könnte ein gewaltsames Szenario ohne Zögern zur Anwendung kommen, da Russland nach der Annexion der Krim keine Rücksicht mehr auf sein Image nehmen muss.

Über den Autor:

Dr. Andrej Fjodorau (geb. 1949) ist Experte für außen- und sicherheitspolitische Fragen in Minsk und arbeitet u. a. für die Belarussische Analytische Werkstatt (<www.belaw.eu>) in Warschau.

Lesetipps:

- Belarussian Institute for Strategic Studies: Battle for Ukraine: The fog of war has not dispersed yet, BISS Blitz, BB #03/2014EN, 5. November 2014, <http://belinstitute.eu/sites/biss.newmediahost.info/files/attached-files/BISS_Blitz03_2014en.pdf>.
- Arkady Moshes: Belarus' Renewed Subordination to Russia. Unconditional Surrender or Hard Bargain? Ponars Eurasia Policy Memo No. 329, August 2014, <http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Peppm329_Moshes_August2014_2.pdf>.
- Andrej Jegorow: »Jesli Rossija ustanowit control nad Ukrainoj, vosniknet realnaja ugroza suverenitetu Belarusi«, Belorusskij zhurnal, 5.3.2014, <<http://journalby.com/news/esli-rossiya-ustanovit-kontrol-nad-ukrainoy-pered-belarusyu-vstanet-realnaya-ugroza-poteri-112>>.

Fragile Souveränität

Die belarussische Führung hat das Land in immer neue Integrationsprojekte mit Russland geführt. Die eurasische Integration unter Moskauer Führung birgt für Belarus die reale Gefahr, seine Souveränität zu verlieren, selbst wenn dies erst in fernerer Zukunft geschehen sollte. Die lebensnotwendige außenpolitische Unterstützung könnte nur im Falle einer maximalen Annäherung an die EU und die USA erzielt werden. Leider gibt es derzeit keine Grundlage für entsprechende Hoffnungen, da Minsk nicht die geringste Bereitschaft zur Veränderung seiner antidemokratischen Innenpolitik erkennen lässt. Alle in letzter Zeit geführten Verhandlungen zielen nicht auf ernsthafte Veränderungen, sondern diese tragen lediglich begrenzten Charakter. Dementsprechend bleibt nur die Hoffnung darauf, dass der Westen eine russische Annexion nicht anerkennen würde.

Insgesamt nähert sich für Belarus somit der Moment der Wahrheit. Die Souveränität des Landes erscheint derzeit sehr verletzlich zu sein. Gute Aussichten auf ihren Erhalt dürften nur dann bestehen, wenn Russland aufgrund einer akuten politischen und wirtschaftlichen Instabilität im eigenen Land die Ressourcen für die Umsetzung seiner imperialen Ambitionen ausgeben.

Übersetzung: Astrid Sahn