

# Strategiepapier 2014 – Zur Lage in Belarus und Empfehlungen für aktive Maßnahmen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten

Redaktion

## I. Konfrontation in Osteuropa

Die Russische Föderation hat den von den Demonstrationen auf dem Maidan im Februar 2014 erzwungenen Rücktritt des ukrainischen Präsidenten Janukowitsch nicht anerkannt, der – russischem Druck folgend – die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der Europäischen Union am Vorabend des Gipfels der Östlichen Partnerschaft in Vilnius (21. November 2013) ausgesetzt und ohne Datum verschoben hatte.

In Reaktion auf die politischen Umwälzungen in der Ukraine, die am 25. Mai 2014 bei vorgezogenen Wahlen zur Wahl von Petro Poroschenko zum neuen Präsidenten des Landes

führten, hat Moskau mit einem völkerrechtswidrigen Akt und unter militärischer Gewaltanwendung die Krim annektiert und im Donbass, also in der Ost-Ukraine, eine Separatistenbewegung ins Leben gerufen, die mit russischer militärischer Unterstützung Separatistenzentren gegen erbitterten Widerstand ukrainischer Streitkräfte aufrecht erhalten, um mit diesen Faustpfändern die politische Mitsprache Moskaus bei der zukünftigen Entwicklung des Landes zu erzwingen. Präsident Putin strebt unter der Bezeichnung „Nowarussia“ eine unabhängige Ostukraine an. Die Nachfolgestaaten der Sowjetunion und einige mittelosteuropäischen Staaten betrachten die Russische Föderation unter Putin als eine Bedrohung für ihre Unabhängigkeit. Die Ukraine-Politik des Kreml belastet wegen des gewaltsamen Vorgehens gegen die Ukraine und der Annexion der Krim in dramatischer und riskanter Weise die Beziehungen zu der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten sowie zu den USA und damit zum Nordatlantischen Bündnis in kaum zu überschätzenden Maße und Umfang. Die Vollversammlung der Vereinen Nationen verurteilte mit großer Mehrheit die völkerrechtswidrige Annexion der Krim durch Russland.



Die neue Ost-West-Krise berührt die Stellung und Zukunft des – noch – selbständigen Belarus in den Grundfesten: Entgegen den Erwartungen von Lukaschenko wirkt die aus Moskau kommende pro-russische Propaganda auch unter der belarussischen Bevölkerung. Lukaschenko versucht, mit dem auch honorierten Angebot von Minsk als Verhandlungsort für die „Kontaktgruppe Ukraine, Russland, OSZE“, und für das jüngste Treffen der Zollunion, der EU und der Ukraine seine Selbständigkeit und die besonderen Beziehungen zu Russland und zur Ukraine aufrecht zu erhalten. Belarus anerkennt die neue politische Führung der Ukraine, ohne zu Moskau direkt auf Konfrontationskurs zu gehen. Die wirtschaftliche Abhängigkeit von indirekten russischen Subventionen begrenzt seinen diplomatischen Spielraum gegenüber Moskau und die rigide Unterdrückung der politischen Opposition und der selbständigen zivilgesellschaftlichen Organisationen in Belarus den Spielraum zum Westen, der auf der Freisetzung aller politischen Gefangenen und auf freie, international sowie von unabhängigen Wahlbeobachtern aus dem Lande beobachtete Wahlen besteht. Es mangelt nicht an politischen und administrativen Fühlern, z.B. mit den lange Zeit hindurch von Minsk blockierten Verhandlungen über Visaerleichterungen. Die brutale Unterwerfung der Demonstrationen und die Strafverfahren gegen Präsidentschaftskandidaten nach den manipulierten Präsidentschaftswahlen am 19. Dezember 2010 wirken nach wie vor traumatisch auf das Klima in den Beziehungen mit dem Westen.

Neue Proteste der Opposition oder gar der Bevölkerung gegen das Lukaschenko-Regime könnten Moskau den Vorwand für eine direkte gewaltsame Intervention bieten.

Die wirtschaftlichen Perspektiven des Landes bleiben problematisch:

**Das belarussische staatliche gelenkte Wirtschaftsmodell verweigert sich anhaltend** notwendiger Modernisierung. Das Land verfügt über ein hohes Außenhandelsdefizit von 10%. Die Währungsreserven sind deshalb im vergangenen Jahr bedenklich um 2 Mrd. USD auf ca. 6 Mrd. USD geschrumpft, was weniger als 1,5 Monate Import- Äquivalent entspricht. Die Wirtschaft ist stark exportorientiert und deshalb hoch abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung der Absatzmärkte vor allem im seit längerem stagnierenden Russland. Inzwischen sind die Löhne nach der Währungskrise 2011 wieder auf Vorkrisenniveau gestiegen. Die Reallohnsteigerungen von 15 bis 20% pro Jahr sind jedoch von der Produktivitätsentwicklung abgekoppelt. Gleichzeitig gibt es eine hohe Inflation von 18%, die zu hohen, investitionshemmenden Zinssätzen zwingt. Jede unkontrollierte Zinslockerung oder übermäßige Lohnsteigerung etwa vor Wahlen kann wie 2011 unmittelbar in eine Inflations-Abwertungs-Spirale führen.

Lukaschenko hat sich die den Beitritt zur ab 2015 geplanten Eurasischen Wirtschaftsunion mit Zugeständnissen bei den Öl-Exportsteuern im Wert von ca. 1,5 Mrd. USD und mit einem 2 Mrd.-USD-Kredit vergüten lassen. Allerdings kann eine russische Ölsteuer-Reform die Steuereinnahmen für Belarus wieder in Frage stellen.

Insgesamt unterstützt Russland das Regime in Belarus durch verbilligte Energielieferungen und Kredite pro Jahr mit ca. 7,7 Mrd. USD, was ca. 10% des Bruttosozialprodukts von Belarus entspricht. Lukaschenko besitzt großes taktisches Geschick, trotz der großen Abhängigkeit von Russland immer wieder aus einer Position der Stärke Russland immense Unterstützungsleistungen abzupressen. Strategisch führt er das Land jedoch in eine ökonomische Sackgasse, weil er seit Jahren die notwendige Modernisierung verschleppt. Sollte Russland seine Unterstützung einstellen, würde deshalb das nicht konkurrenzfähige Wirtschaftsmodell von Belarus binnen Wochen oder wenigen Monaten in sich zusammenfallen.

## **II. Empfehlungen für die Politik gegenüber Belarus und seiner Zivilgesellschaft**

Unter dem Vorbehalt einer dramatischen Verschlechterung der Sicherheitslage in Osteuropa als Folge der gegenwärtig noch regional begrenzt geführten militärischen Operationen in der Ukraine lassen sich für die Beziehungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten, sowie der Zivilgesellschaftlichen Organisationen in der EU folgende Linien möglichen Handels aufzeigen:

### **1. Die Europäische Union und der belarussische Staat unter heutigen Rahmenbedingungen**

Belarus treibt im Zusammenhang mit der Russland-Ukraine-Krise und der ausgreifenden Dominanz-Strategie Moskaus eine Politik der Selbstbehauptung und stellt damit einen wichtigen Faktor im sicherheits- und außenpolitischen Beziehungsgeflecht Europas dar. Weder die Europäische Union noch die Mitgliedstaaten wollen diesen Aspekt außer Acht lassen. Eine Vielzahl von Kontakten auch auf der staatlichen Ebene erscheint unausweichlich. Im Zusammenhang mit der seit der Charta von Paris vom November 1990 für den ganzen europäischen Raum bestehenden Verpflichtung, die staatliche Ordnung auf die uneingeschränkten Rechte des Menschen zu gründen und den Bürger nicht zum Objekt willkürlicher Staatspolitik zu degradieren, bleiben Sanktionen gegen staatliche Willkür gegenüber Bürgern und manipulierte Wahlen daher ein unverzichtbares Gebot für die Politik gegenüber dem belarussischen Unrechtsstaat, damit auch die Forderung nach Freilassung der politischen Gefangenen, die auf Grund strafrechtlicher Manipulation hinter Schloss und Riegel leben müssen. Vereinbarungen über Visaerleichterungen sind ebenso wünschenswert wie die Erweiterung privatwirtschaftlicher Entscheidungsfreiheit und die Herstellung der Rechtssicherheit für Bürger und Unternehmen.

Die EU ebenso wie die Bundesregierung müssen allerdings bei Entscheidungen über Sanktionen gegen Belarus den regionalen Kontext im Blick behalten, insbesondere im Umgang mit den an der Östlichen Partnerschaft beteiligten Staaten des GUS-Raumes. Die derzeitigen Sanktionen gegenüber Belarus sind richtig und müssen aufrechterhalten werden, solange das Land politische Gefangene festhält. Gegenüber der radikal verschlechterten Menschenrechtssituation in Aserbaidschan – ebenfalls einem Staat der östlichen Partnerschaft –,

das derzeit in einer präzedenzlosen Repressionswelle die politische und zivilgesellschaftliche Opposition zerstört und bereits annähernd 100 politische Gefangene verurteilt hat, muss die internationale Gemeinschaft ebenfalls Position beziehen. Ernst zu nehmende Berichte sprechen von politischer Bestechung, Baku-kritische Entschließungen der Parlamentarischen Versammlung des Europarats zu verhindern. Ohne eine kritische politische Distanz der Europäischen Institutionen zu Baku werden die Sanktionen gegen Belarus als willkürlich und unglaubwürdig erscheinen müssen. Die Europäische Union darf nicht in den Ruf kommen, Doppelstandards gegenüber den Staaten in der europäischen Nachbarschaft anzuwenden. Wenn die internationalen Sanktionen gegenüber Belarus glaubwürdig bleiben sollen, müssen auch gegenüber einem Staat wie Aserbaidschan internationale Reaktionen auf massive Menschenrechtsverletzungen erfolgen.

Die Wiederaufnahme von finanziellen Stützungsmaßnahmen der internationalen Finanzinstitutionen – IMF, Weltbank, Europäische Entwicklungsbank – für Belarus sollte an die Durchführung von Stabilisierungsmaßnahmen der belarussischen Haushalts- und Finanzpolitik sowie Liberalisierungs-Maßnahmen im wirtschaftlich-industriellen Sektor gebunden bleiben.

Im Jahre 2015 stehen in Belarus Präsidentschaftswahlen an. Derzeit sieht ein großer Teil der belarussischen Bevölkerung in Lukaschenko einen „Garanten“ der Unabhängigkeit gegenüber möglichen politisch-militärischen Interventionen Moskaus in Belarus – unabhängig davon, dass die wirtschaftlichen Ausblicke für das Land nicht besonders günstig erscheinen. Vorteile mögen sich für Belarus als Folge der Sanktionen anbieten, die in den Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zwischen Russland und dem Westen verhängt wurden. Die Opposition in Belarus ist bemüht, ein Konsultationsverfahren zur Festlegung auf einen Präsidentschaftskandidaten zu vereinbaren. Sollte das gelingen, bliebe immer noch die entschlossene Unterstützung des Kandidaten aus allen Teilender Opposition eine offene Frage. Seit einiger Zeit gehört es zur Praxis der autoritär geführten Staaten Osteuropas, also des postsowjetischen Raums, Oppositions-Kandidaten schon in der Phase der Registrierung zu eliminieren, so dass die in Frage stehende Wahl nur noch ein plakatives Verfahren zur Verfestigung der Herrschaftsklasse darstellt und auch der Anschein eines offenen Wahlgangs nicht mehr aufrecht erhalten wird.

## 2. Die Zivilgesellschaft

Im Zentrum unseres Interesses muss angesichts der geringen Spielräume bei der Zusammenarbeit mit dem im Amt befindlichen autoritären System die Förderung der Zivilgesellschaft stehen, die sich mehr und mehr wirtschaftliche Freiräume sichert, weil der Staat nicht mehr in der Lage ist, tatsächliche Leistungen in dem von ihm selbst gesetzten Rahmen – seien es Gehälter und Pensionen zur Lebenssicherung, sei es die Gesundheitsfürsorge, sei es die qualifizierte Ausbildung junger Leute mit eigenen staatlichen Mitteln – zu gewährleisten. Eine solche Förderung der Zivilgesellschaft sollte auch dann Priorität besitzen, wenn die Spielregeln, die das autoritäre System dafür bestimmt, darauf gerichtet sind, diese Förderung unmöglich zu machen. Es ist ein Fehler, wenn europäische Akteure von einer Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen nur deshalb absehen, weil diese Initiativen keine Aussicht auf Registrierung nach den willkürlichen Regeln der Lukaschenko-Regierung besitzen. Damit wird dem Regime durch die Hintertür eine Legitimität eingeräumt, die ihm nicht zusteht.

Der Bürger lernt, seine Lebenssicherung in eigene Hände zu nehmen – eine der wichtigsten Voraussetzungen für das Verständnis freier, nicht bevormundeter Gesellschaften und Menschen. Wird die politische Partizipation in freier Entscheidung verweigert, wie es in Belarus der Fall ist, bedarf es der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation, um im Rahmen des Möglichen Lebenssicherung zu erreichen. Dazu gehört neben beruflicher Qualifikation und unternehmerische Initiative, die in vielen Fällen, vor allem auf dem IT-Sektor gegeben ist, auch die kritische Auseinandersetzung mit den bisherigen Transformationsprozessen.

- **Transformationsstudien**

An der im Exil in Vilnius befindlichen EHU (Europäische Humanistische Universität) ist in Kooperation mit „Menschenrechte in Belarus e.V.“ und finanzieller Unterstützung durch den German Marshall Fund of the United States das Konzept für ein „**Zentrum für Transformationsstudien**“ entwickelt worden, das die notwendigen Reformen im Bereich der staatlichen Institutionen mit denen in der Wirtschafts- und Sozialordnung verknüpft und die Entwicklung von leistungsfähigen, d.h. konkurrenzfähigen kleinen und mittleren Betrieben unter Nutzung des

Modells der dualen Ausbildung für akademische und praktische Berufe aktiviert und integriert. Die Transformationsstudien sollen grenzüberschreitend Erfahrungen für die Entwicklung sich selbst tragender Volkswirtschaften und Sozialstrukturen erbringen, auf deren Grundlage pluralistische politische Ordnungen und unabhängige Gerichte entstehen können – als Reaktion auf einen so empfunden Bedarf und nicht als eine Gefälligkeit gegenüber ausländischen Kritikern oder finanziellen Sponsoren.

- **Ausbildung im Ausland**

Von nicht geringerer Bedeutung ist, wie schon in vorangegangenen Strategie-Papier der Vereinigung für das Jahr 2013 unterstrichen wurde, die Erweiterung des Ausbildungsangebots in EU-Mitgliedstaaten für junge Menschen aus Belarus in allen Berufssparten. Ihre Auslandserfahrung versetzt sie in die Lage, in Belarus selbst Lebenssicherung und schrittweise politische Freiheiten zu erreichen.

Unter den Partnern der belarussischen Zivilgesellschaft kommt den Politischen Stiftungen in Deutschland und aus anderen Ländern eine führende Rolle zu. Von großer Bedeutung ist unbürokratische Hilfe für **Bürger-Zirkel**, wie sie erfolgreich vom „German Marshall Fund of the US“ betrieben wird. Von nicht geringerer Bedeutung ist die Nachhaltigkeit der Förderung **in kritischen Sektoren der Gesellschaft wie Sozialarbeit und Berufsförderung mit Jugendlichen und mit Behinderten aller Alters-Stufen sowie Altenbetreuung** – in Bereichen, in denen in autoritär geführten Staats- und Gesellschaftsordnungen aus ideologischen Gründen staatliche Vorsorge besonders defizitär ist.

Die Stiftungen sollten auch Förderer des Bewusstseins für **Klima- und Umweltaspekte moderner Industrie- und Konsumgesellschaften** sein und sollten diese Problematik gerade zu einem Thema für und mit der Zivilgesellschaft in Belarus machen.

**Zusammenfassend** lässt sich sagen: Es sollte das Anliegen unserer staatlichen und zivilgesellschaftlichen Strukturen sein, die **Selbstheilungsprozesse** in der durch die sozialistischen Lehrgebäude zerstörten Zivilgesellschaft in Belarus zu fördern und damit auch die Fähigkeit zur kritischen Auseinandersetzung mit dem autoritären Regime – eine Aufgabe mit Kurzzeit- und Langzeitwirkung.

Mit diesem Konzept der Selbstheilung sollte die Arbeit der „Zivilgesellschaftlichen Forums“ der Östlichen Partnerschaft bereichert und auf eine eigene Existenzgrundlage gestellt werden – unabhängig davon, ob in den anderen multilateral zusammengesetzten Foren der Östlichen Partnerschaft Fortschritte erzielt werden können oder nicht. Dieses Konzept lässt sich nur „durchsetzen“, wenn es in Fachkonferenzen und Politischen Foren thematisiert wird.

Berlin, November 2014

DER VORSTAND

Menschenrechte in Belarus e.V.

Hans-Georg Wieck    Stefanie Schiffer    Christoph Becker    Stephan Malerius