

*Alena Vysotskaya Guedes Vieira**

Kein Pariastaat mehr: die internationale Akteursqualität von Belarus vor dem Hintergrund des Ukraine Konflikts

Der Ukraine Konflikt hat in den Ländern der gesamten Region Ängste und Sorgen hervorgerufen, sowohl vor einer möglichen Ausweitung der Instabilität als auch aufgrund der neuen revisionistischen Haltung Russlands, die für das Überleben und die Souveränität der Staaten in der Region eine existenzielle Bedrohung sein könnte. In Belarus gingen diese Sorgen mit einer bislang beispiellosen Verbesserung der internationalen und diplomatischen Akteursqualität des Landes einher, die auf dessen Bemühungen seit 2014, diplomatische Verhandlungen über die Ukraine zu fördern und im eigenen Land auszurichten, zurückzuführen ist.

Bis Mitte 2017 hatten über 60 Treffen in verschiedenen Formaten stattgefunden, darunter regelmäßige Treffen der Trilateralen Kontaktgruppe, die sich aus hochrangigen Vertretern der Ukraine, der Russischen Föderation und des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE zusammensetzt und ins Leben gerufen worden war, um eine diplomatische Lösung der Ukraine Krise zu ermöglichen, sowie gelegentliche bilaterale Gespräche, wie etwa im August 2017 zwischen dem US-Sonderbeauftragten für die Ukraine Kurt Volker und dem Berater des russischen Präsidenten, Wladislaw Surkow. Zwei Treffen waren dabei besonders wichtig. Das erste – bekannt als „Minsk I“ – fand im September 2014 statt und brachte die Ukraine, Russland und die Führer der selbsternannten Donezker und Lugansker Volksrepubliken (DVR bzw. LVR) mit der OSZE an einen Tisch, die durch Heidi Tagliavini vertreten wurde. Das zweite Treffen, „Minsk II“, fand im Februar 2015 im sogenannten Normandie-Format statt, das aus Vertretern Frankreichs, Deutschlands, Russlands und der Ukraine besteht. Die belarussische politische Führung bot auch an, die erforderliche Infrastruktur für zukünftige Gespräche zur Verfügung zu stellen. 2017 wurde Belarus' internationale Präsenz zusätzlich dadurch verstärkt, dass es erstmals die Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung (PV) der OSZE ausrichtete. Auf der Eröffnungssitzung stellte der belarussische Präsident Aljaksandr Lukaschenka die Idee einer globalen Sicherheitskonferenz vor: die Helsinki-2-Initiative.

* Der vorliegende Beitrag wurde z.T. vom Research Center in Political Science (CICP) (UID/CPO/00785/2013) und der Portuguese Foundation for Science and Technology sowie vom portugiesischen Ministerium für Bildung und Wissenschaft mit staatlichen Mitteln unterstützt. Die Autorin dankt der Redaktion des OSZE-Jahrbuchs für die Zusammenarbeit und die hilfreichen Kommentare zum vorliegenden Beitrag. Der Beitrag berücksichtigt die Entwicklungen bis September 2017.

Noch vor vier Jahren wäre jede einzelne dieser Initiativen höchst unwahrscheinlich gewesen, und es war nur schwer vorstellbar, dass westliche Akteure eines Tages die belarussische Regierung für ihr internationales Engagement loben würden. In der Zeit vor der Ukrainekrise waren Belarus' Beziehungen und seine politischen Kontakte mit dem Westen begrenzt, und die Politik westlicher Akteure beschränkte sich häufig auf Sanktionen. Die EU-Sanktionen zum Beispiel, die seit 2004 in Kraft sind, galten einmal als „eine der vollständigsten sich in Kraft befindlichen Sanktionsregime der GASP [Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU]“.¹ Die USA haben seit 2008 keinen Botschafter mehr in Minsk.²

Belarus' Haltung zum Ukrainekonflikt

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN) Ban Ki-moon hat die Haltung von Belarus zum Ukrainekonflikt als eine „kluge Politik“ bezeichnet.³ Belarus' eigene Interpretation seiner Herangehensweise wird an einer Metapher von Außenminister Uladzimir Makej deutlich: Wenn zwei Brüder streiten, muss der dritte sie versöhnen.⁴ Es war – wie weiter unten dargelegt wird – nicht leicht, diese Position beizubehalten, da sie ein Austarieren zwischen den belarussischen Bündnisverpflichtungen gegenüber Russland einerseits und Belarus' proukrainischer Haltung, die Minsk die Wertschätzung der Ukraine und des Westens eingebracht hat, andererseits erforderte.

Dass Belarus' Position von seinem engen Bündnis mit Russland geprägt ist, zeigte sich daran, dass Belarus gegen die Resolution 68/262 der VN-Generalversammlung stimmte, die die Annexion der Krim am 27. März 2014 verurteilte. Ebenso unterstützte die belarussische Führung mehrere zentrale Argumente in Moskaus offizieller Darstellung zur Ukraine, so z.B. die Behauptung, Russland habe angesichts der Bedrohungen, die sich aus der Aussicht auf einen NATO-Beitritt der Ukraine und aus den zunehmenden Restriktionen bei dem Gebrauch der russischen Sprache in der Ukraine für die russischsprachige Be-

1 Clara Portela, *The European Union and Belarus: Sanctions and Partnership?*, in: *Comparative European Politics* 4/2011, S. 486-505, hier: S. 487 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

2 Die USA haben vor Kurzem die Zahl der Mitarbeiter ihrer Botschaft in Minsk, u.a. durch die Ernennung und Akkreditierung von Colonel Michael C. VanDeVelde als Verteidigungsattaché, erhöht.

3 UN Secretary General praises Belarus' role in handling Ukraine conflict, *BelTA*, 22. September 2014, unter: <http://eng.belta.by/politics/view/un-secretary-general-praises-belarus-role-in-handling-ukraine-conflict-6819-2014>.

4 Vgl. *Ministerstvo inostrannykh del Respubliki Belarus'* [Außenministerium der Republik Belarus], *Interv'ju Ministra inostrannykh del Belarusi V. Makeja ispanskomu izdaniju „El País“* (7. Juli 2017 g., g.Minsk) [Interview mit Außenminister Ü. Makej in der spanischen Zeitung „El País“ (7. Juli 2017, Minsk)], unter: <http://mfa.gov.by/press/smi/afe7d554109e0bfd.html>.

völkerung auf der Krim ergeben, keine andere Wahl gehabt, als deren Rechte zu unterstützen.⁵

Gleichzeitig unterscheidet sich der belarussische Ansatz jedoch in einigen Punkten von demjenigen Moskaus. Im Gegensatz zu russischen Diplomaten und Politikern, die die ukrainische Führung als „Junta“ und als Gruppe ultranationalistischer Radikaler brandmarken, die von den USA kontrolliert würden und keinerlei legitime und juristische Autorität besäßen, hat Belarus von Anfang an Offenheit gegenüber der ukrainischen Führung demonstriert. Der belarussische Präsident traf sich bereits im März 2014 mit dem ukrainischen Übergangspräsidenten Oleksandr Turtschynow und nahm im Juni 2014 an der Amtseinführung von Präsident Petro Poroschenko in Kiew teil. Während Moskau die Referenden in der Ostukraine als legitimen Ausdruck des Volkswillens ansah, der umfassende Verfassungsänderungen rechtfertigte, unterstrich die belarussische Führung außerdem die Wichtigkeit der territorialen Integrität, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine und betonte, dass die Option einer lediglich lockeren Föderation nicht nur auf die Ukraine, sondern auf die ganze Region destabilisierenden Einfluss haben könnte. Darüber hinaus verfolgte Belarus einen relativ vorsichtigen Kurs gegenüber den separatistischen Bewegungen in Donezk und Luhansk: Zwar wird der Radikalismus in der Ukraine konsequent verurteilt, die DVR und die LVR werden jedoch im offiziellen belarussischen Narrativ nicht erwähnt. Gleichzeitig hat Belarus sich dafür entschieden, die Wirtschaftsbeziehungen mit der Ukraine und die Zusammenarbeit im Bereich der Militärtechnologie fortzusetzen und zu vertiefen, einschließlich der Ausfuhr von Erdölprodukten in die Ukraine, die für die Aufrechterhaltung der ukrainischen militärischen Kapazitäten und eines stabilen Brennstoffmarktes von entscheidender Bedeutung sind.

Belarus' Annäherung an den Westen: kein Pariastaat mehr

Belarus' Bemühungen um eine Deeskalation des Ukraine Konflikts verändern das Image des Staates als internationaler Paria und „Europas letzte Diktatur“. Westliche Politiker wie der ehemalige US-Außenminister John Kerry würdigten „die Führungsrolle von Belarus bei der Unterstützung einer friedlichen Lösung der Krise in der Ukraine und sein Engagement für gute Beziehungen zu allen Ländern“.⁶ Der Europäische Rat bekräftigte ebenfalls, dass er „die konstruktive Rolle von Belarus in der Region“ schätze.⁷ Diese Anerkennung der

5 Vgl. Alena Vysotskaya Guedes Vieira, Ukraine's Crisis and Russia's Closest Allies: A Reinforced Intra-Alliance Security Dilemma at Work, in: *The International Spectator* 4/2014, S. 97-111.

6 U.S. Embassy in Belarus, Statement by Secretary Kerry on the Occasion of the National Day of the Republic of Belarus (July 3), unter: <https://by.usembassy.gov/statement-secretary-kerry-occasion-national-day-republic-belarus-july-3>.

7 European Council/Council of the European Union, Council Conclusions on Belarus. 15. Februar 2016, unter: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/15-fac-belarus-conclusions>.

belarussischen Bemühungen hat zu einer grundlegenden Veränderung der Beziehungen des Landes zum Westen beigetragen.

Nach fünf Jahren Sanktionen hob die EU im Februar 2016 die meisten ihrer restriktiven Maßnahmen gegen Belarus, die bereits im Oktober 2015 ausgesetzt worden waren, auf. Bestehen blieben jedoch das Waffenembargo und Sanktionen gegen vier Angehörige der Sicherheitsdienste, die im Verdacht standen, an dem politisch motivierten Verschwinden mehrerer Personen in den Jahren 1999 und 2000 beteiligt gewesen zu sein. Zu den aufgehobenen Maßnahmen gehörten Einreise- und Vermögenssperren gegen 170 Personen, einschließlich des belarussischen Präsidenten. Die Freilassung politischer Gefangener in Belarus im August 2015, darunter auch Mikalaj Statkewitsch, einer der Präsidentschaftskandidaten des Jahres 2010, hatte der EU diesen Beschluss erleichtert. Im Jahr 2016 erhöhte die EU ihre bilaterale Hilfe für Belarus, wobei etwa die Hälfte der Mittel für die Förderung der Entwicklung des Privatsektors vorgesehen war.⁸ 2015 setzte das US-Finanzministerium die Sanktionen gegen neun belarussische Unternehmen aus, darunter der staatliche Öl- und Chemiekonzern Belneftekhim, zu dem auch die größte belarussische Ölraffinerie gehört. Seitdem wurden die Sanktionserleichterungen alle sechs Monate verlängert. Die jüngste Bewilligung umfasst den Zeitraum von April bis Ende Oktober 2017. Restriktive Maßnahmen gegen Mitglieder der Politik- und Geheimdienstelite, einschließlich des belarussischen Präsidenten, sind jedoch weiterhin in Kraft.⁹

Als die Bereitschaftspolizei im März 2017 friedliche Proteste in Minsk mit brutaler Gewalt auflöste und eine große Zahl von Demonstranten verhaftete, brachten sowohl die USA als auch die EU ihre Besorgnis über die jüngsten Entwicklungen zum Ausdruck und verurteilten das harte Vorgehen. Das Europäische Parlament erinnerte in einer Entschließung vom 6. April 2017 daran, dass die EU „als Zeichen ihres guten Willens die meisten ihrer restriktiven Maßnahmen [...] aufgehoben hat, um Belarus dazu zu bewegen, die Lage der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit in dem Land zu verbessern“, und wies darauf hin, dass die EU neue restriktive Maßnahmen in Erwägung ziehen würde, sollten die belarussischen Behörden es versäumen, „umgehend alle Vorwürfe bezüglich willkürlicher Verhaftungen und sonstiger Verletzungen der Rechte von Demonstranten im Zusammenhang mit den kürzlich erfolgten Demonstrationen gründlich und unparteiisch zu untersuchen“.¹⁰ Es wurden jedoch weder von den USA noch von der EU weitere Sanktionen gegen Belarus verhängt.

8 Vgl. Europäische Kommission, Neue EU-Unterstützung für die Entwicklung des Privatsektors und die Stärkung der Institutionen in Belarus, Brüssel, 19. September 2016, unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3107_de.htm.

9 Vgl. The White House, Letter from the President – National Emergencies Act, 13. Juni 2017, unter: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/letter-president-national-emergencies-act>.

10 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. April 2017 zur Lage in Belarus, Straßburg, 6. April 2017, unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0126+0+DOC+XML+V0//DE>.

Innenpolitisch haben die Demonstrationen wieder einmal gezeigt, dass in Belarus innerer Widerstand – der dieses Mal durch die Einführung einer „Steuer für Sozialschmarotzer“ in Höhe von 230 Euro ausgelöst wurde, die von Bürgern zu entrichten ist, die weniger als 183 Tage im Jahr arbeiten bzw. in der übrigen Zeit arbeitslos sind – mobilisiert werden kann. Die Reaktion der Behörden war wenig überraschend; der Ukraine Konflikt hat daran erinnert, wie schnell die innere Destabilisierung ein politisches Regime beenden kann. Die belarussische Führung stand inzwischen einer neuen Realität gegenüber: Die Gefahr für das Regime ging nicht mehr ausschließlich von der vom Westen geförderten politischen Liberalisierung aus, sondern auch von der Möglichkeit, dass Moskau Unruhen rasch ausnutzen könnte. Dies erklärt zum Teil die relativ zurückhaltende Reaktion der belarussischen Behörden im März 2017, die im Gegensatz zum sonst üblichen Verhalten des Regimes lange Haftstrafen und ein noch härteres Vorgehen vermieden. Geldstrafen und kurze Gefängnisstrafen für die verhafteten Demonstranten reichten aus, um ein Signal zu senden, dass Russland keinen Grund für eine Einmischung hatte und dass die belarussischen Behörden die Lage unter Kontrolle hatten. Gleichzeitig wurde so eine mögliche Verschlechterung der Beziehungen zum Westen vermieden. Tatsächlich hat sich die Annäherung zwischen Belarus und dem Westen fortgesetzt. Allein im Juli 2017 empfing die belarussische Führung eine Delegation des US-Kongresses (unter der Leitung von Senator Roger Wicker) und vier weitere Delegationen: eine Delegation des britischen Parlaments, eine aus vier hochrangigen Vertretern des französischen und des deutschen Außenministeriums bestehende Delegation, eine Delegation, die den lettischen Außenminister Edgars Rinkēvičs begleitete, sowie eine Delegation des Europäischen Parlaments unter der Leitung von Bogdan Zdrojewski. Der Besuch der Delegation des Europäischen Parlaments war das Ergebnis von Verhandlungen über die Teilnahme von Mitgliedern des belarussischen Repräsentantenhauses an der Parlamentarischen Versammlung Euronest, dem interparlamentarischen Forum der Östlichen Partnerschaft der EU. Bislang wurden nur Mitglieder der belarussischen Opposition als legitime Repräsentanten des Landes angesehen.¹¹

Dies war zwar nicht das erste Mal, dass es zu einer Annäherung an den Westen und zur Aufhebung von Sanktionen kam. So hatten sich die Beziehungen zwischen Belarus und dem Westen beispielsweise im Jahr 2008 verbessert¹² – zumindest bis zu den Massenverhaftungen nach den Präsidentschaftswahlen vom

11 Vgl. Grigory Ioffe, Belarus Gains New Friends, While Lukashenka Retains His Popularity Region-Wide, in: Eurasia Daily Monitor 99/2016, 26. Juli 2017, unter: <https://jamestown.org/program/belarus-gains-new-friends-while-lukashenka-retains-his-popularity-region-wide>.

12 Vgl. 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, unter: https://www.files.ethz.ch/isn/55765/20080407_Opening_the_European_Commission.pdf; Elena Kropatcheva, Präsidentschaftswahlen in

Dezember 2010, in deren Folge westliche Akteure wieder strengere Sanktionen verhängten, wie z.B. diejenigen der EU im Januar und im Juni 2011. Der entscheidende Unterschied zwischen früheren Phasen der Annäherung zwischen Belarus und dem Westen und der erneuten Annäherung im seit 2014 entstandenen Kontext liegt in der neuen Bedeutung, die Minsk dieser Annäherung zuschreibt, nämlich die Bestätigung der belarussischen Souveränität. Die Regierung in Minsk zeigt sich neuerdings davon überzeugt, dass Belarus' „Unabhängigkeit durch unserer Bemühungen, Handelsbeziehungen und humanitäre Beziehungen mit den europäischen und amerikanischen Partnern zu entwickeln, gestärkt wurde“.¹³ Diese Wahrnehmung wird von westlichen Akteuren geteilt: Die Sanktionserleichterungen seitens der USA sollen „die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Belarus [...] fördern, die politische Unabhängigkeit von Belarus stärken und seine Souveränität und territoriale Integrität unterstützen“.¹⁴ Das daraus resultierende Interaktionsmuster zwischen Belarus und dem Westen unterscheidet sich somit grundlegend von demjenigen, das früher vorherrschte, als Belarus die von der EU und den USA auferlegten Bedingungen dazu nutzte, sich Vorteile von Seiten Moskaus zu verschaffen.¹⁵ Belarus' Souveränität konnte nicht länger als selbstverständlich betrachtet werden: Die Ereignisse in der Ukraine – und insbesondere auf der Krim – hatte niemand vorhergesehen, und die Möglichkeit, dass sie sich in Belarus wiederholen könnten, konnte nicht ausgeschlossen werden. 2015 fand in Belarus eine Massenmobilisierung der Reservisten statt und die Gesetze „Über die Verteidigung“ und „Über das Kriegsrecht“ wurden geändert. Die neue, 2016 verabschiedete Militärdoktrin erwähnt auch „innere bewaffnete Konflikte“ und nimmt damit Bezug auf die Möglichkeit eines Szenarios ähnlich dem im Donbas.¹⁶ Die Regierung unterstützt nun eine Politik der nationalen Wiederbelebung. Die von einigen russischen Politikern vertretene Auffassung, dass Belarus Teil der „russischen Welt“ (oder gar Russlands selbst) sein sollte und ethnische Russen, die in Belarus leben, Schutz benötigten, wurde auf höchster politischer Ebene entschieden zurückgewiesen. Die Annäherung zwischen Belarus und dem Westen warf die Frage auf, ob westliche Akteure dem Thema demokratische Reformfortschritte, das bislang

Belarus im Jahr 2010: alles für den Sieger?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2013, S. 99-120.

13 Ministerstvo inostrannykh del Respubliki Belarus', a.a.O. (Anm. 4).

14 US Embassy in Belarus, Deputy Assistant Secretary of State for Europe and Eurasia Bridget Brink Remarks to the Press, 19. Oktober 2016, unter: <https://by.usembassy.gov/deputy-assistant-secretary-state-europe-eurasia-bridget-brink-remarks-press-3>.

15 Vgl. Alena Vysotskaya Guedes Vieira, The Many Patterns of Europeanization: European Union Relations with Russia, Ukraine and Belarus, in: Teresa Cierco (Hrsg.), The European Union Neighbourhood: Challenges and Opportunities, Farnham 2013, S. 57-82.

16 Vgl. Arseni Sivitski, Belarus's New Military Doctrine: What's the Message?, BelarusDigest, 1. September 2016, unter: <https://belarusdigest.com/story/belarus-new-military-doctrine-whats-the-message>; Siarhei Bohdan, Is Lukashenka Preparing for a War?, BelarusDigest, 5. Februar 2017, unter: <https://belarusdigest.com/story/is-lukashenka-preparing-for-a-war>.

ein Eckpfeiler der Wiederaufnahme der Beziehungen der EU, der USA, der OSZE und des Europarats mit der belarussischen Führung gewesen war, möglicherweise weniger Gewicht geben würden. Unter den westlichen Akteuren nahm das Verständnis dafür zu, dass Belarus für seine Bemühungen, eine Eskalation des Ukraine Konflikts zu verhindern, belohnt werden müsse. Eine Verlagerung der Prioritäten konnte insofern festgestellt werden, als die Sanktionen aufgehoben wurden, obwohl nennenswerte Fortschritte bei den Reformbemühungen ausblieben.

Westliche Akteure, die sich für die Unterstützung demokratischer Reformen in Belarus einsetzten, standen letzten Endes vor einem neuen Dilemma. Um die Kohärenz ihres Handelns in den Beziehungen zu den belarussischen Behörden zu wahren, mussten sie weiterhin demokratische Reformen und die Verbesserung der Menschenrechtslage anmahnen. Dazu müssten sie, wann immer nötig, scharfe Sanktionen verhängen. Dies brächte jedoch die Gefahr mit sich, dass das dadurch zunehmend isolierte belarussische Regime noch stärker von Russland abhängig würde, wie es zuvor schon geschehen war. Die Möglichkeit eines wachsenden russischen Einflusses auf Belarus (oder gar der Absorption durch Moskau) wäre wohl kaum eine gute Nachricht für Belarus, die Region, oder den Westen.

Die Politik des russisch-belarussischen-Bündnisses

Die Bündnispolitik Russlands und seines Bündnispartners Belarus ist im Kontext des Ukraine Konflikts kontroverser geworden.¹⁷ Die Unterschiede in den Interessen der Bündnispartner sind deutlicher zutage getreten, und jede der beiden Seiten hegt seither Bedenken hinsichtlich der Verlässlichkeit der anderen. Die daraus resultierenden Spannungen – auch bekannt als das Sicherheitsdilemma innerhalb des Bündnisses – haben sowohl Russlands Angst vor dem Ausstieg des Partners aus dem Bündnis als auch Belarus' Angst vor der Verstrickung in einen Konflikt verstärkt. Ersteres bezieht sich auf die Angst, im Stich gelassen zu werden oder die Unterstützung zu verlieren und beruht auf der subjektiven Wahrnehmung der Wahrscheinlichkeit, dass der Partner sich absetzen könnte; diese Angst hängt auch mit den Kosten zusammen, die dem verlassenen Verbündeten dadurch entstünden. Die Angst vor der Verstrickung in einen Konflikt bezieht sich umgekehrt auf die Möglichkeit, durch die Bündnisverpflichtungen über die Interessen des Verbündeten selbst dann in einen

17 Das Bündnis zwischen Russland und Belarus beruht auf einem Vertrag über Freundschaft, gute Nachbarschaft und Zusammenarbeit (1995) und einem Verteidigungspakt (1997). Praktisch besteht es aus einem Armeeverbund und einem gemeinsamen Luftabwehrsystem. Vgl. Alena Vieira, *The Politico-Military Alliance of Russia and Belarus: Re-Examining the Role of NATO and the EU in Light of the Intra-Alliance Security Dilemma*, in: *Europe-Asia Studies* 4/2014, S. 557-577.

Konflikt hineingezogen zu werden, wenn diese einen selber gar nicht betreffen.¹⁸

Eines der Themen, die die Komplexität der bilateralen Beziehungen veranschaulichen, sind Russlands Pläne zur Errichtung eines Luftwaffenstützpunkts auf belarussischem Territorium. Die Bedeutung, die Belarus traditionell für Russland als strategischer Puffer und als Raum zur Erweiterung seiner strategischen Tiefe hat, hat seit der Verlegung von Flugzeugen der NATO und der USA in die Region und mit deren Plänen, ihre militärische Präsenz im Ostseeraum und in Polen¹⁹ zu erhöhen, erheblich zugenommen. Russlands Angst vor dem Ausstieg des Bündnispartners, die durch Belarus' Annäherung an den Westen noch geschürt wurde, veranlasste die russische Führung ab 2013, die Idee des Luftwaffenstützpunkts voranzutreiben. Dazu diente auch die Veröffentlichung eines Vertragsentwurfs über den Bau des Stützpunkts auf der offiziellen Website der russischen Regierung am 8. September 2015.²⁰

Belarus' Widerstand gegen den Stützpunktplan wiederum beruht auf seiner Angst davor, in einen Konflikt zwischen Russland und dem Westen hineingezogen zu werden. Diese Angst wird durch die Sorge um die eigene Souveränität noch verstärkt. Der in Russland im September 2015 veröffentlichte Vertragsentwurf wurde von Belarus nie unterzeichnet, und der belarussische Präsident behauptet, nichts davon zu wissen.²¹ Belarus hat seitdem seine Vorbehalte dargelegt. Der belarussische Außenminister erklärte, der Luftstützpunkt ergebe keinen Sinn, da „moderne Waffen es Russland ermöglichen, ebenso schnell von seinem eigenen Territorium aus zu reagieren“. Er fügte hinzu, dass Belarus „es vermeiden möchte, in der Region zu Spannungen/Irritationen beizutragen“.²²

Ein weiteres Beispiel umstrittener Bündnispolitik ist die gemeinsame russisch-belarussische Militärübung „*Sapad 2017*“. Die für die Zeit vom 14. bis 20. September 2017 geplante Übung rief auf Seiten der NATO und der Ukraine die Sorge hervor, dass russische Truppen nach der Beendigung der Übung möglicherweise auf belarussischem Territorium verbleiben könnten. Belarus ist besonders darauf bedacht, die Sorgen seiner westlichen Nachbarn zu zerstreuen und zu versichern, dass die Übungen keinen Anlass zu Spannungen geben würden. Minsk hat Militärbeobachter aus NATO- und Nicht-NATO-

18 Vgl. Glenn H. Snyder, *Alliance Politics*, Ithaca, NY, 1997.

19 Im Falle eines bewaffneten Konflikts mit der NATO ist das belarussische Hoheitsgebiet für Russland außerdem für die Herstellung einer Landverbindung zur russischen Enklave Kaliningrad von besonderer Bedeutung, die die sogenannte Suwalki-Lücke schließen würde. Dies ist geostrategisch entscheidend, da so die Möglichkeit bestünde, die baltischen Staaten von den übrigen NATO-Verbündeten zu isolieren.

20 In dem Entwurf wurden weder der genaue Standort des Stützpunktes noch die zu entsendenden militärischen Einheiten näher festgelegt. Vgl. Yury Tsarik, *A Containing Ally: Belarus' Regional Role in the Context of the New Containment*, KKI Studies, T-2016/7, Institute for Foreign Affairs and Trade, Budapest 2016, S. 12, unter: http://old.csfps.by/files/files/07_kki-studies_blr_tsarik_20160919.pdf.

21 Vgl. BBC, Belarus „does not need“ Russia air base – Lukashenko, 7. Oktober 2015, unter: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34463901>.

22 Vgl. Ministerstvo inostrannykh del Respubliki Belarus', a.a.O. (Anm. 4).

Ländern, der OSZE und des Roten Kreuzes eingeladen und damit begonnen, der NATO und westlichen Ländern Vorabinformationen über die Übung – parallel zur Bereitstellung ähnlicher Informationen durch Russland – zur Verfügung zu stellen.²³ Der belarussische Präsident hat Kiew persönlich versichert, dass Belarus nicht zu einer Plattform für Aggressionen gegen die Ukraine werden wird.²⁴ Die belarussischen Bemühungen schienen Früchte zu tragen: Am 19. Juli verkündete Lettlands Außenminister Rinkēvičs nach einem Treffen mit seinem belarussischen Amtskollegen, dass Riga keine Fragen mehr an Minsk bezüglich der anstehenden Militärübung habe.²⁵

Das Sicherheitsdilemma zwischen Russland und Belarus innerhalb des Bündnisses hat auch Auswirkungen auf die Innenpolitik und weist eine wirtschafts- und eine energiepolitische Dimension auf, da dies die schwierigsten Bereiche der Zusammenarbeit zwischen Belarus und Russland sind. Beispiele hierfür sind die 2013 von Russland gegen die Ukraine verhängten Sanktionen sowie Russlands Gegensanktionen wie das Importverbot für bestimmte Lebensmittel aus der EU und anderen westlichen Ländern im Jahr 2014 als Reaktion auf die von der EU im Zuge der Ukrainekrise gegen Russland verhängten Sanktionen.²⁶ Belarus hat sich keinem dieser beiden Sanktionsregime angeschlossen. Grund dafür war der Wunsch, eine Verschlechterung der politischen Beziehungen zur Ukraine und zum Westen zu vermeiden und neue Möglichkeiten für den Handel sowohl mit der Ukraine als auch mit Russland zu nutzen.

Der belarussischen Führung war jedoch auch daran gelegen, Russlands Angst vor dem Ausstieg des Bündnispartners zu mildern, indem sie ihr Bekenntnis zu dem Bündnis bekräftigte und erneut bestätigte, dass sie ihren Bündnisverpflichtungen auch dann nachkommen werde, wenn die militärische Lage eskalieren sollte.²⁷ Belarussische Diplomaten waren zudem darauf bedacht zu betonen, dass Minsks Haltung zur Ukraine nicht darauf abziele, Russlands Sicherheit zu untergraben, und dass Belarus nicht die Absicht habe, die Beziehungen zum Westen auf Kosten Russlands zu verbessern.²⁸ Diese Versicherungen konnten Russland jedoch nicht davon abhalten, Vergeltungsmaßnahmen zu ergreifen. Insbesondere die von Moskau seit 2015 verhängten Maßnahmen haben zu einem abrupten Rückgang des Ölexportes nach Belarus, der

23 Vgl. Brian Whitmore, *The Morning Vertical*, RFL/RL, 17. August 2017, unter: <https://www.rferl.org/a/the-morning-vertical-august-17-2017/28681680.html>.

24 Vgl. Porošenko: Lukašenko zaveril, što iz Belorussii ne budet agressii [Poroschenko: Lukaschenko hat versichert, dass von belarussischem Territorium keine Aggression ausgehen wird], in: *Izvestija*, 21. Juli 2017, unter: <https://iz.ru/622403/2017-07-21/poroshenko-lukashenko-zaveril-cto-iz-belorussii-ne-budet-agressii>.

25 Vgl. CTV, *Latvia's Foreign Ministry: We have no questions to Belarus concerning Zapad-2017 military drills*, 19. Juli 2017, unter: <http://www.ctv.by/node/547225>.

26 Vgl. Alena Vysotskaya Guedes Vieira, *Eurasian integration: elite perspectives before and after the Ukraine crisis*, in: *Post-Soviet Affairs* 6/2016, S. 566-580.

27 Vgl. BelTA, *Belarus i Rossija adekvatno reagirujut na usilenie NATO u granic Sojuznogo gosudarstva – Lukašenko* [Belarus und Russland reagieren angemessen auf die Verstärkung der NATO an der Grenze, sagt Lukaschenko], 7. Juni 2016, unter: <http://www.belta.by/president/view/belarus-i-rossija-adekvatno-reagirujut-na-usilenie-nato-u-granits-sojuznogo-gosudarstva-lukashenko-196423-2016>.

28 Vgl. *Ministerstvo inostrannyh del Respubliki Belarus*, a.a.O. (Anm. 4).

für die Wirtschaft des Landes entscheidend ist, zu Handelsverboten und -restriktionen sowie zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen zwischen beiden Ländern geführt.²⁹ Russland zögerte nicht, diese Maßnahmen gegen seinen belarussischen Verbündeten zu ergreifen, auch wenn diese den einheitlichen Wirtschaftsraum der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU), eine der höchsten außenpolitischen Prioritäten Moskaus seit 2010, untergruben. Diese neue Situation ließ keinen Zweifel daran, dass es notwendig war, ein neues Konzept für das Bündnismanagement zu suchen, eine Lösung wurde jedoch bislang nicht gefunden. Das russisch-belarussische Bündnis hat sich in seinem Wesen verändert, was sich in der Neuorientierung der Rolle von Belarus als „einheitsgebender“³⁰ Verbündeter Russlands zeigt.

Auf dem Weg zu einem neuen Raum für die Zusammenarbeit zwischen Ost und West

Vom 5. bis 9. Juli 2017 richtete Belarus die Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung (PV) der OSZE aus, an der 700 Delegierte aus 57 Ländern teilnahmen.³¹ Es war das erste Mal, dass die PV in Belarus tagte. Präsident Lukaschenka gab zu, dass er sich „noch vor drei Jahren“³² kaum hätte vorstellen können, dass eine Tagung der PV der OSZE in Minsk stattfindet. In seiner Eröffnungsrede stellte der belarussische Präsident seine Idee eines neuen Helsinki-Prozesses, „Helsinki 2“, vor, eines umfassenden Dialogs zur Überwindung der bestehenden Differenzen in den Beziehungen zwischen den Ländern im euroatlantischen und eurasischen Raum.³³ Für den Fall, dass die Idee Un-

29 Vgl. Alena Vieira, A Tale of Two Unions: Russia-Belarus Integration Experience and its Lessons for the Eurasian Economic Union, in: Journal of Borderland Studies 1/2017, S. 41-53. Im Februar 2017 richtete Russland in den an Belarus grenzenden Regionen Smolensk, Pskow und Brjansk „Grenzkontrollzonen“ ein. Dieser Schritt erfolgte nach dem Beschluss von Belarus vom Januar 2017, kurzfristige Einreisevisa für Besucher aus rund 80 Ländern, darunter alle EU-Mitgliedstaaten, die USA und Japan, abzuschaffen.

30 Vgl. Tsarik, a.a.O. (Anm. 20).

31 Die belarussische Delegation (vier von sechs Mitgliedern) stimmte für die Erklärung von Minsk. Die Erklärung verurteilt die „hybride Aggression Russlands gegen die Ukraine im Donbas“ und fordert Russland mit Nachdruck auf, „die vorübergehende Besetzung der Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol rückgängig zu machen“ und „die Förderung von Terrorakten in der Ukraine im Rahmen des Zustroms von Kämpfern, Geld und Waffen [...] einzustellen“. Entschließung über die Wiederherstellung der Souveränität und territorialen Integrität der Ukraine, in: OSCE PA, Erklärung von Minsk und Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, verabschiedet auf der sechszwanzigsten Jahrestagung, Minsk, 5. bis 9. Juli 2017, S. 33-37, hier: S. 35-36, unter: <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2017-minsk/declaration-25/3580-minsk-declaration-ger/file>.

32 Sjarhei Bohdan, Belarus finally reaps tangible benefits from its neutrality policy, BelarusDigest, 25. Juli 2017, unter: <http://belarusdigest.com/story/belarus-finally-receives-some-results-in-its-neutrality-policies>.

33 Vgl. President of the Republic of Belarus, Address to OSCE PA plenary session in Minsk, 5. Juli 2017, unter: http://president.gov.by/en/news_en/view/address-to-osce-pa-plenary-session-in-minsk-16623.

terstützung fände, schlug Lukaschenka vor, dass die OSZE „bereits im nächsten Jahr [...] ein erweitertes OSZE-Treffen ankündigen [...] und mit den Vorbereitungen für den abschließenden Gipfel beginnen“ könnte.³⁴ Belarus stehe ebenfalls als Gastgeber für den geplanten umfassenden Dialog zur Verfügung. Die Überlegungen, die der Helsinki-2-Initiative zugrunde lagen, waren zuvor bereits auf den Konferenzen und Gipfeltreffen unter dem belarussischen Vorsitz der Zentraleuropäischen Initiative (ZEI), den Minsk ebenfalls erstmals im Januar 2017 übernommen hatte, vorgestellt worden. Die Konferenzen und Gipfeltreffen befassten sich mit der Stärkung der Zusammenarbeit zwischen einzelnen Integrationsinitiativen und gingen mit einem Aufruf an die zwischen Europa und Asien gelegenen Länder einher, mehr Verantwortung für die Förderung regionaler Stabilität zu übernehmen.³⁵ Diese Vorschläge beruhten wiederum auf dem bereits 2011 von der belarussischen Führung tatkräftig unterstützten Konzept der „Integration der Integrationen“, das für Belarus eine besondere Rolle bei der gegenseitigen Annäherung der EAWU und der EU vorsah.

Das Engagement von Belarus in den internationalen Foren zeugt von seinem Bestreben, auf seinem gestiegenen diplomatischen Ansehen aufzubauen und das offizielle Narrativ, es sei eine Quelle der Stabilität und Sicherheit in Europa, in konkrete Politik umzusetzen. Dabei stellt sich jedoch die Frage, wie weit die belarussischen Behörden bereit sind darauf hinzuarbeiten, die Legitimität zu erlangen, die man von einem internationalen Normunternehmer erwartet. Früher diente Belarus' Engagement dem Westen gegenüber weitgehend dazu, Vorteile aus der Zusammenarbeit mit Russland zu ziehen. Für die belarussische Führung war es daher nicht nötig, sich um die Anerkennung des Westens zu bemühen. Für Belarus' internationale Ambitionen und sein diesbezügliches Engagement ist die westliche Anerkennung jedoch unerlässlich. Für die belarussischen Behörden könnte es sogar zwingend notwendig werden, ihre Haltung gegenüber Bürgern zu ändern, die ihre Individualrechte, Bürgerrechte und politischen Rechte ausüben, anstatt lediglich hin und wieder Gesetzesänderungen vorzunehmen oder darauf zu verzichten, die Opposition zu verfolgen. James Sherr hat das Paradoxon, das sich aus Belarus' internationalen Bestrebungen bei gleichzeitigem Ausbleiben nennenswerter Reformschritte ergibt, treffend zusammengefasst: „Belarus kann Brücken zum Westen bauen, aber unter seinem derzeitigen Regime kann es nicht dorthin gehen.“³⁶ Tatsächlich hat das harte Vorgehen gegen friedliche Demonstranten am 25. März 2017, dem Jahrestag der Ausrufung der kurzlebigen Belarussischen Volksrepublik von 1918, in Erinnerung gerufen, dass noch keine grundlegende politische Umwandlung des belarussischen Regimes in Sicht war.

34 Ebenda.

35 Vgl. President of the Republic of Belarus, Meeting with CEI ministers of foreign affairs, 22. Juni 2017, unter: http://president.gov.by/en/news_en/view/meeting-with-cei-ministers-of-foreign-affairs-16465.

36 James Sherr, The New East-West Discord. Russian Objectives, Western Interests, Clingendael Report, Dezember 2015.

Fazit

Belarus' Haltung zum Ukraine Konflikt zeigt, dass das Image des Landes im Westen als „Europas letzte Diktatur“ und „Pariastaat“ nicht mehr zutrifft. Zwischen Belarus und dem Westen hat seit der positiven Bewertung der belarussischen diplomatischen Bemühungen in der Ukraine Krise durch westliche Politiker und Diplomaten eine Annäherung stattgefunden. Die belarussische Führung hat ihrerseits begonnen, ihrer Zusammenarbeit mit dem Westen eine neue Bedeutung beizumessen – namentlich als Mittel zur Gewährleistung der Souveränität des Landes. Das für die westlichen Akteure in dieser Hinsicht entstandene Dilemma besteht in der Frage, wie sich ihre Zusammenarbeit mit einem Belarus, für das die Gewährleistung seiner eigenen Souveränität im Mittelpunkt steht, mit der Betonung von Menschenrechten und politischen Freiheiten, einem Eckpfeiler der früheren Beziehungen des Westens mit Belarus, vereinbaren lässt. Unterdessen steht die belarussische Führung vor neuen eigenen Dilemmata. Es ist für Belarus schwieriger, ein Gleichgewicht zwischen seinen Bündnisverpflichtungen gegenüber Russland und seiner proukrainischen Haltung zu finden, was sich an den Spannungen zwischen den beiden Verbündeten in einer Reihe von Fragen zeigt, darunter der von Russland geplante Luftwaffenstützpunkt in Belarus, die Übung „*Sapad 2017*“ und die zunehmenden Meinungsverschiedenheiten in Handels- und Energiefragen. Darüber hinaus warfen neue Vorschläge zur globalen Sicherheitskooperation, die von Belarus' internationalen Ambitionen zeugten, wie etwa die Helsinki-2-Initiative, schließlich die Frage auf, zu welchen Veränderungen die belarussische Führung bereit wäre, um als internationaler Normunternehmer agieren zu können. Ohne erhebliche Fortschritte bei den Reformen bleibt Belarus' diplomatischer Aktivismus der einzige von vielen notwendigen Schritten zu internationaler Legitimität und Akzeptanz.