

## Belarus und der Westen: Zeit für einen qualitativen Sprung nach vorn?

Preiherman, Yauheni

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Preiherman, Y. (2017). Belarus und der Westen: Zeit für einen qualitativen Sprung nach vorn? *Belarus-Analysen*, 35, 2-6. <https://doi.org/10.31205/BA.035.01>

### 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>

## Veränderungen bei den Belarus-Analysen

Die Redaktion der »Belarus-Analysen« geht in die Weihnachtspause. Unsere nächste Ausgabe wird voraussichtlich im Februar 2018 erscheinen.

Das neue Jahr bringt einige Veränderungen bei den Länder-Analysen mit sich: Ab dem 1. Januar 2018 werden die »Belarus-Analysen«, »Russland-Analysen«, »Ukraine-Analysen«, »Polen-Analysen« und »Zentralasien-Analysen« von einem neu konstituierten Konsortium geführt werden. Zu diesem Konsortium gehören sechs Institutionen:

- Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde;
- Deutsche Polen Institut;
- Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen;
- Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien;
- Leibniz-Institut für Ost- und Südosteuropaforschung;
- Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien.

Aufgabe des Konsortiums ist es, die Kooperation zwischen den jeweiligen Länder-Analysen zu koordinieren und zu stärken. Zugleich soll so die Herausgabe der Länder-Analysen institutionell, finanziell und personell auf eine nachhaltige Grundlage gestellt werden.

Die Redaktion der Belarus-Analysen wird von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen organisiert. Verstärkt werden die Belarus-Analysen durch einen wissenschaftlichen Beirat, der aus den folgenden Wissenschaftler\_innen besteht:

- Prof. Dr. Margarita Balmaceda, Seton Hall University / Harvard University
- Dr. Maria Davydchyk, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin
- Prof. Dr. Heiko Pleines, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen
- Dr. Astrid Sahn, IBB Dortmund

*Die Redaktion der Belarus-Analysen*

*Olga Dryndova, Heiko Pleines, Hartmut Schröder, Matthias Neumann*

## Belarus und der Westen: Zeit für einen qualitativen Sprung nach vorn?

Yauheni Preiherman (Universität Warwick, Großbritannien / Minsk Dialogue Track-II Initiative, Belarus)

### Zusammenfassung

2017 hat es weitere Fortschritte in den belarussischen Beziehungen zur Europäischen Union und den Vereinigten Staaten gegeben. Das spiegelt sowohl die politischen, als auch die objektiven Erfordernisse angesichts der Entwicklung in der Region wider. Allerdings ist das Tempo der Normalisierung weiterhin bescheiden, was auf die verschiedenen Beschränkungen und Barrieren verweist, denen sich die beteiligten Seiten gegenübersehen. Insgesamt gibt es Gründe für einen vorsichtigen Optimismus, doch sollten die Erwartungen nicht zu sehr hochgeschraubt werden. Wenn die Annäherung eine Fortsetzung erfahren und greifbarere Ergebnisse bringen soll, müssen Problem wie die konkreten Interessen, das mangelnde Vertrauen und die divergierenden Sicherheitsnarrative in der Region angegangen werden.

### Entwicklung der Beziehungen zwischen Belarus und der EU

Insgesamt haben die Beziehungen zwischen Belarus und der EU 2017 auf den Ergebnissen der Vorjahre aufgebaut; die bestehenden Trends wurden ausgeweitet. Die beiden Seiten haben eine weitere Abkehr von der früheren, von Sanktionen geprägten Konfrontation vollzo-

gen und den Weg hin zu kooperativeren und zukunfts-gewandten Beziehungen eingeschlagen.

Belarus und die EU haben eine recht lange Geschichte aus Sanktionen und konfliktreicher Interaktion. Die angespannten Beziehungen nach den belarussischen Präsidentschaftswahlen 2010 können in dieser Hinsicht als Höhepunkt gelten. In seinen Schlussfol-

gerungen vom 31. Januar 2011 war der Rat der Europäischen Union auf die Unregelmäßigkeiten bei den Wahlen und die Gewalt eingegangen, die den Wahlabend überschattet hatte. Als Reaktion beschloss der Rat Reisebeschränkungen und das Einfrieren von Vermögenswerten in Bezug auf Personen, die aus Sicht der EU »für den Betrug bei den Präsidentschaftswahlen vom 19. Dezember 2010 und das anschließende gewaltsame Vorgehen gegen die demokratische Opposition, die Zivilgesellschaft und Vertreter der unabhängigen Massenmedien verantwortlich sind« (s. Rat der EU: Mitteilung an die Presse, 31. 01. 2011; <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-11-16\\_de.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-11-16_de.htm?locale=FR)>). Darüber hinaus setzte der Rat die restriktiven Maßnahmen, die zuvor ausgesetzt worden waren, wieder in Kraft. Am 15. Februar 2016 beschloss der Rat, die meisten Sanktionen gegen Belarus wieder aufzuheben, und öffnete damit ein neues Kapitel seiner Politik gegenüber Minsk. Dieser Entscheidung waren viele Jahre intensiver diplomatischer Arbeit auf beiden Seiten vorangegangen.

Unter dem Strich des vergangenen Jahres steht eine weitere Normalisierung, auch wenn viele Beobachter mehr erwartet hatten. Das Niveau und die Intensität der Kontakte wie auch die hochrangigen Besuche haben stetig zugenommen. Einige verdienen eine eingehendere Erwähnung.

Sir Alan Duncan, der für Europa und Amerika zuständige Staatsminister im britischen Außenministerium, war in den 25 Jahren der Beziehungen zwischen Belarus und dem Vereinigten Königreich das erste hochrangige Mitglied des britischen Kabinetts, das der belarussischen Hauptstadt einen Besuch abstattete. Das spiegelt den positiven Trend der letzten Jahre wider, der zum Teil dadurch gestützt wurde, dass London nach dem Brexit-Referendum und der Verkündeten Konzeption eines »*Global Britain*« in diversen Regionen der Welt nach neuen Kooperationsmöglichkeiten sucht. Außerhalb der Diplomatie wird die Entwicklung auch durch zunehmende Kontakten zwischen den Militärstrukturen der beiden Länder erkennbar. Die beiden Verteidigungsministerien stehen kurz vor der Unterzeichnung eines bilateralen Kooperationsabkommens.

Sigmar Gabriel ist seit 1995 der erste deutsche Außenminister, der Minsk einen offiziellen Besuch zu bilateralen Gesprächen abstattete. Beide Außenminister trafen sich mit Präsident Aljaksandr Lukaschanka und mit Außenminister Uladsimir Makej. Sigmar Gabriel sprach zudem gemeinsam mit seinem belarussischen Amtskollegen auf dem 15. Minsk-Forum, das seinen zwanzigsten Jahrestag feierte.

Im Juli fand zum ersten Mal eine Sitzung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE in Belarus statt. Wenn auch das Minsk-Forum nicht unmittelbar mit den belarussischen Beziehungen zur EU in Verbindung stand, so trug es zweifellos zu einer atmosphärischen Verbesserung dort bei. Am Rande der Veranstaltung erfolgte

eine Begegnung von Präsident Lukaschenka mit dem amtierenden OSZE-Vorsitzenden, dem österreichischen Außenminister Sebastian Kurz. Nach den jüngsten Nationalratswahlen in Österreich dürfte Kurz der nächste Bundeskanzler werden. Das bedeutet, dass die Begegnung vom Juli nachträglich zu einem Beitrag auch für die künftigen belarussisch-österreichischen geworden ist.

Im Gegenzug besuchten zahlreiche belarussische Regierungsdelegationen Hauptstädte von EU-Mitgliedsstaaten und nahmen an bi- und multilateralen Foren teil. Am prominentesten war das Investitionsforum »*Belarus. Invest in Tomorrow*«, das am 27. Oktober in Luxemburg stattfand. Dort wandte sich der belarussische Ministerpräsident Andrej Kabjakou an Vertreter von über 200 europäischen Unternehmen und führte Unterredungen mit Johannes Hahn, dem EU-Kommissar für Erweiterung und die Europäische Nachbarschaftspolitik

Die positiven Schritte in den Beziehungen zwischen Belarus und der EU werden von beiden Seiten wahrgenommen und hervorgehoben. Wichtig ist, dass sich die Kontakte nicht nur zwischen dem belarussischen Außenministerium und dessen Gegenüber in Brüssel sowie in den EU-Hauptstädten verbessert und intensiviert haben. Es finden nun immer mehr Sitzungen und Gespräche auf eher funktionaler Ebene statt, also unter Beteiligung der Fachministerien und -behörden. Die belarussische Präsidentschaft der »Zentraleuropäischen Initiative« (CEI), einer subregionalen Organisation in Mittel- und Osteuropa, bedeutete einen wichtigen Beitrag in dieser Richtung. Es ist das erste Mal, dass Belarus die wechselnde Präsidentschaft einer internationalen Organisation außerhalb des postsowjetischen Raumes innehat. Das ist in Bezug auf eine Diversifizierung der belarussischen Außenpolitik symbolisch und instrumental wichtig. Wie die OSZE auch, ist die CEI nicht direkt an die EU angebunden. Sie fördert aber eine zusätzliche Zusammenarbeit mit einigen EU-Staaten (vor allem Italien und Österreich) und bereichert letztendlich die europäische Agenda von Belarus.

Diplomaten der EU zufolge haben diese bescheidenen, aber stimmigen Fortschritte die Beziehungen in eine neue Phase treten lassen. Anders als vor einigen Jahren noch, können die Diplomaten nun offen miteinander sprechen (wenn auch noch nicht öffentlich), was sicherlich dazu beiträgt, allmählich gegenseitiges Vertrauen und Verständnis aufzubauen. Die 2016 geschaffene Koordinationsgruppe EU-Belarus ist ein gutes Beispiel hierfür. Sie tagt zwei Mal jährlich jeweils in Minsk und Brüssel, um eine Reihe von Themen zu behandeln und Prioritäten für die zukünftige Zusammenarbeit festzulegen. Zu den Themen gehören Mobilität, *People-to-People*-Kontakte, Handel, Zollfragen, Verkehr, Umwelt, Forschung, Bildung, phytosanitäre und Gesundheits-

schutzstandards, Landwirtschaft und soziale Sicherung sowie Menschenrechte und politische Freiheiten. Die beiden letzten Themen verursachen eine Vielzahl von Kontroversen; manchmal gehen die Interpretationen der Seiten auseinander, doch scheint Minsk entschlossen, die Diskussion auszuweiten und zu vertiefen. Hiervon getrennt haben seit 2015 zudem jährliche Sitzungen des bilateralen Menschenrechtsdialogs stattgefunden. Im Juli fand in Brüssel die dritte Runde des Dialogs statt.

Die Fortschritte im wirtschaftlichen Bereich waren ebenfalls bescheiden, jedoch sichtbar. Zu den wichtigsten Fortschritten gehört die zunehmende Aktivität der »Europäischen Investitionsbank« (EIB) und der »Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung« (EBWE) in Belarus. Nach einem Rahmenabkommen über Zusammenarbeit, das im Mai unterzeichnet und im Juli vom belarussischen Parlament ratifiziert wurde, ist die EIB endlich auch nach Belarus gelangt. Sie wird nun eine Reihe von belarussischen Infrastrukturprojekten unterstützen, unter anderem eine Erneuerung von internationalen Verkehrskorridoren, kommunale und Umweltinfrastruktur (beispielsweise Energie-, Wasser-, Abwasser- sowie Klimaschutzprojekte). Zudem ist die EIB bereits an der Prüfung eines Projekts beteiligt, bei dem es um die Modernisierung einer Autobahn zur litauischen Grenze geht und das parallel von der Weltbank finanziert wird.

Die EBWE wiederum ist kein neuer Akteur in Belarus. Sie hat sich in den letzten Jahren zunehmend im Land engagiert, insbesondere, seit sie Ressourcen aus Projekten in Russland abziehen musste. Wichtig ist, dass die EBWE nun eine neue Länderstrategie für Belarus verabschiedet hat, die die verbesserte Atmosphäre in den Beziehungen zwischen Belarus und der EU reflektiert. Unter anderem erweitert die Strategie das EBWE-Portfolio um eine Zusammenarbeit mit Unternehmen, die sich im Staatsbesitz befinden, während sie zuvor nur im Privatsektor tätig war.

Nachdem die positive Entwicklung in den Beziehungen beleuchtet wurde, muss gleichwohl ein wichtiges Defizit herausgestellt werden: Die Beziehungen hinken derzeit immer noch dem Niveau der Zusammenarbeit hinterher, die die EU zu den fünf übrigen Ländern der Östlichen Partnerschaft (ÖP) unterhält. Der jüngste Gipfel der Partnerschaft, der am 24. November 2017 in Brüssel stattfand, hat das erneut gezeigt.

Zum ersten Mal überhaupt wurde Präsident Lukaschenka persönlich zu einer Teilnahme eingeladen. Darüber hinaus haben EU-Institutionen und mehrere Mitgliedsstaaten intensive Signale an Minsk gerichtet, dass sie hofften, der Präsident werde die Einladung annehmen. Das tat er allerdings nicht und erneut stand der Außenminister an der Spitze der belarussischen

Delegation. Diese Entscheidung scheint auf mindestens drei Faktoren zurückzuführen zu sein.

Erstens war der Gipfel selbst recht niedrig angesiedelt, da im Plenum keine großen Fragen erörtert wurden. Zweitens, und das war das Wichtigste, sollte es kein Meilenstein in den Beziehungen zwischen Belarus und der EU werden. Neben dem »Transeuropäischen Verkehrsnetz« (TEN-V) war kein anderes Dokument zur Unterzeichnung durch Minsk und Brüssel vorbereitet worden, obwohl beide Seiten mehrere Monate Erwartungen gehegt hatten, dass der Gipfel einen Fortschritt bei den Verhandlungen über Visafragen und die Partnerschaftsprioritäten bedeuten würde. Und drittens hätte ein Besuch in Brüssel, der nach Jahren der Isolation bereits »nach dem ersten Anruf« erfolgt wäre, den belarussischen Präsidenten noch verwundbarer gegenüber zukünftiger Erpressung gemacht (falls Einladungen zu Gipfeltreffen der Östlichen Partnerschaft als Druckinstrument genutzt würden).

Gleichwohl gestalteten sich die tatsächlichen Ergebnisse des Gipfels für Belarus positiv. Die gemeinsame Abschlusserklärung wurde ohne Skandale angenommen, anders als beim Gipfel 2015 in Riga. Differenzierung und Pragmatismus sind in der Tat zu den neuen Leitlinien der Östlichen Partnerschaft erklärt worden, was Minsk seit Beginn der Initiative gefördert hatte. Die Verhandlungen über die Partnerschaftsprioritäten treten wohl bald in die Endphase, was einen Schritt vorwärts bedeutet, vergleicht man es mit den Vorbereitungen im Rahmen der Koordinationsgruppe.

Außenminister Uladsimir Makej meinte darüber hinaus, er erwarte, dass in zwei Jahren, noch vor dem nächsten ÖP-Gipfel, Belarus und die EU ein Dokument ausgehandelt haben werden, »von dem jederman reden wird«. Aller Wahrscheinlichkeit nach spielte er auf die Möglichkeit an, dass beim nächsten Gipfel ein Rahmenabkommen unterzeichnet werden könnte. Falls das geschehen sollte, hätten die Beziehungen zwischen Belarus und der EU tatsächlich einen qualitativen Sprung nach vorn gemacht.

## Entwicklung der Beziehungen zu den USA

Auch in den Beziehungen zwischen Minsk und Washington waren 2017 positive Entwicklungen zu verzeichnen.

Der wohl markanteste Schritt erfolgte am 1. November, als die US-Botschaft die Entscheidung des US-amerikanischen Außenministeriums verkündete, dass Visadienstleistungen in Belarus ausgeweitet werden. Seit jenem Tag nahm die Botschaft Anträge auf Touristen- und Geschäftsvisa von belarussischen Bürgern oder von Personen mit Wohnsitz dort entgegen, die älter als 50 sind. Zuvor hatten nur belarussische Staatsangehörige über 70 die Visaabteilung in Minsk nutzen

können, während die übrigen sich an die US-Botschaften in den Nachbarstaaten (Russland, Ukraine, Polen und Litauen) zu wenden hatten. Das war seit fast zehn Jahren der erste bedeutende Schritt der US-Regierung zur Ausweitung ihrer Visadienleistungen in Belarus, zuvor hatte es lediglich einige zurückhaltende Maßnahmen in dieser Richtung gegeben. US-Diplomaten zufolge hofft die Botschaft sogar, dass sie ab Mitte Februar 2018 Reisevisa für alle belarussischen Bürger und Residenten wird ausstellen können.

Die Entscheidung Washingtons kam nicht überraschend. Sie spiegelt die Logik der jüngsten Entwicklungen in den bilateralen Beziehungen wider, aber auch Tendenzen, die in einem breiteren internationalen Kontext zu beobachten sind.

Es sei daran erinnert, dass es 2008 zu einer ersten politischen Krise zwischen den beiden Staaten gekommen war. Die diplomatischen Beziehungen erodierten bis auf das Niveau von Geschäftsträgern, das Personal der Botschaften wurde drastisch reduziert. Washington stand sogar kurz davor, seine Botschaft in Belarus zu schließen. allerdings erlebten die Beziehungen bereits 2009–2010 angesichts des fortgesetzten Dialogs eine beträchtliche Verbesserung. Dieser Dialog kam nach dem gewaltsamen Vorgehen der Sicherheitskräfte am Abend der Präsidentschaftswahlen 2010 erneut zum Stillstand.

Ende 2012, Anfang 2013 nahm das belarussische Außenministerium seine Bemühungen zur Deeskalation der Beziehungen wieder auf. Nach einer Reihe von Konsultationen einigten sich Minsk und Washington auf die inoffizielle Formel der »kleinen Schritte«. Es wurde beschlossen, die umstrittensten und schwierigsten Themen außen vor zu lassen und bei einzelnen und weniger problematischen Fragen voranzukommen. Allmählich erfolgte eine Ausweitung der bilateralen Agenda. In den letzten Jahren wurden mehr kontroverse Fragen auf die Tagesordnung. So nahmen die beiden Seiten regelmäßige Regierungskonsultationen zu Menschenrechtsfragen auf, bei denen Vertreter verschiedener staatlicher Institutionen einen Meinungsaustausch zur Verbesserung der Menschenrechte in der Praxis führen.

Insgesamt bleiben die Beziehungen zwischen Belarus und den USA, verglichen mit Washingtons Beziehungen zu anderen osteuropäischen Staaten, auf einem bescheidenen Niveau. Allerdings ist die positive Dynamik der letzten Jahre, die auch anhand der jüngsten Fortschritte bei Konsularfragen deutlich wird, nicht zu leugnen. All dies verweist auf den relativen Erfolg der Strategie der »kleinen Schritte«. Darüber hinaus ist dieser Prozess durch den geopolitischen Kontext befördert worden, insbesondere durch die neue Eskalation in den Beziehungen zwischen Russland und den USA. Eine Reihe wechselseitiger unfreundlicher Vorstöße hat

Washington dazu genötigt, seine diplomatische Präsenz auf dem Gebiet der Russischen Föderation erheblich zu reduzieren. Dadurch können nun US-amerikanische Konsulardienste nicht einmal für Bürger Russlands im vollen Umfang bereitgestellt werden. Diese Entwicklung hat auch Belarussen betroffen, die US-Visa vorwiegend in Russland beantragen. Dieser Umstand scheint einer der Gründe für Washingtons Entscheidung gewesen zu sein, die Visadienleistungen in Minsk auszubauen.

Was bedeuten die jüngsten Entwicklungen für die Zukunft der Beziehungen zwischen Belarus und den USA? Bedeuten sie einen grundsätzlichen Wandel und den Beginn eines neuen Kapitels?

Der Fortschritt bei den Visafragen ist zwar wichtig und symbolträchtig, sollte aber nicht überbewertet werden. Eine vollwertige Normalisierung müsste eine Wiederherstellung der diplomatischen Beziehungen beinhalten. Insbesondere müssten an der Spitze der Vertretungen in Minsk und Washington außerordentliche und bevollmächtigte Botschaftern stehen, und nicht Geschäftsträger. Robert Riley, der US-Geschäftsträger in Belarus, gab zu verstehen, dass diese Frage noch nicht auf der Verhandlungsordnung steht. Ein Fortschritt wird hier, neben anderen Gründen, durch die innenpolitische Lage in den USA und insbesondere durch die Ungewissheit hinsichtlich der Lage des Personals im US-amerikanischen Außenministerium erschwert. Erst kürzlich ist Wess Mitchell zum neuen Referatsleiter Europa und Eurasien des *State Department* ernannt worden. Angesichts der geringen Bedeutung von Belarus für die US-amerikanische Außenpolitik sind die Aussichten mager, dass seine Aufmerksamkeit umgehend den Beziehungen zu Belarus gelten wird. Darüber hinaus werden Fragen, die in den bilateralen Beziehungen wirklich wichtig für Washington sind, auch unter den gegebenen Umständen gelöst. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Zusammenarbeit bei Sicherheitsfragen. Als die USA belarussische Unterstützung benötigte, um den Abzug ihrer militärischen Infrastruktur aus Afghanistan zu organisieren, hatte Minsk kooperiert, obwohl die US-Sanktionen gegen Belarus voll in Kraft waren.

Die US-Sanktionen bleiben das wichtigste Hindernis für weitere Fortschritte. Im Oktober 2004 wurde der *Belarus Democracy Act* vom US-Kongress verabschiedet und von Präsident George W. Bush unterzeichnet. Dieses Gesetz schuf die rechtliche und politische Grundlage für restriktive Maßnahmen und eine Sanktionspolitik gegen Belarus. Es legte darüber hinaus ein vorrangiges Gewicht auf die Unterstützung oppositioneller Kräfte in Belarus, was von der dortigen Führung als Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Landes aufgefasst wurde. Dieser letzte Faktor unterminiert sicherlich vertrauensbildende Maßnahmen zwischen den beiden Staaten.

In den vergangenen dreizehn Jahren haben die USA sektorale und individuelle Sanktionen eingeführt, ausgesetzt und wiedereingeführt. Gegenwärtig sind nahezu sämtliche US-Sanktionen ausgesetzt. Sie gänzlich aufzuheben ist allerdings nicht so einfach. Der Schlüssel hierfür liegt in den Händen des US-Kongresses, auch wenn der *Belarus Democracy Act* von 2004 und seine späteren Fassungen dem Weißen Haus formal ein Monitoring der Entwicklungen in Belarus auferlegen. Wenn der US-Präsident Fortschritte erkennt, hat er dies dem Kongress mitzuteilen und dessen Mitglieder aufzufordern, eine Aufhebung der Sanktionen zu erörtern.

Allerdings kann nicht erwartet werden, dass Donald Trump oder irgendein anderer US-Präsident hier ohne eine deutliche Unterstützung im Kongress die Initiative ergreift. Eine solche Unterstützung ist allerdings nur schwer zu gewinnen, bedenkt man, wie gering aus Sicht der US-Interessen die geopolitische Bedeutung von Belarus ist und, dass es in Washington keine Belarus-Lobby gibt.

### **Herausforderungen für die belarussischen Beziehungen zum Westen**

Es müssen mindestens drei große Hürden genommen werden, wenn die Annäherung zwischen Belarus und dem Westen weitergehen und greifbarere Ergebnisse bringen soll.

Als Erstes wäre da das Problem des Vertrauens. Nach vielen Jahren der Isolation, der Sanktionen und des Fehlens einer richtigen Kommunikation gibt es in Minsk und den Hauptstädten des Westens verständlicherweise ein starkes Gefühl der Ungewissheit und des gegenseitigen Misstrauens. Wer dafür verantwortlich ist, wäre Gegenstand einer gesonderten Diskussion. Jetzt ist es wichtig zu erkennen, dass ohne eine Stärkung des gegenseitigen Vertrauens keine dauerhaften Fortschritte in den Beziehungen möglich sein werden. Angesichts der nachwirkenden Hinterlassenschaft der vergangenen Jahrzehnte kann das Vertrauen nur allmählich und im Zuge einer sich entwickelnden Kooperation wiederhergestellt werden. Es ist äußerst wichtig, dass beide Seiten konzentrierte Anstrengungen in dieser Richtung unternehmen.

Als Zweites wären die handfesten Interessen zu nennen. Die zwei Jahrzehnte der Konfrontation haben kleine, aber recht aktive und wortstarke Gruppen mit individuellen oder korporativen Interessen entstehen lassen, die sich gegen eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Belarus und dem Westen wenden. Diese Gruppen sind in Belarus selbst wie auch außerhalb des

Landes zu finden und stehen für jene, die von einem Status quo profitieren würden. Interessen dieser Art sind beispielsweise bei einigen Behörden in Belarus leicht auszumachen. Bei einer Verbesserung der Beziehungen zum Westen würde der Bedarf für ihre Dienstleistungen schwinden und die Zuteilung von Haushaltsmitteln womöglich entsprechend gekürzt.

Gewissermaßen mit der gleichen Logik wenden sich bestimmte Gruppen in der Opposition, im NGO-Bereich und bei den Medien vehement gegen jedwede Fortschritte in der belarussischen Außenpolitik. In den vergangenen zwei Jahrzehnten haben sich einige dieser Gruppen mehr auf ihre Beziehungen zu westlichen Partnern, denn auf die Arbeit mit ihren Zielgruppen im Lande selbst konzentriert. Sie nutzten das Image der »letzten Diktatur in Europa«, um sich finanzielle Unterstützung zu sichern, und auch als Erklärung für die schwachen Ergebnisse ihrer Arbeit. Bei einer fortgesetzten Annäherung zwischen Belarus und dem Westen hätten diese Personen und Organisationen weder der belarussischen Gesellschaft, noch den westlichen Partnern etwas zu bieten. Ebenso haben einige NGOs und informelle Gruppen in der EU und den USA den Kampf mit der letzten Diktatur in Europa zu ihrer Haupteinkommensquelle gemacht. Sie müssen ebenfalls befürchten, im Falle verbesserter Beziehungen des Westens zu Belarus finanzielle Förderung zu verlieren.

Schließlich müssen auch die geopolitischen Spannungen im Blick behalten werden. Die anhaltende Eskalation zwischen Russland und dem Westen droht die Region Osteuropa zu spalten. Die verschiedenen Staaten dort haben unterschiedliche und zunehmend widersprüchliche Interessen. Einige Staaten, beispielsweise Litauen und die Ukraine, positionieren sich selbst als letzte Verteidigungslinie im Kulturkampf gegen Russland. Ihre Logik nährt sich aus den zunehmenden militärischen und politischen Spannungen in der Region. Das objektive Interesse von Belarus ist hingegen ein anderes. Das Land kann nur dann als unabhängiger Staat überleben und seine Beziehungen zum Westen verbessern, wenn die geopolitische Konfrontation nicht über eine bestimmte »rote Linie« hinausgeht. Falls dies dennoch geschieht, würde es für Belarus aufgrund seiner bilateralen und multilateralen Sicherheitsverpflichtungen gegenüber Russland zunehmend schwer werden, bei regionalen Konflikten eine neutrale Position zu wahren.

*Übersetzung aus dem Englischen: Hartmut Schröder*

#### *Über den Autor*

Yauheni Preiherman ist der Leiter der »Minsk Dialogue Track-II Initiative« sowie Vorstandsvorsitzender des »Discussion and Analytical Society Liberal Club«. Er ist Doktorand an der Universität Warwick, Großbritannien.

## Geschichte der EU-Sanktionen gegen Belarus

Zahl der pro Jahr neu verhängten bzw. aufgehobenen Sanktionen der EU gegenüber Belarus

	Anzahl der:					
	neu eingeführten Sanktionen gegen Unternehmen	neu eingeführten Sanktionen gegen Einzelpersonen	ausgesetzten Sanktionen gegen Unternehmen	ausgesetzten Sanktionen gegen Einzelpersonen	aufgehobenen Sanktionen gegen Unternehmen	aufgehobenen Sanktionen gegen Einzelpersonen
1. Juli 1998		131				
Februar 1999						131
1999–2002	keine Sanktionen					
19. November 2002		8				
14. April 2003						8
2003–2004	keine Sanktionen					
27. September 2004		4				
13. Dezember 2004		2				
10. April 2006		31				
3. Oktober 2006		4				
13. Oktober 2008				36		
31. Januar 2011		158				
21. März 2011		12				
20. Juni 2011	3	4				
10. Oktober 2011		16				
16. Dezember 2011		2				
27. Februar 2012		21				
23. März 2012	29	25				
31. Mai 2013					2	1
25. Juni 2013				1		
29. Oktober 2013					5	9
9. Juli 2014						7
30. Oktober 2014					7	24
13. Juli 2015					4	2
31. Juli 2015						24
29. Oktober 2015			10	171		
15. Februar 2016					10	171

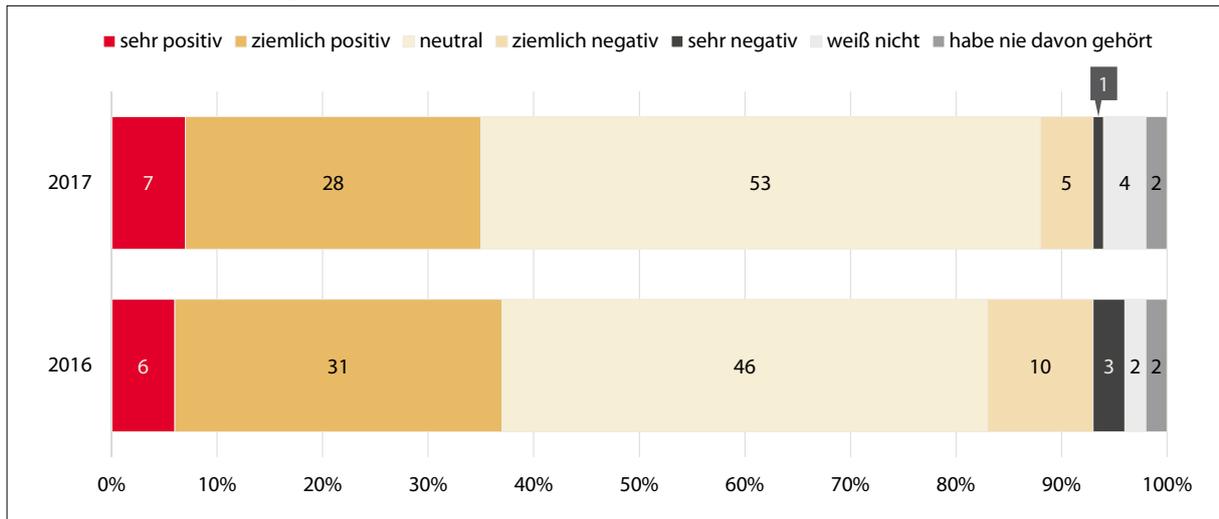
Quelle: *Istoria jеuropejskich sankzij w odnoszenii Belarusi*, <<https://news.tut.by/politics/484831.html>>

UMFRAGE

## Wahrnehmung der EU in der belarussischen Bevölkerung

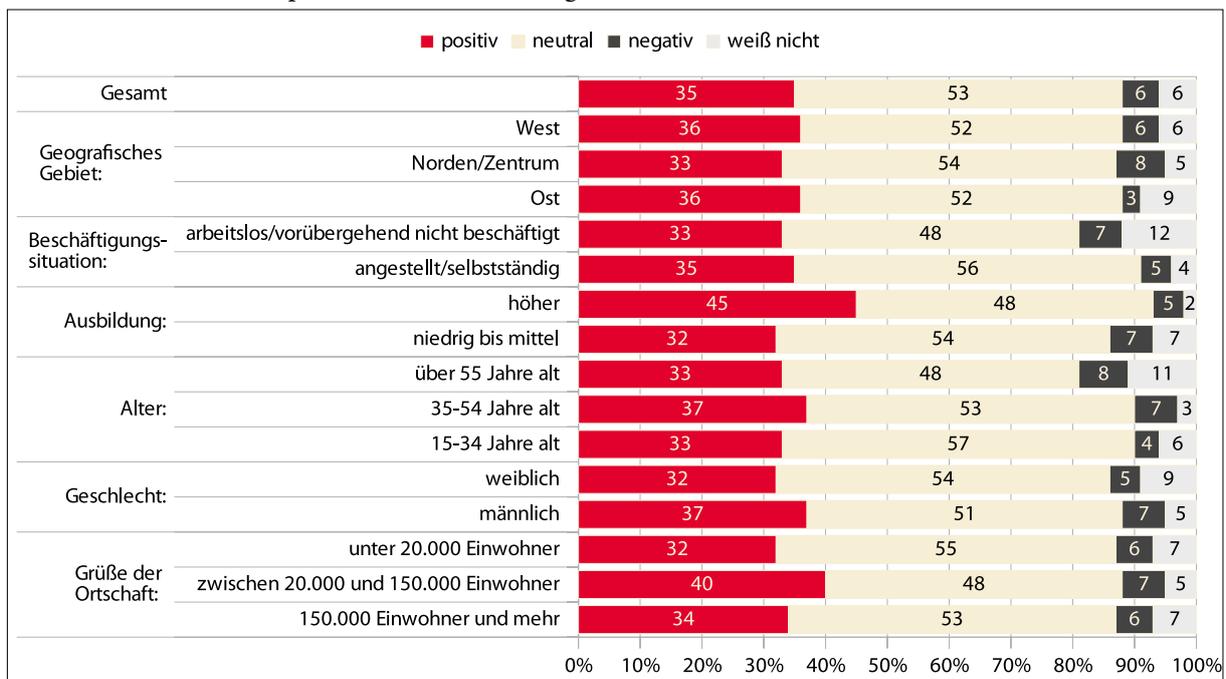
Umfrage von »EU Neighbours east«, Annual survey report: Belarus, 2<sup>nd</sup> Wave (Spring 2017)

Grafik 1: Haben Sie ein sehr positives, ziemlich positives, neutrales, ziemlich negatives oder sehr negatives Bild von der Europäischen Union? (%)



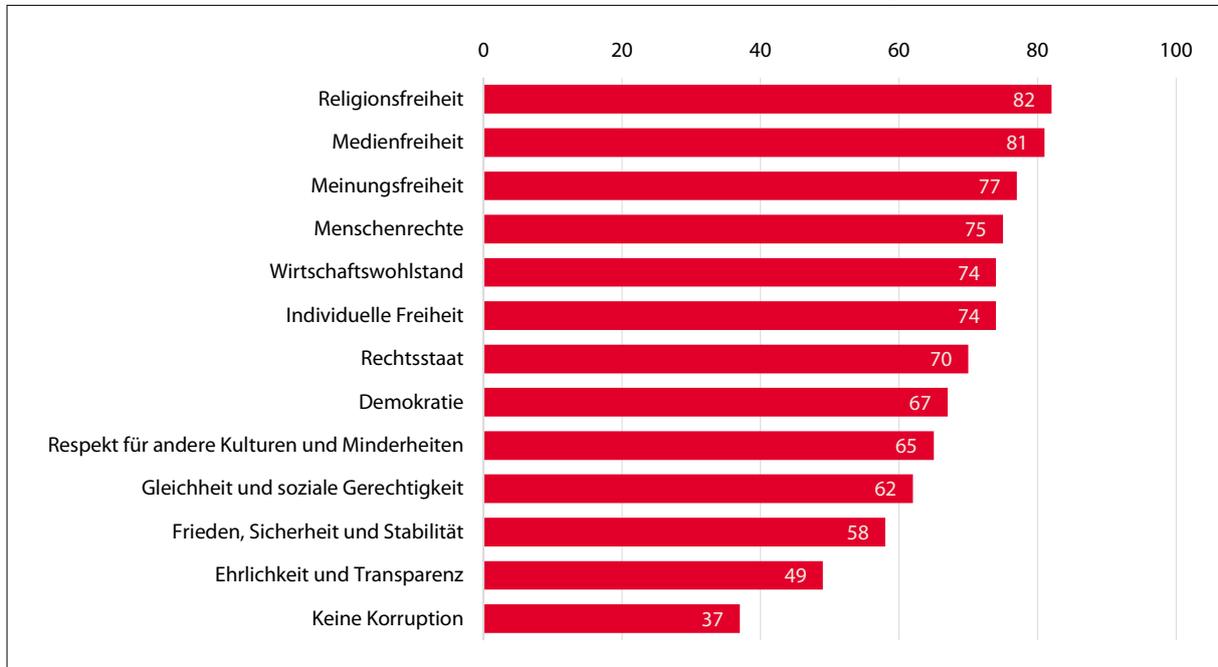
Quelle: EU Neighbours east, Annual survey report: Belarus, 2<sup>nd</sup> Wave (Spring 2017), S. 8, <[http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast\\_AnnualSurvey2017report\\_BELARUS.pdf](http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast_AnnualSurvey2017report_BELARUS.pdf)>

Grafik 2: Haben Sie ein sehr positives, ziemlich positives, neutrales, ziemlich negatives oder sehr negatives Bild von der Europäischen Union? (Frühling 2017, %)\*



\* Der Anteil bezieht sich auf Belarussen, die über die EU gehört haben (d. h., 98 % der Befragten); die Antworten »ein sehr positives« und »ein ziemlich positives Bild« wurden zu »positiv«, die Antworten »ein sehr negatives« und »ein ziemlich negatives Bild« zu »negativ« zusammengefasst. Quelle: EU Neighbours east, Annual survey report: Belarus, 2<sup>nd</sup> Wave (Spring 2017), S. 9, <[http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast\\_AnnualSurvey2017report\\_BELARUS.pdf](http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast_AnnualSurvey2017report_BELARUS.pdf)>

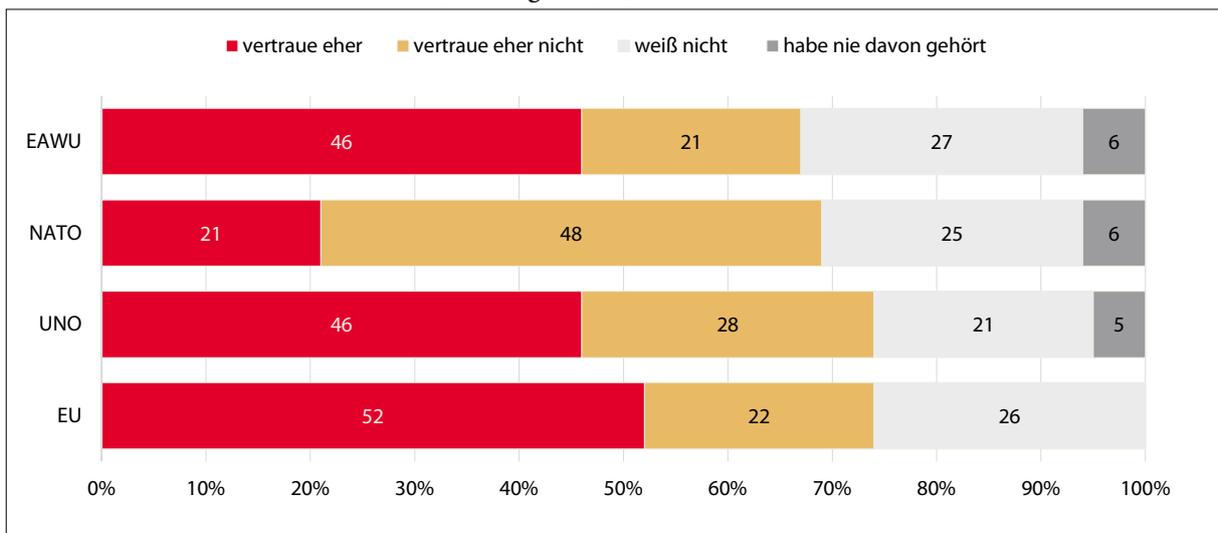
**Grafik 3: Werte, die stark oder sehr stark mit der EU assoziiert werden (Frühling 2017, %)\***



\* Der Anteil bezieht sich auf Belarussen, die über die EU gehört haben (d. h., 98 % der Befragten).

Quelle: EU Neighbours east, Annual survey report: Belarus, 2<sup>nd</sup> Wave (Spring 2017), S. 10, <[http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast\\_AnnualSurvey2017report\\_BELARUS.pdf](http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast_AnnualSurvey2017report_BELARUS.pdf)>

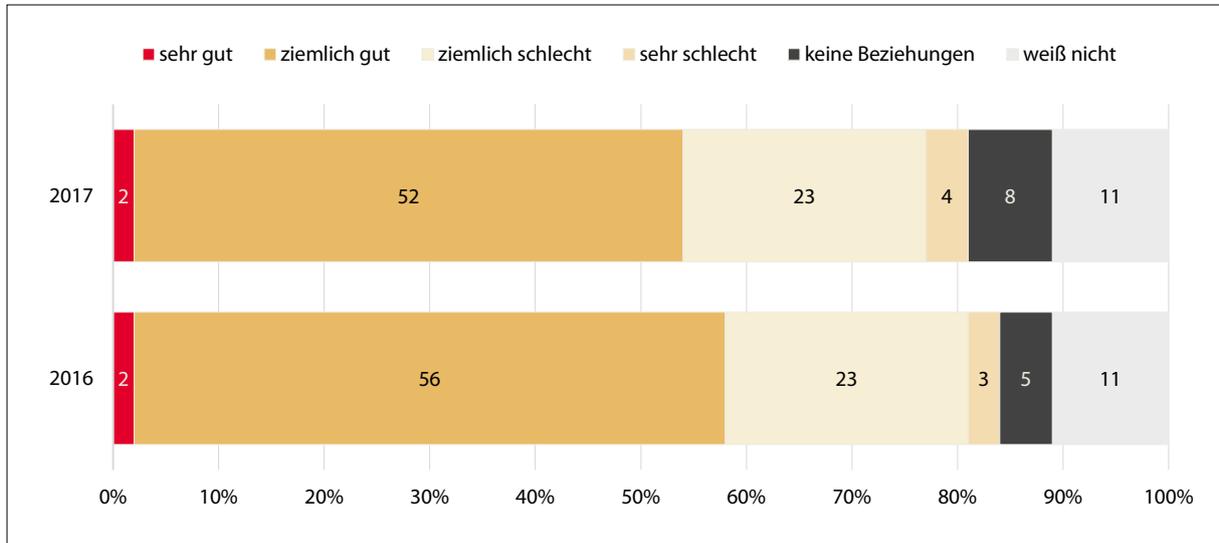
**Grafik 4: Vertrauen in Institutionen (Frühling 2017, %)\***



\* Der Anteil bezieht sich auf Belarussen, die über die EU gehört haben (d. h., 98 % der Befragten).

Quelle: EU Neighbours east, Annual survey report: Belarus, 2<sup>nd</sup> Wave (Spring 2017), S. 11, <[http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast\\_AnnualSurvey2017report\\_BELARUS.pdf](http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast_AnnualSurvey2017report_BELARUS.pdf)>

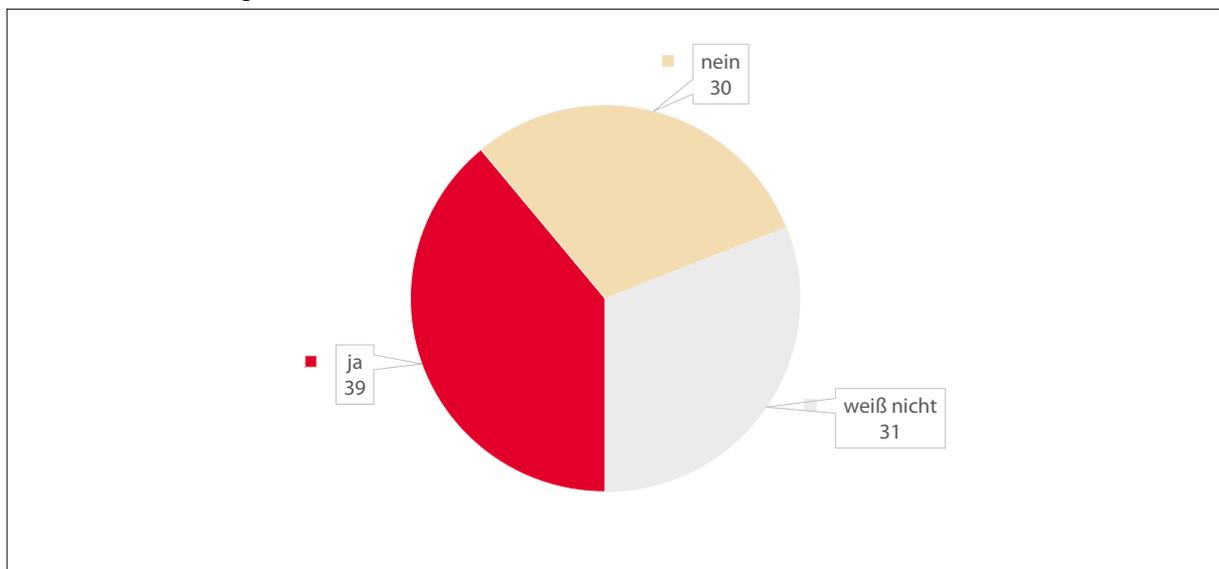
**Grafik 5: Wie würden Sie die Beziehungen zwischen der EU und Belarus generell beschreiben? (%)\***



\* Der Anteil bezieht sich auf Belarussen, die über die EU gehört haben (d. h., 98 % der Befragten).

Quelle: EU Neighbours east, Annual survey report: Belarus, 2<sup>nd</sup> Wave (Spring 2017), S. 12, <[http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast\\_AnnualSurvey2017report\\_BELARUS.pdf](http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast_AnnualSurvey2017report_BELARUS.pdf)>

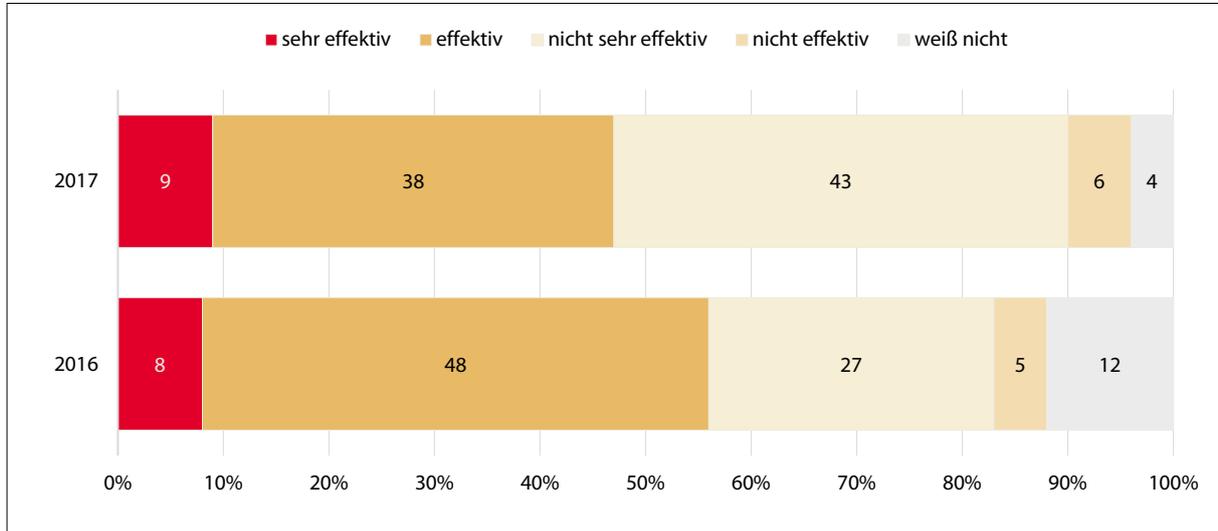
**Grafik 6: Was glauben Sie: Stellt die EU finanzielle Unterstützung für Belarus zur Verfügung? (Frühling 2017, %)\***



\* Der Anteil bezieht sich auf Belarussen, die über die EU gehört haben (d. h., 98 % der Befragten).

Quelle: EU Neighbours east, Annual survey report: Belarus, 2<sup>nd</sup> Wave (Spring 2017), S. 13, <[http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast\\_AnnualSurvey2017report\\_BELARUS.pdf](http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast_AnnualSurvey2017report_BELARUS.pdf)>

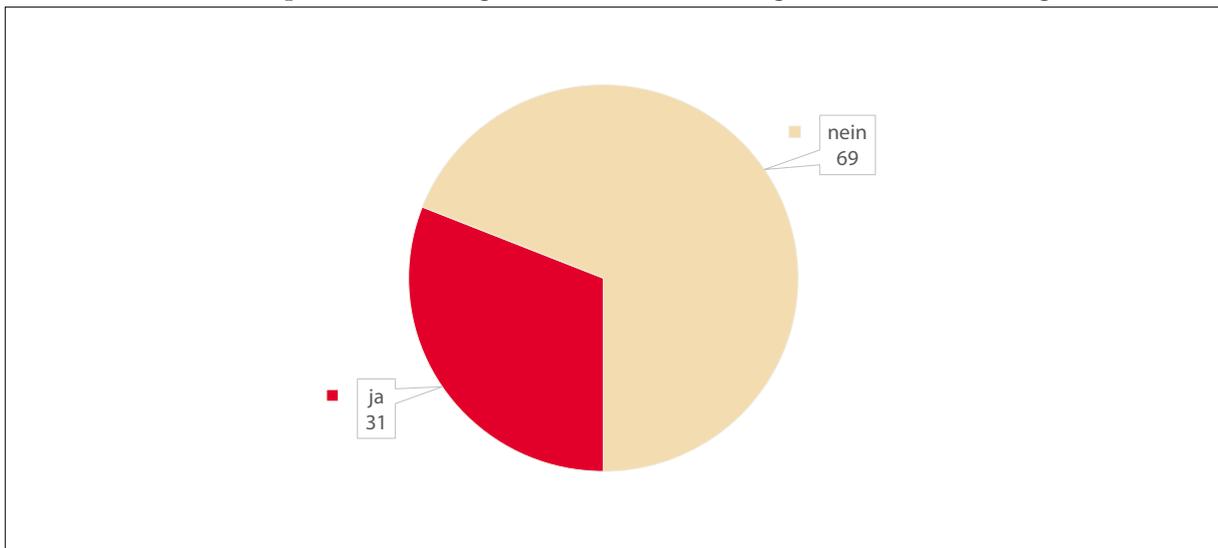
**Grafik 7: Was glauben Sie: Wie effektiv ist die finanzielle Unterstützung der EU für Belarus? (Frühling 2017, %)\***



\* Der Anteil bezieht sich auf Belarussen, denen bekannt ist, dass die EU finanzielle Unterstützung für Belarus zur Verfügung stellt (d. h., 39% der Befragten).

Quelle: EU Neighbours east, Annual survey report: Belarus, 2<sup>nd</sup> Wave (Spring 2017), S. 13, <[http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast\\_AnnualSurvey2017report\\_BELARUS.pdf](http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast_AnnualSurvey2017report_BELARUS.pdf)>

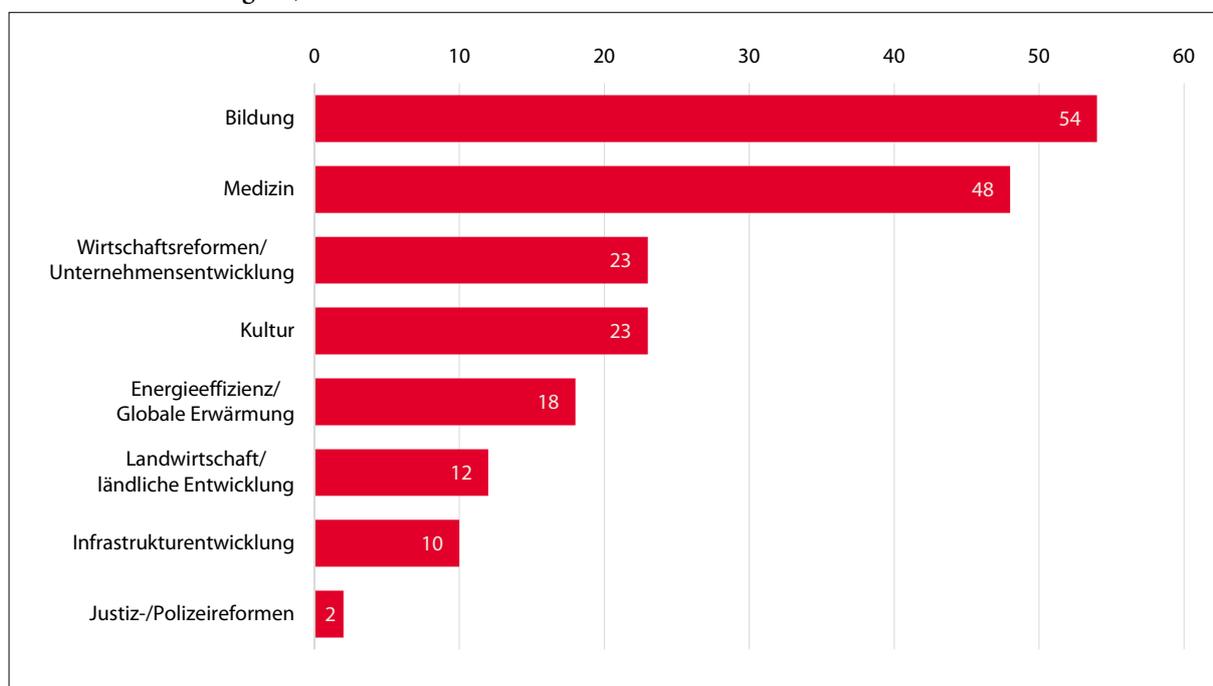
**Grafik 8: Kennen Sie spezifische EU-Programme, die in Belarus umgesetzt werden? (Frühling 2017, %)\***



\* Der Anteil bezieht sich auf Belarussen, denen bekannt ist, dass die EU finanzielle Unterstützung für Belarus zur Verfügung stellt (d. h., 39% der Befragten).

Quelle: EU Neighbours east, Annual survey report: Belarus, 2<sup>nd</sup> Wave (Spring 2017), S. 15, <[http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast\\_AnnualSurvey2017report\\_BELARUS.pdf](http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast_AnnualSurvey2017report_BELARUS.pdf)>

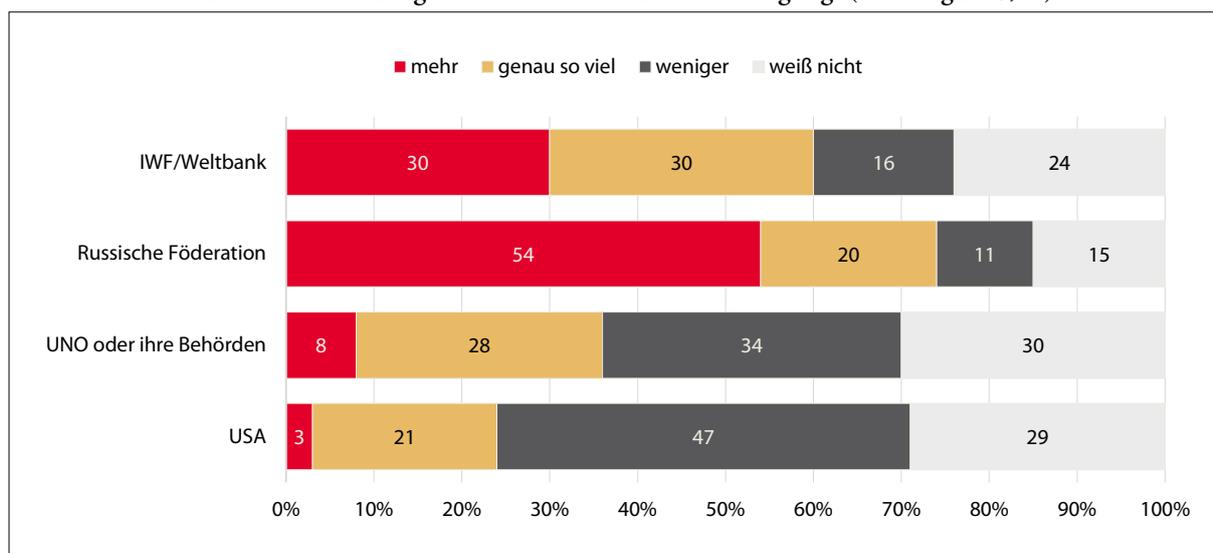
**Grafik 9: Welche EU-Programme in Belarus kennen Sie? (Frühling 2017, %, nach Bereichen, Mehrfachantwort möglich)\***



\* Der Anteil bezieht sich auf Belarussen, denen bekannt ist, dass die EU finanzielle Unterstützung für Belarus zur Verfügung stellt (d. h., 39 % der Befragten).

Quelle: EU Neighbours east, Annual survey report: Belarus, 2<sup>nd</sup> Wave (Spring 2017), S. 15, <[http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast\\_AnnualSurvey2017report\\_BELARUS.pdf](http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast_AnnualSurvey2017report_BELARUS.pdf)>

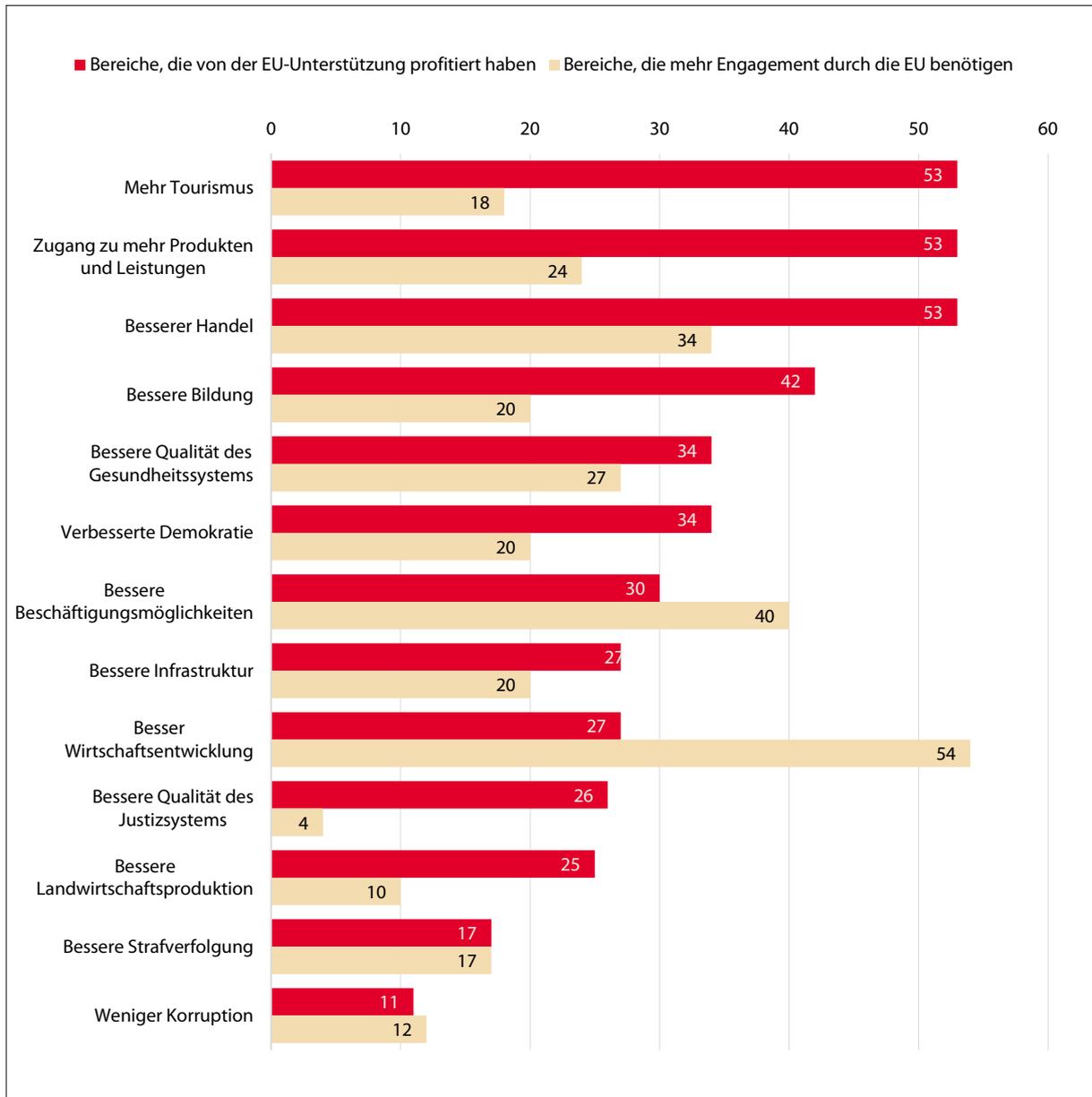
**Grafik 10: Was glauben Sie: Stellen die unten erwähnten Institutionen/Staaten mehr, genau so viel oder weniger finanzielle Unterstützung für Belarus als die EU zur Verfügung? (Frühling 2017, %)\***



\* Der Anteil bezieht sich auf Belarussen, die über die EU gehört haben (d. h., 98 % der Befragten).

Quelle: EU Neighbours east, Annual survey report: Belarus, 2<sup>nd</sup> Wave (Spring 2017), S. 16, <[http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast\\_AnnualSurvey2017report\\_BELARUS.pdf](http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast_AnnualSurvey2017report_BELARUS.pdf)>

**Grafik 11: Bereiche, die stark oder im richtigen Maße von der EU-Unterstützung profitiert haben, und die drei wichtigsten Bereiche, die mehr Engagement durch die EU benötigen (Frühling 2017, %)\***



\* Der Anteil bezieht sich auf Belarussen, die über die EU gehört haben (d. h., 98 % der Befragten).

Quelle: EU Neighbours east, Annual survey report: Belarus, 2<sup>nd</sup> Wave (Spring 2017), S. 17, <[http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast\\_AnnualSurvey2017report\\_BELARUS.pdf](http://www.euneighbours.eu/sites/default/files/publications/2017-10/EUNEIGHBOURSeast_AnnualSurvey2017report_BELARUS.pdf)>