

### Demokratieförderung zwischen Annäherung und Sanktionen: der US-amerikanische und deutsche Umgang mit dem Lukashenko-Regime in Belarus

Babajew, Aser

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Babajew, A. (2011). *Demokratieförderung zwischen Annäherung und Sanktionen: der US-amerikanische und deutsche Umgang mit dem Lukashenko-Regime in Belarus*. (HSFK-Report, 3/2011). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-292660>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report Nr. 3/2011

# **Demokratieförderung zwischen Annäherung und Sanktionen**

Der US-amerikanische und deutsche Umgang mit  
dem Lukaschenko-Regime in Belarus

Aser Babajew

Dieser Report entstand im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Forschungsprojekts „Bestimmungsfaktoren des Umgangs demokratischer Staaten mit den Zielkonflikten der Demokratieförderung“.

Wir danken der DFG für ihre Unterstützung.

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Baseler Straße 27-31 · 60329 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: [babajew@hsfk.de](mailto:babajew@hsfk.de) · Internet: [www.hsfk.de](http://www.hsfk.de)

**ISBN: 978-3-942532-24-2**

Euro 6,-

## Zusammenfassung

Die USA und Deutschland taten sich nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes als wichtige Impulsgeber der Demokratieförderung ‚von außen‘ hervor, insbesondere im OSZE-Raum. Entsprechend der damals vorherrschenden Demokratisierungseuphorie erwarteten beide Staaten die politische Transformation der ehemaligen Ostblock-Länder in den 1990er Jahren nur in Richtung Demokratie und standen plötzlich vor einem Problem, als die postsowjetischen Eliten in den meisten Nachfolgestaaten der Sowjetunion seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf einen Reautokratisierungskurs zusteuerten.

Heute prägt die Rückwärtsentwicklung in autoritäre Herrschaftsstrukturen maßgeblich die postsowjetische Realität im östlichen OSZE-Raum. Während die postsozialistischen Staaten in Mittel- und Osteuropa einen weitgehend erfolgreichen Konsolidierungsprozess durchlaufen, sind die ehemaligen Sowjetrepubliken nach anfänglichen Demokratisierungsprozessen in den frühen 1990er Jahren mehrheitlich wieder in autoritäre bzw. diktatorische Verhältnisse abgeglitten. Die neuen Autoritarismen im postsowjetischen Raum stellen die westlichen Demokratieförderer, auch und gerade die USA und Deutschland, seit geraumer Zeit vor die schwierige Frage, wie man sich ihnen gegenüber verhalten soll. Die besonderen Schwierigkeiten des „richtigen“ Umgangs mit postsowjetischen Regimen zeigen sich deutlich mit Blick auf Belarus, die „letzte Diktatur Europas“ (eine von der ehemaligen US-Außenministerin Rice geprägte Etikettierung). Denn in Belarus gelang Alexander Lukaschenko nach seinem Amtsantritt als Staatspräsident 1994 nicht nur eine zügige Rückführung seines Landes zu einer autoritären Herrschaft; er konnte diese auch durch eine extensive Annäherung an Russland über die Zeit auf- und ausbauen.

Wahlen sind die wichtigsten innenpolitischen Ereignisse im autoritär regierten Belarus. Ihnen gilt das außenpolitische Hauptaugenmerk der westlichen Demokratieförderer. Sie standen immer wieder im Fokus westlicher Beobachter, um in diesen „Kulminationspunkten“ von Regierungshandlungen eine systempolitische Entwicklung in eine positive oder negative Richtung festzustellen. Die Durchführung von Wahlen wurde als „Lackmustest“ für Demokratisierung betrachtet. So bieten die belarussischen Wahlen in dieser Studie als empirische Beobachtungspunkte einen wichtigen Zugang zur Analyse des Umgangs beider Demokratieförderer mit dem Lukaschenko-Regime.

Vor diesem Hintergrund fragt der vorliegende Report nach dem Umgang der USA und Deutschlands mit der Wahlpraxis in Europas autoritärem „Ausnahmefall“ Belarus. Im Zentrum stehen dabei die jeweils zwei Parlaments- und Präsidentschaftswahlen seit 2004. Es zeigt sich, dass die USA beim Umgang mit dem Lukaschenko-Regime insgesamt als konfrontative Demokratieförderer aufgetreten sind, während der deutsche Umgang zwischen Sanktions- und Annäherungspolitik oszilliert und sich zuletzt in Richtung Konfrontation bewegt hat.

Die Analyse der Wahlreaktionen ergibt zum einen, dass sich der US-Umgang mit dem belarussischen Regime nach Mitte der 2000er Jahre zu einer klaren „dual track“-Strategie entwickelte. Einerseits verfolgte die US-Regierung eine stigmatisierende Rhetorik gegen

das Lukaschenko-Regime, Hand in Hand mit einer stärkeren Isolierung durch gezielte Sanktionen. Andererseits unterstützte sie verstärkt die belarussische Opposition zur politischen Gegenmachtbildung. In den letzten Jahren haben die USA ihre Politik zudem enger mit der EU abgestimmt. Außerdem zeigt sich in ihrer Konditionalitätspolitik eine Kontinuität, die sich über das Tauwetter im EU-Belarus-Verhältnis 2008/2009 hinaus weitgehend aufrecht hielt. Dabei hängt das verstärkte US-Engagement in den Wahlzeiten 2004 und 2006 wohl mit der deutlichen Ideologisierung ihrer Außenpolitik unter der Bush-Regierung zusammen und dessen Nachlassen über die Parlamentswahl 2008 hinaus mit dem Zurückschrauben der offensiven US-Demokratisierungspolitik (insbesondere durch die Obama-Regierung).

Zum anderen zeigt die Analyse, dass Deutschland mit der EU den Weg der weiteren Isolation des Lukaschenko-Regimes ging und auch die scharfe US-Rhetorik übernahm, nachdem Belarus 2004 unmittelbarer EU-Nachbar geworden war. Dies wiederum setzte sich mit dessen schärferer Sanktionierung nach der Präsidentschaftswahl 2006 fort. Jedoch weichte die Bundesregierung ihre Konditionalitätspolitik auf, um die nicht unumstrittene Annäherungspolitik der EU gegenüber Belarus über die Parlamentswahl 2008 hinaus voranzutreiben. Als Reaktion auf die von Fälschungen und Gewalt überschattete Präsidentschaftswahl 2010 schlug allerdings die deutsche Regierung zuletzt eine klare Doppelstrategie mit schärferen Sanktionen gegen das belarussische Regime und stärkerer Unterstützung der Zivilgesellschaft ein. Der verschärften Isolationspolitik ab dem Frühjahr 2011 ging die Enttäuschung der an die EU-Annäherungspolitik geknüpften deutschen Erwartungen – im Hinblick auf die Reformbereitschaft der belarussischen Regierung – voraus.

Im Vergleich kann festgestellt werden, dass Washington durchgehend seiner Konditionalitätspolitik treu geblieben ist und einen offenen Konfrontationskurs gegen die belarussische Regierung gesteuert hat, etwa durch die politischen und wirtschaftlichen Sanktionen sowie durch die direkte Unterstützung der Opposition. Deutschlands Umgang hingegen hat über die Zeit von politischer Sanktionierung des belarussischen Regimes hin zu dessen Einbindung und letztlich zurück zu stärkeren Sanktionen gewechselt. Allgemein scheinen die USA und Deutschland als Demokratieförderer in Belarus in eine Sackgasse zu geraten, da die fest etablierten autoritären Bedingungen, einhergehend mit einem komplizierten geostrategischen Kontext, die „richtige“ Belaruspolitik der USA und Deutschlands erschweren. Wegen ausbleibender Erfolge herrscht also bei beiden eine gewisse Ratlosigkeit, während keine neue Strategie mehr erkennbar ist.

Abschließend empfiehlt der Report, dass über Alternativen zu dem – zuletzt im Frühjahr 2011 weiter verschärften – Konfrontationskurs gegen das belarussische Regime nachgedacht werden sollte. Die – in der Regel auf Wahlen folgenden – politischen Sanktionen „vergiften“ immer mehr die innen- und außenpolitische Atmosphäre. Dies erschwert nach innen die Förderung der Zivilgesellschaft im Land und behindert nach außen die bilateralen Beziehungen und damit die diplomatischen Druckmechanismen. Gleichzeitig hat der Westen angesichts der dominanten Position Russlands in Belarus beschränkte Einflussmöglichkeiten, um (etwa durch politische Sanktionen) innenpolitisch eine veränderungsmächtige Wirkung zu entfalten. Zudem lässt die wieder verhärtete

Konditionalitätspolitik des Westens gegenüber Belarus inzwischen den Verdacht der „Doppelstandards“ in Demokratie- und Menschenrechtsfragen aufkommen. Denn Belarus steht heute nicht mehr als einziges OSZE-Mitglied mit autoritärer Regierung da. Neben ihm gelten nach Freedom House viele östliche OSZE-Mitglieder als „nicht frei“ – und gegenüber Ländern wie Russland oder Kasachstan drängt „der Westen“ nicht mit gleicher Beharrlichkeit auf Demokratie- und Menschenrechtsstandards.

Insgesamt könnte es zielführender sein, in der westlichen Belaruspolitik das „hochpolitische“ Thema Wahlen durch die weniger politischen Themen wie Rechtsstaatsdialog oder ökonomische Liberalisierung zu ersetzen. Insofern sollte man auch von einer „maximalistischen“ Grundhaltung, zugespitzt in der Belarus-Rhetorik als „letzte Diktatur Europas“, abrücken, um so beim Umgang mit diesem „Ausnahmefall“ eine nachhaltige Strategie des kritischen Engagements zu verfolgen.



## Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Die postsowjetische Transformation in Belarus: Ein kurzer Rückblick	3
3.	Bilaterale Beziehungen USA-Belarus und Deutschland-Belarus: selektiver Politikansatz	5
3.1	USA-Belarus	5
3.2	Deutschland-Belarus	7
4.	Der Umgang der USA und Deutschlands mit der Wahlpraxis des Lukaschenko-Regimes	11
4.1	Wahl zum Parlament 2004 und zum Präsidenten 2006	12
4.1.1	USA: Stigmatisierung und Sanktionierung	13
4.1.2	Deutschland: Politik der weiteren Isolation	17
4.2	Wahl zum Parlament 2008 und zum Präsidenten 2010	21
4.2.1	USA: durchgehende Konditionalität in diplomatischer Eiszeit	23
4.2.2	Deutschland: Annäherung und Scheitern	27
5.	Schlussfolgerungen und Implikationen	32
	Literatur	36





## 1. Einleitung\*

Die nichtdemokratischen Herrschaftsstrukturen, die nach dem Ende des Ostblocks zunächst überwunden schienen, prägen heute maßgeblich die postsowjetische Realität im östlichen OSZE-Raum. So sind die meisten Nachfolgestaaten der Sowjetunion nach anfänglichen Demokratisierungsprozessen wieder in autokratische Verhältnisse abgeglitten. Die gelungene Reautokratisierungspolitik der postsowjetischen Eliten stellt die westlichen Demokratieförderer seit geraumer Zeit vor die schwierige Frage, wie man sich ihnen gegenüber verhalten soll und welche Politik und Strategie zu entwickeln sind.

Die Frage nach den „richtigen“ Umgangsformen mit den neuen Autoritarismen im postsowjetischen Raum stellte sich als erste im Fall Belarus. Der ostslawische Transformationsstaat stach sehr früh insofern hervor, als gerade dort dem Sowjetnostalgiker Alexander Lukaschenko nach seinem Machtantritt 1994 nicht nur eine Rückführung seines Landes zu einer postsowjetischen Autokratie gelang. Vielmehr konnte er diese durch eine extensive Annäherung an Russland über die Zeit auf- und ausbauen. So sorgte Lukaschenkos zügiger Autokratisierungskurs im Westen bald für erhebliche Irritationen, da eine politische Transformation in den ehemaligen Ostblock-Staaten in den 1990er Jahren – entsprechend der damals vorherrschenden Demokratieeuphorie – nur in Richtung Demokratie erwartet wurde.<sup>1</sup>

Inzwischen gilt Belarus als typisches Beispiel für eine gescheiterte Demokratisierung. Dass sich der postsowjetische Transformationsstaat im gegenwärtigen Europa „offener und demokratischer“ Gesellschaften zu einer „traurigen Ausnahme“ (Rat der Europäischen Union 2006) entwickelt hat, stellt auch und gerade die wichtigsten westlichen Demokratieförderer, die USA und Deutschland, vor das Dilemma, ob diese Ausnahme pragmatischerweise akzeptiert oder ideologischerweise abgelehnt werden sollte. Der vorliegende Report untersucht die Belaruspolitik der USA und Deutschlands als wichtigste staatliche Vertreter der westlichen Demokratieförderung in vergleichender Perspektive, um die Frage zu beantworten, wie die beiden Demokratieförderer mit Europas „Ausnahmefall“ Belarus umgehen.

Im Umgang mit einem autoritären Regime bieten sich grundsätzlich zwei alternative Ansätze an: der langfristig angelegte Kooperationsansatz und der auf kurzfristige Wirkung zielende Konfrontationsansatz (vgl. Carothers 2009; Spanger/Wolff 2007). Der kooperative Ansatz setzt entwicklungspolitisch auf sozioökonomische Entwicklung/Moderernisierung sowie auf eine eher unpolitische bzw. breite Stärkung zivilgesellschaftlicher

\* Die Analyse stützt sich u.a. auf Interviews, die im Februar (Minsk) sowie Oktober und November 2010 (Berlin, Minsk) mit Vertretern US-amerikanischer und deutscher Institutionen, lokaler Nichtregierungsorganisationen, der akademischen Kreise sowie der EU- und OSZE-Mission in Belarus geführt wurden. Für Unterstützung bei der Recherche danke ich Thomas Mickan.

1 Siehe etwa einen Überblick der Kritik an dem demokratieorientierten Transformationsparadigma: Hensel 2009: 23-42.

Organisationen und innergesellschaftlichen Dialog. Außenpolitisch zielt er auf einen Dialog mit der Regierung und eine institutionelle Einbindung des Ziellandes. Er lässt sich – im Anschluss an die Ostpolitik Willi Brandts – prägnant formulieren mit „Wandel durch Annäherung“. Dagegen zielt der konfrontative Ansatz auf einen unmittelbaren Regimewechsel. Dem dient einerseits die Unterstützung oppositioneller Kräfte – v.a. in der Zivilgesellschaft und insbesondere im Kontext von Wahlen. Andererseits dient eine Konditionalitätspolitik dazu, das Regime durch offene Kritik und Sanktionen zu Konzessionen zu zwingen, außenpolitisch zu isolieren und innenpolitisch zu schwächen.

Als empirische Beobachtungspunkte bieten die belarussischen Wahlen einen wichtigen Zugang zur Analyse der Politikentfaltung beider Demokratieförderer gegenüber dem Lukaschenko-Regime. Sie sind in Belarus seit der autoritären Machtkonsolidierung durch die Amtsbestätigung Lukaschenkos 2001 das wichtigste innenpolitische Datum, dem entsprechend das Hauptaugenmerk des Westens gilt. So sieht man immer wieder genau hin, inwieweit sich anhand der Wahlen als „Kulminationspunkt“ der Regierungshandlungen eine politische Entwicklung in eine positive oder negative Richtung feststellen lässt. Die Durchführung von Wahlen wird in der Regel als „Lackmustest“ bzw. „benchmark“ betrachtet (vgl. Bundestag 2010b: 9145; Pofalla 2010: 5f; Secretary of State 2009). Und im zeitnahen Kontext haben beide Demokratieförderer oft die grundlegenden Entscheidungen ihrer Belarusstrategie gefällt.<sup>2</sup>

Der Report gibt in Kapitel 2 einen kurzen Rückblick auf die postsowjetische Transformation in Belarus. Kapitel 3 schildert die amerikanisch-belarussischen und deutsch-belarussischen Beziehungen seit den frühen 1990er Jahren. Der Hauptteil (Kapitel 4) umreißt den Umgang der USA und Deutschlands mit der Wahlpraxis des belarussischen Regimes. Dabei wird untersucht, wie dessen Handlungen im Umfeld der letzten jeweils zwei Parlaments- und Präsidentschaftswahlen durch die amerikanische und deutsche Politik bewertet wurden, und wie sie darauf reagierten. Die Analyse wird durch ein vergleichendes Fazit und einen Aufriss der Implikationen für Demokratieförderung in Belarus in Kapitel 5 abgeschlossen.

2 In nichtdemokratischen Regimen dienen Wahlen zwar als Legitimationsfassade, die förmlich das Leben solcher Regime verlängern, zumal dabei die politische Macht nicht zur Disposition steht. Jedoch stellen sie auch jene einzig formell-institutionelle und *sich regelmäßig wiederholende* Veranstaltung dar, die – aufgrund ihres Mobilisierungspotenzials – einen Machtwechsel und somit einen Demokratisierungsprozess auslösen kann. Es ist kaum verwunderlich, dass unbeliebte (autoritäre) Regime oft infolge von Wahlprozessen, begleitet durch massenmediale Kommunikation und Demonstrationen, gestürzt worden sind, wie etwa Serbien und einige postsowjetische Regime (Georgien, Ukraine und Kirgisistan) in den frühen 2000er Jahren.

## 2. Die postsowjetische Transformation in Belarus: Ein kurzer Rückblick<sup>3</sup>

Belarus gehört zu den Ländern Osteuropas, die ihre staatliche Souveränität infolge des sozialistischen Systemkollapses eher geschenkt erhielten – ohne eine eigene nationale Unabhängigkeitsbewegung –, wohingegen andere Länder sich ihre national-demokratische Wiedergeburt erkämpfen mussten. Die Unabhängigkeit von Belarus 1991 führte folglich nicht zu einem grundlegenden Wandel der politischen Elite und Institutionen. Eine wichtige transformationspolitische Zäsur markierte allerdings die Verabschiedung einer neuen Verfassung 1994, welche die Einführung eines Präsidialsystems vorsah. Auf ihrer Basis fand im selben Jahr die erste Präsidentschafts- und Parlamentswahl statt, die eine formelle Institutionalisierung dieser „jungen Demokratie“ herbeiführen sollte. Aber der überraschende Ausgang der Präsidentschaftswahl mit Alexander Lukaschenko als Sieger ließ früh erahnen, dass die Konsolidierung des neuen politischen Systems nicht problemlos verlaufen würde.<sup>4</sup>

Tatsächlich leitete der neue Machthaber eine Resowjetisierungspolitik ein. An die vermeintlich bessere Vergangenheit knüpfte der Sowjetnostalgiker zunächst rhetorisch wie symbolisch an. Die „Errungenschaften“ der Sowjetunion hätten dem „Test der Zeit standgehalten“, erklärte er und ließ die sowjetische Belarusfahne über dem Regierungssitz wieder hissen oder bei Staatsempfängen die offiziell sonst nirgendwo mehr erklingende Sowjethymne spielen (Der Spiegel 39, 23.9.1996: 162). Darüber hinaus wurden 1995 mit einem Referendum Russisch als zweite Staatssprache sowie eine neue Staatsflagge und ein neues Staatswappen eingeführt, die deutlich an die Sowjetsymbolik erinnerten. Wirtschaftspolitisch stoppte Lukaschenko die Liberalisierungs- und Privatisierungstendenzen der frühen 1990er Jahre und verstärkte damit die dominante Rolle des Staates in der Wirtschaft.

Außenpolitisch orientierte sich Lukaschenko einseitig an Russland. Mit dem Referendum von 1995 ließ er zunächst das Volk seiner Integrationspolitik mit Russland zustimmen. Folgerichtig unterschrieb Belarus 1996 einen Unionsvertrag mit Russland, der eine gemeinsame Verfassung, Wirtschaftsplanung und Währung vorsah. Neben politischer und kultureller Affinität gab es aber auch wirtschaftliche Gründe, die Lukaschenko die

3 Zur Transformation in Belarus siehe exemplarisch Förster (1998), Lorenz (2001), Korosteleva et al. (2002), Sahm (2002), Timmermann (2008).

4 Als „Scharlatan“ bezeichnete Der Spiegel damals die „unbekannte Nummer“ Lukaschenko, mit dessen Wahl sich „Belorußland“ (!) eine Eskapade geleistet hätte. Als früherer Polit-Instrukteur der KGB-Grenztruppen und Kolchos-Vorsitzender, der 1991 als einziger belarussischer Abgeordneter auch gegen die Auflösung der UdSSR stimmte, war Lukaschenko mit dem populistischen Versprechen angetreten, die „Schurken“ und „korrupten Beamten“ aus der Regierung zu verjagen. Als Vorsitzender einer Parlamentskommission zur Korruptionsbekämpfung hatte er sich bereits vor der Wahl als Korruptionsjäger profiliert. „Wir können uns nicht einfach von Rußland trennen“, lautete das außenpolitische Credo Lukaschenkos, „Wir sind geboren, zusammen zu sein“ (Der Spiegel 26, 27.6.1994: 126f.).

Nähe zu Moskau suchen ließen. Er versprach sich niedrigere Energiepreise und weitere Vergünstigungen. Die Sonderbeziehungen zu Russland erlaubten Lukaschenko zudem, die Kritik des Westens an seiner immer autoritäreren Herrschaftsweise zu ignorieren (Sahm 2008: 52).

Die ersten innenpolitischen Anzeichen seiner Reautokratisierungspolitik zeigten sich bereits in dem o.g. Referendum 1995, womit er sich auch das Recht zur Auflösung des Parlaments sicherte. Lukaschenkos autoritärer Kurs erfuhr einen ersten Höhepunkt in einem weiteren Verfassungsreferendum 1996. Die geänderte Verfassung räumte ihm nun erhebliche Machtbefugnisse zu Lasten der Gewaltenteilung wie umfangreiche Legislativrechte, präsidiale Dekrete, Erlasse und Anordnungen mit bindender, de facto den Gesetzen übergeordneter Kraft ein. Als noch brisanter erwies sich die darauf folgende politische Praxis: Zunächst wurde die Amtszeit Lukaschenkos bis 2001 verlängert sowie der Oberste Sowjet aufgelöst und eine Nationalversammlung einberufen, ohne Wahlen abzuhalten. Danach versuchte Lukaschenko, die Opposition sowie die unabhängigen Medien und die Zivilgesellschaft unter Druck zu setzen.

2000 fand die Parlamentswahl – der erste Urnengang nach dem umstrittenen Verfassungsreferendum von 1996 – statt. Im Vorfeld versuchte die OSZE die notwendigen Voraussetzungen für demokratische Wahlen zu schaffen. Als diese Bemühungen nicht zum Erfolg führten, entschieden sich die meisten Oppositionsparteien für einen Wahlboykott, zumal das Regime die Repression gegen seine Gegner verstärkt hatte, u.a. mit dem Verschwindenlassen einiger prominenter Regierungsgegner. An der Präsidentschaftswahl 2001 dagegen beteiligte sich die Opposition. Unter Vermittlung der OSZE-Mission in Minsk gelang es ihr sogar, sich auf einen einzigen Gegenkandidaten zu verständigen. Jedoch konnte Lukaschenko die Wahl mit großer Mehrheit für sich entscheiden, begünstigt durch die ungleichen Rahmenbedingungen. Die OSZE bewertete die beiden Wahlen daher als nicht demokratisch. Daraufhin stellte Lukaschenko das Mandat der OSZE-Mission in Frage, da sie sich in die inneren Angelegenheiten eingemischt hätte. So wurde sie zum Jahresende 2002 beendet und lediglich durch ein Beobachtungsbüro ersetzt.

Nachdem Lukaschenko seine erste Parlaments- und Präsidentschaftswahl (2000 und 2001) „erfolgreich“ abgehalten und damit eine weitgehende Konsolidierung seiner Macht vollzogen hatte, kann insgesamt von einem autoritären Regime in Belarus gesprochen werden. Die fehlende Gegenmachtbildung zeigt sich v.a. darin, dass im belarussischen Parlament seither keine Oppositionspartei vertreten ist. Die weitgehend geschwächte Opposition kann nur im außerparlamentarischen Raum agieren. Zudem wird ihr der Zugang zu den relevanten Medien des Landes verweigert.

Die zunehmende Schließung des politischen Systems in Belarus hat wiederum zur weitgehenden (Selbst-) Isolation des Landes gegenüber dem Westen geführt. Die westlichen Akteure und Institutionen, insbesondere die US-Förderorganisationen, müssen in widrigen bis feindlichen Umständen arbeiten, zumal die antiwestliche Haltung des Regimes in erster Linie vom Feindbild USA (und NATO) beherrscht wird. Viele Organisationen durften ihre Büros entweder erst gar nicht in Belarus eröffnen oder ihre Mitarbeiter erhielten keine Einreisevisa. Daher waren sie gezwungen, ihre Belarus-Programme von den benachbarten Ländern aus zu führen (vgl. Jarabik/Rabagilati 2010: 4f).

### 3. Bilaterale Beziehungen USA-Belarus und Deutschland-Belarus: selektiver Politikansatz

Die Verfassungsänderung von 1996 führte zum abrupten Bruch des Westens mit der Lukaschenko-Regierung. Im Westen kam es bereits in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zu einem grundsätzlichen Konsens darüber, dass Belarus als größtes „Sorgenkind“ Europas im Hinblick auf Demokratie und Menschenrechte zu betrachten sei. Dabei trug der Westen im September 1997 zur OSZE-Entscheidung über die Einrichtung einer Berater- und Beobachtermission mit robustem Mandat in Minsk bei, um nach dem umstrittenen Verfassungsreferendum den Demokratisierungsprozess im Land wiederzubeleben.<sup>5</sup> Die Beziehungen mit dem Westen erreichten 1998 einen Tiefpunkt, als Lukaschenko mit der Beschlagnahme vieler westlicher Botschaftsresidenzen, u.a. der amerikanischen und deutschen, die westliche Diplomatie brüskierte. Darauf folgte die Rückbeorderung der Botschafter, was wiederum zeitweise zu einem Stillstand in den politischen Beziehungen führte.<sup>6</sup>

Es liegt jedoch grundsätzlich im Interesse des Westens, dass Belarus nicht nur seine Unabhängigkeit und Souveränität (gegenüber Russland) bewahrt, sondern sich auch in die transatlantische Gemeinschaft von Demokratien integriert. Dabei gilt die geographische Lage von Belarus, gelegen zwischen dem Westen und Russland, insgesamt als zentraler Faktor.

#### 3.1 USA-Belarus

In der frühen Phase der belarussischen Unabhängigkeit entwickelten sich die Beziehungen zwischen Washington und Minsk ziemlich reibungslos. Markiert wurde das v.a. durch die offiziellen Besuche von Stanislaw Schuschkekewich, Vorsitzender des Obersten Sowjets, 1992 in Washington und von US-Präsident Clinton 1994 in Minsk. Dass Belarus 1993 dem Atomwaffensperrvertrag beitrug, war aus US-Sicht von besonderer Bedeutung, weil sie weitere Atomkräfte unter den früheren Sowjetrepubliken verhindern wollten.<sup>7</sup> Demzufolge wurde Belarus die erste Ex-Sowjetrepublik, die (bedingungslos) auf Atomwaffen verzichtete.

Andererseits tat sich die Clinton-Regierung schwer, sich an eine belarussische Führung anzunähern, die von der Sowjetnomenklatur dominiert und von politischem Kon-

5 So mussten die Aktivitäten der Mission zwar mit der belarussischen Regierung beraten werden, bedurften aber nicht ihrer Zustimmung.

6 Nach langwierigen Verhandlungen kehrten die westlichen Diplomaten 1999 zurück und zogen aus ihren umstrittenen Residenzen aus, wobei Minsk im Gegenzug Kompensationen zahlen musste.

7 Das Atomarsenal der Sowjetunion war in Russland, Belarus, der Ukraine und Kasachstan stationiert.

servatismus geprägt war. Dass Clinton während seines Minsk-Besuches 1994 innerhalb eines Tages kam und ging, zeugt von der „relativen Unwichtigkeit“, die die US-Regierung Belarus beimaß (Legvold 1999: 133). Als kurz nach dem Clinton-Besuch der Oberste Sowjet seinen eher liberalen Vorsitzenden Schuschkewitsch abwählte, wurde der konservative Trend in der belarussischen Politik noch offensichtlicher, der mit einem Abflauen ökonomischer und demokratischer Reformen sowie der Marginalisierung westlich-orientierter liberaler Kräfte einherging. Diese Entwicklung begann nun auch die USA zu beunruhigen.<sup>8</sup>

Zu einer deutlichen Abkühlung der bilateralen Beziehungen kam es nach dem Machtantritt von Lukaschenko 1994. Befremdlich fand die US-Regierung die zunehmend antiwestliche Rhetorik des neuen Machthabers. Lukaschenko klang ihr wie die nationalistischen Kräfte in Russland – der Unterschied war nur, dass er an der Macht war, aber jene nicht (Legvold 1999: 138). Dazu kam der Gesamteindruck Washingtons, dass sich Belarus mit Lukaschenko politisch wie ökonomisch zusehends in die falsche Richtung bewege. Das wiederum führte zu einer gewissen Distanzierung der Clinton-Regierung von Minsk. Hochrangige Besuche bzw. Treffen wurden entsprechend rarer (Legvold 1999: 138).

In Reaktion auf immer deutlichere autoritäre Tendenzen unter Lukaschenko, zugepunkt in dem Verfassungsreferendum 1996, das im Westen allgemein als Verfassungsputsch bewertet wurde, kündigten die USA im Februar 1997 gegenüber Belarus eine Politik des „selective engagement“ an. Damit sollten erstens offizielle Kontakte mit Minsk auf die Ebene der Assistant Secretaries und tiefer heruntergestuft werden. Zweitens sollte mit einigen Ausnahmen wie der humanitären Hilfe und der Austauschprogramme mit den staatlichen Bildungseinrichtungen die US-Hilfe für die belarussische Regierung eingestellt werden. Gleichzeitig fingen die USA an, ihre Kontakte mit der belarussischen Gesellschaft auszubauen, um die Demokratisierung auf zivilgesellschaftlichem (Um-)Wege zu fördern (vgl. State Department 2010a). Die Rückentwicklung der bilateralen Beziehungen spiegelte sich auch in der US-Regierungshilfe an Belarus wider. Erreichte sie ihren Höhepunkt 1993 mit etwa einer Summe von 134 Mio. USD, gingen diese Summen nach Lukaschenkos Machtantritt kontinuierlich zurück. 2008 belief sich die US-Auslandshilfe für Belarus auf etwa 17 Mio. USD (siehe näher: State Department 2009).

Die Abwärtsspirale der amerikanisch-belarussischen Beziehungen war zudem durch Minsk Außenpolitik mit bedingt. Zwar hatte Washington grundsätzlich an der von Lukaschenko von Anfang an anvisierten Reintegration mit Russland nichts auszusetzen. Jedoch schienen diese Integrationsbemühungen einerseits viele alt-sowjetische Beziehungsmuster zu reaktivieren, andererseits die antiwestlichen Tendenzen (v.a. im Zusammenhang der NATO-Osterweiterung) in der Außenpolitik beider Staaten zu stärken (Legvold 1999: 141).

8 Es war nicht zufällig, dass die Clinton-Regierung öffentlich auch ihr Bedauern über die Abwahl von Schuschkewitsch äußerte (Legvold 1999: 135).

Da die US-Regierung das belarussische Regime bereits seit den frühen 2000er Jahren als eine ausgewachsene Diktatur betrachtet, versteht sich ihre Belaruspolitik im Wesentlichen als eine „robuste“ Demokratieförderpolitik, die über ein „empowering“ der belarussischen Bevölkerung zur Überwindung dieser Diktatur beitragen will (State Department 2009). Im konkreten Fall geht es darum, „to build NGO capacity, to increase public participation, bolster the capacity of democratic political parties to unify, strategize, organize and connect with constituents and strengthen independent media and expand access to objective information“ (Helsinki Commission 2008b).

Die zentralen Akteure der US-Demokratieförderung in Belarus sind das State Department, die Entwicklungsagentur USAID sowie die politischen Institute International Republican Institute (IRI), Democratic Institute for International Affairs (NDI) und die Demokratiestiftung National Endowment for Democracy (NED). Das von USAID seit 1992 geförderte Belarus-Programm hat in zwei Bereichen seinen Schwerpunkt: Einbeziehung der Bürger in politische und soziale Entscheidungsprozesse und Unterstützung des Sozial- und Gesundheitswesens (USAID 2009). Die Schwerpunkte des von USAID und State Department finanzierten Belarus-Programms des IRI (seit 1997 im Lande aktiv) sind die Stärkung politischer Parteien, Koalitionsbildung, Gender-Initiativen und Führungstraining für die Jugend (IRI 2010). NDI führt seit 2000 Demokratieförderprogramme durch mit den Schwerpunkten Förderung politischer Parteien und der Zivilgesellschaft, die im Wesentlichen von NED, USAID und State Department finanziert werden (NDI 2011). Der NED seinerseits finanziert Belarus-Projekte in den Bereichen unabhängige Medien, NGOs, Zivilgesellschaft, Politik/Wahlen und Menschenrechte (siehe näher: NED 2010).

Das wirtschaftliche Interesse der USA an Belarus ist äußerst gering. Es gibt sehr wenige wirtschaftliche Beziehungen zwischen beiden Ländern. So betragen etwa 2009 die US-Exporte nach Belarus 137 Mio. USD, die Importe aus Belarus 573 Mio. USD (siehe näher: U.S. Census Bureau 2011). Die USA tauchen nicht einmal unter den 15 größten Handelspartnern von Belarus auf, während Russland und die EU-Länder die wichtigsten Partner sind (EXPORT.BY 2010, Stand: 2009).

Insgesamt blieben die politischen Beziehungen zwischen Washington und Minsk nach der „selective engagement“-Politik 1997 auf einem sehr niedrigen Niveau, während sich das US-Engagement mit der belarussischen Zivilgesellschaft und Opposition weiterentwickelte. Um die Beziehungen mit Minsk zu verbessern, sehen die USA die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen zu Demokratie und Menschenrechten als zentral an. Die erklärte US-Politik wurde von Präsident Bush prägnant auf den Punkt gebracht: „We will [...] assist those seeking to return Belarus to its rightful place among the Euro-Atlantic community of democracies“ (White House 2004).

### 3.2 Deutschland-Belarus

Nach dem Ende der Sowjetunion 1991 entwickelten sich die deutsch-belarussischen Beziehungen zunächst positiv. Im März 1992 weihte Außenminister Genscher die deutsche



Botschaft in Minsk als erste Vertretung eines westlichen Staates überhaupt ein. Bis Mitte der 1990er Jahre fand ein intensiver politischer Verkehr mit zahlreichen Ministerbesuchen auf beiden Seiten statt. Die Entwicklungen nach Lukaschenkos Amtsantritt belasteten jedoch zunehmend das Verhältnis des Landes auch zu Deutschland (AA 2011a). Ähnlich den amerikanisch-belarussischen Beziehungen, markiert das Verfassungsreferendum 1996 den Wendepunkt in den Beziehungen, der schließlich zum Grundsatzentschluss des EU-Rats im September 1997 führte, die politischen Beziehungen zu Belarus auf Dauer einzuschränken, es sei denn, Minsk kehre zur Demokratie zurück.

Die EU-Politik „selektiver Restriktionen“ gegenüber Belarus, die ihren Ausdruck insbesondere in der Suspendierung des 1995 unterzeichneten Partnerschafts- und Kooperationsabkommens und einer Kontaktsperre auf Ministerienebene und höher fand, bildet seitdem den Rahmen der deutsch-belarussischen Beziehungen (Timmermann 2008: 415). Deutschland hat die EU-Restriktionen konsequent eingehalten und dabei die Kontakte zur belarussischen Gesellschaft beständig ausgebaut. Insbesondere auf deutsche Initiative hin hat das der EU-Nachbarschaftspolitik (ENP) zugrunde liegende „Wider Europe-Papier“ eine Ausweitung auf Belarus erfahren. So wurde das Land schon frühzeitig als potenzieller Partner der ENP identifiziert (Lindner 2004: 202). Zwar vereinbarte die EU in der Folge mit Minsk keinen Aktionsplan zur Implementierung ihrer Nachbarschaftspolitik, jedoch umriss sie 2006 ihre Belaruspolitik in einem Non-Paper „Was kann die Europäische Union Belarus bieten.“<sup>9</sup>

Andererseits gewann Belarus für die speziellen Sicherheitsinteressen Deutschlands zunehmend an Relevanz, insbesondere nach der EU-Osterweiterung 2004. So wurde Belarus als Transitland zwischen Ost und West nicht nur durch den legalen Waren- und Menschenverkehr wichtiger (insbesondere für die Energieversorgung Europas),<sup>10</sup> sondern auch wegen den illegalen Transporten. Die Schmuggelbekämpfung gilt aus deutscher Perspektive – wenn auch nicht in hohem Maß – als sicherheitspolitisch relevant.

Die deutsche Politik nimmt Belarus als „europäisches Land mit einer europäischen Tradition“ wahr. Sie sieht es in ihrem Interesse, dass dieses Land zu „einem wertvollen und geachteten Teil“ Europas wird (Bundestag 2006b: 1694). Die fehlende Demokratie in Belarus wird dabei rhetorisch mit dessen geographischer Nähe kontrastiert, da es dabei um ein „anderthalb Flugstunden“ von Berlin entferntes Land handelt. So könne es Deutschland nicht egal sein, wie die demokratischen Grundrechte dort unterdrückt werden (Bundestag 2006d: 2270). Vor dem Hintergrund der deutschen Besatzung während des Zweiten Weltkrieges – Belarus war eines der Länder, die am meisten vom Krieg be-

9 In diesem bot die EU Belarus und seiner Bevölkerung v.a. leichtere Einreise in die EU, Unterstützung für die belarussische Wirtschaft, umfassende Entwicklungshilfe in diversen Bereichen. Als Bedingung stellte sie die Einhaltung demokratischer Regeln wie die Abhaltung demokratischer Wahlen, den Respekt vor der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit sowie ganz konkret die Freilassung politischer Gefangener und die Aufklärung der Fälle verschwundener Oppositioneller (European External Action Service 2011a).

10 8% des Gas- und 12% des Ölbedarfs der EU werden über den Transit durch Belarus (aus Russland) gedeckt (Ulrich 2010: 113).

troffen waren – spielt auch Deutschlands historische Verantwortung gegenüber Belarus eine nicht unwichtige Rolle in seiner Belaruspolitik. Auf dieser Ebene gibt es zwischen beiden Ländern zahlreiche zivilgesellschaftliche Verbindungen, die sich mit Geschichtsaufarbeitung bzw. Versöhnungspolitik befassen. Hinzu kommt die Tschernobyl-Katastrophe als Faktor der bilateralen Beziehungen. Zu nennen sind etwa vielfältige deutsche Tschernobyl-Initiativen.

Angesichts der politischen Einschränkungen liegt der Schwerpunkt der deutschen Belaruspolitik neben der Förderung der Zivilgesellschaft in den wirtschaftlichen Beziehungen. Trotz schwieriger Rahmenbedingungen sind derzeit 360 deutsche Unternehmen in Belarus aktiv. Die deutsche Wirtschaft ist in Minsk seit 2001 auch mit einer eigenen Repräsentanz vertreten. Deutschland ist zudem einer der wichtigsten Handelspartner von Belarus. So war Deutschland etwa 2009 hinter den Niederlanden der zweitwichtigste westliche Handelspartner. In diesem Jahr betragen die deutschen Exporte nach Belarus 2291 Mio. USD, die Importe aus Belarus 650 Mio. USD (siehe näher: Statistisches Bundesamt 2011).

Die deutsche Grundeinstellung in der Demokratieförderung in Belarus reflektiert die Aussage des deutschen Botschafters in Minsk 2007-2010, Gebhardt Weiss, dass „Geduld in vielen Fällen effektiver als Druck“ sei (Belorusskie Novosti 2008). Deutschland gehörte lange Zeit zu jenen EU-Staaten, die eine breite Kooperation mit der belarussischen (Zivil-) Gesellschaft, aber auch ein beschränktes Engagement mit den staatlichen Behörden auf niedrigerem Niveau befürworteten, um so auch die Abschottung des Landes von Europa zu vermeiden (Rontoyanni 2005: 56).

Die Hauptakteure der deutschen Demokratieförderung in Belarus sind neben dem Auswärtigen Amt das BMZ, die GTZ und die politischen Stiftungen. Im Rahmen des für bereits fortgeschrittene Reformländer Osteuropas gedachten TRANSFORM-Programms stellte das BMZ von 1993 bis 2003 für Belarus 40 Mio. Euro für die Projektförderung in Bereichen wie Beratung der Regierung in Rechtsfragen, Unterstützung des privaten Unternehmertums, Bildung und Qualifikation von Experten und leitendem Personal, dem Agrarsektor sowie der Zivilgesellschaft und unabhängige Medien bereit (Deutsche Botschaft Minsk 2011). Durchgeführt von der KfW Entwicklungsbank, starteten das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesfinanzministerium 2005 ein Nachfolgeprogramm in Russland, der Ukraine und Belarus. In Belarus konzentrieren sich die Aktivitäten angesichts der politischen Situation auf den privaten Sektor ebenso wie auf die Zusammenarbeit mit NGOs (BMZ 2011). Da es kein Regierungsabkommen mit Belarus gibt, werden die Kooperationsvereinbarungen direkt mit zivilgesellschaftlichen Akteuren getroffen. So unterstützt die GTZ seit 2002 im Auftrag des BMZ in Belarus den Aufbau zivilgesellschaftlicher und marktwirtschaftlicher Strukturen auf der Mikroebene: durch das jährlich mit 2,5 Mio. Euro dotierte Förderprogramm Belarus mit den zwei

Schwerpunkten Demokratie/Zivilgesellschaft und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung (GTZ 2011).<sup>11</sup>

Unter den politischen Stiftungen ist nur die Friedrich-Ebert-Stiftung mit einem eigenen Büro in Minsk vertreten, das nur mit einer Ortskraft besetzt ist. Als erste deutsche Stiftung seit den früheren 1990er Jahren im Land aktiv, ruhen ihre Aktivitäten auf zwei Säulen: Stärkung der Zivilgesellschaft und belarussisch-europäische Zusammenarbeit (FES 2011). Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat seit 2004 ein von Litauen aus geführtes Länderprogramm Belarus mit den Schwerpunkten Konsolidierung und Stärkung der demokratischen Kräfte, Förderung des Strukturwandels der Wirtschaft hin zu einer Sozialen Marktwirtschaft sowie Sensibilisierung der belarussischen Bevölkerung für eine europäische Integrationsperspektive (KAS 2011). Ähnlich ist das Büro der Friedrich-Nauman-Stiftung in Kiew seit März 2009 auch für Belarus zuständig. Ihre praktische Kooperation mit ausgewählten NGOs und politischen Vertretern soll die liberalen und demokratischen Ansätze in Belarus unterstützen (FNS 2011). Darüber hinaus sticht die „deutsch-belarussische Gesellschaft“ mit ihrem Minsk-Forum hervor: einer jährlich stattfindenden internationalen Jahreskonferenz zu Politik, Wirtschaft und Gesellschaft in Belarus. Dabei treffen sich Vertreter aus Deutschland und Europa regelmäßig zum offenen Dialog mit offiziellen Repräsentanten von Belarus. Sie gilt auch als wichtige Plattform für Kontakte zwischen der belarussischen Zivilgesellschaft und der Regierung.

Die deutsch-belarussischen Beziehungen sind insgesamt fest in die EU eingebunden. In diesem Rahmen hat sich Deutschland lange Zeit als Impulsgeber einer kritisch-konstruktiven EU-Politik gegenüber Belarus profiliert (Timmermann 2008: 411). Zudem hat sich Berlin immer wieder dafür eingesetzt, Belarus nicht aus der Verantwortung für die Einhaltung der OSZE-Verpflichtungen zu entlassen, etwa mit der Fortsetzung der OSZE-Vertretung in Minsk über 2003 hinaus (Lindner 2004: 200). Darüber hinaus erbrachte Deutschland seit den frühen 1990er Jahren nicht unerhebliche finanzielle Leistungen für die Unterstützung der Transformation in Belarus.

Im Vergleich lässt sich Folgendes zusammenfassen: Die USA haben in der Gestaltung ihrer Beziehungen zu Belarus von vornherein konsequent demokratiepolitische Forderungen erhoben. Da Lukaschenko nach seinem Amtsantritt 1994 offensichtlich auf eine zügige Formierung eines autoritären Regimes zielte, verhängte die US-Regierung politische Sanktionen, einschließlich der Einstellung der höchsten politischen Kontakte und der regierungsberatenden Aktivitäten. Andererseits setzte sie die Unterstützung der op-

11 Das Förderprogramm Belarus wird von einer NGO, dem Internationalen Bildungs- und Begegnungswerk in Dortmund und dessen Schwesterorganisation Internationale Bildungs- und Begegnungsstätte in Minsk, koordiniert. Eingeführt wurde das Programm nach einem längeren Lobbyprozess durch deutsche NGOs aus dem Bereich der Tschernobyl-Hilfe. Mit der Förderung eher kleinerer Partnerschaftsprojekte deutsch-belarussischer Initiativen in den unpolitischen Bereichen Soziales, Umwelt, Bildung und Wirtschaft scheint es darauf ausgelegt zu sein, eher unauffällig zu agieren. Dabei stehen etwa anstelle zwischenstaatlicher Abkommen informelle Absprachen, anstelle einer zentralen Leitung durch die GTZ erfolgt die Projektumsetzung durch viele kleine Initiativen (Kunter 2009: 2).

positionellen sowie zivilgesellschaftlichen Akteure ganz oben auf die Agenda ihrer Belaruspolitik. Auch Deutschland hat in seiner Belaruspolitik von Anfang an politische Kooperationsangebote, die vornehmlich im EU-Rahmen gemacht wurden, mit demokratischen Konditionen versehen. Als Reaktion auf Lukaschenkos Autokratisierungskurs verhängte die EU gegen Minsk politische Sanktionen, die auch von Berlin getragen wurden. Ist die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Kräfte ein prioritärer Förderbereich geworden, so wurde die direkte Unterstützung politischer Parteien eher vermieden. Deutschland versuchte, das minimale Niveau der politischen Kontakte mit Minsk mit einem maximalen Niveau der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft auszugleichen.

#### **4. Der Umgang der USA und Deutschlands mit der Wahlpraxis des Lukaschenko-Regimes**

Das autoritäre Lukaschenko-Regime stellt seit dem Heranrücken der westlichen Organisationen EU und NATO Anfang 2004 an belarussische Grenzen – schon wegen der geographischen Nähe – eine systempolitische Herausforderung für den Westen dar.<sup>12</sup> Nunmehr soll Belarus als direkter Nachbar des Westens noch genauer „unter die Lupe genommen“ werden. Dabei sind insbesondere die Parlaments- wie Präsidentschaftswahlen im Land von großer Bedeutung für die Perzeption des Westens. Zum einen werden die Gesamturteile über das politische System in Belarus nicht zuletzt aufgrund der Wahlen gefällt, zum anderen folgen deutliche Politikanpassungen des Westens an die neu bewertete Lage im Land.

Gleichzeitig wich die demokratische Euphorie der 1990er Jahre mit Blick auf den östlichen OSZE-Raum in den 2000er Jahren einer pragmatischen Ernüchterung im Westen. Einerseits erkannte man dabei die Grenzen eigener Möglichkeiten mit Blick auf externe Demokratieförderung. Dabei markiert das Jahr 2004 mit der Revolution in der Ukraine den Wendepunkt zu einem „authoritarian backlash“, da seither den westlichen Demokratisierungsbemühungen innerhalb der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) entschlossener Widerstand entgegengesetzt wird. Andererseits berücksichtigte der Westen in seiner Belaruspolitik stärker den (Stör-)Faktor Russland. Nach Putins Amtsantritt 2000 veränderte sich auch die westliche Wahrnehmung Russlands selbst zunehmend in eine negative Richtung. Die sich zu diesem Zeitpunkt abzeichnende Konsolidierung von Staat und Gesellschaft in Russland hat seitdem die Voraussetzungen geschaffen, um selbstbewusster und offensiver nach außen aufzutreten.

12 Mit der EU-Osterweiterung im Januar 2004 traten auf einmal drei Nachbarn von Belarus – Polen, Litauen und Lettland – der EU bei, und mit der NATO-Osterweiterung im März 2004 Litauen und Lettland der NATO. Polen wurde früher, im Jahre 1999, NATO-Mitglied.

#### 4.1 Wahl zum Parlament 2004 und zum Präsidenten 2006

Am 17. Oktober 2004 fand in Belarus eine Parlamentswahl – der erste innenpolitische Höhepunkt nach der EU- und NATO-Osterweiterung – statt. Sie war die erste Wahl nach dem umstrittenen Verfassungsreferendum 1996, die durch eine vollwertige OSZE-Mission beobachtet wurde, woran sich auch ein Signal für das verstärkte Interesse des Westens an Belarus erkennen lässt (Sahm 2005: 83). Bei der Parlamentswahl schaffte kein einziger Kandidat der Opposition den Sprung in die Repräsentantenkammer des Landes. Die OSZE-Wahlbeobachtung sprach von umfangreichen Verletzungen demokratischer Standards. Lediglich die von Russland dominierte GUS-Wahlmission bewertete die Wahl als rechtmäßig.

Zeitgleich zu der Parlamentswahl erfolgte ein weiteres verfassungsänderndes Referendum. Ziel des Referendums war es, dem Präsidenten die unbegrenzte Wiederwahl zu ermöglichen und auf diese Weise seinen dauerhaften Machterhalt zu sichern. 86,2% der Wähler stimmten – nach offiziellen Angaben – dem Referendum zur Entfristung der Amtszeit Lukaschenkos zu.

Das Referendum war auch der Anfang der Vorbereitungen des Regimes auf die nächste Präsidentschaftswahl am 19. März 2006. Ihre macht- bzw. demokratiepolitische Bedeutung war wichtiger als die aller vorhergehenden Wahlen. Sowohl die besondere Aufmerksamkeit des Westens für Wahlen im GUS-Raum als auch die Zuversicht der oppositionellen Kräfte, insbesondere nach den revolutionären Ereignissen 2004 in der Ukraine, auch in Belarus einen Regimewechsel herbeiführen zu können, wurden deutlich größer. Dementsprechend stieg die Nervosität des Regimes drastisch, was wiederum mit noch restriktiveren Kontrollmaßnahmen einherging.

Die Präsidentschaftswahl 2006 war darauf angelegt, Lukaschenko eine dritte Amtszeit zu verschaffen. Die demokratische Opposition, die sich nach Jahren der Spaltung im Herbst 2005 mehrheitlich auf den gemeinsamen Kandidaten Alexander Milinkewitsch geeinigt hatte, erhielt keine wirkliche Chance, Wahlkampf zu betreiben. Neben ihm trat ein weiterer Oppositionspolitiker Alexander Kasulin zur Wahl an. Offiziell gewann Lukaschenko die Wahl mit 82,6% der abgegebenen Stimmen, während auf den wichtigsten Gegenkandidaten Milinkewitsch nur 6% entfielen. Kasulin vereinigte auf sich 2,2 % der Stimmen.

Nach der Wahl kam es zu einem Protestaufruf der Opposition, der im Zentrum von Minsk zu einer friedlichen Kundgebung von etwa 10.000 Personen führte. Oppositionsführer Milinkewitsch erklärte, dass er das Ergebnis nicht akzeptiere und eine Wahlwiederholung fordere. Als Vorbild des Protests diente die Orangene Revolution in der Ukraine. Jedoch entwickelte sich der Protest der Opposition im Gegensatz zum Nachbarland in den folgenden Tagen nicht zu einer Massenveranstaltung. In der Nacht zum 24. März konnte das Camp einiger weniger Hundert Protestteilnehmer folglich durch die Polizei innerhalb weniger Minuten geräumt werden. Weitere Versuche der Opposition zu demonstrieren erzielten nicht den gewünschten Effekt. Zudem kam es dabei zu Verhaftungen. Auch Präsidentschaftskandidat Kasulin wurde verhaftet und zu fünfeinhalb Jahren Haftstrafe verurteilt.

#### 4.1.1 USA: Stigmatisierung und Sanktionierung

Die US-Perzeption des Lukaschenko-Regimes hatte sich bereits lange vor der Parlamentswahl 2004 deutlich verschlechtert. So sah die US-Regierung die Entwicklungen um diese Wahl in der Logik jener Repressionen gegen die Zivilgesellschaft, mit denen die belarussische Regierung seit der Wiederwahl Lukaschenkos 2001 unabhängige Medien, Gewerkschaften und NGOs systematisch unterdrückt hatte: Das Weiße Haus (2004) kritisierte konkret, die belarussische Regierung habe auf die friedlichen Äußerungen der Opposition immer wieder mit Gewalt und Verhaftungen reagiert, sowie in vielen Fällen mit dem Verschwindenlassen ihrer politischen Gegner.

Der Urnengang im Oktober 2004 selbst wurde von den USA als „weder frei noch fair“ bewertet. Die Regierung habe administrative Ressourcen ausgenutzt, um das Referendum und die Kandidaten der Regierung zu unterstützen (State Department 2005). Auch Präsident Bush verurteilte in einer persönlichen Stellungnahme die umstrittene Wahl scharf, wonach sie in einem „climate of abuse and fear“ stattgefunden hätte und der Sieg „by fraudulent means“ erreicht worden sei (White House 2004).

Darauf folgte eine entsprechende Reaktion auf höchster politischer Ebene. Nur wenige Tage nach der Parlamentswahl 2004 unterzeichnete Präsident Bush den speziell für eine konfrontative Demokratieförderung gedachten „Belarus Democracy Act“. Dieses Belarus-Gesetz stellte zum einen die ausdrückliche Unterstützung demokratischer Oppositionskräfte (politische Parteien, NGOs und unabhängige Medien im Land) in Aussicht und untersagte zum anderen der US-Regierung, für die belarussische Regierung jegliche offizielle Finanzhilfe (Kredite wie Investitionen, ausgenommen humanitäre Hilfe) – auch im Rahmen internationaler Organisationen – bereitzustellen. Dabei wies Bush darauf hin, dass die Lukaschenko-Regierung ihr Land in „ein Repressionsregime im Herzen Europas“ verwandelt habe. Er leitete daraus auch eine Nulltoleranz-Haltung ab: „there is no place in a Europe whole and free for a regime of this kind“ (White House 2004).

Im Anschluss an die Oktoberwahl 2004 zeigte sich eine hohe Ideologisierung der US-Belaruspolitik, die mit einer Stigmatisierung des Lukaschenko-Regimes einherging. Im Januar 2005 erklärte die nominierte Außenministerin Rice bei ihrem Confirmation Hearing im US-Senat Belarus zu einem „outpost of tyranny“, den es zu bekämpfen gelte. Dabei stellt sie Belarus auf globaler Ebene in eine Reihe mit Kuba, Birma, Nordkorea, Iran und Simbabwe (U.S. Senate 2005: 4). Im April 2005 fuhr Rice fort, Belarus sei „die letzte wahre Diktatur im Zentrum Europas, und es ist wirklich Zeit für einen Wechsel“ (Spiegel Online 2005). In diesem Zusammenhang versprach sie, dass die US-Regierung die Demokratisierung von Belarus in folgenden vier Bereichen unterstützen werde: (i) Förderung unabhängiger Medien, (ii) pro-demokratischer Initiativen, (iii) Ermutigung einer demokratischen Bewegung von politischen Parteien und zivilgesellschaftlichen Gruppen für einen demokratischen Wandel und ganz konkret: (iv) Einigung der Opposition auf einen gemeinsamen Gegenkandidaten gegen Präsident Lukaschenko bei der Präsidentschaftswahl 2006 (Kessler 2005). Der US-Kongress erhöhte die Fördermittel für Belarus auf fast 12 Mio. USD, darunter erhebliche Neusummen für unabhängige Medien (Helsinki Commission 2006a).

Die USA waren in der Periode zwischen der Parlamentswahl 2004 und der Präsidentschaftswahl 2006 bemüht, zu „einer starken Stimme“ gegen das Regime zu werden. Sie sponserten etwa eine Anti-Lukaschenko-Resolution der UN-Kommission für Menschenrechte und leiteten eine Reihe von Geber-Koordinationsstreifen mit den europäischen Partnern ein. Die Förderung eines alternativen Informationsflusses in Belarus war dabei eine der obersten US-Prioritäten, um das Informationsmonopol des Regimes zu brechen. Darüber hinaus unternahm die US-Regierung konkrete Maßnahmen, um Regimevertreter mit Sanktionen zu belegen, wie etwa mit der Implementierung der 2004 angekündigten Reisebeschränkungen gegen Regierungsbeamte, die für das Verschwinden von Oppositionellen und Wahlmanipulationen verantwortlich gemacht wurden (Helsinki Commission 2006b). 2005 und 2006 trafen sich Präsident Bush und Außenministerin Rice wiederholt mit belarussischen Demokratie- und Menschenrechtsaktivisten – symbolischer Akt für eine konfrontative US-Politik gegenüber Belarus.

Vor dem Hintergrund der farbigen Revolutionen im postsowjetischen Raum richtete sich der Fokus der US-Belaruspolitik auf die Präsidentschaftswahl 2006. Washington sah darin eine Chance für die Unterstützung demokratischer Kräfte, die Wählerschaft zu erreichen, und damit die Informationsblockade des Regimes zu brechen. Bereits am Rande von Beratungen der NATO-Außenminister in Vilnius im April 2005 traf Rice mit den Vertretern der belarussischen Zivilgesellschaft und der Opposition zusammen. Die Wahl 2006 böte eine „ausgezeichnete Gelegenheit“ für die internationale Gemeinschaft, sich auf die Notwendigkeit freier und fairer Wahlen in Belarus zu konzentrieren, sagte Rice nach dem Treffen. Und die USA und EU „can shine a spotlight on places where people are still denied freedom“ (State Department 2005b). Für die Entstehung von Demokratie seien freie Wahlen „ein wichtiger Katalysator“. Die internationale Gemeinschaft müsse der Regierung in Minsk ständig vor Augen halten, dass sie die Entwicklung in Belarus sehr genau verfolge. Denn Belarus liege nicht in einem dunklen Winkel, sondern sei ein europäisches Land (State Department 2005b).

Im Rahmen des NATO-Gipfeltreffens in Vilnius im Mai 2005 verlangte auch Präsident Bush faire Wahlen und Freiheit für das belarussische Volk. Dabei betonte er auch die Bedeutung von (internationaler) Wahlbeobachtung, weil „that made a big difference in the Ukraine, for example“ (White House 2005a). In Vilnius beteuerte Bush auch das US-Bekenntnis „to the advance of freedom in Belarus“. Das belarussische Volk verdiene Besseres, sagte Bush, indem er Belarus, wie seine Außenministerin, zu „Europe’s last dictatorship“ erklärte. Dagegen setzte er folgerichtig „a firm and confident standard: Repression has no place on this continent“ (White House 2005b).

Im Vorfeld der Präsidentschaftswahl 2006 wurde v.a. das finanzielle Engagement der USA deutlich spürbar. Auch wenn von der bereitgestellten zweistelligen Millionensumme ein Großteil in ausländischen Händen verblieb und der Rest weit gestreut wurde, dürften während des Wahlkampfes noch etliche Millionen USD direkt bei den Oppositionsparteien zur Unterstützung des Gegenkandidaten Milinkewitsch gelandet sein (Kunter 2007: 37f). Die US-Förderinstitutionen unter Koordination von USAID, ergänzt durch kleinere Engagements europäischer Förderer, dominierten die ausländische Förderpraxis zwischen den Wahlen 2004 und 2006 (Kunter 2009: 2). Mit dieser Dominanz ging einher, dass die US-

Förderer die Entwicklung der Oppositionsstrategie weitgehend mitbestimmten. Insbesondere liegt die Vermutung nahe, dass die Idee einer vereinigten Opposition gegen Lukaschenko ursprünglich von den US-Förderern ausgegangen war (Kunter 2007: 38).

Andererseits veranlassten die zunehmende Verschlechterung der demokratischen Situation sowie die postsowjetischen Revolutionen in der Periode zwischen den Wahlen die USA auch dazu, ihre Belaruspolitik mit der EU zu koordinieren. Anders als in den früheren Jahren führte Washington mit Brüssel zahlreiche Abstimmungsgespräche zur Definition einer gemeinsamen Position mit Blick auf die bevorstehende Wahl 2006 (Lindner 2006: 23). Anfang 2006 einigten sich die USA mit der EU auf eine gemeinsame „pre-election message“, die US-Assistent Secretary Daniel Fried und EU-Generaldirektor Robert Cooper in Minsk persönlich an die belarussische Regierung herantragen sollten. Jedoch verweigerte Minsk ihnen Einreisevisa (Helsinki Commission 2006b).<sup>13</sup> Darauf folgte ein ungewöhnlicher Schritt im Februar 2006: eine gemeinsame Demarche der USA und der EU, die die Weiterentwicklung der Beziehungen mit Belarus vom Ausgang der Präsidentschaftswahl 2006 abhängig machte (Council of the European Union 2006a).

Die herausgehobene Bedeutung der Präsidentschaftswahl für Washingtons Belaruspolitik markierte auch ein kurz davor – am 9. März 2006 – stattgefundenes Belarus-Hearing der Kommission für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (CSCE), bekannt auch als US-Helsinki-Kommission, die als unabhängige staatliche Agentur die Einhaltung der Helsinki-Schlussakte und anderer OSZE-Verpflichtungen überwacht und fördert. Dabei wurde das „immer diktatorischere“ Lukaschenko-Regime alarmierend als „a stark anomaly in an increasingly democratic Europe“ bewertet (Helsinki Commission 2006c). Zudem spitzte sich die stigmatisierende US-Rhetorik gegen Lukaschenko zu, als Präsident Bush im März 2006 dem Kongress einen Regierungsbericht schickte, der Belarus in die Nähe der Förderstaaten des internationalen Terrorismus rückte.<sup>14</sup>

Nach der Präsidentschaftswahl kam es zu prominenten Reaktionen auf Seiten der USA. Zuerst schickte Präsident Bush am 24. März 2006 unterstützende Worte an die belarussischen Protestteilnehmer, die von den Behörden „belästigt, festgenommen, inhaftiert oder geschlagen“ worden seien, und forderte die internationale Gemeinschaft auf, die Missbräuche und Repressionen der belarussischen Regierung zu verurteilen (White House 2006). Hinzu kam der Auftritt von Vizepräsident Dick Cheney vor Führungskräften

13 Zwei Wochen vor der Wahl reiste jedoch ein anderer US-Repräsentant, Deputy Assistant Secretary David Kramer, nach Minsk, um das weitere hohe Interesse und Engagement der USA mit Blick auf Belarus zu zeigen und den belarussischen Verantwortlichen vor Ort klar zu machen, dass es „ernste Konsequenzen“ geben werde, wenn die Wahl wie früher manipuliert würde und die Regierung gegen die möglichen Protestkundgebungen gewaltsam vorginge (Helsinki Commission 2006b).

14 Es handelte sich dabei um „zahlreiche Hinweise auf belarussische Lieferung von Waffen und Waffentechnologien an Problemländer, einschließlich staatlicher Förderer des Terrorismus“. Außerdem wies der Bericht auf „glaubwürdige Informationen“ hin, dass hohe Regierungsbeamte in Belarus „öffentliche Mittel“ u.a. für persönliche Zwecke missbrauchen, und dass Lukaschenko selbst wahrscheinlich zu den weltweit korruptesten Staatsführern zähle (State Department 2006a).



aus den Staaten der Ostsee- und Schwarzmeer-Regionen im Mai 2006 in Vilnius, wo er sich auch der neuen Sprachregelung bediente, um Belarus zur „last dictatorship in Europe“ zu deklassieren (State Department 2006b).

Auf Lukaschenkos „pervasive election fraud, corruption and human rights abuses“ folgte im Mai 2006 auch ein US-Einreiseverbot für ihn und weitere führende Regimevertreter, um so die belarussische Führung direkt zu treffen (State Department 2006c). Im Juni 2006 fuhr die Bush-Regierung mit weiteren gezielten Sanktionen fort, indem sie sämtliche Vermögenswerte Lukaschenkos und neun weiterer Regierungsmitglieder in den USA, die gemeinsam die Verantwortung für die Untergrabung demokratischer Prozesse und Institutionen trugen, einfroren und US-Bürgern verbot, Geschäftsbeziehungen mit ihnen einzugehen (State Department 2006d). Das US-Finanzministerium weitete im Februar 2007 diese Sanktionen auf sechs weitere belarussische Regierungsvertreter wegen ihrer Beteiligung an politischer Unterdrückung aus (State Department 2006e).

Eine weitere Reaktion auf die umstrittene Präsidentschaftswahl kam vom US-Kongress. Im Juli 2006 wurde ein neues Belarus-Gesetz, der „Belarus Democracy Reauthorization Act“, verabschiedet, „to provide assistance for democracy-building efforts, fund radio and television broadcasting to the people of Belarus and introduce additional sanctions against the regime of Belarusian dictator“ (State Department 2006a). Das Gesetz sah für 2007 und 2008 jeweils 20 Mio. USD für Demokratieförderaktivitäten wie etwa Unterstützung von NGOs und internationalen Austausch vor. Es wurden pro Jahr auch 7,5 Mio. USD für Hörfunk- und Fernsehprogramme für die belarussische Bevölkerung genehmigt. Sanktionen im Gesetz reichten von US-Einreiseverboten für belarussische Staatsvertreter bis hin zu gezielten Finanzsanktionen einschließlich eines „request“, dass US-Exekutivdirektoren internationaler Finanzinstitutionen gegen finanzielle Beihilfen an die belarussische Regierung (nicht-humanitärer Art) stimmen sollen (State Department 2006a). Das Besondere dabei war, dass das neue Gesetz auf eine genauer definierte Förderpolitik zielte. War bei der Verabschiedung des Belarus-Gesetzes im Oktober 2004 etwa keine genaue Fördersumme für die Haushaltsjahre 2005-2006 festgelegt worden, wurde bei der Erneuerung des Gesetzes 2006 ein Haushaltsvorschlag in Höhe von 40 Mio. USD für die Förderung der Opposition und 15 Mio. USD für Radio- und Fernsehprogramme für Belarus 2007-2008 vorgesehen.

Die Sanktionspolitik der USA wurde auch im Laufe des Jahres 2007 fortgeführt. Im August 2007 weiteten die USA das Einreiseverbot auf die Direktoren und deren Stellvertreter der staatlichen Unternehmen aus. Im November 2007 sperrte das US-Finanzministerium auch die Konten des Öl- und Chemiekonzernes Belneftchim, des größten belarussischen Exporteurs in die USA, nachdem in der Frage der Freilassung politischer Häftlingen kein Fortschritt erreicht worden war (Helsinki Commission 2008a: 8). Das wiederum stellte die erste wirkliche Wirtschaftssanktion gegen Belarus dar. Bislang hatte der Westen diese Art Sanktionen vermieden, um die Bevölkerung von deren zwangsläufigen Folgen zu verschonen.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die US-Regierung im Anschluss an die Parlamentswahl 2004 eine konfrontative Strategie gegenüber dem autoritären Lukaschenko-Regime verfolgte. Dabei bediente sie sich einer stigmatisierenden Rhetorik gegen die belar-

russische Regierung und belegte deren Vertreter mit Sanktionen, die aus ihrer Sicht für Wahlbetrug, Menschenrechtsverletzungen und Korruption verantwortlich zeichneten. Dies wiederum wurde durch die gezielte Förderung der politischen Opposition zur Gegenmachtbildung ergänzt. Nach der Parlamentswahl 2004 setzte die Bush-Regierung auf einen Regimewechsel und steuerte insbesondere im Umfeld der Präsidentschaftswahl 2006 auf harten Konfrontationskurs gegen die Regierung in Minsk zu, was sich auch in der Erneuerung des Belarus-Gesetzes 2006 zeigte. Dabei tat sich die US-Politik auch und gerade als Förderer der demokratischen Kräfte gegen den Regierungswillen hervor. Die deutliche Intensivierung der konfrontativen Strategie lässt sich zum einen auf die starke Ideologisierung der US-Außenpolitik (unter der Freiheitsagenda: vgl. Poppe 2010) der zweiten Bush-Amtszeit im Allgemeinen und zum anderen auf die Euphorie angesichts der farbigen Revolutionen im GUS-Raum im Besonderen zurückführen.

#### *4.1.2 Deutschland: Politik der weiteren Isolation*

Ähnlich wie die USA beobachtete Deutschland in den frühen 2000er Jahren kritisch, wie die Repressionen der Regierung gegen die Zivilgesellschaft in Belarus von Jahr zu Jahr zunahmen. Dabei fiel insbesondere auf, wie die freie Presse und die politische Opposition mundtot gemacht wurden, während sich die Einhaltung der Menschenrechte immer problematischer gestaltete (Bundestag 2006d: 2281). Im Vorfeld der Parlamentswahl 2004 war Berlins Perzeption von Belarus von „einer verschärften innenpolitischen Repression“ geprägt, etwa durch massive Behinderung der Opposition, Unterdrückung der Zivilgesellschaft, das Verbot diverser (mehr als 50) NGOs und einer massiv zugenommenen Behinderung der freien Presse (Bundestag 2004a: 1f).

Mit Blick auf die Wahl fand am 30. September 2004 sogar eine Debatte zu Belarus im Bundestag statt. Neben den Regierungsfractionen (SPD und Bündnis 90/Die Grünen) brachte die Unionsfraktion (CDU/CSU) einen eigenen Antrag in die Debatte ein. Zwar gab es in der Beschreibung der Situation kaum Unterschiede zwischen den beiden Anträgen, jedoch wollte die Unionsfraktion über die Forderung nach freien und fairen Wahlen hinaus sehr konkrete Beschlüsse, z.B. zur Einrichtung eines Fonds, mit dem die EU die Zivilgesellschaft auch ohne Kooperation mit der belarussischen Regierung unterstützen konnte, zur Einrichtung eines freien Radiosenders, Einreiseverbote für die politische Führung von Belarus, die Verantwortung für die Isolierung des Landes trägt (Bundestag 2004b: 3). Mit dem Antrag der Koalitionsfraktionen, angenommen gegen die Stimmen der FDP bei Enthaltung der CDU/CSU, forderte der Bundestag die deutsche Regierung auf, darauf hinzuwirken, dass mit dieser Wahl „ein Prozess der Abwendung von autoritären und repressiven Herrschaftsmethoden und eine Rückkehr zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ beginnt, und sich dafür einzusetzen, dass Belarus seine Verpflichtungen zu freien und fairen Wahlen einhält. Außerdem sollte die Bundesregierung die reformwilligen politischen und zivilgesellschaftlichen Kräfte im Land unterstützen – u.a. im Rahmen der Demokratie- und Menschenrechtsprogramme der EU (Bundestag 2004a: 3).

Nachdem die Parlamentswahl wie das Referendum den deutschen Erwartungen nicht entsprochen hatten, folgten die entsprechenden Reaktionen der deutschen Politik, und das auf europäischer Ebene. Bereits vor der Wahl hatte sich die EU-Haltung gegen Bela-

rus weiter verhärtet. Aufgrund eines Europarat-Berichtes über die Hintergründe des Verschwindens namhafter Regimekritiker 1999-2000, der auf die Verwicklungen hochrangiger Staatsvertreter hinwies, hatte die EU im September 2004 ein Einreiseverbot für die durch diesen Bericht belasteten vier Regimeangehörigen verhängt.

Nach der Parlamentswahl sprach sich zuerst das Europäische Parlament am 28. Oktober 2004 für neue Sanktionen gegen das Lukaschenko-Regime aus (Europäisches Parlament 2004). Es kam zu einem entsprechenden Beschluss des EU-Rates im November 2004. Damit wurde das Einreiseverbot auf die direkten Verantwortlichen für die Wahlfälschungen sowie für das harte Vorgehen gegen friedliche Demonstranten ausgeweitet. Darüber hinaus definierte der Rat den zweigleisigen Ansatz der EU-Politik – Beschränkung politischer Kontakte und Förderung der Zivilgesellschaft – gegenüber Belarus auf konkrete Weise:<sup>15</sup> Faktisch entschied sich die EU damit für die Verschärfung der Isolationspolitik gegen das belarussische Regime (vgl. Sahm 2005: 83).

In der deutschen Politik kam es vor der Präsidentschaftswahl im März 2006 auf der Basis eines gemeinsamen Antrags aller Parlamentsfraktionen – außer Die Linke – auch zu einem Beschluss des Bundestages zu Belarus. Darin wurde die wichtige Rolle von Wahlen für die Demokratisierung von Belarus bekräftigt und auf die demokratische Konditionalität zur Annäherung an die europäischen Strukturen hingewiesen (Bundestag 2006a: 1). Die Bewertung der politischen Situation durch die deutsche Politik fiel deutlich negativ aus. Es war die Rede von zunehmenden Einschränkungen für politische Parteien, nicht mehr existierender Gewaltenteilung sowie zunehmender Abhängigkeit der Judikative von der Exekutive und der deutlich zugenommenen Behinderung der freien Presse von Wahl zu Wahl. Demzufolge befürchtete der Bundestag, dass auch die bevorstehende Präsidentschaftswahl wie frühere Wahlen demokratischen Standards nicht entsprechen würde (Bundestag 2006: 1). Der Bundestag forderte die deutsche Regierung auf, sich international dafür einzusetzen, dass Belarus die eingegangenen Verpflichtungen für freie und faire Wahlen einhält, die reformwilligen politischen und zivilgesellschaftlichen Kräfte in Belarus weiterhin zu unterstützen sowie im Rahmen der EU eine abgestimmte Strategie in der Belarus-Politik zu entwickeln (Bundestag 2006a: 3).<sup>16</sup>

In der Debatte wurde die Übernahme der scharfen US-Rhetorik durch die deutsche Politik vor der Wahl deutlich. So sah etwa Manfred Grund (CDU/CSU) in Belarus eine „gut funktionierende Diktatur“, Michael Link (FDP) „die letzte ausgewachsene Diktatur

15 „Bilateral ministerial contacts of the European Union with Lukashenko government will be established solely through the Presidency, SG/HR, the Commission and the Troika. [...] Community and Member States' assistance programmes would support the needs of the population and democratisation, notably by humanitarian, regional, and cross-border cooperation and by projects supporting directly and indirectly democratisation and democratic forces in Belarus” (European External Action Service 2011b: 1).

16 Auch wenn die Fraktion Die Linke die politischen Verhältnisse in Belarus ähnlich kritisch bewertete, hielt sie die westliche Einmischung für ideologisch motiviert, was die staatliche Souveränität und politische Selbstbestimmung der belarussischen Bevölkerung unterminiere (vgl. Bundestag 2006b: 1698f).

auf europäischem Boden“ und Uta Zapf (SPD) sprach mit Blick auf Lukaschenko von dem „so genannten letzten Diktator Europas“ (Bundestag 2006b: 1693ff).

Damit einher ging eine Geste der Solidarität und Unterstützung für die belarussische Opposition vor der Wahl, die auch Kanzlerin Merkel zeigte, indem sie den oppositionellen Präsidentschaftskandidaten Milinkewitsch empfing (Wittrock 2006). Hinzu kam ein Appell von Außenminister Steinmeier an die belarussische Führung einen Tag vor der Wahl: Er forderte sie nachdrücklich auf, bei zu erwartenden Demonstrationen „allen Bürgern die Ausübung ihrer [...] Rechte auf Versammlungsfreiheit und freie Meinungsäußerung zu garantieren“ (AA 2006a).

Nach der Wahl schloss sich die deutsche Regierung dem Urteil der OSZE an, dass sie nicht europäischen Standards entsprochen hätte. Bei der Frage, ob durch neue Sanktionen eine weitere Isolation des Regimes verfolgt werden sollte, war Berlin jedoch zögerlich. So wandte sich Steinmeier auf europäischer Ebene gegen „eine von manchen verlangte, von vielen befürwortete Containment-Politik“, weil sie den Menschen in Belarus nicht helfe. Jedoch war er davon überzeugt, dass das „autoritäre und repressive Lukaschenko-Regime“ nicht in das „Europa des 21. Jahrhunderts“ passe (Bundesregierung 2006a: 48).

Die post-elektoralen Ereignisse in Belarus nahm die deutsche Regierung „mit großer Sorge“ auf. Sie forderte die belarussische Führung nachdrücklich auf, ihren Bürgern Meinungs- und Versammlungsfreiheit zu ermöglichen und trug ihr die Verantwortung für die persönliche Sicherheit von Demonstranten auf (AA 2006b). Als die belarussischen Sicherheitskräfte gegen Demonstranten in Minsk hart durchgriffen, verschärfte Steinmeier seine Forderungen noch. Er verurteilte „die ungerechtfertigte Gewaltanwendung“ und „das unangemessene Vorgehen“ gegen inhaftierte Aktivisten der Demokratiebewegung und drängte darauf, alle Verhafteten frei zu lassen. Dabei unterstrich er auch eine anhaltende Unterstützung der Opposition sowie, dass er gar mit seinem russischen Kollegen Lawrow die Lage in Belarus erörtert habe (AA 2006c).

Das harte Durchgreifen der belarussischen Regierung führte auch dazu, dass Deutschland seine ursprünglich zögerlich Haltung in Sachen Sanktionen aufgab. So wurde auf EU-Ebene eine Reihe von gezielten Sanktionen und Unterstützungsmaßnahmen für die demokratischen Kräfte in Belarus vereinbart (Bundesregierung 2006b: 59).

Nach der Wahl kam es zu einer erneuten Debatte im Bundestag. Am 29. März 2006 brachten alle Parlamentsfraktionen – außer Die Linke – wieder einen gemeinsamen Antrag ein. In der Debatte fielen noch schärfere Bewertungen der politischen Situation in Belarus. So bezeichnete etwa Grund (CDU/CSU) das Regime als „reaktionär“ und „mensenverachtend“ und verglich es gar mit dem SED-Regime in der DDR, während Harald Leibrecht (FDP) von einem „Unterdrückungsregime mitten in Europa“ und einem „ewiggestrigen Diktator Lukaschenko“ sprach (Bundestag 2006d: 2270 und 2275). Der Antrag wurde mit den Stimmen aller Fraktionen – bei Enthaltung der Fraktion Die Linke – angenommen. Darin bewertete der Bundestag die Präsidentschaftswahl 2006 als „weder fair noch frei“ und verurteilte die Verhaftung und die Verfolgung der friedlichen Demonstranten. Darüber hinaus forderte er die deutsche Regierung zu konkreten Schritten auf, die zur unverzüglichen Freilassung der Verhafteten, u.a. auch Kasulin, zur nachhalti-

gen Unterstützung der Demokratiebewegung und Zivilgesellschaft in Belarus und zu einer gemeinsamen EU-Strategie gegenüber Belarus, die auch Sanktionen einschließt, wie z.B. das Einfrieren von Konten sowie restriktive Maßnahmen gegen die Wahlmanipulations- und Repressionsverantwortlichen führen sollten. Dazu gehörte auch die Einladung des belarussischen Oppositionsführers Milinkewitsch zum nächsten Treffen des EU-Rats am 10. April 2006 nach Luxemburg (Bundestag 2006c: 3). Bemerkenswert ist, dass der Bundestag die deutsche Regierung ebenfalls aufforderte, mit Russland einen kontinuierlichen Dialog über die Situation in Belarus zu führen.

In der Debatte wurde ein intensiveres Engagement gefordert, das einerseits eine aktive Unterstützung der Zivilgesellschaft, andererseits schärfere Sanktionen gegen das Regime einschloss. Dazu zählten Unterstützung der Demokratiebewegung mit Kontakten, Besuchen und Einladungen, aber auch mit Geld, Material und Informationen oder Sanktionen gegen die verantwortlichen Regimevertreter mit Einfrierung deren Auslandskonten oder Reisebeschränkungen. Ferner kam die Einsicht deutlich zum Vorschein, dass der Schlüssel für die Lösung der Situation in Belarus in Russland liege (Bundestag 2006d: 2270f).

Auf EU-Ebene reagierte zunächst das Europäische Parlament heftig auf die Wahlen. Es sprach dem Regime Lukaschenko „jegliche demokratische Legitimation“ ab, um scharfe politische Sanktionen zu fordern (Europäisches Parlament 2006). Als Reaktion beschloss auch der EU-Rat im April 2006 restriktive Maßnahmen wie Visa- und Kontensperre gegen die Regierungsmitglieder einschließlich Präsident Lukaschenko, die direkt für die Verletzungen internationaler Wahlstandards sowie für das harte Vorgehen gegen die Opposition verantwortlich zeichneten (Council of the European Union 2006b). Damit erfuhren zum einen die EU-Sanktionen von 2004 eine Ausweitung und zum anderen wurden auch die Forderungen des Bundestags nach gezielten Sanktionen erfüllt. Große symbolische Kraft hatten diese Sanktionen insbesondere deshalb, weil Präsident Lukaschenko persönlich davon betroffen war. Mit ihrem Beschluss bekräftigte die EU gleichzeitig ihre Verpflichtung zur weiteren Verstärkung der Unterstützung für die Zivilgesellschaft und die Demokratisierung (European External Action Service 2011c: 1). Als symbolische Unterstützung der belarussischen Opposition wurde im Oktober 2006 Gegenkandidat Milinkewitsch mit dem Sacharow-Preis des Europäischen Parlaments ausgezeichnet.

Nach der Wahl 2006 herrschte in Berlin über vieles Einigkeit: Das belarussische Regime ist diktatorisch. Die Wahlen dort sind weder frei noch fair. Die Lukaschenko-Regierung ist für Deutschland kein Partner mehr (Bundestag 2006d: 2272). Nicht zuletzt deswegen empfing Kanzlerin Merkel knapp drei Wochen nach der umstrittenen Wiederwahl Lukaschenkos erneut den unterlegenen Oppositionskandidaten Milinkewitsch (Welt Online 2006). Diese Geste wiederum zeugte von der offenen Solidarität Deutschlands mit der demokratischen Opposition in Belarus.

Insgesamt schlug Deutschland mit der EU nach der Parlamentswahl 2004 den Weg der weiteren Isolation des autoritären Regimes in Minsk ein. Dabei übernahm die deutsche Politik bereits vor der Präsidentschaftswahl 2006 die scharfe US-Rhetorik, die Belarus als „Schmuddelkind“ der europäischen Staatengemeinschaft hinstellte. Dies wiederum ging damit einher, dass die deutsche Regierung bei der Wahl 2006 – aber viel vorsichtiger als die Bush-Regierung – auf einen Wandel in Belarus hoffte. Jedoch war Berlin anschlie-

ßend in der Frage der Verschärfung von EU-Sanktionen gegen das Regime zögerlich, wobei seine Bewertung des Regierungsvorgehens gegen die Opposition in Minsk als „gewalt-sam“ schließlich zu dessen erhöhter Sanktionsbereitschaft führte. Dabei lässt sich das verstärkte Interesse Deutschlands an Belarus bei der Präsidentschaftswahl 2006 gerade deswegen gut nachvollziehen, weil das Land als direkter EU-Nachbar seit 2004 noch stärker ins politische Bewusstsein gerückt war.

#### 4.2 Wahl zum Parlament 2008 und zum Präsidenten 2010

Am 28. September 2008 hielt das belarussische Regime die jüngste Parlamentswahl ab. Diese fand in einem veränderten internationalen Kontext statt. Dazu gehörte in erster Linie das verschlechterte Verhältnis zu Russland. Moskau begann zum einen im Zuge der „Ökonomisierung“ seiner Außenpolitik im Jahr 2007, die Energiepreise auch für Belarus zu erhöhen. Zum anderen sah sich Minsk nach jahrelanger Verzögerungstaktik gezwungen, 50% der Anteile des Betreibers des belarussischen Gasnetzes Beltransgaz an den russischen Gazprom zu verkaufen (Sahm 2008: 53).<sup>17</sup>

Hinzu kam der Fünftagekrieg Russlands mit Georgien im August 2008 und die Anerkennung der georgischen Sezessionsgebiete Abchasien und Südossetien, was wiederum große geostrategische Auswirkungen auf den östlichen NATO- und EU-Nachbarschaftsraum zur Folge hatte. Wider Erwarten weigerte sich Minsk, die abtrünnigen georgischen Gebiete förmlich als unabhängige Staaten anzuerkennen. Nach dem Energiestreit 2007 legte Lukaschenko mit dieser Zurückhaltung eine relativ selbstständige (Außen-)Politik an den Tag. Die Perzeption von Belarus nun als (von Russland) unabhängiger Akteur nahm damit konkrete Konturen an, was in der westlichen Belaruspolitik geostrategischen Überlegungen gewisse Spielräume bot. Im Westen wurde dies als Zeichen gewertet, dass Lukaschenko nun zu einer Annäherung bereit sei, um seine Unabhängigkeit gegenüber Moskau zu stärken (DBG 2008). Besonders das Werben der EU um Belarus wurde intensiver. Die Zahl der direkten Kontakte mit dem Regime nahm zu (Kahlweit 2008).

Zum verstärkten Interesse an Belarus und zu einem entspannten Verhältnis führte nicht zuletzt die Freilassung der letzten politischen Gefangenen im August 2008. Lukaschenko hoffte dabei auf einen Sinneswandel des Westens gegenüber seinem Regime und auf Finanzhilfen. Als Signal versprach er nach der Freilassung der politischen Gefangenen auch eine faire Wahl (Der Spiegel 39, 22.9.2008: 113). Tatsächlich gab es Anlass zur Hoffnung, dass die Wahl freier verlaufen würde als diejenigen in den Jahren zuvor. So gab es einige Fortschritte hinsichtlich der Arbeit der Wahlkommissionen, der Zulassung oppositioneller Kandidaten sowie der Durchführung des Wahlkampfes (vgl. Sahm 2008: 54). Im

17 Daraufhin nahm Brüssel mit Minsk direkten Kontakt auf, dessen unmittelbar größter Erfolg ein Abkommen über die Einrichtung einer Mission der Europäischen Kommission in Minsk im März 2008 war.

Bemühen um eine Beschwichtigung der westlichen Kritik ließ Lukaschenko auch 400 OSZE-Wahlbeobachter zu (Süddeutsche 2008).

Einen Tag nach der Parlamentswahl gab die Wahlkommission bekannt, dass kein Kandidat der Opposition den Einzug ins Parlament geschafft hatte. Dabei fiel das OSZE-Urteil relativ milde aus:

„While the authorities gave a number of clear signals of their interest to improve the election process [...] these elections ultimately fell short of OSCE commitments for democratic elections. [...] While there were some minor improvements, which could indicate a step forward, [...] further substantial efforts are required” (OSCE/ODIHR 2008: 1).

Dabei sprach die Opposition von einer „Wahlfarce“ und von einer Wahlinszenierung für den Westen und rief die EU und die USA auf, das Ergebnis nicht anzuerkennen (Süddeutsche 2008). Dagegen forderte Lukaschenko nach der Wahl den Westen auf, die gegen sein Land verhängten Sanktionen aufzuheben (Spiegel Online 2008).

Am 19. Dezember 2010 fand in Belarus die jüngste Präsidentschaftswahl statt. Zu ihrem internationalen Kontext gehörte in erster Linie die weitere Verschlechterung der durch Streit um die Energielieferungen geprägten Beziehungen zwischen Moskau und Minsk. Mit Blick auf Moskaus Enttäuschung über die immer noch ausbleibende Anerkennung der georgischen Sezessionsgebiete durch Minsk, behauptete Lukaschenko zuerst, dass er es nie konkret versprochen habe, während der Kreml ihm Wortbruch vorwarf (NEWSru 2010). Zwischen Minsk und Moskau kriselte es zudem im Oktober 2010 gewaltig, als Lukaschenko die russische Führung beschuldigte, ihn stürzen zu wollen (Russland-Aktuell 2010).<sup>18</sup> Überraschend heftig reagierte Präsident Medwedew mit der Kritik, Lukaschenko schüre zwischen beiden Ländern Feindschaft (Kreml 2010). Das Blatt wandte sich jedoch, als die beiden Präsidenten im Rahmen des Gipfeltreffens der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit in Moskau Anfang Dezember aufeinander zugehen. Sie vereinbarten in einem Vier-Augen-Gespräch, dass Russland ab 2011 sein Erdöl zollfrei an Belarus liefert, während Minsk die Verträge zum einheitlichen Wirtschaftsraum zwischen Russland, Kasachstan und Belarus ratifizieren soll (KAS Auslandsbüro Belarus 2010).

Neben Lukaschenko traten insgesamt zehn Kandidaten zur Wahl an, darunter sieben aus oppositionellen Kreisen. Es kam nicht zur Einigung auf einen einheitlichen Gegenkandidaten im Gegensatz zu der Wahl 2006, bei denen die USA stark darauf gedrängt hatten. Offiziell gewann Lukaschenko den Urnengang mit einer überwältigenden Mehrheit der Stimmen (79,67%), während keiner der Gegenkandidaten in der Lage war, besonders herauszuragen. So mussten sie die restlichen 13,14% der Stimmen untereinander

<sup>18</sup> Dem ging eine Dokumentarserie über Lukaschenko in dem vom Kreml kontrollierten Fernsehsender NTV voraus, in der ihm u.a. Amtsmissbrauch, Kontakte zu kriminellen Strukturen und das Verschwindenlassen politischer Gegner vorgeworfen wurde.

fast gleichmäßig aufteilen.<sup>19</sup> Die OSZE-Mission betonte in einer vorläufigen Stellungnahme vom 20. Dezember 2010, dass die Wahl nicht den OSZE-Standards entsprochen habe (OSCE/ODIHR 2010: 1). Demgegenüber wurde sie von der GUS-Wahlmission als demokratisch anerkannt (CIS 2010). Zudem traf, wenn auch verspätet, ein knappes Glückwunschschreiben von Medwedew ein.

Auch dieses Mal kam es zu post-elektoralen Unruhen in Minsk. Mehrere Tausend Regimegegner – nach offiziellen Angaben handelte es sich um 3000, nach Angaben unabhängiger Medien um 15.000 bis 25.000 – versammelten sich am 19. Dezember 2011 im Stadtzentrum, um gegen Wahlfälschungen zu demonstrieren. Die Demonstration wurde jedoch von Sicherheitskräften gewaltsam aufgelöst, mehr als 600 Personen wurden festgenommen, unter ihnen mehrere Präsidentschaftskandidaten. Die meisten Inhaftierten wurden zu Haftstrafen von 10 bis 20 Tagen verurteilt. In den Wochen nach der Wahl fanden weitere Verhaftungen sowie Hausdurchsuchungen und Beschlagnahmungen statt. Scheinbar war die Repression des Regimes längst nicht mehr nur gegen die an der Protestkundgebung beteiligten Personen oder Organisationen gerichtet, sondern ganz allgemein gegen die Opposition. Mehrere Oppositionelle, unter ihnen einige ehemalige Präsidentschaftskandidaten, wurden später wegen der Anstiftung zu Aufruhr angeklagt und zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt. Als Antwort auf die scharfe Kritik der OSZE bzw. des Westens kündigte die belarussische Führung darüber hinaus die Schließung des OSZE-Büros in Minsk an, die im März 2011 tatsächlich vollzogen wurde.

#### 4.2.1 USA: durchgehende Konditionalität in diplomatischer Eiszeit

Im Wahljahr 2008 war die Freilassung politischer Gefangenen das zentrale Thema der amerikanisch-belarussischen Beziehungen. Im Frühjahr 2008 ließ die belarussische Regierung fünf politische Häftlinge frei, die international als solche anerkannt worden waren. Jedoch wurden der frühere Präsidentschaftskandidat Kasulin und zwei weitere (entgegen den Ankündigungen) nicht entlassen. Als Reaktion beschloss Washington im März 2008 zusätzliche Sanktionen gegen Minsk, indem es die Kontensperre auf zwei Belneftechim-Tochtergesellschaften, Lakorkraska und Polotsk Steklovolokno, ausweitete, was wiederum zu einem diplomatischen Eklat führte. So reduzierte Minsk den Personalbestand seiner Botschaft in Washington drastisch und forderte von der US-Regierung auf der Basis von Reziprozität einen ähnlichen Schritt – eine seltene Praxis in der Geschichte der Diplomatie. Daraufhin mussten fast 30 US-Diplomaten einschließlich der Botschafterin das Land verlassen. Es gibt seither nur noch fünf Mitarbeiter in der US-Botschaft in Minsk mit einem Geschäftsträger (*ad interim*). Da die USA als Demokratieförderer stark über die Botschaft vor Ort – unter diplomatischem Schutz – aktiv waren, konnten sie als solche nicht

19 Eine unabhängige Exit-Poll-Befragung hingegen ergab eine Zustimmung von 51,1% der Wähler für Lukaschenko. Auch dabei hat sich kein oppositioneller Gegenkandidat hervorgetan (RFE/RL's Belarus Service 2011).



mehr wie bisher agieren. Auf diese Weise wurden die Beziehungen zwischen USA und Belarus gleichsam auf „Standby-Modus“ geschaltet.

Erst im August 2008 ließ Minsk letztlich alle politischen Häftlinge einschließlich Kasulin frei, was Washington als Schritt in die richtige Richtung begrüßte (Helsinki Commission 2008a: 4). U.a. die wirtschaftlichen Sanktionen gegen die staatlichen Unternehmen brachten die Lukaschenko-Regierung zum ersten Mal gegenüber einer politischen Forderung des Westens zum Einlenken.<sup>20</sup> Daraufhin reiste der Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs David Merkel nach Minsk, um die Möglichkeiten eines Dialogs zwischen Washington und Minsk zu sondieren. Anschließend setzte die US-Regierung die Sanktionen gegen die beiden Belneftechim-Tochtergesellschaften für sechs Monate aus.<sup>21</sup>

Das politische Hauptinteresse galt allerdings der Parlamentswahl 2008 selbst, wobei deren Wahrnehmung in Washington eher gemischt ausfiel. Insbesondere schien mit der Erfüllung einer wichtigen US-Forderung, der Freilassung politischer Gefangenen, „ein Hoffnungsschimmer für die Anfänge von lang erwartetem Wandel“ aufzukommen (Helsinki Commission 2008c). Kurz vor der Wahl fand entsprechend in der Helsinki-Kommission ein Belarus-Hearing statt, und das mit der Registrierung der „Zurückhaltung Minks bei der Befürwortung der russischen Aggression in Georgien“ (Helsinki Commission 2008d). Darin sah Washington einen „Schimmer von Möglichkeit“ zur Verbesserung der Beziehungen mit Belarus. Allerdings wurden keine nennenswerten Fortschritte in Sachen Menschenrechte und Demokratie registriert sowie die Wahlkampfperiode selbst als „entmutigend“ angesehen. So gab es „wenig Anzeichen dafür, dass sich diese Wahl von früheren Wahlen, die hinter OSZE-Standards zurückgeblieben waren, erheblich unterscheiden wird“ (Helsinki Commission 2008e und 2008f). Zu diesem „wenig“ gehörte in erster Linie die weitgehend reibungslose Registrierung oppositioneller Kandidaten.

Auch auf den Wahlausgang waren die US-Reaktionen verhalten. Washington zeigte sich „enttäuscht“, dass die Wahl hinter den internationalen Standards geblieben war. Gleichwohl nahm man zur Kenntnis, dass „a demonstration was held after the elections in a peaceful and orderly manner.“ Daraufhin wurden keine weiteren Sanktionen angekündigt, sondern die Absicht erklärt, „to maintain our dialogue with the government and people of Belarus“. Die USA wollten die belarussische Regierung ermutigen, ihren internationalen Verpflichtungen im Bereich demokratische Freiheiten, einschließlich echter kompetitiver Wahlen, nachzukommen (State Department 2008).

20 Wie Assistant Secretary David Kramer bemerkt, „the Russian attack against Georgia also contributed to Belarus' decision to take this step. [...] The repercussions of that move on all of Russia's neighbors have forced them to rethink some of their policies and approaches“ (Helsinki Commission 2008a: 8).

21 Dies wiederum wurde im März 2009 für drei Monate und im Juni 2009 für sechs Monate verlängert.

Zwar stellte zuerst die ab 2009 amtierende Obama-Regierung zaghaft die Verbesserung der Beziehungen in Aussicht. Jedoch kam es nicht zu einer tatsächlichen Annäherung in den bilateralen Beziehungen. Denn Washington registrierte über die Zeit keine „signifikanten Schritte zur Verbesserung der Bilanz von Belarus im Bereich Menschenrechte und Demokratie“ nach den begrenzten Reformen 2008 (Secretary of State 2009). So blieben die politischen Sanktionen bestehen und die diplomatischen Beziehungen praktisch eingefroren. Aus der ad-interim-Vertretung der USA mit einem Geschäftsträger in Belarus wurde damit ein Dauerzustand, während das politische Interesse Washingtons insgesamt zurückging. Dabei blieb der US-Umgang mit dem Lukaschenko-Regime einer durchgehenden Konditionalität verhaftet, wonach es im konkreten Fall galt: „The status quo on reform in Belarus should be met by status quo on our sanctions“ (Secretary of State 2009).

Im Vorfeld der Präsidentschaftswahl 2010 war das US-Interesse an Belarus entsprechend deutlich niedriger als bei der Präsidentschaftswahl 2006. Im Rahmen des OSZE-Gipfeltreffens erklärte US-Außenministerin Clinton am 1. Dezember 2010 lediglich in einer gemeinsamen Erklärung mit ihrem belarussischen Kollegen Sergej Martynow, dass „enhanced respect for democracy and human rights in Belarus remains central to improving bilateral relations“ (State Department 2010b). Dabei äußerten die USA ihre Hoffnung auf substanzielle Fortschritte und konkret darauf, dass die bevorstehende Wahl internationalen Standards entsprechen würde. In der Erklärung ging es allerdings hauptsächlich um den belarussischen Beitrag zur nuklearen Sicherheit und Nonproliferation.<sup>22</sup>

Die Wahl selbst wurde in Washington auch und gerade mit Blick auf die postelektorale Gewalt und Repression der Regierung bewertet. Die erste Reaktion kam direkt vom Weißen Haus selbst, das in einer Erklärung die Wahl als nicht legitim erachtete und das gewaltsame Vorgehen der Regierung verurteilte (White House 2010). Auch die Helsinki-Kommission verurteilte die Gewalt und Verhaftungswelle in Belarus scharf (Helsinki Commission 2010). Trotz mancher prozeduraler Verbesserungen bei der Wahl wurde das harte Durchgreifen der Regierung als Zeichen gewertet, dass vor Belarus noch ein langer Weg zur Demokratie liege. Sowohl die Wahlfälschungen als auch die anschließende Niederschlagung der Oppositionsproteste wurden von Washington folglich als ein „bedauerlicher Rückschritt“ (State Department 2010c) in der Entwicklung von Demokratie und der Achtung der Menschenrechte in Belarus sowie ebenso als ein „klarer Rückschritt“ (White House 2010) in den bilateralen Beziehungen interpretiert. Die US-Regierung fand besonders den Umstand „beunruhigend“, dass solch ein „hartes Vorgehen“ im Herzen Europas des 21. Jahrhunderts stattfand (U.S. Senate 2011a).

22 Dabei wurde erklärt, dass „Belarus has decided to eliminate all of its stocks of highly enriched uranium (HEU) and intends to do so by the next Nuclear Security Summit in 2012. The United States intends to provide technical and financial assistance to support the completion of this effort as expeditiously as possible“ (State Department 2010a).

Im Lichte dieser Bewertungen fielen die US-Forderungen umso vehementer aus. Zunächst forderte die US-Regierung wiederholt die belarussische Regierung auf, alle verhafteten Präsidentschaftskandidaten und weitere Hunderte von Demonstranten sofort freizulassen sowie das Recht ihrer Bürger auf freie Medien zu schützen (White House 2010). Es kam am 23. Dezember 2010 auch zu einer seltenen gemeinsamen Erklärung von US-Außenministerin Clinton mit der Hohen EU-Vertreterin Ashton, die zur sofortigen Freilassung aller verhafteten Demonstranten aufforderte. Dabei verurteilte die US-Regierung den unverhältnismäßigen Einsatz von Gewalt gegen die aktiven Regimegegner scharf und drängte das Lukaschenko-Regime, seine OSZE-Verpflichtungen für eine substantielle Wahlreform zu erfüllen sowie notwendige Schritte für die Schaffung freier politischer Spielräume zu unternehmen. Folglich wurde auch die ausdrückliche Konditionalität der bilateralen Beziehungen nochmals betont: „Respect for democracy and human rights remain central to improving Belarus’s relations with the United States. [...] Without substantial progress in these areas, relations will not improve” (State Department 2010c). Am 27. Januar 2011 fand im US-Senat ein Hearing über das „Crackdown in Belarus“ statt, wo über das „Responding to the Lukashenko Regime“ und v.a. darüber diskutiert wurde, wie gewährleistet werden könne, dass dieses seinen Menschenrechts- und Demokratieverpflichtungen nachkomme (U.S. Senate 2011b).

Die US-Politikkorrektur in Reaktion auf die umstrittene Präsidentschaftswahl in Belarus folgte Ende Januar 2011. Dabei kündigte das State Departement drei spezifische „sets of actions“ an: 1. Verschärfung von Sanktionen gegen die Regierung, bestehend aus folgenden konkreten Maßnahmen: Rücknahme der Erlaubnis an US-Bürger, mit den Belneftechim-Tochtergesellschaften zusammenzuarbeiten; erhebliche Erweiterung der Liste belarussischer Regimevertreter, für die ein Einreiseverbot gilt; Verhängung weiterer Finanzsanktionen gegen Personen und Institutionen, die für Repressionen und Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind. 2. Erhöhung der Unterstützung für demokratische Kräfte: Dafür wurde eine Aufstockung der Fördermittel 2011 für die belarussische Zivilgesellschaft, unabhängige Medien und demokratische Parteien sowie für Aktivitäten, die den Kontakt von Belarussen mit dem Westen fördern sollten, um 30% angekündigt (2010 hatten die USA etwa 11 Mio. USD Fördermittel bereitgestellt). Zusätzlich soll auch die Unterstützung demokratischer Parteien und Bewegungen für die Erhöhung ihrer Wettbewerbsfähigkeit angestrebt werden. 3. Enge Zusammenarbeit mit der EU: Damit sollte eine koordinierte transatlantische Belaruspolitik gesichert werden, um dem Lukaschenko-Regime gegenüber die Ent- und Geschlossenheit des Westens zu demonstrieren (vgl. State Department 2011).

Es ist kein Zufall, dass das State Department neue Sanktionen am 31. Januar 2011 – zeitgleich mit den EU-Außenministern – ankündigte. Eine US-Delegation nahm auch an einer internationalen Geberkonferenz am 2. Februar in Warschau teil, organisiert von der

polnischen Regierung, um die geplante Erhöhung der Fördermittel für Belarus kundzutun und andere zu ähnlichen Schritten zu ermuntern.<sup>23</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ein Nachlassen des US-Interesses bereits im Vorfeld der Parlamentswahl 2008 auffällig war, was wiederum mit einer Eiszeit in den diplomatischen Beziehungen einherging. Dabei stimmten die USA ihre Belaruspolitik mit der EU in den letzten Jahren enger ab, wobei sie generell ihrer Konditionalitätspolitik treu geblieben sind. So reagierte Washington auf die umstrittene Präsidentschaftswahl 2010 und deren repressive Folgen mit neuerlichen Sanktionen. Andererseits schraubte die Obama-Regierung insgesamt die stark ideologisierte Belarus-Rhetorik der Bush-Zeit zurück, durch die das Land zu einem Vorzeigefall (als „outpost of tyranny“ weltweit) für offensive US-Demokratisierungspolitik gemacht worden war.

#### 4.2.2 Deutschland: Annäherung und Scheitern

Die Parlamentswahl 2008 weckte in der politischen Öffentlichkeit Deutschlands keine besondere Aufmerksamkeit. Im Vorfeld fand keine Belarus-Debatte im Bundestag statt. Im Juli 2008 hielt sich eine Delegation des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Bundestages zu Gesprächen mit der Regierung und der Opposition in Minsk auf (AA 2009).

Es gab auch vorsichtig positive Stimmen in der breiten Öffentlichkeit, etwa die von Rainer Lindner, Belarus-Experte der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin. So gebe es in Belarus seit elf Jahren immerhin das erste Mal keine politischen Gefangenen mehr. Er hielt Minsk auch zugute, dass es überhaupt die OSZE-Beobachter ins Land ließ. Lukaschenko tue nach Lindner also Einiges dafür, den Ruf des „letzten Diktators Europas“ loszuwerden (Kahlweit 2008). Im Vorfeld der Wahl war auch die EU gegenüber Belarus milde gestimmt. Sie begrüßte am 15. September 2008 die jüngsten Entwicklungen und kündigte ein Überdenken ihrer Belaruspolitik im Lichte der bevorstehenden Parlamentswahl an, verknüpft mit der Forderung nach einem Fortschritt (Council of the European Union 2008).

Obwohl laut der OSZE kaum Fortschritte bei der Wahl festgestellt werden konnten, nahm die EU deren Urteil mit Zurückhaltung zur Kenntnis. Mit den Beschlüssen des EU-Rats im Oktober 2008 wurde darüber hinaus die Tür für eine Annäherungsphase mit Belarus geöffnet. Die Kontaktsperre auf Ministerebene und höher sowie die Visasperrliste wurden bis auf wenige Ausnahmen für sechs Monate ausgesetzt. Neben – russlandbezogenen – geostrategischen Motiven wollte die EU mit dieser Entscheidung dem Regime demonstrieren, dass sie tatsächlich bereit ist, auf die Erfüllung einer ihrer Forderungen – der Freilassung politischer Gefangenen – auch umgehend positiv zu reagieren. Gleichzeitig beließ sie es nicht bei der Aufhebung der Sanktion, sondern kündigte eine noch stär-

23 An der Konferenz „Solidarität mit Belarus“ nahmen etwa 40 Staaten, darunter die EU-Mitgliedstaaten, die USA, Japan und die Türkei sowie viele NGOs teil. Insgesamt wurden auf der Konferenz 87 Millionen Euro an Hilfen für Belarus zugesagt (AA 2011a).

kere Förderung der belarussischen Zivilgesellschaft an.<sup>24</sup> Im April 2009 beschloss darüber hinaus der EU-Rat den Start eines Menschenrechtsdialogs mit Belarus.

Die deutsche Regierung ihrerseits unterstützte mit Nachdruck die Wiederaufnahme politischer Beziehungen zu Belarus, die innerhalb der EU nicht gerade unumstritten war. Dem lag die Überzeugung zugrunde, dass die weitere Verbesserung der Situation nur auf dem Wege des Dialogs erreicht werden könnte (Steinmeier 2008).

Die Annäherungspolitik der EU fand ihren deutlichsten Ausdruck in der Aufnahme von Belarus in die Östliche Partnerschaft (ÖP) im Mai 2009, womit die EU ihre seit 1997 andauernde Isolierungspolitik gegenüber Belarus praktisch aufgab. In Brüssel war man sich zwar darüber einig, dass Lukaschenko innenpolitisch zu wenig getan habe, um die Aufnahme seines Landes in die ÖP zu verdienen. Jedoch befürchtete man, dass Russland das kleine Belarus noch fester im Griff haben würde, wenn es wieder außen vor bleibe (Rettman 2009).

Das Tauwetter im EU-Belarus-Verhältnis wirkte sich positiv auf die deutsch-belarussischen Beziehungen aus. Im Februar 2009 empfing Außenminister Steinmeier seinen belarussischen Kollegen Martynow zu einem Gespräch in Berlin. Der belarussische Außenminister wurde auch zur Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2010 eingeladen. In deren Rahmen traf der neu ins Amt gekommene Außenminister Westerwelle mit ihm zusammen.

Im Vorfeld der Präsidentschaftswahl 2010 verlängerte der Rat der EU-Außenminister am 25. Oktober 2010 die Sanktionen gegen Belarus bis Oktober 2011, um sie gleichzeitig im Interesse eines „kritischen Engagements“ auszusetzen. Der Rat bekräftigte die Bereitschaft, die EU-Beziehungen zu Belarus in Abhängigkeit von demokratischen Entwicklungen zu vertiefen (Council of the European Union 2010). Den Höhepunkt des europäischen Engagements markierte der Besuch von Außenminister Westerwelle – der erste eines deutschen Außenministers seit 15 Jahren – gemeinsam mit seinem polnischen Kollegen Radoslaw Sikorski am 2. November 2010 in Minsk, um vor der Präsidentschaftswahl an die belarussische Regierung mit diplomatischem Druck und einem lockenden Angebot, „eine klare Botschaft für freie und faire Wahlen“ heranzutragen (AA 2010a). So stellten die beiden Außenminister im Namen der EU Minsk Finanzhilfen in Aussicht. Sikorski nannte eine Summe von drei Milliarden Euro innerhalb der nächsten drei Jahre. Voraussetzung seien jedoch freie Wahlen (Spiegel Online 2010).

In Minsk sprach der deutsche Außenminister vom Interesse der EU daran, dass in ihrer Nachbarschaft demokratische Zustände herrschen, und vom Weg nach Europa, der nur über freie und faire Wahlen führe (AA 2010b). Am Tag darauf eröffnete Kanzler-

24 Auch die belarussische Führung schien auf die EU zuzugehen. Im November 2008 bekräftigte sie in einem der EU überreichten Non-Paper ihre Bereitschaft zu Gesprächen über das neue Mediengesetz und den Wahlkodex. Als konkrete Schritte wurde einigen unabhängigen Zeitungen wieder der Zugang zu staatlichen Druckereien sowie zum staatlichen Vertriebsnetz gewährt (Sahm 2008: 57f).

amtschef Ronald Pofalla als erster deutscher Minister das Minsk-Forum und erklärte dabei die bevorstehende Wahl zu einem „Prüfstein“, an dem die von der EU angemahnten Verbesserungen in den demokratischen Grundregeln gemessen werden müssten (Pofalla 2010: 5).

Hinzu kam, dass die Koalitionsfraktionen am 16. Dezember 2010 angesichts der Präsidentschaftswahl in den Bundestag einen Belarus-Antrag einbrachten, der gegen die Stimmen der Linken bei Enthaltung der SPD angenommen wurde.<sup>25</sup> Im Antrag wurde zuerst die Befürchtung geäußert, dass die Wahl wiederholt „weder gleich noch frei“ verlaufen werde, weil sie lediglich als „pseudodemokratische Legitimation“ für die Amtsbestätigung des „autokratischen Präsidenten“ Lukaschenko inszeniert werde (Bundestag 2010a: 1). Der Antrag wies auch auf systematische Verstöße gegen Menschenrechte, Vollstreckung der Todesstrafe in Belarus als einzigem Land Europas, (zum Teil starke) Einschränkungen der Meinungs- und Pressefreiheit sowie der Versammlungsfreiheit, stärkere Behinderung von NGO-Registrierungen, weitere Einschränkungen für registrierte Gruppen sowie Justizwillkür als Druckmittel hin. Jedoch war die Rede auch von „leichten Verbesserungen“ der Menschenrechtssituation für Angehörige der Opposition im Vergleich zu der Kommunalwahl 2010 und der Präsidentschaftswahl 2006 (Bundestag 2010a: 1-3).

Angesichts der insgesamt undemokratischen Bedingungen sah der Bundestag über die Fraktionsgrenzen hinweg „mit großer Sorge“ der Wahl in Belarus entgegen. Diese sollte allerdings der „Lackmustest“ sein, wie weit die belarussische Bereitschaft zum Wandel reiche. Aufgrund der Entwicklungen der letzten Zeit überwog die Skepsis die Hoffnung (Bundestag 2010b: 9144f). So forderte der Bundestag die deutsche Regierung u.a. dazu auf, gegenüber Minsk dafür zu werben, dass die demokratischen Grundrechte gesichert und für freie Wahlen erforderliche Bedingungen gewährleistet werden (Bundestag 2010a: 3).

So groß das Vorinteresse der deutschen Politik an der Präsidentschaftswahl war, so hart fielen die Reaktionen auf den Wahlausgang, insbesondere auf die Gewalt der Regierung aus. Schon am 20. Dezember bewertete Außenminister Westerwelle gemeinsam mit seinem polnischen Kollegen die Wahl als „einen herben Rückschlag“ und verurteilte scharf die post-elektorale Gewalt, insbesondere die Misshandlungen und Verhaftungen mehrerer Oppositionsführer. Er rief Minsk dazu auf, die Festgenommenen unverzüglich freizulassen und in einen Dialog mit der Opposition einzutreten. Auch wurde Minsk mit „Konsequenzen“ gedroht, da der Respekt für Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit Grundvoraussetzung für eine Verstärkung der Zusammenarbeit mit der EU sei (AA 2010c).

25 Die SPD begründete ihre Enthaltung mit taktischen Überlegungen, dass der Antrag im Vorfeld der Wahl eigentlich überflüssig sei. Wichtig sei vielmehr, nach der Wahl eine Beurteilung vorzunehmen (Bundestag 2010b: 9145). Die Linke lehnte den Antrag als „ideologisch“ und „unsensibel“ ab. (Bundestag 2010b: 9148).

Die Ereignisse in Minsk waren für die Bundesregierung „schockierend“, zumal dem Lukaschenko-Regime vorgeworfen wurde, systematisch und rücksichtslos die Zivilgesellschaft und die Opposition zu „zerschlagen“ und so „sein wahres Gesicht“ zu zeigen (AA 2011b). Der Wahlbetrug und die Gewalt lösten damit eine breite Empörung im politischen Berlin aus. Aus allen politischen Fraktionen kamen verurteilende Stimmen. Außenminister Westerwelle folgerte, dass die belarussische Regierung den „Demokratietest“ nicht bestanden habe. Sie sei als „Partner einer werte-basierten Zusammenarbeit“ endgültig disqualifiziert und damit die Annäherung von Belarus an die EU „in weite Ferne gerückt“ (AA 2011c).

Dementsprechend setzte sich Deutschland gemeinsam mit Polen auf EU-Ebene an die Spitze des europäischen *policy-making* gegen das Lukaschenko-Regime, um die EU zu einer klaren Reaktion auf die umstrittene Wahlpraxis zu bewegen. Außenminister Westerwelle machte deutlich, dass Deutschland sich mit der „Wahlverhinderung“ und der „Unterdrückung der Freiheit“ nicht abfinden und auf eine „klare Antwort“ der EU dringen werde (FAZ.NET 2011). Auf europäischer Ebene warb er auch mit Zeitungsbeiträgen dafür. Einem gemeinsamen Beitrag mit den schwedischen, tschechischen und polnischen Außenministern am 24. Dezember 2010 folgte am 28. Januar 2011 – kurz vor den Beratungen der EU-Außenminister – ein weiterer gemeinsamer Beitrag mit dem britischen Außenminister.<sup>26</sup> Im letzten Beitrag bewertete Westerwelle die jüngsten Entwicklungen in Belarus als „ernste Krise in Europas Nachbarschaft“, vor der man nicht die Augen verschließen dürfe. Daher forderte er „weitere scharfe Sanktionen“ gegen Minsk. Bereits am 4. Januar 2011 wurde aus Regierungskreisen berichtet, dass es angebracht sei, die derzeit ausgesetzten Sanktionen gegen das Land wieder in Kraft zu setzen (Höll 2011). Seit den ersten Beratungen zu Belarus innerhalb der EU im Januar 2011 gehörte Deutschland (neben Polen, Schweden und Großbritannien) zu jenen, die für ein hartes Vorgehen gegen Minsk plädierten.<sup>27</sup>

Auf einer Pressekonferenz mit dem – eher belarusfreundlichen – italienischen Ministerpräsident Berlusconi am 12. Januar 2011 bemerkte Kanzlerin Merkel, dass sie sich mit ihrem Kollegen aus Rom einig sei, dass angesichts der Situation in Belarus die eigentlich bereits verlassenen Sanktionen wieder in Betracht gezogen werden müssten: „Das ist sehr bedauerlich, und wir beide sehen die Entwicklung in Weißrussland mit großer Sorge“ (Bundeskanzlerin 2011). Am 14. Januar sprach sich auch Kanzleramtschef Pofalla wegen der andauernden Unterdrückung der Opposition in Belarus für neue Sanktionen gegen

26 Lukashenko the Loser, by Carl Bildt, Karel Schwarzenberg, Radek Sikorski and Guido Westerwelle, 24.12.2010, The International Herald Tribune; Standing Up to Lukashenko, by William Hague and Guido Westerwelle, 28.1.2011, The Wall Street Journal (erschieden auch in der Süddeutschen Zeitung vom 28.1.2011 mit dem Titel 'Gemeinsam gegen das weißrussische Regime').

27 Dagegen wandten insbesondere Italien, aber auch Spanien und Portugal ein, dass ein Abbruch des Dialogs in der Vergangenheit nicht weitergeholfen habe. Bereits auf einer Sitzung der Mitgliedstaaten am 12. Januar herrschte jedoch größere Zustimmung für Sanktionen, nachdem die ursprünglichen Gegensätze ausgeräumt worden waren, wie aus diplomatischen Kreisen berichtet wurde (FAZ, 10.1.2011: 4).

das Regime aus, jedoch nicht im nationalen Alleingang. Er sagte, sämtliche „EU-Programme und Finanzhilfen“ für Belarus sollen daraufhin überprüft werden, „wem sie zugutekommen“ (FAZ, 15.1.2011: 4).<sup>28</sup>

Am 20. Januar 2011 befürwortete auch der Bundestag in einer Debatte über die jüngsten Entwicklungen in Belarus fraktionsübergreifend scharfe Sanktionen gegen die belarussischen Machthaber und forderte ein Ende der Repression und die sofortige Freilassung aller politischen Gefangenen. Gleichzeitig kündigten die Parlamentarier an, sich für Visaerleichterungen für belarussische Bürger und mehr Stipendienprogramme einzusetzen (vgl. Bundestag 2011a: 9452-62).

Auf EU-Ebene kam es zu der von Deutschland geforderten „klaren Antwort“, als sich der Außenminister-Rat am 31. Januar 2011 für schärfere Sanktionen gegen die belarussische Führung entschied. Gegen Lukaschenko und weitere 157 Regierungsvertreter wurden neuerliche Einreiseverbote erlassen. Gleichzeitig beschlossen die EU-Außenminister die Einfrierung der Konten der belarussischen Führung sowie die Unterstützung der Zivilgesellschaft und Stärkung zwischengesellschaftlicher Kontakte.<sup>29</sup> Dementsprechend kündigte die Bundesregierung auf einer Geberkonferenz im Februar 2011 in Warschau an, die belarussische Zivilgesellschaft im laufenden Jahr mit 6,6 Mio. Euro zu unterstützen. Von diesen Mitteln sollen u.a. Stipendien, Fortbildungen für Journalisten und Projekte zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gefördert werden. Außerdem gab Deutschland die Erlassung der nationalen Visagebühren von 60 Euro für belarussische Studierende und Wissenschaftler sowie sein Engagement auf EU-Ebene dafür bekannt, dass Vertretern der Zivilgesellschaft auch Schengenvisa verstärkt ohne die übliche Gebühr von 60 Euro erteilt werden sollten (AA 2011e).

Am 10. Februar 2011 fand eine zweite post-elektorale Debatte im Bundestag statt. In den – von den Fraktionen der Koalition, der SPD und der Grünen eingebrachten – drei separaten Anträgen stuften die Parlamentarier die Wahl als „weder frei noch fair“ ein und begrüßten ausdrücklich die neuen EU-Sanktionen, da die belarussische Regierung durch „das brutale Vorgehen“ gegen die Opposition und Zivilgesellschaft „europäische Werte

28 Auf die deutsch-polnische Aktivität innerhalb der EU reagierte die belarussische Seite auf eigene Weise. In einem Leitartikel der staatlichen Zeitung „Sowjetskaja Belorussia“ am 14. Januar wurden die Geheimdienste beider Länder für die Proteste verantwortlich gemacht (Sowjetskaja Belorussia 2011). Auch Lukaschenko selbst warf Deutschland und Polen vor, im vergangenen Dezember einen Umsturzversuch finanziert zu haben (Der Tagesspiegel 2011). Die Bundesregierung indes wies diese Anschuldigungen in aller Form zurück und nannte sie ein „Ablenkungsmanöver“ der belarussischen Regierung von „eigenem Unrecht“ (AA 2011d).

29 Angesichts der anhaltenden Menschenrechtsverletzungen im Land (u.a. Verurteilung mehrerer Oppositioneller zu hohen Haftstrafen) beschlossen die EU-Außenminister am 23. Mai und 20. Juni 2011 die Verschärfung des Sanktionsregimes gegen Minsk. Neben Erweiterung der von gezielten Sanktionen betroffenen Personenliste wurde ein Waffenembargo verhängt. Zudem sollen die Konten von drei Firmen gesperrt werden, die in Verbindung zum Minsker Regime stehen.



und Regeln“ völlig missachtet habe.<sup>30</sup> So sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, internationale Kredite für Belarus zu überprüfen und auf hochrangige Kontakte bis zur Freilassung der politischen Gefangenen zu verzichten. Zugleich sollten zivilgesellschaftliche Initiativen und unabhängige Medien in Belarus gefördert werden, hieß es in den drei nahezu wortgleichen Anträgen. Zudem forderten die Parlamentarier die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass die EU mit Russland die Entwicklung in Belarus erörtert, um gegenüber der Lukaschenko-Regierung gemeinsam tätig zu werden (Bundestag 2011b: 2).<sup>31</sup>

Insgesamt lässt sich zusammenfassen, dass über die Parlamentswahl 2008 hinaus eine auch und gerade von Deutschland unterstützte Annäherungspolitik der EU in die Wege geleitet wurde, um den wenigen positiven Entwicklungen im Vorfeld der Wahl in Belarus sowie den geostrategischen Auswirkungen des Georgienkriegs 2008 Rechnung zu tragen. Dabei wurden die Sanktionen gegen das Regime ausgesetzt und Belarus in die ÖP aufgenommen. So wies Berlin ein weitgehend kooperatives Verhalten gegenüber dem belarussischen Regime auf. In Reaktion auf die umstrittene Wahl im Dezember 2010, die die deutsche Politik als „Schlag ins Gesicht der Annäherungspolitik“ (Bundestag 2011a: 9454) bewertete, wurde allerdings Berlins Umgang mit dem Lukaschenko-Regime schlagartig konfrontativ. Danach trat die Bundesregierung auf EU-Ebene mit flächendeckenden Reise- und Vermögenssperren für schärfere Sanktionen gegen die belarussische Regierung ein.

## 5. Schlussfolgerungen und Implikationen

Karl Popper hat einmal prägnant auf den Punkt gebracht, dass Demokratie jene politische Ordnung ist, die es ermöglicht, sich ohne Blutvergießen von der Regierung zu befreien (Popper 1963: 464). In Belarus wird den Wählern seit langem eine solche Möglichkeit verweigert. So macht das gewaltsame Vorgehen der Lukaschenko-Regierung gegen die

30 Die Fraktionen hatten sich in der Frage der Einreise belarussischer Bürger in den Schengen-Raum nicht einigen können. Der Antrag der Koalitionsfraktionen sah „möglichst“ kostenfreie Visa insbesondere für jene belarussischen Bürger vor, die „von politischer Verfolgung durch die Behörden ihres Landes bedroht sind“ (Bundestag 2011b: 2). Die SPD forderte, dass „grundsätzlich alle“ Belarussen gebührenfrei in die EU einreisen können (Bundestag 2011c: 2). Die Grünen wollten mit ihrem Antrag die Visumpflicht für Belarus überhaupt aufheben (Bundestag 2011d: 2). Der Antrag der Regierungsfractionen wurde bei Gegenstimmen der Fraktion Die Linke und Enthaltung der SPD und der Grünen angenommen.

31 Am 9. Juni 2011 forderte der Bundestag noch in einem von allen Fraktionen getragenen Beschluss das Ende der anhaltenden Repressionen gegen die Opposition in Belarus. Dabei forderte er die Bundesregierung auf, sich für die unverzügliche Freilassung der verhafteten Oppositionellen einzusetzen und bei der belarussischen Regierung auf die Einhaltung der OSZE- und internationalen Menschenrechtsverpflichtungen zu drängen. Der politische Dialog mit Belarus sei „nur unter der gemeinsamen Akzeptanz der Standards der OSZE und der EU“ möglich (Bundestag 2011e).

Opposition nach der Präsidentschaftswahl 2010 erneut deutlich, dass ihr alle Mittel recht sind, dauerhaft an der Macht zu bleiben. Die fest etablierten autoritären Bedingungen in Belarus, einhergehend mit einem komplizierten geostrategischen Kontext, erschweren seit geraumer Zeit nicht nur einen Macht- und Regimewechsel, sondern auch die „richtige“ Demokratieförderpolitik der USA und Deutschlands im Land.

Nach der Parlamentswahl 2004 entwickelte sich die US-Demokratisierungspolitik in Belarus zu einer klaren „dual track“-Strategie. Einerseits verfolgte die US-Regierung eine stigmatisierende Rhetorik gegen das Lukaschenko-Regime, die in offener Konfrontation mit dessen stärkerer Isolierung einherging. Zusätzlich belegte sie die führenden Regimevertreter mit gezielten Sanktionen. Andererseits unterstützte Washington verstärkt oppositionelle Kräfte innerhalb der belarussischen Zivilgesellschaft sowie unabhängige Medien zur politischen Gegenmachtbildung. Insbesondere gab es in Washington den konkreten Willen, der belarussischen Opposition bei der Präsidentschaftswahl 2006 zu einem Regimewechsel zu verhelfen. Nachdem dies nicht zu einem Erfolg geführt hatte, ist ein Nachlassen des US-Interesses auffällig, insbesondere im Kontext der Parlamentswahl 2008. Dabei stimmten die USA ihre Politik in den letzten Jahren enger mit der EU ab. Andererseits zeigt sich in ihrer Konditionalitätspolitik eine Kontinuität, die sich über das Tauwetter im EU-Belarus-Verhältnis 2008/2009 hinaus weitgehend aufrecht hielt und ihren deutlichen Ausdruck in neuen Sanktionen gegen Minsk – als Reaktion auf die umstrittene Wahl 2010 – fand. Ein kurzer Versuch der Annäherung im Jahr 2008 blieb äußerst begrenzt und letztlich folgenlos.

Nach der Parlamentswahl 2004 ging Deutschland mit der EU den Weg der weiteren Isolation des Lukaschenko-Regimes und übernahm dabei auch die scharfe US-Rhetorik. Dies wiederum ging damit einher, dass die deutsche Regierung die Präsidentschaftswahl 2006 als Chance für einen Wandel in Belarus sah. Als das nicht eintrat und das Lukaschenko-Regime gegen die Opposition offensiv vorging, setzte sie nach anfänglichem Zögern auf schärfere Sanktionen. Jedoch weichte die Bundesregierung ihre Konditionalitätspolitik auf, um die nicht unumstrittene Annäherungspolitik der EU gegenüber Belarus über die Wahl 2008 hinaus voranzutreiben. Dabei setzte sie auf den Dialog mit der Lukaschenko-Regierung, um sie zu substanziellen Demokratisierungsschritten zu ermutigen. In Reaktion auf die jüngste Präsidentschaftswahl schlug allerdings die deutsche Regierung zuletzt eine klare Doppelstrategie mit schärferen Sanktionen gegen das belarussische Regime und stärkerer Unterstützung der Zivilgesellschaft ein. Dabei zeigt sich, dass der deutsche Umgang mit dem Lukaschenko-Regime inzwischen deutlich konfrontativ geworden ist.

In einer Gegenüberstellung lässt sich zusammenfassen: Der US-Umgang mit dem Lukaschenko-Regime ist durch eine durchgehende Konditionalität gekennzeichnet. Dabei hat Washington, insbesondere im Umfeld der Präsidentschaftswahl 2006 einen offenen Konfrontationskurs gesteuert, etwa durch die politischen und auch wirtschaftlichen Sanktionen sowie durch die direkte Unterstützung der Opposition, während die zaghaften Dialogversuche über die Parlamentswahl 2008 hinaus ergebnislos blieben. Berlins Umgang hingegen pendelte von politischer Sanktionierung des belarussischen Regimes (2006) hin zu einer Annäherungspolitik (2008/2009) und zurück zu stärkeren Sanktionen

(2010/2011). Zugleich hat Berlin auch die Unterstützung der belarussischen Zivilgesellschaft verstärkt. Demzufolge weisen die Politiken der USA und Deutschlands ein ähnliches Profil auf. Allerdings zeigen sich gewisse Akzentverschiebungen in der Demokratieförderung, wobei Deutschland bzw. die EU zumindest zeitweise in Richtung eines eher kooperativen Ansatzes einzuschwenken schienen. Bisher sind jedoch alle – konfrontativen wie zeitweise eher kooperativen – Versuche, die Festigung des autoritären Lukaschenko-Regimes in Belarus zu verhindern, gescheitert. Wegen ausbleibender Erfolge herrscht also auf beiden Seiten eine gewisse Ratlosigkeit, während keine neue Strategie in Sicht ist.

Die amerikanischen und deutschen/europäischen Reaktionen auf die Wahlpraxis des Lukaschenko-Regimes lassen vermuten, dass das Land für die westliche Demokratieförderung eine ideologische wie emotionale Sonderstellung im OSZE-Raum einnimmt. Dabei lässt die wieder verhärtete Konditionalitätspolitik des Westens gegenüber Minsk inzwischen den Verdacht der „Doppelstandards“ in Demokratie- und Menschenrechtsfragen aufkommen. Denn Belarus steht heute nicht mehr als einziges OSZE-Mitglied mit autoritärer Regierung da. Neben ihm gelten nach Freedom House weitere östliche OSZE-Mitglieder wie Russland oder Kasachstan (welches 2010 sogar den OSZE-Vorsitz innehatte) sowie die anderen zentralasiatischen Staaten als „nicht frei“. Gegenüber keinem dieser Länder jedoch setzt „der Westen“ auf eine vergleichbare Sanktions- und Ausgrenzungspolitik.

Insgesamt zeigt sich, dass der westliche Umgang mit Lukaschenkos Belarus – abgesehen von gewissen Varianzen in Richtung Kooperation – von einem konfrontativen Ansatz dominiert ist. Dieser hat sich allerdings bisher – und letztlich seit 1997 – als ineffizient erwiesen. Die – in der Regel auf Wahlen folgenden – politischen Sanktionen „vergiften“ die politische Atmosphäre, was sowohl die Durchführung der Demokratieförderprojekte im Land behindert als auch die diplomatischen Gesprächskanäle beschädigt. Gleichzeitig ist nicht erkennbar, dass sie das Regime zu nennenswerten Zugeständnissen zwingen könnten.

Wenig hilfreich scheint gerade die Stigmatisierung der Lukaschenko-Regierung als „letzte Diktatur Europas“ und entsprechende Kontakt- und Visasperren. Angesichts des Wiedererstarkens Russlands mit dessen verstärkter Einflussnahme im postsowjetischen Raum nützt eine solche Polarisierung kaum einer nachhaltigen Demokratisierungs- und Westanbindungspolitik im östlichen EU- und NATO-Nachbarschaftsraum. Bisher führt eine harte Gangart in Sachen Wahlen keinen demokratischen Wandel herbei, sondern treibt das Regime außenpolitisch immer stärker in die Arme Russlands, das seinerseits in den letzten Jahren nach innen undemokratischer und nach außen offensiver geworden ist. Dass dem finanziell geschwächten Regime heute der östliche „Bruderstaat“ mit einem Milliardenkredit unter die Arme greifen soll, ist deshalb kaum verwunderlich. Andererseits wirkt sich die Stigmatisierungspolitik innenpolitisch negativ aus, weil das Regime der (eher pro-westlich orientierten) Zivilgesellschaft und Opposition, gebrandmarkt als „fünfte Kolonne“ des Westens, das Leben schwer macht. Das zeigt sich aktuell in der immer noch anhaltenden Repressionswelle der Regierung im Anschluss an die Dezemberwahl 2010.

Auch und gerade vor dem Hintergrund, dass die Lukaschenko-Regierung bei westlichen Forderungen nach demokratischen Wahlen bislang kaum Kooperationsbereitschaft gezeigt hat, sollte man ernsthaft die Alternative in Erwägung ziehen, in der westlichen Belaruspolitik das „leichtentzündliche“ Thema Wahlen durch die politisch weniger brisanten Themen wie Rechtsstaatsdialog oder ökonomische Liberalisierung zu ersetzen. Insbesondere ein Fokus auf die Wirtschaftstransformation könnte eventuell einen angemesseneren Ansatz für Belarus darstellen. Die wirtschaftliche (Entwicklungs-)Zusammenarbeit mit dem Westen liegt im eigenen Interesse der belarussischen Regierung, um die in letzter Zeit verschlechterte ökonomische Leistung durch westliche Investitionen und Darlehen wieder zu verbessern (vgl. Rács 2010). Tatsächlich zeigte die belarussische Regierung in den jüngsten „Tauwetter“-Jahren durch eine Reihe von Gesetzen und Verordnungen ihre Reformbereitschaft im Bereich Wirtschaft. Als Folge wirtschaftlicher Öffnung und Annäherung ist sicherlich kein schneller Regimewandel in Richtung Demokratie zu erwarten – aber dies ist vielleicht schlicht weniger eine Aufgabe „des Westens“ als der Bevölkerung in Belarus.

Der Fall Belarus zeigt insgesamt das grundlegende Problem, das sich den westlichen Demokratieförderern im östlichen OSZE-Raum stellt. So haben sie gegenüber den post-sowjetischen Regimen, die v.a. mit Russland einen alternativen Kooperationspartner in der Hinterhand haben, welchem kaum an Demokratie und Menschenrechten gelegen ist, im Prinzip wohl nur eine strategische Möglichkeit mit gewissen Erfolgsaussichten: eine langfristige Strategie des kritischen Engagements, basierend auf einem grundsätzlich kooperativen Ansatz. Dabei scheint es vielversprechend, einen längeren Atem zu haben, um so auf (kritischen) Dialog und Verpflichtung zu setzen, Angebote zu machen, Gesellschaft zu öffnen, Kontakte zu ermöglichen, politische Reformkräfte zu stützen und sozioökonomische Entwicklung zu fördern: also eine Art neue Ostpolitik, „Wandel durch Annäherung“ *reloaded* im Kleinen.

Solange die Autokraten an der Macht sind, und solange man mit beschränkten Einflussmitteln agiert, kann man letztlich nur mit einer (Geduld-)Strategie des kritischen Engagements etwas erreichen, die nicht über die alle zwei bis drei Jahre stattfindenden Wahlen und deren Manipulationen „stolpert“, wie es bei der jüngsten Annäherungspolitik der EU der Fall war. Insbesondere scheint es dabei angemessen, Wahlen mehr als „iterative Schritte“ auf einem langen Wege zum politischen Wandel denn als „politische Schlüssel-momente“ schlagartigen Wechsels zu betrachten (vgl. Carothers 2009: 16). Das primäre Ziel sollte nicht sein, den autoritären Regierungen zu schaden, sondern die Bevölkerung langfristig zu stärken (etwa durch die Schaffung von Freiräumen für die Zivilgesellschaft), wobei das offensichtlich nicht in (offener) Konfrontation zur Regierung erfolgreich sein kann.

## Literatur

(Letzter Zugriff auf alle im Folgenden angeführten Webadressen war am 26.6.2011.)

- AA (*Auswärtiges Amt*) 2006a: Wahlen in Weißrussland (Pressemitteilung, 18.3.2006), in: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).
- AA 2006b: Bundesminister Steinmeier zur Situation in Weißrussland, (Pressemitteilung, 23.3.2006), in: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).
- AA 2006c: Weißrussland (Pressemitteilung, 26.3.2006), in: <http://www.auswaertiges-amt.de>.
- AA 2010a: „Europa endet nicht an der Ostgrenze Polens“ – die Außenminister Westerwelle und Sikorski im Interview mit dem Tagesspiegel, 5.11.2010, in: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).
- AA 2010b: Starkes Europäisches Signal an Belarus (Artikel, 4.11.2010), in: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).
- AA 2010c: Westerwelle und Sikorski: Wahlen in Belarus ein herber Rückschlag, (Pressemitteilung, 20.12.2010), in: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).
- AA 2011a: Länderinformationen: Belarus (Stand: März 2011), in: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).
- AA 2011b: 'Gemeinsam gegen das weißrussische Regime' – von William Hague und Guido Westerwelle (Artikel, 28.1.2011), in: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).
- AA 2011c: Klare politische Antwort an Belarus (Artikel, 7.1.2011), in: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).
- AA 2011d: Bundesminister Westerwelle weist belarussische Anschuldigungen zurück (Pressemitteilung, 20.01.2011), in: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).
- AA 2011e: Solidarität mit Belarus, 2.2.2011, in: [www.auswaertiges-amt.de](http://www.auswaertiges-amt.de).
- Belorusskie Novostie* 2008: Gebhardt Weiss: vybory sdelali Belarus' unikal'noj stranoj [Wahlen haben Belarus zu einem einzigartigen Land gemacht], 6.10.2008, in: [http://naviny.by/rubrics/politic/2008/10/3/ic\\_articles\\_112\\_159281/](http://naviny.by/rubrics/politic/2008/10/3/ic_articles_112_159281/).
- BMZ 2011: TRANSFORM-Programm, in: [www.bmz.de](http://www.bmz.de).
- Bundeskanzlerin* 2011: Pressekonferenz zu den 28. deutsch-italienischen Regierungskonsultationen von Bundeskanzlerin Angela Merkel und Ministerpräsident Silvio Berlusconi, (Mitschrift, 12.1.2011), in: [www.bundeskanzlerin.de](http://www.bundeskanzlerin.de).
- Bundesregierung* 2006a: Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, vor dem Deutsch-Russischen Forum am 21. März 2006 in Berlin, in: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).
- Bundesregierung* 2006b: Rede von Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, vor dem Deutschen Bundestag, 29. März 2006, in: [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).
- Bundestag* 2004a: Belarus vor den Parlamentswahlen und dem Referendum (BT-Drs. 15/3811), Berlin.
- Bundestag* 2004b: Belarus vor den Parlamentswahlen 2004, (BT-Drs. 15/3802), Berlin.
- Bundestag* 2006a: Belarus vor den Präsidentschaftswahlen 2006 (BT-Drs. 16/816), Berlin.
- Bundestag* 2006b: Stenografischer Bericht, 22. Sitzung (Plenarprotokoll 16/22), Berlin.
- Bundestag* 2006c: Belarus nach den Präsidentschaftswahlen (BT-Drs. 16/1077), Berlin.
- Bundestag* 2006d: Stenografischer Bericht, 28. Sitzung (Plenarprotokoll 16/28), Berlin.
- Bundestag* 2010a: Freie und gleiche Wahlen in Belarus einfordern – Menschenrechtslage verbessern (BT-Drs. 17/4194), Berlin.
- Bundestag* 2010b: Stenografischer Bericht, 81. Sitzung (Plenarprotokoll 17/81), Berlin.
- Bundestag* 2011a: Stenografischer Bericht, 84. Sitzung (Plenarprotokoll 17/84), Berlin.

- Bundestag* 2011b: Belarus – Repressionen beenden, Menschenrechtsverletzungen sanktionieren, Zivilgesellschaft stärken (BT-Drs. 17/4685), Berlin.
- Bundestag* 2011c: Belarus – Repressionen beenden, Menschenrechtsverletzungen sanktionieren, Zivilgesellschaft stärken (BT-Drs. 17/4667), Berlin.
- Bundestag* 2011d: Belarus – Repressionen beenden, Menschenrechtsverletzungen sanktionieren, Zivilgesellschaft stärken (BT-Drs. 17/4686), Berlin.
- Bundestag* 2011e: Belarus nach den Wahlen – Repressionen beenden (BT-Drs. 17/6144), Berlin.
- Carothers, Thomas* 2009: Democracy Assistance: Political Vs. Developmental?, in: *Journal of Democracy*, Jg. 20, Nr. 1, S. 5-19.
- CIS* 2010: Zajavlenie Missii nabljudatelej ot Sodruzestva Nezavisimych Gosudarstv po rezul'tatam nabljudenija za podgotovkoj i provedenii vyborov Prezidenta Respubliki Belarus' [Erklärung der Beobachtungsmission der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten zu den Ergebnissen der Beobachtung der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen zum Präsidenten der Republik Belarus], in: <http://cis.minsk.by/page.php?id=18724>.
- Council of the European Union* 2006a: Press-Release: Relations with Belarus, Brussels, 3.2.2006, in: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).
- Council of the European Union* 2006b: BELARUS – Council conclusions, 7939/06 (Presse 95), 10.-11.6.2006, in: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).
- Council of the European Union* 2008: BELARUS – Council conclusions, 13030/08 (Presse 255), 15.-16.9.2008, in: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).
- Council of the European Union* 2010: Conclusions on Belarus, 25.10.2010 (3041st FOREIGN AFFAIRS), Luxembourg.
- DBG* 2008: Fachgespräch „Belarus nach den Wahlen – Zeit für eine Politik der Annäherung?“, Oktober 2008, in: [www.dbg-online.org](http://www.dbg-online.org).
- Der Tagesspiegel* 2011: Lukaschenko wirft Deutschland Umsturzversuch vor, 20.1.2011, in: [www.tagesspiegel.de/politik/lukaschenko-wirft-deutschland-umsturzversuch-vor/3714322.html](http://www.tagesspiegel.de/politik/lukaschenko-wirft-deutschland-umsturzversuch-vor/3714322.html).
- Deutsche Botschaft Minsk* 2011: Germano-belorusskie dvustoronnie otnosenija [Deutsch-belarussische bilaterale Beziehungen], in: [www.minsk.diplo.de/Vertretung/minsk/ru/03/Bilaterale\\_Beziehungen/Bilaterale\\_20Beziehungen\\_20D\\_\\_BLR.html](http://www.minsk.diplo.de/Vertretung/minsk/ru/03/Bilaterale_Beziehungen/Bilaterale_20Beziehungen_20D__BLR.html).
- Europäisches Parlament* 2004: Entschließung des Europäischen Parlaments zur politischen Lage in Belarus nach den Parlamentswahlen und dem Referendum vom 17. Oktober 2004 (P6\_TA(2004)0045), 28.10.2004, Straßburg.
- Europäisches Parlament* 2006: Entschließung des EU-Parlaments zur Lage in Belarus nach den Präsidentschaftswahlen vom 19. März 2006 (P6\_TA(2006)0137), 6.4.2006, Straßburg.
- European External Action Service* 2011a: Non-Paper „What the European Union could bring to Belarus“, in: [http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/documents/eu\\_belarus/non\\_paper\\_1106.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/belarus/documents/eu_belarus/non_paper_1106.pdf).
- European External Action Service* 2011b: EU-Belarus Relations 2003-2005, in: [http://eeas.europa.eu/belarus/pdf/eu\\_belarus\\_relations\\_13\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/belarus/pdf/eu_belarus_relations_13_en.pdf).
- European External Action Service* 2011c: EU-Belarus Relations, in: [http://eeas.europa.eu/belarus/pdf/political\\_legal\\_foundations\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/belarus/pdf/political_legal_foundations_en.pdf).
- EXPORT.BY* 2010: External Trade, in: [http://export.by/en/bel\\_info/o\\_belarusi/konomiceskii\\_kaleidoskop8c6/vneshnyaya\\_torgovlyacd6.html](http://export.by/en/bel_info/o_belarusi/konomiceskii_kaleidoskop8c6/vneshnyaya_torgovlyacd6.html).
- FAZ.NET* 2011: Bundesregierung kritisiert Lukaschenka scharf, 1.1.2011, in: [www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~EEAFFC82BF7C243DFAE1DA80F810EBF9C~ATpl~Ecommon~Scontent.html](http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~EEAFFC82BF7C243DFAE1DA80F810EBF9C~ATpl~Ecommon~Scontent.html).
- FES* 2011: Die Arbeitsschwerpunkte der FES in Belarus, in: [www.fes.kiev.ua](http://www.fes.kiev.ua).

- FNS 2011: Unsere Projektarbeit in der Ukraine und Belarus, in: [www.freiheit.org](http://www.freiheit.org).
- Förster, Heinrich L. 1998: Von der Diktatur zur Demokratie – und zurück? Eine Auseinandersetzung mit der Problematik der Systemtransformation am Beispiel der ehemaligen Sowjetrepublik Belarussland, Hamburg.
- GTZ 2011: Die GTZ in Belarus: Förderprogramm Belarus, in: [www.gtz.de](http://www.gtz.de).
- Helsinki Commission 2006a: Testimony of Celeste Wallander, Director and Senior Fellow, Russia and Eurasia Program (Center for Strategic and International Studies), Hearing „Freedom Denied: Belarus on the Eve of the Election“, 9.3.2006, in: [www.csce.gov](http://www.csce.gov).
- Helsinki Commission 2006b: Testimony of David Kramer, Deputy Assistant Secretary, Bureau of European and Eurasian Affairs (Department of State), Hearing „Freedom Denied: Belarus on the Eve of the Election“, 9.3.2006, in: [www.csce.gov](http://www.csce.gov).
- Helsinki Commission 2006c: Testimony of Christopher H. Smith, Co-Chairman – Commission on Security and Cooperation in Europe, Hearing „Freedom Denied: Belarus on the Eve of the Election“, 9.3.2006, in: [www.csce.gov](http://www.csce.gov).
- Helsinki Commission 2008a: Hearing: Business as Usual? Belarus on the Eve of Elections (Official Transcript), 16.9.2008, in: [www.csce.gov](http://www.csce.gov).
- Helsinki Commission 2008b: Statement of David J. Kramer, Assistant Secretary of State for Democracy, Human Rights and Labor (Department of State), Hearing: Business as Usual? Belarus on the Eve of Elections, 16.9.2008, in: [www.csce.gov](http://www.csce.gov).
- Helsinki Commission 2008c: Testimony of Alcee L. Hastings, Chairman – Commission on Security and Cooperation in Europe, in: Hearing: Business as Usual? Belarus on the Eve of Elections, 16.9.2008.
- Helsinki Commission 2008d: Testimony of Benjamin L. Cardin Co-Chairman – Commission on Security and Cooperation in Europe, in: Hearing: Business as Usual? Belarus on the Eve of Elections, 16.9.2008.
- Helsinki Commission 2008e: Helsinki Commission to hold Hearing on upcoming Elections in Belarus, Press-Release, 9.9.2008.
- Helsinki Commission 2008f: Belarus still lacking Progress in Human Rights and Democracy in Run Up to Election, Press-Release, 24.9.2008.
- Helsinki Commission 2010: Helsinki Commission condemns Violence amid Elections in Belarus, Press Release, 21.12.2010.
- Hensel, Stephan 2009: Die Willkür des Staates: Herrschaft und Verwaltung in Osteuropa, Wiesbaden.
- Höll, Susanne 2011: Berlin für Sanktionen gegen Lukaschenko-Regime, 4.1.2011, in: [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de).
- IRI 2010: Belarus Program Summary, in: [www.iri.org](http://www.iri.org).
- Jarabik, Bakazs/Rabagilati, Alastair 2010: Assessing Democracy Assistance: Belarus, FRIDE-Report, May 2010.
- Kahlweit, Cathrin 2008: Wahl-Werbung, 19.9.2008, in: [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de).
- KAS 2011: Auslandsbüro Belarus, in: [www.kas.de/belarus/](http://www.kas.de/belarus/).
- KAS Auslandsbüro Belarus 2010: Arrangiert sich Moskau mit Lukaschenkos Wiederwahl?, 11.12.2010, in: <http://belaruswahl2010.wordpress.com/2010/12/11/arrangiert-sich-moskau-mit-lukaschenkos-wiederwahl/>.
- Kessler, Glenn 2005: Rice Encourages Belarus Opposition. Russia Criticizes Secretary's Actions, in: The Washington Post, 22.4.2005, in: [www.washingtonpost.com](http://www.washingtonpost.com).

- Korosteleva, Elena et al.* (Hrsg.) 2002: Contemporary Belarus: Between Democracy and Dictatorship, London/New York.
- Kreml* 2010: Bessmyslennaja polosa naprjaženija v otnošenijach s Belorussiej objazatel'no zakončitsja [Sinnlose Spannungsspur in den Beziehungen mit Belarus wird bestimmt zu Ende gehen], 3.10.2010, in: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).
- Kunter, Björn* 2007: Belarus: Do No Harm. Forderungen an externe Demokratieförderung, Osteuropa 57: 1, 35-48.
- Kunter, Björn* 2009: Förderung der Zivilgesellschaft in Belarus nach dem 11. September 2001, in: Newsletter Wegweiser Bürgergesellschaft 18, 11.9.2009, in: [www.buergergesellschaft.de](http://www.buergergesellschaft.de).
- Legvold, Robert* 1999: Belarus in U.S. Foreign Policy, in: Sherman W. Garnett/Robert Legvold (Hrsg.): Belarus at the crossroads, Washington, D.C., S. 131-171.
- Lindner, Rainer* 2004: Am Ende des Lateins? Belarus, die EU und das europäische Erbe, in: Osteuropa, Jg. 54, Nr. 2, S. 195-205.
- Lindner, Rainer* 2006: „Präsidentchaftswahl“ in Belarus: Autoritäres Regime, abhängige Staatswirtschaft, internationale Isolation, SWP-Studie 6, Berlin.
- Lorenz, Astrid* 2001: Vorwärts in die Vergangenheit? Der Wandel der politischen Institutionen in der Republik Belarus' seit 1991, Berlin: Humboldt-Universität.
- NDI* 2011: Belarus, in: [www.ndi.org/belarus](http://www.ndi.org/belarus).
- NED* 2010: Annual Yearbooks (diverse), in: [www.ned.org](http://www.ned.org).
- NEWSru* 2010: Kreml gotov „predat' glasnosti“ obešanija Lukašenko priznat' Južnuju Osetiju i Abchaziju [Der Kreml ist bereit, das Versprechen Lukaschenkos zur Anerkennung von Südossetien und Abchasien zu „veröffentlichen“], 14.8.2010, in: [www.newsru.com/russia/14aug2010/kre.html](http://www.newsru.com/russia/14aug2010/kre.html).
- OSCE/ODIHR* 2008: Election Observation Mission Statement of Preliminary Findings and Conclusions: Belarus – Parliamentary Elections, 28 September 2008 (29.9.2008), Minsk.
- OSCE/ODIHR* 2010: International Election Observation Statement of Preliminary Findings and Conclusions: Belarus – Presidential Election, 19 December 2010 (20.12.2010), Minsk.
- Pofalla, Ronald* 2010: Rede des Chefs des Bundeskanzleramtes, Bundesminister Ronald Pofalla, MdB anlässlich der Eröffnung des 13. Minsk-Forums am 03. November 2010, Minsk – „EU und Belarus am Vorabend der Präsidentchaftswahlen“, in: [www.ibb-d.de](http://www.ibb-d.de).
- Poppe, Annika E.* 2010: Whither to, Obama? U.S. Democracy Promotion after the Cold War, PRIF Report No. 96, Frankfurt/M.
- Popper, Karl* 1963: Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge, London.
- Rác, András* 2010: The EU and Belarus Engaged – No Wedding in Sight, PRIF-Report No. 101, Frankfurt/M.
- Rat der Europäischen Union* 2006: Erklärung zu Belarus, 24. März 2006 (7775/06), Brüssel.
- Rettman, Andrew* 2009: Values to form core of EU „Eastern Partnership“, 18.3.2009, in: <http://euobserver.com/9/27799>.
- RFE/RL's Belarus Service* 2011: НІСЭПД: за Лукашэнку – 51,1% [NISEPD: für Lukaschenko – 51,1%], 19.1.2011, in: [www.svaboda.org/content/article/2281419.html](http://www.svaboda.org/content/article/2281419.html).
- Rontoyanni, Clelia* 2005: Belarusian foreign policy, in: Dov Lynch (Hrsg.): Changing Belarus, Chaillot Paper 85, S. 47-66.
- Russland-Aktuell* 2010: Lukaschenko sieht sich als Leidensgenosse von Luschkow, 1.10.2010, in: [www.aktuell.ru/russland/news/lukaschenko\\_sieht\\_sich\\_als\\_leidensgenosse\\_von\\_luschkow\\_27946.html](http://www.aktuell.ru/russland/news/lukaschenko_sieht_sich_als_leidensgenosse_von_luschkow_27946.html).



- Sahm, Astrid* 2002: Isolationärer Autoritarismus. Die innere Entwicklung in der Republik Belarus, in: Dieter Bingen/Kazimierz Woycicki (Hrsg.): Deutschland – Polen – Osteuropa. Deutsche und polnische Vorüberlegungen zu einer gemeinsamen Ostpolitik der erweiterten Europäischen Union, Wiesbaden, S. 179-196.
- Sahm, Astrid* 2005: Nach der Wahl ist vor der Wahl. Belarus weiter auf Isolationskurs?, in: Osteuropa, Jg. 55, Nr. 1, S. 77-90.
- Sahm, Astrid* 2008: Simulierter Wandel? Belarus '08, in: Osteuropa, Jg. 58, Nr. 12, S. 51-58.
- Secretary of State* 2009: Cable 09STATE112644, Belarus: Demarche to EU Members on Sanctions (Confidential), 2.11.2009, in: <http://wikileaks.ch/cable/2009/11/09STATE112644.html>.
- Sovjetskaja Belarussia* 2011: Za kulisami odnogo zagovora [Hinter den Kulissen einer Verschwörung], 14.1.2011, in: [www.sb.by/post/111079/](http://www.sb.by/post/111079/).
- Spanger, Hans-Joachim/Wolff, Jonas* 2007: Universales Ziel – partikulare Wege? Externe Demokratieförderung zwischen einheitlicher Rhetorik und vielfältiger Praxis, in: Geis, Anna et al. (Hrsg.), Schattenseiten des Demokratischen Friedens – Zur Kritik einer Theorie liberaler Außen- und Sicherheitspolitik, Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Bd. 55), Frankfurt/M., S. 261-284.
- Spiegel Online* 2005: Rice unterstützt Opposition gegen Lukaschenko, 21.4.2005, in: [www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,352709,00.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,352709,00.html).
- Spiegel Online* 2008: EU hebt Einreiseverbot für Lukaschenko auf, 13.10.2008, in: [www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,583800,00.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,583800,00.html).
- Spiegel Online* 2010: Lukaschenko kritisiert Westerwelles „Belehrungen“, 2.11.2010, in: [www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,726857,00.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,726857,00.html).
- State Department* 2005: County Reports on Human Rights Practices 2004: Belarus, 28.2.2005, in: [www.state.gov](http://www.state.gov).
- State Department* 2005b: After NATO Ministerial, Rice Discusses Belarus, Sudan, Ecuador, 22.5.2005, in: [www.america.gov](http://www.america.gov).
- State Department* 2006a: New Congressional Measure Aims To Promote Democracy in Belarus, 1.8.2006, in: [www.america.gov](http://www.america.gov).
- State Department* 2006b: Cheney at Summit in Lithuania Says Russia Has „Choice to Make“, 4.5.2006, in: [www.america.gov](http://www.america.gov).
- State Department* 2006c: Bush Bans Travel to U.S. by Belarusian Dictator, Associates, 16.5.2006, in: [www.america.gov](http://www.america.gov).
- State Department* 2006d: Bush Imposes Financial Sanctions on Top Belarusian Officials, 20.6.2006, in: [www.america.gov](http://www.america.gov).
- State Department* 2006e: Six More Belarusian Officials Sanctioned by United States, 28.2.2007, in: [www.america.gov](http://www.america.gov).
- State Department* 2008: Statement on Parliamentary Elections in Belarus, 29.9.2008, in: [www.america.gov](http://www.america.gov).
- State Department* 2009: Foreign Operations Appropriated Assistance: Belarus, 1.12.2009, in: [www.state.gov](http://www.state.gov).
- State Department* 2010a: Background Note: Belarus, 27.8.2010, in: [www.state.gov](http://www.state.gov).
- State Department* 2010b: U.S.-Belarus Joint Statement on Nuclear Security, Human Rights, 1.12.2010, in: [www.state.gov](http://www.state.gov).
- State Department* 2010c: Joint US-EU Statement on Post-Presidential Elections' Situation in Belarus, 23.12.2010, in: [www.state.gov](http://www.state.gov).
- State Department* 2011: Belarus Sanctions, Press Statement, 13.1.2011, in: [www.state.gov](http://www.state.gov).

- Statistisches Bundesamt* 2011: Genesis-Online Datenbank, in: [www-genesis.destatis.de](http://www-genesis.destatis.de).
- Steinmeier, Frank-Walter* 2008: Grußwort des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, zur Eröffnung des XI. Minsk-Forums am 13. November 2008, Berlin.
- Süddeutsche* 2008: Opposition spricht von Farce, 29.9.2008, in: [www.sueddeutsche.de/politik/parlamentswahl-in-weissrussland-opposition-spricht-von-farce-1.700107](http://www.sueddeutsche.de/politik/parlamentswahl-in-weissrussland-opposition-spricht-von-farce-1.700107).
- Timmermann, Heinz* 2008: Die Republik Belarus, in: Windfried Schneider-Deters et al. (Hrsg.): Die Europäische Union, Russland und Eurasien. Die Rückkehr der Geopolitik, Berlin, S. 407-480.
- U.S. Census Bureau* 2011: Foreign Trade: Trade in Goods with Belarus, in: [www.census.gov](http://www.census.gov).
- U.S. Senate* 2005: Opening Statement by Dr. Condoleezza Rice, Foreign Relations Committee, 18.1.2005, in: <http://foreign.senate.gov/imo/media/doc/RiceTestimony0501181.pdf>.
- U.S. Senate* 2011a: Testimony of Philip H. Gordon, Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs, Hearing: Crackdown in Belarus: Responding to the Lukashenka Regime, 27.1.2011.
- U.S. Senate* 2011b: Foreign Relations Subcommittee on European Affairs, Hearing: Crackdown in Belarus: Responding to the Lukashenka Regime, 27.1.2011.
- Ulrich, Rainer* 2010: Die Politik der EU gegenüber Belarus (Dissertation), Universität Wien, in: [http://othes.univie.ac.at/11080/1/2010-03-30\\_0151715.pdf](http://othes.univie.ac.at/11080/1/2010-03-30_0151715.pdf).
- USAID* 2009: Belarus Country Profile, November 2009, in: [www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/countries/by/belarus.pdf](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/countries/by/belarus.pdf).
- Welt Online* 2006: Merkel empfängt Milinkewitsch, 7.4.2006, in: [www.welt.de/politik/article209618/Merkel\\_empfaengt\\_Milinkewitsch.html](http://www.welt.de/politik/article209618/Merkel_empfaengt_Milinkewitsch.html).
- White House* 2004: Statement on the Belarus Democracy Act of 2004, 20.10.2004, in: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/10/20041020-14.html>.
- White House* 2005a: Interview of the President by Lithuanian State Television, 4.5.2005, in: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/05/20050504-5.html>.
- White House* 2005b: President Discusses Freedom and Democracy in Latvia, 7.5.2005, in: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/05/20050507-8.html>.
- White House* 2006: Presidential Message on Belarus (24.3.2006), in: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/03/20060324-7.html>.
- White House* 2010: Statement by the Press Secretary on Belarusian Elections and Political Violence, 20.12.2010.
- Wittrock, Philipp* 2006: „Lukaschenko ist geschockt“, 7.4.2006, in: [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de).