

A stylized world map composed of a grid of dots in various shades of gray, with several dots highlighted in red. The map is centered on the Atlantic Ocean.

# Die EU und Belarus

## Zeit für einen Politikwechsel

FELIX HETT/STEPHAN MEUSER

Februar 2016

- Belarus strebt zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht nach Westen und auch nicht nach einer EU-Mitgliedschaft. Damit unterscheidet sich das Land deutlich von der Ukraine, Moldawien oder Georgien. Will die EU nicht ständig Selbsttäuschungen und Enttäuschungen unterliegen, muss sie ihre Politik jetzt ändern.
- Belarus hat aus strukturellen, historisch-kulturellen und geopolitischen Gründen wenig Spielraum für eine Westorientierung. Gleichzeitig ist die Gesellschaft wenig geneigt, sich in »europäische Experimente« mit ungewissem Ausgang zu stürzen. Trotzdem bieten die jüngsten Entwicklungen in der Region und die traditionelle Fokussierung der belarussischen Außenpolitik auf Wirtschaftsfragen Ansatzpunkte für eine EU-Politik der kleinen Schritte.
- Anstelle des von vornherein aussichtslosen Versuchs eines *regime change* von außen bietet es sich an, mit Belarus eine beständige Infrastruktur des Dialogs über eine möglichst breite Themenpalette aufzubauen. Dazu können ausgewählte Bereiche der Wirtschaft, Rechtsstaatlichkeit, sozialstaatliche Themen, Bildungspolitik und die aktive Einbeziehung von Belarus in EU-Verhandlungen mit der Eurasischen Wirtschaftsunion gehören. Dabei sollte die EU zivilgesellschaftliche Akteure in den Dialog einbinden.

Seit Präsident Aleksandr Lukaschenka vor über zwanzig Jahren in Minsk an die Macht kam, sind die Beziehungen der EU zu Belarus angespannt. Auf eine lange Phase politischer Entfremdung seit den späten 1990er Jahren mit Sanktionen, *naming and shaming* Lukaschenkas als »letztem Diktator Europas« und dem Herunterfahren aller offiziellen Kontakte folgte ein kurzes »Tauwetter« in der Zeit vor der Präsidentschaftswahl 2010. Dieses gipfelte im gemeinsamen Besuch der damaligen Außenminister Deutschlands und Polens in Minsk, ehe die harten Repressionen der belarussischen Staatsorgane unmittelbar nach der Wahl am 19.12.2010 eine abermalige starke Abkühlung im bilateralen Verhältnis einläuteten. Die Ereignisse in der Ukraine haben nun seit Mitte 2014 zum einen Minsk als Verhandlungsort zwischen den Konfliktparteien unerwartet in den Fokus der europäischen Außenpolitik gehoben. Im Windschatten der kriegerischen Auseinandersetzungen praktizierte die Minsker Führung zum anderen vorsichtige Lockerungsübungen in Richtung Westen. Dabei ist und bleibt die politisch-wirtschaftliche Abhängigkeit von Russland der offenkundige Hauptvektor in der Außenpolitik von Belarus. Die nun zu beantwortende Frage ist, wie auf solche Zeichen neuerlicher Offenheit von Seiten der EU zu reagieren ist.

## 1. Neue Prämisse nötig – Belarus will keine EU-Integration

Am Anfang der Ostpolitik stand Egon Bahrs Satz, wonach »jede Veränderung der Realität mit der Anerkennung derselben« beginne. Wenn dies stimmt, ist eine Neuausrichtung der EU-Politik gegenüber Belarus dringend geboten. Ein Großteil der Enttäuschung innerhalb der EU über die belarussische Politik scheint sich nämlich aus dem Vergleich mit der Entwicklung der ostmitteleuropäischen Länder seit 1990/91 zu speisen. In kurzer Zeit gestalteten diese ihre zentralisierten Planwirtschaften und realsozialistischen politischen Systeme in marktwirtschaftliche, liberale Demokratien um. Zum klaren politischen Willen der Entscheidungsträger in der Politik gesellte sich der Wille der Bevölkerungen, durch den Beitritt zu EU und NATO »in den Westen« zurückzukehren.

Es lag sicherlich nahe, sich anfangs auch im Falle von Belarus an diesen Erfahrungen zu orientieren. Aber die belarussischen Eliten verhielten sich nicht erwartungskonform: Seit 20 Jahren sind tiefgreifende Veränderungen in der Innen- und Außenpolitik ausgeblieben. Wirtschafts-

politisch verweigert sich Minsk beharrlich westlichen Ratschlägen, insbesondere denen der »Schocktherapeuten«, die einst in Warschau oder auch in Moskau Gehör fanden. Mal ist von einem belarussischen »Marktsozialismus«, mal von einem »dritten Weg« die Rede. Fest steht: Weite Teile der Wirtschaft sind auch 2015 noch im Staatsbesitz; Schätzungen der EBRD zufolge lag der Anteil des Privatsektors am Bruttoinlandsprodukt 2010 bei 30 Prozent, rund 22 Prozent der Beschäftigten arbeiten in staatlichen Industriebetrieben. In der Gesellschaft fehlt es bis heute an einer bedeutenden politischen Kraft, die den belarussisch-europäischen Beziehungen einen neuen Impuls verleihen könnte. Insofern kann Belarus im Vergleich zu seinen westlichen Nachbarländern aus Berliner oder Brüsseler Sicht nur schlecht abschneiden.

Wenn man aber nicht in ewiger Enttäuschung verharren will, ist es an der Zeit zu akzeptieren, dass die implizit unterstellte westliche Prämisse schlicht falsch ist: Belarus strebt eben nicht »aus sich heraus« nach Westen und will der EU auch weder jetzt noch langfristig beitreten. Damit hebt sich das Land deutlich von anderen postsowjetischen Staaten wie der Ukraine, Georgien oder Moldawien ab. Diese Einschätzung gilt nicht nur für die Regierung, sondern – man sollte hier keinerlei Illusionen hegen – auch für den größeren Teil der Bevölkerung. Dabei spielen der Einfluss der Geschichte, die enge Verbundenheit mit Russland, wirtschaftlicher Pragmatismus und der Wunsch nach Stabilität – gerade auch in Abgrenzung zu den ukrainischen Geschehnissen – eine wichtige Rolle. Dies hat deutsche und europäische Außenpolitik als Realität und Ausgangspunkt allen weiteren Handelns anzuerkennen.

## 2. Warum ist Belarus anders? Grundkonstanten belarussischer Politik

Die Besonderheiten von Belarus, die aus EU-Perspektive einen eigenen Politikansatz rechtfertigen und die gleichzeitig Minsker Skepsis bezüglich einer EU-Integration begründen, lassen sich in den folgenden sieben Punkten zusammenfassen:

**a) Industriestaat Belarus:** Die Besonderheiten des belarussischen Transformationspfades ergeben sich zu einem guten Teil aus seiner Wirtschaftsstruktur: Die »Werkbank der Sowjetunion« ist bis heute ein Industrieland geblieben, in dem Rohstoffe und Vorprodukte

vor allem aus Russland verarbeitet und dann wieder exportiert werden. Schwerpunkte liegen dabei im Maschinenbau und in der chemischen Industrie. Schon zu Perestroika-Zeiten galt die belarussische Nomenklatura als reformresistent, weil man die eigene Industrie, die im Sowjetvergleich qualitativ hochwertig produzierte und über recht moderne Anlagen verfügte, nicht in der Krise sah. Die tiefe Rezession zu Beginn der 1990er Jahre war dann auch in der Minsker Wahrnehmung von »außen« verursacht, eine Folge des »Chaos« in Moskau und des Abbruchs der alten Wirtschaftsverbindungen. Die Krisentherapie wurde daher weniger in Privatisierung und Liberalisierung gesehen, sondern in einer Wiederherstellung der alten Handelsverbindungen sowie in der Suche nach neuen Absatzmärkten für Traktoren, Kraftstoffe und Fernseher »Made in Belarus«.

**b) Ein Land als Mischkonzern – die »Belarus AG«:**

Diese Prägung hat sich im Grundsatz bis heute erhalten. Handlungsmuster der belarussischen Führung werden verständlicher, wenn man deren Repräsentanten nicht nur als Staatslenker betrachtet, sondern gleichzeitig als Manager eines landesweiten Mischkonzerns – wenn man so will: der »Belarus AG«, mit dem Präsidenten als Vorstandsvorsitzenden. Aus dieser Perspektive wird erklärbar, warum sich Minsk so schwertut mit der Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen – die Angst vor Konkurrenz im eigenen Haus verhindert in der Regel den Abschluss entsprechender Abkommen. Gleichzeitig kann ein Land, das wie ein Unternehmen geführt wird, kein Interesse an einer Integration in den marktwirtschaftlichen EU-*acquis* haben. Und auch die fortwährende Missachtung grundlegender Arbeitnehmerrechte passt in das Bild eines patriarchalischen Großunternehmens, das sich zwar um Grundbedürfnisse der eigenen Beschäftigten kümmert, ihnen aber gleichzeitig keine Mitspracherechte einräumt. Die Angst der Machthabenden vor sozialen Unruhen führt dabei zur Vermeidung harter Restrukturierungen und der ständigen Quersubventionierung von notleidenden Staatsbetrieben durch erfolgreiche Devisenbringer wie »Belaruskali« und die russisches Erdöl verarbeitenden Raffinerien.

**c) Faktor Russland:** Das in den beiden vorangegangenen Punkten beschriebene Wirtschaftsmodell ist auf gute Verbindungen zu Russland existentiell angewiesen, und zwar sowohl für den Import von Vorprodukten und Rohstoffen als auch für privilegierte Zugänge zum russischen Absatzmarkt. Darin liegt der rationale Kern

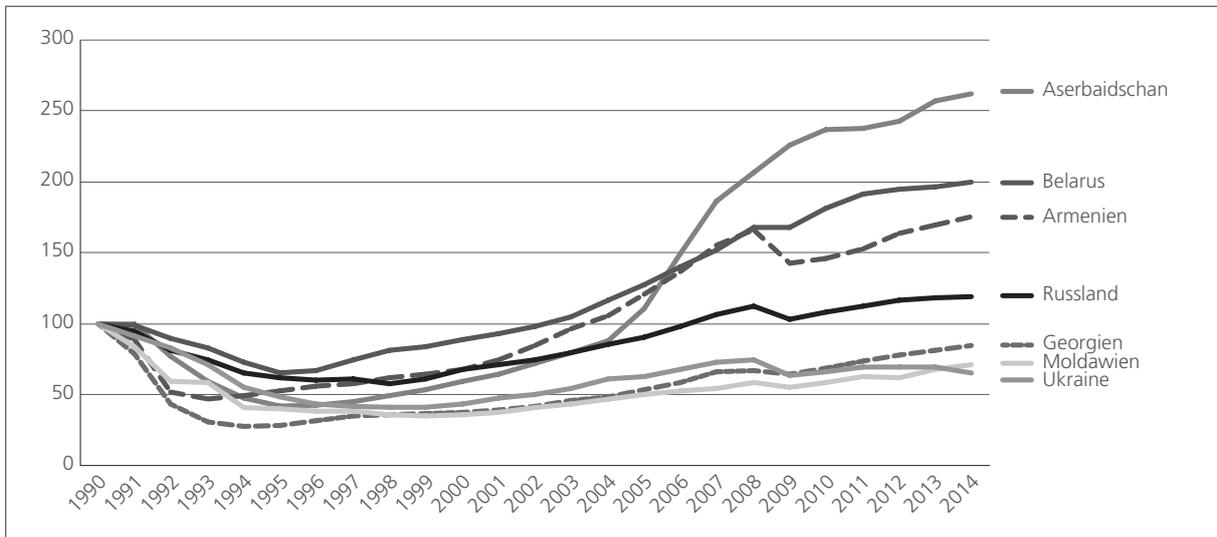
der schon unter Lukaschenkas Vorgänger verfolgten Re-Integrationspolitik mit Russland, die aktuell in der Gründung der Eurasischen Wirtschaftsunion ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht hat. Gleichzeitig hat die moskaufreundliche Minsker Politik zu einer substantiellen Subventionierung der belarussischen Wirtschaft durch Russland geführt, etwa durch Preisnachlässe auf Energieträger, Zollerleichterungen oder zinsgünstige Kredite.

**d) Relativer Erfolg:** Im Vergleich zu seinen post-sowjetischen Nachbarstaaten und im Widerspruch zur in Deutschland landläufigen Auffassung war die belarussische Wirtschaftspolitik bislang relativ erfolgreich: Abbildung 1 zeigt, dass Belarus die Wirtschaftsleistung von 1990 im Jahre 2003 wieder erreicht hatte, mithin vier Jahre vor Russland. Georgien, Moldawien und die Ukraine sind hingegen heute noch ärmer als zu Beginn der Transformation. Ein durchschnittlicher Belaruse verfügte 2014 über eine doppelt so hohe Kaufkraft wie sein ukrainischer Nachbar (Abb. 2).

**e) Popularität:** Der vorhergehende Punkt dürfte erklären, warum sich der politische Kurs der Minsker Regierung über die vergangenen 20 Jahre einer recht stabilen Popularität erfreute. Hinzu kommen historische und gesellschaftliche Faktoren: Aufrufe zur »Loslösung vom Einfluss Moskaus«, die in vielen anderen ostmitteleuropäischen Ländern auch aufgrund der konfrontativen Geschichte auf fruchtbaren Boden fallen, werden in Belarus zum einen durch pragmatische, aus wirtschaftlichen Erwägungen resultierende Motivlagen ausgeglichen. Zum anderen muss man akzeptieren, dass ein Land, das ein Viertel seiner Bevölkerung während der deutschen Besatzung im Zweiten Weltkrieg verlor, das den Stolz auf seinen Partisanentradition seit 70 Jahren pflegt und das die Rote Armee wahrhaft als Befreier erlebt hat, quer zum heutigen Mainstream im Baltikum oder in Polen steht. Mit der tragischen Geschichte wird auch die allgegenwärtige Stabilitäts-Präferenz und die Ablehnung gesellschaftspolitischer Großexperimente erklärt. Gleichzeitig führt ein traditioneller Konservatismus zu weitverbreiteter Nicht-Akzeptanz einiger, als typisch europäisch wahrgenommener Werte, etwa Toleranz für Homosexualität oder Multikulturalität. Der auch durch russische Medien verbreitete Diskurs über ein dekadentes Europe, in dem christlich-abendländische Werte nichts mehr gelten (Stichwort: »Gayropa«) fällt damit auf fruchtbaren Boden.

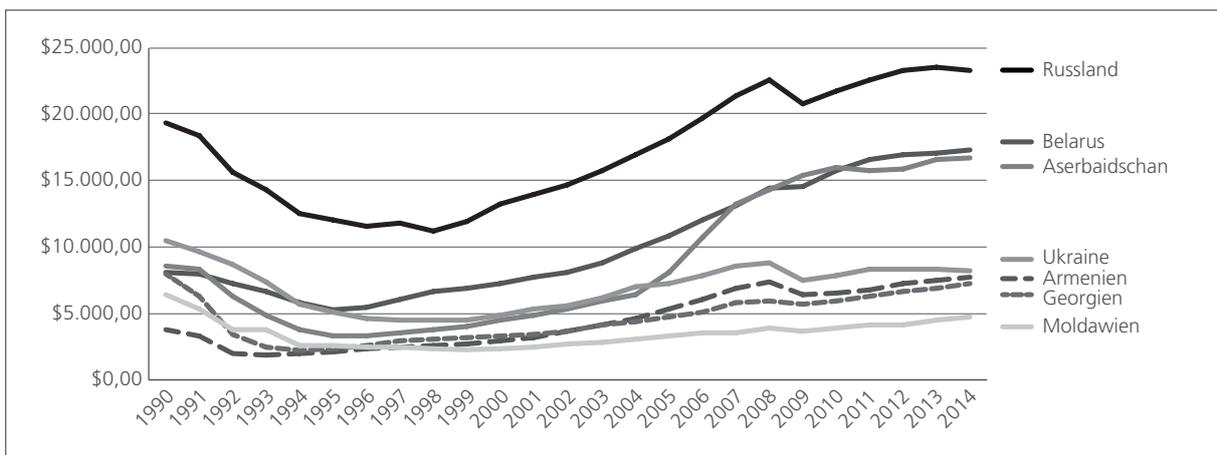


Abbildung 1: BIP-Wachstum: 1990 = 100



Quellen: Weltbank, eigene Berechnungen

Abbildung 2: BIP/Kopf nach Kaufkraftparität in USD, Preise von 2011



Quelle: Weltbank

**f) Vermeintliche Alternativlosigkeit:** Vor diesem Hintergrund ist es der EU-Politik bislang nicht gelungen, ein attraktives Alternativ-Angebot zu formulieren. Der belarussischen Bevölkerung ist sehr wohl bewusst, dass die Transformation in Polen und den Baltischen Staaten mit dem Zusammenbruch zahlreicher Großbetriebe und sozialen Härten einherging. Ein Reformkonzept, dass die »Europäisierung« von Belarus unter Bewahrung des bisherigen Besitzstandes vorsieht, gibt es jedoch nicht. Wichtige Vorteile der europäischen Integration wie Reisefreiheit und die Möglichkeit, im Ausland zu studieren und zu arbeiten, sind maximal für den jüngeren Teil der Gesellschaft attraktiv. Für große Teile der Bevölkerung

erscheinen sie aber als schlicht nicht relevant. Auch in nackten Zahlen ausgedrückt ist das EU-Angebot nicht sonderlich attraktiv: Im Zeitraum von 2006 bis 2012 bekam Belarus von der EU ca. 520 Millionen US-Dollar an finanziellen Hilfen. Dabei wurde ein erheblicher Teil dieser Gelder (nach verschiedenen Schätzungen etwa 60 Prozent) von als Vermittler fungierenden europäischen Partnerorganisationen »aufgenommen«. Die russischen direkten und indirekten Subventionen für Belarus betragen hingegen allein im Jahr 2012 ca. zehn Milliarden Dollar. Diese Größenverhältnisse sind auch der belarussischen Bevölkerung bewusst, so dass daraus wenig Motivation für eine Hinwendung nach Westen

abgeleitet werden kann. Die ukrainischen Ereignisse, die sich schroff gegen die in Belarus über all die Jahre beschworene Stabilität abheben, waren für proeuropäische Stimmungen in der belarussischen Gesellschaft insofern auch kaum förderlich. Nach Angaben des unabhängigen soziologischen Instituts ISEPS ging der Anteil der Befürworter eines (hypothetischen) EU-Beitritts von Belarus im Dezember 2015 auf ein neues Minimum von 19,8 Prozent zurück, während der Anteil der Gegner mit 56,1 Prozent fast dreimal so hoch war. Negativ wirkten sich aufgrund der totalen Dominanz russischer Medien auch die Befürchtungen aus, dass Moskau, sollte Belarus den gleichen Weg wie die Ukraine einschlagen, ähnlich reagieren könnte.

**g) Keine intrinsische »Bewegung nach Europa«:**

Eine populistisch agierende Regierung, die ihre Legitimität vorwiegend aus zwar moderaten, gleichzeitig aber spürbaren Wohlstandsgewinnen für breite Bevölkerungskreise zieht, hat in Belarus in den letzten 20 Jahre überdies die Räume für politische Opposition kontinuierlich eingeeengt. Gleichzeitig fehlt es der Opposition, wenn sie pro-europäisch oder auch nur anti-russisch agiert, an der gesellschaftlichen Basis. Der Versuch einer Mobilisierung der öffentlichen Meinung für die Bewegung nach Europa hat damit derzeit wenig Aussicht auf Erfolg. Darauf lässt sich auch die Ineffektivität der seit zwanzig Jahren praktizierten Sanktionspolitik zumindest teilweise zurückführen: Innerhalb von Belarus gibt es keine Kraft, die äußere Impulse in ein inneres politisches Kapital umwandeln könnte. Belarus hat also aus strukturellen, historisch-kulturellen und geopolitischen Gründen wenig Spielraum, um sich »auf den Weg nach Westen« zu machen. Gleichzeitig ist die Gesellschaft wenig geneigt, sich in »europäische Experimente« mit ungewissem Ausgang zu stürzen.

### 3. Aktuelle Tendenzen belarussischer Politik

Vor dem Hintergrund dieser Grundkonstanten lohnt sich der Blick auf die aktuelle Situation in Belarus. Man wird vielfach das oben Angesprochene gespiegelt finden. Dies beginnt mit der Dominanz des Ökonomischen im politischen Diskurs: Der dringliche Bedarf an Krediten, die vom IFW, von der Eurasischen Wirtschaftsunion oder direkt aus Russland kommen könnten, hat die Debatte um mögliche Wirtschaftsreformen intensiviert. Dabei lässt sich eine klare Konfrontation zwischen der Indus-

trialobby, die die weitere Vorherrschaft des Staats in der Wirtschaft befürwortet, und einem Team von Jungreformatoren beobachten. In der belarussischen Administration wird zu Recht angenommen, dass zu Beginn eines tiefgreifenden Reformprozesses ein drastischer Einbruch des Einkommensniveaus der Bevölkerung nicht zu vermeiden wäre. Davon wären als erste gerade diejenigen betroffen, auf die sich der Präsident gewohnheitsgemäß stützt: Mitarbeiter der nicht effizient produzierenden Betriebe, des Agrarsektors und staatliche Angestellte. Darüber hinaus sind Reformen der Wirtschaftsstruktur ohne Liberalisierungen zugunsten der Privatwirtschaft kaum denkbar. Ein wachsender Mittelstand oder gar privat geführte Großunternehmen würden aber künftig selber zu Akteuren auf dem politischen Feld – auf Kosten der an Steuerung und Planung gewöhnten staatlichen Verwaltung. Auf der anderen Seite sehen realistische Köpfe im Verwaltungsapparat auch ein, dass der Verzicht auf Reformen langfristig zum kritischen Anstieg der Schuldenlast führt. Schon 2016 muss Belarus 3,3 Milliarden US-Dollar für die Rückzahlung der früher aufgenommenen Kredite aufbringen. Wenn sich das Wirtschaftswachstum im Land durch Reformen nicht erneuert, würde das avisierte IWF-Kreditprogramm in Höhe von drei Milliarden US-Dollar nicht einmal dafür ausreichen, die früheren Schulden zurückzuzahlen.

Man kann daher davon ausgehen, dass in den ministerialen Schubladen bereits Pläne vorliegen für eine vorsichtige Öffnungspolitik, die gleichzeitig das makroökonomische Gleichgewicht zu erhalten versucht. Eine wichtige Komponente eines solchen Prozesses wäre die Umgestaltung der Staatswirtschaft, also Kürzungen direkter staatlicher Hilfen bzw. ihre weitere Verteilung im Wettbewerbsmodus (sozusagen als »Binnenkonkurrenz«), sowie die Aufgabe verlustbringender Tätigkeiten zwecks Entlastung des Staatshaushaltes. Als nächster Punkt würden eine effektivere Verteilung von Arbeitskräften und die Stärkung des Systems der sozialen Sicherung anstehen, so dass nicht unrentable Arbeitsplätze als solche, sondern Erwerbsmöglichkeiten für Menschen geschützt werden. Schließlich ginge es um die Entwicklung bzw. Schaffung effektiver Teilmärkte. Ungelöst ist – wie im gesamten postsowjetischen Raum – die Problematik sektoraler Monopole etwa in der Energie-, Kommunal- und Wohnungswirtschaft. Wichtig wären die Etablierung einer funktionsfähigen Antimonopolbehörde, die Förderung des Wettbewerbs und die Liberalisierung der Preissetzung.

Außenpolitisch wurde im Jahre 2015 das geografische Umfeld von Belarus grundlegend umgestaltet. Das mit Abstand einschneidendste Element war natürlich das Geschehen in der Ukraine. Die Haltung, die Belarus im Konflikt zwischen Russland und der Ukraine einnahm, sowie die erfolgreichen diplomatischen Aktivitäten zur Etablierung von Minsk als zentralem Verhandlungsort für Friedensgespräche verstärkten zum einen die Stellung von Belarus im System der regionalen Sicherheit. Das aufgrund der regionalen Instabilität plötzlich stark gesteigerte Interesse der EU-Länder und der USA am Ausbau von Beziehungen zu Belarus, eröffnete eine neue Agenda hin zu einer »Politik der kleinen Schritte« mit der avisierten Möglichkeit der Vereinfachung der Visaregelungen mit der EU und einer aktiveren partiellen Zusammenarbeit. Aus belarussischer Sicht sind auch Fragen der wirtschaftlichen Kooperation von Interesse, was durch die starken Veränderungen auf den belarussischen Exportmärkten aufgrund des Einbruchs der russischen und der ukrainischen Wirtschaft bedingt ist. Die 2015 in-neruropäisch diskutierte Revision der europäischen Nachbarschaftspolitik mit ihrer Anerkennung von »Stabilität« als einem der künftigen Ziele dieser Politik lässt zudem in Belarus die Hoffnung keimen, dass die Beziehungen künftig pragmatischer gestaltet werden könnten.

#### 4. Eine realistische Zielsetzung für die EU Belarus-Politik

Erste Erfolgsbedingung einer realistischen Belarus-Politik ist die nüchterne Einschätzung des Gegenübers: Man darf davon ausgehen, dass sowohl die politische Führung als auch die Bevölkerung mit äußerstem Pragmatismus an die Formulierung der eigenen »Westpolitik« herangeht. Auch wenn der russisch-georgische Krieg 2008 und die Ukraine-Krise seit 2014 jeweils den äußeren Anlass für Minsker Lockerungsübungen gegenüber dem Westen boten: Im Mittelpunkt der belarussischen Politik steht die Suche nach materiellen Gewinnen aus der internationalen Zusammenarbeit. Belarussische Außenpolitik erschöpft sich fast gänzlich in Außenwirtschaftspolitik. Und dort sind die Gewichte eindeutig verteilt – die überragende Bedeutung der finanziellen Unterstützung aus dem Osten ist offensichtlich.

Wie lassen sich, nach all dem oben Gesagten, die Ziele der deutschen und europäischen Belarus-Politik definieren? Wer sich Maximales vornimmt, wird zwangsläufig

enttäuscht. Außerdem gerät eine zu ambitionierte Politikformulierung seitens der EU in Gefahr, in den progressiven Teilen der belarussischen Gesellschaft Hoffnungen zu wecken, die sich später als nicht erfüllbar erweisen werden. Auch vor dem Hintergrund der sehr durchwachsenen Bilanz der Politik der Östlichen Partnerschaft in der Region und der sehr geringen Ressourcen, die in der Vergangenheit hier eingesetzt wurden, ist Bescheidenheit ratsam: Die EU sollte sich künftig darauf konzentrieren, Bedingungen zu schaffen, die einen positiven gesellschafts- wie wirtschaftspolitischen Wandel hin zu mehr Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft wahrscheinlicher machen. Eine Annäherung an dieses Ziel wird am ehesten über eine Politik der Öffnung und der kleinen Schritte gelingen.

##### a) **Regime Change von außen – ohne Aussicht auf Erfolg:**

Will man die belarussischen Realitäten dauerhaft von außen beeinflussen und langfristig gar ändern, so bringt es wenig, konfrontativ in einem *naming and shaming* zu verharren und allein auf die Unterstützung der in sich uneinigen Opposition zu setzen. Der Ansatz, mit Exil-Strukturen vom nahen EU-Ausland aus eine nachhaltige Änderung herbeizuführen, wird kaum allein zu durchschlagenden Erfolgen führen, so grundsätzlich wichtig die Vermittlung westlicher Werte an demokratisch orientierte belarussische Kräfte auch ist. Gerade im Vergleich zur äußerst aktiven ukrainischen Zivilgesellschaft fehlt es im Nachbarland sowohl an einer kritischen Masse als auch am inneren »Leidensdruck«, der zu einer revolutionären Situation im Land führen könnte.

##### b) **Ständige Infrastruktur des Dialogs:**

Der Möglichkeitsraum in den Beziehungen von Belarus mit der EU ist zudem durch viele Vorbedingungen auf der Seite der EU bezüglich der Einhaltung von Menschenrechten und der Gewährung demokratischer Freiheiten beschränkt. Will man die eigene Glaubwürdigkeit wahren und die Verknüpfung von interessen- und wertegeleiteter Außenpolitik demonstrieren, so wird man darauf nicht einseitig wieder verzichten können. Andererseits ist es kein Widerspruch dazu, in einer nach dem »Euromaidan« und dem Krieg der Nachbarn im Nachbarland instabilen regionalen Situation nach einer »ständigen Infrastruktur« für Beziehungen zu streben, mit der sie aus dem Rahmen lediglich diplomatischer Kontakte hinausgeführt würden. Politik zur Friedenserhaltung und -sicherung ist ebenfalls werte- wie interessen-geleitet, ja es handelt sich sogar um den höchsten Wert, der die Grundvoraussetzung für jede

weitere Entwicklung zum Besseren in der Region bildet. Und dabei kann Belarus eine Rolle spielen, die wichtiger ist, als es noch vor einiger Zeit schien.

**c) Sektorale Zusammenarbeit – ohne Konditionen:**

Als Grundlage für eine solche »ständige Infrastruktur« können langfristige Projekte sektoraler Zusammenarbeit dienen, deren Umsetzung nicht an die momentane Situation in den politischen Beziehungen gebunden sein sollte. Je mehr solche Projekte in unterschiedlichsten Bereichen realisiert werden, desto besser. Es bietet sich an, mit interessierten Teilen der belarussischen Administration über die Modernisierung der „Belarus AG“ den Dialog zu suchen. Denn das bisherige Wachstumsmodell des Landes hat sich erschöpft: Seit 2012 ist das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts zum Erliegen gekommen, 2015 sank es nach offiziellen Angaben um 3,9 Prozent. Gleichzeitig kann der Dialog zu Themen wie Energieeffizienz, Mobilität, Logistik oder Infrastruktur genutzt werden, um für die Einführung von rechtsstaatlichen Standards zu werben – und sie als Gegenleistung für Investitionen auch zu verlangen. Die Kehrseite wirtschaftlicher Reform- und Modernisierungsanstrengungen ist die Situation in der Arbeitswelt. Hier kann gerade Deutschland aufgrund seiner eigenen Erfahrungen nach 1990 einen Beitrag dazu leisten, (transformierte) sozialstaatliche Strukturen zukunftsfest zu machen und den nötigen Weg vom Paternalismus sowjetischer Prägung hin zu einem »echten« Dialog von Sozialpartnern aufzuzeigen. Gerade die belarussische Abneigung gegenüber einer »Schocktherapie« kann konstruktiv aufgegriffen werden. Ein Kapitalismus »rheinischer« Prägung ist in Belarus sowohl gesellschaftlich als auch bei den Machteliten sicherlich anschlussfähiger als es einer ohne Adjektive wäre.

**d) Dialog EU-Eurasische Wirtschaftsunion:** Im größeren Kontext sollten Brüssel und Berlin erwägen, die neu gegründete Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) als Verhandlungspartner künftig deutlich ernster als bisher zu nehmen. Zwar handelt es sich um ein von Russland initiiertes geopolitisches Projekt, das man als »Reparaturversuch« der untergegangenen Sowjetunion werten kann. Die EAWU stellt trotz ihres eigenen Anspruchs zumindest bisher keine echte Zollunion dar, sondern einen intergouvernemental in einem *bargaining game* ausgehandelten Schweizer Käse unterschiedlichster Ausnahme- und Sonderbestimmungen. Dass die kleinen Mitgliedstaaten Belarus und Kasachstan darin durchaus ihre Interessen zu wahren verstehen, spricht dafür, das

Projekt nicht lediglich als ein russisches Hegemonieprojekt anzusehen und dementsprechend abzutun. Mit der Beteiligung der kleineren Partner ist ein – sich übrigens bis in die Namensgebung am EU-Modell orientierender – institutionalisierter Rahmen geschaffen worden, der Alleingänge des bei weitem größten Partners nicht mehr so leicht ermöglicht. Wenn angesichts der ukrainischen Ereignisse wieder Ideen zur Schaffung eines großen Freihandelsraumes von Lissabon bis Wladiwostok diskutiert werden, dann sollte von Markt zu Markt geredet werden, und nicht nur ausschließlich mit Russland. Da die belarussische Wirtschaft aufs Engste mit der russischen verflochten ist, dürfte es in Minsk ein großes Interesse daran geben, Verhandlungen auf dieser Ebene zu führen, anstatt einer Vorgehensweise »über den eigenen Kopf hinweg« direkt mit Moskau. Auf der anderen Seite könnte die EU, indem sie die Eurasische Union als Partnerin akzeptiert, diese bereits symbolisch aufwerten, was Russland nicht wird ablehnen können.

Für eine erfreulichere Zusammenarbeit mit Belarus wäre es daher ein lohnendes Ziel, die Bereitschaft zur Offenheit auszuloten. Letztlich geht es darum, die Überzeugung zu fördern, dass der Westen Belarus nicht als Feind gegenübertritt, sondern zum gemeinsamen Nutzen eine stärkere politische Verschränkung will. Dies ist letztlich die Vorbedingung für einen Wandel in den gegenseitigen Beziehungen. Im besten Fall gelänge es darüber hinaus, die reformwilligen und damit zum Nutzen des Staates wirkenden Kräfte der Zivilgesellschaft mit Regierungsvertretern zusammenzubringen. Statt in jedem eigenständigen staatsunabhängigen Akteur direkt einen Agenten des »Umsturzes« zu sehen, könnte eine Partnerschaft staatlicher Reformkräfte mit entsprechenden Teilen der Zivilgesellschaft zumindest in einigen Politikfeldern Lösungen für das Gemeinwohl finden.



## Über die Autoren

**Felix Hett** ist Referent für Belarus, die Russische Föderation und die Ukraine bei der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin.

**Stephan Meuser** leitet das Regionalbüro der Friedrich-Ebert-Stiftung in Kiew.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Mittel- und Osteuropa  
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Dr. Reinhard Krumm, Leiter, Referat Mittel- und Osteuropa

Tel.: +49-30-269-35-7726 | Fax: +49-30-269-35-9250  
<http://www.fes.de/international/moe>

Bestellungen/Kontakt:  
[osteuropa@fes.de](mailto:osteuropa@fes.de)

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

