

## Zwischen Reformen und Machterhalt: Belarus vor den Präsidentschaftswahlen 2010

May, Marie-Lena

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

May, M.-L. (2010). *Zwischen Reformen und Machterhalt: Belarus vor den Präsidentschaftswahlen 2010*. (DGAP-Analyse, 5). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55111-9>

### 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.*

# DGAPanalyse

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)

Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

Dezember 2010 N° 5

## Zwischen Reformen und Machterhalt

Belarus vor den Präsidentschaftswahlen 2010

von Marie-Lena May



## Zusammenfassung

# Zwischen Reformen und Machterhalt

## Belarus vor den Präsidentschaftswahlen 2010

von Marie-Lena May

In Belarus finden am 19. Dezember 2010 Präsidentschaftswahlen statt. Staatspräsident Alexander Lukaschenko, der seit 1994 Belarus regiert, steht vor großen Herausforderungen. Russland, der wichtigste Verbündete von Belarus, kritisiert ihn in aller Schärfe. Zusätzlich erholt sich Belarus nur langsam von der Wirtschaftskrise. Der neue Westkurs, den Belarus mit der Teilnahme an der Östlichen Partnerschaft eingeschlagen hat, zwingt das belarussische Regime, einen offeneren Wahlkampf als zuvor zuzulassen.

Die Antwort des belarussischen Präsidenten auf diese neue Situation ist ein Balanceakt zwischen Reformen und Machterhalt. In Wirtschaft und Gesellschaft setzt eine Liberalisierung in kleinen Schritten ein. Jedoch gehen die Reformen nur so weit, wie sie dem Regime wichtige Finanzmittel einbringen und den Machterhalt trotzdem nicht gefährden. Diese Balance kann jedoch nur für kurze Zeit gehalten werden. Spätestens nach der Wahl, aus der aller Voraussicht nach Lukaschenko erneut als Sieger hervorgehen wird, muss sich das Regime für einen Weg entscheiden.

Entweder Belarus führt ernsthafte Reformen durch und wird damit auf dem globalen Markt wettbewerbsfähig oder es wendet sich Russland und der gemeinsamen Zollunion zu, die zu Beginn 2010 gegründet wurde. Das erste wird mit einer EU-Annäherung einhergehen und damit auch Fortschritte in der Demokratisierung nach sich ziehen und könnte eine spätere Abwahl Lukaschenkos zur Folge haben. Das zweite könnte in einer gemeinsamen Union unter Führung Russlands münden. Wobei der Informationskrieg zwischen Minsk und Moskau in den letzten Monaten zeigt, dass es eine russisch-belarussische Union nur ohne Lukaschenko geben wird.

Für den Machterhalt des belarussischen Regimes ist es deswegen einfacher, sich weiterhin an die EU anzunähern und nur so viele Reformen wie unbedingt nötig umzusetzen. Deswegen ist es für die EU wichtig, die Entwicklungen in Belarus auch nach den Wahlen zu beobachten, eine konsequente, abgestimmte Belarus-Politik zu verfolgen und sich mit demokratischen Grundforderungen dem Regime anzunähern. Diese EU-Belarus-Politik sollte:

- Anreize konkretisieren,
- Visaerleichterungen einführen,
- kleine und mittlere Privatunternehmen fördern,
- Verwaltungsmitarbeiter und Beamte in »Good Governance« ausbilden und dezentrale Strukturen unterstützen,
- flexible Instrumente für Kurzzeitprojekte der Zivilgesellschaft einrichten und
- im Bildungssektor kooperieren.

## Summary

# Reforms or Maintaining Power?

## Belarus Before the Presidential Elections 2010

by Marie-Lena May

On December 19, 2010, presidential elections will be held in Belarus. President Alexander Lukashenko, who governs Belarus since 1994, faces major challenges. Russia, the most important ally, has harshly criticized him. Additionally, Belarus is only slowly recovering from the economic crisis. The new westward course which comes with the participation of Belarus in the Eastern Partnership forces the Belarusian regime to a more open electoral campaign than before.

The response of the regime to this new situation is a balance between reforms and maintaining power. A gradual liberalization is taking place in the economy and in society. The reforms, however, only proceed as far as it allows the regime to gain important financial resources and, at the same time, it does not endanger the authoritarian regime. Keeping this balance is only possible for a short time. The regime has to choose a direction at the latest after the election, which will probably be won by Lukashenko again.

Belarus has to either implement serious reforms to be competitive on the global market or it has to turn towards Russia and their common Customs Union which was established at the beginning of 2010. The former will also entail rapprochement with the EU and thus democratization and could result in a defeat of Lukashenko in subsequent presidential elections. The latter could lead to a union under Russia's leadership. Yet, the information war between Minsk and Moscow shows that a Russian-Belarusian union will only be possible without Lukashenko.

To maintain power, it is therefore easier for the Belarusian regime to try to continue playing the game with the EU and only implementing as many reforms as strictly necessary. Thus, it is important for the EU to continue observing the process after the elections, to pursue a consequent, coordinated Belarus policy and to approach the regime with claims for democratic standards. This Belarus policy should:

- substantiate incentives,
- introduce visa facilitation,
- promote small and medium-sized private enterprises,
- train the administration in Good Governance and strengthen peripheral structures,
- establish flexible instruments for short-term projects of civil society and
- cooperate in the education sector.

## Inhalt

System Lukaschenko: außenpolitisch pragmatisch – innenpolitisch autoritär .....	5
Ökonomische Reformen bleiben auf halbem Weg stecken .....	6
Gesellschaftliche Öffnung als Zugeständnisse an die EU .....	7
Die EU als Spielball belarussischer Interessen? .....	8
Sechs Empfehlungen für eine EU-Politik gegenüber Belarus .....	8
1. Anreize konkretisieren .....	9
2. Visaerleichterungen einführen .....	9
3. Kleine und mittlere Privatunternehmen fördern .....	9
4. Verwaltung in Good Governance ausbilden und dezentrale Strukturen unterstützen .....	9
5. Flexible Instrumente für Kurzzeitprojekte für die Zivilgesellschaft einrichten .....	10
6. Im Bildungssektor kooperieren .....	10
Anmerkungen .....	11

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

# Zwischen Reformen und Machterhalt

## Belarus vor den Präsidentschaftswahlen 2010

von Marie-Lena May

Die Präsidentschaftswahlen in Belarus am 19. Dezember 2010 finden unter anderen Bedingungen statt als die letzten Wahlen 2006. Damals konnte sich der belarussische Präsident Alexander Lukaschenko auf ein »Wirtschaftswunder« mit Wachstumsraten bis zu 12%<sup>1</sup> berufen. Nun erholt sich sein Land nur langsam von der Rezession, in der sich Belarus wegen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 befand. Zusätzlich kann sich Belarus nicht mehr auf den bisher wichtigsten Partner Russland verlassen; das Verhältnis ist so schlecht wie nie zuvor.<sup>2</sup>

Unabhängig von der schwierigen außenpolitischen und ökonomischen Situation scheint die Wiederwahl Lukaschenkos, der seit 1994 das Land regiert, so gut wie sicher. Bisherige Umfragen sehen ihn – wenn auch nicht so klar wie vor den letzten Wahlen 2006 (57,6%) – mit 44% der Stimmen deutlich vor den anderen Kandidaten.<sup>3</sup>

### System Lukaschenko: außenpolitisch pragmatisch – innenpolitisch autoritär

Der Präsident hat sich innenpolitisch die Unterstützung aller wichtigen Institutionen gesichert: die der Medien, der Wahlkommissionen, der Administration – und indirekt und ungewollt sogar die der Opposition.

Die Medienlandschaft, vor allem das Fernsehen, ist fest in staatlicher Hand. Zwar werden allen zehn Präsidentschaftskandidaten erstmals Live-Sendeplätze von zweimal 30 Minuten im staatlichen Fernsehen zugesichert, aber 70–80% der Sendezeit wird mit

unkritischen Beiträgen über Lukaschenko gefüllt.<sup>4</sup> Oppositionelle Zeitungen wie Nascha Niva sind wieder im staatlichen Vertriebssystem, jedoch neben den staatlichen Zeitungen eher eine Randerscheinung.

Die Zentrale Wahlkommission wird – wie auch 2006 – von Lidia Jermoschina geleitet. 2006 wurde sie für zahlreiche Wahlfälschungen verantwortlich gemacht und erhielt deswegen von der EU ein Einreiseverbot, das bis heute besteht. Dass sich 2010 an den Wahlfälschungspraktiken wenig ändern wird, wurde klar, als nur 0,25% der Mitglieder der Wahlkommissionen mit Kandidaten der Opposition besetzt wurden. Das sind zwar mehr als 2006, jedoch besitzt die Opposition weiterhin keine signifikante Kontrolle in den Wahlkommissionen.<sup>5</sup>

In der Administration wurden seit der letzten Wahl wichtige Schlüsselpositionen neu besetzt. Positiv zu bewerten ist, dass der Clan um Wiktor Scheiman seit 2007 immer mehr an Macht verlor. Er hatte den Sicherheitsapparat beherrscht und war für die harte Unterdrückung der Opposition im Präsidentschaftswahlkampf 2006 mit verantwortlich gewesen. Stattdessen erhielt der Zirkel um Lukaschenkos ältesten Sohn Wiktor und Premierminister Sergej Sidorski Einfluss.<sup>6</sup> Auch der Leiter der Administration des Präsidenten, Wladimir Makej, zählt zu den engen Gefolgsleuten Lukaschenkos. Bevor er 2008 diesen Posten übernahm, arbeitete er als persönlicher Referent des Präsidenten. Die Machtelite ist pragmatisch, liberaler und wirtschaftsorientierter, jedoch nicht demokratischer, und unterstützt die neue Politik des Präsidenten »Liberalisierung ohne Demokratisierung«. Brüche in der Administration sind nicht deutlich,<sup>7</sup> auch wenn es einen liberaleren Flügel gibt, zu dem beispielsweise der Bildungsminister, Alexander Radkow, zählt.



Darüber hinaus spielt ungewollt die Opposition dem Präsidenten in die Hände. Denn kein einziger Gegenkandidat genießt in der Bevölkerung eine gewisse Bekanntheit; auf einen gemeinsamen Kandidaten konnte sich die zersplitterte Opposition nicht einigen. Stattdessen ermöglichen die neun Gegenkandidaten dem amtierenden Präsidenten, der Wahl für ihn gefahrlos einen demokratischen Anstrich zu geben. Der im Westen bekannte Oppositionsführer der letzten Wahl, Alexander Milinkewitsch, tritt nicht an. Als Grund nannte er eine fehlende Einheit der Opposition und die nichtdemokratischen Bedingungen der Wahl.<sup>8</sup> Unter den Kandidaten kann – mit großem Abstand zu Alexander Lukaschenko – Wladimir Neklajew die meisten Stimmen (7,7%<sup>9</sup>) in den Prognosen auf sich vereinen. Er ist Schriftsteller, war bisher nur in zweiter Reihe politisch aktiv und machte nun zu Beginn 2010 mit der offensiven Kampagne »Sag die Wahrheit« auf sich aufmerksam. Bemerkenswert ist seine zunehmende Popularität in der Bevölkerung. Im September 2010 hätten 1,1% der Belarussen für ihn gestimmt, im November bereits 7,7%.<sup>10</sup> Das scheint auch Alexander Lukaschenko zu beunruhigen. Um Neklajew für einige Wähler zu diskreditieren, warf Lukaschenko ihm vor, das Geld für dessen Kampagne komme aus Russland. Die drittbesten Chancen werden Andrej Sannikow von der Bewegung »Europäisches Belarus« mit 3,0% der Wählerstimmen bei der Umfrage im November 2010 eingeräumt.

Durch die fehlende Einheit verpasst die Opposition die Möglichkeit, die Schwächen des belarussischen Systems so aufzuzeigen und Alternativen so anzubieten, dass sie in der Gesellschaft Gehör erlangen.

## Ökonomische Reformen bleiben auf halbem Weg stecken

Das Wirtschaftssystem von Belarus beruhte seit der Unabhängigkeit des Landes 1991 auf einer engen Verflechtung mit Russland. Russland bot Belarus günstiges Öl und Gas, Kredite und einen großen zollfreien Absatzmarkt für belarussische Produkte, wie Traktoren und Lebensmittel. Russland ist der Haupthandelspartner (34% der Exporte und 56%

der Importe), bei den Exporten gefolgt von den Niederlanden (14%), der Ukraine (9%), Lettland (6%), Polen (4%) und Deutschland (4%). Die Importabhängigkeit von Russland war für Belarus so lange akzeptabel, wie es in seiner Souveränität nicht eingeschränkt wurde und günstige Konditionen erhielt. In den letzten Jahren veränderte Russland seine Politik gegenüber dem Nachbarstaat, da Russland selber in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten war und seinen Einfluss im sogenannten »Nahen Ausland« demonstrieren wollte: Schrittweise erhöhte Russland den Gas- und Ölpreis. Zahlte Belarus 2004 noch 46,7 Dollar pro Kubikmeter Gas, waren es 2009 bereits 150 Dollar.<sup>11</sup> Ab Januar 2011 soll dieser auf Weltmarktniveau von 220–250 Dollar angehoben werden. Außerdem versucht Russland, belarussische Schlüsselindustrien zu kaufen, wie die 50%-Beteiligung an dem belarussischen Pipelinebetreiber Beltransgas zeigt. Eine Politikänderung Russlands zugunsten Belarus zeichnet sich nicht ab. Im Gegenteil können die Bestrebungen des Kremls so gedeutet werden, dass er sich als Ziel eine Union unter der Führung Russlands ohne ein eigenständiges Belarus gesetzt hat.

Langfristig wird es für Belarus ohne die Subventionen des starken Partners Russland schwer sein, mit halbherzigen Reformen die marode Wirtschaft auf dem globalen Markt konkurrenzfähig zu gestalten. Denn das Land ist doppelt von Russland abhängig. Neben dem Handel mit Russland besteht der Export hauptsächlich aus dem Geschäft mit russischem Öl und Gas für EU-Staaten.

Der Internationale Währungsfonds (IWF), der Belarus seit Januar 2009 mit Krediten unterstützt, bemängelt vor allem das belarussische Leistungsbilanzdefizit, das 2009 6,4 Mrd Dollar betrug.<sup>12</sup> Als Gründe für das Defizit nennt der IWF den gestiegenen Ölpreis und die Ausweitung der aufgenommenen Kredite.<sup>13</sup> Auch die Inflation zeigt die Schwächen des Systems. 2009 betrug sie 13%, für 2010 prognostiziert das German Economic Team eine Inflation von 12% und für 2011 bis zu 20%.<sup>14</sup>

Als Antwort auf die veränderte ökonomische Situation sieht sich Belarus nun gezwungen, Teile der staatlichen Industrien zu privatisieren, darunter auch die Minsker Automobilwerke. Dies ist keine

stringente Privatisierung, sondern der Versuch, nur so viel wie nötig und so wenig wie möglich zu verkaufen. Einerseits braucht der Staat die Mittel aus der Privatisierung, um das Haushaltsdefizit zu verringern, andererseits sind Privatisierungen eine Auflage des IWF für die gewährten Kredite.

Auch versucht Belarus seine Handelsbeziehungen zu diversifizieren. Kredite aus China ergänzen die des IWF. Öllieferungen aus Venezuela sind ein politisches Signal an Russland, jedoch ist die ökonomische Sinnhaftigkeit zu bezweifeln, da der Transportweg zu kostenintensiv ist. Auch möchte Belarus ausländische Direktinvestitionen anlocken, wie beispielsweise die große Zahl von 160 Projekten beim Belarussischen Investitionsforum in Frankfurt am Main im November 2010 gezeigt hat. Jedoch ist das Umfeld noch nicht für Investitionen aus EU-Staaten interessant. Denn ohne eine unabhängige Justiz, ohne Rechtssicherheit und ohne dynamisches Umfeld möchten nur wenige Unternehmen in dem Land investieren. Die ökonomischen Reformen bleiben auf halbem Wege stecken, und der fehlende politische Wille zu einer Liberalisierung verfestigt die Abhängigkeit von Russland.

## Gesellschaftliche Öffnung als Zugeständnisse an die EU

Auch im gesellschaftlichen Bereich öffnet sich das Regime in kleinen Schritten. So zeigt es sich im Wahlkampf weniger repressiv als zuvor. Bisher sah die Machtelite zivilgesellschaftliche Organisationen als Bedrohung der eigenen Macht an und führte den Artikel 193-1 in das Strafgesetzbuch ein, der die Betätigung einer nichtregistrierten Organisation unter Strafe stellt – im letzten Wahlkampf ein erfolgreiches Mittel gegen die Opposition. In diesem Jahr ist noch keine Anwendung des Artikels bekannt geworden. Auch konnten die Präsidentschaftskandidaten erstmalig relativ frei Unterschriften für die Registrierung sammeln. Diese Öffnungen erfolgen deswegen, weil die Machthaber einerseits auf die Apathie der Bevölkerung vertrauen und andererseits Zugeständnisse an die EU machen müssen.

Das Regime befürchtet keine Massendemonstrationen wie vor vier Jahren, denn die Situation in den anderen osteuropäischen Staaten hat sich seither verändert. 2006 waren die Wellen der »Farbenrevolutionen«, der »Orangenen« in der Ukraine und der Rosenrevolution in Georgien, auch in Belarus zu spüren. Vier Jahre später verweisen offizielle Stellen gerne auf das politische und ökonomische Chaos, das in der Ukraine durch die »Orangene Revolution« entstanden ist. So stellt sich in der belarussischen Bevölkerung Resignation ein und es mehren sich Meinungen, dass Stabilität wichtiger als Demokratie und Meinungsfreiheit sein könne. Dem ersten Aufruf zur Demonstration von drei Präsidentschaftskandidaten Ende November 2010 auf dem Oktoberplatz in Minsk waren gerade einmal tausend Befürworter gefolgt. Das könnte sich am Wahltag ändern, denn mehrere Kandidaten rufen gemeinsam zu einer Demonstration an diesem Tag an gleicher Stelle auf. Ob eine kritische Masse von Demonstranten erreicht wird, hängt nicht zuletzt von der Reaktion aus Moskau auf die Wahl ab.<sup>15</sup>

Ein weiterer Grund für die relative Offenheit liegt in den neuen Beziehungen zur EU. Die offizielle Teilnahme von Belarus an der Östlichen Partnerschaft (ÖP), eine Initiative der EU mit dem Ziel, die Beziehungen zu den Staaten östlich der EU zu stärken, erfordert demokratischere Standards bei dieser Wahl. Die Partner in der EU und den EU-Mitgliedstaaten haben betont, dass sie diese Wahl genau beobachten und als Lackmestest für die weitere Zusammenarbeit bewerten werden. Für Belarus steht ein wichtiger Absatzmarkt auf dem Spiel: Denn insgesamt gehen 39% aller Exporte in den EU-Raum.<sup>16</sup>

Die neuen Freiheiten spürt auch die Zivilgesellschaft, die sich im Rahmen des Civil Society Forums (CSF) der Östlichen Partnerschaft organisieren und ihre Interessen artikulieren kann. Die belarussischen Vertreter zählen zu den aktivsten im Forum, denn für sie ist sie die wichtigste Plattform, um sich zu koordinieren und mit der EU in Kontakt zu treten. Für das CSF-Treffen im November 2010 in Berlin schlugen sie »Road Maps« zu Reformen in verschiedenen Bereichen, z. B. in der lokalen Selbstverwaltung, vor.<sup>17</sup> Der belarussische

Staat merkt nun, dass er hier eine Entwicklung unterschätzt hat. Eine Reaktion könnte sein, dass immer mehr staatlich gelenkte Organisationen versuchen werden, am Forum teilzunehmen, um die nichtstaatlichen zu marginalisieren. Die EU-Kommission sollte deswegen bei den nächsten Bewerbungen für das Forum aus Belarus genau überprüfen, wer hinter den Organisationen steht.

## Die EU als Spielball belarussischer Interessen?

Für die EU ist die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen in Belarus neu, denn bisher ist kein bilaterales Abkommen zwischen der EU und Belarus in Kraft. Der Prozess stockt seit 1996, nachdem Alexander Lukaschenko seine Macht durch Verfassungsänderungen ausweitete. Deswegen waren zivilgesellschaftliche Organisationen in den letzten Jahren die Hauptansprechpartner der EU. Verändern konnte die Isolationspolitik der EU das System jedoch nicht, so dass die EU ihre Strategie nach den letzten Präsidentschaftswahlen auswechselte. Einer der ersten Schritte war das Non-Paper der EU »What the EU could bring to Belarus«<sup>18</sup> im November 2006, das Chancen für Belarus bei verbesserten Beziehungen zur EU benennt, aber auch Verstöße gegen Menschenrechte und Demokratie aufzeigt.

Die jetzige Belarus-Strategie der EU legt den Schwerpunkt auf zwei Bereiche: 1) soziale und ökonomische Entwicklung und 2) demokratische Entwicklung und Good Governance. Dafür werden zwischen 2007 und 2011 46 Millionen Euro zur Verfügung gestellt.<sup>19</sup> Zusätzlich ist Belarus im Rahmen der Östlichen Partnerschaft in die multilateralen Plattformen zu den Themen Demokratie, Wirtschaft, Energie und Kontakte zwischen den Menschen eingebunden.

Die diplomatischen Bemühungen der EU sind vor den Präsidentschaftswahlen sehr hoch. Im November 2010 besuchten neben anderen EU-Politikern der deutschen Außenminister Guido Westerwelle und Kanzleramtsminister Ronald Pofalla Belarus. Seit 1995 hatte kein deutscher Minister Belarus besucht, nun in einer Woche gleich zwei. Die EU

fordert demokratische Wahlen, die Abschaffung der Todesstrafe und Medienfreiheit. Verlaufen die Wahlen demokratisch, stellt die EU Belarus einen Kredit in Höhe von bis zu 3 Mrd. Euro für die nächsten drei Jahre in Aussicht.<sup>20</sup>

Die Reaktionen der belarussischen Staatsführung zeigen, dass sie nur bedingt auf die EU zugehen möchte. Die Wahl erhält einen demokratischen Anstrich, so dass die EU Fortschritte feststellen kann, doch tiefgreifende Reformen des Staatwesens bleiben aus. Diese wären aber notwendig, denn EU-Nachbarschaftspolitik ist zu großen Teilen Innenpolitik für die Nachbarstaaten. Dabei geht es nicht nur um die Aufhebung der Todesstrafe, die das Regime leicht abschaffen könnte, ohne die Grundstruktur des Staates zu ändern. Gefordert sind innere Reformen des Rechtsstaats, der Medienlandschaft und der Verwaltungsstruktur. Dazu zählen auch eine Dezentralisierung der Machtstrukturen und eine Reform des Sicherheitsapparats. Schließlich bietet die EU in der Östlichen Partnerschaft viel an: perspektivisch sind ein Freihandelsabkommen und Visafreiheit möglich. Das kann nur durch ernsthafte Reformen erreicht werden und nicht durch nur unbedeutende Symbole der Öffnung. Vor allem werden die Beziehungen sich nicht verbessern, wenn die EU das Gefühl bekommt, nur Spielball der belarussischen Interessen gegenüber Russland zu sein.

## Sechs Empfehlungen für eine EU-Politik gegenüber Belarus

Deswegen muss die EU eine selbstbewusste und konsequente Belarus-Politik entwickeln. Ziel dieser Politik muss es sein, Belarus auf dem Weg zu einem demokratischen und souveränen Staat zu unterstützen. Dabei darf Belarus nicht in die Zwickmühle geraten, sich zwischen der EU und Russland entscheiden zu müssen.

Für die EU ist die richtige Belarus-Politik eine Gratwanderung zwischen Annäherung und Distanz.

Denn einerseits muss die EU bei dem Annäherungsprozess die Einhaltung demokratischer Stan-

dards fordern und somit eine Distanz zum jetzigen Regime wahren. Die alleinige Fixierung auf wirtschaftliche Zusammenarbeit schwächt die Glaubwürdigkeit der EU bei der belarussischen Bevölkerung. Denn die EU hat nur dann Einfluss, wenn sie als »Soft Power« mit ihrem Gesellschaftsmodell für die belarussische Bevölkerung attraktiv ist.

Andererseits ist Annäherung der EU an das Regime wichtig, denn nur so kann Brüssel einen Wandel in Belarus unterstützen. Das schließt Kooperationen im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich mit ein. Um Belarus bei seinen Reformen zu unterstützen, sollte die EU folgende Empfehlungen in ihre Belarus-Politik einbeziehen:

### 1. Anreize konkretisieren

Das belarussische Regime strebt im Moment keine EU-Mitgliedschaft an. Dadurch ist den EU-Mitgliedstaaten die Angst genommen, durch Annäherung automatisch dem Bemühen um einen EU-Beitritt Vorschub zu leisten. In der Belarus-Politik kann die EU ein Modell für eine Nachbarschaftspolitik entwickeln, das auf gegenseitige Kooperation setzt. Die EU sollte Angebote und Anreize, wie Visaerleichterungen oder Freihandelsabkommen, schaffen und an klare Forderungen, wie Medienfreiheit und Rechtssicherheit, knüpfen. Dazu sollten die Zeitperspektive und der Wille der EU zur Zusammenarbeit deutlich werden. Dass Belarus auf lange Sicht in den Europäischen Wirtschaftsraum integriert wird, ist momentan relativ unwahrscheinlich. Deswegen sollte die EU Bereiche wie etwa den Energiesektor identifizieren, in dem beide Seiten ein Interesse an einer weitergehenden Kooperation haben.

### 2. Visaerleichterungen einführen

Ein konkreter Anreiz, den die EU bieten kann, sind Visaerleichterungen, wie die Herabsetzung der Visumsgebühr und ein vereinfachtes Visumsverfahren für Studentenaustausch, Geschäftskontakte und Verwandtschaftsbesuche.

Für die belarussische Bevölkerung wäre das ein spürbarer Zugewinn, nicht zuletzt, weil viele Landsleute in den baltischen Staaten oder Polen leben. Ohne den Austausch und das Kennenlernen der

Nachbarschaft bleibt die belarussische Bevölkerung von der EU getrennt. Vorurteile, die belarussische Medien über die EU verbreiten, können nur durch den direkten Kontakt abgebaut werden. Möchte die EU in der belarussischen Gesellschaft etwas bewegen, sind Visaerleichterungen der richtige Schritt.

### 3. Kleine und mittlere Privatunternehmen fördern

Belarus ist in hohem Umfang von großen staatlichen Unternehmen, die im Öl- und Gasgeschäft und in der Kraftfahrzeugbranche (z. B. Traktoren) tätig sind, abhängig. Das ist ein Erbe der Sowjetunion, aber auch ein Produkt der Politik der letzten 20 Jahre. Durch die Konzentration der Wirtschaft konnte das Regime die Wirtschaft leicht kontrollieren. Vereinfacht wurde die Kontrolle auch dadurch, dass sich in den 1990er Jahren keine Oligarchien bilden konnte, da Belarus wenige Rohstoffe und nur eine kleine Schwerindustrie besitzt und von staatlich kontrollierten Rohstoffimporten abhängig ist. Durch die wirtschaftliche Liberalisierung in den letzten zwei Jahren ist dieses System aufgeweicht. In diesem Jahr wurden neue Gesetze für Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU) erlassen, um durch eine Diversifizierung der Wirtschaft eine gesunde Struktur zu schaffen.

Genau hier sollte die EU ansetzen und eine breitgefächerte Wirtschaftsstruktur und die Liberalisierungsschritte des Staates unterstützen. Deswegen ist es genau richtig, dass eine »Flagship Initiative« der Östlichen Partnerschaft Kleine und Mittlere Unternehmen unterstützt. Auch die Kleinkredite der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sind ein richtiger Schritt. Im Bereich der Energieeffizienz stellt die EU 2010 insgesamt 9 Mio. Euro, zur Verfügung.<sup>21</sup> Jedoch sind die Mittel, die die EU bereitstellt, gering und für diesen kostenintensiven Bereich nicht ausreichend. Weitere EU-Fonds für KMUs sollten eingerichtet und Weiterbildungen in modernem Management angeboten werden.

### 4. Verwaltung in Good Governance ausbilden und dezentrale Strukturen unterstützen

In Belarus lähmt eine politisch gelenkte Bürokratie effiziente Entscheidungen. Ausländische Inves-

toren schrecken durch die teilweise willkürlich handelnden Verwaltungen vor einem Engagement in Belarus zurück. Laut offiziellen Angaben spielt Korruption zwar keine Rolle, jedoch liegt Belarus beim Transparency Index mit 2,5 auf Platz 127 von 178 Staaten – knapp vor der so gescholtenen Ukraine mit 2,4.<sup>22</sup> Hemmend wirkt auch der Zentralismus des belarussischen Verwaltungssystems. Da alle Entscheidungen von der Machtzentrale um den Präsidenten abhängen, sind die Entscheidungen teilweise langwierig und willkürlich.

Möchte Belarus ausländische Investoren anziehen, muss es den Verwaltungsapparat reformieren. Dabei sollte die EU unterstützen und nicht nur der Zentralverwaltung Kooperation anbieten, sondern auch Regional- und Lokalverwaltungen. Ein Anfang ist das »Comprehensive Institution Building«-Programm der ÖP, das ähnlich wie das Twinning-Programm der EU Verwaltungen modernisieren möchte. Geplant ist der Beginn für 2011 – dringend wäre eine zeitnahe Umsetzung mit konsequentem Einbezug von Belarus.

### 5. Flexible Instrumente für Kurzzeitprojekte für die Zivilgesellschaft einrichten

Zivilgesellschaftliche Initiativen haben in Belarus häufig keine legale Basis für ihre Arbeit, da der Staat ihnen eine Registrierung verweigert. Die Basisorganisationen sind aber die wichtigsten Akteure für einen demokratischen Aufbau des Staates von unten und somit entscheidende Partner für die EU.

Um mit ihnen zusammenarbeiten zu können, muss die EU ihre Instrumente überarbeiten. Denn die Bewerbung auf EU-Projektausschreibungen und die Durchführung großer EU-Projekte ist für die Organisationen in Belarus schwierig, da die Behörden diese leicht blockieren können. Deshalb sind Instrumente für Kurzzeitprojekte wichtig, und die EU-Delegation in Minsk sollte unbürokratisch »Small Grants« für zivilgesellschaftliche Organisationen zur Verfügung stellen.

### 6. Im Bildungssektor kooperieren

Belarus besitzt ein gutes formales Bildungssystem. Die primäre Bildungsquote liegt bei 95%, die sekundäre bei 79%, die Alphabetisierungsquote bei 99,6%.<sup>23</sup> Ausländische Investoren können also auf gut ausgebildete Fachkräfte zurückgreifen. In diesem Jahr fiel die Entscheidung, Belarus in den Bologna-Prozess einzubinden. Das wird die Anerkennung belarussischer Studienabschlüsse erleichtern und bedeutet eine größere Flexibilität in Bezug auf den EU-Markt. Ob und wie die Reformen jedoch umgesetzt werden, ist ungewiss. Hier sollte die EU Ergebnisse einfordern, verstärkt Programme wie Erasmus Mundus für belarussische Studenten anbieten und auch den gegenseitigen Austausch ermöglichen.

Der Wissenschafts- und Kulturaustausch ist nicht nur wegen gut ausgebildeter Fachkräfte wichtig, sondern auch weil es intellektuellen Austausch ermöglicht. Kreativität, Andersdenken und eigenständiges Lernen wird im belarussischen System wenig gefördert. So gut das Bildungssystem formal auch ist, Querdenken, die Ideen und Innovationen herbeiführen können, wird nicht der Platz eingeräumt, den sie brauchen. Möchte Belarus sich für den Weltmarkt öffnen, muss es Kreativität und Innovationen fördern. Um diesen Prozess zu unterstützen, sollte die EU Visaerleichterungen für Studenten und Wissenschaftler einführen.

Diese Empfehlungen zielen auf unterschiedliche Ebenen für einen erfolgreichen Ansatz in der EU-Politik gegenüber Belarus ab. Vor allem Kooperation im gesellschaftlichen Bereich sollte im Zentrum der Politik stehen, um eine Öffnung und Demokratisierung von Belarus zu unterstützen.

Dafür braucht die EU eine Strategie, die mit allen EU-Mitgliedsstaaten abgestimmt ist. Das umfasst die eigene Koordinierung zwischen den Institutionen der EU und die Unterstützung von Reformen in Belarus in Wirtschaft, Verwaltung und Gesellschaft durch flexible Instrumente.

Marie-Lena May, Programmmitarbeiterin, Zentrum für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung der DGAP.

## Anmerkungen

- 1 Alle Zahlen stammen, wenn nicht anders angegeben, aus dem CIA World Factbook zu Belarus, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bo.html>> (abgerufen am 23.11.2010).
- 2 Stefan Meister, Die Ökonomisierung der russischen Außenpolitik (DGAPstandpunkt Nr. 10), Berlin 2010, 3 S.
- 3 Unabhängiges Institut für Sozioökonomische und Politische Studien (IISEPS – Wilna), Presidential Elections 2010: A Landscape Before The Battle, <<http://www.iiseps.org/epress1.html>> (abgerufen am 6.12.2010).
- 4 Belarusian Association of Journalists (1.11.2010): Monitoring: Coverage of the 2010 Presidential Election in the Belarusian Media, Bulletin 1# Nov 1, 2010.
- 5 Office for a democratic Belarus, Election of the President of Belarus 2010: Preliminary Report on Monitoring Formation of Precinct Election Commissions, 4.11.2010, <[http://democraticbelarus.eu/files/docs/3/Preliminary\\_report\\_on\\_precinct\\_commissions.pdf](http://democraticbelarus.eu/files/docs/3/Preliminary_report_on_precinct_commissions.pdf)> (abgerufen am 26.11.2010).
- 6 Kamil Kłysiński, Agata Wierzbowska-Miazga, Changes in the Political Elite, Economy and Society of Belarus (OSW Studies 30), Warschau 2009.
- 7 Alexei Pikulik, ... and now, the end is near? Perspectives of Lukashenka's Political Survival and Beyond, (Belarusian Institute for Strategic Studies, Nr. 1), Wilna 2010, S. 7 f.
- 8 Alexander Milinkewitch, Why Aliaksandr Milinkevich will not run for presidency?, 20.9.2010, <[http://en.milinkevich.org/news/data/ic\\_77/579/rowselect-10-10/](http://en.milinkevich.org/news/data/ic_77/579/rowselect-10-10/)> (abgerufen am 26.11.2010).
- 9 IISEPS, Presidential Elections 2010: A Landscape Before the Battle, a. a. O. (Anm. 3).
- 10 IISEPS, The Voice of the People – for the People, Oktober 2010, <<http://www.iiseps.org/eindex.html>> (abgerufen am 23.11.2010).
- 11 Valeria Kostyugova, Russian Gas Subsidies for Belarus – Myths and Reality (Belarusian Institute for Strategic Studies, Nr. 26), Wilna 2009.
- 12 Die Weltbank, Current Account Balance <<http://data.worldbank.org/indicator/BN.CAB.XOKA.CD>> (abgerufen am 6.12.2010).
- 13 Internationaler Währungsfonds, Statement at the Conclusion of the IMF Mission to the Republic of Belarus, Press Release Nr. 10/439, 16.11.2010, <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10439.htm>> (abgerufen am 23.11.2010).
- 14 German Economic Team, Belarusian Macroeconomic Forecast, Nr. 1, 2010.
- 15 Alexei Pikulik, a. a. O. (Anm. 7), S. 8.
- 16 Europäische Kommission, Generaldirektion Handel, Belarus, 15.9.2010, <[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113351.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113351.pdf)> (abgerufen am 7.12.2010).
- 17 Eurobelarus: Belarus National Platform Proposals for the II Eastern Partnership Civil Society Forum, <<http://eurobelarus.info/content/view/68/64/>> (abgerufen am 7.12.2010).
- 18 Europäische Kommission, Non-Paper »What the European Union could bring to Belarus«, 2006, <[http://ec.europa.eu/delegations/belarus/documents/eu\\_belarus\\_non\\_paper\\_1106.pdf](http://ec.europa.eu/delegations/belarus/documents/eu_belarus_non_paper_1106.pdf)> (abgerufen am 22.11.2010).
- 19 Europäische Kommission, Annex European Neighbourhood and Partnership Instrument, Belarus, <[http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_nip\\_belarus\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_belarus_en.pdf)> (abgerufen am 17.11.2010).
- 20 Reinhard Veser, Westerwelle fordert von Weißrussland freie Wahlen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 3.11.2010.
- 21 Annex 1: Action Fiche Belarus: Support to Belarus in the field of norms and standards related to energy efficiency of consumer goods and industrial products, CRIS: ENPI/2010/22041, <[http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/af\\_aap\\_2010\\_blr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/af_aap_2010_blr.pdf)> (abgerufen am 7.12.2010).
- 22 Transparency international, Corruption Perception Index 2010, Results, <[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results)> (abgerufen am 26.11.2010).
- 23 Die Weltbank, Data Belarus, <<http://data.worldbank.org/country/belarus>> (abgerufen am 18.11.2010).







