

Die belarussisch-ukrainischen Beziehungen: Strategische Partnerschaft entgegen der geopolitischen Ausrichtung

Von Dzianis Melyantsou (Programmkoordinator »Belarussische Außenpolitik« des Rates für internationale Beziehungen »Minsker Dialog«, Minsk)

Zusammenfassung

Ungeachtet der unterschiedlichen außenpolitischen Orientierung und der unterschiedlichen politischen und ökonomischen Systeme sind Belarus und die Ukraine strategische Partner und unterhalten in vielen Bereichen enge Beziehungen. Die Unterstützung durch Minsk bei der Regulierung des Konfliktes in der Ostukraine sowie die ausbleibende belarussische Anerkennung der Annexion der Halbinsel Krim durch Russland haben der Vertiefung der Beziehungen zusätzliche Impulse verliehen. Daneben bestehen sowohl äußere wie innere Probleme, die für die Zusammenarbeit der beiden Länder Einschränkungen bedeuten, etwa kartellrechtliche Ermittlungen und der Umstand, dass der Kreml kein Interesse an einer engeren Zusammenarbeit zwischen

Minsk und Kiew hat.

Allgemeine Merkmale der Beziehungen

Vergleicht man die Beziehungen zwischen Belarus und der Ukraine mit denen zu anderen Ländern, so lassen sie sich als in höchstem Maße politisch neutral und entideologisiert bezeichnen. Hatte es in den Beziehungen zu Litauen, Polen oder Russland Phasen (mitunter heftiger) politischer Krisen gegeben, so stellt das belarussische Verhältnis zur Ukraine seit dem Zerfall der UdSSR ein Muster an Ruhe und Gleichmaß dar, auch wenn die ökonomische Seite der Zusammenarbeit nicht immer von Erfolg gekennzeichnet war. Die ab Mitte der 1990er Jahre üblichen Probleme bilateraler Beziehungen – Ratifizierung eines Grenzabkommens und Tilgung von Schulden – hatten sich nie zu heftigen Konflikten entwickelt und waren 2013 gütlich gelöst worden. Die politischen Herausforderungen durch die beiden ukrainischen Revolutionen von 2004 und 2014 sowie den anschließenden ukrainisch-russischen Krieg haben nicht zu einer Zuspitzung der bilateralen Beziehungen geführt. Es war im Gegenteil eher so, dass das Interesse an der Zusammenarbeit unter dem Einfluss der äußeren politischen und wirtschaftlichen Entwicklung erheblich zunahm.

Es hat zwar in den belarussischen staatlichen Medien eine Reihe von Wellen negativer Berichterstattung über den ersten und zweiten Maidan gegeben, doch kam es zu keiner ernstlichen Zuspitzung der Lage. Das Image der Ukraine in den belarussischen Medien ist insgesamt neutral, auch wenn das Regime in Belarus gern die Armut und das politische Chaos in der Ukraine betont. Das steht im Kontrast zur Repräsentation von insbesondere Polen und Russland – das Bild, das von diesen Ländern gezeichnet wird, ist oft emotional überfrachtet.

Was die wirtschaftliche Dimension anbelangt, so ist die Ukraine für Belarus ein äußerst wichtiger Handelspartner. 2018 lag sie von allen belarussischen Han-

delspartnern beim Export und beim Handelsvolumen an erster Stelle und beim Import an vierter.

Den größten Teil der belarussischen Exporte in die Ukraine machen Ölprodukte, verflüssigtes Gas und Bitumen aus. Andere Komponenten der belarussischen Exporte sind Mineraldünger, Traktoren und Sattelschlepper sowie Reifen. Die wichtigsten Importgüter aus der Ukraine sind Abfallprodukte aus der Gewinnung von Pflanzenöl, metallurgische Erzeugnisse sowie pflanzliche Öle und Medikamente.

Gegenwärtig gibt es in der Ukraine neun Montagewerke für belarussische Technik (u. a. zwei Werke für Traktoren, Mähdrescher, Fahrstuhltechnik, Trolleybusse – »Minsker Autowerke« (MAS) und »Belkommunmasch« –, technische Komponenten der MAS, Toranlagen, Stromzähler).

Auswirkungen der Krise in der Ukraine auf die Beziehungen zu Belarus 2014–2016

Seit dem Frühjahr 2014 nahm das Thema Ukraine einen der zentralen Plätze der belarussischen Außenpolitik ein, und zwar sowohl auf rhetorischer Ebene wie auch hinsichtlich konkreter Schritte. Im März und April 2014 formulierte Präsident Lukaschenka grundlegende Ansätze für eine Bewertung der Lage der Ukraine:

1. Der Maidan sei von einem »Zerfall der Wirtschaft, der wildwuchernden Korruption, dem Zerfall der Staatsmacht und dem fehlenden Vertrauen der Menschen« inspiriert worden;
2. Belarus trete für die territoriale Unversehrtheit der Ukraine ein;
3. Die Annexion der Krim sei ein »gefährlicher Präsidentenzfall«; die Krim sei de facto bereits ein Teil Russlands, de jure jedoch nicht;
4. Anerkennung der Rechtmäßigkeit der neuen ukrainischen Regierung;

5. Das Territorium von Belarus werde niemals für einen Überfall auf die Ukraine genutzt werden.

Ungeachtet der positiven Signale von Seiten Aljaksandr Lukaschankas wahrte die postrevolutionäre Regierung der Ukraine nach der Flucht von Janukowytsch zwei Monate lang eine vorsichtige Zurückhaltung gegenüber Belarus. Diese Haltung wurde vielfach mit dem Unwillen der belarussischen Regierung erklärt, das Vorgehen Russlands auf der Krim zu verurteilen, mit dem belarussischen Abstimmungsverhalten bei den Vereinten Nationen gegen eine Resolution über die territoriale Unverehrtheit der Ukraine, mit Informationen, dass russische Kampfflugzeuge vom Typ SU-27 in Belarus eingetroffen seien, und allgemein mit der widersprüchlichen Politik von Minsk, das über eine strategische Partnerschaft mit der Russischen Föderation verbunden ist.

Bewegung in die bilateralen Beziehungen kam am 29. März 2014, als der geschäftsführende Präsident der Ukraine, Oleksandr Turtschynow, zu einem unerwarteten Besuch in Belarus eintraf. Die dreistündigen Unterredungen mit Lukaschenka führten zu einem Abbau der Spannungen zwischen den Führungen der beiden Länder.

Belarus erkannte als einer der ersten Staaten die ukrainischen Präsidentschaftswahlen vom Mai 2014 als legitim an. Am 7. Juni nahm Lukaschenka an den Feiern zur Amtseinführung von Petro Poroschenko teil.

Belarus trat systematisch – in der Regel gemeinsam mit Kasachstan – den Versuchen des Kreml entgegen, im Rahmen der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft (EAWG) Maßnahmen gegen die Ukraine zu ergreifen. So blockierte Belarus am 23. Juni 2014 im Rat der Eurasischen Wirtschaftskommission die Einführung von Importzöllen auf ukrainische Waren.

Gleichzeitig startete Belarus eine Reihe öffentlicher und nichtöffentlicher Vermittlungsinitiativen zur Lösung der Krise in der Ukraine. Der damalige ukrainische Verteidigungsminister Mychajlo Kowal verkündete, dass Belarus der Ukraine beim Abtransport ukrainischer Militärtechnik von der durch Russland besetzten Halbinsel Krim helfen werde. Die Abmachungen zwischen Moskau und Kiew waren nicht ohne Vermittlung von Minsk zustande gekommen.

Als Ergebnis der Aktivitäten von Präsident Lukaschenka gab es die Bitte Kiews, 2014 in Minsk eine trilaterale Kontaktgruppe zur Regulierung der Situation im Donbas zusammenzurufen. Teilnehmer waren Leonid Kutschma für die Ukraine, Michail Surabow für Russland sowie Vertreter der OSZE.

Der belarussische Präsident initiierte Konsultationen einer eurasischen Troika mit der Ukraine, wobei auch Vertreter der Europäischen Union teilnahmen. Dadurch wollte Lukaschenka Minsk den Status einer ständigen Verhandlungsplattform sichern. Das trilate-

rale Gipfeltreffen fand am 26. August 2014 in Minsk unter der Teilnahme von vier Staatspräsidenten statt: Aljaksandr Lukaschenka, Nursultan Nasarbajew, Wladimir Putin und Petro Poroschenko. Zugegen waren auch Unterhändler der EU, nämlich die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, sowie die EU-Kommissare Günther Oettinger und Karel de Gucht. Formal war das Gipfeltreffen dem Aufbau der Beziehungen zwischen der EAWG und der Ukraine gewidmet, nachdem letztere das Assoziierungsabkommen mit der EU unterzeichnet hatte. Auch sollte die Regulierung des Konfliktes im Donbas Thema sein. Belarus strich seine politische Dividende ein: Auf dem Gipfeltreffen wurde beschlossen, Minsk zum ständigen Verhandlungsort der trilateralen Kontaktgruppe zur Ukraine zu machen, wodurch die belarussische Hauptstadt zu einem der wichtigsten Verhandlungsorte für die Regulierung des Konfliktes in der Ukraine wurde. Hier wurden Abkommen unterzeichnet, die zu einer Feuerpause im Donbas führten.

Für die belarussische Führung waren die Verhandlungen vom 11. und 12. Februar 2015 im sogenannten Normandie-Format (Petro Poroschenko, Wladimir Putin, Angela Merkel und François Hollande) das wichtigste Ereignis des Minsker Prozesses. Damals kamen die führenden Staatsmänner und -frauen Europas nach Belarus und hatten persönliche Unterredungen mit Lukaschenka. Die Teilnehmer der Verhandlungen brachten gegenüber der belarussischen Seite ihre Dankbarkeit für das hohe organisatorische Niveau des Treffens zum Ausdruck. Im Rahmen der Unterredungen kam es zu einem persönlichen Treffen von Aljaksandr Lukaschenka und Petro Poroschenko, der in Stellungnahmen vor den Medien hervorhob, dass es »zwischen der Ukraine und Belarus keinerlei bilaterale Probleme gibt«.

Im Frühjahr 2015 erschienen Medienberichte über eine zunehmende militärindustrielle Zusammenarbeit zwischen Belarus und der Ukraine. Insbesondere wurde erwähnt, dass Belarus bei der Nachrüstung der ukrainischen Armee Unterstützung leiste. Hervorgehoben wurde, dass im Kampfgebiet beschädigte Hubschrauber vom Typ Mi-24 der ukrainischen Streitkräfte im Luftfahrtausbesserungswerk Orscha instandgesetzt würden.

Ungeachtet der insgesamt positiven Entwicklung der Beziehungen, gab es allerdings auch problematische Aspekte. So stellte im Laufe des Jahres 2015 die Einrichtung eines russischen Luftwaffenstützpunktes in Belarus eines der gravierendsten Probleme dar. Die Verhandlungen über den Stützpunkt führten zu einer massiven negativen Reaktion in den ukrainischen Medien und sozialen Netzwerken. Die Befürchtungen gingen dahin, dass das Hoheitsgebiet von Belarus für Angriffe der russischen Luftwaffe auf die Ukraine genutzt wer-

den könnte. Die kategorische Weigerung von Minsk, den Luftwaffenstützpunkt auf seinem Gebiet einzurichten, wurde von der ukrainischen Seite positiv aufgenommen, sodass dieses problematische Kapitel abgeschlossen werden konnte.

2016 war der Arbeitsbesuch des belarussischen Außenministers Uladsimir Makej im August nach Kiew das wichtigste diplomatische Ereignis in den bilateralen Beziehungen. Im Laufe seiner Unterredungen mit Präsident Poroschenko, Außenminister Klimkin und dem stellvertretenden Ministerpräsidenten Subko wurden Fragen der Ausstattung der Grenzanlagen, einer wachsenden Zusammenarbeit beim Anlagenbau, in der Energiewirtschaft, in der Landwirtschaft und im Transportwesen erörtert, wie auch die Zusammenarbeit im militärischen und kulturellen Bereich. Nach dem Dialog erklärte Makej, dass es zwischen Belarus und der Ukraine »keine unlösbarer Probleme« gebe und »zwischen den beiden Staaten eine ausgereifte Partnerschaft besteht« (<https://ej.by/news/politics/2016/08/26/makey-zayavil-o-zreloem-partnerstve-mezhdu-belarusyu-i-ukrainoy.html>). Makej dankte dem ukrainischen Präsidenten für seine Unterstützung bei der Herstellung eines Dialogs zwischen Belarus und der EU und den USA.

Das Konfliktpotenzial von 2017 und die anschließende Verbesserung der Beziehungen

2017 gab es Anzeichen, dass sich der politische Dialog zwischen Belarus und der Ukraine verstärken würde. Zum einen fiel Anfang 2017 in Kiew die Entscheidung über einen ukrainischen Botschafter in Belarus. Der Posten war seit 2015 vakant gewesen. Dann führte ein verstärkter Dialog zwischen den Staatschefs zur Wiederherstellung eines vollwertigen diplomatischen Kanals. Im April 2017 kam Petro Poroschenko zu einem Arbeitsbesuch nach Belarus. Auf der offiziellen Tagesordnung standen Handels- und Wirtschaftsfragen. Inoffiziell, hinter verschlossenen Türen ging es um Sicherheitsfragen. Konstruktive Vereinbarungen (Gründung neuer Joint Ventures in der Industrie, dem petrochemischen Komplex, der Landwirtschaft und dem Transportwesen) machten im Juli einen offiziellen Besuch Lukaschenkas in der Ukraine möglich. Im November trafen sich die Präsidenten ein drittes Mal.

Im Laufe des Jahres 2017 sorgten Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit dem strategischen Manöver »Sapad-2017« (»Westen 2017«), das gemeinsam mit Russland auf belarussischem Gebiet abgehalten wurde, für Besorgnis in Kiew. Mitunter wurden die Zweifel der ukrainischen Seite über die »Harmlosigkeit« des Manövers derart stark artikuliert, dass der belarussische Präsident sich genötigt sah, bei Unterredungen mit seinem ukrainischen Amtskollegen auf mehrständige Erläuterungen zurückzugreifen. Auch die Maßnahmen für eine

Beobachtung halfen nicht besonders weiter: Bei den ukrainischen Beobachtern blieben Zweifel hinsichtlich einer möglichen Nutzung der Manöver als Deckmantel für einen Angriff russischer Streitkräfte auf die Ukraine aus nördlicher Richtung. Und selbst nach Abschluss des Manövers noch erklärte der Chef des ukrainischen Generalstabes, Wiktor Muschenko, dass Russland seine Streitkräfte nicht von belarussischem Gebiet abgezogen habe und sie irgendwo verstecke (<https://gordonua.com/news/worldnews/muzhenko-zayavil-cto-posleucheniy-zapad-2017-v-belarusi-ostalis-rossiyskie-voyska-209730.html>).

Auch die Entführung von Pawlo Hryb, einem ukrainischen Staatsangehörigen, die auf belarussischem Gebiet durch Angehörige des russischen Inlandsgeheimdienstes FSB erfolgte (Hryb kam kurz darauf in ein Untersuchungsgefängnis in Russland), warf einen Schatten auf die bilateralen Beziehungen. Die Passivität der belarussischen Stellen bei der Aufklärung und auch die Tatsache selbst, dass ausländische Geheimdienste auf belarussischem Territorium präsent sind, zogen entsprechende Reaktionen Kiews nach sich.

Ein weiterer konflikträchtiger Zwischenfall war die Festnahme Pawel Scharojkos, eines ukrainischen Journalisten (und ehemaligen offiziellen Mitarbeiters ukrainischer Geheimdienste) durch den belarussischen KGB im Oktober 2017. Es folgte eine öffentliche Anklage wegen Spionage für die Ukraine. Minsk warf der ukrainischen Seite vor, sie habe diesen Vorfall entgegen der üblichen Praxis öffentlich gemacht (kurz zuvor erst hatte die Ukraine einen belarussischen Staatsangehörigen unter dem Vorwurf der Spionage festgenommen). Der Spionageskandal um Scharojko hatte dann auch für die diplomatischen Vertretungen Konsequenzen: Ende November 2017 verwies die Ukraine einen belarussischen Diplomaten des Landes, nachdem ein Botschaftsrat der Ukraine in Belarus zur Persona non grata erklärt worden war.

Diese beiden für die bilateralen Beziehungen unangenehmen Themen wurden erst 2019 geklärt, nachdem Russland im Zuge eines Gefangenenaustauschs den entführten Ukrainer Pawlo Hryb freigelassen und die Ukraine und Belarus einen Austausch ihrer unter Spionageverdacht stehenden Bürger vorgenommen hatten.

Am 3. Oktober 2019 fand im ukrainischen Schytoymyr ein großes Forum der Regionen von Belarus und der Ukraine statt (<https://www.belta.by/economics/view/ii-forum-regionov-belarusi-i-ukrainy-prohodit-v-zhitomire-364313-2019/>), in dessen Rahmen ein offizieller Besuch von Aljaksandr Lukaschenka und sein Treffen mit dem ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj stattfand (<https://www.president.gov.ua/news/pid-golovuvannyam-prezidentiv-ukrayini-ta-bilorusividbulisy-57621>).

Auf Grundlage der Ergebnisse des Forums wurde die Absicht verkündet, gemeinsame Projekte im Bereich der industriellen Zusammenarbeit umzusetzen sowie in drei weiteren wichtigen Bereichen:

1. Zusammenarbeit in der Energiebranche mit dem Ziel, ein belarussisches Atomkraftwerk in Betrieb zu nehmen;
2. Umsetzung eines Projektes zur Wiederaufnahme der Schifffahrt auf dem Dnjepr, vor allem auf dem Abschnitt Schwarzes Meer – Nischnja Schary / Prypjat;
3. Gemeinsame Arbeit beim Raketenbau. Hier geht es vor allem um eine Zusammenarbeit der Rüstungsindustrien der beiden Länder. Diese Frage hatte an Aktualität gewonnen, nachdem sich Russland geweigert hatte, taktische Raketen vom Typ »Iskander« an Belarus zu liefern und es allgemein vorzog, von Lieferungen moderner Waffensysteme an Belarus abzusehen.

Am 11. Oktober 2019 rief der belarussische Präsident beim Gipfeltreffen der Regierungs- und Staatschefs der GUS die Teilnehmer dazu auf »das neue Regime in der Ukraine zu unterstützen« (<https://www.belta.by/president/view/lukashenko-na-sammite-sng-prizval-podderzhat-dejstvujuschuju-vlast-v-ukraine-365350-2019/>).

Mitte Oktober 2019 wurde bekannt, dass ein belarussisches Straßenbauunternehmen einen Rekordvertrag über die Renovierung und Modernisierung von Straßen in der Ukraine unterzeichnet hat. Der Vertrag hat ein Volumen von fast 746 Millionen Hrywnja (nach heutigem Kurs ca. 27,66 Mio. Euro). Dieser Umstand unterstreicht die Entwicklung, dass belarussische Straßenbauunternehmen als gewichtige Akteure auf den wachsenden Markt der Straßeninstandsetzung und -modernisierung in der Ukraine drängen.

Insgesamt hat das vom Rat für internationale Beziehungen »Minsker Dialog« durchgeführte Monitoring der Beziehungen zur Ukraine, das eine Quantifizierung der bilateralen Zusammenarbeit vornimmt, verdeutlicht, dass die Kooperation in den vergangenen zwei Jahren an Dynamik gewonnen hat (Siehe: Minsk Barometer: monitoring of foreign policy and regional security; <http://minskdialogue.by/en/research/reports>).

Schlussfolgerungen

Die Beziehungen zwischen Belarus und der Ukraine sind stabil und sind für beide Länder von strategischer Bedeutung. Belarus hat ein objektives Interesse daran, die Ukraine als einen der größten Absatzmärkte für seine Produkte zu bewahren.

Die neutrale Haltung von Minsk in Bezug auf den ukrainisch-russischen Konflikt und seine Anstrengungen zur Förderung des Verhandlungsprozesses haben es der belarussischen Regierung ermöglicht, in den Beziehungen zum Westen einen Normalisierungsprozess zu

beginnen, eine Aufhebung der Sanktionen zu erreichen und international ein neues Image zu erlangen.

Die Ukraine wiederum ist an einer größtmöglichen Sicherheit seiner Nordgrenze interessiert, an reibungslosen Lieferungen von Produkten der ölverarbeitenden Industrie, an anderen Projekten zur Energiesicherheit und an der Neutralisierung von Versuchen Russlands, im Rahmen der EAWU einschränkende Handelsmaßnahmen gegen die Ukraine einzuführen.

Insgesamt lässt sich in den bilateralen Beziehungen eine Reihe wichtiger Gesetzmäßigkeiten feststellen.

Erstens wirkt sich ein prorussisches Regime in Kiew stets fruchtbar auf die Beziehungen zwischen Belarus und der Ukraine aus. Das ist auf die fehlende Konkurrenz innerhalb der Integrationsprojekte unter der Ägide Russlands zurückzuführen, wie auch auf den Umstand, dass sich die beiden Staaten in verschiedenen Nischen positionieren. Gleichzeitig tritt die ukrainische Führung bei einer solchen Konstellation gewissermaßen als Anwalt von Belarus gegenüber dem Westen auf. Und umgekehrt: Eine prorussische Regierung in der Ukraine bedeutet zunehmende Konkurrenz und politische Spannungen.

Zweitens besteht eine klare Trennung von zwei Ebenen der Zusammenarbeit. Zum einen eine pragmatische, praxisorientierte und dann eine öffentliche und mediale. Die erste Ebene spiegelt die Interessen der beiden Länder bei der Umsetzung konkreter Projekte in den Bereichen Wirtschaft und Sicherheit wider. Hier zeigt sich völlige Übereinstimmung und volles Vertrauen auf höchster politischer Ebene. Die Abkommen und der Verlauf ihrer Umsetzung sind oft vollkommen nichtöffentlicher Natur. Die Presse berichtet kaum darüber, doch ist die Existenz der Abkommen für Experten kein Geheimnis. Die Umsetzung lässt sich in den Berichten der staatlichen Behörden nachvollziehen.

Die zweite Ebene besteht aus einer Reihe von Aktionen und Botschaften, die vorwiegend an das externe Publikum gerichtet sind und häufig von Skandalen und negativen medialen Vorstößen begleitet werden. Diese beiden Ebenen entsprechen sich einander auf paradoxe Weise nur selten und führen zu unangenehmen Exzessen wie etwa bei den Spionageskandalen und der Aufregung aus Anlass des Manövers 2017.

Der Charakter der Beziehungen zwischen Belarus und der Ukraine wird sich nicht ändern, da die wichtigsten Interessen und Richtungen der Zusammenarbeit bereits feststehen und umgesetzt werden. In dem Maße, wie die Beziehungen zwischen Minsk und Russland schwieriger werden und eine Normalisierung der Beziehungen zum Westen erfolgt, wird für die belarussische Führung der Vektor Ukraine immer wichtiger werden. Aller Wahrscheinlichkeit nach ist ein Ausbau der Zusammenarbeit in den Bereichen Industrie, Verkehr und Militär zu erwarten.