



Nr. 58 | 23.12.2021

Belarus-Analysen

- Migrationskrise an der Belarus-EU-Grenze
- Belarus vor dem Verfassungsreferendum 2022

■ KOMMENTAR

- Migrationskrise und Misserfolg der Politik, mit Gewalt Druck auszuüben 2
Andrei Kasakevich
(Institut für Politische Studien »Politische Sphäre«, Minsk)
- (K)Eine Migrationskrise in Belarus? Die EU und die Funktionalisierung von Migration 4
Franck Düvell
(Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Universität Osnabrück)
- Das Scheitern Lukaschenkas aggressiver Migrationspolitik 5
Piotr Zochowski
(Zentrum für Oststudien – OSW, Warschau)

■ ANALYSE

- Belarus vor dem Referendum 2022:
Verfassungsreform und Protestbereitschaft 7
Fabian Burkhardt
(Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung, Regensburg)
Jan Matti Dollbaum
(Universität Bremen)

■ UMFragen

- Proteste und Verfassungsänderungen in Belarus (September/Dezember 2021) 12

■ CHRONIK

- Covid-19-Chronik, 20. Juni – 29. Oktober 2021 16

KOMMENTAR

Migrationskrise und Misserfolg der Politik, mit Gewalt Druck auszuüben

Andrei Kasakevich (Institut für Politische Studien »Politische Sphäre«, Minsk)

Stand: 18. Dezember 2021

Die Migrationskrise 2021 in Belarus ist nach europäischen Maßstäben hinsichtlich der Zahl der Migrant_innen wohl kaum als außerordentlich zu bezeichnen. In Bezug auf die Sicherheitslage in Osteuropa jedoch ist es eindeutig ein kritisches Geschehen. In dieser Hinsicht ist die Krise für Belarus und dessen Nachbarländer längst zu einem historischen Ereignis geworden und wird noch lange den politischen und wirtschaftlichen Bereich der bilateralen Beziehungen beeinflussen.

Ungeachtet aller Probleme bei der innenpolitischen Entwicklung seit der Errichtung des autoritären Regimes im Jahr 1996 ist Belarus für seine Nachbarländer nie ein Problem bei Sicherheitsfragen gewesen. Hier wurde sorgsam das Bild eines stabilen und ruhigen Landes betont. Eine Ausnahme bildete hier wohl die belarusische Unterstützung für einige Vorstöße Russlands, etwa die umfangreichen Manöver »Sapad« (»Westen«). Allerdings trat die Regierung in Belarus hier nicht als Initiator und Triebkraft der Spannungen auf.

Bis zur innenpolitischen Krise von 2020 unterstrich die Regierung gern die Tugenden des autoritären Systems, das in den Augen der internationalen Gemeinschaft vermeintlich seine Effizienz und Verlässlichkeit bewiesen habe, unter anderem als Garant für Ruhe und den Frieden in der Region. Pressesprecherin von Aljaksandr Lukaschenka, Natallja Ejsmant, formulierte das in einer grotesken Sentenz: »Diktatur ist unser [Belarus'] Markenzeichen«.

Der August 2020 hat in dieser Hinsicht alles verändert. Nach Lukaschenkas höchstwahrscheinlicher Niederlage bei den Präsidentschaftswahlen, nach der brutalen Zerschlagung der friedlichen Protestaktionen durch die Regierung und dem Beginn der Krise in den Beziehungen zur EU und den USA wurde sämtliche Kraft des autoritären Staates eingesetzt, um auf die Nachbarstaaten Druck auszuüben, damit diese ihre Politik gegenüber Belarus ändern.

Die Gründe für diesen Druck traten recht deutlich in den öffentlichen Stellungnahmen offizieller Vertreter des Staates zutage. Ihnen lag die Haltung zugrunde, die auf höchster politischer Ebene formuliert wurde, nämlich aktiv auf alle aus Sicht der belarusischen Regierung »feindseligen« Akte der EU und der USA zu antworten. Dabei sollten sämtliche zur Verfügung stehenden Mittel eingesetzt werden, selbst wenn das Vorgehen den Interessen und dem Ansehen des Landes schaden würde.

Bei der Wahl ihrer Taktik ist die Regierung von Belarus anscheinend von einer recht unrealistischen Vorstellung von der jeweiligen Innenpolitik in den Nachbarländern wie auch der europäischen Politik ausgegangen. In den offiziellen Medien war die Ansicht verbreitet, dass ein starkes autoritäres Regime, selbst wenn es über geringe Ressourcen verfügt, Druck auf die »schwachen« und nicht geschlossenen demokratischen Regime in Polen und Litauen ausüben kann, indem es politische Krisen und Unmut in der Gesellschaft provoziert. Zudem seien die politischen Widersprüche auf EU-Ebene zu gravierend, als dass dort eine geschlossene Haltung zu erwarten wäre. Die rationalen Regierungen in der EU würden wohl, so die Überlegung der belarusischen Regierung, angesichts der offensichtlichen finanziellen und Image-Verluste durch eine Konfrontation mit Belarus dem willensstarken Druck nachgeben und in direkte Verhandlungen mit der belarusischen Regierung einwilligen. Am Ende dieser Verhandlungen sollte die Anerkennung der Legitimität Lukaschenkas stehen. Damit wären die Forderungen nach Neuwahlen vom Tisch und es würde die Aufhebung der nach dem August 2020 verhängten Sanktionen bedeuten.

Die Migrationskrise und die daraufhin erfolgten Sanktionen gegen Belarus sowie die Schließung europäischer Organisationen (Goethe-Institut, USAID) und Vertretungen in Belarus, die massenhafte Auflösung von NGOs und Medien, die massiven Repressionen und andere Maßnahmen sollten eines der Instrumente darstellen, mit dem die Politik der EU beeinflusst werden kann. Dieses Instrument offenbarte allerdings ganz erhebliche Schwächen und beschränkte Möglichkeiten eines Staates, der in Konfrontation zu seinen Nachbarn steht.

Die Krise hatte von Anfang an eine politische Komponente und ist als Hebel zur Einflussnahme auf die Nachbarländer losgetreten worden. Der humanitäre Aspekt (Hilfe und Schutz für die Flüchtenden) stand in ihrem gesamten Verlauf im Schatten der Politik. Was als politisches Problem begann, verlangt nach einer politischen, und nicht nach einer humanitären Lösung. Diese Haltung war im gesamten Verlauf der Krise vorherrschend, sowohl in den einzelnen Mitgliedsstaaten wie auch auf EU-Ebene.

Dabei war die Krise von unterschiedlicher politischer Bedeutung. Für die EU war es eher ein Fall von provozierter politischer Destabilisierung an der Außen-

grenze der EU sowie der gefährliche Präzedenzfall eines Erpressungsversuchs von Seiten eines nicht freundschaftlich gesonnenen Nachbarstaates. Die Dimensionen der Migration, die mit denen auf den südlichen Migrationsrouten nicht vergleichbar sind, hatten hier keine große Bedeutung. **Die Belarus-Frage hat auf europäischer Ebene offensichtlich zu einer politischen Konsolidierung geführt.**

Gleichzeitig stand auch die humanitäre Seite des Problems auf der Agenda, wie auch die Bereitschaft zu technischer Hilfe bei der Unterbringung der Migranten auf belarusischem Territorium und deren Rückkehr in ihre Heimat.

Für Nachbarländer wie Polen oder Litauen bedeutete die Krise eine Herausforderung für ihre Sicherheit. Sie sahen sich mit einer externen Bedrohung konfrontiert, wie auch mit einem gewissen innenpolitischen Stress. Das führte allerdings nicht zu einer inneren Krise, sondern eher zu einer Konsolidierung und Mobilisierung der regierenden Koalitionen sowie zu einem fortgesetzten Rückhalt in der Bevölkerung.

Für die Regierung in Belarus geriet die Krise anscheinend zur ersten ernstlichen taktischen Niederlage bei einer gewaltsamen Lösung politischer Probleme. Nach dem August 2020 hat das Setzen auf Macht und Gewalt zur Lösung politischer Probleme spürbare Früchte getragen. Die Protestaktivitäten waren zum Jahresende 2020 erheblich zurückgegangen und bis zum Frühjahr 2021 praktisch aus dem öffentlichen Raum verschwunden. Bei einem erheblichen Teil der Führung in Belarus entstand der Eindruck, dass auch außenpolitische Probleme mit einer Konzentration auf aktives Vorgehen und Gespräche aus einer Position der Stärke heraus gelöst werden können.

Die Migrationskrise hat erstmals aufgezeigt, wie beschränkt für Belarus die Möglichkeiten und Ressourcen sind, auf die EU oder auch nur auf einzelne kleinere Mitgliedsstaaten einzuwirken. Selbst der Einsatz praktisch sämtlicher verfügbarer Mittel (von der illegalen Migration bis zu den anschließenden Sanktionen) hat auf keine Art dazu beitragen können, dass die gesteckten Ziele erreicht werden. Auch das Ziel, für eine politische Spaltung oder Zersplitterung innerhalb der EU zu sorgen, wurde nicht erreicht.

Ganz im Gegenteil: **Die Migrationskrise ist für die Regierung in Belarus mit erheblichen Image-Verlusten verbunden, hat die Spannungen innerhalb des Landes verstärkt, hat die außenpolitischen Positionen des Landes geschwächt und zu potenziellen wirtschaftlichen Verlusten geführt, weil die EU Anfang Dezember ein**

fünftes Sanktionspaket verabschiedet hat. Hinter der Zuspitzung der Lage und dem Versuch, die Migranten gewaltsam die Grenze überschreiten zu lassen, stand der Versuch, die Verabschiedung dieser Sanktionen zu verhindern und dieser Versuch ist gescheitert. Die Regierung in Belarus war daher genötigt, die Lage zu deeskalieren und die Migrationskrise als außenpolitischen Vorstoß allmählich zurückzufahren.

Es ist nur schwer abzuschätzen, welche Lehren die Regierung in Belarus hieraus ziehen wird. Seit August 2020 ist in dem Vorgehen der Regierung viel Irrationales und Zerstörerisches zu erkennen gewesen, nicht nur für die Opponenten, sondern auch für die eigenen Institutionen. In der Zukunft sind weitere ähnlich gelagerte Krisen nicht auszuschließen. Vorstellbar wären hier die aktive Duldung eines Schmuggels diverser Waren durch die Behörden, eine Zunahme »grauer« Handelspraktiken oder Drogenschmuggel. Andererseits könnte es auch zu mehr Einsicht kommen, dass das Potenzial und die Ressourcen von Belarus zur Einflussnahme auf die EU, für einen Einsatz von Machtinstrumenten und »grauen« Mechanismen begrenzt sind. Dabei könnte Belarus die Rolle der Diplomatie stärken und von ähnlichen außenpolitischen Vorstößen Richtung Westen Abstand nehmen.

Für die EU bedeutete die Krise vor allem eine Gelegenheit zu demonstrieren, dass man in der Lage ist, außenpolitische Geschlossenheit zu erreichen und gemeinsam auf eine Bedrohung der Sicherheit zu reagieren. Das betrifft nicht nur den Konsens über die Sanktionen und die Politik gegenüber dem Regime in Belarus, sondern auch Krisenbewältigung mit dem Vorgehen gegenüber den Fluggesellschaften und Regierungen im Nahen und Mittleren Osten sowie in Bezug auf Russland. Die Maßnahmen der polnischen und litauischen Behörden ist als unverhältnismäßiger Einsatz von Gewalt kritisiert worden, sie waren aber auch eine Demonstration, dass man bei Versuchen einer Einmischung von außen in die innenpolitischen Verhältnisse standhaft bleibt.

Die Folgen der Migrationskrise als Versuch, auf die EU Druck auszuüben, werden die Lage in der Region und die Belarus-Politik der EU etliche Zeit prägen. Die Krise hat eine Anerkennung Lukaschenkas – und sei sie auch nur partiell – als legitimen Führer des Regimes oder eine Aufhebung der Sanktionen gegen Belarus eher in weite Ferne rücken lassen.

Übersetzung aus dem Russischen: Hartmut Schröder

Über den Autor

Dr. *Andrei Kasakevich* ist Politikwissenschaftler und Direktor des Instituts für Politische Studien »Politische Sphäre«, Minsk.

(K)Eine Migrationskrise in Belarus? Die EU und die Funktionalisierung von Migration

Franck Düvell (Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien, Universität Osnabrück)

Stand: 30. November 2021

Im Mai 2021 drohte Lukaschenko der EU als Antwort auf Sanktionen der EU mit einer Öffnung der Grenzen für Migration und Drogen. Seit Juni zogen Migrant_innen in größerer Zahl durch Belarus in die EU, zunächst nach Litauen und nachdem dort die Grenze abgeriegelt wurde nach Polen. Inzwischen sind 4.200 unerlaubt nach Litauen eingereist, zudem wurden 7.000 Fälle von Abweisungen registriert, seit Anfang August gingen die Zahlen zurück und stehen seit September nahe Null. Stattdessen verschob sich die Migration durch Belarus ab August an die polnische Grenze, verschiedene Quellen berichten von um die 4.000 Einreisen, 10.000 Migrationswilligen und 30.000 versuchten Grenzübertritten. Um die 5.000 sind nach Deutschland und teils sogar nach Frankreich und Großbritannien weitergereist. Einige Aufnahmen zeigen, wie belarussische Soldaten Migrierende über die Grenze drängen.

Mitte November, nachdem sowohl Litauen als auch Polen die Grenze abgeriegelt hatten – sogar das Militär wurde mobilisiert und die Gefahr eines militärischen Zusammenstoßes heraufbeschworen – begann Belarus die Geflüchteten in improvisierten Lagern unterzubringen und einige auch zurückzufliegen, teils mit Hilfe der International Organization for Migration (IOM). Die Geflüchteten kamen überwiegend aus dem Irak, Afghanistan und Syrien, aber auch dem Jemen, Kamerun und der Republik Kongo und reisten von dort, sowie dem Libanon, der Türkei und Dubai nach Belarus. Dies zeigt, dass es sich um einen größeren internationalen Vorgang handelt. Soweit die Sachlage.

Die Funktionalisierung von Migration für politische Zwecke ist nicht neu. Libyens Gaddafi hatte mehrfach mit der Öffnung der Grenze gedroht, Erdogan in der Türkei zuletzt 2020 und auch Putin hatte 2015 40.000 Asylsuchende aus Russland nach Norwegen und Finnland weiterziehen lassen. Auch nicht neu ist die Migrationsroute durch Osteuropa. So waren seit Ende der 1990er Jahre teils mehrere zehntausend Flüchtlinge und Migrant_innen jährlich durch die Ukraine in die EU eingereist. Eine Nebenroute verlief damals über Russland und Belarus in die Ukraine und weiter in die EU. Seit 2010 ist dies allerdings weitgehend beendet, vor allem, weil die Ukraine auf Druck der EU ihre Grenzen und das Migrationsgeschehen besser kontrolliert.

Belarus hingegen war bislang nicht als Transitstaat für irreguläre Migration oder Geflüchtete bekannt. Tatsächlich hat meine **Forschung gezeigt, dass Belarus bis-**

lang von Migrierenden eher gemieden wurde. Die Perzeption war, dass es dort schärfere Kontrollen gäbe, man nicht in die Nähe der Grenze gelänge und man auch mit Bestechung weniger ausrichten könne als z. B. in der Ukraine. Das hat sich im Sommer 2021 nach der niedergeschlagenen Protestbewegung und den anschließenden Sanktionen der EU schlagartig geändert.

Dies ist allerdings nur möglich, weil es in vielen Ländern rund um die EU, im Nahen Osten und Nordafrika, unbewältigte Krisen gibt die zu erzwungener Migration führen. Während die EU und andere Staaten dies nicht verhindern können oder wollen, wurden gleichzeitig die meisten legalen Migrationskanäle verschlossen, Visumsanträge abgelehnt und Familienzusammenführung oftmals erschwert. Insbesondere das Umsiedlungsprogramm der EU, von dem jährlich bis zu 250.000 Geflüchtete profitieren könnten, wird seit 2016 vom Rat der Europäischen Union blockiert. In dieser Notlage ergreifen Geflüchtete jede auch noch so kleine oder riskante Chance, um ihrem Schicksal zu entkommen. Dies zwingt sie auf illegale Pfade. Das Zusammenspiel dieser Faktoren hat zur Folge, dass sich die EU angreifbar macht und Belarus hat sich dies zunutze gemacht.

Sowohl in Litauen als auch in Polen wurde das Geschehen an der Grenze und die Einreise von rund 8.000 Geflüchteten als »Migrationskrise« eingestuft. Dies wurde auch durch die dramatische Berichterstattung der Medien beflügelt, die Bilder von jeweils nicht mehr als ein paar hundert Personen, von denen einige Gegenstände warfen, als Ansturm inszenierten. Bedenkt man, das 2015 in Griechenland teils 7.000 Geflüchtete an nur einem Tag ankamen, dass die EU in 2021 bereits über 400.000 Geflüchtete aufnahm, **kann die Migration durch Belarus in die EU von 8–10.000 Personen, weniger als 3 % aller irregulären Einreisen, keineswegs als Migrationskrise eingestuft werden.** Tatsächlich wurden die Vorgänge hochgespielt. Die Panik auf Seiten der EU hat Lukaschenko in die Hände gespielt, zeigte es doch, dass die Drohung mit Migration funktioniert. Es hätte sicher auch die Möglichkeit gegeben, die Grenzkontrollen im Stillen zu verbessern, die paar Tausend Geflüchteten aufzunehmen und Lukaschenko ins Leere laufen zu lassen. Doch auch auf Seiten der EU und einiger Mitgliedsstaaten ging es um mehr als Migration, nämlich darum, Lukaschenko in die Schranken zu weisen.

Einmal mehr waren Geflüchtete und Migrierende die Opfer. Sie wurden an der Grenze eingeklemmt zwischen Belarus' Politik, Migration als Straf- und Druckmittel gegen die EU zu nutzen, und Litauens und Polens Politik der illegalen Flüchtlingsabwehr. Bis zu 13 Menschen sind bislang an der Grenze ums Leben gekommen. Sowohl Belarus als auch Litauen und Polen waren für die Verletzung der Genfer Flüchtlingskonvention, von EU-Recht und Misshandlungen der Geflüchteten verantwortlich.

Die Asylanerkennungsraten in Litauen und Polen sind schändlich niedrig, 2 % bzw. 16 % im Vergleich zu durchschnittlich 50 % in der EU; dies gilt auch für Widerspruchverfahren. Das Asylverfahren in der EU ist nach wie vor eine Lotterie, wir sind weit entfernt von einem Gemeinsamen Asylsystem, dies erklärt auch die Weitermigration in andere Mitgliedsstaaten, etwa nach Deutschland. Erst wenn dies geändert ist, kann man von Schutzsuchenden erwarten, ihre Asylverfahren in Litauen und Polen abzuwarten.

Über den Autor

Dr. *Franck Düvell* ist Leitender Wissenschaftler und Koordinator des FFVT-Konsortiums (Flucht und Flüchtlingsforschung; Vernetzung und Transfer) am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) an der Universität Osnabrück.

Der Konflikt zeigt einmal mehr, dass Migration und Migrations- und Flüchtlingsdiplomatie eine zunehmend größere Rolle in internationalen Beziehungen spielt. Man muss die Migration durch Belarus deshalb auch im größeren Kontext betrachten. Russland baut seit Jahren seine Macht aus und schwächt die der Kontrahenten. Es ist davon auszugehen, dass im Einflussbereich Russlands wenig geschieht, was der Kreml nicht abgesegnet hat oder zumindest toleriert. Deshalb **muss man die Migrationssituation in Belarus auch im Zusammenhang der Beziehungen zwischen Russland, den USA und der EU sehen**. Es ist anzunehmen, dass Russland die Empfindlichkeit der EU im Hinblick auf irreguläre Migration und Flüchtlinge sehr genau analysiert und ebenso wie 2015 diese Art der Transitmigration, in diesem Fall durch Belarus, sanktioniert. Deshalb muss man das Migrationsgeschehen in Belarus aus der Perspektive der Geopolitik Russlands und als Destabilisierungsversuch der EU durch Russland verstehen.

Das Scheitern Lukaschenkas aggressiver Migrationspolitik

Piotr Zochowski (Zentrum für Oststudien – OSW, Warschau)

Stand: 02. Dezember 2021

Das Lukaschenka-Regime hat im Frühjahr dieses Jahres Routen organisiert, über die Migrant_innen geschmuggelt werden; sie stehen unter der Aufsicht des Komitees für Staatssicherheit (KGB), des Innenministeriums und des Staatlichen Grenzkomitees der Republik Belarus. Im August lenkte das Regime Lukaschenka die Flüchtlinge nicht mehr nach Litauen, sondern an die Grenze zu Polen. Wichtigster Grund war der Wunsch zu demonstrieren, dass das Regime in der Lage ist, zu destabilisieren und in Mitteleuropa eine Krisensituation herbeizuführen. Ein weiteres Ziel war, die Standhaftigkeit der polnischen Grenzschützer und Streitkräfte zu testen.

Die Haltung von Belarus zur Migrationsfrage blieb seit Beginn dieser Krise unverändert. Die belarusische Regierung behauptet, dass die Beteiligung der polnischen Armee am Grenzschutz ein Anzeichen für eine vermeintliche militärische Bedrohung von Seiten der NATO sei. Das provokante Verhalten der belarusischen Grenzschützer macht deutlich, dass das Regime in Belarus versucht, an der Grenze so viele Tragödien wie mög-

lich zu provozieren. Dazu gehören auch Zwischenfälle mit dem Einsatz von Waffen. Das ist ein Versuch, dem Westen zu zeigen, dass die gegenwärtige Krise nur durch eine Aufhebung der Sanktionen und durch Zugeständnisse an Belarus beendet werden könne. Andererseits ist die von Belarus gezeigte Offenheit für einen Dialog darüber, wie die Krise abgewendet werden könne, eher Propagandaspiel als ein ernsthaftes Verhandlungsangebot. Das Regime in Belarus glaubt, dass nur eine erhebliche Zerrüttung der Situation die EU dazu bewegen kann, Gespräche aufzunehmen.

Wir beobachten einen **Wandel der Diktatur Lukaschenkas hin zu einem repressiven Polizeistaat**, der sich vor allem auf die Macht der einflussreichen Sicherheitsorgane stützt, um den Gehorsam der Bürger sicherzustellen. Dabei ist die **beispiellose Stellung des KGB** zu unterstreichen, **der zu einer echten Schaltzentrale geworden ist, wenn es um eine Koordination des Vorgehens der Sicherheitskräfte auf Einsatzebene geht**. Belarus bewegt sich in seinen Beziehungen zum Westen

zunehmend in Richtung Konfrontation, insbesondere zum benachbarten Polen und zu Litauen. Das spiegelte sich auch im Gesetz zur Verhinderung einer Rehabilitierung des Nazismus wider, das von Lukaschenka am 14. Mai 2021 unterzeichnet und ausschließlich zu Propagandazwecken verfasst wurde. Die Verschärfung der Vorschriften, die die gesellschaftlichen Aktivitäten der Bürger regulieren und die Stellung der Sicherheitsbehörden stärken, verweist darauf, dass der im Westen isolierte Lukaschenka entschlossen ist, an seiner Macht festzuhalten, und sei es auf Kosten eines rücksichtslosen Terrors gegen tatsächliche oder vermeintliche Opponenten. Ein weiterer Dialog mit dem Minsker Regime ist nur zu technischen Fragen denkbar, um die Ausmaße der von den belarusischen Behörden gesteuerten Migration in den Griff zu bekommen. Das wichtigste Ziel Lukaschenkas besteht darin, sich als vollwertiger Präsident wieder an den Verhandlungstisch zurückzubringen. Das würde aber bedeuten, dass sein erpresserischer Einsatz von Migranten erfolgreich war. Lukaschenka will in diesem politischen Spiel seine politische Isolation beenden und nimmt Migranten als Geiseln, um eine Milderung der Sanktionen gegen Belarus zu erzwingen. Auch das würde wie ein Erfolg seiner erpresserischen Migrationspolitik aussehen.

Die Situation entwickelt sich dynamisch. Es hat den Anschein, als sei keine baldige Deeskalation in Lukaschenkas Vorgehen zu erwarten. Russland unterstützt unmissverständlich das Vorgehen des belarusischen Machthabers, wobei es darauf verweist, dass Lukaschenka auf der Grundlage des – allerdings recht breit ausgelegten – Völkerrechts agiere und also tatsächlich nicht befugt sei, Migranten mit Gewalt aufzuhalten, die sich auf den Weg in die Europäische Union gemacht haben. Moskau hat dabei erklärt, es werde nicht die Rolle eines eventuellen Vermittlers bei Gesprächen zwischen Lukaschenka und dem Westen übernehmen. Und es werde nicht auf Lukaschenka Einfluss ausüben, um diesen von einer Fortsetzung dieser Operation abzubringen. Anlässlich eines virtuellen Treffens zwischen Putin und Lukaschenka, das am 04. November stattfand und bei dem es um die Verabschiedung von Dokumenten über die Integration der beiden Länder ging, wurde anschließend bekanntgegeben, dass Putin und Lukaschenka eine recht ausgiebige Unterredung hatten, bei der unter anderem die Situation an der belarusisch-polnischen Grenze erörtert worden sei.

Das ist ein Hinweis, dass Lukaschenka die Taktik für sein Vorgehen unmittelbar mit Präsident Putin bespricht und abstimmt.

Über den Autor

Piotr Zochowski ist Senior Fellow am Zentrum für Oststudien (OSW) in Warschau.

Meiner Meinung nach durchläuft Polen gerade einen Immunitätstest. Polen muss seine Maßnahmen zur Sicherung der Grenze fortsetzen. Und es muss weiterhin seine Partner in der NATO und der Europäischen Union einbinden. So hat beispielsweise Deutschland eine sehr positive Haltung zu den Maßnahmen, die Polen an der Grenze unternimmt. Es ist möglicherweise eine ganze Abfolge von Ereignissen zu erwarten. Allerdings ist hier zu unterstreichen, dass Lukaschenka in eine Falle getappt ist. Der Druck, den er zu erzeugen suchte, ist unwirksam.

Am 02. Dezember verkündete der Rat der Europäischen Union seinen Beschluss, ein weiteres Sanktionspaket – es ist bereits das fünfte – gegen Belarus verabschieden zu wollen. Die Sanktionen sollen wegen der manipulierten Präsidentschaftswahlen vom 9. August 2020 verhängt werden. In der Begründung für die Sanktionen der EU wird betont, dass das Regime in Belarus die volle Verantwortung für das Entstehen und Eskalieren der Migrationskrise an der Grenze zwischen Belarus und der EU trägt. Das Vorgehen von Minsk wurde als »hybrider Angriff« klassifiziert. Bei der Verhängung der Sanktionen wurden auch die fortgesetzten Repressionen thematisiert, die sich gegen unabhängige belarusische Medien, gesellschaftliche Organisationen und Bürger_innen richten, die das Regime von Aljaksandr Lukaschenka in Frage stellen.

Derzeit ist nur schwer vorzusagen, wie sich die Lage entwickeln wird. Lukaschenka hat bisher kein einziges politisches Ziel erreicht, das seine Position in den internationalen Beziehungen ändern würde. Wir werden wohl weiterhin dem Migrant_innen-Spiel zuschauen müssen. Dieses Spiel ist gefährlich, weil täglich Gruppen von 50 bis 100 Migrant_innen unter Aufsicht belarusischer Behörden versuchen, die Grenze gewaltsam zu überqueren. Die Krise an der polnisch-belarusischen Grenze macht deutlich: Wenn ein Staat bewusst den Schmuggel von Menschen über die Grenze zur EU unterstützt, kann die einzige Antwort nur darin bestehen, die Grenze wirksam zu schließen. Natürlich führt das zu einer Kontroverse über humanitäre Fragen, aber aus sicherheitspolitischer Perspektive kommt man nicht darum herum. Es würde nämlich andernfalls bedeuten, sich der politischen Erpressung Lukaschenkas zu unterwerfen, der durch sein aggressives Vorgehen versucht, bestimmte politische oder wirtschaftliche Zugeständnisse zu erzwingen.

Übersetzung aus dem Englischen: Hartmut Schröder

Belarus vor dem Referendum 2022: Verfassungsreform und Protestbereitschaft

Fabian Burkhardt (Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung, Regensburg)

Jan Matti Dollbaum (Universität Bremen)

DOI: 10.31205/BA.058.01

Zusammenfassung

Infolge der Proteste gegen die offiziellen Ergebnisse der Präsidentschaftswahl von 2020 hat Aljaksandr Lukaschenka im Frühjahr 2021 die Pläne zu einer Verfassungsreform wieder aufgenommen. Ziel des Vorstoßes ist es, einerseits dem Wunsch nach Veränderung aus der Bevölkerung entgegenzukommen, ohne auf die Forderung nach Neuwahlen zu reagieren. Andererseits scheint er zu beabsichtigen, die Veränderung so zu gestalten, dass seine Macht im Präsidentenamt vorerst gefestigt wird. Ergebnisse einer Online-Umfrage legen nahe, dass die von Lukaschenka vorgeschlagenen Verfassungsänderungen wohl kaum ausreichen werden, um der breiten gesellschaftlichen Nachfrage nach Demokratisierung und Machtbeschränkung auch nur annähernd nachzukommen – aber auch, dass sich Unterstützer:innen und Gegner:innen Lukaschenkas nicht in jeder Hinsicht unversöhnlich gegenüberstehen.

Verfassungsreform in Belarus: Änderungen ohne echte Veränderung?

Nach einer der weltweit größten gewaltlosen Protestbewegungen nach den gefälschten Präsidentschaftswahlen im Jahr 2020, die Aljaksandr Lukaschenka nach allen verfügbaren unabhängigen Informationen gegen Swjatlana Zichanouskaja verloren hat, scheint der belarusische Machthaber Ende 2021 die Lage mit eiserner Hand unter Kontrolle gebracht zu haben. Trotz dieser – aus Sicht des autoritären Regimes – stabilisierten innenpolitischen Lage führt Lukaschenka seit Frühjahr 2021 ein Verfahren zur Änderung der belarusischen Verfassung durch, das in ein Verfassungsreferendum Ende Februar 2022 münden soll. Obwohl der finale Entwurf der im Frühjahr 2021 von Lukaschenka eingesetzten Verfassungskommission bis dato noch nicht veröffentlicht wurde, lässt sich schon jetzt erkennen, dass die bisher diskutierten Änderungen den größten Eingriff in die Verfassung seit 1996 darstellen würden, da sie insbesondere auch den Posten des Präsidenten und andere zentrale Verfassungsorgane betreffen. Jenseits der Details geht es also um nichts weniger als die Fragen, ob erstens Lukaschenka einen kontrollierten Machtwechsel mithilfe der Verfassung – etwa nach dem Vorbild Nasarbajews in Kasachstan – vorbereitet und zweitens, ob die belarusische Bevölkerung diesen suggerierten Wandel annimmt und im Gegenzug auf die Forderung nach Neuwahlen verzichtet.

Um diesen Fragen auf den Grund zu gehen, haben wir im September 2021 eine Online-Umfrage mit 601 Teilnehmenden durchgeführt, die repräsentativ für die urbane Bevölkerung von Belarus mit Internetzugang ist. Schwerpunkte der Umfrage waren insbesondere die Proteste, das Vertrauen in Institutionen und die Verfas-

sungsreform. Dabei gilt es zu beachten, dass trotz repräsentativer Abbildung soziodemografischer Merkmale bei Umfragen – und zumal in repressiven Kontexten wie Belarus – Verzerrungen und sozial erwünschtes Antwortverhalten nicht auszuschließen sind. Die Ergebnisse sind daher als Richtwerte, nicht als präzise Angaben zu verstehen. Bevor wir einige Ergebnisse der Umfrage vorstellen, gehen wir kurz auf den Inhalt der Reform und Lukaschenkas Verfassungskommission ein.

Der Verfassungsänderungsprozess und Verfassungsentwurf von Lukaschenka

Lukaschenkas Diskurs über eine Reform der Verfassung lässt sich mindestens bis zum Jahr 2014 zurückverfolgen; seit 2019 sind Verfassungsgericht und andere politische Organe mit der Ausarbeitung konkreter Änderungen befasst. Lukaschenka blieb dabei zu Inhalt und Ziel der Reformen immer intransparent und vage. Nach der Protestwelle gegen die gefälschten Präsidentschaftswahlen und staatliche Repressionen war die Verfassungsreform sein zentrales Angebot, um die Lage zu stabilisieren und um Zeit zu gewinnen. Denn die wichtigste Forderung seiner Herausforderin Zichanouskaja und des Koordinationsrats der Opposition, faire und freie Neuwahlen durchzuführen, lehnte er kategorisch ab. Am 15. März 2021 setzte Lukaschenka eine 34-köpfige Verfassungskommission ein, die alle zwei Wochen tagte und bis August 2021 einen Änderungsentwurf ausarbeiten sollte. Die Kommission ist Lukaschenka gänzlich loyal und ist mit staatlichen oder staatsnahen Akteuren besetzt worden, oppositionellen Kräften wurde kein Mitspracherecht gewährt. In der Rhetorik des Regimes wurde der Prozess als partizipativ dargestellt: So sammelten nach eigenen Angaben Abgeord-

nete des Parlaments und andere staatsnahe Organisationen Vorschläge für Verfassungsänderungen in der Bevölkerung, deren Anzahl und Inhalt sich aber nicht überprüfen lässt. Die Ausarbeitung des Lukaschenka-Entwurfs war jedoch weder inklusiv noch partizipativ, sondern wurde zentral von Lukaschenka und seiner Präsidialadministration organisiert.

Lukaschenka hat immer wieder die Veröffentlichung des finalen Verfassungsentwurfs verschoben. Dies mag einerseits damit zu tun haben, dass er selbst bis zuletzt noch keine klare Vorstellung davon hatte, wie genau die neue Machtstruktur in der Verfassung auszugestalten wäre, um ausreichend Veränderungen zu suggerieren, ohne tatsächlich Macht abzugeben. Andererseits hat das intransparente Vorgehen und das ständige Hinauszögern manipulativen Charakter. Sowohl Russland, die Opposition als auch innenpolitische Eliten werden im Dunkeln gehalten über die tatsächlichen Absichten. Eine derartige Überrumpelungstaktik hat Lukaschenka schon bei früheren Wahlen und Referenden »erfolgreich« eingesetzt. Zuletzt kündigte Lukaschenka Anfang Dezember 2021 an, dass der Entwurf noch vor Neujahr 2022 veröffentlicht werden würde.

Bisher gibt es neben vereinzelten Aussagen von Lukaschenka und Mitgliedern der Verfassungskommission sowie der Berichterstattung in der staatlichen Nachrichtenagentur Belta lediglich einen unvollständigen Entwurf, aus dem Rückschlüsse über mögliche Veränderungen gezogen werden können: Dieser wurde Mitte Juli vom sogenannten »Runden Tisch demokratischer Kräfte« von Jury Waskresenski, einem ehemaligen Mitstreiter von Wiktar Babaryka, der als Gegenleistung für erlassene Gefängnishaft zu Lukaschenka übergelaufen war und in der Verfassungskommission als scheinbarer Vertreter der »Opposition« agierte, veröffentlicht (https://ksds.by/wp-content/uploads/2021/06/predlozheniya_po_izmeneniyu_konstituczii.pdf). Bis dato besteht keine Sicherheit darüber, wie viele der in diesem Entwurf enthaltenen Änderungen tatsächlich Einzug in die finale Version finden werden. Im Großen und Ganzen deckt sich der Entwurf jedoch mit der lückenhaften Berichterstattung in staatlichen Medien. Lukaschenka selbst sprach davon, dass 77 der 147 Artikel der aktuellen Verfassung nicht verändert und 11 Artikel sowie ein Kapitel neu hinzukommen würden.

Demnach bleibt ein starker Präsident, der als Staatsoberhaupt über den Gewalten steht und von nun an für die »Einheit und Konsolidierung des belarusischen Volkes« sorgen soll, die zentrale Institution des Staates. Lukaschenka betonte wiederholt, dass er weder ein Machtvakuum noch eine »duale Macht« – also eine Konkurrenz zwischen dem Präsidenten und einer anderen erstarkten Institution wie der Regierung oder der All-Belarusischen Volksversammlung – zulassen würde. Gleich-

zeitig würde der Entwurf eine Amtszeitbeschränkung auf zweimal fünf Jahre einführen, die allerdings Lukaschenka – falls er bei der nächsten Wahl noch einmal anträte und die Regel erst ab dem Zeitpunkt der Wahl gelten würde – weitere zehn Jahre im Amt halten könnte. Der Premierminister und die Regierung bleiben weiterhin sowohl in Bezug auf Ernennung und Entlassung abhängig vom Präsidenten. Für bestimmte Amtshandlungen muss sich der Präsident in Zukunft die »vorläufige Zustimmung« von Parlament oder Regierung einholen, außerdem kann er keine Dekrete (eine Art Präsidialerlass) mehr erlassen, die Gesetzeskraft haben. Rhetorisch könnte Lukaschenka verbuchen, dass einzelne Kompetenzen an Regierung und Parlament abgetreten werden. Da diese aber weiterhin vom Präsidenten abhängig sein werden, bleiben diese Änderungen insgesamt unbedeutend.

Das Kernstück der Verfassungsänderung ist das neue Kapitel über die All-Belarusische Volksversammlung (ABV, *Wsebelorusskoe Narodnoe Sobranie*), die zur »höchsten Form der Volksvertretung« werden und aus Abgeordneten des Repräsentantenhaus und des Rates der Republik (den beiden Kammern des nationalen Parlaments) sowie aus Vertreter:innen der Kommunen aus allen Regionen bestehen soll. Die ABV soll nicht wie bisher seit 1996 alle fünf Jahre tagen, sondern vom ständigen Exekutivorgan der ABV – dem Präsidium –, vom Präsidenten, den Parlamentskammern oder auf Initiative von 150.000 Bürger:innen einberufen werden können. Laut Entwurf soll die ABV ein Amtsenthebungsverfahren gegen den Präsidenten einleiten und über die »Legitimität« von Präsidentschaftswahlen entscheiden können. Zudem sollen die Entscheidungen der ABV verpflichtend für alle Staatsorgane – somit auch für den Präsidenten – werden. Möglicherweise könnte sich Lukaschenka mit dem Vorsitz des Präsidiums der ABV einen Posten nach einem Rücktritt vom Amt des Präsidenten sichern, um von dort weiterhin erheblichen Einfluss auf einen handverlesenen Nachfolger auszuüben. Da bisher Lukaschenka allerdings keine Absicht erkennen lässt, vom Präsidentenamt zurückzutreten, ist die wahrscheinlichere Variante, dass Lukaschenka als Präsident und Vorsitzender des Sicherheitsrats mit dem zusätzlichen Vorsitz des ABV-Präsidiums noch mehr Macht an sich reißen wird.

Neben der Gewaltenteilung kommt der Außenpolitik besondere Bedeutung zu. So sieht der Entwurf vor, das Streben von Belarus nach außenpolitischer Neutralität aus der Verfassung zu löschen. Dies stärkt Vermutungen, dass die Verfassungsänderungen die Integration mit Russland vorantreiben sollen (https://newbelarus.vision/is_neutrality-possible-for-belarus/).

Alle anderen im Entwurf aufgeführten Änderungen dienen vorwiegend der »Maskerade«, um in einigen

Bereichen Änderungen vorzutauschen oder die Hauptstoßrichtungen der Reform zu verschleiern. Hierzu gehören etwa die Einführung eines oder einer Menschenrechtsbeauftragten, das Recht auf Verfassungsbeschwerden für Bürger:innen, ein eigener Artikel für die Zentrale Wahlkommission oder das Recht auf hochwertige medizinische Versorgung. Staatsideologisch geprägte Änderungen wie das Gedächtnis an die Heldentaten des belarusischen Volkes im Großen Vaterländischen Krieg, die Definition von Ehe als Union von Mann und Frau sowie die Pflicht für Bürger:innen zur sozialen Verantwortung, nützlicher Tätigkeit und Patriotismus sollen vor allem Lukaschenkas Unterstützer:innen und andere konservativ gestimmte Bürger:innen für die Reform gewinnen.

Umfrageergebnisse: Die Haltung der Bevölkerung zu den Verfassungsänderungen

Unsere Online-Umfrage vom September 2021 zeigt, dass etwa ein Drittel unserer Respondent:innen, die repräsentativ für die städtische Bevölkerung sind, eine Verfassungsänderung für notwendig halten, wobei Lukaschenka-Unterstützer:innen und alle anderen sich hier nicht unterscheiden (s. Grafik 1 auf S. 12). (Insgesamt gaben 15 % an, Lukaschenka zu unterstützen, 52 % unterstützten eine:n andere:n Kandidierende:n; 32 % machten keine Angabe). Allerdings sind jeweils etwa ein Drittel der Lukaschenka-Unterstützer:innen auch mit der derzeitigen Verfassung zufrieden oder haben gar keine Präferenzen. Etwa 30 % derer, die Lukaschenka nicht direkt unterstützen, könnten sich auch eine Rückkehr zur Verfassung von 1994 vorstellen, weniger als 20 % davon wünschen sich eine ganz neue Verfassung. Viel deutlichere Unterschiede zwischen diesen beiden Lagern gibt es, wenn die Reihenfolge von Wahlen und Verfassungsänderungen in Betracht gezogen werden (s. Grafik 2 auf S. 12): 75 % derer, die sich nicht als Lukaschenka-Unterstützer:innen identifizieren, stimmen der Strategie der Opposition zu, dass erst faire und freie Wahlen durchgeführt werden müssen, bevor eine Verfassungsreform stattfinden kann. Allein diese Zahlen legen eindeutig dar, dass ein großer Teil der belarusischen Bevölkerung der Verfassungsreform und dem Referendum große Skepsis entgegenbringen dürften. Unsere Umfrage hat zudem ergeben, dass 3,5 % der Befragten am Verfassungsänderungsprozess teilgenommen haben, etwa indem sie einen Änderungsvorschlag eingereicht haben. Es ist jedoch unwahrscheinlich, dass diese berücksichtigt wurden.

In Grafik 3/Tabelle 1 auf S. 13/14 haben wir einige Verfassungsänderungen, die laut Medienberichten von Lukaschenka vorgeschlagen wurden, aufgeführt und mit Änderungsvorschlägen des Teams von Zichanouskaja ergänzt. Hinsichtlich der Gewaltenteilung bestehen

deutliche Mehrheiten für eine Amtszeitbeschränkung des Präsidenten sowie die Einschränkungen einiger seiner Kompetenzen. Das Verbot von präsidentialen Dekreten mit Gesetzeskraft findet mehrheitlichen Zuspruch ebenso wie eine Umverteilung von Kompetenzen auf die Kommunen. Weniger eindeutig ist die Verteilung bei Änderungen, die auf einen Erhalt einer starken Institution des Präsidenten oder auf mehr Kompetenzen für die ABV abzielen.

Eine sehr deutliche Mehrheit der Befragten spricht sich auch dafür aus, dass der Staat Maßnahmen ergreift, um Belarusisch als Umgangssprache zu stärken. Bei Änderungsvorschlägen, bei denen es keine klare Mehrheit dafür oder dagegen bzw. eine große Anzahl derer gibt, die sich dazu neutral verhalten oder keine Meinung haben, lassen sich zwei Typen von Vorschlägen ausmachen: Zum einen solche, bei denen die Befragten stark polarisiert sind, etwa wenn nach Lukaschenka-Unterstützung oder Protestteilnahme unterschieden wird. Zum Beispiel betrifft dies die belarusische Flagge, wobei die weiß-rot-weißen Farben eindeutig mit dem Protest und die derzeitige rot-grüne Flagge klar mit dem Regime in Verbindung gebracht wird. Eine ähnliche Spaltung lässt sich in Bezug auf die außenpolitische Neutralität von Belarus feststellen, was darauf hindeutet, dass die Auseinandersetzung zwischen Protestbewegung bzw. Opposition und dem Regime im Hinblick auf den Konflikt zwischen EU und Russland eine geopolitische Ausprägung hat. Auch in Bezug auf die Todesstrafe lassen sich deutliche Unterschiede zwischen Protestbewegung (eher dagegen) und Lukaschenka-Unterstützer:innen (eher dafür) feststellen (wobei auch bei den Lukaschenka-Gegner:innen über 30 % an der Todesstrafe festhalten wollen). Ein weiterer Block von Änderungen sind solche, bei denen keine großen Unterschiede zwischen den politischen Lagern festzustellen sind. Dies betrifft etwa die Definition von Ehe als Union von Mann und Frau oder aber die Einführung eines Grabenwahlsystems.

Insgesamt wäre es also falsch zu erwarten, dass Verfassungsänderungen, die von Lukaschenka oder Zichanouskaja vorgeschlagen werden, automatisch Zustimmung bei den jeweiligen Unterstützer:innen oder automatisch Ablehnung bei den Gegner:innen finden.

Die Vorbereitungen für das Referendum laufen

Laut Lukaschenka soll das Referendum Ende Februar 2022 stattfinden, aber der belarusische Machthaber scheint sich bis zuletzt die Option offen halten zu wollen, das Referendum durch eine hausgemachte Krisensituation erneut zu verschieben. Dennoch gibt es derzeit einige handfeste Anzeichen, dass das Referendum tatsächlich Ende Februar stattfinden könnte. Hierzu gehört die Entlassung von Lidsija Jarmoschyna am 13. Dezember, die 25 Jahre im Amt der Wahlkommissionsvorsit-

zenden eine der tragenden Säulen des Regimes gewesen war. Der wohl eindeutigste Hinweis auf das Referendum sind staatlich sanktionierte Umfragen, die das öffentliche Meinungsbild beeinflussen sollen. So führte das Zentrum für sozial- und geisteswissenschaftliche Forschung an der Belarusischen Staatlichen Wirtschaftsuniversität im November 2021 eine nach eigenen Angaben repräsentative Umfrage mithilfe von Mobiltelefonen durch. Laut Iryna Laschuk erwarten 50 % der Befragten im Zuge der Verfassungsreform positive Veränderungen für die Lage im Land, 24 % erwarten keine Veränderungen. 63 % stimmen zu, dass Verfassungsänderungen notwendig sind. 62 % der Befragten unterstützen laut Laschuk die Durchführung eines Verfassungsreferendums.

Zwischen dem 15. November und dem 04. Dezember führte das Institut für Soziologie der Belarusischen Akademie der Wissenschaften in Kooperation mit dem Analysezentrum EcooM eine Face-to-Face-Umfrage mit 10.000 Respondent:innen durch. Auch hier äußerten sich mehr als 50 % der Befragten positiv über ein Verfassungsreferendum. Insbesondere die Hierarchie der präferierten Verfassungsänderungen lässt aufhorchen: Mit knapp 68 % steht die »Erhaltung sozialer Garantien« mit deutlichem Abstand an erster Stelle, gefolgt von der »Erhaltung von Sicherheitsgarantien« (39 %), der »Ausweitung von Bürgerrechten und -freiheiten« (28 %) sowie die Umverteilung von Kompetenzen zwischen den Staatsorganen (15 %). Wenig überraschend stehen eine »größere Rolle von Parteien im politischen Leben des Landes« (5 %) sowie eine »Liberalisierung der staatlichen Politik und des gesellschaftlichen Lebens wie in der EU« (5 %) an letzter Stelle.

Laut dem ehemaligen Leiter des Instituts für Soziologie der Belarusischen Akademie der Wissenschaften Henads Korschunau, der im Zuge der Protestwelle 2020 entlassen wurde und nun für das belarusische »Zentrum für neue Ideen« in Warschau arbeitet, bestehen große methodische Zweifel an den staatlichen sanktionierten Umfragen. Dies wird allein schon dadurch ersichtlich, dass angeblich 72 % der Befragten Aljaksandr Lukaschenka vertrauen, was sowohl den wahrscheinlichen Ergebnissen der letzten Wahlen als auch unabhängigen Umfragen deutlich widerspricht. Bei den staatlichen Umfragen handelt es sich also um ein manipulatives Instrument des Machthabers, um die Bevölkerung auf das kommende Referendum vorzubereiten. Mit dem Schwerpunkt auf Sozialpolitik und dem Feindbild der politischen Liberalisierung sollen der Bevölkerung Veränderungen suggeriert werden, ohne dass sich an der Staatsspitze oder in Bezug auf Wahlen substantielle Änderungen ergeben.

Die Strategie der Opposition

Aus Sicht der Opposition usurpiert Lukaschenka schon seit dem Verfassungstreik 1996 die Macht und hat sich

seither über viele der zentralen Artikel seiner eigenen Verfassung hinweggesetzt und Recht gebrochen. Unabhängig vom Inhalt des Reformvorhabens von Lukaschenka und des intransparenten, nicht partizipativen und nicht inklusiven Prozesses lehnt somit die Opposition den Entwurf und das Referendum aus Prinzip ab. Unterschriften zu sammeln, um den eigenen Entwurf (<https://kanstytucyja.online/index.php/teksty-konstitutsii/proekt-konstitutsii-ot-25-11-2021g>) als Alternative bei der Wahlkommission zu registrieren, wurde von vornherein als aussichtslos verworfen. Am 19. November 2021 einigten sich die Koalition der »demokratischen Kräfte« auf eine gemeinsame, aktive Strategie, die insbesondere von der Bewegung »Tschestnye Ljudi« (»Ehrliche Leute«), der Plattform »Golos« (»Stimme«), der Wahlbeobachter:innenorganisation »Subr« (»Wisent«), dem Stab von Swjatlana Zichanouskaja, dem Koordinationsrat der Opposition und der Narodnoe Antikrisisnoe Uprawlenie (Volksantikrisenmanagement von Pawel Latuschka) getragen wurde. Anstatt das als illegitim erachtete Referendum zu boykottieren, sind die Oppositionsanhänger:innen dazu aufgerufen, den Wahlzettel ungültig zu machen, in dem sowohl »Ja« als auch »Nein« angekreuzt wird. Anschließend soll die Invalidierung der Wahlzettel über die Online-Plattform »Golos« (<https://belarus2020.org/home>), die von den »demokratischen Kräften« als Mittel zur direkten Demokratie genutzt wird, bestätigt werden. Derzeit hat »Golos« über 1,6 Millionen verifizierte Nutzer:innen. »Subr« plant, ähnlich wie schon bei den Präsidentschaftswahlen 2020 Nachrichten über Wahlfälschungen auf seiner Webseite zu sammeln und nach Wahlkommission zu visualisieren (<https://zubr.in/campaign/2022-02-referendum>). Ziel ist es somit, möglichst breite Ablehnung von Lukaschenkas Entwurf sichtbar zu machen und zugleich die Wahlen nicht durch die Abgabe gültiger Stimmen zu legitimieren.

Aus Sicht der vergleichenden Politikwissenschaft ist die aktive Teilnahme an manipulierten Wahlen und Referenda dem Boykott vorzuziehen, weil die Teilnahme zumindest der langfristigen Demokratisierung zuträglich ist. Dennoch ist diese Strategie nicht ohne Risiken: Repressionen drohen jenen, die ungültige Stimmzettel abgeben. Auch könnte Lukaschenka durch eine erneute Abschaltung des Internets versuchen, die Plattform »Golos« lahmzulegen. Der größte Unsicherheitsfaktor für die Oppositionsstrategie sind aber die Lukaschenka-Gegner:innen selbst: Sollten zu wenige »Golos« eine Nachricht schicken, so könnte der Eindruck entstehen, dass die Unterstützung der »demokratischen Kräfte« in der Bevölkerung gering ist und somit das Referendum ungewollt Legitimität erhalten. Schon jetzt gibt es innerhalb der Opposition Debatten, ob es nicht Zeit für einen Kompromiss mit Lukaschenka sei. Dennoch bleibt das Ungültigmachen der Wahlzettel die einzig

gangbare Strategie, um einerseits eine Art Wahlbeobachtung durchzuführen und andererseits sichtbar zu machen, dass trotz der Repressionen des Regimes der Widerstand hoch bleibt.

Umfrageergebnisse zum Referendum und zu möglichen Protesten

Unsere Umfrage zeigt, dass eine deutliche Mehrheit von 77 % der Respondent:innen zustimmt, dass Verfassungsänderungen generell durch ein Referendum validiert werden sollten (s. Grafik 4 auf S. 15). Lukaschenka-Unterstützer:innen ist ein Referendum aber weit weniger wichtig als seinen Gegner:innen. Die Wahrnehmung des Ablaufs des Referendums wird darüber entscheiden, ob Lukaschenka durch scheinbare Partizipation zumindest teilweise prozedurale Legitimität für die Verfassungsänderungen generieren kann.

Wird es nach dem Referendum erneut zu Massenprotesten kommen? Unsere Umfrage zeigt, dass diejenigen, die sich an den Protesten 2020 beteiligt haben, keineswegs entmutigt sind: Auch nach einjähriger Repression stimmen fast 90 % der Aussage zu, dass »In Belarus große Veränderungen eintreten können, wenn die Menschen sich zusammenschließen«. Und auch eine weitere Umfrage, die wir im Dezember 2021 mit dem Aktivist:innen-Umfragekollektiv Narodnyj Opros (<https://narodny-opros.net/>) unter Anhänger:innen der Opposition durchgeführt haben, zeigt eine hohe Protestbereitschaft (s. Grafik 5 auf S. 15). Dies heißt jedoch noch nicht, dass die zu erwartenden Fälschungen beim Referendum mit Sicherheit zu einer erneuten Protestwelle führen werden. Die Risiken sind aufgrund der hohen Repressivität

des Regimes enorm, und Mobilisierung hängt zu einem Großteil auch davon ab, wie viele Fehler das Regime selbst bei der Durchführung des Referendums begehen wird.

Ausblick

Unabhängig davon, ob es im Zusammenhang mit dem Referendum zu einer neuen Protest- und Repressionswelle kommen wird, bleibt festzuhalten, dass Lukaschenka darauf abzielt, kosmetische Veränderungen an der Verfassung umzusetzen, ohne die Zügel der Macht – also das Präsidentenamt – aus der Hand zu geben. Ebenso wenig ist zu erwarten, dass unmittelbar nach der Verfassungsreform vorgezogene Präsidentschaftswahlen stattfinden werden. Der Abgeordnete Aleh Haidukewitsch – eines der Sprachrohre des Regimes – schloss vorgezogene Wahlen selbst unter Sanktionsdruck des Westens aus und sprach von einer »Übergangsperiode« nach der Reform, in der die Gesetzgebung (etwa zu Wahlen und Parteien) an die geänderte Verfassung angepasst werden müsste. Am wahrscheinlichsten erscheint derzeit, dass zuerst die Kommunal- und Parlamentswahlen an einem gemeinsamen Wahltag 2024 angesetzt und dann im Anschluss 2025 Präsidentschaftswahlen abgehalten werden sollen. Lukaschenka hält sich mit der Verfassungsreform weiterhin viele Optionen offen, einschließlich einer »Wiederwahl« als Präsident oder einer kontrollierten Machtübergabe an einen Nachfolger. Auf Dauer wird weder die Verfassungsreform noch das Referendum die breite Nachfrage in der Bevölkerung nach Wandel, Partizipation an politischen Entscheidungen sowie nach Verbesserung des Lebensstandards befriedigen können.

Über die Autoren

Dr. Fabian Burkhardt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung in Regensburg. Im Herbst 2021 war er Mitglied eines zwölfköpfigen belarusisch-polnisch-deutschen Expert:innenteams, das Szenarien für Belarus im Jahr 2022 und Politikempfehlungen erarbeitet hat.

Dr. Jan Matti Dollbaum ist Postdoc am Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik (SOCIUM) der Universität Bremen. Er forscht zu Protest und Opposition in verschiedenen institutionellen Kontexten.

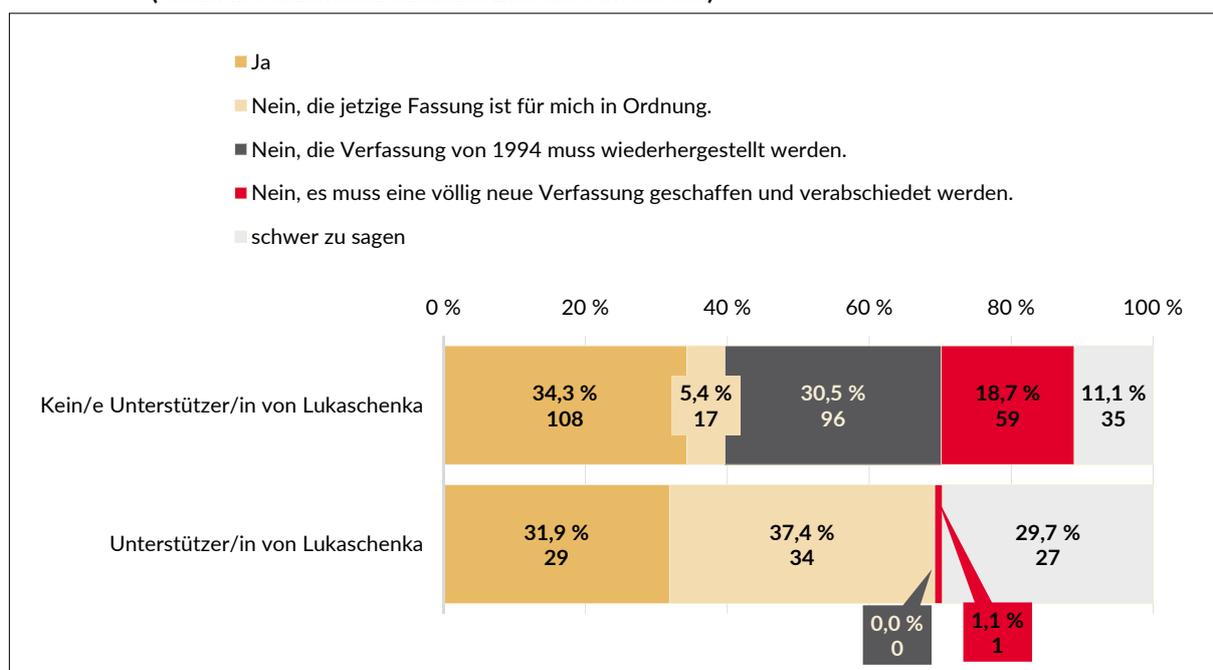
Bibliografie

- Arbeitskreis Belarus. »Four scenarios for Belarus by the end of 2022«. *Policy Paper des Arbeitskreises Belarus*, 19. November 2021, abrufbar unter <https://ak-belarus.org/>.
- Burkhardt, Fabian. »Belarus«, in: Anna Fruhstorfer und Michael Hein (Hrsg.). *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe*. Springer VS, Wiesbaden, (2016). S. 463–493.
- Burkhardt, Fabian und Maryia Rohava. »Verfassungspolitik und nationale Souveränität in Belarus«, in: *Belarus-Analysen* 42 (2019): S. 2–16, abrufbar unter <https://www.laender-analysen.de/belarus-analysen/42/verfassungspolitik-und-nationale-souveraenitaet-in-belarus/> bzw. <https://www.laender-analysen.de/belarus-analysen/42/BelarusAnalysen42.pdf>.
- Burkhardt, Fabian. »Verfassungsreform in Belarus: die EU und Russland setzen auf unterschiedliche Wege aus der Krise«, in: *Belarus-Analysen* 52 (2020): S. 21–23, abrufbar unter <https://www.laender-analysen.de/belarus-analysen/52/verfassungsreform-in-belarus-die-eu-und-russland-setzen-auf-unterschiedliche-wege-aus-der-krise/>
- Sahm, Astrid. »Schleichender Staatsstreich in Belarus: Hintergründe und Konsequenzen des Verfassungsreferendums im November 1996«, in: *Zeitschrift Osteuropa*, Band 47, Ausgabe 5, (1997): S. 475–487.

UMFRAGEN

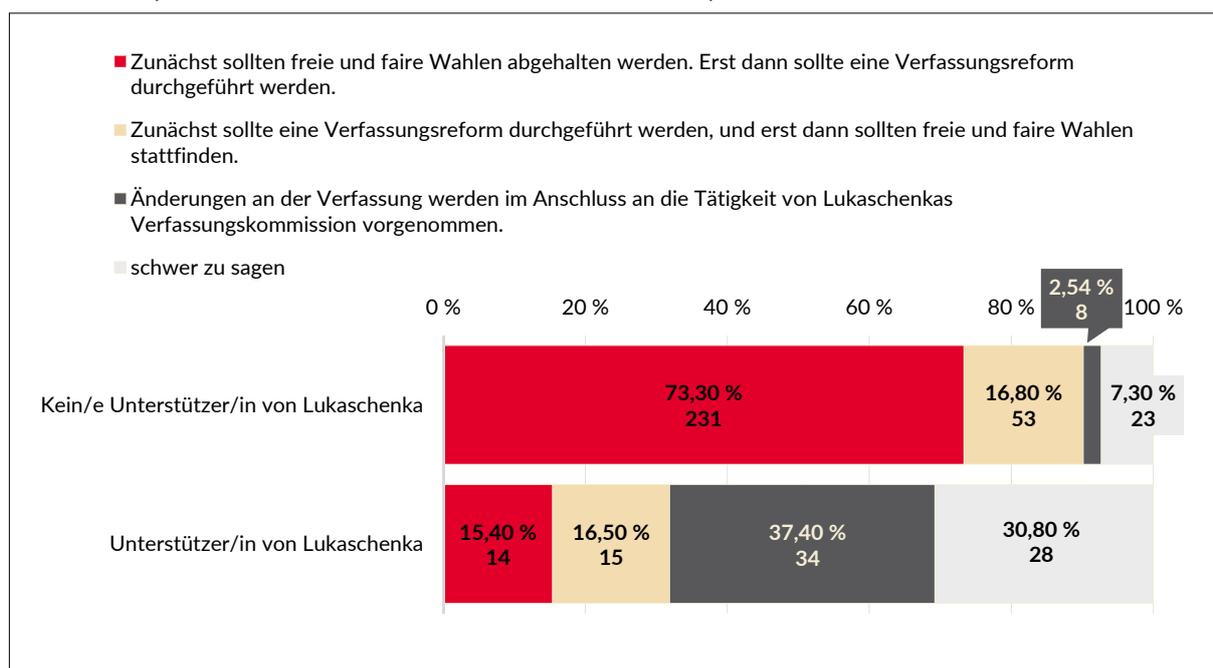
Proteste und Verfassungsänderungen in Belarus (September/Dezember 2021)

Grafik 1: Ist es Ihrer Meinung nach notwendig, die Verfassung der Republik Belarus zu ändern?
(Anteil in Prozent und absolute Zahl der Antworten)

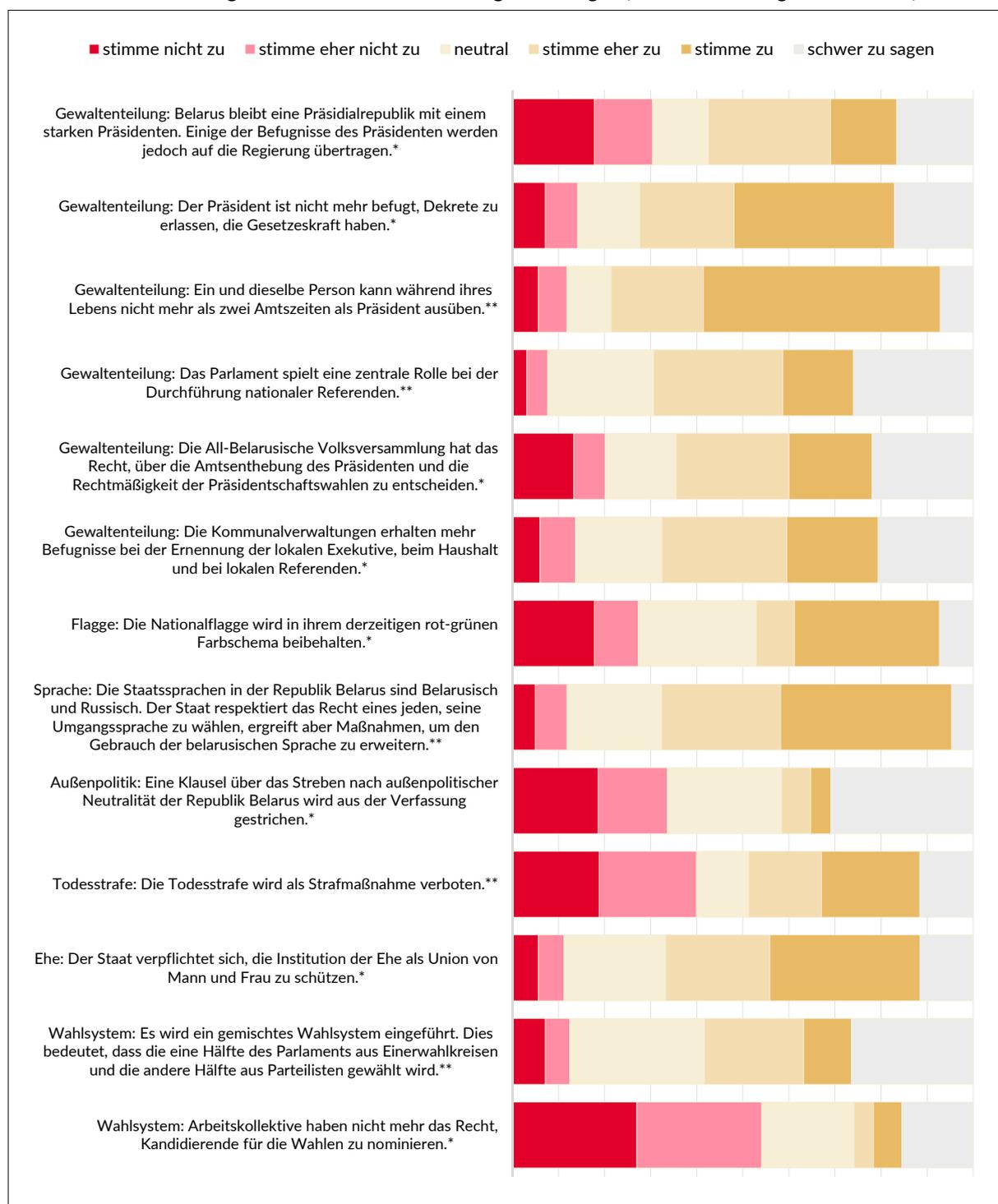


Quelle: Online-Umfrage von Fabian Burkhardt und Jan Matti Dollbaum, repräsentativ für die belarussische Stadtbevölkerung, September 2021, n = 601.

Grafik 2: Wie sollte die Verfassungsreform Ihrer Meinung nach durchgeführt werden?
(Anteil in Prozent und absolute Zahl der Antworten)



Quelle: Online-Umfrage von Fabian Burkhardt und Jan Matti Dollbaum, repräsentativ für die belarussische Stadtbevölkerung, September 2021, n = 601.

Grafik 3: Zustimmung zu verschiedenen Verfassungsänderungen (Zahlen in der folgenden Tabelle)

* Vorgeschlagen von Lukaschenka (Anmerkung: Der finale Entwurf der Lukaschenka-Verfassungskommission wurde bisher noch nicht veröffentlicht. Als Quelle für diese wahrscheinlichen Verfassungsänderungen diente die staatliche Nachrichtenagentur Belta sowie der belarusische Ableger des russischen Medienportals Sputnik.)

** Vorgeschlagen von Zichanouskaja (Quelle: <https://kanstytucyja.online/index.php/teksty-konstitutsii/proekt-konstitutsii-ot-25-11-2021g>)

Quelle: Online-Umfrage von Fabian Burkhardt und Jan Matti Dollbaum, repräsentativ für die belarusische Stadtbevölkerung, September 2021, n = 601.

Tabelle 1: Zustimmung zu verschiedenen Verfassungsänderungen

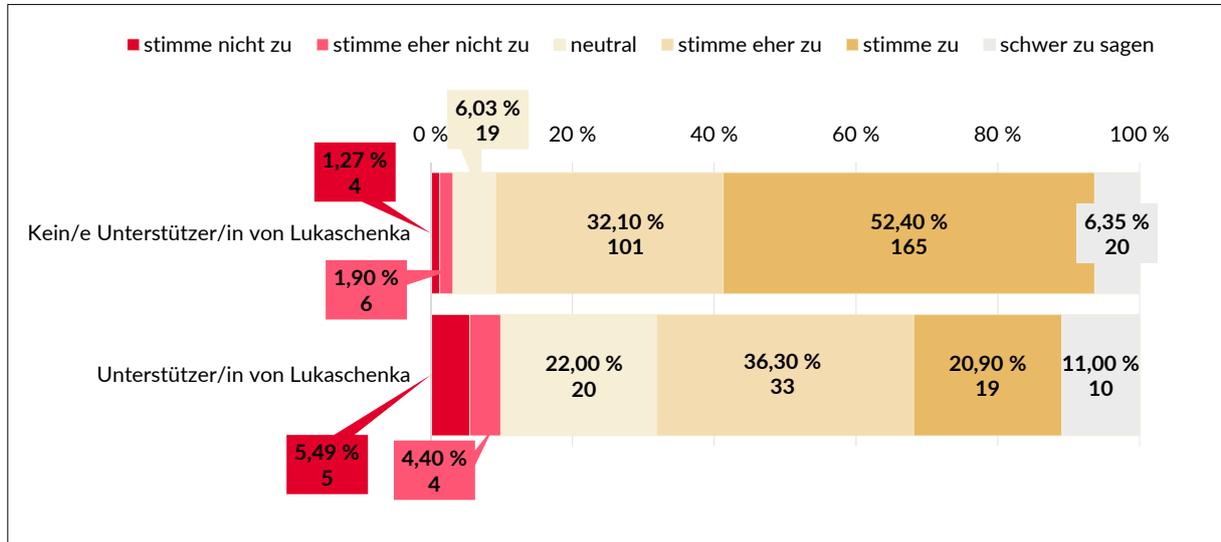
Bereich	Vorgeschlagen von	Vorgeschlagene Verfassungsänderung	stimme nicht zu	stimme eher nicht zu	neutral	stimme eher zu	stimme zu	schwer zu sagen
Gewaltenteilung	Lukaschenka*	Belarus bleibt eine Präsidialrepublik mit einem starken Präsidenten. Einige der Befugnisse des Präsidenten werden jedoch auf die Regierung übertragen.	17,8 %	12,6 %	12,1 %	26,5 %	14,3 %	16,6 %
Gewaltenteilung	Lukaschenka*	Der Präsident ist nicht mehr befugt, Dekrete zu erlassen, die Gesetzeskraft haben.	7,2 %	7,0 %	13,5 %	20,5 %	34,8 %	17,1 %
Gewaltenteilung	Zichanouskaja**	Ein und dieselbe Person kann während ihres Lebens nicht mehr als zwei Amtszeiten als Präsident ausüben.	5,7 %	6,2 %	9,7 %	20,0 %	51,4 %	7,2 %
Gewaltenteilung	Zichanouskaja**	Das Parlament spielt eine zentrale Rolle bei der Durchführung nationaler Referenden.	3,2 %	4,5 %	23,0 %	28,1 %	15,3 %	26,0 %
Gewaltenteilung	Lukaschenka*	Die All-Belarusische Volksversammlung hat das Recht, über die Amtsenthebung des Präsidenten und die Rechtmäßigkeit der Präsidentschaftswahlen zu entscheiden.	13,3 %	6,8 %	15,5 %	24,5 %	18,0 %	22,0 %
Gewaltenteilung	Lukaschenka*	Die Kommunalverwaltungen erhalten mehr Befugnisse bei der Ernennung der lokalen Exekutive, beim Haushalt und bei lokalen Referenden.	6,0 %	7,7 %	18,8 %	27,1 %	19,8 %	20,6 %
Flagge	Lukaschenka*	Die Nationalflagge wird in ihrem derzeitigen rot-grünen Farbschema beibehalten.	17,8 %	9,5 %	25,6 %	8,3 %	31,4 %	7,3 %
Sprache	Zichanouskaja**	Die Staatssprachen in der Republik Belarus sind Belarussisch und Russisch. Der Staat respektiert das Recht eines jeden, seine Umgangssprache zu wählen, ergreift aber Maßnahmen, um den Gebrauch der belarussischen Sprache zu erweitern.	5,0 %	6,8 %	20,6 %	25,8 %	37,1 %	4,7 %
Außenpolitik	Lukaschenka*	Eine Klausel über das Streben nach außenpolitischer Neutralität der Republik Belarus wird aus der Verfassung gestrichen.	18,6 %	15,0 %	24,8 %	6,3 %	4,3 %	30,9 %
Todesstrafe	Zichanouskaja**	Die Todesstrafe wird als Strafmaßnahme verboten.	18,8 %	21,1 %	11,3 %	15,8 %	21,3 %	11,6 %
Ehe	Lukaschenka*	Der Staat verpflichtet sich, die Institution der Ehe als Union von Mann und Frau zu schützen.	5,7 %	5,5 %	22,1 %	22,6 %	32,6 %	11,5 %
Wahlsystem	Zichanouskaja**	Es wird ein gemischtes Wahlsystem eingeführt. Dies bedeutet, dass die eine Hälfte des Parlaments aus Einerwahlkreisen und die andere Hälfte aus Parteilisten gewählt wird.	7,2 %	5,3 %	29,3 %	21,5 %	10,3 %	26,5 %
Wahlsystem	Lukaschenka*	Arbeitskollektive haben nicht mehr das Recht, Kandidierende für die Wahlen zu nominieren.	27,0 %	27,1 %	20,1 %	4,2 %	6,2 %	15,5 %

* Der finale Entwurf der Lukaschenka-Verfassungskommission wurde bisher noch nicht veröffentlicht. Als Quelle für diese wahrscheinlichen Verfassungsänderungen diente die staatliche Nachrichtenagentur Belta sowie der belarussische Ableger des russischen Medienportals Sputnik.

** Quelle: <https://kanstyucyja.online/index.php/teksty-konstitutsii/proekt-konstitutsii-ot-25-11-2021g>

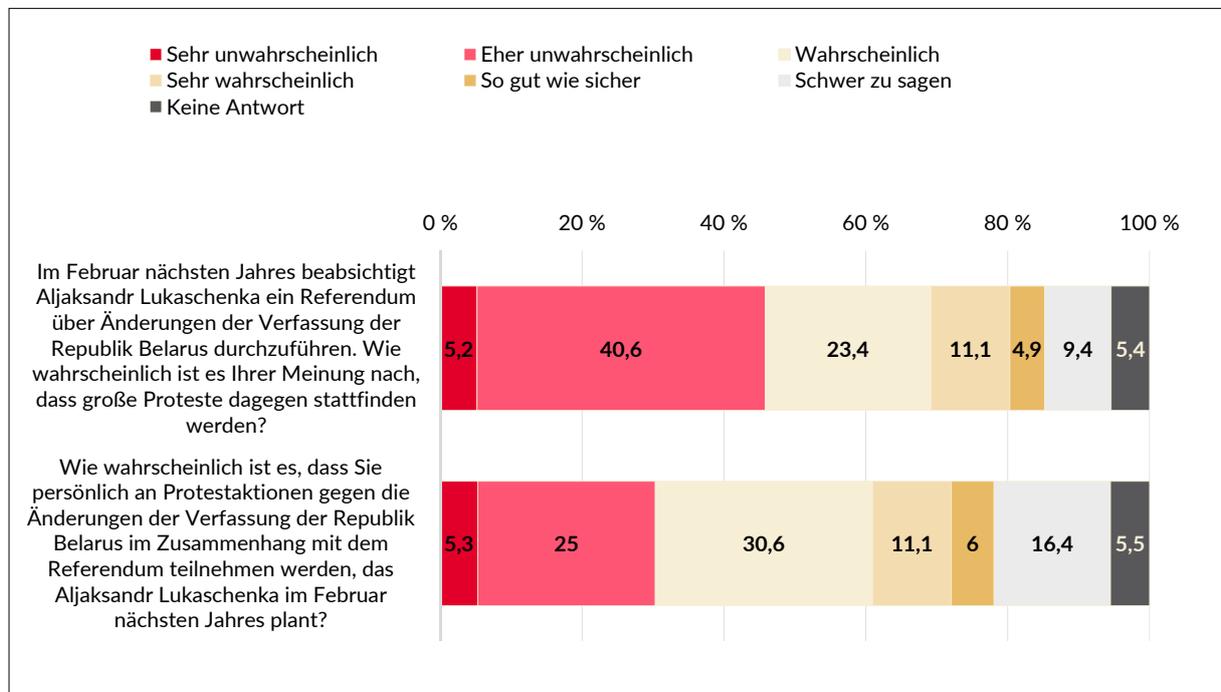
Quelle: Online-Umfrage von Fabian Burkhardt und Jan Matti Dollbaum, repräsentativ für die belarussische Stadtbevölkerung, September 2021, n = 601.

Grafik 4: Stimmen Sie folgender Aussage zu? Verfassungsänderungen müssen durch eine Volksabstimmung bestätigt werden. (Anteil in Prozent und absolute Zahl der Antworten)



Quelle: Online-Umfrage von Fabian Burkhardt und Jan Matti Dollbaum, repräsentativ für die belarusische Stadtbevölkerung, September 2021, n = 601.

Grafik 5: Proteste gegen die Verfassungsänderungen anlässlich des geplanten Referendums im Februar 2022 (Dezember 2021; in %)



Quelle: Online-Umfrage, die »Narodnyi Oproś« im Auftrag von Fabian Burkhardt und Jan Matti Dollbaum im Dezember 2021 durchgeführt hat. Die Umfrage ist lediglich für jene Belarus_innen repräsentativ, die die Protestbewegung unterstützen, n = 3958.

Covid-19-Chronik, 20. Juni – 29. Oktober 2021

Datum	Offiziell bestätigte Covid-19-Fälle/ Todesfälle*	Ereignis
01.07.2021	419.330 / 3.164	Aljaksandr Lukaschenka erlaubt Bürger_innen aus 73 Ländern, ohne Visum für eine Impfung gegen Covid-19 nach Belarus zu kommen.
16.08.2021	462.794 / 3.625	Erwa 38 % der Belarus_innen seien gegen das Covid-19 immun, sagt der stellvertretende Gesundheitsminister von Belarus und Oberste Amtsarzt des Landes, Aljaksandr Tarasenka.
09.09.2021	497.420 / 3.882	Die wegen Covid-19 eingeführten Beschränkungen des Luftverkehrs zwischen Russland und Belarus werden aufgehoben, erklärt der russische Präsident Wladimir Putin auf einer Pressekonferenz nach einem Treffen mit Aljaksandr Lukaschenka.
02.10.2021	543.976 / 4.188	Aljaksandr Lukaschenka sagt in einem Interview mit CNN, dass es keine belarusische Variante des Coronavirus gebe, dafür aber die britische Variante, die in Europa verbreitet sei. Das heiße für ihn, man habe [im Westen] praktisch ein neues Virus hervorgebracht.
09.10.2021	557.772 / 4.289	In Belarus wird wegen Covid-19 eine Maskenpflicht an öffentlichen Orten eingeführt.
19.10.2021	575.856 / 4.417	Aljaksandr Lukaschenka kritisiert die Idee einer Geldstrafe für eine Nichtbeachtung der Maskenpflicht wegen Covid-19 in Belarus.
22.10.2021	580 029 / 4.449	Die Maskenpflicht wegen Covid-19 in Belarus wird nach Kritik von Aljaksandr Lukaschenka wieder aufgehoben.
25.10.2021	588.231 / 4.515	Belarus liege bei der Impfquote gegen Covid-19 weit hinter anderen Ländern zurück, erklärt die Erste Stellvertretende Gesundheitsministerin Jelena Bohdan.
26.10.2021	592.224 / 4.563	Aljaksandr Lukaschenka behauptet, Oppositionelle bräuchten deshalb westliche Impfstoffe gegen Covid-19, um ins Ausland reisen und dort Anweisungen zu erhalten.
29.10.2021	598.183 / 4.614	Der EU-Kommissar für Nachbarschaft und Erweiterung, Olivér Várhelyi, und Swjatlana Zihanouskaja erörtern die Probleme bei der Bekämpfung des Coronavirus. Várhelyi erklärt die Bereitschaft der EU, den Belarus_innen Impfstoffe bereitzustellen.

* Quelle: Johns Hopkins-Universität und Gesundheitsministerium von Belarus, Stand: 19.12.2021

** Die angegebenen Zahlen basieren auf den öffentlichen Angaben des Gesundheitsministeriums. Ihr Wahrheitsgehalt ist umstritten und kann bezweifelt werden.

Die Chronik wurde zusammengestellt auf der Grundlage von Meldungen der Nachrichtenportale naviny.by bzw. naviny.online und weiteren sowie des Gesundheitsministeriums von Belarus.

Herausgeber:

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen
 Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde e.V.
 Deutsches Polen-Institut
 Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien
 Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung
 Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien (ZOIS) gGmbH

Redaktion:

Olga Dryndova (verantwortlich)
 Sprachredaktion: Hartmut Schröder
 Satz: Matthias Neumann

Wissenschaftlicher Beirat:

Prof. Dr. Margarita Balmaceda, Seton Hall University / Harvard University
 Prof. Dr. Heiko Pleines, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen
 Dr. Astrid Sahn, IBB Dortmund

Die Meinungen, die in den Belarus-Analysen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung sind nach Rücksprache mit der Redaktion gestattet.

Belarus-Analysen-Layout: Cengiz Kibaroglu, Matthias Neumann und Michael Clemens

Alle Ausgaben der Belarus-Analysen sind mit Themen- und Autorenindex archiviert unter www.laender-analysen.de

ISSN 2192-1350 © 2020 by Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

Forschungsstelle Osteuropa • Länder-Analysen • Klagenfurter Str. 8 • 28359 Bremen • Telefon: +49 421-218-69600 • Telefax: +49 421-218-69607

e-mail: laender-analysen@uni-bremen.de • Internet-Adresse: <http://www.laender-analysen.de/belarus>



LÄNDER-ANALYSEN



Belarus-Analysen

Polen-Analysen

Russland-Analysen

Ukraine-Analysen

Zentralasien-Analysen



Kostenlose E-Mail-Dienste: Länder-Analysen

 @laenderanalysen

Die Länder-Analysen bieten regelmäßig im kostenlosen Abonnement kompetente Einschätzungen aktueller politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Entwicklungen in Ostmitteleuropa und der GUS. Alle Länder-Analysen verstehen sich als Teil eines gemeinsamen Projektes, das der wissenschaftlich fundierten, allgemeinverständlich formulierten Analyse der Entwicklungen im östlichen Europa, der Offenheit für verschiedene inhaltliche Positionen und der kostenlosen und nicht-kommerziellen Information einer breit verstandenen interessierten Öffentlichkeit verpflichtet ist. Autor/innen sind internationale Fachwissenschaftler/innen und Expert/innen. Die Redaktionen der Länder-Analysen bestehen aus Wissenschaftler/innen mit langjähriger Forschungserfahrung.

Die deutschsprachigen Länder-Analysen werden gemeinsam von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, dem Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien, der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde, dem Deutschen Polen-Institut, dem Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien und dem Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung herausgegeben. Die englischsprachigen Länder-Analysen erscheinen in Kooperation der Forschungsstelle Osteuropa mit dem Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich.

Die Länder-Analysen bieten regelmäßig Kurzanalysen zu aktuellen Themen, ergänzt um Grafiken und Tabellen sowie Dokumentationen. Zusätzlich gibt es eine Chronik aktueller Ereignisse.

Belarus-Analysen

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Abonnement unter: <http://www.laenderanalysen.de/belarus/>

Caucasus Analytical Digest

In englischer Sprache. Erscheinungsweise: zweimonatlich

Abonnement unter: <http://www.css.ethz.ch/en/publications/cad.html>

Polen-Analysen

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.deutsches-polen-institut.de/newsletter/polen-analysen/>

Russland-Analysen

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.laenderanalysen.de/russland/>

Russian Analytical Digest

In englischer Sprache. Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.css.ethz.ch/en/publications/rad.html>

Ukraine-Analysen

Erscheinungsweise: zweimal monatlich

Abonnement unter: <http://www.laenderanalysen.de/ukraine/>

Zentralasien-Analysen

Erscheinungsweise: zweimonatlich

Abonnement unter: <http://www.laenderanalysen.de/zentralasien/>