

T. Hausotter, A. Niemann, A. Schratz (2007):

‘Die Belarus-Politik der Europäischen Union: Interessen und Handlungsspielräume’

In: *Osteuropa*, Nr. 07/2007, pp. 57-70.

This is the pre-peer reviewed version of the article, which has been published in final form at

<http://www.osteuropa.dgo-online.org/issues/issue.2007.1183240800000>

# Die Belarus-Politik der Europäischen Union: Handlungsspielräume und Politikoptionen

*Tobias Hausotter, Arne Niemann und Alexander Schratz*

Die EU will Belarus demokratisieren, doch ihr Handlungsspielraum ist beschränkt. Die Entwicklung einer Partnerschaft im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist momentan nicht denkbar, da das autoritäre System Lukaschenkos nicht die dieser Politik zugrunde liegenden Werte teilt. Sanktionen und Kooperationsanreize konnten bisher nur begrenzte Wirkung erzielen. Wir propagieren einen ganzheitlichen Politikansatz, der über derzeitige Maßnahmen hinausgeht. Dabei fällt einer stärkeren Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen besondere Bedeutung zu. Außerdem sollte die Union ihre Politik in besserer Abstimmung mit anderen Akteuren im internationalen Umfeld verfolgen.

Mit der Erweiterung im Mai 2004 hat die Europäische Union (EU) nicht nur neue Mitglieder, sondern auch neue Nachbarn gewonnen. Um dieser neuen Situation Rechnung zu tragen, hat sie das Instrument der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) geschaffen. Dieses soll einen einheitlichen Rahmen für die Beziehungen zwischen der Union und ihren Nachbarn bieten, um politische und wirtschaftliche Reformen sowie Entwicklung und Modernisierung in den Nachbarländern der EU voranzutreiben.<sup>1</sup> Ziel dieser Bemühungen ist es, auf der Grundlage gemeinsamer Werte und Ziele einen durch Wohlstand, Stabilität und Sicherheit gekennzeichneten Raum um die EU zu schaffen.<sup>2</sup>

Einen Sonderfall unter den neuen Nachbarn bildet die Republik Belarus. Seit dem manipulierten Verfassungsreferendum vom November 1996 haben sich die bilateralen Beziehungen wesentlich verschlechtert. Mit Hilfe des Referendums konnte Präsident Lukaschenko die Gewaltenteilung beseitigen und seine Vollmachten erheblich ausweiten.

---

**Tobias Hausotter** (1982) studiert im zweijährigen Studiengang *Master of Public Policy* an der *Hertie School of Governance* in Berlin.

**Dr. Arne Niemann** (1970) ist *Universitair Docent* am *Department of Political Science* der *Universiteit van Amsterdam*.

**Alexander Schratz** (1982) studiert im Master-Programm *International Relations/International Economics* an der *School of Advanced International Studies* der Johns Hopkins Universität in Bologna und Washington DC. Wir danken Peter Strubbe, Carolin Würzner und der Osteuropa Redaktion für hilfreiche Kommentare und Hinweise zu Vorversionen dieses Artikels.

<sup>1</sup> Vgl. Europäische Kommission: *Implementing and Promoting the European Neighbourhood Policy*, SEC(2005) 1521, Brüssel, 22. November 2005, S.1.

<sup>2</sup> Vgl. Europäische Kommission: *Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier*, KOM(2004) 373, Brüssel, 12. Mai 2004, S.2 f. – Siehe auch Osteuropa, Heft 2/3 2007: *Inklusion, Exklusion, Illusion. Konturen Europas: Die EU und ihre Nachbarn*.

Seither unterdrückt Lukaschenko Opposition und Zivilgesellschaft und beschneidet die politischen Rechte der belarussischen Bürger. Darauf verweisen auch die Berichte der Nichtregierungsorganisation „Freedom House“ über den Grad demokratischer Freiheiten, in denen Belarus seit 1996 als „nicht frei“ eingestuft wird.<sup>3</sup> Die Präsidentschaftswahlen vom März 2006, in denen der autokratisch regierende Präsident Lukaschenko erneut in seinem Amt bestätigt wurde, erfüllten einmal mehr nicht die OSZE-Standards für demokratische Wahlen.<sup>4</sup>

Die Entwicklung einer Partnerschaft zwischen der EU und Belarus im Rahmen der ENP ist momentan nicht denkbar, da das autoritäre System Lukaschenkos und die Europäische Union kein gemeinsames Wertefundament besitzen. Stattdessen ist die Beziehung gegenwärtig von Sanktionen wie einem Visabann und Kontosperrungen seitens der EU gegenüber belarussischen Offiziellen geprägt. Diesen eher symbolischen Maßnahmen werden Anreize zur Kooperation gegenübergestellt – vor allem das Angebot, Belarus in die ENP einzubeziehen, womit unter anderem eine zukünftig stärkere finanzielle Unterstützung verbunden wäre. Trotz erheblicher Anstrengungen der Union, auf einen demokratischen Wandel hinzuwirken – besonders seit der EU-Erweiterung 2004 und den letzten Präsidentschaftswahlen 2006 – ist es weder zu einer Änderung der Situation in Belarus noch zu einer wirklichen Entspannung in der Beziehung zur EU gekommen.

## **Interessen der EU und Grundsätze ihrer Politik**

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion verfolgte die Europäische Union zunächst das Ziel, im Rahmen eines „Partnerschafts- und Kooperationsabkommens“ sowie eines „Interimsabkommens über Handel und Handelsfragen“ Belarus bei der politischen und wirtschaftlichen Transformation zu unterstützen. Nach der Präsidentschaftswahl von 1996 suspendierte die EU jedoch die genannten Abkommen. Seither sind die Schlussfolgerungen des Rates vom September 1997 Grundlage der Belarus-Politik der EU. In diesem Dokument äußert der Rat seinen Wunsch, „dass Belarus seinen Platz im Kreise der europäischen Demokratien“<sup>5</sup> einnehmen möge. Diese in der Folge mehrfach aufgegriffene Formel verweist auf die Demokratisierung Belarus' als wesentliches Ziel der Union. Vor allem der

---

<sup>3</sup> Vgl. Freedom House: Historical Data: Comparative scores for all countries 1973-2006. – Freedom House: Freedom in the World 2007, Annual Global Survey of Political Rights and Civil Liberties, 2007.

<sup>4</sup> OSCE/ODIHR: Republic of Belarus, Presidential Elections, 19 March 2006, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report, S.3, <[http://www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19393\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19393_en.pdf)>.

<sup>5</sup> Rat der EU, Schlußfolgerungen vom 15. September 1997, Ziff. 1.

kontinuierlichen Verletzung von Menschenrechten soll begegnet werden. Mit dem Demokratisierungsinteresse sind aber auch wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen verbunden. So wird Belarus' Bedeutung als wichtiges Bindeglied zwischen der Europäischen Union und Russland, vor allem im Hinblick auf den Transit russischen Öls und Gases herausgestellt, und die Notwendigkeit eines demokratischen Belarus' für die Stabilität in der Region betont.<sup>6</sup>

Während Belarus in den Auswärtigen Beziehungen der EU zwischenzeitlich keine große Rolle spielte, wurde in Brüssel in der Endphase der EU-Osterweiterung umgedacht und die Arbeit am Politikinstrument ENP auch mit Blick auf die Situation in Belarus initiiert und vorangetrieben. Seither ist das Land direkter Nachbar der EU, was das Bewusstsein für die problematische Lage in Belarus und für Einflussmöglichkeiten der Union gesteigert hat.<sup>7</sup> Die Thematik genießt seitdem wachsende Bedeutung in den Außenbeziehungen der Union.<sup>8</sup>

Von der Europäischen Nachbarschaftspolitik erhoffte man sich damals eine Verbesserung der Beziehungen zur Regierung Belarus'. Bereits im ersten Dokument zur ENP wird jedoch deutlich, dass die Beziehungen der EU zu Belarus aufgrund einer mangelnden gemeinsamen Wertebasis nicht im Rahmen der ENP gestaltet werden können. Belarus soll daher erst dann stufenweise an der ENP teilnehmen können, wenn freie und faire Wahlen stattgefunden haben werden.<sup>9</sup> Der Handlungsspielraum der Europäischen Union ist allerdings durch die genannten Schlussfolgerungen recht eingeschränkt. So hat der Rat unterstrichen, „dass in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Belarus keine Fortschritte erzielt werden können, solange Belarus nicht seinerseits die Menschenrechte und Grundfreiheiten stärker respektiert und die einem demokratischen Rechtsstaat eigenen Verfassungsgrundsätze beachtet“.<sup>10</sup> Demgemäß werden Kontakte mit der Regierung Lukaschenko auf ein Minimum beschränkt.<sup>11</sup>

## Handlungsspielräume der EU

---

<sup>6</sup> Vgl. Europäische Kommission: Belarus: Country Strategy Paper and National Indicative Programme 2005-2006, 28. Mai 2004, S.3.

<sup>7</sup> Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Beziehungen Zwischen der Europäischen Union und Belarus, P5\_TA(2003)0042, 11. Februar 2003.

<sup>8</sup> Hintergrundgespräch, Sekretariat des Rates der Europäischen Union, Juli 2006.

<sup>9</sup> Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Größeres Europa – Nachbarschaft, KOM(2003) 104, Brüssel, 11. März 2003, S.15.

<sup>10</sup> Rat der EU, Schlußfolgerungen vom 15. September 1997, Ziff. 4.

<sup>11</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union: Außenbeziehungen. Belarus – Schlussfolgerungen des Rates, 14724/04, Brüssel, 22.–23. November 2004, Ziff. 6.

Die Union stützt die Belarus-Politik auf drei Arten von Maßnahmen. Einen ersten Pfeiler bilden die verschiedenen Anreize, welche die EU Belarus für eine Kooperation anbietet. Die zweite Säule stellen Sanktionsmaßnahmen dar, die gegen belarussische Offizielle erlassen wurden. Drittens konzentrieren sich die Anstrengungen der EU zunehmend auf die Förderung der Zivilgesellschaft, um einen demokratischen Wandel in Belarus zu fördern. Darüber hinaus wird auch die Koordinierung mit dritten Akteuren in der vorliegenden Analyse berücksichtigt.

### *Kooperationsanreize*

Einer der Hauptanreize der EU für Belarus ist das wiederholte Versprechen, es in die europäische Nachbarschaftspolitik einzubeziehen, wenn es bestimmte Bedingungen erfüllt (wie die Durchführung freier und fairer Wahlen, die Achtung der Menschenrechte und der Pressefreiheit). Dies würde einen besseren (aber keinen freien) Zugang zum EU-Binnenmarkt und größere finanzielle Unterstützung mit sich bringen.<sup>12</sup> Diese Kooperationsanreize sind jedoch zu schwach, denn Belarus hat bereits Zugang zum großen russischen Markt<sup>13</sup> und weist ein starkes Wirtschaftswachstum auf. So hat sich das Bruttoinlandsprodukt (BIP) zwischen 1995 und 2005 mehr als verdoppelt. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate lag in dieser Zeit bei 6,6 Prozent<sup>14</sup> und im Jahr 2006 bei 10 Prozent.<sup>15</sup> Gleichzeitig ist die Armutsrate beständig stark gesunken, und die finanzielle Ungleichheit in der Bevölkerung ist relativ stabil und moderat geblieben.<sup>16</sup> Auf dieser wirtschaftlichen Stabilität gründet sich auch der Zuspruch, den Präsident Lukaschenko von großen Teilen der Bevölkerung erhält. Zudem wird die Krise in der Ukraine nach der „Orangen Revolution“ als abschreckendes Beispiel für radikale Veränderungen und Westorientierung wahrgenommen.<sup>17</sup> Dass eine solche Konditionalität ihren Zweck nicht erfüllt, wurde unter anderem in der Beeinflussung der Wahl vom März 2006, sowie noch einmal bei den Kommunalwahlen vom Januar 2007, deutlich. Sie haben gezeigt, dass Lukaschenko nicht bereit ist, seine Herrschaft zu gefährden, um im

---

<sup>12</sup> Vgl. Europäische Kommission: Non-Paper. What the European Union could bring to Belarus, November 2006,

<[ec.europa.eu/comm/external\\_relations/belarus/intro/non\\_paper\\_1106.pdf](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/belarus/intro/non_paper_1106.pdf)>.

<sup>13</sup> Grant, Charles und Mark Leonard: The EU's Awkward Neighbour: Time for a New Policy on Belarus, Centre for European Reform. Policy Brief, März 2006.

<sup>14</sup> Vgl. Weltbank: Belarus at a glance, 12. August 2006,

<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/BELARUSEXTN/0,,menuPK:328457~pagePK:141132~piPK:141109~theSitePK:328431,00.html#doc>>.

<sup>15</sup> Vgl. Belarus News, 7. Mai 2007, <<http://www.belarusnews.de/de/nachrichten/147.html>>.

<sup>16</sup> Vgl. Worldbank: Belarus. Window of Opportunity to Enhance Competitiveness and Sustain Economic Growth. A Country Economic Memorandum for the Republic of Belarus, Washington DC 2005.

<sup>17</sup> Vgl. Der graue Fleck im Osten, in: taz, 21. Dezember 2005.

Gegenzug ein Ende der Isolation und mehr finanzielle Hilfe von Seiten des Westens zu erhalten.

Trotz der beschränkten Wirksamkeit der Kooperationsanreize ist es wichtig, für die Vorteile einer engeren Kooperation zu werben. Besonders der Bevölkerung sollten unter Hinweis auf die Kooperationsangebote der EU die Nachteile der Selbstisolation verdeutlicht werden. Zudem muss mit Blick auf einen möglichen Regimewechsel die Eingliederung von Belarus in die ENP nicht nur versprochen, sondern auch vorbereitet werden. Um die eigenen demokratischen Werte nicht zu kompromittieren, sollte die EU zwar nicht gegen die seit 1997 bestehende Beschränkung der Kontakte auf Ministerebene verstoßen, dafür aber stärker den Kontakt zu kritisch denkenden höheren Beamten suchen. Diese müssten besser über die Möglichkeiten, die eine Kooperation bieten würde, informiert werden.<sup>18</sup> Und auch die Opposition wird gestärkt, wenn sie sich auf das Versprechen der EU, Belarus zu unterstützen und in die ENP einzubeziehen, stützen kann. Sie muss darüber hinaus der Bevölkerung eine präzise Alternative darlegen können, die nicht zu Instabilität im Lande führen würde, wie viele befürchten, sondern den Lebensstandard erhöhen könnte. Gerade die langsam wachsende Gruppe von privaten Unternehmern und Geschäftsleuten sieht einen Vorteil in einer Annäherung an die EU, da dies den Handel erleichtern, Investitionen anziehen sowie mehr Rechtssicherheit schaffen würde.<sup>19</sup>

Diese Anreize, enger mit der EU zu kooperieren, könnten in Zukunft stärkere Wirksamkeit entfalten. Bereits 2005 ist die EU zum wichtigsten Exportpartner Belarus' aufgestiegen<sup>20</sup>, eine Entwicklung, die im Licht der veränderten wirtschaftlichen Zusammenarbeit (besonders im Energiesektor) zwischen Belarus und Russland von besonderer Bedeutung sein könnte. Seit Januar 2007 muss Belarus deutlich mehr für Öl- und Erdgasimporte aus Russland zahlen: Auf Erdöllieferungen nach Belarus erhebt Russland nunmehr einen Exportzoll, während sich der Gaspreis auf mehr als das Doppelte verteuert hat. Die Gaspreise werden bis 2011 schrittweise auf europäisches Marktniveau angehoben<sup>21</sup>. Die signifikanten Preiserhöhungen in den kommenden Jahren könnten erhebliche negative Auswirkungen auf die belarussische Volkswirtschaft haben. So prognostiziert eine Studie, dass bereits die Gaspreiserhöhung ab

---

<sup>18</sup> Gespräch mit Rainer Lindner, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Forschungsgruppe VII „Russland/GUS“, Berlin, Juni 2006.

<sup>19</sup> Vgl. Российско-белорусские энергетические разногласия глазами предпринимателей, in Наше Мнение, 21. März 2007, <<http://www.nmnby.org/pub/0703/21m.html>>.

<sup>20</sup> Vgl. Garbe, Folkert: Energische Integration? Rußlands Energiekonflikt mit Belarus, in: Osteuropa 4/2007, S.65-75, hier S.69.

<sup>21</sup> Vgl. Bundesagentur für Außenwirtschaft: Belarus zahlt deutlich mehr für Energieimporte aus Russland, <<http://www.bfai.de/DE/Content/SharedDocs/Links-Einzeldokumente-Datenbanken/fachdokument.html?flident=MKT20070110103934>>, 2007.

Januar 2007 zu einem voraussichtlichen Rückgang des BIP von 7,2 Prozent führen wird.<sup>22</sup> Die Erhöhung der Preise durch Russland führt Lukaschenko möglicherweise vor Augen, dass Russland nicht mehr uneingeschränkt bereit ist, Belarus in dem Maße zu unterstützen wie bisher. Dies wäre eine besondere Bedrohung der Machtbasis Lukaschenkos, stützt diese sich doch wesentlich auf den wirtschaftlichen Erfolg des Landes. Ein Ausweg aus dieser Abhängigkeit wäre eine stärkere wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit mit der EU. Dann bekämen auch die Anreize der EU mehr Gewicht und könnten einen stärkeren Einfluss auf die Regierung Belarus' ausüben.

### *Sanktionen*

Neben Anreizen setzt die EU auch gezielt Sanktionen ein, um Lukaschenkos Regime zu demokratischen Reformen zu bewegen. Die ersten Sanktionen wurden 1997 verhängt, nachdem Lukaschenko die Verfassung durch ein von der internationalen Gemeinschaft als illegitim eingestuftes Referendum geändert hatte. Wegen wiederholter Verstöße Lukaschenkos gegen Verpflichtungen, die Belarus als OSZE-Mitglied eingegangen ist, verhängte die EU im November 2002 einen Visabann gegen Lukaschenko und sieben hohe belarussischen Beamte.<sup>23</sup> Dieser wurde jedoch nach der Wiedereröffnung des OSZE-Büros in Minsk im Jahr 2003 aufgehoben. Die Parlamentswahlen Ende 2004, die von Menschenrechtsverletzungen und unfairen Wahlpraktiken begleitet waren, veranlassten den Rat erneut dazu, ein Einreiseverbot für Lukaschenko und hohe Beamte seines Apparats auszusprechen sowie die offiziellen bilateralen Kontakte einzuschränken. Zuletzt verabschiedete die EU nach den Wahlen im März 2006 eine Liste mit Namen von über 30 Politikern und hohen Beamten – unter ihnen Lukaschenko – denen ein Visabann<sup>24</sup> sowie die Einfrierung ihrer Konten<sup>25</sup> auferlegt wurden.

Wirtschaftliche Sanktionen sind unter den Mitgliedstaaten der EU umstritten. Dabei unterscheiden sich Einschätzungen darin, inwiefern Sanktionen vorrangig die belarussische

---

<sup>22</sup> Točickaja, Irina: Preisschock: Die Folgen der Gaspreiserhöhung für Belarus, in: Osteuropa 4/2007, S.85-91, hier S.87. Erste Anzeichen für nachlassende Wirtschaftskraft gibt es bereits. So ist z.B. das BIP im ersten Quartal 2007 „nur“ um 8,4 Prozent gewachsen (statt 10 Prozent in 2006) und die Schuldenrate hat weiter zugenommen. – Vgl. Erste Krisensymptome in Weissrussland, in: Neue Züricher Zeitung, 4. Juni 2007.

<sup>23</sup> Vgl. Europäische Kommission, Größeres Europa – Nachbarschaft [Fn. 9], S.16.

<sup>24</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union: Gemeinsamer Standpunkt 2006/276/GASP des Rates über Restriktive Maßnahmen Gegen Einzelne Belarussische Amtsträger, Brüssel, 10. April 2006.

<sup>25</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union, 2006: Gemeinsamer Standpunkt des Rates zur Änderung des Gemeinsamen Standpunkts 2006/276/GASP Über Restriktive Maßnahmen Gegen Einzelne Belarussische Amtsträger, 2006/362/GASP, Brüssel, 20. Mai 2006.

Bevölkerung treffen würden.<sup>26</sup> Zudem würden wirtschaftliche Sanktionen die bestehende Zusammenarbeit auch in unpolitischen Feldern bedrohen, was die europäischen Einflussmöglichkeiten auf die Zivilgesellschaft schwächen würde. Dennoch hat die EU beschlossen, das „Allgemeine System von Zollpräferenzen“ für Belarus auf Grund wiederholter Verletzungen von Normen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) ab dem 21. Juni 2007 vorübergehend auszusetzen.<sup>27</sup> Es bleibt abzuwarten, ob dieser Schritt Wirkung zeigt. Er ist im Lichte der obigen Ausführungen jedoch kritisch zu bewerten.

Mehr versprechen der Visabann und die Sperrung der Konten von belarussischen Amtsträgern. Solche Sanktionen sind gezielt und besitzen symbolische Kraft, da sie verdeutlichen, dass die EU nicht bereit ist, massive Verstöße gegen ihre Werte durch das Regime zu tolerieren. Als Erfolgsbeispiel früherer Sanktionspolitik kann die Wiedereröffnung des OSZE-Büros in Minsk im Jahre 2003 angeführt werden, dem ein Visabann vorausgegangen war. Auch wenn keine direkte Kausalität nachgewiesen werden kann, so ist doch anzunehmen, dass der Visabann zumindest einer der Gründe für die Genehmigung zur Wiedereröffnung des Büros war. Doch auch diese Sanktionen sind nicht unumstritten. Zum einen vertreten manche Beobachter die Meinung, es stünden auch Personen auf der Visabann-Liste, mit denen man relativ gut zusammenarbeiten könne und die, wenn sich die Möglichkeit böte, das Regime auch kritisieren würden.<sup>28</sup> Zum anderen bestehen Zweifel, ob die Sanktionen die benannten Personen wirklich treffen. Die Einfrierung der Konten hat über ihren Symbolcharakter hinaus keinen praktischen Effekt, denn die EU hatte diese Maßnahme über einen Monat zuvor angekündigt. Den potentiell Betroffenen verblieb also genug Zeit, ihr Geld auf Banken in anderen Ländern zu transferieren.<sup>29</sup>

Bewertet man also die Effektivität der bisherigen Kooperationsanreize und Sanktionen anhand der Ziele, welche die EU selbst benannt hat – nämlich Belarus langfristig als einen demokratischen, stabilen, verlässlichen und wohlhabenden Partner zu gewinnen<sup>30</sup> – so muss das Fazit ernüchternd ausfallen.<sup>31</sup> Seit Auflage der ENP und trotz gezielter Sanktionen

---

<sup>26</sup> Aber auch wirtschaftliche Interessen spielen eine bedeutende Rolle; vgl. u.a. die Debatte im Vorfeld der GSP-Aussetzung: EUObserver: Belarus Sanctions Farce Sheds Light on EU Machine, Brüssel, 12. Oktober 2006.

<sup>27</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union: Council Regulation (EC). Temporarily Withdrawing Access to the Generalised Tariff Preferences From the Republic of Belarus, No 1933/2006, Brüssel, 21. Dezember 2006.

<sup>28</sup> Gespräch mit Rainer Lindner, SWP, Berlin, Juni 2006.

<sup>29</sup> Vgl. Maryna Rakhlei, Journalistin der unabhängigen Nachrichtenagentur Belapan in Minsk, in: Spiegel online, 18.5.2006, <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,417015,00.html>>.

<sup>30</sup> Vgl. Europäische Kommission, 2004: Belarus: Country Strategy Paper and National Indicative Programme 2005-2006, 28. Mai 2004, S. 3.

<sup>31</sup> Vgl. u.a. Belapan News Agency: EU Sanctions Against Belarus Officials Have “Little Practical Effect”, UK Envoy, 18. Juni 2007. – Pontis Foundation: Current Trends in Belarus Politics, Survey on External and Internal Factors and their Impact on Belarus Politics, Sommer 2006,



vollzog Belarus keineswegs eine demokratische Transformation. Im Gegenteil, demokratische Elemente wurden systematisch geschwächt und Lukaschenkos autoritäres Regime hat sich seit 1996 und auch nach 2004 konsolidiert.<sup>32</sup> Betrachtet man Stabilität und Wohlstand, so sind diese nur insofern gewährleistet, als das Regime Stabilität mit der Unterdrückung jeder Opposition gleichsetzt und der relative wirtschaftliche Wohlstand zum Großteil verzerrenden staatlichen Interventionen und russischen Subventionen geschuldet ist. In wirtschaftlicher Hinsicht ist der Eindruck von Stabilität wohl trügerisch und durch unternehmerische Verluste und Kürzung der russischen Subventionen stark gefährdet.<sup>33</sup> Auch im Hinblick auf die Verlässlichkeit lässt sich keine positive Entwicklung feststellen. Lukaschenkos Mehrvektorenpolitik<sup>34</sup> hat sich nicht grundlegend gewandelt und ist wohl nur darin verlässlich, dass sich Annäherung und Abgrenzung beständig abwechseln.<sup>35</sup>

### *Förderung der Zivilgesellschaft*

Angesichts der bisher mageren Ergebnisse der Zuckerbrot-und-Peitsche-Politik sowie der Erkenntnis, dass ein Politikwandel langfristig nur von der Bevölkerung selbst herbeigeführt werden kann<sup>36</sup>, kommt somit der Förderung der Zivilgesellschaft besondere Bedeutung zu. Zum einen soll sie durch Unterstützung oppositioneller Kräfte den evolutionären Wandel von Belarus zu einem offenen und demokratischen Staat ermöglichen. Zum anderen zielt sie darauf ab, politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Kompetenzen für die Zeit nach einem möglichen Regimewandel herauszubilden.<sup>37</sup>

Zur Förderung von Staaten außerhalb der EU hat die Union verschiedene Möglichkeiten. Sie unterhält eine Reihe unterschiedlicher Förderprogramme wie TACIS, aus denen trotz der Aussetzung des „Partnerschafts- und Kooperationsabkommens“ 1997 Geld auch nach Belarus fließt. So stellte die EU von 1991 bis 2004 ungefähr 222 Millionen Euro für das Land zur

---

[http://www.nadaciapontis.sk/tmp/asset\\_cache/link/0000013803/PONTIS%20Summer%20Survey%20on%20Belarus.pdf](http://www.nadaciapontis.sk/tmp/asset_cache/link/0000013803/PONTIS%20Summer%20Survey%20on%20Belarus.pdf).

<sup>32</sup> Vgl. Silitski, Vitali: Preempting Democracy: The Case of Belarus, in: Journal of Democracy 4/2005, S.83-97.

<sup>33</sup> Vgl. Točickaja: Preisschock [Fn. 22], S.86-88. – Raik, Kristi: Promoting Democracy in the Eastern Neighbourhood - The Limits and Potential of the ENP, in: The International Spectator 3/2006, S.31-45, hier S.36 f.

<sup>34</sup> Damit bezeichnet Heinz Timmermann den Versuch Lukaschenkos, Russland und die Europäische Union gegeneinander auszuspielen. Vgl. Timmermann, Heinz: Belarus Unter Lukashenko: Zwischen Russland und der EU, in: LpB BW: Der Bürger im Staat, 4/2005, S.191-199, hier S.191.

<sup>35</sup> Beispielhaft angeführt sei hier aus jüngster Zeit einerseits die Aufforderung Lukaschenkos an Rußland angesichts der Ostexpansion der NATO verbesserte Beziehungen aufzubauen (vgl. Reuters: Belarus leader urges improved ties with Russia, 24.4.07), andererseits das nur zwei Tage später erfolgende Angebot Lukaschenkos an die EU-Kommission, in Minsk ein offizielles Büro zu eröffnen (vgl. Reuters: Belarus allows EU to open office, wants better ties, 26.4.07).

<sup>36</sup> Vgl. Raik, Promoting Democracy in the Eastern Neighbourhood [Fn. 33], S.37 ff.

<sup>37</sup> Vgl. Piehl, Ernst, Peter Schulze und Heinz Timmermann: Die Offene Flanke der Europäischen Union. Russische Föderation, Belarus, Ukraine und Moldau, Berlin 2005, S.311 ff.

Verfügung, wobei es sich jedoch längst nicht ausschließlich um Förderungsmaßnahmen zur Unterstützung der Zivilgesellschaft und Demokratie handelt. Zudem konnten die ausdrücklich für diesen Zweck bestimmten zwölf Millionen im Zeitraum 2005-2006<sup>38</sup> nur in Absprache mit den belarussischen Behörden verwendet werden.

Das zentrale Problem der EU bei der Förderung der Zivilgesellschaft ist somit, dass es trotz der Vielzahl von Programmen an Möglichkeiten fehlt, am Regime vorbei mit der Zivilgesellschaft in Belarus zu kooperieren.<sup>39</sup> Lediglich aus den Programmen *European Initiative for Democracy and Human Rights* (EIDHR) und *Decentralized Cooperation Budget Line* (DC) können unabhängig vom Regime in Minsk europäische Gelder zur Unterstützung der Zivilgesellschaft eingesetzt werden. Der Umfang beider Programme beläuft sich jedoch nur auf zwei Millionen Euro.<sup>40</sup> Darüber hinaus behindern eine Reihe anderer Faktoren die effektive Verwendung der bereitstehenden Mittel: So ist der Zeitraum zwischen Beantragung und Umsetzung förderfähiger Projekte bei der EIDHR zu groß und die Mittel sind insbesondere für kleinere zivilgesellschaftliche Akteure nur schwer zugänglich. Einerseits liegt das daran, dass die Bewerbungsprozeduren und die Berichterstattungspflichten kompliziert sind, weil sie Expertenwissen über die Arbeitsweise der Europäischen Union voraussetzen. Andererseits lässt sich feststellen, dass nur größere Vorhaben ab einer Summe von 300.000 Euro gefördert werden.<sup>41</sup>

Diese Defizite bei der Unterstützung des demokratischen Wandels erscheinen noch gravierender, wenn man sich die Situation der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in Belarus vor Augen führt. Seit 2001 betreibt das Regime unter Lukaschenko eine systematische Unterdrückung zivilgesellschaftlicher Akteure. Bestehende NGOs werden von staatlichen Institutionen übernommen, zwangsweise aufgelöst oder derart unter Druck gesetzt, dass sie „freiwillig“ ihre Arbeit einstellen. Mit der Einführung neuer Registrierungsvorgaben im Oktober 2004 wurde die Gründung von NGOs erheblich erschwert. Hinzu kommt, dass es belarussischen NGOs nicht erlaubt ist, ohne Zustimmung des Regimes technische oder finanzielle Unterstützung aus dem Ausland anzunehmen.<sup>42</sup> Vor dem Hintergrund der

---

<sup>38</sup> Vgl. Raik, Kristi: Making Civil Society Support Central to EU Democracy Assistance, in: Forbrig, Joerg, David Marples und Pavol Demeš (Hg.): *Prospects for Democracy in Belarus*, Washington 2006, S.170-177, hier S.170.

<sup>39</sup> Vgl. Kunter, Björn, 2006: Belarus: Do Not Harm, in: *Osteuropa* 9/2006, S.35-48, hier S.44 f.

<sup>40</sup> Vgl. Jarábik, Balázs: International Democracy Assistance to Belarus, in: Forbrig u.a. (Hg.): *Prospects for Democracy in Belarus* [Fn. 38], S.85-94, hier S.90.

<sup>41</sup> Vgl. Meckel: A European Foundation for Democracy, in: Forbrig u.a. (Hg.): *Prospects for Democracy* [Fn. 38], S.164-169, hier S.164 f. – Die Bedeutung einer effektiven und sinnvollen Förderung von Klein- und Kleinstprojekten wird beispielhaft in Kunter, Do Not Harm [Fn. 39], S.44, herausgestellt.

<sup>42</sup> Vgl. Jarábik, Democracy Assistance [Fn. 40], S.87 f.

gegenwärtigen Probleme der EU, effektiv Demokratisierungsprojekte zu fördern, stellt sich die Frage nach Alternativen. Eine Möglichkeit wäre die Gründung eines europäischen Fonds, der in der Lage ist, Mittel an Akteure weiterzuleiten, die nach belarussischem Recht illegal agieren, wie beispielsweise nicht-registrierte NGOs.<sup>43</sup> Die Idee zur Schaffung dieses neuen Instruments europäischer Außenpolitik wurde erstmals 2004 auf Grundlage einer polnischen Initiative diskutiert, konnte bisher jedoch nicht umgesetzt werden.<sup>44</sup> Der Fonds müsste in der Lage sein, schnell und unbürokratisch Mittel auch in kleinerem Umfang und unabhängig von der Zustimmung staatlicher Behörden an zivilgesellschaftliche Akteure zu vergeben. Gegenwärtig wird über die Gründung einer „European Foundation for Democracy“ diskutiert. Ein entsprechender Vorschlag wurde vom „Democracy Caucus“ des Europäischen Parlaments im März 2006 entwickelt.<sup>45</sup>

Ein weiteres geeignetes Mittel, Belarus nach Europa zu öffnen, besteht darin, der belarussischen Bevölkerung den Kontakt mit Europa zu ermöglichen. Dazu sollte über eine Ausnahmeregelung für belarussische Bürger von der Erhöhung der Kosten für ein Schengenvisum von 35 auf 60 Euro seit Januar 2007 nachgedacht werden. Außerdem könnte ein speziell aufgelegtes Stipendienprogramm zur Förderung von Studierenden und Wissenschaftlern, die aus politischen Gründen an ihrem Studium bzw. an ihrer Arbeit gehindert werden, die demokratischen Kräfte in Belarus stärken.<sup>46</sup>

Weiterhin finanziert die EU die Übertragung des TV- und Radioprogramms „Window to Europe“, das im Februar 2006 den Sendebetrieb aufnahm. Die einstündige Sendung berichtet täglich in russischer und belarussischer Sprache über politische, wirtschaftliche und kulturelle Themen aus der EU und Belarus und bietet der belarussischen Bevölkerung einen Zugang zu unabhängigen Nachrichten. Denn das Regime Lukaschenkos basiert unter anderem auf der Unterdrückung der Medien und deren Ausnutzung für eigene Propagandazwecke.<sup>47</sup> Die EU beabsichtigt daher, die Medienvielfalt in Belarus zu fördern, dem von den belarussischen Medien gezeichneten negativen Bild über die Union entgegenzutreten und der Bevölkerung des Landes den Preis der selbst gewählten Isolation des Regimes zu verdeutlichen. Die große Unterstützung für Lukaschenko in den ländlichen Regionen ist auch auf fehlende Information

---

<sup>43</sup> Vgl. Zurawski vel Grajewski, Przemyslaw: Belarus: The Unrecognised Challenge, in: Lynch, Dov (Hg.): Changing Belarus (=Chaillot Paper 85), Paris 2005, S.79-95, hier S.94.

<sup>44</sup> Vgl. Meckel, European Foundation [Fn. 41], S.165 f.

<sup>45</sup> Vgl. French, David und Roel von Meijenföldt: A European Foundation for Democracy Through Partnership, 2006; <[www.nimd.org/upload/eurodemofoundation.doc](http://www.nimd.org/upload/eurodemofoundation.doc)>.

<sup>46</sup> Vgl. Zurawski vel Grajewski, Unrecognised Challenge [Fn. 43], S.94.

<sup>47</sup> Vgl. Silitki, Vitali: Internal Developments in Belarus, in: Lynch, Dov (Hg.): Changing Belarus [Fn. 43], S.25-45, hier S.32 f. – Vgl. auch die von Reportern ohne Grenzen geföhrte Rangliste der Pressefreiheit <<http://www.reporter-ohne-grenzen.de/rangliste-2006.html>>.

zurückzuführen.<sup>48</sup> Erste Umfragen ergaben, dass die neuen Programme durchaus Anklang finden.<sup>49</sup> Ein weiteres Projekt zur Unterstützung der Zivilgesellschaft ist der Beitrag der Union in Höhe von 600.000 Euro zur Finanzierung einer unabhängigen belarussischen Privatuniversität, der „European Humanities University“ in Vilnius.<sup>50</sup>

Bei ihren Anstrengungen, den demokratischen Wandel in Belarus zu fördern, sollte die EU auch weiterhin oppositionelle Politiker unterstützen. Sie sollte allerdings mehr tun, als sie lediglich zu empfangen, um sie aufzuwerten und gegenüber Lukaschenko zu stärken. Oppositionelle Kräfte könnten etwa an der Ausarbeitung eines „Schatten-Aktionsplans“<sup>51</sup> für spezifische Reformziele beteiligt werden. Ein zentrales Element der ENP ist es, nach Abschluss eines „Partnerschafts- und Kooperationsabkommens“ einen Aktionsplan mit der jeweiligen Regierung auszuhandeln. Darin werden länderspezifische Reformziele festgehalten deren Umsetzung in jährlichen Fortschrittsberichten bewertet wird.<sup>52</sup> Solange Belarus autokratisch regiert wird, ist eine gemeinsame Ausarbeitung des Aktionsplans undenkbar. Würde ein Aktionsplan jedoch in Zusammenarbeit mit demokratischen Kräften in Belarus erarbeitet, so böte dies den Vorteil, dass sich zum einen die Kontakte zwischen der EU und der belarussischen Opposition vertiefen würden. Zum anderen stünde der Opposition ein „Fahrplan“ für ihr weiteres innenpolitisches Vorgehen gegenüber Lukaschenko zur Verfügung, das zugleich auch europäische Vorstellungen über die Reformen in Belarus enthält. Ein solcher Plan ist nicht unumstritten, da er eine Alibifunktion einnehmen könnte.<sup>53</sup> In der Tat kann ein solcher Aktionsplan nur die (strategische) Basis für eine sorgfältige und kontinuierliche Demokratisierungsarbeit sein. Damit sich die belarussischen Partner zu eigenständigen und effektiven Oppositionsgruppen entwickeln, muss die EU folglich eine Reihe weiterer gezielter Maßnahmen ergreifen. Zum Beispiel sollten EU Förderprogramme ihre Inhalte mehr an den Bedürfnissen der belarussischen Bevölkerung ausrichten, was (auch) einer Entfremdung zwischen Opposition und Bevölkerung entgegen wirken würde. Außerdem sollte der Zugang zu Mitteln möglichst vielen Akteuren ermöglicht werden, damit

---

<sup>48</sup> Hintergrundgespräch, Sekretariat des Rates der Europäischen Union, Juli 2006.

<sup>49</sup> Vgl. Belarussian Independent Institute for Socio-Economic and Political Studies, Survey: Influence of Western and Russian Broadcastings in Belarus, 2006.

<sup>50</sup> Vgl. Meckel, Markus, European Foundation [Fn. 41], S.165.

<sup>51</sup> Rainer Lindner, Gespräch, Berlin, Juni 2006.

<sup>52</sup> Vgl. Timmermann, Heinz, 2003: Die EU und die „Neuen Nachbarn“ Ukraine und Belarus (=SWP-Studie S 41), Berlin 2003, S.10.

<sup>53</sup> Siehe Kunter Belarus: Do Not Harm [Fn. 39], S.48.

Machtkämpfe<sup>54</sup> zwischen Oppositionsgruppierungen entschärft werden und eine gezielte Ausschaltung oppositioneller Kräfte durch die Regierung erschwert wird.<sup>55</sup>

Bei der Förderung der Zivilgesellschaft spielen neben den Aktivitäten der EU auch die Politik der Mitgliedstaaten eine große Rolle. Zu nennen ist das deutsche „Förderprogramm Belarus“, das Projekte, zum Beispiel im Bereich der Bildung oder Umwelt, finanziert.<sup>56</sup> Ähnliche Unterstützung gewähren auch andere EU-Staaten. Besonderes Interesse an einer nachhaltigen demokratischen Entwicklung haben Polen und Litauen. Als direkte Nachbarn Belarus' sind sie mit dem Land eng verbunden und mit der Geschichte und Kultur des Landes gut vertraut. Nach der Osterweiterung hat sich die Belarus-Expertise der EU erhöht.<sup>57</sup> Um diese besser zu nutzen, müssen die Aktivitäten der EU-Mitgliedstaaten aufeinander abgestimmt werden. Denkbar wäre die Einrichtung einer EU-Strategiegruppe für Belarus, die bereits bestehende Projekte koordinieren und zusammenführen könnte.

#### *Koordinierung der EU mit dritten Akteuren*

Die EU sollte ihre Bemühungen um eine Demokratisierung von Belarus nicht alleine angehen, sondern die Kräfte bündeln und andere westliche Staaten sowie internationale Organisationen einbinden. Auch müssen die engen Beziehungen zwischen Russland und Belarus berücksichtigt werden.

Bereits nach den belarussischen Präsidentschaftswahlen im März 2006 hat die EU ihre Sanktionen mit anderen Staaten koordiniert. So schlossen sich fast alle europäischen Staaten den Erklärungen des Rates der EU an.<sup>58</sup> Die Schweiz, Liechtenstein und die USA verabschiedeten darüber hinaus innerhalb eines Monats nach Erlass der EU-Sanktionen gegen Belarus vom 18. Mai 2006 ähnliche Sanktionen, die sich explizit auf die vorangegangene Verordnung der EU beriefen.<sup>59</sup> Auch wenn die Wirksamkeit der Sanktionen begrenzt ist, geht von ihnen doch ein politisches Signal aus. Dieses ist um so stärker, je mehr Staaten die Sanktionen mittragen.

---

<sup>54</sup> Zur Zerstrittenheit der Opposition siehe Dynko, Andrej: Economics Matter! Die Ignoranz der Opposition in Belarus, in: Osteuropa, 4/2007, S.77-83.

<sup>55</sup> Vgl. Kunter Belarus: Do Not Harm [Fn. 39].

<sup>56</sup> Vgl. Piehl, Schulze und Timmermann, Offene Flanke [Fn. 37], S.316.

<sup>57</sup> Vgl. Zurawski vel Grajewski, Unrecognised Challenge [Fn. 43], S.92 f.

<sup>58</sup> Vgl. Rat der Europäischen Union: Erklärung des Vorsitzes im Namen der Europäischen Union zu den Präsidentschaftswahlen in Belarus, Brüssel, 23. März 2006.

<sup>59</sup> Vgl. beispielhaft: Schweizerischer Bundesrat: Verordnung über Massnahmen gegenüber Belarus, 28. Juni 2006.

Die Koordinierung der westlichen Politik sollte auch weiterhin in den internationalen Institutionen wie dem Europarat und der OSZE stattfinden.<sup>60</sup> Beide Organisationen beschäftigen sich schon seit langer Zeit intensiv mit Belarus und bringen die Mitgliedstaaten der EU mit anderen interessierten Staaten zusammen. Darüber hinaus verfügt die OSZE mit ihrem Warschauer „Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte“ über eine Einrichtung, dessen vorrangige Aufgaben in der Überwachung von Menschenrechten und der Beobachtung von Wahlen liegen. Im Rahmen der OSZE ist es zudem möglich, die Kontaktsperre zwischen hohen Beamten der EU und Belarus zu umgehen und auf informeller Grundlage einen Austausch zwischen belarussischen und europäischen Parlamentariern zu fördern.<sup>61</sup>

Nicht zuletzt aber eröffnen diese beiden Institutionen auch die Möglichkeit, das Thema Belarus unter Verweis auf die bestehenden Verträge und die eingegangenen politischen Verpflichtungen ausführlich mit Russland zu erörtern. Denn aufgrund der besonderen Qualität der Beziehungen zwischen Russland und Belarus könnten sich durch eine weitergehende Kooperation der EU mit Russland größere Handlungsspielräume ergeben. Obwohl das russisch-belarussische Verhältnis nicht spannungsfrei ist und insbesondere durch den Öl- und Gasstreit in den vergangenen Monaten belastet wurde,<sup>62</sup> konnte sich Belarus bisher auf die Rückendeckung Russlands in internationalen Gremien wie der OSZE oder dem Europarat verlassen.<sup>63</sup>

Daher erscheint die Forderung des Europäischen Parlaments sinnvoll, Russlands Einfluss für die Durchsetzung demokratischer und menschenrechtlicher Mindeststandards in Belarus geltend zu machen. Zu diesem Zweck verabschiedete es im Anschluss an die letzten Präsidentschaftswahlen in Belarus eine Entschließung, in der die Kommission, der Europäische Rat und die europäischen G8-Staaten aufgefordert werden, dieses Thema gegenüber Russland auf die Tagesordnung zu setzen.<sup>64</sup> Diese müssten unter Verweis auf Russlands Mitgliedschaft in Europarat und OSZE noch nachdrücklicher fordern, dass die russische Regierung angesichts massiver Menschenrechtsverletzungen in Belarus seiner Verantwortung gerecht wird und seine offene Unterstützung des Lukaschenko-Regimes einstellt.

---

<sup>60</sup> Vgl. Wieck, Hans-Georg: Demokratieförderung in der Sackgasse. Europa versagt in Belarus, in: Osteuropa, 9/2006, S.57-72.

<sup>61</sup> Vgl. Окна заказывали? In БелГазета, 19. März 2007, <<http://www.belgazeta.by/20070319.11/010160141/>>.

<sup>62</sup> Vgl. beispielhaft Von wegen Freundschaft, in: Süddeutsche Zeitung, 9. Januar 2007.

<sup>63</sup> Vgl. etwa Ministerium für auswärtige Angelegenheiten der Russischen Föderation: Erklärung des russischen Außenministeriums zu den Wahlergebnissen in Weißrussland, 20. März 2006.

<sup>64</sup> Vgl. Europäisches Parlament: Resolution on the Situation in Belarus After the Presidential Elections of 19 March 2006, P6\_TA-PROV(2006)0137, Straßburg, 6. April 2006.

In der Praxis wird das Thema Belarus entsprechend auch bilateral zwischen EU und Russland diskutiert, insbesondere im Hinblick auf die Neuverhandlungen ihres Partnerschaftsabkommens.<sup>65</sup> Dies war ebenfalls während des Besuchs des EU-Kommissionspräsidenten Barroso beim russischen Präsidenten Putin zwei Tage vor den belarussischen Präsidentschaftswahlen im März 2006 der Fall und zeigte Wirkung. So geht aus NGO-Berichten hervor, dass es nicht zuletzt der Einflussnahme Russlands zu verdanken ist, dass die Wahlen sowie die anschließenden Demonstrationen unblutig verlaufen sind.<sup>66</sup> Gerade dieses Beispiel verdeutlicht, dass eine enge Kooperation mit Russland den europäischen Handlungsspielraum erweitert. Allerdings ist fraglich, inwieweit sich die Europäische Union auf solche Interventionen Russlands verlassen kann. Denn die russische Regierung vermittelt eher den Eindruck, aus geo- und innenpolitischen Gründen an einem russlandfreundlichen und autoritären Regime festhalten zu wollen.<sup>67</sup> Daher scheint es angebracht, auch zukünftig eine eigenständige europäische Strategie zu verfolgen, das Thema Belarus gegenüber Russland aber kontinuierlich weiter anzusprechen und an gemeinsame Interessen zu appellieren.<sup>68</sup>

## **Resümee**

Die zentrale Herausforderung für eine europäische Belarus-Politik liegt darin, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte in Belarus nachhaltig zu fördern. Allerdings verfügte die EU bisher nur über einen begrenzten Handlungsspielraum.

Sanktionen senden zwar deutliche politische Signale, doch reichen sie nicht aus, um einen Politikwechsel in Belarus anzustoßen. Sanktionen sind daher nur sinnvoll, wenn sie gezielt gegen solche Beamte verhängen werden, die sich nachweislich und aktiv an Menschenrechtsverletzungen beteiligt haben. Gleichzeitig müssen Kooperationsangebote, auf die Lukaschenkos Regime bisher nicht eingeht, aufrecht erhalten werden, um der Opposition, kritischen Beamten und der Bevölkerung Alternativen zur von Lukaschenko verordneten Selbstisolation aufzuzeigen. Kooperationsanreize könnten in Zukunft ein wirkungsvolleres Mittel darstellen, nicht zuletzt weil der Energiekonflikt mit Russland Lukaschenko gezeigt haben dürfte, dass die Regierung Putin nicht mehr bereit ist, Belarus in dem Ausmaß zu unterstützen wie bisher. Und wenn die Verteuerung russischer Energie die prognostizierten

---

<sup>65</sup> Hintergrundgespräch, Sekretariat des Rates der Europäischen Union, Juli 2006.

<sup>66</sup> Vgl. European Movement in Serbia: No Violence in Belarus Election Protests, 20. März 2006.

<sup>67</sup> Vgl. Trenin, Dmitri, Moscow's Relations With Belarus, in: Lynch, Dov (Hg.): Changing Belarus [Fn. 43], 2005, S.67-78.

<sup>68</sup> Vgl. auch Timmermann, Belarus Unter Lukashenko [Fn. 34], S.198.

negativen Auswirkungen auf die belarussische Wirtschaft haben sollte, würde dies eine direkte Bedrohung der Machtbasis Lukaschenkos darstellen, stützt diese sich doch auch auf den wirtschaftlichen Erfolg des Landes. Ein Ausweg aus dieser Situation wäre für Belarus eine stärkere wirtschaftliche (und politische) Zusammenarbeit mit der EU, die sich in den letzten Jahren ohnehin zum größten Absatzmarkt belarussischer Produkte entwickelt hat.

Im Hinblick auf die belarussische Nomenklatura deutet sich in Brüssel ein Umdenken an.<sup>69</sup> Während offizielle Kontakte bisher auf ein Minimum beschränkt wurden, gibt es nun Überlegungen, offizielle Kontakte möglichst weit auszudehnen, ohne dabei die EU zu kompromittieren. Da Selbstisolierung nicht durch Isolierung von außen zu überwinden ist, und der demokratische Umbruch in der Ukraine nicht allein von der Zivilgesellschaft getragen wurde,<sup>70</sup> ist dies zu begrüßen. Die EU sollte daher ernsthaft das belarussische Angebot an die Europäische Kommission, eine offizielle Repräsentanz in Minsk zu eröffnen, prüfen. Dadurch ermöglichte direkte Kontakte könnten nicht nur dazu beitragen, Wissen und Werte zu vermitteln, sondern auch kritische Beamte zu identifizieren. Diese Treffen und die Kontakte sollten weiter gepflegt und dazu genutzt werden, gemeinsam einen „Schatten-Aktionsplan“ zu entwickeln.

In keinem Fall darf aber die wichtigste Aufgabe der europäischen Politik, die Förderung einer pluralistischen und demokratischen Zivilgesellschaft, vernachlässigt werden. In einer Gesellschaft, in der die Medien integraler Bestandteil staatlicher Repressions- und Desinformationspolitik sind, ist ein demokratischer Umbruch nur durch gezielte Verbreitung unabhängiger Informationen und Berichterstattung möglich. Dabei gilt es insbesondere, finanzielle Hürden bei der Visavergabe an belarussische Privatpersonen und Studenten abzubauen, um persönliche Kontakte zwischen den Gesellschaften zu erleichtern. Weiterhin muss die belarussische Zivilgesellschaft verstärkt dezentral gefördert werden, um die gesellschaftliche Opposition flächendeckend und nicht nur in der Metropole Minsk spürbar zu machen.<sup>71</sup>

Bei all diesen Bestrebungen darf nicht vergessen werden, welchen restriktiven und willkürlichen Regelungen zivilgesellschaftliche Akteure in Belarus unterworfen sind. Daher ist es empfehlenswert, diese Akteure auch an den offiziellen belarussischen Behörden vorbei zu fördern, obwohl ihnen die Annahme solcher Hilfe gemäß präsidialem Dekret vom August 2005 verboten ist. Die Einrichtung eines Fonds – wie die *„European Foundation for*

---

<sup>69</sup> Hintergrundgespräch, Europäische Kommission, Juni 2006.

<sup>70</sup> Vgl. Timmermann, Belarus unter Lukashenko [Fn. 34], S.195.

<sup>71</sup> Gespräch mit Heinz Timmermann, Köln, Juni 2006.



*Democracy*“ – der eine solche Förderung ermöglichen würde, stellt eine äußerst sinnvolle Ergänzung der bestehenden Maßnahmen dar. Letztere müssen allerdings effektiver gestaltet werden, indem der Zugang zu Fördermitteln einfacher und flexibler gestaltet wird und indem Fördermittel auch für Projekte geringeren Umfangs gewährt werden.

Die Koordinierung der EU-Politik mit den westlichen Partnern verläuft zunehmend besser und sollte sowohl bilateral als auch im Rahmen von Europarat und OSZE weiter fortgesetzt werden. Dabei gilt zu bedenken, dass diesen beiden Institutionen andere Handlungsspielräume erwachsen als der EU. Es ist ratsam, diese politische Foren, durch deren Wirken auch schon in der Vergangenheit undemokratische Länder in die Europäische Union geführt werden konnten, verstärkt zu nutzen, um die verhärteten Fronten zwischen EU und Belarus zu umgehen. Die Kooperation mit Russland ist ein weiterer Ansatz zur Ausweitung des europäischen Handlungsspielraums und kann sehr fruchtbar sein, wenn Russland seinen Einfluss im Sinne der EU gegenüber Belarus geltend macht. Doch es ist ungewiss, inwieweit sich die Europäische Union auf eine solche Kooperation verlassen kann. Insofern ist das zurückhaltende Vorgehen der EU richtig.

Zur Koordinierung dieser Aspekte empfiehlt es sich die Belarus-Politik der EU institutionell zu verankern. Ein möglicher Ansatz ist die Einrichtung einer Kontaktstelle Belarus beim EU-Außenbeauftragten Solana.<sup>72</sup> Der Ernennung eines Sonderbeauftragten hingegen steht die Tatsache entgegen, dass die offiziellen Kontakte abgebrochen wurden. Insgesamt sollte die Europäische Union davon abgehen, immer nur kurz vor, während und kurz nach Wahlen in Belarus aktiv zu werden. Wenn sie eine konsequente Belaruspolitik entwickelt, wird möglicherweise auch „Belarus seinen Platz im Kreise der europäischen Demokratien“<sup>73</sup> einnehmen können.

---

<sup>72</sup> Siehe auch Wieck, Demokratieförderung [Fn. 60], S.71.

<sup>73</sup> Rat der EU, Schlußfolgerungen vom 15. September 1997 [Fn. 5], Ziff. 1.