In: IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 137-150.

Astrid Sahm

Belarus am Wendepunkt?*

Perspektiven der Kooperation mit EU, Europarat und OSZE

Die im ersten Halbjahr 2009 erfolgte Aufnahme von Belarus in die Östliche Partnerschaftsinitiative der EU und die in Aussicht gestellte Wiederherstellung des Gaststatus des Landes in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats markieren das Ende der internationalen Isolation, in die Belarus vor allem aufgrund des autoritären Führungsstils von Präsident Alexander Lukaschenko seit dem umstrittenen, das Prinzip der Gewaltenteilung weitgehend aufhebenden Verfassungsreferendum im November 1996 geraten war. Die westliche Staatengemeinschaft hatte zunächst versucht, mit Hilfe von Sanktionen eine Rückkehr zur 1994 verabschiedeten Verfassung zu erreichen. Auf OSZE-Ebene bedeutete dies insbesondere, dass die infolge der Verfassungsänderung als Legislative neu gebildete Repräsentantenkammer zunächst nicht zur Parlamentarischen Versammlung der OSZE zugelassen wurde und Belarus hier weiterhin durch sich dem neuen politischen System widersetzende Abgeordnete des von Lukaschenko aufgelösten 13. Obersten Sowjet vertreten wurde. In der EU wurde die Ratifizierung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens eingestellt. Zudem galt seit 1997 eine Kontaktsperre, die direkte Begegnungen auf höchster Staatsebene ausschloss, und die technische Hilfe für Belarus wurde faktisch eingefroren.[1] Worauf ist die offensichtliche Kehrtwende in den Beziehungen zwischen Belarus und den europäischen Organisationen zurückzuführen und welche innenpolitischen Konsequenzen sind mit der Annäherung der belarussischen Führung an den Westen verbunden?

Gescheiterte Vermittlungsversuche der OSZE

Die westliche Staatengemeinschaft hatte auch während der Isolationsphase stets ihre Kooperationsbereitschaft im Falle der Wiederherstellung demokratischer Strukturen in Belarus signalisiert. Die zentrale Mittlerrolle kam hierbei zunächst der OSZE zu, da Belarus ein vollwertiges Mitglied dieser Organisation war, während zur EU und zum Europarat keine formalen Beziehungen bestanden. Ende 1997 erfolgte in Abstimmung mit der belarussischen

* Der Beitrag befasst sich mit den Entwicklungen bis Juli 2009.

1 Vgl. Astrid Sahm, Isolationärer Autoritarismus. Die innere Entwicklung in der Republik Belarus, in: Dieter Bingen/Kazimierz Wóycicki (Hrsg.), Deutschland – Polen – Osteuropa. Deutsche und polnische Vorüberlegungen zu einer gemeinsamen Ostpolitik der erweiterten Europäischen Union, Wiesbaden 2002, S. 179-195.

Führung die Einrichtung einer OSZE-Berater- und Beobachtergruppe in Minsk, die im Februar 1998 ihre Arbeit aufnahm. Die Einsetzung der Gruppe war insofern eine Premiere, als erstmals eine OSZE-Mission einen ausdrücklichen Demokratisierungsauftrag erhielt. Die OSZE war darüber hinaus zum damaligen Zeitpunkt neben der GUS die einzige internationale Organisation mit einer Vertretung in Minsk. Die Berater- und Beobachtergruppe wurde daher in der Folgezeit auch für die Aktivitäten von EU und Europarat zu einer wichtigen Koordinationsstelle. Besonders deutlich zeigte sich dies an der Bildung einer parlamentarischen Troika aus Vertretern des EU-Parlaments und der Parlamentarischen Versammlungen des Europarats und der OSZE.

Den Vermittlungsversuchen der Berater- und Beobachtergruppe schien anfänglich durchaus Erfolg beschieden zu sein: Im Sommer 1999 wurde eine Einigung auf eine Agenda für Verhandlungen zwischen Exekutive und Opposition erzielt, die die Bildung von vier Arbeitsgruppen zu den Themen Anpassung der geltenden Wahlgesetzgebung an OSZE-Standards, freier Zugang zu den elektronischen Medien, Beachtung der Menschenrechte und entsprechende vertrauensbildende Maßnahmen sowie Erweiterung der Kompetenzen der Legislative vorsah. Zudem ging Präsident Lukaschenko beim OSZE-Gipfel in Istanbul im November 1999 die Selbstverpflichtung zu einem offenen Dialog ein und ermöglichte die Entlassung des ehemaligen Premierministers und zentralen Kandidaten bei den von der Opposition 1999 inszenierten alternativen Präsidentschaftswahlen, Michail Tschigir, aus der Untersuchungshaft. Aber schon der ersten, von der Arbeitsgruppe für den Bereich Medien erzielten Vereinbarung verweigerte Präsident Lukaschenko seine Unterschrift. Damit musste der von der OSZE vermittelte Dialog zwischen politischer Führung und Opposition als gescheitert gelten.[2]

Die maßgebliche Beteiligung der Berater- und Beobachtergruppe an der Aufstellung eines gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten der politischen Opposition im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen vom September 2001 löste schließlich eine offene Konfrontation mit der belarussischen Führung aus. 2002 führte Präsident Lukaschenko daher eine faktische Schließung des Büros der Berater- und Beobachtergruppe herbei. Um die Neueröffnung eines OSZE-Büros im Februar 2003 zu erreichen, musste die OSZE erhebliche Einschränkungen der Befugnisse ihrer Mission akzeptieren. Hierzu gehörten insbesondere die zeitliche Beschränkung des Mandats und die faktische Abhängigkeit der Projektarbeit des Büros von der Zustimmung der belarussischen Regierung. Zudem hatte das Büro nun keinen expliziten Vermittlungsauftrag mehr. Die Zulassung der Repräsentantenkammer zur Parlamentarischen Versammlung der OSZE im Februar 2003 stellte einen weiteren Erfolg des belarussischen Regimes dar. *De facto* hatten sich die europäischen Organisationen bereits 1999 von der Idee einer Wiederherstellung der 1994 eingeführten Verfassungsordnung verabschiedet und ihre Forderungen auf eine

2 Vgl. Rainer Lindner/Astrid Sahm, „Dialog“ ohne Dialog vor „Wahlen“ ohne Wahl? Belarus am Vorabend der Parlamentswahlen, in: Osteuropa 9/2000, S. 991-1003.

Reformierung der 1996 geschaffenen konstitutionellen Verhältnisse konzentriert.[3]

Dass Präsident Lukaschenko die Kritik des Westens an seinem autoritären Regierungsstil ignorieren und ein Eingehen auf die entsprechenden Demokratisierungsforderungen vermeiden konnte, wurde wesentlich durch die Sonderbeziehungen zwischen Belarus und Russland ermöglicht, die sich in Vereinbarungen über die Gründung eines gemeinsamen Unionsstaates niederschlugen. Russland stärkte das belarussische Regime auch wirtschaftlich durch niedrige Preise für Energieträger und andere indirekte Subventionen. Dank des mit russischer Hilfe erzielten wirtschaftlichen Wachstums genoss das Regime zudem großen Rückhalt innerhalb der eigenen Bevölkerung. Als Gegenleistung unterstützte das offizielle Minsk Russlands Position im Kosovo-Konflikt und seinen Widerstand gegen die Osterweiterung der NATO, ohne jedoch auf russische Forderungen nach einer realen Integration beider Staaten einzugehen. *De facto* nutzte die belarussische Führung damit die zwischen Russland und den westlichen Staaten vorherrschende Integrationskonkurrenz zu ihren Gunsten, indem sie die Rolle eines antiwestlichen Vorpostens Moskaus übernahm.[4]

EU-Osterweiterung als ungenutzte Chance

Seit 2003 war ein verstärktes Engagement der EU-Institutionen gegenüber Belarus, das im Zuge der EU-Osterweiterung zu einem direkten Nachbarn der Europäischen Union wurde, erkennbar, während das OSZE-Büro angesichts seines neuen Handlungsrahmens vorsichtiger agieren musste. Doch obwohl die belarussische Führung sich durchaus interessiert an einer Aufnahme in die Europäische Nachbarschaftspolitik zeigte, war sie nicht bereit, sich die Teilnahme durch ein partielles Eingehen auf die politischen Forderungen der EU zu sichern, da diese den Verzicht auf das etablierte Machtmonopol und den umfassenden Kontrollanspruch implizierten. Die belarussische Führung ging vielmehr offensichtlich davon aus, dass die EU aufgrund der Bedeutung von Belarus als Transitland unabhängig von den im Lande herrschenden politischen Rahmenbedingungen auf eine engere Kooperation mit Belarus angewiesen sei. Diese Annahme stützte sich auf die faktische Grundlage, dass Russland und die EU etwa 60 Prozent ihres wechselseitigen Handels über Belarus abwickelten und die mittelfristig geplante Bildung eines gemeinsa-

3 Vgl. Eberhard Heyken, Schwierige Beziehungen: Die OSZE und Belarus. Ein nüchterner Erfahrungsbericht, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 155-166.

4 Vgl. Astrid Sahm, Integration als Weg zur Selbstbehauptung. Die Beziehungen von Belarus und Russland im internationalen Kontext, in: Russland-Analysen 96, 21. April 2006, S. 2-4.

men Wirtschaftsraums ohne die Beteiligung von Belarus nicht möglich erschien.[5]

Diese Strategie schien insofern aufzugehen, als die EU im Interesse der Sicherung ihrer Außengrenzen in einzelnen Politikfeldern, wie der Bekämpfung illegaler Migration und grenzüberschreitender organisierter Kriminalität, durchaus erfolgreich mit den belarussischen Staatsorganen kooperierte und die Zusammenarbeit mit Belarus als EU-Nachbar noch ausbaute. Damit signalisierte die EU, dass Sicherheitsinteressen einer wertorientierten Konditionalitätspolitik übergeordnet werden können. Für die belarussische Führung hatte die Zusammenarbeit in diesen Bereichen den Vorzug, dass sie ihren Machtanspruch nicht in Frage zu stellen drohte, sondern vielmehr problemlos mit dem Selbstverständnis des belarussischen Präsidenten als Vaterfigur und Stabilitätsgaranten vereinbar war. *De facto* gelang es der belarussischen Führung damit, eine eigene Konditionalitätspolitik gegenüber der EU zu entwickeln, worauf auch die von Alexander Lukaschenko von Zeit zu Zeit geäußerten Drohungen, Belarus könne die EU mit Flüchtlingen aus Drittländern überschwemmen, hinwiesen.[6] Darüber hinaus immunisierte sich das belarussische Regime gegen die Forderungen der europäischen Organisationen, indem sie den – angesichts der nicht sanktionierten autoritären Entwicklungen in anderen postsowjetischen Staaten zum Teil durchaus berechtigten – Vorwurf des Messens mit zweierlei Maß erhob.

Eine Ausweitung der pragmatischen Kooperationsansätze der EU wurde nicht zuletzt durch das belarussische Verfassungsreferendum vom Oktober 2004 verhindert, in dem die Beschränkung der Amtszeit des Präsidenten aufgehoben wurde. Zudem entsprachen die zeitgleich stattfindenden Parlamentswahlen erneut nicht OSZE-Standards; die Proteste der Opposition wurden von den Sicherheitskräften gewaltsam zerschlagen. Die EU reagierte hierauf ebenso wie auf die aus Sicht der OSZE ohne Verbesserungen verlaufenen Präsidentschaftswahlen des Jahres 2006 mit neuen Einreiseverboten für verantwortliche belarussische Politiker bzw. Staatsbedienstete. Bereits zuvor hatte die EU ein Einreiseverbot gegen Personen verhängt, die einem vom Europarat im Februar 2004 vorgelegten Bericht zufolge in das Verschwinden von Oppositionspolitikern und unabhängigen Journalisten in den Jahren 1999 und 2000 involviert waren. Allerdings zeigten diese Einreiseverbote – ebenso wie die Verhängung von Wirtschaftssanktionen durch die Aufhebung der EU-Handelspräferenzen – keine erkennbare Wirkung. Im Gegenteil: Im November 2004 ernannte Präsident Lukaschenko mit Viktor Schejman demonstrativ einen der Hauptverdächtigen zum Leiter der Präsidialadministration. Die EU versuchte ihren politischen Forderungen mehr Nachdruck zu verleihen, indem sie 2006 in einer besonderen Botschaft an die belarussische Be-

5 Vgl. Heinz Timmermann, Koloboks Union. Belarus und Russland am Wendepunkt?, in: Osteuropa 2/2004, S. 218-227, hier: S. 218.

6 Vgl. Alena Vysotskaya, Russland, Belarus und die EU-Osterweiterung. Zur Minderheitenfrage und zum Problem der Freizügigkeit des Personenverkehrs, Stuttgart 2008.

völkerung die Vorteile einer engeren Kooperation zwischen Belarus und der EU prägnant zu formulieren versuchte. Gleichzeitig erkannte die EU zunehmend das Scheitern ihrer mit politischen Isolationsmaßnahmen verknüpften Konditionalitätspolitik gegenüber Belarus und räumte ein, dass es nicht genügend positive Anreize gab, die die nicht nach einer EU-Mitgliedschaft strebende belarussische Führung zu einem Eingehen auf die EU-Forderungen bewegen könnten.[7]

Neuanlauf unter russischem Druck

Neue Handlungsperspektiven eröffneten sich erst, als Russland im Jahr 2007 begann, die Energiepreise für Belarus zu erhöhen, und Belarus sich nach vierzehn Jahren schwieriger Verhandlungen und erfolgreicher Verzögerungstaktik gezwungen sah, 50 Prozent des Erdgastransitmonopolisten *Beltransgas* an den russischen Konzern *Gasprom* zu verkaufen.[8] Angesichts des Scheiterns von Lukaschenkos Politik einer simulierten Integration mit Russland war die belarussische Führung erstmals nicht nur rhetorisch an einer Verbesserung der Beziehungen zum Westen interessiert, um die ökonomische und politische Abhängigkeit des Landes von Russland zu verringern. Da sich die Handelsbilanz des Landes infolge der verteuerten Energieimporte aus Russland dramatisch verschlechterte, wurde die Steigerung des Exports in die EU zu einem zentralen Ziel. Zudem hatten insbesondere die jüngeren Mitglieder der politischen Elite kein Interesse an einem Verlust der belarussischen Eigenstaatlichkeit. Gleichzeitig erkannte auch die EU infolge der kurzfristigen Unterbrechung des Erdgastransits durch Belarus Anfang 2007 erstmals die Bedeutung des Landes für die Energieversorgung Westeuropas. Belarus erschien nun als eigenständiger internationaler Akteur und nicht mehr als bloßes Anhängsel Russlands. Infolge dieser Ereignisse nahmen die belarussische Führung und die Europäische Kommission wieder direkten Kontakt auf. Im März 2008 unterzeichneten EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner und der stellvertretende belarussische Außenminister Waleri Woronezki schließlich ein Abkommen über die Einrichtung einer Delegation der Europäischen Kommission in Minsk.[9]

---

7 Die Erhöhung der Visagebühren von 35 auf 60 Euro, die Belarus als einziges EU-Nachbarland traf, stand freilich in scharfem Kontrast zu den Botschaften, die die EU an die belarussische Bevölkerung richtete, und zeigte, dass diese entgegen den offiziellen Verlautbarungen sehr wohl ebenfalls von den Sanktionen gegen das belarussische Regime betroffen war. Vgl. Astrid Sahm, Nach der Wahl ist vor der Wahl. Belarus weiter auf Isolationskurs?, in: Osteuropa 1/2005, S. 71-90; vgl. ebenso: Delegation of the European Union to Belarus, What could the European Union bring to Belarus, unter: http://www.delblr.ec.europa.eu/page3242.html.

8 Siehe dazu Folkert Garbe: Energische Integration? Russlands Energiekonflikt mit Belarus, in: Osteuropa 4/2007, S. 65-76; Irina Točickaja: Preisschock. Die Folgen der Gaspreiserhöhung für Belarus, in: Osteuropa 4/2007, S. 85–92.

9 Die Delegation nahm, wenn auch nur in geringer personeller Besetzung, unmittelbar nach Unterzeichnung des Abkommens ihre Tätigkeit auf. Zur Bewertung des Abkommens sie-

Der verstärkte Druck Russlands beförderte einen erkennbaren Wandel in der politischen Handlungslogik der belarussischen Führung. So verkündigte diese erstmals ihre Bereitschaft, politische Forderungen der EU partiell zu erfüllen, um eine Verbesserung der Beziehungen zu erreichen. Im August 2008 wurde mit Alexander Kosulin, einem nach den Wahlen von 2006 verhafteten Präsidentschaftskandidaten, der letzte international anerkannte politische Gefangene freigelassen. Gleichzeitig verweigerte Belarus die von Russland geforderte Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens. Bei den Parlamentswahlen im September 2008 waren jedoch lediglich einige kosmetische Veränderungen erkennbar, wie z.B. die Zulassung von Vertretern der Oppositionsparteien zu Sitzungen der Zentralen Wahlkommission. In die Wahlkommissionen auf lokaler und regionaler Ebene wurde hingegen nach wie vor nur eine minimale Zahl von Vertretern der Oppositionsparteien aufgenommen. Und keinem einzigen Oppositionsvertreter gelang der Einzug in das nach einem absoluten Mehrheitswahlrecht über Direktmandate gewählte Parlament.

Im Unterschied zu früheren Wahlen reagierte die belarussische Führung diesmal jedoch gelassen darauf, dass OSZE, EU und Europarat die Wahlen nicht als frei und fair einstuften. Stattdessen hob sie fast ausschließlich die positiven Momente in der Bewertung der internationalen Organisationen hervor und gab der stellvertretenden Vorsitzenden der Parlamentarischen Versammlung der OSZE Anne-Marie Lizin sogar die Möglichkeit, ihre Position im Staatsfernsehen und im Gespräch mit Präsident Lukaschenko darzulegen. Die internationalen Organisationen waren ihrerseits bemüht, den Verlauf der Parlamentswahlen nicht zu einem Rückfall in die alte politische Konfrontation führen zu lassen. Im Oktober 2009 hob die EU daher mit Verweis auf die Freilassung der politischen Gefangenen die bestehenden Einreiseverbote für Mitglieder der politischen Führung – vorerst befristet für einen Zeitraum von sechs Monaten – auf. Ausgenommen waren davon lediglich diejenigen Amtsträger, die der Beteiligung am Verschwinden von Oppositionspolitikern verdächtigt wurden.[10] Zudem reduzierte die EU ihre Forderungen von zwölf auf fünf. Diese konzentrierten sich nun auf die Abwesenheit politischer Gefangener, die Verbesserung der Mediensituation und der Tätigkeitsbedingungen für NGOs, die Reform der Wahlgesetzgebung sowie die Gewährleistung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit.[11]

---

he Alena Vysotskaya Guedes Vieira, Opening the European Commission's Delegation in Minsk: Do EU-Belarus Relations Need a Rethink? The Finnish Institute of International Affairs, Briefing Paper 18, 7. April 2008.

10 Allerdings verlor auch dieses Einreiseverbot *de facto* seine Wirkung, da mit der Entlassung von Wladimir Naumow als Innenminister im April 2009 keiner der Verdächtigten mehr einen hohen politischen Posten innehatte.

11 Vgl. Astrid Sahm, Simulierter Wandel. Belarus 08, in: Osteuropa 12/2008, S. 51-58. Zum Generationswechsel innerhalb der belarussischen Führung und zu den damit verbundenen Implikationen für die außenpolitische Orientierung siehe Andrey Lyakhovich, Belarus' Ruling Elite: Readiness for Dialogue and Cooperation with the EU, in: Mariusz Maszkiewicz (Hrsg.), Belarus – Towards a United Europe, Wroclaw 2009, S. 61-81.

Bereits Mitte November 2008 unterstrich der im Juli 2008 zum Leiter der Präsidialadministration ernannte Wladimir Makej auf dem Minsk Forum die Dialogbereitschaft seines Landes und kündigte in Reaktion auf die EU-Beschlüsse spürbare Verbesserungen u.a. im Medienbereich an. Wenige Tage später bestätigte die belarussische Führung in einem der EU überreichten *Non-Paper* ihre Bereitschaft zu Gesprächen über das neue Mediengesetz und den Wahlkodex. Als konkrete Schritte wurde den unabhängigen Zeitungen *Narodnaja wolja* und *Nascha niwa* wieder der Zugang zu staatlichen Druckereien im Lande sowie zum staatlichen Vertriebsnetz (z.B. Kioske) gewährt. Gleichzeitig begann in den staatlichen Medien eine intensive positive Berichterstattung über die EU. Zudem ließen die Behörden im Dezember 2008 die Bewegung *Sa swobodu* („Für die Freiheit") des ehemaligen Präsidentschaftskandidaten Alexander Milinkewitsch offiziell zu, der sie zuvor mehrmals die Registrierung verweigert hatten. Des Weiteren wurden verschiedene Beratungsorgane eingerichtet, in die auch unabhängige Experten sowie Vertreter der Zivilgesellschaft und der politischen Opposition aufgenommen wurden: der Gesellschaftliche Koordinationsrat für Medien unter der Ägide des Informationsministeriums Ende Oktober, eine behördenübergreifende Arbeitsgruppe zur Erarbeitung einer Strategie zur Imageverbesserung des Landes Ende Dezember 2008 sowie der Gesellschaftliche Konsultationsrat bei der Präsidialadministration unter Leitung von Wladimir Makej im Februar 2009.[12]

Diese Entwicklungen wurden durch zahlreiche Begegnungen zwischen Repräsentanten der EU und Vertretern der belarussischen Führung flankiert, wobei die Begegnung des Hohen Vertreters Javier Solana mit Präsident Alexander Lukaschenko im Februar 2009 in Minsk einen vorläufigen Höhepunkt bildete. Auch die Kooperation zwischen Belarus und der OSZE hat sich seit 2008 intensiviert. Die neue Qualität der Beziehungen äußerte sich insbesondere im Besuch des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, des finnischen Außenministers Alexander Stubb, im Oktober 2008, in dessen Verlauf er ebenfalls mit Präsident Lukaschenko zusammentraf. Das OSZE-Büro in Minsk führte 2008 außerdem zwei Seminare zum Thema Medienfreiheit in Kooperation mit der Nationalversammlung und dem Informationsministerium der Republik Belarus sowie ein weiteres Seminar zu Fragen der Energieeffizienz und der Nutzung erneuerbarer Energiequellen durch. Das Nationale Zentrum für Gesetzesinitiativen und Rechtsforschung erklärte zudem seine Bereitschaft, gemeinsam mit dem OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) auf der Grundlage des Berichts der OSZE-Wahlbeobachtungsmission zu den Parlamentswahlen von September 2008 Vorschläge zur Veränderung der Wahlgesetzgebung zu erarbeiten. Ein

12 Vgl. Administracija presidenta zapustila beta-versiju mechanisma kontrolja nad vlast'ju [Präsidialadministration bringt Beta-Version des Mechanismus zur Machtkontrolle auf den Weg], in: Belorusskie novosti, 6. Februar 2009, unter: http://naviny.by/rubrics/politic/2009/02/06/ic_articles_112_161124.

erstes Expertengespräch fand im Februar 2009 statt.[13] Im März 2009 folgte ein gemeinsames Seminar der Repräsentantenkammer und der Parlamentarischen Versammlung der OSZE zur Verbesserung des Investitionsklimas in Belarus, an dem auch der Vorsitzende der Parlamentarischen Versammlung João Soares teilnahm.[14]

Gespaltene Opposition

Die Intensivierung der Kontakte der internationalen Organisationen mit dem offiziellen Minsk betrachteten weite Teile der Opposition mit großer Skepsis, da sie fürchteten, aus dem weiteren Annäherungsprozess zwischen Belarus und der EU ausgeschlossen und durch den Verlust ihres privilegierten Zugangs zu ausländischen Politikern, Institutionen und Fördermitteln politisch weiter marginalisiert zu werden. Sie verdächtigten die Europäische Union, ihre demokratischen Standards zugunsten geopolitischer Erwägungen aufzugeben und den nicht demokratiefähigen Präsidenten Lukaschenko ausdrücklich dafür zu belohnen, dass er trotz Drucks aus Moskau die einseitig erklärte Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens bislang nicht anerkannt hatte.[15] Die zu den Vereinigten Demokratischen Kräften (ODS) zusammengeschlossenen Parteien forderten zudem, dass die EU ihre Dialoginitiativen gegenüber der belarussischen Führung nur in Absprache mit der Opposition formulieren und auf deren direkte Einbeziehung in die politischen Gespräche bestehen solle.[16] Mit demselben Ziel reichten die ODS im Mai 2009 eigene Vorschläge zur Veränderung der Wahlgesetzgebung beim Minsker OSZE-Büro ein, um diese auf ihre Übereinstimmung mit internationalen Standards überprüfen zu lassen. Dieses Ansinnen wurde jedoch vom Leiter des OSZE-Büros, Botschafter Hans-Jochen Schmidt, mit der Begründung abgelehnt, dass die Venedig-Kommission des Europarats nur für die Begutachtung offizieller Gesetzesentwürfe zuständig sei. Obwohl er gleichzeitig betonte, dass die Vorschläge der Opposition in vielem mit den Vorschlägen des BDIMR übereinstimmten, sah der Vorsitzende der Vereinigten Bürgerpartei Anatoli Lebedko diese

13 Vgl. Belarusian Institute for Strategic Studies, EU Conditionality vis-à-vis Belarus: Has It Worked?, 26. Mai 2009, unter: http://belinstitute.eu/images/stories/documents/mo042009en.doc.

14 Vgl. President of OSCE Parliamentary Assembly satisfied with visit to Belarus, in: Belorusskie novosti, 12. März 2009, unter: http://naviny.by/rubrics/inter/ 2009/03/12/ic_news_259_307836; OBSE polučila novyj podrjad na raboty v Belarusi [OSZE erhält neuen Vertrag für ihre Tätigkeit in Belarus], in: Belorusskie novosti, 11. März 2009, unter: http://naviny.by/rubrics/politic/2009/03/11/ic_articles_112_161614

15 Dies wurde z.B. explizit vom Europäischen Parlament in seiner am 9. Oktober 2008 zu den belarussischen Parlamentswahlen verabschiedeten Resolution anerkannt. Vgl. European Parliament resolution of 9 October 2008 on the situation in Belarus after the parliamentary elections of 28 September 2008, Resolution P6_TA-PROV(2008)0470, online unter: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0470+0+DOC+XML+V0//EN.

16 Vgl. Sahm, Simulierter Wandel, a.a.O. (Anm. 11).

Position als eine weitere Bestätigung für den von den internationalen Organisationen an der Opposition begangenen Verrat an.[17]

Als praktisch einziger prominenter Oppositionspolitiker hatte sich 2008 der ehemalige Präsidentschaftskandidat und Initiator der Bewegung *Sa swobodu* Alexander Milinkewitsch aktiv für einen Dialog zwischen der EU und der belarussischen Führung eingesetzt. Zudem hatte Milinkewitsch bewusst auf eine eigene Kandidatur bei den Parlamentswahlen im September 2008 verzichtet und stattdessen eine bereits auf die für 2011 anstehenden Präsidentschaftswahlen zielende Öffentlichkeitskampagne betrieben. Infolgedessen befürchteten seine Kontrahenten innerhalb der Opposition, dass der sich über die Niederungen der Parteikämpfe stellende Milinkewitsch außen- und innenpolitisch zu sehr an Einfluss gewinnen könnte. Sie warfen ihm u.a. vor, zugunsten eines politischen Postens innerhalb des herrschenden Regimes faktisch dessen internationale Legitimierung herbeizuführen.[18] Die Konkurrenz innerhalb der Opposition um den Zugang zu europäischen Kanälen und um die Aufstellung des zukünftigen Präsidentschaftskandidaten führte dazu, dass die Europäische Koalition unter Nikolai Statkewitsch und Milinkewitschs Bewegung im Frühjahr 2009 parallel die Durchführung eines pro-europäischen Kongresses bzw. Forums ankündigten. Darüber hinaus vertrat die zur ODS gehörende Belarussische Kommunistische Partei (PKB) unter Sergei Kaljakin zunehmend prorussische Positionen und sprach sich sogar für die Anerkennung der Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens aus.[19]

Die offensichtliche Unfähigkeit der politischen Oppositionskräfte, eine konsolidierte Position zu finden, und ihre fortgesetzten internen Machtkämpfe, die bereits im Frühjahr 2007 zur Demontage Milinkewitschs als gemeinsamer Führungsfigur der Opposition und zur Wahl eines kollektiven, aus den Vorsitzenden der zentralen Oppositionsparteien bestehenden Führungsorgans der ODS geführt hatten, waren ebenfalls wichtige Faktoren für den Kurswechsel der internationalen Organisationen und ihre gestiegene Bereitschaft zu Gesprächen mit dem belarussischen Regime. Viele Repräsentanten internationaler Organisationen waren inzwischen zu der Überzeugung gelangt, dass die Opposition aufgrund ihrer internen Verfassung selbst bei freien und fairen Wahlen keine Mehrheiten würde gewinnen können. Mit der im März 2009 getroffenen Entscheidung, die gegen Belarus verhängten Sanktionen nicht vollständig aufzuheben, sondern lediglich ihre befristete Aufhebung um wei-

---

17 Vgl. BDIPC OBSE ne budet rassmatrivat' predloženija opposicii [Das BDIMR der OSZE wird sich die Vorschläge der Opposition nicht ansehen], 28. Mai 2009, unter: http://bdg.by/news/politics/6061.html; vgl. ebenso Chans-Jochen Šmidt, Pora otkazatsja ot politiki izolacii [Es ist an der Zeit, die Isolationspolitik aufzugeben], in: Svobodnie novosti pljus, 8.-15. Juli 2009.

18 Vgl. Sahm, Simulierter Wandel, a.a.O. (Anm. 11), S. 57. Einen Höhepunkt erreichte die Kampagne der Opposition gegen Milinkewitsch mit der Veröffentlichung des Artikels „Otbelivatel' M." [„Weißmacher M."] in der Zeitung *Narodnaja wolja* am 19. Mai 2009.

19 Vgl. Andrej Liakhovic, Congress of Pro-European Forces and its Possible Consequences for the Opposition, Belarusian Institute for Strategic Studies, BB Nr. 13/2009EN, 22. Mai 2009, unter: http://democraticbelarus.eu/files/docs/Congress_of_Pro-European_Forces.pdf.

tere sechs Monate zu verlängern, kam die EU faktisch der skeptischen Haltung der belarussischen Oppositionskräfte entgegen. Einer vollständigen Aufhebung der Sanktionen stand vor allem entgegen, dass die belarussische Führung im politischen Bereich bisher offensichtlich nur symbolische Zugeständnisse gemacht, aber keine allgemeinen Verbesserungen der politischen Rahmenbedingungen eingeleitet hatte. So verweigerten die belarussischen Behörden beispielsweise der in der unabhängigen Wahlbeobachtung engagierten Menschenrechtsorganisation *Vjasna* im Februar 2009 die Registrierung. Zudem waren 13 unabhängige Zeitungen weiterhin vom Zugang zum staatlichen Vertriebssystem ausgeschlossen.

Die Möglichkeit der Wiedereinführung der Sanktionen wurde jedoch überlagert von dem zeitgleichen Angebot, Belarus ohne Einschränkungen in die Östliche Partnerschaftsinitiative aufzunehmen – auch wenn gleichzeitig signalisiert wurde, dass die Teilnahme Präsident Lukaschenkos am EU-Gipfel in Prag nicht erwünscht sei. Ebenso konnte Belarus zunächst keine bedeutenden zusätzlichen Finanzmittel erwarten, da das für die Europäische Nachbarschaftspolitik für die Jahre 2007 bis 2010 vorgesehene Gesamtbudget in Höhe von 600 Millionen Euro, in dem Belarus lediglich 21 Millionen Euro zugedacht waren, unverändert blieb. Inwieweit Belarus von der ab 2010 vorgesehenen Aufstockung des Budgets profitieren kann, dürfte wesentlich von dem Verlauf der bilateralen Vertragsverhandlungen abhängen. Wichtiger als die finanziellen Aspekte ist jedoch die Tatsache, dass mit der Einbeziehung des Landes in die Östliche Partnerschaft erstmals institutionalisierte Dialogstrukturen zwischen Belarus und der EU geschaffen werden. Dabei ist von besonderer Bedeutung, dass neben der Exekutive auch das Parlament und die Zivilgesellschaft in diese Strukturen einbezogen werden. Zudem wird die regionale Kooperation unter den sechs an der Initiative beteiligten postsowjetischen Staaten gestärkt. Die Inhalte der Zusammenarbeit mit der EU sollen über vier thematische Plattformen bestimmt werden, an denen sich auch internationale Organisationen wie der Europarat, die OSZE und die OECD beteiligen können. Es sind dies a) Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität, b) wirtschaftliche Integration und Annäherung an sektorspezifische Politiken der EU, c) Energiesicherheit und d) direkte Kontakte zwischen den Menschen. Als Perspektive bietet die Östliche Partnerschaft den beteiligten Staaten den Abschluss von Assoziationsabkommen, die Bildung einer gemeinsamen Freihandelszone und die Abschaffung der Visapflicht.[20]

20 Vgl. Rat der Europäischen Union, Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft, Prag, 7. September 2009, unter: http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st08/st08435.de09.pdf. Vgl. ausführlich auch die Dokumentation im Internet unter: ec.europa.eu/external_relations/belarus/index_en.htm.

Aktive Zivilgesellschaft

Im Unterschied zur politischen Opposition waren die Reaktionen der belarussischen zivilgesellschaftlichen Kräfte auf die Einbeziehung von Belarus in die Östliche Partnerschaft überwiegend positiv, obwohl auch hier die Überzeugung vorherrschte, dass das politische Regime sich bisher nur auf kosmetische Veränderungen eingelassen hatte und die restriktiven Rahmenbedingungen für die Tätigkeit von NGOs wie z.B. das Verbot der Registrierung von NGOs in Privatwohnungen unverändert fortbestanden. Aufgrund der kontinuierlichen staatlichen Repression stagniert die Zahl der offiziell registrierten NGOs seit Jahren bei 2.000 bis 2.500. Gleichwohl haben unabhängige zivilgesellschaftliche Organisationen, sofern sie sich nicht unmittelbar zugunsten der politischen Opposition engagierten, sondern auf die Lösung konkreter Probleme konzentrierten, in den letzten Jahren durchaus erfolgreich Kooperationsformen mit staatlichen Stellen auf lokaler und regionaler Ebene in den Bereichen Bildung, Soziales, Umwelt und Energie sowie ländliche Entwicklung aufbauen können. 2008 hatte das belarussische Sozialministerium zudem erstmals seine Bereitschaft erklärt, rechtliche Mechanismen für die gleichberechtigte Einbeziehung von NGOs in die Vergabe von staatlichen Aufträgen im sozialen Bereich zu erarbeiten. Belarussische NGOs verabschiedeten daher bereits am 22. April 2009 in Minsk eine Resolution, in der sie die Einrichtung eines Zivilgesellschaftlichen Forums innerhalb der Östlichen Partnerschaft begrüßten und für einen umfassenden Dialog zwischen Staat und Zivilgesellschaft in Belarus plädierten.[21]

NGOs tragen wesentlich dazu bei, die Kenntnisse über die EU und andere europäische Organisationen innerhalb der belarussischen Gesellschaft zu erweitern. So erarbeitete beispielsweise das Bildungszentrum POST Unterrichtsmaterialien zum Thema EU und führte zahlreiche Fortbildungsveranstaltungen für Lehrer durch.[22] Ebenso sprachen sich NGOs wie die auf Fragen der kommunalen Selbstverwaltung spezialisierte Lew-Sapiega-Stiftung im Unterschied zur Mehrheit der politischen Oppositionskräfte für die Wiederherstellung des Gaststatus von Belarus in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats aus. Bereits im Dezember 2008 hatte Belarus einen Beobachterstatus im Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates erhalten, nachdem das offizielle Minsk sein Interesse bekundet hatte, sich der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung anzuschließen. Zur Debatte des Kongresses über Belarus auf der Sitzung am 10. Juni 2009 waren sowohl der Leiter der Sapiega-Stiftung, Miroslaw Kobasa, als auch der stellvertretende Vorsitzende des Rats der Republik, Anatoli Rubinow, eingeladen. Kurz zuvor, am 8. Juni 2009, war in Minsk erstmals eine Informationsstelle

21 Vgl. Belarusian Institute for Strategic Studies, What the Eastern Partnership Should Bring to Belarus, PP 01/2009EN, Mai 2009, unter: http://belinstitute.eu/images/stories/documents/pp012009en.pdf; vgl. ebenso die Website eurobelarus.info.

22 Siehe auch die POST-Website unter: http://www.centerpost.org.

des Europarats eröffnet worden. Gleichwohl war die am 23. Juni 2009 von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats beschlossene Wiederherstellung des Gaststatus von Belarus daran gebunden, dass die Regierung zumindest ein Moratorium über die Durchführung der Todesstrafe verhängt.[23] Präsident Lukaschenko hat allerdings in den letzten Monaten bereits in mehreren Statements deutlich gemacht, dass er die Einrichtung des Zivilgesellschaftlichen Forums und die Bearbeitung von Themen wie Demokratie für überflüssige Bestandteile der Östlichen Partnerschaft sowie die Kritik der europäischen Organisationen an den Demokratiedefiziten in Belarus für unangemessen hält. Im Gespräch mit dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE im Jahr 2008, Alexander Stubb, bat er ausdrücklich darum, von Belarus „nichts zu verlangen, was wir nicht erfüllen können".[24] Ebenso machte er deutlich, dass er keine besonderen Erwartungen mit der Tätigkeit der neu geschaffenen Räte verbinde.[25] *De facto* vermochten die Räte im ersten Halbjahr ihres Bestehens keine für die Öffentlichkeit erkennbaren Ergebnisse zu erzielen. So tagte der Gesellschaftliche Konsultationsrat bei der Präsidialadministration im ersten Halbjahr dreimal. Nach seiner Gründungssitzung am 6. Februar 2009 beschäftigte sich der Rat in seiner nächsten Sitzung am 30. April mit der wirtschaftlichen Entwicklung von Belarus im Zeichen der Weltwirtschaftskrise und am 17. Juni mit der Humanisierung des Strafvollzugs. Der Medienrat tagte erstmals am 26. März 2009 und zum zweiten Mal am 4. Juni; auf diesem zweiten Treffen wurde unter anderem die Frage der Einbeziehung aller unabhängigen Medien in das staatliche Vertriebssystem behandelt.[26] Angesichts der unzureichenden gesellschaftlichen Resonanz der Ratsaktivitäten initiierten zivilgesellschaftliche Organisationen daher im Juli 2009 ein Treffen mit den Mitgliedern des Gesellschaftlichen Konsultationsrats, um die Mitwirkung der Zivilgesellschaft an der Ratstätigkeit zu erhöhen.[27]

---

23 Die Resolution enthielt zudem eine umfassende Aufzählung der hinsichtlich der Standards des Europarats in Belarus vorherrschenden Defizite.

24 Lyakhovich, a.a.O. (Anm. 11), S. 78 (eigene Übersetzung).

25 Vgl. Pochoronjat li Obščestvenno-konsul'tacionnyj sovet? [Wird der Gesellschaftliche Konsultationsrat begraben?], in: Zavtra tvoej strany, 11. Februar 2009, unter: http://www.zautra.by/art. php?sn_nid=3760.

26 Vgl. Vlasti slušajut nezavisimych ekspertov, no ne slyšat [Die Regierung hört unabhängige Experten an, sie hört ihnen aber nicht zu], in: Belorusskie novosti, 18. Mai 2009, unter: http://naviny.by/rubrics/politic/2009/05/18/ic_articles_112_162672; vgl. ebenso Žanna Litvina: Etičeski kodeks – eto instrument samoregulirovanija [Der ethische Kodex – ein Instrument der Selbstregulierung], in: Novaja Evropa, 10. Juni 2009, unter: http://baj.by/m-pviewpub-tid-1-pid-6979.html.

27 Vgl. Možet li konsultativnyj sovet stat' obščestvennym [Kann der Konsultationsrat gesellschaftlich sein?], in: Belorusskaja delovaja gazeta, 10. Juli 2009, unter: http://bdg.by/analytics/213.html.

Perspektiven

Vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise ist die belarussische Führung ganz offensichtlich vorrangig an Investitionen in die Entwicklung von Wirtschaft und Infrastruktur interessiert. Anfang 2009 erfüllte sie sogar mit einer drastischen Abwertung des belarussischen Rubels und dem Verzicht auf Gehaltserhöhungen im öffentlichen Sektor die Bedingungen, die notwendig waren, um erstmals einen Kredit des Internationalen Währungsfonds zu erhalten. Gleichzeitig bemühte sich die belarussische Führung weiterhin um Kredite aus Russland, deren Auszahlung allerdings von russischer Seite verzögert wurde. Die zarten Ansätze zu einer innen- wie außenpolitischen Neuorientierung sind daher insbesondere dadurch gefährdet, dass Russland bei den anstehenden neuen Verhandlungen über die Energiepreise Belarus unter Druck setzen wird, um beispielsweise die Übernahme des russischen Rubels zu erreichen. Der Kooperation mit der EU wird von den herrschenden belarussischen Eliten eine zentrale Rolle zugedacht, um vor allem die wirtschaftliche Abhängigkeit von Russland zu verringern. Gleichzeitig werden sie die Androhung einer Hinwendung von Belarus nach Europa als Instrument einsetzen, um Russland zu weiteren Subventionen zu bewegen. Der Balanceakt zwischen Brüssel und Moskau dürfte damit für die nächste Zeit die Dominante in der belarussischen Außenpolitik bilden. Dabei kommt dem wirtschaftlichen Mehrwert der Kooperation mit der EU eine entscheidende Bedeutung zu.

Im Unterschied zu früheren zeitweiligen Annäherungsversuchen haben die Beziehungen zwischen dem offiziellen Minsk und den europäischen Organisationen seit 2008 offensichtlich eine neue Qualität erreicht, die sich vor allem in einer gestiegenen Gesprächsbereitschaft und einer größeren Offenheit für die Konditionalitätspolitik der EU auf belarussischer Seite zeigt. Die belarussische Führung ist jedoch nach wie vor darauf bedacht, an ihrem spezifischen Staatsmodell und ihrem Monopol der Kontrolle über die Gesellschaft festzuhalten. Aus diesem Grunde besteht die Gefahr, dass an die Stelle der simulierten Integration mit Russland nun eine simulierte Annäherung an die europäischen Organisationen treten könnte. Die jetzt eingeführten institutionalisierten Dialog- und Kooperationsstrukturen bieten jedoch in Kombination mit dem Handlungsdruck der Weltwirtschaftskrise die Chance für einen allmählichen Mentalitätswandel sowohl in der Bevölkerung als auch auf der Elitenebene, indem insbesondere die bislang auf offizieller Seite vorherrschende Feinbildstilisierung von oppositionellen und unabhängigen zivilgesellschaftlichen Kräften überwunden wird. Ohne die Entwicklung einer neuen, auf Partizipation und Kompromiss aufbauenden politischen Kultur wird eine tiefgreifende Veränderung der strukturellen Rahmenbedingungen nicht möglich sein. Die europäischen Organisationen müssen daher darauf achten, dass sie eine ausgewogene Politik betreiben, die alle Zielgruppen –

die staatlichen Stellen, die Oppositionskräfte, die Zivilgesellschaft und die passive Bevölkerung – anspricht.