

Selbstisolierung von Belarus

Konflikte mit Polen und anderen Nachbarstaaten als Sicherheitsproblem der EU

Rainer Lindner

Im Sommer 2005 hat sich Belarus außenpolitisch weiter isoliert. Die Beziehungen zu Polen sind nach der Ausweisung von Diplomaten und Übergriffen auf Angehörige der polnischen Minderheit in Belarus unterbrochen. Mit rhetorischen Ausfällen gegenüber Litauen und Lettland, Ukraine und Georgien hat sich das System Lukaschenko ins außenpolitische Abseits manövriert. Die Nachbarn Ukraine, Polen, Litauen und Lettland haben sich auf die Koordinierung ihrer Belarus-Politik verständigt. Eine geschlossene EU-Position fehlt hingegen, nicht zuletzt mit Rücksicht auf Rußland. Doch auch die Beziehungen zwischen Belarus und der Russischen Föderation sind gestört. An der Ostgrenze der EU braut sich ein Konflikt von überregionaler Reichweite zusammen.

Das System Lukaschenko hält sich durch wachsenden Druck auf innere Gegenkräfte, durch Informationsbarrieren und wiederkehrende Kritik an den Nachbarstaaten seit über zehn Jahren an der Macht. In den Sommermonaten 2005 hat Belarus' selbstverschuldete Isolation innerhalb Europas ein neues Ausmaß erreicht. Die Kommunikation zwischen Minsk und seinen EU-Nachbarn ist de facto unterbrochen. Polen hat seinen Botschafter aus Minsk abgezogen. Solche Kommunikationsbrüche in den Beziehungen von Nachbarstaaten bewirken Stabilitätsdefizite. Unterbrochene Nachbarschaftsbeziehungen verursachen zusätzlich Sicherheitsrisiken. Nachdem Lukaschenko 1998 die Residenzen der EU-Botschafter kurzerhand in Präsidialbesitz genommen hatte, sind die Beziehungen zwischen Belarus und der EU erneut ernsthaft gestört.

Während damals das abgestimmte Handeln der EU-Länder zum Einlenken der belarussischen Führung beitrug, beschränkte sich Brüssel im Sommer 2005 auf Verbalpolitik. Die Schwerfälligkeit der EU-Außenpolitik sorgt zugleich für Spannungen zwischen den Hauptstädten der an Belarus grenzenden EU-Staaten und Brüssel.

Dabei ist die Botschafterkrise nur ein Element des Bruchs der Beziehungen zwischen Minsk und seinen Nachbarn. Gestört ist insbesondere das Verhältnis zu Polen und zu Litauen. Die Krise der Beziehungen und die demokratiefeindliche Entwicklung in Belarus haben die Premierminister Polens, Litauens, Lettlands und der Ukraine Anfang September 2005 zur Schaffung einer »Arbeitsgruppe« veranlaßt, die die »Aktivitäten der Nachbarstaaten gegenüber dem Lukaschenko-Regime« koordi-

nieren soll. Die zeitgleich auf Initiative Georgiens und der Ukraine gebildete »Gemeinschaft der demokratischen Wahl« im Raum zwischen Ostsee, Schwarzem und Kaspischem Meer steht dem offiziellen Minsk mit unverhohlener Kritik gegenüber. Der aussichtsreiche polnische Präsidentschaftskandidat Lech Kaczyński droht im Blick auf das Nachbarland mit »noch entschlosseneren Schritten«.

Revolutionsfurcht in Minsk

Ausgangspunkt der neuen Abkapselung sind die »Farbenrevolutionen« in Georgien und der Ukraine. Die belarussische Führung reagierte vor allem seit dem Machtwechsel im Nachbarstaat Ukraine entschlossener als zuvor auf jedes Anzeichen von Regimekritik im eigenen Land. Demonstrationen wie am 26. April 2005, dem Tschernobyl-Gedenktage, wurden gewaltsam aufgelöst, ukrainische Sympathisanten der belarussischen Opposition tagelang eingesperrt und potentielle Gegenkandidaten für die Präsidentschaftswahl 2006 inhaftiert.

In den Augen der Präsidialadministration in Minsk geht derzeit vom Ausland eine größere Gefahr aus als von der noch immer strukturschwachen Opposition im eigenen Land. Ukrainische Studenten, litauische Intellektuelle oder Initiativgruppen der polnischen Minderheit in Belarus erfahren eine Feindmarkierung als »fünfte Kolonne« des Westens und der Nato. Rhetorische Grundmuster des Kalten Krieges bestimmen die amtlichen Verlautbarungen aus Minsk. In der Ukraine, Litauen und vor allem Polen seien Gruppen am Werk, die die Lage in Belarus destabilisieren wollten und sich als Handlanger der USA zu profilieren suchten. Besonders harsch kritisiert wurden die Botschaften der neuen EU-Staaten, deren Mitarbeiter der Präsident mehrfach als »Scharlatane« beschimpft hat.

Polen, Litauen und Ukraine

Am 27. Juli 2005 ließ die belarussische Führung das Gebäude des Bundes der Polen

in Belarus (PZB) im westbelarussischen Grodno stürmen und mehrere Aktivisten verhaften. Der PZB besitzt 30 000 Mitglieder und gilt als größte Assoziation seiner Art in Belarus. Er setzte sich bislang vor allem für die Interessen der ca. 400 000 in Belarus lebenden Polen ein, Schwerpunkte seiner Aktivitäten waren Bildung, Geschichte, Kultur, Religion und Sprache. Von den rund 10 Millionen in Belarus lebenden Menschen sind etwa 5 Prozent Polen. Derzeit bestehen 16 »Polnische Häuser«, vorwiegend im Westteil des Landes, das bis zum Ende des 18. Jahrhunderts und in der Zwischenkriegszeit zu Polen gehörte. Der Polen-Verband durchlief angesichts der archaischen politischen Kultur im heutigen Belarus einen Prozeß der Politisierung. Als der PZB im Juni Andżelika Borys zur neuen Vorsitzenden wählte, begann die Präsidialadministration unter Viktor Šejman damit, den Verband zu verfolgen.

Hinter der Maßnahme ist unschwer die Befürchtung der Regierung zu erkennen, Grodno könnte zu einem zweiten Lemberg und Borys zumindest für die Polen zu einer neuen Integrationsfigur werden. Hatte Minsk lange Zeit die Homogenität der belarussischen Gesellschaft als Unterscheidungsmerkmal gegenüber den von nationalen Konflikten durchzogenen postsowjetischen Gesellschaften herausgestrichen, sprechen die Ereignisse von Grodno eine andere Sprache. Der PZB wurde in der freien Ausübung seiner Verbandsarbeit massiv behindert, zuletzt wurde ihm eine neue, regimekonforme Führung aufgezungen, was den Verband in der Folge spaltete.

Der Abzug des polnischen Botschafters Tadeusz Pawlak und die Ausweisung belarussischer Botschaftsmitarbeiter waren Reaktionen auf die Ausweisung von drei polnischen Diplomaten. Polens Präsident Kwaśniewski, der sich bisher nur zu einem einzigen offiziellen Treffen mit Lukaschenko 1996 bereit fand, verlangte beim Solidarność-Jubiläum in Danzig, daß die Probleme der polnischen Minderheit in Belarus gemäß europäischer Standards gelöst werden.

Die Beziehungen beschränken sich derzeit im wesentlichen auf den Handel. Der Warenaustausch zwischen Polen und Belarus betrug 2004 1,2 Mrd. Dollar. Polen ist der viertwichtigste Handelspartner des Landes. Die Bindungen werden durch die aktuelle Krise nachhaltig gefährdet. Eine unbelastete Zusammenarbeit scheint kaum noch möglich, nachdem Lukaschenko Polen zudem vorwarf, grundsätzlich »auf Anweisung« Washingtons zu handeln.

Der Präsident in Minsk wittert auch in Litauen Aktivitäten, die einen Umsturz in Belarus herbeiführen sollen. Zuletzt sprach er von »zahlreichen Basen«, »die [...] in Polen und Litauen« entstehen. Die Pläne des Westens reichten bis zur »Intervention«. Belarus wisse jedoch, wie es sich dagegen zu wehren habe. »Wir haben genug Erfahrungen und wir haben die Geschichte nicht vergessen.« Nachdem Litauen erneut zum Exilland der belarussischen Intellektuellen, zur Druckstätte oppositioneller Zeitungen und zum Gründungsort der zuletzt aus Minsk vertriebenen Europäischen Humanistischen Universität geworden ist, läßt sich die Kluft des amtlichen Belarus gegenüber Litauen nicht mehr überbrücken. Wie mit Polen wurden die Beziehungen zu Litauen praktisch abgebrochen.

Der südliche Nachbar Ukraine wird in Belarus seit der »orangenen Revolution« oft als Drohkulisse bemüht. Größere Teile der Bevölkerung sitzen der belarussischen Propaganda auf, wonach Belarus ein solches »Chaos« wie in Kiew erspart bleiben müsse. Mitglieder der ukrainischen Vereinigung »Pora« wurden oder werden an der Einreise nach Belarus gehindert, belarussischen Oppositionellen Reisen in die Ukraine verwehrt.

Um einen Entwicklungsvorsprung seines Systems gegenüber der Ukraine zu suggerieren, nennt Lukaschenko außerdem Schulden von 100 Millionen US-Dollar, die die Ukraine gegenüber Belarus noch aus den frühen neunziger Jahren wegen unbezahlter Produktionsgüter zu begleichen habe. Präsident Juschtschenko hat trotz der schwierigen Beziehungen zu Belarus an-

geboten, im Konflikt mit Polen zu vermitteln. Angesichts des Bedrohungspotentials, das Lukaschenko in der orangenen Bewegung sieht, ist ein Vermittlungserfolg eher unwahrscheinlich.

Rußland: Positionen im Wandel

Die in Minsk ausgelöste Diplomatiekrise zwischen Belarus und Polen birgt überregionalen Zündstoff; in ihrem Schatten spitzen sich die ebenfalls belasteten Beziehungen zwischen Warschau und Moskau zu. Die Haltung Polens gegenüber Belarus bewerten Teile der politischen Klasse Rußlands als Element eines »Kreuzzugs des Westens«, der in Georgien begonnen habe, in der Ukraine fortgesetzt worden sei und jetzt auf Belarus ausgedehnt werden solle. Tatsächlich steht ein Teil der russischen Elite ganz hinter Lukaschenko. Für Putin gilt das nicht. Das Verhältnis zwischen Rußland und Belarus ist gekennzeichnet durch Unionsstaatsrhetorik und Waffenstationierung in Belarus auf der einen und einer latenten Beziehungskrise auf der anderen Seite. Seit über einem Monat hat Rußland keinen Botschafter mehr in Belarus. Grund hierfür sind Äußerungen des bestellten Botschafters, Dmitri Ajazkow, dessen mehrfach angekündigte Einreise immer wieder aufgeschoben wurde. Der ehemalige Gouverneur von Saratow, der 1999 Ambitionen auf die Jelzin-Nachfolge hatte, äußerte vor dem Dienstantritt in Minsk: »Lukaschenko kleinzukriegen ist schwer, sehr schwer [...]. Natürlich muß er die Hauptsache einsehen: nämlich Rußland ist Rußland, Belarus ist Belarus, Putin ist Putin und Lukaschenko ist Lukaschenko. Und auf gar keinen Fall soll er sich aufblasen, er sei dort schon lange im Amt und jemand müsse für ihn den Laufburschen spielen.« Durch diese Einlassung sind nicht nur die Beziehungen zum Nachbarstaat belastet worden, auch Rußlands außenpolitisches Profil hat erneut Schaden genommen. Nach der unglücklichen Figur, die Rußland während der Wahlen in der Ukraine gemacht hat, sorgte die Wortmeldung Ajazkows auch in

Moskau für Unmut. Zugleich läßt der Vorfall erkennen, daß die Sicht der russischen Eliten auf das System Lukaschenko keineswegs einheitlich ist. Die Zahl kritischer Wortmeldungen nimmt vor dem Wahljahr jedenfalls zu.

Unzureichende EU-Nachbarschaftspolitik

Die EU-Außenkommissarin Ferrero-Waldner erklärte im August 2005, die EU würde alle ihr zu Verfügung stehenden Mittel einsetzen, um Demokratie und Pluralismus in Belarus zu fördern. Der polnisch-baltisch-ukrainischen Position steht sie zugleich distanziert gegenüber. Brüssel verkennt die Brisanz und die dreifache Krisengefahr, die von dem Konflikt ausgeht. *Erstens* nehmen die Spannungen zwischen den östlichen EU-Staaten und Belarus im September täglich zu. Ein kleiner Grenzkonflikt mit Polen könnte jederzeit zur Eskalation führen. *Zweitens* vertieft der Konflikt mit Belarus die Gräben im ohnehin schon belasteten polnisch-russischen Verhältnis. *Drittens* könnten sich in Warschau, Vilnius und Riga Tendenzen der Distanzierung gegenüber Brüssel verstärken, die eine geschlossene EU-Nachbarschaftspolitik gegenüber Belarus und Rußland verhindern würde. Letztlich hängt die Wirtschaftssicherheit der EU und Deutschlands zu einem großen Teil von russischen Energielieferungen über das Territorium von Belarus ab. Daran wird auch die geplante Gas-Pipeline in der Ostsee nichts Wesentliches ändern.

Handlungsempfehlungen

Abstimmung zwischen der EU und Rußland in der Nachbarschaftspolitik gegenüber Belarus. Die EU sollte das Thema Belarus auf die EU-Rußland-Agenda setzen. Der G-8-Vorsitz bringt für Rußland nicht zuletzt die Verpflichtung mit sich, seine »Stärke« und »Souveränität« als Verantwortung zu begreifen.

Deutschland muß seine besondere Verantwortung als EU-Nachbarstaat Polens und Partner Rußlands in einer solchen Abstim-

mungspolitik geltend machen. Vor allem die bilateralen Rußland-Gipfel müssen stärker als bisher zur Thematisierung des Konflikts genutzt werden.

Im Konflikt wird zum zweiten Mal nach der orangenen Revolution der dramatische *Abstimmungsbedarf in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik* offenkundig. Die Nachbarschaftspolitik der EU in Osteuropa bedarf einer Neujustierung. Hierbei gilt es die Erfahrungen Polens und Litauens zu nutzen und sich auf ein gemeinsames Vorgehen zu verständigen.

Die Vermittlung im Dialog zwischen Warschau und Minsk, die der ukrainische Präsident Juschtschenko in Danzig angeboten hat, sollte von der EU ernsthaft geprüft werden. Aus Sicht der Ukraine handelt es sich um eine Geste der Dankbarkeit gegenüber Polen und der EU, die während der orangenen Revolution als Vermittler fungiert haben.

Das Repertoire diplomatischen Protests sollte zunächst weiter ausgeschöpft werden – etwa das Einbestellen der belarussischen Botschafter in den EU-Staaten bei Fortdauer und weiterer Zuspitzung des Konflikts. Sanktionen im Wirtschaftsbereich würden für Belarus empfindliche Folgen haben. Absichten dieser Art hegt die EU-Kommission gegenwärtig wegen unzureichender Beachtung der Arbeitnehmerrechte in Belarus mit der zeitweiligen Aussetzung des *Generalized System of Preferences* der EU und damit der Anspruchnahme allgemeiner Zollvergünstigungen. Sanktionen sind jedoch nicht ratsam, wenn sie das schwach entwickelte kleine und mittlere Unternehmertum in Belarus behindern.

Die weitere Einbeziehung von Belarus in europäische Kommunikationsprozesse. Bemühungen um den Aufbau einer Zivilgesellschaft, die Entwicklung einer freien Medienlandschaft sind fortzusetzen. Auch künftig muß der kritische Dialog mit den gesprächsbereiten Eliten in Belarus gesucht und geführt werden. Die nächste Gelegenheit dazu bietet das Minsk Forum VIII »Deutschland und Belarus in europäischer Nachbarschaft«.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2005
Alle Rechte vorbehalten

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