

Emanzipationskurs mit Hindernissen: der Einfluss der Ukraine Krise auf die russisch-belarussischen Beziehungen

Davydchyk, Maria

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Davydchyk, M. (2015). *Emanzipationskurs mit Hindernissen: der Einfluss der Ukraine Krise auf die russisch-belarussischen Beziehungen*. (DGAP-Analyse, 12). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55766-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Emanzipationskurs mit Hindernissen

Der Einfluss der Ukrainekrise auf die russisch-belarussischen Beziehungen

Maria Davydchyk

Zusammenfassung Bislang galt in den Beziehungen zwischen Russland und Belarus das Prinzip „Subventionen gegen Loyalität“. Nun haben der Krieg in der Ukraine und die schlechte Wirtschaftsentwicklung in Russland direkte Konsequenzen für das System Lukaschenko, da sie dessen ökonomische Grundlagen schwächen: Belarus gerät in eine noch stärkere Abhängigkeit von russischen Subventionen und Krediten bei einem gleichzeitig steigenden Handelsdefizit gegenüber Russland. Während sich die belarussische Gesellschaft an der Frage spaltet, ob sich ihr Land Russland annähern oder von ihm distanzieren sollte, versucht das belarussische Regime, die Grenzen seiner Unabhängigkeit auszutesten, jedoch ohne die Grundsätze der Zusammenarbeit mit Russland offen in Frage zu stellen; denn für Belarus bleiben die sicherheits-, energie- und wirtschaftspolitischen Verflechtungen mit Russland langfristig alternativlos.

Inhalt

Emanzipationskurs mit Hindernissen

Der Einfluss der Ukraine Krise auf die russisch-belarussischen Beziehungen

Maria Davydchyk

- 3 **Außenpolitischer Dissens**
- 3 **Wirtschaftsverflechtung als Abhängigkeitsfalle**
- 4 **Modernisierung und Direktinvestitionen sind vonnöten**
- 5 **Der Status quo führt Belarus in eine Sackgasse**
- 5 **Belarussische Außenpolitik**
- 6 **Belarus als Vermittler**
- 6 **Gespalten zwischen Annäherung und Distanzierung**
- 8 **Keine Kooperationsalternativen bei Sicherheit und Militär**
- 8 **Kerninteresse Energie**
- 9 **Erdöl als politischer Hebel**
- 9 **Fazit: Auswirkung der Ukraine Krise und Perspektiven**

- 11 Anmerkungen

Emanzipationskurs mit Hindernissen

Der Einfluss der Ukraine Krise auf die russisch-belarussischen Beziehungen

Maria Davydchyk

Russland und Belarus sind kulturell, gesellschaftlich, wirtschaftlich, politisch und militärisch eng verflochten. Diese Nähe erklärt sich sowohl historisch durch die gemeinsame sowjetische Vergangenheit als auch strategisch. Für Russland nimmt Belarus wegen des Transits seiner Energieträger nach Europa eine wichtige Stellung ein; innerhalb der Anfang 2015 gegründeten Eurasischen Wirtschaftsunion (EWU) ist das Land ein Knotenpunkt für Logistik und Transportabwicklung mit der Europäischen Union. In den Bereichen Sicherheit und Verteidigung ist Belarus ein wichtiger Garant für die Sicherung der Westgrenze Russlands. Für Belarus wiederum ist Russland der wichtigste Energielieferant. Außerdem sind die Sicherheitsgarantien durch Russland und der russische Markt für den Vertrieb von belarussischen Endprodukten wichtig.

Mit dem 1999 gegründeten bilateralen Unionsstaat bauten Russland und Belarus eine Integrationsinfrastruktur auf, die in ihrem Ausmaß im postsowjetischen Raum einmalig ist.¹ Zudem sind beide Staaten Mitglieder in den von Russland dominierten multilateralen Integrationsgebilden der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) und eben der Eurasischen Wirtschaftsunion.

Die Integrationsgebilde zwischen Russland und Belarus haben in den vergangenen Jahren als eine Art Schutzschicht gedient, wenn auf regionale Fragen zu Stabilität und wirtschaftlicher Entwicklung lokale Antworten gesucht wurden. Geleitet vom Prinzip „Subventionen gegen Loyalität“, kompensierten diese Institutionen in Belarus schwache nationalstaatliche Strukturen und ein fehlendes funktionsfähiges Wirtschaftsmodell. Von außen oft als wenig effizient wahrgenommen, entfaltete die postsowjetische Integrationsarchitektur zwischen Russland und Belarus neben dem kompensatorischen auch einen legitimitätsstiftenden Sinn für die Innenpolitik der beiden Länder; insbesondere in Russland befriedigte sie sowjet-nostalgische Stimmungen in der Wählerschaft.

Wie wirkt sich die Ukraine Krise auf die verschiedenen Bereiche der russisch-belarussischen Beziehungen aus? Inwieweit ändern die belarussische Politik, Wirtschaft und

Gesellschaft infolge des Krieges in der Ukraine und der schlechten Wirtschaftsentwicklung in Russland ihre Einschätzungen des zukünftigen Verhältnisses zu Russland?

Außenpolitischer Dissens

Laut Artikel 2 des Vertrags über den Unionsstaat sind Russland und Belarus zur Durchführung einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik sowie zur Koordination ihrer Aktionen verpflichtet. Doch im Laufe der Ukraine Krise wuchsen außenpolitische Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Ländern.

Zuerst anerkannte der belarussische Präsident Alexander Lukaschenko die Übergangsregierung von Alexander Turtschinow in der Ukraine. Dann sprach er sich zwar für die territoriale Integrität der Ukraine aus, akzeptierte jedoch letztendlich die Krim-Annexion, indem Belarus auf der UN-Generalversammlung am 27. März 2014 gegen die Resolution über die territoriale Integrität der Ukraine stimmte – aus belarussischer Sicht ein symbolischer Akt zugunsten Russlands. Gleichzeitig hat sich Belarus trotz seiner EWU-Mitgliedschaft geweigert, das russische Einfuhrverbot von Lebensmitteln aus der EU und die Sanktionen gegen die Ukraine zu unterstützen. Diese Entscheidungen resultieren hauptsächlich aus dem Defizit im Außenhandel zwischen Russland und Belarus. Außerdem folgen sie einer spezifischen Logik der Gesellschaftsentwicklung in Belarus. Beides soll im Folgenden veranschaulicht werden.

Wirtschaftsverflechtung als Abhängigkeitsfalle

Die Stagnation der russischen Wirtschaft (aufgrund des niedrigen Ölpreises, der Strukturdefizite und der Ukraine Krise, verbunden mit westlichen Sanktionen) beeinflusst die belarussische Wirtschaft negativ. Russland ist der wichtigste Handelspartner von Belarus: 2014 machte der Handel mit Russland 49,9 Prozent seines Warenumsatzes aus (36,6 Milliarden US-Dollar).²

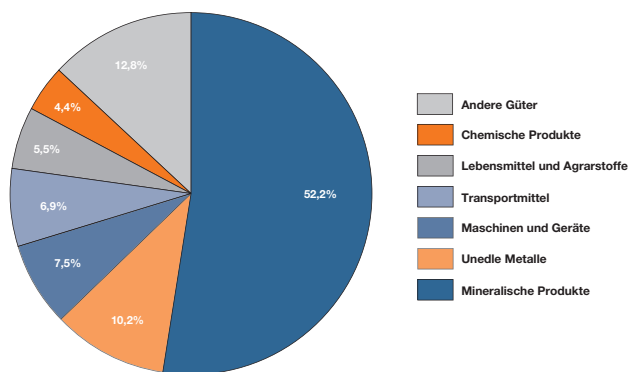
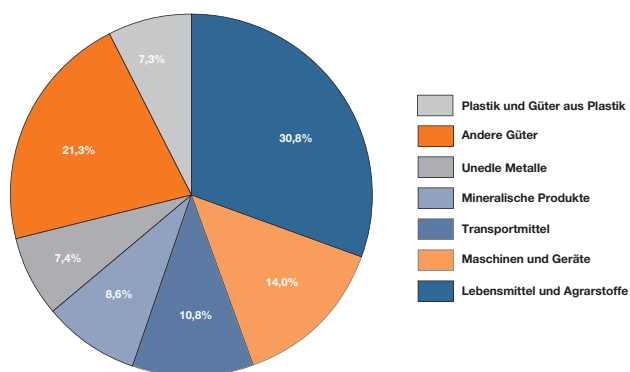
Der belarussische Absatz auf dem russischen Markt ist etwa genauso groß wie der belarussische Gesamtumsatz auf allen Märkten außerhalb der GUS.

Das Exportvolumen von Belarus nach Russland sank 2014 im Vergleich zum Vorjahr um 8,9 Prozent. Bei Maschinen, Geräten und Fahrzeugen gab es sogar einen Rückgang um 22,9 Prozent. Dagegen stieg der Export von Nahrungsmitteln und Agrarrohstoffen um 0,9 Prozent (30,6 Prozent der Gesamtexporte), von Mineralprodukten um 17,8 Prozent (8,6 Prozent). Im Herbst 2014 profitierten belarussische Lebensmittelhersteller noch von den Sanktionen Russlands gegen die Einfuhr von Lebensmitteln und Agrarprodukten aus der EU. In den vergangenen Monaten hingegen prägten zahlreiche Konflikte und Transitblockaden von Lebensmittellieferungen die bilateralen Handelsbeziehungen. Die negative Tendenz setzt sich 2015 fort: der Handelsumsatz lag Ende Juni 2015 bei 73,3 Prozent des Umsatzes im gleichen Zeitraum des Vorjahres. Die Exporte nach Russland lagen bei 66,7 Prozent, der Import aus Russland machte nur 77,8 Prozent des vorigen Jahres aus.³

Die Ukraine Krise spitzt auch jene Probleme zu, die den Schwächen der belarussischen Handelsstruktur entstammen (siehe Abb. 1): Während Belarus in die EU vor allem Rohstoffe und Vorleistungsgüter exportiert, ist Russland der wichtigste Markt für belarussische Endprodukte.

Das chronische Problem der russisch-belarussischen Handelsbeziehungen – die negative Handelsbilanz aufgrund der hohen Energieabhängigkeit – wurde durch die Ukraine Krise deutlich verstärkt. Russlands stabile Wirtschaftsentwicklung war ehemals Grundlage des belarussischen Wirtschaftsmodells, das alternativlos von russischen Ressourcen und Markt abhängig ist. Diese enge Verflechtung, die ehemals das sowjetische Industrieerbe in Belarus rettete, erweist sich aktuell immer deutlicher als Sackgasse.

Abb. 1. Struktur des belarussischen Exports und Imports mit Russland im Jahr 2014



Quelle: Nationalbank der Republik Belarus.⁴

Modernisierung und Direktinvestitionen sind vonnöten

Der Schutz seiner wenig reformierten Industriekonzerne stellt angesichts ihres Absatzrückgangs auf dem russischen Markt zurzeit eine der größten Herausforderungen für Belarus dar. Vor der Ukraine Krise hoffte Belarus im Rahmen der eurasischen Wirtschaftsintegration auf die Realisierung sogenannter Integrationsprojekte, deren Verwirklichung der EWU-Vertrag jedoch nicht rechtlich festhält. Solche Projekte – etwa die Integration des Minsker Werks für Räderzugmaschinen in die Struktur des russischen militärisch-industriellen Komplexes – sehen die Privatisierung belarussischer Betriebe vor, galten in Belarus als zukunftssträchtige Integrations- und Modernisierungsinstrumente und zielten auf eine tiefere Wirtschaftskooperation zwischen belarussischen und russischen Unternehmen, etwa in der Weltraumtechnik (Roskosmos und Peleng), der Automobilbranche (KAMAZ und MAZ), im Chemiesektor (EuroChem und Grodno Azot) und in der Elektroindustrie (Integral).

Vor 2014 zeigte Russland ein großes Interesse an diesen Betrieben, doch Belarus forderte zu hohe Preise für die Privatisierung. Minsk wünschte sich die Modernisierung seiner eigenen führenden Konzerne und profitablere Verflechtungen mit lukrativen Märkten in Russland; stattdessen stellt es nun fest, dass Russland die belarussische ökonomische Notsituation ausnutzen will, um diese Betriebe günstig aufzukaufen.

Die Auseinandersetzung zwischen den Kali-Produzenten Belaruskali und Uralkali, die zum Austritt aus dem gemeinsamen Vertriebsunternehmen 2013 führte, ist ein Beispiel der gegensätzlichen Interessen. Mehr noch: Die Belarussische Kali-Gesellschaft, Lieferant von Produkten der Belaruskali, unterzeichnete im Mai 2015 ein Memorandum über die fünfjährige Zusammenarbeit mit der chinesischen Sinochem Group und begann so einen offenen Konkurrenzkampf mit der russischen Uralkali um den chinesischen Markt.⁵

Belarus sucht nun verstärkt nicht nur nach alternativen Absatzmärkten, sondern auch nach ausländischen Investoren. Zwar hat die EWU die Gründung eines gemeinsamen Finanzmarkts verkündet, doch weil das Geschäftsklima in Belarus illiberaler als beispielsweise in Kasachstan ist, wird Belarus kurz- bis mittelfristig weniger von russischem Kapital profitieren. Es wird sich aktiv um ausländische Investoren aus Drittstaaten wie China bemühen müssen. In diesem Kontext stand auch der Besuch des chinesischen Staatspräsidenten Xi Jinping im Mai 2015 in Minsk: Im Vorfeld der belarussischen Präsidentschaftswahlen am 11. Oktober 2015 sollte gezeigt werden, dass China für die Modernisierung des Landes als Alternative zu Russland und der EU in Betracht kommt. Doch anstatt direkt zu investieren, vergibt China vor allem zielgerichtete Kredite.

Belarus befindet sich in einer Patt-Situation. Weil die größten Unternehmen des Landes immer schlechter laufen, nimmt der Staat auch immer weniger Steuern ein; der Absatz sinkt, Wirtschaftsreformen werden dringender und der Hauptabsatzmarkt bleiben EWU und Russland. Westliche Investoren würden nur dann direkt investieren oder zum erwünschten Preis die Betriebe privatisieren, wenn es Aussicht auf einen profitablen Zugang zu den internationalen, Außer-EWU-Märkten gäbe. Belarus wird weiterhin versuchen, die internationalen Finanzinstitute für Kreditprogramme zu gewinnen und somit Kooperationsbereitschaft gegenüber dem Westen zeigen.

Die Verhandlungen mit internationalen Finanzinstitutionen wie dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung laufen intensiver, obwohl beide Institutionen eine Finanzierung aufgrund des belarussischen Reformmangels noch vor wenigen Jahren kritisch beurteilten. Die neuesten Verhandlungen zwischen dem IWF und Minsk vom Juli 2015 haben bisher keine Ergebnisse gebracht. Es war klar, dass die belarussische Führung im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen im Oktober 2015 die öffentlichen Finanzen und die nichtprofitablen Betriebe nicht reformieren würde. Ein friedlicher Verlauf der Wahlen könnte jedoch die Entscheidungen der internationalen Finanzinstitute zugunsten von Belarus beeinflussen.

Der Status quo führt Belarus in eine Sackgasse

Prognosen zeigen, dass die belarussische Wirtschaft im laufenden Jahr zum ersten Mal seit 20 Jahren eine Rezession erleben wird, und zwar um bis zu 2,3 Prozent.⁶ In den ersten sechs Monaten des laufenden Jahres sank

die Wirtschaftsleistung bereits um 3,3 Prozent;⁷ auch für das kommende Jahr wird ein Rückgang erwartet – die regionale Krise, verstärkt durch die Strukturschwächen der belarussischen Wirtschaft, wirkt sich langfristig aus.

Finanzunterstützung kommt für die schrumpfende belarussische Wirtschaft in Form kleiner und meist zielgerichteter Kredite nach wie vor aus Russland. Bis 2014 konnte die russische Seite durch Kredite, Staatsdarlehen und Energievergünstigungen die belarussische Wirtschaft unterstützen – zwischen 2010 und 2014 mit insgesamt über sechs Milliarden US-Dollar. Ende April 2015 stellte Russland erneut ein Staatsdarlehen in Höhe von circa 110 Millionen US-Dollar zur Verfügung, im Juli 2015 weitere 760 Millionen.⁸ Die Kredite wurden gerade vor den Wahlen in Belarus im großen symbolischen Kontext der freundschaftlichen Beziehungen präsentiert. Ob weitere Finanzunterstützung bereitgestellt wird, wird davon abhängen, ob sich die russische Wirtschaft erholt und der Ölpreis ansteigt.

Gleichzeitig wird der russische Markt aufgrund des dortigen staatlichen Programms des Importersatzes nicht so schnell seine Größe von 2013 erreichen können. Somit werden die außenpolitischen Bemühungen Belarus' darauf zielen, langfristig alternative Absatzmärkte zu erkunden und somit auszutesten, ob die einseitige Ausrichtung gen Russland durch mehr Zusammenarbeit mit der EU, den USA und China überwunden werden kann. Diese Option bleibt jedoch unrealistisch, solange sich Belarus wirtschaftlich nicht öffnet. Ohne eine tiefgreifende wirtschaftliche Modernisierung und eine zielgerichtete Diversifizierung seiner Absatzmärkte wird Belarus weiterhin von Russland abhängig bleiben.

Belarussische Außenpolitik

Sein chronisches Handelsdefizit mit Russland versucht Belarus durch den Handel mit anderen Ländern, unter anderem mit der EU und der Ukraine auszugleichen. So war die Bewahrung der Wirtschaftsbeziehungen zur Ukraine vor dem Hintergrund des schrumpfenden Russlandmarktes für Belarus sehr wichtig. Zwar entsprach der belarussisch-ukrainische Warenumsatz zwischen Januar und April 2015 nur etwa der Hälfte des Vorjahresumsatzes, dennoch bleibt die Handelsbilanz mit etwa 428 Millionen US-Dollar für Belarus positiv; nach wie vor exportiert das Land mehr in die Ukraine als es von dort importiert.⁹ 2014 bedeutete der bilaterale Handel für Belarus eine positive Bilanz von 2,4 Milliarden US-Dollar, bei einem leichtem Rückgang seiner Exporte um 106 Millionen US-Dollar im Vergleich zu 2013.¹⁰ Ein Einbruch des Handels und der

Wirtschaftsbeziehungen mit seinem zweitwichtigsten Partner Ukraine würde für Belarus seine Abhängigkeit von Russland nur noch verstärken.

Gerade im Außenhandel wollte Minsk seine Entscheidungssouveränität demonstrieren und unterstützte das Embargo gegen die ukrainischen Importe nicht. Obwohl die EWU-Mitgliedschaft immer stärker den Rahmen für belarussische (Außen-)Wirtschaftspolitik bildet, führte die Ukrainekrise Minsk deutlich vor Augen, dass ein erheblicher Teil der russischen Elite mit der eurasischen Integration andere Ziele verfolgt als die belarussischen. Das belarussische Interesse liegt somit darin, die Zusammenarbeit zwischen EU und EWU voranzutreiben. So setzte sich die belarussische Führung aktiv dafür ein, das Programm der Östlichen Partnerschaft der EU neu zu bewerten und eine Zusammenarbeit zwischen EU und EWU zu ermöglichen. Obwohl es nach den belarussischen Präsidentschaftswahlen 2010 einen Bruch in den Beziehungen zur EU gab und das Land aufgrund der im Westen kritisierten innenpolitischen Entwicklungen und Unterdrückung der Menschenrechte in Isolation geriet, nähern sich Belarus und die EU seit 2014 aus pragmatischem Interesse wieder an, das heißt aufgrund der regionalen sicherheitspolitischen Bedrohung durch die Ukrainekrise, dem sich verschlechternden Verhältnis der EU zu Russland und der begrenzten Wirkung der EU-Sanktionspolitik. Doch auch die politische Konjunktur in Belarus spielt eine Rolle – die derzeitige Annäherung vor den Präsidentschaftswahlen im Oktober hatte Parallelen im Vorfeld der Wahlen 2010 und 2006. Minsk nutzt die Gelegenheit, um auszutesten, inwieweit eine Annäherung an den Westen und an die EU möglich ist.

Die EU hat ein grundsätzliches Interesse, den Handel mit Belarus voranzutreiben. Sie stellt jedoch Bedingungen an die Wirtschaftskooperation, die politische Reformen voraussetzen, vor allem die Freilassung politischer Gefangener und faire Wahlen. Obwohl Minsk sich bewusst ist, dass eine politische Annäherung an die EU die russischen Kredite und Subventionen und somit das System Lukaschenko gefährden könnte und weiß, wie weit es hier gehen kann, wurden am 22. August 2015 alle politischen Gefangenen in Belarus freigelassen. Somit wurde eine der wichtigsten Hürden für eine Intensivierung der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit dem Westen überwunden. Außerdem zeigt die EU Bereitschaft, die Sanktionen gegen Belarus auszusetzen.

Strategisch kann die EU Belarus zurzeit jedoch nichts anbieten und damit auch die Ausfälle russischer Subventionen in Reaktion auf eine institutionelle Annäherung zwischen Belarus und EU nicht kompensieren. Die durch

das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument für Belarus für 2014-2020 vorgesehenen 19 Millionen Euro sind zwar für gemeinsame Projekte wichtig, lösen jedoch nicht die Strukturprobleme des Landes. Trotz der Wirtschaftsvorteile und einer potenziellen Vertiefung von gesellschaftlicher Kooperation und Entwicklung wird die regionale sicherheitspolitische Bedrohung die EU-Agenda gegenüber Belarus dominieren. Somit wird das Interesse der EU sein, den Status quo in Belarus zu erhalten und die Stabilität an der östlichen EU-Grenze nicht zu gefährden. Minsk versucht Moskau zu zeigen, dass es an Spielraum gewinnt; gleichzeitig ist es sich des begrenzten Interesses der EU an einer stärkeren Zusammenarbeit bewusst. In diesem Kontext können die außenpolitischen Bemühungen Belarus' um die Lösung der Ukrainekrise gesehen werden – das Land sieht eine begrenzte Gelegenheit, das Überleben seines eigenen politischen und wirtschaftlichen Systems zu sichern.

Belarus als Vermittler

Die vermittelnde Rolle Belarus' hat sich außenpolitisch positiv auf das Image Lukaschenkos ausgewirkt. Die Etablierung des Minsker Formats als Verhandlungsplattform für die Lösung des Konflikts in und um die Ukraine hat – außer, dass es als der größte Erfolg der belarussischen Diplomatie gefeiert wurde – zweierlei wichtige Ergebnisse mit sich gebracht: Nach innen gewann Lukaschenko an Zuspruch. Nach außen wurde ein Zeichen für mehr selbstständige Außenpolitik im GUS-Raum gesetzt. Belarus versucht, eine aktive Außenpolitik zu betreiben – zu diesem neuen Element in den russisch-belarussischen Beziehungen gehört auch die Erklärung Lukaschenkos während seines Besuchs in Georgien Ende April 2015, zwischen Russland und Georgien vermitteln zu wollen. Das Minsker Format untermauert die belarussischen Bemühungen um eine Außenpolitik, die in mehr Richtungen als nur die russische strahlt.¹¹

Gespalten zwischen Annäherung und Distanzierung

In einer Umfrage von 2014 betrachtete die Mehrheit der russischen Bevölkerung (64 Prozent) Belarus nicht als ausländischen Staat.¹² Diese Zahl blieb in den letzten zehn Jahren stabil. Anders in Belarus: Bei einer Meinungsumfrage sprachen sich Ende letzten Jahres 58 Prozent der Befragten gegen eine Vereinigung mit Russland aus und ein Viertel dafür. Zum Vergleich: Vor fast zehn Jahren waren 33 Prozent dagegen und 46 Prozent der Befragten dafür.¹³

Die Kluft wächst seit den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2010, auch aufgrund der Auswirkungen der Weltwirtschafts- und Finanzkrise, die Belarus durch seine starke Abhängigkeit von Russland traf. Die nationalgesinnte Opposition in Belarus sah hierin eine Möglichkeit, die belarussische Identität zu konsolidieren. Doch auch Präsident Lukaschenko hat eine solche Konsolidierung – auch in Abgrenzung zu Russland – betrieben und der Opposition somit eines ihrer wichtigsten Themen genommen.

Zwar ist Russisch neben dem Belarussischen die zweite Amtssprache und wird von der Mehrheit der Bevölkerung gesprochen; die Sprache stellt jedoch nicht das einzige bestimmende Element belarussischer Identität dar. Diese erlangte in den letzten 20 Jahren neue Relevanz, indem die belarussische Staatsideologie als eine Alternative zur postsowjetischen Identität einerseits und zum Panslavismus andererseits gesehen wird. Trotzdem bleibt sie vergleichsweise schwach, auch wenn Belarussisch auch außerhalb der Politik präsenter wird, etwa in der Populärkultur, der Werbung oder in kulturellen Veranstaltungen.

Gleichzeitig haben viele Organisationen, die den russischen Einfluss in Belarus verstärken sollen, ihre Arbeit im Land aufgenommen oder intensiviert. Dazu gehören die Repräsentanten russischer staatlicher Organisationen wie Rosstrudnitschestwo oder das Russische Zentrum für Wissenschaft und Kultur mit Niederlassungen in Minsk und Brest; belarussische russophile NGOs und Projekte wie der Verband „Russland“, die Jugendvereinigung „Junges Russland“ (RUMOL) und das Projekt „West-Russland“; russische Stiftungen, die Projekt-, Informations- und Forschungsarbeit finanziell und ideell unterstützen, wie die Stiftung „Russische Welt“, der Alexander Gorchakov Public Diplomacy Fund und weitere.¹⁴ Problematisch und gleichzeitig charakteristisch sind für diese Organisationen der Mangel an einer gemeinsamen Vision und tiefgründigen Kenntnissen der Themen vor Ort. Die Heterogenität der Meinungen zu belarussischer Staatlichkeit und die Skepsis gegenüber der belarussischen Sprache und Kultur befördern langfristig keine konstruktive kulturelle Zusammenarbeit, sondern fordern diese stattdessen immer wieder heraus.

Neben Sprache und Kultur ist die gemeinsame Zugehörigkeit zur orthodoxen Kirche für die russische und belarussische Bevölkerung ein wichtiges verbindendes Element. Die belarussische orthodoxe Kirche wurde auf dem Bischofskonzil der russischen Orthodoxen Kirche gegründet und ist als das belarussische Exarchat dem Moskauer Patriarchat untergeordnet. Die Bedeutung der Kirche wächst. Die orthodoxe Kirche bildet auch ein grundlegendes Element im Konzept der „Russischen Welt“

(Russkij Mir), zu dem Belarus traditionell gehört. An diesem Verhältnis wird sich mittelfristig nichts ändern.

Zwar radikalisieren sich die nationalorientierten Vertreter der belarussischen Opposition in ihrer Einschätzung Russlands. Dennoch bleiben sie in der Minderheit und können mit rein nationalen Themen die Mehrheit der pragmatisch eingestellten russischsprachigen Bevölkerung in Belarus nicht erreichen. Diese bezieht ihre Informationen aus russischen Informationsquellen wie dem Fernsehen, und bildet daraus ihre Einschätzung der Situation in der Ukraine und in Russland. Russische Fernsehkanäle werden in Belarus frei übertragen und von der Bevölkerung als qualitativ besser wahrgenommen als das belarussische Unterhaltungsportfolio. Auch im Internet lesen die meisten Belarussen Nachrichten auf Russisch.

Trotz allem bleibt der Rahmen für eine Unterstützung oder Etablierung prorussischer politischer Parteien in Belarus im Vergleich zur Ukraine begrenzt. Während Russland in der Ukraine konkret Parteien mit Parlamentssitzen unterstützen und somit die ukrainische Innenpolitik beeinflussen konnte, führen die institutionellen Defizite im politischen System von Belarus zur Begrenzung einer solchen Einflussnahme: Die Rolle des Parlaments in politischen Entscheidungsprozessen ist marginal, die Postenvergabe spielt sich nur innerhalb der Nomenklatura ab. So ergibt sich das Paradox, dass gerade weil es im belarussischen Parlament keinen politischen Wettbewerb gibt und die Opposition ausgeschlossen ist, eine „Destabilisierung nach ukrainischem Muster“ unwahrscheinlicher ist.

Dennoch gewann das Thema einer potenziellen Destabilisierung im Laufe der Ukrainekrise auch in Belarus an Aufmerksamkeit. Erwähnenswert sind die Ergebnisse einer Befragung über einen möglichen Angriff Russlands und eine hypothetische Vereinnahmung belarussischen Territoriums durch Russland. Fast jeder Vierte würde das Land verteidigen (23,4 Prozent), wobei fast die Hälfte der Befragten sich der neuen Situation anpassen (48 Prozent) und 10 Prozent eine solche Entwicklung sogar begrüßen würden. Einen Beitritt zur EU bevorzugen demgegenüber nur 34 Prozent der belarussischen Staatsbürger.¹⁵ Die Umfragen zeigen, dass im Falle einer aktiven Beteiligung der Bevölkerung an den Entscheidungen über die außenpolitische Linie des Landes viele eine Wirtschaftsintegration, aber keinen gemeinsamen Staat mit Russland bevorzugen würden. Eine „passive Anpassung“ (wie in der Umfrage oben dargestellt) wäre für fast die Hälfte der Befragten in Belarus eine Art „Überlebensstrategie“. Einstellungen zur Sicherheits- und Militärzusammenarbeit mit Russland haben sich somit im Laufe der Ukrainekrise geändert und werden im Folgenden ausgeführt.

Keine Kooperationsalternativen bei Sicherheit und Militär

Sicherheitspolitische Zusammenarbeit und Militärkooperation laufen zwischen Russland und Belarus bilateral im Rahmen des Vertrags des Unionsstaates und multilateral durch die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit und die GUS. Drei wechselseitig abhängige Elemente sind hierbei hervorzuheben: die gemeinsame Verteidigung und Sicherheit, die Verflechtungen im militärisch-industriellen Komplex und die Versorgung von Belarus mit russischer Militärausrüstung.

Die Ukraine Krise beeinflusst die militärischen und sicherheitspolitischen Beziehungen der beiden Länder jedoch in zweierlei Hinsicht: Einerseits muss Russland den Ausfall der ukrainischen Technologie für seine Rüstungsindustrie ersetzen. Ein entsprechendes Exportersatzprogramm wurde 2014 verabschiedet. Dies verkündete der stellvertretende Vorsitzende des Kollegiums der Militärisch-industriellen Kommission der Russischen Föderation bei seinem Besuch der Ausstellung „Armee MILEX-2014“ in Minsk.¹⁶ Gleichzeitig gewinnt Belarus für die ukrainische Rüstungsindustrie an Bedeutung: Die „Orscha Aircraft Repair“-Anlage befindet sich zwar in Belarus; jedoch gehören 59,5 Prozent der Aktien „Motor Sich“, dem größten ukrainischen Hersteller von Flugzeugmotoren.¹⁷ Es ist geplant, bis zum Jahr 2016 rund 12 Millionen US-Dollar in die Anlage zu investieren. Somit entstehen in Belarus belarussisch-ukrainische Unternehmen, die in einer Art Offshore-Zone auch den russischen Markt beliefern können.

Unverändert bleibt, dass Belarus wie zu Sowjetzeiten auch heute noch Pilotsysteme, Navigationsgeräte, Bauteile für Satelliten und Weltraumkommunikation, Funkgeräte, Automatisierungssysteme und -software, Optik, Montage- und Testanlagen für die Herstellung von hochintegrierten Schaltungen und Elektronik und chemische Erzeugnisse für den gemeinsamen militärisch-industriellen Komplex liefert. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion erbte Belarus etwa 120 Unternehmen und Organisationen in diesem Bereich, darunter mehr als ein Dutzend Forschungseinrichtungen. Auch wenn der Umfang der Lieferungen nicht konstant ist, bleibt der russische Markt für viele Produkte nicht nur wichtig, sondern unersetzbar. Aber auch Russland liefert seinem Partner zahlreiche Rüstungsgüter zu subventionierten Preisen. So konnte Belarus vom vereinten Luftverteidigungssystem der GUS profitieren, indem es seine Flugabwehrraketen mit russischer Hilfe modernisierte. Im April 2015 lieferte Russland

im Rahmen des zuvor abgeschlossenen Vertrags vier neue Kampftrainingsflugzeuge Jak-130 nach Belarus.

Bisher war die Stärkung der militärischen Zusammenarbeit mit Russland eine Priorität Alexander Lukaschenkos. Die Zuspitzung der Lage in der Ukraine wie auch eine mögliche Einfrierung des Konfliktes im Südosten des Nachbarlandes haben dafür gesorgt, dass man über die Auswirkungen der Militärallianz mit Russland ins Nachdenken gekommen ist. Belarus teilt eine etwa 1 600 km lange Grenze mit den drei NATO-Staaten Polen, Litauen und Lettland. Auf belarussischem Territorium befindet sich russische militärische und technische Infrastruktur, um den mittel- und nordeuropäischen Raum verteidigungstechnisch abzusichern, darunter eine Radarstation in Baranowitschi und ein Kontrollpunkt für U-Boote in Vileika.

Russland will seine Militärpräsenz in Belarus erweitern. Seit mehreren Jahren wird der Bau eines russischen Militärflughafens in der Nähe der belarussischen Stadt Lida diskutiert. 2014 kündigte das russische Verteidigungsministerium an, diesen im südlich gelegenen Bobruisk zu eröffnen.¹⁸ Am 18. September stimmte der russische Präsident Wladimir Putin dem Bau zu. Die belarussische Seite reagierte darauf zurückhaltend. Hinzu kommt, dass auch die gesellschaftliche Zustimmung für die russisch-belarussische Allianz aufgrund des fortdauernden Konflikts sinkt. Zwar glauben 44,4 Prozent der befragten Belarussen, dass die OVKS-Mitgliedschaft ihrem Land mehr Sicherheit bietet. Fast genauso groß ist jedoch der Anteil derjenigen (42,7 Prozent), die glauben, dass die OVKS Belarus zwangsläufig in Russlands „militärisches Abenteuer“ hineinzieht.¹⁹

Bisher haben weder Minsk noch Moskau ihre militärpolitische Zusammenarbeit offiziell hinterfragt. Lukaschenko betonte mehrfach, die Position des russischen Partners zu unterstützen. Auch der Ukraine Konflikt wird die Grundsätze der militärpolitischen Zusammenarbeit aufgrund der gegebenen Überlegenheit Russlands kurzfristig nicht ändern. Innenpolitisch wird die belarussische Strategie sein, eine öffentliche Diskussion über die sicherheitspolitische Kooperation zu vermeiden und diesen Bereich rhetorisch vorsichtiger zu behandeln.

Kerninteresse Energie

Bisher hat Russland erfolgreich der Entwicklung einer unabhängigen Gasinfrastruktur in Belarus entgegen gewirkt und aufgrund des größeren Abhängigkeitsverhältnisses im Gegensatz zur Ukraine das Maximum in dieser Zielsetzung erreicht: Monopole und vollständige

Kontrolle über den Transit in die EU. Das belarussische Gastransportsystem gehört Gazprom; die offene Aktiengesellschaft „Gazprom transgaz Belarus“⁴²⁰ ist eine hundertprozentige Gazprom-Tochter und verwaltet die Jamal-Europa-Pipeline. Alternative Pipeline-Projekte in Europa, wie das seit 2007 diskutierte South Stream-Projekt und die seit Kurzem diskutierte Turkish Stream, sollen für Moskau die Liefer Routen von russischem Erdgas nach Europa diversifizieren und Russlands Abhängigkeit von den Transitstaaten langfristig reduzieren.

Gazprom kann zwar die Preispolitik als politischen Hebel nutzen. Die Ukraine Krise zeigt aber auch die Grenzen der Instrumentalisierung von Gaslieferungen. Russland kann Belarus als ein Vorbild für andere GUS-Staaten nutzen, um einen potenziellen Beitritt zur EWU attraktiver erscheinen zu lassen. Deshalb bleibt die Preispolitik abhängig von Moskaus Integrationswünschen. Belarus braucht die Gewährleistung, verbilligtes Gas aus Russland beziehen zu können, um seine energieintensiven Industrien und somit auch die soziale und politische Stabilität im Land aufrecht zu erhalten. In der Energiebilanz des Landes ist der Gas-Anteil äußerst hoch und sein Zugang zu alternativen Energiequellen schwach. Das Konzept einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung für Belarus bis zum Jahr 2030 zielt auf die Diversifizierung der Energieressourcen und die Minderung der Energiebilanz in der Wirtschaft ab. Die Implementierung bleibt jedoch aufgrund mangelnder Finanzierungsmöglichkeiten offen.

Erdöl als politischer Hebel

Neben dem Transit von russischem Erdöl durch Belarus ist dessen Verarbeitung in den belarussischen Raffinerien in Novopolotsk und Mozyr von Bedeutung. Die russischen Erdölprodukte sind nicht nur für den Re-Export in Drittländer vorgesehen, sondern auch für die Deckung des inländischen belarussischen Marktes.

Im Jahr 2014 verarbeiteten die belarussischen Raffinerien 22,3 Millionen Tonnen Erdöl. Die Kapazitäten der Verarbeitungsfabriken liegen bei 23 Millionen Tonnen. 72,16 Millionen Tonnen Erdöl wurden 2014 durch Belarus transportiert (inklusive der Deckung des belarussischen Marktes). Der genaue Umfang der Zollerlöse für Belarus ist vom Erdölpreis abhängig und schwankt deswegen zwischen zwei und vier Milliarden US-Dollar pro Jahr. Der derzeit niedrige Ölpreis auf dem Weltmarkt wirkt sich negativ auf das belarussische Bruttoinlandsprodukt aus, das zu 12 bis 13 Prozent aus dem Verkauf von Erdölprodukten besteht.

Der EWU-Vertrag sieht die Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Erdölprodukte bis 2025 vor. Zurzeit werden Preis, Liefermengen und -bedingungen durch komplexe bilaterale Mechanismen verhandelt. Für die belarussische Führung sind Lieferumfang und Exportzölle besonders sensible Themen, die Russland auch vor der Ukraine Krise als politischen Hebel nutzte. Sowohl zu Beginn des Jahres 2013 als auch 2014 konnten sich die beiden Länder nicht über den Lieferumfang einigen; während Belarus sicherstellen wollte, dass seine Raffinerien ausgelastet sein würden, bestand Russland auf dem Druckmittel von Verträgen, die lediglich ein Quartal oder halbes Jahr abdecken. Aufgrund des großen Rohstoffanteils am belarussischen Bruttoinlandsprodukt können Schwankungen des Erdölpreises auch die sozialwirtschaftliche Situation in Belarus negativ beeinflussen. Belarus wird versuchen, die strategische Frage der Energieversorgung in Zukunft multilateral anzugehen, um somit vom gemeinsamen EWU-Markt zu profitieren. Das Interesse Russlands wird jedoch bleiben, diesen Bereich auch weiterhin auf bilateraler Ebene zu verhandeln.

Fazit: Auswirkung der Ukraine Krise und Perspektiven

Die Ukraine Krise offenbart deutlich die belarussische Abhängigkeit von Russland durch die enge Wirtschaftsverflechtung, verschärft die Wahrnehmung über die Unterschiede der Entwicklungsmodelle der beiden Länder und verdeutlicht die Mängel der Integrationsarchitektur. Die Krise führt zu stärkeren belarussischen Emanzipationsbestrebungen, wobei Minsk immer klarer eigenständige außen(wirtschafts-)politische Interessen artikuliert. Gleichzeitig zeigt sie jedoch, dass es Minsk im Endeffekt an Mitteln mangelt, diese Interessen durchzusetzen.

Aufgrund der wirtschaftlichen und geopolitischen Kenndaten wird offensichtlich, dass zwischen Belarus und Russland keine Union gleichrangiger Partner entstehen kann. Die Beziehung wird sich auch weiterhin asymmetrisch entwickeln. Zu unterschiedlich sind die jeweiligen politischen und vor allem sozioökonomischen Systeme, die Geschwindigkeit und Dynamik der Entwicklung, die informellen Regeln der innenpolitischen Entwicklung und die Reaktion der lokalen Eliten auf äußere Einflussfaktoren. Die ressourcenorientierte Wirtschaft, starken kommerziellen Interessen und expansionistischen Bestrebungen Russlands stehen in Belarus einer staatlich gelenkten Wirtschaft sowie einem zentralisierten und autoritär-personalisierten, von Russland

subventionierten Modell mit hohen sozialen Ausgaben gegenüber. Trotz formaler Integrationsfortschritte haben sich Belarus und Russland teilweise voneinander entfremdet. Russland wird nicht nur die schwache Funktionalität des belarussischen Modells immer deutlicher, sondern auch die Möglichkeit, Belarus hierdurch noch enger an sich zu binden. Die belarussische Führung spürt jedoch ihren Machtverlust und versucht, dagegen zu steuern und die Grenzen ihrer außenpolitischen Handlungen auszutesten. Sie ist immer stärker daran interessiert, ihre Legitimität nicht nur durch die EWU, sondern auch durch andere Organisationen der internationalen Gemeinschaft wie der OSZE unter Beweis zu stellen.

Der kompensatorische Zweck des Unionstaates zwischen Belarus und Russland wird sich im gleichen Ausmaß erledigen, in dem die multilateralen Beziehungen beider Staaten ausgebaut werden. Praktisch gesehen laufen im Rahmen des Unionstaates lediglich wissenschaftlich-technische und kulturelle Kooperationsprojekte. Insbesondere diese werden in beiden Ländern weiterhin als Beispiele einer engen postsowjetischen Integration dargestellt. Sie richten sich inhaltlich viel mehr in die

Vergangenheit als in die Zukunft und bedienen sowjetnostalgie Gesellschaftsgruppen. Doch da der Unionsstaat keine Verhandlungsplattform mehr bietet, wird zukünftig die EWU für den Interessenausgleich dienen.

Das Überleben des belarussischen Wirtschaftsmodells und somit des Regimes hängt von der Unterstützung durch Russland ab – diese starke Abhängigkeit kann für Belarus zum Fallstrick werden. Die regionale Sicherheits- und vor allem die Wirtschaftskrise verstärken zwar die Emanzipationsprozesse der belarussischen Führung. Doch wenn weiterhin keine Modernisierung stattfindet, wird die Suche nach alternativen Investoren und Kreditgebern keine ernsthafte Perspektive darstellen. Das belarussisch-russische Wirtschaftsverhältnis bleibt für Belarus so zwar kritisch, ohne politischen Macht- und Kurswechsel im Land selbst jedoch alternativlos.

Dr. Maria Davydchyk ist Programmmitarbeiterin des Robert Bosch-Zentrums für Mittel- und Osteuropa, Russland und Zentralasien der DGAP.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Valerija Kostjugova, Russisch-belarussische Beziehungen: Bedingungen, Stand und Perspektiven (Russisch), 2010, <http://belinstitute.eu/images/doc-pdf/Research_Kostjugova.pdf> (abgerufen am 23.6.15).
- 2 Nationalbank der Republik Belarus, Zahlungsbilanz Belarus' mit der Russischen Föderation, 2015 <<http://www.nbrb.by/publications/BalPayBelRus/BalPayBelRus2014.pdf>>, hier S. 6, (abgerufen am 23.6.2015).
- 3 Nationales Statistikkomitee der Republik Belarus, Informationen über den Export und Import mit den Mitgliedstaaten der Eurasischen Wirtschaftsunion Januar-Juni 2015 (Russisch), <http://belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/otrasli-statistiki/torgovlya/vneshnyaya-torgovlya_2/operativnye-dannye_5/eksport-import-so-stranami-eaes/informatsiya-ob-eksporte-i-importe-tovarov-v-torgovle-s-gosudarstvami-chlenami-evraziiskogo-ekonomicheskogo-soyuza/> (abgerufen am 20.8.2015).
- 4 Nationalbank der Republik Belarus, Zahlungsbilanz Belarus' mit der Russischen Föderation, 2015 <<http://www.nbrb.by/publications/BalPayBelRus/BalPayBelRus2014.pdf>>, hier S. 7, (abgerufen am 23.6.2015).
- 5 Alexandr Klaskouski, Lukaschenko wählte einen neuen Weg – die Seidenstraße (Russisch), in: Naviny, 12.5.2015, <http://naviny.by/rubrics/politic/2015/05/12/ic_articles_112_188864/> (abgerufen am 23.6.2015).
- 6 IMF, Belarus, <<http://www.imf.org/external/country/BLR/index.htm>> (abgerufen am 23.6.2015).
- 7 Marina Nosova, Die belarussische Wirtschaft ist weiterhin rückläufig (Russisch), in: Belapan, 19.8.15, <<https://belapan.com/archive/2015/08/19/795201/>> (abgerufen am 19.8.2015).
- 8 Nachrichtenagentur Belta, 24.7.15 (Russisch) <<http://www.belta.by/economics/view/rossija-v-blizhajshie-dni-vydelit-belarusi-760-mln-kredita-153956-2015/>> (abgerufen am 8.9.2015).
- 9 Nationales Statistikkomitee der Republik Belarus, Außenhandel der Republik Belarus mit einzelnen Ländern im Januar-April 2015 (Russisch), <http://belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/otrasli-statistiki/torgovlya/vneshnyaya-torgovlya_2/operativnye-dannye_5/eksport-import-s-otdelnyimi-stranami/dannye-o-vneshnei-torgovle-respubliki-belarus-po-otdelnym-stranam-v-yanvare-aprele-2015-g/> (abgerufen am 23.6.2015).
- 10 Nationales Statistikkomitee der RB, Die Exporte von Waren der RB in die GUS-Staaten (Russisch), <http://belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/otrasli-statistiki/torgovlya/vneshnyaya-torgovlya_2/osnovnye-pokazateli-za-period-s-___-po-____gody_10/import-tovarov-v-respubliku-belarus-po-stranam-sng/> (abgerufen am 23.6.2015).
- 11 Vgl. Yauheni Preiherman, Die Bedeutung des Minsker Gipfels im „Normandie-Format“ für Europa und Belarus (Russisch), 17.2.2015, <<http://liberalclub.biz/?p=15707>> (abgerufen am 23.6.2015).
- 12 Levada Zentrum, Meinungsumfrage 2014 (Russisch), Moskau 2015, <<http://www.levada.ru/sites/default/files/om14.pdf>>, hier S. 160, (abgerufen am 8.9.2015).
- 13 IISEPS, Umfrageergebnisse im Dezember 2014 (Russisch), <<http://www.iiseps.org/dannye/48>> (abgerufen am 23.6.2015).
- 14 Vgl. Aliksandr Shpakousky, Russia's Soft Power in Belarus: Specific Features, Nature, and Efficiency of Use, in: BELL EESC, 7 (37), 2013, S. 3-6, <http://www.eesc.lt/uploads/news/id549/Bell_2013_7%2837%29.pdf> (abgerufen am 2.10.2015).
- 15 IISEPS, Umfrageergebnisse im Dezember 2014 (Russisch), <<http://www.iiseps.org/dannye/48>> (abgerufen am 23.6.2015).
- 16 Tatjana Melnichuk, Die russische Verteidigungsindustrie wendet sich wegen der Probleme mit der Ukraine an Minsk (Russisch), 25.7.2014, in: BBC <http://www.bbc.com/russian/international/2014/07/140725_russia_belarus_defence_industry> (abgerufen am 23.6.2015).
- 17 Pressedienst „Motor Sich“, Hubschrauber-Champions werden jetzt in Orscha gebaut (Russisch), 2013, <<http://www.motorsich.by/novosti/vertolety-rekordsmeny.html>> (abgerufen am 23.6.2015).
- 18 TASS, Russischer Militärflughafen wird 2016 in Bobruisk geschaffen (Russisch), 15.10.2014, in: vedomosti <<http://www.vedomosti.ru/politics/news/2014/10/15/rossijskaya-voennaya-aviabaza-budet-sozdana-v-bobrujske-v>> (abgerufen am 23.6.2015).
- 19 IISEPS, Umfrageergebnisse im Dezember 2014 (Russisch), <<http://www.iiseps.org/dannye/48>> (abgerufen am 23.6.2015).
- 20 Der Vertrag über die Gaslieferungen nach Belarus für den Zeitraum von 2007 bis 2010 sah eine Bindung der Preise für Belarus an die europäischen Preise vor. Außerdem sollten 50 % der Beltransgaz-Anteile an Gazprom verkauft werden. Die restlichen 50 % wurden 2011 verkauft.





Deutsche
Gesellschaft für
Auswärtige
Politik