

DGAPanalyse

kompakt

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider (Hrsg.)
Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der DGAP e.V.

April 2012 N° 4
ISSN 2191-4869

Die Belarus-Politik der EU in der Sackgasse

von Marie-Lena May und Franziska Blomberg

Die Belarus-Politik der EU in der Sackgasse¹

von Marie-Lena May und Franziska Blomberg

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und Belarus sind auf einem historischen Tiefstand: Die EU verschärfe im Februar und März 2012 ihre politischen und wirtschaftlichen Sanktionen gegen Offizielle und Unterstützer des Minsker Machtapparats. Der belarussische Präsident Alexander Lukaschenko zog seine Botschafter bei der EU und in Polen ab und schickte die Leiterin der EU-Delegation und den polnischen Botschafter aus dem Land. Als Reaktion darauf verließen alle EU-Botschafter Belarus. Trotz zahlreicher Proteste aus der EU wurden die beiden wegen des letzjährigen Metroattentats in Minsk zu Tode Verurteilten im März 2012 exekutiert.

Die Beziehungen zwischen Belarus und Russland hingegen vertiefen sich immer mehr: Die Zollunion und Verträge zur Eurasischen Union Ende 2011 stellten die Weichen für die belarussische Ausrichtung in Richtung einer tieferen ökonomischen Integration mit Russland.

Mit der Isolations- und Sanktionspolitik versucht die EU, glaubwürdig und konsequent zu sein. Doch diese Strategie führt in eine Sackgasse, da sie alleine keine Wirkung hat. Zusätzlich muss die EU die belarussische Bevölkerung durch einen Belarus-Fonds unterstützen sowie Belarus auf die EU-Russland-Agenda setzen und damit bereit sein, einen Konflikt mit Russland zu riskieren.

Das Jahr 2011 war für Belarus ein Krisenjahr, das die belarussische Abhängigkeit von Russland weiter verstetigte. Der belarussische Präsident Alexander Lukaschenko hat dabei seine Politikleitlinie klar gezeigt: Machterhalt ohne Reformen. Die Entwicklungen in Belarus können in drei Punkten bilanziert werden:

Wirtschaftspolitisch: Die Währungs- und Wirtschaftskrise ist vorerst durch russische Kreditaufnahmen und einen niedrigen Preis für russisches Gas sowie durch Währungsabwertungen und Preisbindung abgewendet. Tiefgreifende marktwirtschaftliche Reformen lehnt die belarussische Führung weiterhin ab, auch wenn die belarussische Elite in dieser Frage uneins ist.

Innenpolitisch: Die belarussische Bevölkerung ist deutlich ärmer als vor den Präsidentschaftswahlen am 19. Dezember 2010. Dennoch bleibt das Protestpotenzial gering. Die Opposition konnte nach

den Wahlen nicht wieder erstarken. Statt politischer Öffnung, wie 2009 und 2010, erhöht der Staat den Druck auf Opposition und Zivilgesellschaft. Alexander Lukaschenko und seine Sicherheitsorgane sind gestärkt.

Außenpolitisch: Die EU-Belarus-Beziehungen sind auf dem Tiefpunkt. Das Einreiseverbot und Einfrieren von EU-Konten wurden auf insgesamt 243 belarussische Offizielle ausgeweitet. Insgesamt 32 Firmen wurden mit Sanktionen belegt.² Die Beziehungen sind auf ein Minimum reduziert.

Durch die belarussische Beteiligung an der Zollunion mit Russland und Kasachstan, die im Juli 2011 in Kraft trat, sowie durch das Freihandelsabkommen und die drei Verträge zur Eurasischen Wirtschaftsunion von 18. November 2011 integriert sich Belarus weiter in die von Russland dominierten Institutionen.

Währungs- und Wirtschaftskrise in Belarus

Belarus wurde 2011 von einer Währungs- und Wirtschaftskrise getroffen, die als Nachwirkungen der globalen Wirtschaftskrise einerseits und als Konsequenz aus der Wirtschaftspolitik Lukaschenkos vor den Wahlen 2010 andererseits gesehen werden kann. Die Abwertung gegenüber dem Dollar betrug 176 Prozent, die Verbraucherpreise stiegen um 109,7 Prozent. Devisen wurden zunehmend knapper und waren oft nur auf dem Schwarzmarkt zu erhalten. Das Land wurde in seiner Kreditwürdigkeit auf B- herabgestuft.³

Die belarussische Regierung reagierte darauf zögerlich und ohne klare Strategie. Erst im Mai und dann erneut im September und Oktober 2011 wurde der belarussische Rubel abgewertet. Außerdem griff die Regierung zu administrativen Maßnahmen, wie der Festsetzung von Fixpreisen bei Grundnahrungsmittel sowie einer erneuten Kreditaufnahme über die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (EurAsEC) und die russische Sberbank. Für die Stabilisierung der Wirtschaft war insbesondere die Aushandlung eines Gaspreises mit Russland von 166 Dollar/1000 m³ (statt bisher 244) ab 1.1.2012 entscheidend.⁴

Die einzige Privatisierung größeren Umfangs im Jahr 2011 war der Verkauf der zweiten 50 Prozent des Pipelinebetreibers Beltransgaz für 2,5 Milliarden Dollar an Gazprom, das bereits die ersten 50 Prozent besitzt. Die anderen »Filestücke« der belarussischen Industrie, wie die Düngemittelfirma Belaruskali und die Minsker Automobilwerke MAZ, bleiben vorerst staatlich, auch wenn Belaruskali ein russischer Kredit über 1 Milliarde Dollar nur gegen Anteilsgarantien gewährt wurde.

Anstatt profitable Unternehmen zu verkaufen, um diese von privater Hand modernisieren zu lassen und anschließend höhere Steuern einzunehmen, wurden in Belarus vorwiegend unrentable Unternehmen zur Privatisierung freigegeben. Westliche Investoren zeigen aus ökonomischen, aber auch aus politischen Gründen an diesen Betrieben wenig Interesse. Als mögliche Käufer bieten sich chinesische und russische Unternehmen an. Die hohen

Auflagen, wie beispielsweise die Übernahme aller Arbeitskräfte, führen jedoch häufig zum Abbruch der Verhandlungen. Privatisierungen liegen nicht im Interesse Lukaschenkos, da sein Einfluss durch die Verkäufe staatlichen Eigentums zurückgehen würde.

In der Wirtschaftspolitik zeigen sich Brüche in der führenden Elite zwischen der »Status-Quo«-Gruppe um den Präsidenten einerseits, die über billige Energie und staatlich gelenkte Wirtschaftspolitik die Krise bewältigen möchte, und den »Reformern« um den Wirtschaftsminister Nikolaj Snopkow andererseits, die für liberale Reformen und Privatisierungen plädieren.⁵ Für die »Status-Quo«-Gruppe sind Reformen zu unkontrollierbar, denn eine Öffnung könnte Entscheidungen auf verschiedene Investoren verteilen und die Machtvertikale schwächen. Im Jahr 2011 hat sich die »Status-Quo«-Gruppe durchgesetzt. Experten schätzen, dass zwischen Ende 2012 und Anfang 2013 die nächste Zerreißprobe stattfinden wird, wenn Kreditrückzahlungen an den Internationalen Währungsfonds und die EurAsEC fällig werden.

Verarmte Bevölkerung ohne Protestpotenzial

Die Wirtschaftskrise wirkte sich im Jahr 2011 direkt auf den Lebensstandard der belarussischen Bevölkerung aus. Im Durchschnitt verdienen die Belarussen gerade einmal halb so viel wie vor der Wahl 2010, als Lukaschenko die Löhne anheben ließ. Der monatliche Durchschnittslohn lag im November 2011 bei 1,323 Millionen BYR, ca. 155 Dollar.⁶ Das ist weit entfernt von der vor den Wahlen von Lukaschenko angestrebten Marke von 500 Dollar und fast eine Halbierung des tatsächlichen Durchschnittseinkommens im Jahr 2010 von etwa 270 Dollar.⁷ In belarussischen Rubeln gerechnet blieben die Löhne konstant, jedoch zeigen die Inflationsrate, Verknappung der Konsumgüter und die Preisverdopplung die Krisenauswirkungen.

Durch diese Entwicklungen entstehen neue Brüche in der Gesellschaft, die langfristig die soziale Balance stören und somit Lukaschenkos Sozialvertrag auflösen könnten, der der Bevölkerung soziale

Sicherheit und Stabilität gegen politische Unterstützung bietet. Im Jahre 2011 war für die Bürger der Zugang zu Devisen entscheidend. Durch eine staatliche Regulierung der Verteilung wurden neue Möglichkeiten für Korruption und somit eine Ungleichheit zwischen Bevölkerungsschichten geschaffen: Für private Unternehmen, die auf mit Devisen zu bezahlendem Import angewiesen sind und keine Ausnahmeregelung für Devisen durch den Staat erhalten haben, wurde die Arbeit erschwert. Gestärkt hingegen wurden die staatliche Verwaltung und Großbetriebe. Auch wenn es offizielle Statistiken nicht bestätigen, nahmen Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und die Emigration von Fachkräften, vor allem nach Russland, zu.

Entgegen Erwartungen von Experten führte die schwierige wirtschaftliche Situation bislang nicht zu größeren Protesten. Im Sommer 2011 gingen mehrere Hunderte Bürger in unterschiedlichen Städten auf die Straße und zeigten kreative neue Protestformen, wie etwa »Flashmobs« im öffentlichen Raum und Demonstrationen durch Klatschen oder Schweigen.⁸ Doch durch die starke staatliche Kontrolle der Medien, des Bildungssystems, der Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Opposition und durch Kooptierung potentieller politischer Eliten in den Staatsapparat sind Zahl und Aktionsradius staatskritischer Akteure beschränkt. Die Demonstranten stellten keine kritische Masse der Bevölkerung dar, sondern eine kleine Masse kritischer Personen, die nicht ausreichend Druck auf die Führung aufbauen konnte.

Die belarussische Führung reagierte auf die neuen Protestformen mit verstärkten Repressionen. Im Herbst 2011 und zu Beginn 2012 wurden neue Sicherheits- und NRO-Gesetze erlassen, die u. a. den Spielraum der Sicherheitsorgane vergrößern, Kontakt mit ausländischen Geldgebern unter Strafe stellen und die Freiheiten im Internet weiter beschränken. Es wurden Todesurteile gegen die beiden Verurteilten im Metro-Attentat verhängt und weitere Aktivisten, wie der Menschenrechtler Ales Bialazky, verhaftet.

Die Maßnahmen scheinen den gewünschten Effekt der Abschreckung zu zeigen: Umfragen zufolge beschuldigten im Dezember 2011 zwar 54 Prozent

(Sept. 2011: 61 Prozent) der Bevölkerung Alexander Lukaschenko als den Urheber der Krise, jedoch nur 14 Prozent würden auf der Straße protestieren.⁹ Das Protestpotenzial ist somit – vorerst – im Keime erstickt.

Integration in den russischen Machtbereich?

Der politische Gewinner der Entwicklungen in Belarus ist Russland. Als Gegenleistung für die ökonomische Unterstützung aus Moskau integriert sich Belarus weiter in die von Russland dominier-ten Institutionen im eurasischen Raum. Im Juli 2011 trat die Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland in Kraft. Am 18. November 2011 unterschrieb Lukaschenko die Verträge zur Gründung der Eurasischen Union und zur Eurasischen Wirtschaftsunion mit Russland und Kasachstan.¹⁰ Die Verträge zeigen die Schwäche der belarussischen Verhandlungsposition: Belarus stellt nur 6 Prozent des Personals in der Eurasischen Wirtschaftskommission und der Vertragstext wurde laut inoffiziellen Quellen direkt von der russischen Seite übernommen.¹¹

Die diplomatische Eiszeit und Brüskierung der EU fielen sicherlich nicht zufällig mit den Präsidentschaftswahlen in Russland zusammen. Lukaschenko hat sich damit Wladimir Putin gegenüber als verlässlicher Partner positioniert. Jedoch lässt Lukaschenko immer wieder erkennen, dass er die Unabhängigkeit von Belarus nicht aufgeben wird, denn darauf beruht seine Macht.¹² Daher ist zu erwarten, dass er in naher Zukunft versuchen wird, seinen Handlungsspielraum gegenüber Russland wieder auszuweiten. So könnte er Ende 2012 nach den Parlamentswahlen weitere politische Gefangene freilassen und der EU damit Dialogbereitschaft signalisieren.

Allerdings hat Lukaschenko in der EU durch die Repressionen nach den Wahlen 2010 massiv an Glaubwürdigkeit und Vertrauen verloren. Viele Beamte und Politiker der EU fühlten sich durch das brutale Vorgehen brüskiert, hatten sie sich doch für einen Dialog mit dem Regime ausgesprochen. Vor allem nach der aktuellen diplomatischen

Verwerfung und der Vollstreckung der Todesstrafe ist es der Minsker Führung schwer möglich, die Forderungen Russlands, die häufig den nationalen belarussischen Interessen widersprechen, abzulehnen und durch eine Öffnung gegenüber der EU auszugleichen.

Das letzte Jahr hat vor Augen geführt, dass die EU wenig Einfluss auf die strategischen Politikentscheidungen in Minsk ausüben kann. Für Lukaschenko scheint die EU nur dann interessant, wenn er sie als Gegengewicht für eine bessere Verhandlungsposition gegenüber Russland instrumentalisieren kann. Die Angebote der EU an Belarus, wie Modernisierung und Marktreformen, entsprechen nicht den Interessen der belarussischen Führung. Vielmehr ist die Handlungslogik in Belarus eine vollkommen andere: Die belarussische Führung strebt nicht nach einem modernen demokratischen Staat, der sich dem globalen wirtschaftlichen Wettbewerb stellt, und auch nicht nach einer EU-Perspektive. Die aktuelle Führung kann die Macht nur in einem stark kontrollierten Staat erhalten, in der freiheitlich-demokratische Werte und soziale Marktwirtschaft wenig zählen.

Handlungsoptionen der EU

Die jetzige Führung in Minsk zeigt sich reformunwillig und EU-feindlich. Die EU hat jedoch ein grundsätzliches Interesse an einem proeuropäischen Nachbarn und an friedlichen und prosperierenden Kooperationen, denn Belarus grenzt an die EU-Staaten Polen, Litauen und Lettland und ist ein wichtiges Transitland zwischen Russland und der EU. Es bietet der EU gut ausgebildete Fachkräfte, gerade im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich, und niedrige Lohnkosten.

Die EU sollte in ihrer Belarus-Politik einen Drei-Ebenen-Ansatz verfolgen:¹³

Druck aufrechterhalten:

Durch die Sanktionen gegenüber belarussischen Personen und Unternehmen, die als Unterstützer des Systems Lukaschenkos gelten, wird Druck auf das Regime aufgebaut, das nicht weiter in die Arme Russland gedrängt werden will.

Belarus auf die EU-Russland-Agenda setzen:

Eine glaubwürdige EU-Politik muss die Menschenrechtslage in Belarus auf die EU-Russland-Agenda setzen und somit einen Konflikt mit Russland in Kauf nehmen, denn Russland finanziert das Minsker Modell.

Belarus-Fonds einrichten:

Deutschland und Polen als entscheidende Staaten in der EU-Belarus-Politik stehen in der Pflicht, die Versprechungen der Warschauer Geberkonferenz von Frühjahr 2011 umzusetzen. Eine gemeinsame Initiative zur Gründung eines Belarus-Fonds würde die Ernsthaftigkeit und Glaubwürdigkeit der Politik unter Beweis stellen. Der Fonds kann kleinen und mittleren belarussischen Unternehmen Kredite anbieten und unbürokratisch Mittel für soziale und Bildungsprojekte zur Verfügung stellen, sowie zivilgesellschaftliche Initiativen (beispielsweise Wahlbeobachter) unterstützen.

Der Schlüssel für eine erfolgreiche Politik liegt in dem Mehrebenenansatz. Für sich alleine sind die genannten Optionen zahnlos, und deswegen führt die gegenwärtige EU-Sanktionspolitik in eine Sackgasse.

Marie-Lena May, Programmmitarbeiterin Zentrum für Mittel- und Osteuropa der Robert Bosch Stiftung, Forschungsinstitut der DGAP; Franziska Blomberg, Doktorandin an der Europa-Universität Viadrina, Frankfurt/Oder.

Anmerkungen

- 1 Die Analyse basiert auf Ergebnissen einer Konferenz der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik mit Förderung der VolkswagenStiftung zum Thema »Bilanz der Östlichen Partnerschaft – Die EU-Belarus-Beziehungen«, veranstaltet vom 1. bis 4. Dezember 2011 mit den folgenden Teilnehmenden des »Forum „Einheit Europa“ – Gemeinsame Wege in eine EUROPÄISCHE Zukunft!«:
Ariane Afsari, Liana Badaljan, Franziska Blomberg, Aron Buzogány, Maria Davydchyk, Rauf Dschafarov, Maxim Grouchevoi, Andrey Kalikh, Rafał Kocot, Piotr Majchrzak, Marie-Lena May, Oleksiy Polunin, Maren Rohe, Ekaterina Romanova, Gereon Schuch.
- 2 Factsheet. The European Union and Belarus, Annex: Restrictive measures against the Belarusian regime, 23.3.2012 <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/129232.pdf> (abgerufen am 19.4.2012).
- 3 Alle Zahlen beziehen sich auf Januar 2011 zu Januar 2012. Quelle: Belarussisches Statistikamt, С такими методами рост цен остановит только введение карточек [Mit solchen Methoden wird nur die Einführung von [Lebensmittel]marken den Preisanstieg stoppen], <http://naviny.by/rubrics/economic/2011/12/20/ic_articles_113_176225/> (abgerufen am 20.12.2011), und <<http://www.standardandpoors.com>> (abgerufen am 21.12.2011).
- 4 Ricardo Giucci, Robert Kirchner. Wirtschaftskrise in Belarus: Russland als Retter in der Not? Berlin Economics, Newsletter Nr. 14, November 2011.
- 5 Yauheni Preiherman, Cracks Inside the Belarus Regime?, in: BelarusDigest, 15.11.2011, <<http://belarusdigest.com/story/cracks-inside-belarus-regime-6535>>.
- 6 Belarussisches Statistikamt, Об уровне денежных доходов населения Республики Беларусь в январе–ноябре 2011 г. [Über die Einkommenshöhe der Bevölkerung der Republik Belarus im Januar–November 2011], <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/pressrel/cash_income.php> (abgerufen am 9.2.2012).
- 7 Денежные доходы населения в январе–ноябре 2010 года составили 96,5 триллиона рублей [Das Einkommen der Bevölkerung betrug im Januar–November 2010 96,5 Trillionen Rubel], <<http://www.rabota.by/news/?p=5479>> (abgerufen am 9.2.2012).
- 8 Anja Schrum und Ernst-Ludwig von Aster, Die junge Protestbewegung in Weißrussland, Deutschlandfunk, 26.7.2011, <<http://www.dradio.de/dlf/sendungen/hintergrundpolitik/1513963/>> (abgerufen 9.12.2012). Siehe auch Anna Shirokanova, Proteste im Sommer 2011: Was hat die »Revolution durch das soziale Netz« erreicht?, in: Belarusanalysen (Minsk) Nr. 3/2011, S. 2–10.
- 9 Unabhängiges Institut für soziökonomische und politische Studien (IISEPS), Who fills the rating vacuum? [Umfragen von September 2011], über <<http://www.iiseps.org/eindex.html>> (abgerufen am 5.1.2012).
- 10 Vgl. Dzianis Melyantsou, Belarus' Foreign Policy Index November–December 2011 (Belarusian Institute for Strategic Studies, Wilna), <<http://www.belinststitute.eu/images/doc-pdf/BFPI5-en.pdf>> (abgerufen am 19.4.2012), und Kamil Kłysiński, Lukashenka agrees to make crucial concessions to Russia (Centre for Eastern Studies, Eastweek), Warschau 2011.
- 11 Anastasia Novikova, Евразийские комиссары получат статус федеральных министров [Eurasische Kommissare erhalten den Status föderaler Minister], in: Iswesstija, 17.11.2011.
- 12 Beispielsweise in: Alexander Lukaschenko, О судьбах нашей интеграции [Über das Schicksal unserer Integration], in: Iswesstija, 17.10.2011.
- 13 Siehe auch: Marie-Lena May und Stefan Meister, Testfall Belarus, Konsequenzen für die EU aus den Präsidentschaftswahlen 2010, (DGAP, DGAPStandpunkt 1), Berlin, Januar 2011.

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.

Herausgeber:

Prof. Dr. Eberhard Sandschneider, Otto Wolff-Direktor des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin | Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.aussenpolitik.net
© 2012 DGAP