

## Die Verschlechterung der belarussisch-russischen Beziehungen. Immer mehr Streit und immer weniger Kompromissbereitschaft

Von Ryhor Astapenia (Ostrogorski-Zentrum, Minsk)

### Zusammenfassung

Heftige öffentliche Konflikte sind keine Ausnahme in den Beziehungen zwischen Belarus und Russland. Sie flammen fast jedes Jahr auf. 2016 aber zeichnete sich eine signifikante Veränderung ab. Russland ist nicht mehr bereit, seinem kleinen Partner nachzugeben und zählt Belarus nicht mehr zu seinen besonders wichtigen und loyalen Verbündeten. Zum Beispiel reagierte Russland nicht auf die belarussischen Forderungen die Preise für Gaslieferungen zu reduzieren, sondern setzte die Einschränkung von Öllieferungen als Druckmittel ein, um die Begleichung alter Erdgasschulden zu erzwingen.

Es ist zu erwarten, dass die langfristige Folge des Konflikts einerseits ein Rückgang der russischen Hilfe für die belarussische Wirtschaft sein wird und andererseits die Anerkennung einer größeren außenpolitischen Autonomie für Minsk – letzteres in Anbetracht der Tatsache, dass die belarussische politische Führung sowieso nicht in der Lage sein wird, einen Kurswechsel Richtung Westen zu vollziehen. Es könnte aber auch sein, dass die fehlenden Reformen in Belarus dazu führen, dass die politische Führung des Landes bereit ist, einen verstärkten Einfluss Russlands auf die eigene Außenpolitik im Austausch gegen eine wirtschaftliche Vorzugsbehandlung zu akzeptieren, um die belarussische Wirtschaft aus der Rezession zu holen.

### Einleitung

Abgesehen vom Zeitraum 1994 bis 2000, der geprägt wurde durch die Präsidentschaft von Alexander Lukaschenka in Belarus und Boris Jelzin in Russland, ist die belarussisch-russische Union von einer langen Reihe von Konflikten geprägt. Der russische Präsident Wladimir Putin schlug einen Beitritt von Belarus zur Russischen Föderation vor, Lukaschenka beschuldigte Russland wegen der Einstellung von Gaslieferungen des »Terrorismus auf höchstem Niveau« und in Minsk wurde der Leiter der russischen Großunternehmens »Uralkali« verhaftet. Ungefähr genau so viel, wie sich die beiden Länder um Integration bemühen, streiten sie sich auch in einer Vielzahl von Konflikten.

In diesem Zusammenhang haben sich 2016 zwei grundlegende Änderungen gezeigt. Erstens führten die Veränderungen im internationalen Kontext zu einer Verschärfung des Tones in den belarussisch-russischen Beziehungen. Während gegen Russland wegen der Aggression in der Ukraine westliche Sanktionen verhängt wurden, wurden für Belarus die meisten westlichen Einschränkungen aufgehoben (teilweise, weil Belarus die Expansion Russlands in die Ukraine nicht unterstützt hat). Der Kreml ist ohne Zweifel besorgt, dass wahrscheinlich zum ersten Mal die Beziehungen des Westens mit Belarus wärmer zu sein scheinen als mit Russland.

Zweitens ist klar geworden, dass Russland nach der fehlenden Solidarität von Belarus in der Ukraine-Krise nicht mehr zu Zugeständnissen bereit ist, während Russland normalerweise bei Konflikten die ersten Schritte zu

einer Kompromisslösung unternahm. Als Folge zog sich Putin aus den Verhandlungen mit Belarus zurück und überließ die Hauptrolle Beamten, für die wirtschaftliche Aspekte wichtiger sind als politische oder die zumindest bereit sind, wirtschaftlichen Druck auf Belarus auszuüben, ohne auf die Rhetorik von »Brüdervölkern« Rücksicht zu nehmen.

Der Außenpolitik-Index des Belarussischen Institutes für Strategische Studien zeigt, dass die belarussisch-russischen Beziehungen sich auf dem niedrigsten Stand seit Einführung des Index im Jahre 2011 befinden. Einen Überblick über den Index gibt Grafik 1 am Ende dieses Beitrages.

### Die wichtigsten Konflikte

Gegen Ende des Jahres 2016 hatten sich die Beziehungen zwischen Belarus und Russland so stark verschlechtert, dass es schwierig war, einen Bereich zu finden, in dem beiden Länder mit der Zusammenarbeit im vollen Umfang zufrieden waren. Sichtbare Konflikte gab es bei der Energieversorgung, der Zusammenarbeit in der Eurasischen Wirtschaftsunion, der Kreditfinanzierung, dem Lebensmittelhandel, der militärischen Zusammenarbeit, den Grenzkontrollen und Visafragen sowie in der Medienberichterstattung und aufgrund der Aussagen des russischen Experten Leonid Reschetnikov, zum damaligen Zeitpunkt Leiter des staatlichen Russischen Instituts für Strategische Studien, dass Belarus nicht unabhängig von Moskau sein kann.

Egal wie tief die Konflikte gehen, bedeuten sie natürlich keinen endgültigen Bruch in den Beziehun-

gen. Zum Beispiel zeigen die Zahlen des belarussischen Komitees für Statistik für das Jahr 2016 einen Anstieg der belarussischen Exporte nach Russland um 4 %, nach mehreren Jahren des Rückgangs. Gleichzeitig brachen die Importe aus Russland um 10 % ein, vor allem wegen der russischen Einschränkungen bei Öllieferungen. Die vollständigen Zahlen finden sich in Grafik 2 am Ende dieses Beitrages. Es dominieren jedoch seit 2016 eindeutig die Konflikte, bei denen der Energieversorgung, der Zusammenarbeit in der Eurasischen Wirtschaftsunion und der Frage von Grenzkontrollen und Visaregelung wohl die größte Bedeutung zukommt.

### **Energieversorgung**

Russische Energielieferungen zu Vorzugspreisen bilden im Prinzip den Kern der belarussisch-russischen Union. Daher sind die Öl- und Gasverträge zentral in den Beziehungen der beiden Länder. Der Umfang der von Russland gewährten Rabatte auf die Erdgas- und Erdöllieferungen nach Belarus kann viel über den Stand der Beziehungen zwischen Moskau und Minsk verraten.

Seit Anfang Januar 2016 hat Belarus weniger für die Gaslieferungen bezahlt, als im Vertrag festgehalten wurde, statt 132 US-Dollar pro 1.000 Kubikmeter nur 107 US-Dollar. Belarus begründete die einseitig reduzierte Zahlung mit dem weltweiten Rückgang der Energiepreise und mit mangelnder Konkurrenzfähigkeit belarussischer Unternehmen gegenüber Firmen aus anderen Mitgliedsländern der Eurasischen Wirtschaftsunion, die ihre Gaslieferungen zu niedrigeren Preisen beziehen. Die daraus resultierenden Schulden für Gaslieferungen beliefen sich – so der stellvertretende russische Ministerpräsident Arkadij Dworkowitsch – nach gut einem Jahr auf 600 Mio. US-Dollar.

Es ist Dworkowitsch und nicht der Leiter des russischen Erdgaskonzerns Gazprom, der in diesem Konflikt die erste Geige spielt und sich für eine Kürzung der Öllieferungen an Belarus um ein Drittel ab Juli 2016 einsetzte. Am 16. Februar 2017 vereinbarte er mit seinem belarussischen Amtskollegen Wladimir Semaschko, was dieser als den »zwanzigsten Protokollentwurf zur Lösung des Öl- und Gaskonfliktes« bezeichnete, welcher übrigens auch nicht der letzte blieb.

### **Eurasische Wirtschaftsunion**

Im Jahr 2016 blieb auch die Zustimmung von Belarus zur Zollvereinbarung der Eurasischen Wirtschaftsunion ein ungelöstes Problem. Die belarussische Unterschrift folgte erst im April 2017. Alle anderen Mitgliedsstaaten hatten diesen Vertrag auf dem Gipfel vom 26. Dezember 2016 bereits unterschrieben, an dem Lukaschenka nicht

teilnahm. Obwohl sich die Kritik des belarussischen Staatschefs in erster Linie auf den Energiekonflikt konzentriert, wird auch die Eurasische Wirtschaftsunion von der belarussischen Regierung regelmäßig negativ kommentiert, vor allem im Zusammenhang mit dem Rückgang des Handelsvolumens zwischen den Mitgliedsstaaten, welches von 2013 bis 2016 um ein Drittel geschrumpft ist, wie Grafik 2 am Ende dieses Beitrages zeigt.

Die belarussische Regierung ist außerdem auch mit den rechtlichen Vorschriften der Union unzufrieden. Das ganze Jahr 2016 hindurch hat sie vergeblich versucht, für belarussische Unternehmen einen gleichberechtigten Zugang zu Ausschreibungen russischer Staatsaufträge zu erhalten, die nach verschiedenen Berechnungen einem Wert von etwa 40 % des russischen BIP entsprechen. Darüber hinaus zielt Belarus auf die Schaffung eines gemeinsamen Erdöl- und Erdgasmarktes mit Russland, der 2025 realisiert werden soll. Russland hingegen erhöht die Preise für Energielieferungen an Belarus und weist darauf hin, dass »die Eurasischen Wirtschaftsunion keinen festhält«, so der russische Ministerpräsident Dmitrij Medwedew.

Die Eurasische Wirtschaftskommission hat versucht, Belarus mit Hilfe der russischen Lebensmittelkontrollbehörde (Rosselchoznadzor) zu bändigen. Diese schränkte Exporte von landwirtschaftlichen Gütern aus Belarus ein unter dem Vorwand, dass diese technischen Standards nicht entsprechen oder aus den Ländern der Europäischen Union stammen und damit unter die russischen Lebensmittelsanktionen fallen. Die belarussische Staatsanwaltschaft wiederum hat im Februar 2017 mit Ermittlungen zur Einleitung eines Strafverfahrens gegen den Leiter von Rosselchoznadzor, Sergej Dankwert, begonnen.

### **Grenzkontrollen und Visa**

Im Februar 2017 trat ein Erlass des Föderalen Sicherheitsdienstes Russlands in Kraft, der die Grenzzone mit Belarus wieder herstellte. Davor war Belarus seit 1995 das einzige Land, mit dem Russland keine Grenzzone und damit freien Grenzverkehr hatte. Wirtschaftlich ist dieser Konflikt für Belarus weniger schmerhaft als die beiden anderen, aber er hat einen hohen Symbolwert. Die Wiederherstellung der Grenzzone zeigt, dass Russland nicht mehr bereit ist, bei einem Unionsstaat nach belarussischen Regeln mitzuspielen. 2016 hatte Russland versucht, Belarus zu überzeugen, einen gemeinsamen visafreien Raum zu schaffen.

Am härtesten traf die Wiedereinführung der Grenzzone zwischen Belarus und Russland Bürger aus Drittstaaten, denen der Grenzübergang untersagt wurde.

Als Begründung nannte die russische Seite das Fehlen internationaler Grenzübergangsstellen. Die russischen Behörden erklärten offen, dass die Wiederherstellung der Grenzzone und das Transitverbot eine Antwort sei auf die Weigerung von Belarus einen gemeinsamen visafreien Raum zu schaffen und mit der von Belarus gewährten Visumsfreiheit für Bürger aus 80 Ländern, die bis zu 5 Tage in Belarus bleiben dürfen, verbunden ist.

## **Die Konfliktgründe**

Es gibt einige Gründe, warum der belarussisch-russische Konflikt so tief ist. Erstens hat Belarus aus russischer Sicht seit der Ukraine-Krise den Test als russischer Verbündeter nicht bestanden. Die Weigerung von Belarus, eine russische Militärbasis auf belarussischem Territorium zu erlauben, die Bemühungen um Neutralität im russisch-ukrainischen Konflikt und der Zwischenhandel mit von russischer Seite durch Sanktionen blockierten Lebensmitteln aus der EU haben Zweifel an der »brüderlichen Nähe« von Belarus zu Russland erzeugt. Die aggressive russische Politik in der Ukraine hat gleichzeitig die belarussische Führung erschreckt, die jetzt den russischen Einfluss auf ihr Land einschränken will.

Zweitens verfügt Russland über weniger Geld und noch weniger über den Wunsch einem illoyalen Verbündeten Geld zu geben. Bei niedrigen Energiepreisen und entsprechend schrumpfenden Einkünften des russischen Staatshaushaltes bewertet der Kreml die Subventionierung eines Partners neu, der trotz finanzieller Zuwendungen nicht bereit ist, in Krisenzeiten die Reihen mit Russland fest zu schließen. Dabei muss Russland kaum fürchten, dass die finanziellen Einschränkungen Minsk in Richtung Westen treiben werden, da die belarussische Führung Angst vor den politischen und wirtschaftlichen Reformen hat, die von der EU und den USA verlangt werden.

Drittens sind die belarussisch-russischen Beziehungen im Prinzip zu ständigen Konflikten verurteilt, da der Preis der gemeinsamen Union subjektiv bleibt. Es bleibt unklar, wie viel Russland für die Teilnahme am gemeinsamen Integrationsprojekt und die damit verbundene Marginalisierung der belarussischen Kultur an Belarus zahlen sollte (falls es überhaupt zahlen sollte). Dadurch verlieren die belarussisch-russischen Beziehungen eine rationale Kalkulierbarkeit, so dass um die Verbundenheit ständig verhandelt wird und Konflikte dabei einfach zur Taktik beider Seiten gehören.

## **Ausblick**

Einige Experten sprechen von einer möglichen Annexion von Belarus durch Russland, wobei die Wahr-

scheinlichkeit einer solchen Entwicklung aus zwei guten Gründen sehr gering ist. Erstens kontrolliert der belarussische Präsident alle staatlichen Organe. Im Gegensatz zur Ukraine sind in Belarus Stabilität und Loyalität des gesamten Systems und vor allem der Machtstrukturen und der bewaffneten Einheiten zweifelsfrei gegeben. Zweitens bleibt Lukaschenka trotz aller Konflikte ein prorussischer Politiker, der keine Pläne zum Ausstieg aus den Integrationsprozessen mit Russland hegt. Noch weniger ist die belarussische Regierung zur radikalen Veränderung der Identität der belarussischen Bevölkerung bereit.

Im militärischen Bereich wird – trotz der breiten medialen Berichterstattung über die Konflikte – die Zusammenarbeit fortgesetzt, was eine gewisse Besorgnis bei westlichen Ländern und der Ukraine hervorruft. Im Juni 2016 haben Belarus und Russland in Belarus militärische Übungen unter Beteiligung russischer SU-24-Bomber durchgeführt, ohne dass Belarus seiner Verpflichtung nachgekommen wäre, die Nachbarländer zu informieren. Im Oktober 2016 haben Belarus und Russland gemeinsame militärische Übungen in der Region Brest an der Grenze zu Polen und der Ukraine durchgeführt, wobei nach Angaben des Verteidigungsministeriums Militärschlüsse gegen die Ukraine geübt wurden. Außerdem wurde 2016 offiziell ein gemeinsames regionales Luftabwehrsystem eingeführt. Das zeigt übrigens, dass Belarus keine große Angst vor dem militärischen Einfluss Russlands hat.

Belarus will auch die Eurasische Wirtschaftsunion nicht verlassen, sondern möchte nur die Arbeit der Union im eigenen Interesse verbessern, um der belarussischen Wirtschaft aus der langjährigen Rezession zu helfen. Die Handelskriege zwischen den beiden Ländern werden auch deswegen geführt, weil Belarus versucht, ausländischen Investoren in Belarus Zugang zum großen Markt der Eurasischen Wirtschaftsunion zu »verkaufen«.

So ist das einzige Szenario für die künftigen Beziehungen die Suche nach einem Kompromiss und nach der Grundlage für ein neues Modell der Beziehung, welches entweder »mehr für mehr« oder »weniger für weniger« bedeuten kann.

Das Modell »mehr für mehr« hätte zur Folge, dass die Beziehungen zwischen Belarus und Russland zur Ausgangslage zurückkehren und die Abhängigkeit Minks von Moskau wieder wachsen wird. Das einzige ernsthafte Argument für dieses Szenario ist der Zustand der belarussischen Wirtschaft. Wenn die belarussische Führung nicht den Mut zu Reformen und zur Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfond aufbringt, wird sie auf die finanzielle Hilfe

Russlands angewiesen sein. Für Russland wird die Rettung der belarussischen Wirtschaft trotz der eigenen Wirtschaftskrise keine Herausforderung sein, aber sicher eine Einschränkung der Souveränität von Belarus im politischen und wirtschaftlichen Bereich mit sich bringen.

Das Modell »weniger für weniger« erscheint im Moment realistischer. Lange Zeit hat die belarussische Regierung argumentiert, dass Belarus nicht einfach ein treuer Verbündeter eines großen Staates ist, sondern durch den Schutz der gemeinsamen Grenzen und im Rahmen der militärischen Zusammenarbeit auch ganz konkrete Gegenleistungen erbringt. Nun scheint es, dass Russland bereit ist, die Bedeutung dieser Gegenleistung zu reduzieren, indem es eine Grenzzone zu Belarus schafft und die militärische Präsenz an der Grenze zu Belarus erhöht. Im Sommer 2016 startete das russische Verteidigungsministerium die Stationierung einer motorisierten Infanteriebrigade in Klintsy (40 km von der belarussischen Grenze entfernt) und einer motorisierten Infanteriedivision in Jelnja (90 km von der belarussischen Grenze entfernt).

Dadurch wird Russland weniger auf Belarus angewiesen sein. Die Länder werden so eher ein »Basispaket« für die Zusammenarbeit festlegen, das sich im Laufe der nächsten Konflikte ändern wird. Höchstwahrscheinlich wird Belarus in naher Zukunft im Rahmen dieses »Pakets« in Reaktion auf eine geringere geopolitische Loyalität eine reduzierte wirtschaftliche Unterstützung erhalten. Die Eurasische Wirtschaftsunion wird weiter bestehen, aber sie wird weniger Hoffnungen bei der belarussischen Führung hervorrufen. Die militärische Zusammenarbeit wird in dem Umfang fortgesetzt, der es Belarus ermöglicht den Eindruck eines unabhängigen Akteurs auf dem Gebiet der Sicherheit aufrechtzuerhalten. Im politischen Bereich werden keine Zweifel mehr auftreten, dass die Präsidenten der beiden Länder in vielerlei Hinsicht nichts gemeinsam haben und oft unterschiedliche geopolitische Interessen verfolgen.

*Übersetzung aus dem Russischen: Lina Pleines*

#### *Über den Autor*

Ryhor Astapenia ist Analyst und Direktor für Entwicklung des Ostrogorski-Zentrums in Minsk. Er arbeitet außerdem als Redakteur des belarussischen Internet-Magazins »Ideja« und ist Doktorand an der Universität Warschau.

#### *Lesetipps*

- Ryhor Astapenia, Dzmitry Balkunets (2016): Belarus-Russia Relations after the Ukraine Conflict, Minsk-London: Ostrogorski Centre, <<http://belarusdigest.com/papers/belarus-russia-relations.pdf>>
- Siarhei Bohdan, Gumer Isaev (2016): Elements of Neutrality in Belarusian Foreign Policy and National Security Policy, Minsk-London: Ostrogorski Centre, <<http://belarusdigest.com/papers/belarusneutrality-eng.pdf.pdf>>
- Valeris Kostügova (2010): Russisch-belarussische Beziehungen: Bedingungen, Zustand, Perspektiven, Minsk: »Nashe Mnenie« und Belarussisches Institut für Strategische Studien, <[http://belinstitute.eu/images/doc-pdf/Research\\_Kostiugova.pdf](http://belinstitute.eu/images/doc-pdf/Research_Kostiugova.pdf)>