

EU-Belarus Beziehungen: Vor einem pragmatischen Neuanfang?

Solange die Stabilität und Sicherheit an der EU-Ostgrenze nicht gewährleistet ist, intensiviert sich das politische Tauwetter zwischen Belarus und der EU. Dabei wird die pragmatische Ausrichtung beider Partner immer deutlicher. Unter welchen Prämissen entwickelten sich die bilateralen Beziehungen, und was ist davon zu erwarten? Die aktuellen Ereignisse zeigen, dass der Verbesserung der diplomatischen Verhältnisse weder ein innenpolitischer Wandel in Belarus, noch eine strategische Neuausrichtung der EU-Nachbarschaftspolitik (ENP) zugrunde liegen und allein auf die Veränderungen des außen- und sicherheitspolitischen Umfeldes zurückgeführt werden kann. Wenn die äußeren Einflussfaktoren jedoch an Relevanz verlieren sollten, wird diese Annäherung keine stabile Basis mehr haben. Um dem entgegenzuwirken sollten beide Akteure Interesse daran haben, sowohl organisierte Zivilgesellschaft als auch möglichst breite Gesellschaftsgruppen (wie KMU-Vertreter, lokale und regionale Verwaltungen) anzusprechen.

Neue Entwicklungen in den EU-Belarus Beziehungen

Nach dem letzten Gipfel der Östlichen Partnerschaft (ÖP) Ende November 2013 in Vilnius und dem Ausbruch der Krise in und um die Ukraine haben sich viele Änderungen in den EU-Belarus Beziehungen ergeben:

Akteure und Mechanismen: Die diplomatischen Verhältnisse entwickelten sich dynamisch. Minsk und Brüssel suchten nach neuen Formaten der Zusammenarbeit, die sich in Folge der regionalen Krise als notwendig erwiesen. Der 2012 ins Leben gerufene „Dialog über die Modernisierung mit der belarussischen Gesellschaft“ wurde in eine Expertenplattform und ein Forum auf Regierungsebene umgewandelt. Minsk geht es dabei vor allem um die Wirtschafts- und Finanzpolitik, Privatisierung, KMU-Förderung sowie Handel und Investitionen. Die NGOs und die Zivilgesellschaft verlieren ihre Rolle als Subjekt und werden so zum Objekt der Reformvorhaben. Somit scheint die Aufgabe der Vilnius-Erklärung vom November 2013 realisiert zu werden, eine für die staatliche Seite in Belarus optimale Form der zukünftigen Wechselwirkung zwischen Brüssel und Minsk bis zum nächsten Gipfeltreffen in Riga am 22. Mai 2015 zu finden.

Darüber hinaus fand am 26. August 2014 im Rahmen des Gipfels der Zollunion das Treffen 3+2 inklusive EU und Ukraine statt, das u.a. zur Beilegung des Konfliktes im Osten der Ukraine dienen sollte. Das Format des Treffens hat jedoch einen neuen Mecha-

nismus ins Leben gerufen. Die zukünftige Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) konnte so der EU ihre politische Relevanz hinsichtlich der Entscheidungsprozesse vorführen. Auch innerhalb des ÖP-Außenministertreffens werden die Folgen der Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen mit der vertieften und umfassenden Freihandelszone (DCFTA) zwischen der EU und Georgien, Moldau und Ukraine für die gesamte Region diskutiert. Minsk bemüht sich zu zeigen, dass die neuen Trennlinien in Europa wegen der Nichtbeteiligung Russlands unzulässig sind. Das von der belarussischen Seite forcierte Projekt „der Integration der Integrationen“ zwischen der EU und der EAWU (ab 2015) scheint aufzugehen.

Themen: Neben technischer Zusammenarbeit und der Modernisierung wird von der staatlichen Seite auch die Visaliberalisierung vorangetrieben, wobei ihre Implementierung gerade aufgrund des angestrebten gemeinsamen Marktes mit u.a. freiem Verkehr von Personen innerhalb der EAWU aus Kompatibilitätsgründen problematisch ist. Die bis jetzt gelaufenen Programme im sektoralen Dialog zeigen, dass der Fokus auf politisch weniger sensiblen Themen wie Umweltschutz und „green economy“, Gesundheitswesen, lokale und regionale Entwicklung gelegt wird, wobei die prinzipiellen Fragen des kritischen Dialoges, wie zu Demokratie und Menschenrechten, nicht vorrangig diskutiert werden.

Grenzen des „kritischen Dialoges“

Mit der Verabschiedung der sog. Politik des kritischen Dialoges 2011 testete die EU Minsk auf Zugeständnisse. Trotz kleiner Korrekturen bleiben weiterhin 225 Personen und 25 Unternehmen auf der EU-Sanktionsliste. Die Effektivität der EU-Sanktionen wird dabei aber immer stärker bezweifelt. Die angestrebten innenpolitischen Veränderungen sind bisher nicht aufgetreten, wobei die Haftentlassung des Bürgerrechtlers Ales Beljaski von der EU positiv aufgenommen wurde.

Die nach den Präsidentschaftswahlen 2011 abgebrochenen diplomatischen Kontakte und somit mangelnde Einflussmöglichkeit der EU in Belarus, bei gleichzeitig wachsender Besorgnis um die Sicherheit und Stabilität an den Außengrenzen, führten zur steigenden Bereitschaft beider Seiten aufeinander zuzugehen. Darüber hinaus kann von der Seite der EU die Institutionalisierung und die Verpflichtungen von Belarus im Rahmen der EAWU, sowie der Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit, nicht ignoriert werden. Außerdem finden 2015 in Belarus Präsidentschaftswahlen statt, was mit ein

Grund für die gegenwärtige Entspannungsphase der Beziehungen mit dem Westen sein dürfte, wie die Entwicklung der letzten beiden vergangenen politischen Zyklen zeigte.

Mehrfache Herausforderungen für die EU

Die EU steht somit vor vielen Aufgaben: Sie muss eine Antwort nicht nur auf Herausforderungen regionaler Sicherheit finden, sondern auch die Interessen der belarussischen Regierung und die Bedürfnisse der organisierten Zivilgesellschaft und der breiten Bevölkerung berücksichtigen. Laut dem „Eurobarometer“-Bericht vom Mai 2014 glauben 51% der Befragten in Belarus, dass die EU und Belarus genügend Werte teilen, um zusammenarbeiten zu können. 42% glauben, dass die EU ein wichtiger Partner ist. Doch die Zustimmungsraten sind seit der letzten Befragung gesunken: Vor einem Jahr betrug sie noch 60% bzw. 51%. Nur 27% glauben, dass die EU Frieden und Stabilität in der Region stiften kann (ebenfalls gesunken von 38%), was den niedrigsten Stand unter allen östlichen Ländern der ENP darstellt.

Allerdings wird die EU mit vorgesehenen 71 bis 89 Mio. Euro für Belarus für die Periode 2014-2017 im Rahmen des Europäischen Nachbarschaftsinstrumentes auch keine ernsthafte Unterstützung für Reformen und Modernisierung leisten können. Dagegen erhielt der belarussische Haushalt Anfang Juli sowie Ende September 2014 weitere Mittel eines staatlichen Finanzkredites aus Russland in Höhe von insgesamt 2 Mrd. US-Dollar. Darüber hinaus werden bis Ende des Jahres 440 Mio. US-Dollar als Auszahlung der sechsten und letzten Tranche des Kredites des Eurasischen Antikrisenfonds erwartet.

Neue Stellung von Belarus

Die Ukraine-Krise, die Unterzeichnung des Vertrages über die EAWU und die gegenseitigen Sanktionen zwischen Russland und dem Westen verleihen Belarus eine neue Stellung. Der europäische Lebensmittelexport nach Russland kann teilweise über Belarus abgewickelt werden, so verhandeln Litauen, Lettland und Polen mit Minsk über diese Fragen. Die pragmatische Ausrichtung der belarussischen Nachbarn in der EU wird vor diesem Hintergrund immer offensichtlicher. Brüssel spielt dabei für Minsk eher die Rolle einer symbolischen, als einer realen Integrationsmacht.

Die Prämissen der EU-Belarus Beziehungen

Auch wenn die Formen, Mechanismen und die Themen im Wandel sind, bleiben die Strukturen und die rechtliche Basis der EU-Belarus Beziehungen unverändert. Die EU und Belarus verfügen immer noch über kein Partnerschaftsabkommen (nicht ratifiziert durch die EU seit 1997). Somit fehlt es an einer Basis, um sich gegenseitig gemeinsamen Zielen und den dafür nötigen Strategien zu verpflichten. Die

multilaterale Plattform der ÖP bleibt das wichtigste politische Instrument der EU in Belarus. Gerade die Auswirkung der aktuellen Krise sowie die der Sanktionen zeigen, dass nicht die EU, sondern die bilateralen Beziehungen zu den wichtigsten Partnern in der EU wie Polen, Litauen und Deutschland immer wichtiger werden. Die Zusammenarbeit im Rahmen der Europaregionen kann somit mehr an Bedeutung gewinnen. Die Neutralität von Belarus gegenüber den Parteien in der aktuellen Krise bietet Belarus die Chance, die internationale parlamentarische Zusammenarbeit zu aktivieren bzw. wiederherzustellen (bis dato von der EU nicht anerkannt).

Fazit: Zentrale Rolle der Gesellschaft

Als Ergebnis der sicherheitspolitischen Bedrohung in der Region erreicht der Diskurs über Sicherheit und Stabilität versus demokratische Entwicklung in den EU-Belarus Beziehungen seine Spitze. Aus diesem Grund gehen die Partner aus pragmatischem Interesse aufeinander zu, allerdings kann die EU Belarus strategisch nichts entgegensetzen, was durch russische Angebote nicht nivelliert werden könnte. Wenn diese Annäherung nicht der Stabilisierung der politischen Eliten in Belarus, sondern einer langfristigen Lösung von Fragen der Sicherheit und Entwicklung dienen soll, sollte die EU darauf bestehen und nötige Mittel zur Verfügung stellen, um breite Bevölkerungsgruppen anzusprechen, zu informieren und davon profitieren zu lassen.

Autorin

Dr. Maria Davydchyk, davydchyk@dgap.org

Dr. Maria Davydchyk ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP).

Hinweis: Der Text gibt die Meinung der Autorin wieder, die nicht notwendigerweise mit der Einschätzung des German Economic Teams übereinstimmen muss.

German Economic Team Belarus

Das German Economic Team Belarus (GET Belarus) führt seit 2003 einen wirtschaftspolitischen Dialog mit reformorientierten Entscheidungsträgern der belarussischen Regierung. Es wird im Rahmen des TRANSFORM-Nachfolgeprogramms der Bundesregierung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie finanziert.

Herausgeber

Dr. Ricardo Giucci, Robert Kirchner

Impressum

German Economic Team Belarus
c/o BE Berlin Economics GmbH
Schillerstraße 59, D-10627 Berlin
Tel: +49 30 / 20 61 34 64 0
Fax: +49 30 / 20 61 34 64 9
info@get-belarus.de
www.get-belarus.de