

Belarus gerät in Bewegung

Kurskorrekturen, aber kaum Fortschritte im Umfeld der Parlamentswahlen

Rainer Lindner

Erwartungsgemäß haben die Parlamentswahlen in Belarus am 28. September 2008 die demokratischen Standards der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) nicht erfüllt. Dabei hatte die Minsker Führung vor dem Urnengang erste Korrekturen an ihrem politischen Kurs vorgenommen: Nach der Freilassung von drei Oppositionspolitikern im August 2008 sitzen in Belarus erstmals seit zehn Jahren keine politischen Gefangenen mehr ein. Die Regierung verabschiedete ein Privatisierungsprogramm, das in- und ausländischen Investoren neue Chancen bieten wird. Eine Positionierung zur Frage der Anerkennung Südossetiens und Abchasiens hat Minsk auf die lange Bank geschoben. Dagegen wird die neue EU-Repräsentanz in Minsk genutzt, um die Beziehungen mit Brüssel zu verbessern. Diese überfälligen Schritte markieren noch keine Wende in der Entwicklung des politischen Systems in Belarus: Demokratische Parteien hatten keine echte Chance im Kampf um Parlamentssitze, die scharfe Medienkontrolle wird nur sehr zögerlich gelockert, die Präsidentialmacht ist nach wie vor unbeschränkt. Ungeachtet dessen sollte der Westen die positiven Signale nicht übersehen und ein Ende der Sanktionspolitik einleiten.

Die von der belarussischen Führung im Jahr 2007 eingeleiteten Korrekturen des innen- und außenpolitischen Kurses sind auf außenwirtschaftliche und -politische Zwänge zurückzuführen. Insbesondere die Abkühlung des Verhältnisses zu Russland schlägt hier zu Buche.

Gespannte Beziehungen zu Russland

Die Kommerzialisierung der belarussisch-russischen Beziehungen begann mit der Energiekrise Anfang 2007. Zum damaligen Zeitpunkt erhöhte Gasprom den Preis für

Erdgas von 47 auf 100 US-Dollar (2008 zahlt Belarus 128 US-Dollar) und Moskau erließ neue Zollbestimmungen, während Belarus Transitgebühren und einen höheren Verkaufspreis für das Staatsunternehmen Beltransgas aushandelte. Der anschließende Medienkrieg tat ein Übriges, um die Idee eines aus Russland und Belarus zu bildenden Unionsstaates zu diskreditieren. Die russische Führung bewilligte Belarus 2008 einen 1,5 Mrd. US-Dollar-Kredit, hielt zugleich aber an der offensiven Energiepolitik gegenüber dem Nachbarn fest. Zum 1. Januar 2009 ist mit einer weiteren An-

passung der Gaspreise an das europäische Marktniveau zu rechnen.

Der neue Realismus in den russischen Wirtschaftsbeziehungen mit Belarus löste auch politische Gegenreaktionen aus. Die Zurückhaltung der belarussischen Führung nach dem Ausbruch des Georgienkrieges war augenfällig. Bereits am 11. August kritisierte der russische Botschafter in Minsk die Regierung des Nachbarstaates scharf für ihre Neutralität im bewaffneten georgisch-russischen Konflikt um Südossetien. Belarus hat sich auch unmittelbar nach der Entscheidung Russlands, die beiden autonomen Provinzen Georgiens völkerrechtlich anzuerkennen, nicht bereitgefunden, diesen Schritt mitzuvollziehen. Lukaschenko sicherte dem neuen russischen Amtskollegen Medwedjew am 28. August 2008 zwar zu, er könne auf Belarus als »festen Verbündeten Russlands« zählen. Eine völkerrechtliche Anerkennung Südossetiens und Abchasiens verweigerte der Präsident jedoch und machte eine Festlegung der Position seines Landes von den Positionen abhängig, die andere GUS-Staaten beziehen. Bei ihrem Gipfeltreffen am 5. September wollten sich auch die Mitglieder des Taschkenter Vertrages (ODKB) nicht zu einer diplomatischen Anerkennung der Provinzen entschließen.

Erstmals bezog Belarus in einer außenpolitischen Grundsatzfrage eine Position, mit der es sich in deutliche Distanz zu Russland begab. Eine Anerkennung der südkaukasischen Provinzen durch Belarus oder deren Integration in den russisch-belarussischen Unionsstaat scheint nicht im Interesse der Minsker Außenpolitik zu liegen.

Erzwungene Öffnung in Außenpolitik und Wirtschaft

Abgesehen von den krisenhaften Beziehungen zu Russland sieht sich Minsk auch mit Ausfällen von Einnahmen aus dem Energie- und Transitgeschäft konfrontiert. Daher ist Belarus auf neue Kontakte zu Energieversorgerstaaten (Iran, Vereinigte Arabische Emirate, Oman, Kasachstan) und auf ver-

besserte Arbeitsbeziehungen zur westlichen (EU) und außerwestlichen Welt (Venezuela, China, Indien, Vietnam) angewiesen. Vorläufig kann das Land im postsowjetischen Raum noch als gefragter Exporteur von Rüstungs- und Konsumgütern konkurrieren.

Mittlerweile ist in Belarus die Erkenntnis herangereift, dass es zusätzliche wirtschaftliche Anreize schaffen muss, wenn es sich zu einem attraktiven Wirtschaftsstandort entwickeln will. Ob Belarus tatsächlich – wie von Lukaschenko Anfang Mai 2008 gefordert – bald zu den »30 investorenfreundlichsten Ländern der Welt« gehören wird, bleibt erst einmal abzuwarten. Immerhin konnten 2007 ein erstes Credit Rating bei Standard & Poor's und im September 2008 eine deutliche »Doing business«-Aufwertung durch die Weltbank verbucht werden. Mit dem Privatisierungsdekret des Präsidenten vom 14. April 2008 wurde das staatliche Vorkaufsrecht für Privatisierungsgeschäfte endgültig abgeschafft. Die Privatisierung von Aktiengesellschaften mit einem Staatsanteil von über 50% wird ab dem 1. Januar 2009 möglich sein. Laut einem Privatisierungsprogramm vom 8. Juli 2008 sollen bis 2010 519 staatliche Unternehmen privatisiert werden. Ausländische Investoren sollen leichteren Zugang zum belarussischen Markt erhalten. Das Volumen der Auslandsinvestitionen hat sich mit 1,8 Mrd. US-Dollar 2007 gegenüber 2006 vervierfacht. Großinvestitionen der Telekom Österreich (2007 730 Mio. Euro) haben dabei ebenso für Aufsehen gesorgt wie das Interesse der Commerzbank an der staatseigenen Belinvest-Bank. Ein angekündigtes neues Steuergesetz soll die Steuerlast für Unternehmer deutlich vermindern. Transitverbindungen wie die 2007 eingerichtete Eisenbahnverbindung Peking–Hamburg sollen den Warenverkehr zwischen China, Russland, Belarus, Polen und Deutschland beleben.

Noch überwiegen im In- und Ausland die Vorbehalte gegenüber den vollmundigen Ankündigungen des Präsidenten, nicht zuletzt angesichts der Demonstrationen von Unternehmern kleiner und mittlerer

Betriebe Anfang 2008. Diese setzten sich gegen Mehrfachbesteuerung durch staatliche, regionale und kommunale Stellen zur Wehr. Angesichts all dessen ist eine durchgreifende Änderung der Wirtschaftspolitik unerlässlich.

Verpasste Chance: Keine Opposition im Parlament

Die Freilassung aller politischen Gefangenen war von der EU als unabdingbar für eine Verbesserung der Beziehungen mit Belarus bezeichnet worden. Am 16. und 20. August 2008 wurden die letzten noch einsitzenden politischen Häftlinge vorzeitig entlassen. Nicht nur in Brüssel und Berlin – die Bundesregierung hatte sich zuletzt intensiv für die Freilassung des ehemaligen Präsidentschaftskandidaten Alexander Kosulin und zwei weiteren Oppositionspolitikern eingesetzt –, auch in Washington wurde dies als »positiver Schritt« bewertet. Noch im Mai 2008 hatte die US-Administration nach der Ausweisung von elf Mitarbeitern der amerikanischen Botschaft in Minsk die Sanktionen gegen Belarus verschärft. Nun sprach man im State Department von »realen Chancen für eine deutliche Verbesserung der Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und Belarus«. Im August 2008 wurde David A. Merkel, *Deputy Assistant Secretary of State*, zu Gesprächen mit der belarussischen Regierung und Vertretern des demokratischen Lagers entsandt.

Im Westen wie auch in Minsk galten die Parlamentswahlen am 28. September als »Lackmustest« für die künftigen gegenseitigen Beziehungen. Im Kontrast zu den von massiven Fälschungen überschatteten Parlamentswahlen 2004 und den Präsidentschaftswahlen 2006 waren im diesjährigen Wahlverfahren erste positive Entwicklungen zu verzeichnen. Für die Wahl zur neuen Repräsentantenkammer der belarussischen Nationalversammlung wurden 76 von 98 Kandidatinnen und Kandidaten demokratischer Parteien und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) registriert. Manchen wurde unter Verweis auf tech-

nische Gründe (beanstandete Einkommenserklärungen oder Unterschriftenlisten) die Registrierung jedoch verweigert. So dem langjährigen Vorsitzenden der Belarussischen Volksfront, Winzuk Wetschorka, und dem langjährigen Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Hromada, Nikolaj Stakewitsch.

In den Wahlkommissionen, die den Wahlprozess und die Auszählung überwachen, blieben unabhängige Vertreter deutlich unterrepräsentiert. Der entscheidende Unterschied zu vorausgegangenen Wahlen bestand darin, dass die Wahl diesmal extensiver beobachtet wurde. Die bislang größte Delegation der OSZE in der postsowjetischen Ära des Landes umfasste mehr als 449 internationale Beobachter aus 43 Ländern, darunter 308 Kurzzeit- und 55 Langzeitbeobachter sowie 67 Angehörige der Parlamentarischen Versammlung der OSZE. Das Hauptproblem sahen die Beobachter in der Intransparenz der Stimmauszählung. Die EU will laut ihrer ersten Bewertung der Wahlen vom 30. September nach Wegen suchen, stärker auf »die Regierung und Gesellschaft von Belarus zuzugehen«. Von den maßgebenden belarussischen Akteuren sei der »Respekt vor demokratischen Prinzipien, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten« einzufordern. Belarus müsse die internationalen Verpflichtungen, die es eingegangen sei, strikter einhalten, als es dies bislang getan habe.

Im regionalen Kontext sind die Parlamentswahlen in Belarus vergleichbar mit den ebenfalls wenig transparenten Wahlen zur russischen Staatsduma oder den Wahlen in Zentralasien. Die Transformation autoritärer Herrschaftssysteme bleibt vorläufig in Tempo und Substanz hinter den Erwartungen der EU und der US-Regierung zurück. Dabei sind auch in Belarus erste Verbesserungen im Vorfeld der Wahlen zu verzeichnen. So hatten die demokratischen Parteien besseren Zugang zu Medien und breitere Kontakte zu den Wählern.

Belarus gerät in Bewegung. Die Wahlkampagne und das Geschehen am Wahltag hoben sich deutlich ab von früheren Ereig-

nissen wie der gewaltsamen Auflösung der Demonstrationen gegen die Ergebnisse der Präsidentschaftswahlen im Frühjahr 2006 und zuletzt anlässlich des Unabhängigkeitstages am 25. März 2008. Jetzt gilt es vor allem, das neue Mediengesetz von 2008 und die jüngst verordneten drastischen Anhebungen der Mieten für zahlreiche NGO-Geschäftsräume kritisch anzusprechen und die belarussische Führung aufzufordern, diese Maßnahmen zu modifizieren.

EU-Belarus: Werte und Interessen definieren

Die von der Europäischen Union 1997 gegen Belarus verhängte Kontaktsperre ist nicht mehr zeitgemäß. Fragen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der Visaerleichterungen drängen auf die Tagesordnung. Am 7. März 2008 unterzeichneten die EU-Kommissarin Ferrero-Waldner und der stellvertretende belarussische Außenminister Woronezki eine Vereinbarung, die die Eröffnung einer Repräsentanz der EU-Kommission in Minsk ermöglichte. Polen und Schweden schlugen in einem Positionspapier mit dem Titel »Eastern Partnership« am 23. Mai 2008 vor, die Nachbarschaftspolitik der EU auf Belarus auszudehnen. In der ersten Phase sollten eine technische und Experten-Zusammenarbeit aufgenommen und gesellschaftliche Kontakte gefördert werden. Das mit diesem Vorschlag verbundene Hauptinteresse besteht darin, Belarus ansatzweise in die Nachbarschaftspolitik und konkreter in eine Logik beiderseitigen Handelns einzubinden und damit Veränderungen im Land anzustoßen. Im Vorfeld der Parlamentswahlen verdichtete sich die Kommunikation zwischen der EU und der belarussischen Regierung und Gesellschaft deutlich. Benita Ferrero-Waldner trat ebenso wie der Hohe Beauftragte für die Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, in direkten Kontakt mit dem belarussischen Außenminister Sergej Martynow. Polens Außenminister Radosław Sikorski reiste nach Viskuli in Belarus, um

sich dort mit Martynow auszutauschen. Die von Solana ausgesprochene Einladung Martynows zu einem Gespräch am 13. Oktober in Luxemburg kündigt schließlich ein Ende der Kontaktsperre an. Diese Gesten der Dialogbereitschaft, die der Freilassung der politischen Gefangenen folgten, öffneten neue Gesprächskanäle zur Regierung in Minsk und erweitern zugleich die Basis für einen Austausch mit den demokratischen Kräften des Landes. Die EU wird gerade nach den unbefriedigenden Ergebnissen der Parlamentswahlen an der Erfüllung der noch offenen Forderungen des Zwölf-Punkte-Plans von 2007 festhalten, insbesondere an der nach Öffnung der Medienräume. Die EU sollte im Sinne des von ihr gewählten »step-by-step«-Ansatzes folgende Maßnahmen treffen:

- ▶ Reduzierung der politischen und wirtschaftlichen Sanktionen gegen Belarus in Abstimmung mit Washington;
- ▶ Ausarbeitung eines Aktionsplans zur Nachbarschaftspolitik im Sinne der polnisch-schwedischen Initiative;
- ▶ Angleichung der Visagebühren für belarussische Staatsbürger (60 Euro) an das ukrainische/russische Niveau (35 Euro);
- ▶ Erweiterung bestehender grenzüberschreitende Programme im Rahmen der Nachbarschaftspolitik der EU (Euroregionen); unter anderem Kooperationsprojekte im Bereich Transport/Logistik;
- ▶ Thematische Ausweitung der Gesprächsforen zur Wirtschafts- und Investitionspolitik (»Investmentforum«, »Tage der Deutschen Wirtschaft«, »Minsk Forum«);
- ▶ Bildung trilateraler Konsortien (Russland-Belarus-EU) für Pipelines auf belarussischem Staatsgebiet;
- ▶ Eröffnung eines Medienrechtsdialogs (vergleichbar den Prozessen mit Russland und der Ukraine) unter Einbeziehung der bestehenden Programme (Belsat, European Radio for Belarus etc.);
- ▶ Weitere Unterstützung der Europäischen Humanistischen Universität in Vilnius; langfristig ist deren Rückverlegung an ihren Gründungsort Minsk anzustreben.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364