

## **Deutschland, die Europäische Union und die Zivilgesellschaft in Belarus (Neufassung Januar 2007)**

### **I. Belarus: Herrschaft auf der Grundlage von Wahlfälschung und privilegierten Wirtschaftsbeziehungen mit der Russischen Föderation**

#### 1. Wahlfälschungen

Im November 1996 hat Lukaschenko im Wege eines Verfassungscoups die demokratischen Strukturen und die unabhängige Gerichtsbarkeit als Grundlage des Schutzes des Individuums gegenüber staatlicher Willkür aufgehoben. **Auch die am 14. Januar 2007 durchgeführten jüngsten Gemeinde- und Kreiswahlen wurden massiv manipuliert und die Entfaltung der politischen und der gesellschaftlichen Opposition nachhaltig behindert. Lukaschenko hat in Verbindung mit den Präsidentschaftswahlen vom 19. 3. 2006 selbst Wahlfälschungen zugegeben.**

Die Bevölkerung wird eingeschüchtert und ist in weiten Teilen wirtschaftlich von der Staatsführung abhängig. Die privaten Unternehmen sind von staatlichen Aufträgen abhängig; unabhängige Medien können nur dank ausländischer Unterstützung eine marginale Existenz fristen.

Unabhängige Meinungsumfragen lassen erkennen, dass **die Bevölkerung eine ausgewogene Politik der Zusammenarbeit mit der Europäischen Union und mit Russland anstrebt**, ohne die staatliche Unabhängigkeit in Frage stellen zu wollen.

#### 2. Privilegierte Wirtschaftsbeziehungen mit Moskau und die politischen Folgen

Der im Vergleich zu Lage in der Ukraine und in Russland bestehende relativ höhere wirtschaftliche Wohlstand der Masse der Bevölkerung beruht auf den finanziellen und damit wirtschaftlichen Vorteilen, die Belarus **bislang in großem Umfang und weiterhin in beachtlichem Umfang** aus privilegierten Beziehungen zur Russischen Föderation in Verbindung mit den Regelungen genießt, die zur Union zwischen den beiden Staaten führen sollen.

Es ist davon auszugehen, dass Moskau wirtschaftliche Privilegien und Vorteile mit dem Ziel der wirtschaftlichen und letztlich politischen Integration einräumt, diese aber zurücknimmt, falls sich Belarus diesem russischen Druck zu entziehen versucht. Lukaschenko kann sich gegenüber der eigenen Bevölkerung nur im Wege der steten Vermehrung, zumindest der Erhaltung des gegenwärtigen Wohlstands durchsetzen. Nur ein kleiner Teil der Bevölkerung wird unter Verzicht auf den erreichten Lebensstandard auf die Barrikaden gehen, um die Unabhängigkeit gegenüber politischem und wirtschaftlichem Druck der Russischen Regierung zu verteidigen.

**Es ist mehr als fraglich**, dass Lukaschenko im Interesse der Unabhängigkeit von Belarus gegenüber russischem Druck und unter Verzicht auf bisher eingeräumte wirtschaftliche

Privilegien einen Westkurs mit demokratischer Öffnung und der Einleitung marktwirtschaftlicher Reformen mit dem Ziel einleiten wird, auf diesem Wege seine Machtstellung zu stabilisieren. Bei freien, also nicht manipulierten Wahlen würde Lukaschenko mit einem solchen Programm wahrscheinlich die Wahlen verlieren.

Bei freien Wahlen unter diesen eher unwahrscheinlichen Prämissen würde sich eine gegen Lukaschenko und gegen seine neue, wenn auch nicht glaubwürdige Westpolitik gerichtete starke pro-russische Linie etablieren, die mit einem gemäßigt demokratischen Kurs auf die Fortsetzung der wirtschaftlich vorteilhaften Rahmenbedingungen mit Moskau und damit auf die Gewissheit eines gesicherten relativen Wohlstand bauen würde. **Mit anderen Worten: Mit demokratischen Prinzipien für eine enge politische und wirtschaftliche Anlehnung, an, ja sogar Integration mit Moskau und gleichzeitige Sicherung des relativen wirtschaftlichen Wohlstands, der bei privilegierten Rahmenbedingungen (zollfreier Zugang zum russischen Markt; privilegierte Öl- und Gaspreise) weiterhin möglich wäre.**

Vordergründige wirtschaftliche Vorteile für einen erheblichen Teil der Bevölkerung gaben dem Regime bislang die Oberhand im Vergleich zu den Nachteilen des Bürgers gegenüber den vielfältigen Formen der Unterdrückung und der staatlichen Willkür – vor allem in den Gerichten, in den Strafvollzugsanstalten und in den Untersuchungsanstalten. Lukaschenko könnte diese Linie **unter Preisgabe der wirtschaftlichen Unabhängigkeit – einschließlich der Währung** mit Gesicht wählenden formalen Regelungen fortführen. Die neuen Rahmenbedingungen für die wirtschaftlichen Beziehungen mit Moskau enthalten immer noch erhebliche Preis- und Marktvorteile für Belarus, die den gegenwärtigen Lebensstandard der Bevölkerung gewährleisten dürften – zumindest auf absehbare Zeit.

3. Unabhängige OSZE Wahlbeobachtung unter Druck – Westliche Sanktionen gegen das Regime wirkungslos

Die OSZE Wahlbeobachter haben auch im Jahre 2006, wie schon im Jahre 2001 schwere Beeinträchtigungen des Wahlgangs und Verletzungen des Wahlgesetzes sowie der OSZE Standards bei den Präsidentschaftswahlen festgestellt. Moskau und Minsk kritisieren diese Berichte lautstark und fordern die Beseitigung oder Änderung der OSZE Praxis, internationale Wahlbeobachtung zu organisieren. Möchten die EU Staaten auch mit Blick auf andere „Problemstaaten“ in der OSZE die wichtigen Vereinbarungen über internationale Wahlbeobachtung aufrechterhalten, müssen sie jetzt zeigen, dass es Grenzen europäischer Zugeständnisse gibt.

Ungeachtet der politischen Sanktionen, die von der Europäischen Union und anderen europäischen Institutionen und Regierungen gegen das Lukaschenko Regime nach 1996 verhängt wurden, nachdem der frei gewählte Lukaschenko im Jahre 1996 einen Verfassungscoup mit dem Ziel der politischen Eliminierung der Opposition und der Stärkung des aus der früheren Sowjetunion übernommenen personelle Nomenklatur erzwungen hatte, haben **die Europäische Union ebenso wie die Mitgliedstaaten es bislang unterlassen, die politische Opposition und die in den Massenorganisationen verankerte gesellschaftliche Opposition systematisch zu fördern.** Es mangelt an einer pro-aktiven Strategie, die sich auch als solche nach Außen darstellt.

**Während Moskau mit Gewährung oder Entzug wirtschaftlich relevanter Vergünstigungen in Belarus Politik machen kann, und Politik macht, hat die Europäische Union neben Sanktionen bzw. Demokratieforderungen gegenüber dem**

**Regime keine operativ nutzbare pro-aktive Politik für die unter Druck befindliche Zivilgesellschaft zur Hand, die sich dem demokratischen und rechtsstaatlichen Transformationsprozess verschrieben hat.**

## **II. Die Europäische Union ohne Politische Strategie für Belarus – Quo vadis GASP?**

### 1. Europas unpolitisches Engagement mit der Regierung und der Zivilgesellschaft in Belarus

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten fordern seit mehr als einem Jahrzehnt von der Lukaschenko-Regierung die Beachtung der OSZE Maßstäbe für den demokratischen Transformationsprozess, der mit der Charta von Paris im November 1991 vereinbart wurde und in vielen Teilen Mittel- und Osteuropas nachhaltige demokratische Entwicklungen ausgelöst hat. In Belarus wurden die ersten Ansätze zur Entwicklung demokratischer Staats- und Gesellschaftsstrukturen seit 1996 von Lukaschenko systematisch beseitigt.

Im November 1999 unterzeichneten der russische Präsident Jelzin und der belarussische Präsident im Absatz 22 der OSZE Gipfelerklärung in Istanbul die Verpflichtung, in Zusammenarbeit mit der OSZE Mission demokratische Reformen durchzuführen (Rechte des Parlaments, Pressefreiheit, Unabhängigkeit der Gerichte und Unterbindung strafrechtlicher und politischen Unterdrückung der Opposition). Im Zusammenhang mit den Präsidentschaftswahlen 2001 wurden die meisten der ersten Zugeständnisse Lukaschenkos in Richtung Demokratie wieder aufgehoben. Oppositionspolitiker wurden entführt und bleiben verschollen. Auch wenn die OSZE vielen als schwach und marginalisiert erscheinen mag: Die Aufrechterhaltung von OSZE-Vereinbarungen kann sich auch in Zukunft als wichtig erweisen. Das OSZE-Instrumentarium stellt einen Fortschritt im politisch bindenden internationalen Beziehungsgeflecht dar, der nicht aufgegeben werden sollte

Im Frühjahr 2001 strich die Europäische Union Belarus von der Prioritätenliste ihres internationalen Förderprogramms „Menschenrechte und Demokratie“, setzte jedoch ein begrenztes **TACIS Programm fort, dessen Umsetzung jedoch von der Zustimmung der belarussischen Regierung abhängig ist und daher für die Unterstützung demokratischer Oppositionsgruppen ohne Belang blieb.** Die OSZE Mission in Minsk verlor im Jahre 2002 die ihr 1997 eingeräumten Möglichkeiten zur direkten Förderung demokratischer Kräfte.

### 2. Deutschlands Haltung

Deutschland fördert in erheblichem Umfang dank privater Initiativen aber auch mit Mitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit Tschernobyl bezogene Projekte und Programme auf den Gebieten der Gesundheit und Ausbildung, hält sich aber bei der Diskussion über eine Politische Strategie zurück, die darauf gerichtet ist, der Zivilgesellschaft strukturelle Hilfe im Ringen mit dem Regime um die Durchsetzung und Anwendung demokratischer Grundsätze, vor allem faire und freie Wahlen zu geben. **Vor allem Polen und Litauen fordern von der Europäischen Union eine solche Politische Strategie.** Sie arbeiten mit den USA und deren Belarus-Programm (jährlicher Mittelansatz in Höhe von 25 Mill. US\$) auf diesem Felde zusammen, **weil sie innerhalb der Europäischen Union nur auf ein geringes Verständnis stoßen** und schon gar keine Bereitschaft zur Förderung einer solchen pro-aktive Politik.

## **III. Die Europäische Union braucht eine pro-aktive Politik für Belarus –**

## **für die Zivilgesellschaft**

### 1. Verbale Unterstützung und operative Defizite

Die Europäischen Institutionen haben immer wieder in Entschließungen und öffentlichen Erklärungen die politische Opposition unterstützt und die Unterdrückungsmaßnahmen des Regimes gegeißelt, insbesondere auch einen Bericht über die Verschwundenen erstellen lassen (Pourgourides-Bericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarats) veröffentlicht, aber sie haben sich - aus einer Reihe von Gründen - sehr zurückgehalten, sobald es sich um die Entwicklung einer kohärenten politischen Strategie zur unmittelbaren Unterstützung von Demokratie und Freiheit in Belarus handelt.

Die Zurückhaltung lässt sich vielfältig erklären, u.a. mit

- der Rücksichtnahme auf Russland, das in Sachen Demokratie und politische Freiheiten selbst kritikwürdig ist – ebenso wie andere Nachfolgestaaten der Sowjetunion
- der fehlenden Erfahrung auf der europäischen Ebene, das vielfältige Instrumentarium unmittelbarer Förderung von Oppositionskräften in Belarus oder jedem anderen Land hinter dem Rücken der Regierung anzuwenden, sowie aus
- Furcht vor Europa-Aspirationen von Belarus (EU-Mitgliedschaft).

Überwiegend sehen die Europäischen Sachverständigen, aber auch die Regierungs-Strukturen das Belarusproblem als eine Frage an, die allenfalls für die unmittelbaren Nachbarn (Polen, Litauen, Ukraine, Russland) von Bedeutung ist, aber nicht für die EU als Ganzes. Allenfalls könnte man mit Moskau über den Demokratisierungsprozess in Belarus sprechen.

### 2. Pro-aktive Demokratieförderung in Belarus – kein Thema für Europa

Die Nachteile des geringen Direktengagements gegenüber und mit den Oppositionsstrukturen liegen auf der Hand:

- Die Opposition fühlt sich von Europa und den Mitgliedstaaten im Ringen mit dem autoritären Regime allein gelassen – außer im Verbalen. Europa verliert an Glaubwürdigkeit in Fragen der Auseinandersetzung mit undemokratischen autoritären Regimen in Europa.
- Das Feld der direkten pro-aktiven Förderung wird den USA überlassen, eine Unterstützung allerdings, die wegen der Irak-Situation und der Problematik der US Gefängnisse in Guantanamo und Abu Ghraib außerordentlich „verwundbar“ ist. Lukaschenko kann mit dem Hinweis in seiner Bevölkerung „punkten“, wenn er einen US-Angriff auf Belarus nicht für undenkbar ansieht, sondern für wahrscheinlich hinstellt.

Entwicklung eines pro-aktiven Belarus-Programms der Europäischen Union

**Es ist notwendig, dass der Europäische Rat eine Strategie verabschiedet**, die darauf gerichtet ist, sowohl mit konkreten Vorschlägen von der Lukaschenko-Regierung Demokratie einzufordern, sowie mit Moskau zu sprechen, als auch – und zwar gleichzeitig und unabhängig von den Kontakten mit der Regierung - eine Reihe von Programmen zu verabschieden, die darauf gerichtet sind, der unterdrückten Opposition im Lande mit konkreten Maßnahmen dabei zu helfen, den Menschen im Lande glaubwürdig eine politische

und wirtschaftliche **Alternative zum Unterdrückungsstaat mit Wohlstandszulage** vorzustellen:

- eine demokratische Ordnung,
- eine sozial verankerte Marktwirtschaft und
- die Geltung des Rechts – auch in den Gerichten.

Um dies tun zu können, **muss die Europäische Union neue Instrumentarien entwickeln** und zum Tragen bringen, mit denen die Demokratie-Strategie umgesetzt werden kann, u.a.:

(1) Ernennung eines **EU-Beauftragten für die Zivilgesellschaft in Belarus** und Bildung eines Beratergremiums exponierter europäischer Politiker und Sachverständiger

2) Bildung eines **Demokratiefonds für die Zivilgesellschaft in Belarus** mit besonderen Abwicklungsregeln, die der besonderen Situation gerecht werden

(3) **Bereitstellung von elektronischen Plattformen im Ausland** (Sender, TV), von denen aus Belarussen für Belarus eine umfassende Informations- und Diskussionspolitik ins Land tragen können – und zwar in alle Teile des Landes

(4) **Beratungs- und Diskussionsplattformen im Westen mit angesehenen Teilnehmern** aus Europa und den Mitgliedstaaten für die Aussprache und Konsultation mit der politischen und gesellschaftlichen Opposition „auf gleicher Augenhöhe“

(5) **Entwicklung von Programmen**, z.B. für einheimische Wahlbeobachtung, Basis-Organisations-Initiativen; Unterstützung bei der Bildung eines informellen ständigen Ausschusses der Opposition im Ausland zur Vorbereitung von politischen Koalitionen für den Wahlkampf, für die Bildung von Regierungen und Regierungsprogrammen

(6) **Aus- und Fortbildungsplätze in Europa** für Studenten, akademische Lehrer, Wissenschaftler, Wirtschaftler, Politiker, Journalisten, Verbände und Organisationen (Frauen-Verbände, Studenten, Gewerkschaften) Informatiker/Politische Wissenschaftler)

(7) Auf **deutscher Ebene** ist es notwendig, ein **Koalitionsgespräch über Belarus** herbeiführen, das sich mit einigen grundsätzlichen Fragen befassen sollte:

- Parallelstrategie gegenüber Regierung und Zivilgesellschaft in Belarus;
- Demokratieförderung als Mittel deutscher Außenpolitik in Osteuropa;
- Rolle der Politischen Stiftungen (Bildung eines Runden Tisches der Politischen Stiftungen und Umsetzung einer gemeinsamen Strategie,
- Deutsche Initiativen in den Europäischen Institutionen; Zusammenarbeit/Abstimmung mit den USA; Demokratieförderung, keine direkte Forderung nach „Regime Change“).

(8) Die wünschbare Einbindung Frankreichs kann über gemeinsame Regierungsgespräche oder – zusammen mit Polen – über das Weimarer Dreieck realisiert werden. Es bedarf der Konsultationen mit Litauen und Lettland in diesem Zusammenhang.

#### IV. Verfahren

**Der vorgelegte Maßnahmenkatalog hat vorläufigen Charakter**, enthält aber auch einige Empfehlungen, deren Umsetzung unmittelbar im Interesse des Ansehens Deutschlands in Ost-

und Mitteleuropa liegt. Einige Maßnahmen lassen sich schnell, andere langfristig umsetzen. Auf jeden Fall versprechen sie mehr Wirkung als die bisherigen EU-Beschlüsse.

Es versteht sich von selbst, dass Sanktionen in Form von Visa-Beschränkungen und der Einschränkung der Zusammenarbeit zwar als Schritte in der richtigen Richtung eingeordnet werden können, aber sie stellen nur eine Seite der Medaille im Reaktionsspektrum des Westens dar. Die Politische Strategie kann sich nicht auf Visa-Sanktionen beschränken. Nur pro-aktive Maßnahmen können zu einer Änderung der Politischen Entwicklung und für die Perspektiven für die politische sowie gesellschaftliche Opposition in Belarus führen.

Berlin, d.20. Januar 2007