



Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Nr. 11/2017

Weißrusslands Gratwanderung geht weiter Die Gefahr der „Ukraine-Option“ bleibt

von Keir Giles

Die Spannungen zwischen Weißrussland und Russland scheinen wieder abgenommen zu haben, nachdem Weißrussland Ende März hart gegen Straßenproteste vorgegangen war und es danach zu Gesprächen zwischen den Präsidenten Putin und Lukaschenka kam. Die grundlegenden Probleme in der Beziehung bleiben jedoch bestehen und werden unweigerlich wieder zu Tage treten. Analysten innerhalb und außerhalb Weißrusslands befürchten, dass die gemeinsame russisch-weißrussische Militärübung Zapad im September 2017 Russland eine Möglichkeit bieten könnte, sein weißrussisches Problem zu lösen.

Unter allen Nachbarstaaten Russlands, die nicht Mitglied der NATO sind, scheint Weißrussland im Augenblick am meisten Gefahr zu laufen, von Russland dieselbe Behandlung zu erfahren wie die Ukraine. Ebenso wie im Fall der Ukraine liegt Weißrusslands Zukunft darin, die Balance zwischen West und Ost zu wahren, und ebenso wie bei der Ukraine könnte eine zu große Annäherung Minsk an den Westen als gravierendes Sicherheitsrisiko für Russland aufgefasst werden, das eine Intervention erfordern würde. Zweifellos würde die Aussicht, Weißrussland an den Westen zu verlieren, in Moskau genauso als direkte Bedrohung für Russland wahrgenommen werden, wie es im Fall der Ukraine geschehen ist. Zwischen den beiden Staaten bestehen zwar deutliche Unterschiede, aber beide spielen in Russlands Wahrnehmung dieselbe Rolle als Teil des slawischen Kernlands und befinden sich mitten in der von Moskau angestrebten Verteidigungszone.

Nachdem die schwelenden Konflikte lange unter der Oberfläche geblieben waren und nur interessierte Beobachter der Situation in Moskau und Minsk verstanden, dass Weißrussland einen möglichen Krisenherd in Osteuropa darstellt, finden die Probleme des Landes in seiner Beziehung zu Russland nun seit kurzem wesentlich mehr Beachtung. Aufmerksamkeit erregt auch die Gefahr, dass Präsident Aljaksandr Lukaschenkas zunehmende Schwierigkeiten, seine Gratwanderung zu meistern und sein Land als unabhängigen Staat anstatt als russische Provinz zu erhalten, zu einem Punkt führen könnten, an dem Russland entschiedene Maßnahmen für notwendig erachtet, um seine Interessen zu wahren.

Schritte aus der Abhängigkeit

Präsident Lukaschenka hat an seinem Standpunkt, dass Weißrussland ein neutraler Staat mit einer „Multivektorenpolitik“ ist, festgehalten, indem er Minsk als Verhandlungsort in der Ukraine-Krise etabliert hat und bei umstrittenen Themen auf politische Distanz zu Moskau gegangen ist – vor allem bezüglich der Konflikte Russlands mit Georgien, der Ukraine und der Türkei. Da er durch die Umstände dazu gezwungen war, immer neue Möglichkeiten in Sachen Handlungsfreiheit auszuloten, griff Präsident Lukaschenka nach 2014 die weißrussische Nationalkultur auf, die er zuvor verschmäht hatte. Er präsentierte sich als Verteidiger eines unabhängigen weißrussischen Staates, der dazu bereit ist, die Unterschiede zwischen seinem Land und Russland herauszustellen.

Erste kleine Schritte in Richtung einer politischen Liberalisierung des Landes führten gemeinsam mit diesen Zeichen der Neutralität in der Außenpolitik dazu, dass Weißrussland als Gesprächspartner für den Westen annehm-

barer wurde. Seit Beginn des Konflikts zwischen Russland und der Ukraine ist Weißrusslands heikle Position jedoch mehrfach bedroht worden, da Moskau stets versucht hat, seinen Kontrollanspruch durchzusetzen, während Minsk sich zur selben Zeit bemüht hat, seine Abhängigkeit von Russland zu verringern und sich andere Partner zu suchen. Im Zuge der Verschlechterung der Beziehungen zwischen den beiden Staaten hat Russland einige unfreundliche Schritte unternommen. Damit zeigt Moskau, dass es sich wenig darum schert, dass Weißrussland den nominellen Status eines Mitglieds im so genannten „Unionsstaat“ von Russland und Weißrussland genießt und auch Teil der Eurasischen Wirtschaftsunion ist, zu deren Gründungsstaaten beide Länder gehören.

Weißrussland beobachtet mit Sorge die militärischen Vorbereitungen sowohl Russlands als auch der NATO. Im Gegensatz zu Russland, dessen Behauptung, von der NATO „eingeschlossen“ zu sein, der Fantasie entspringt, trifft diese Situation für Weißrussland tatsächlich zu: Der Binnenstaat ist bereits jetzt auf allen Seiten von Aufrüstungsmaßnahmen und Konflikten umgeben. Da sich die Regierungsvertreter des Landes darüber im Klaren sind, dass die heute als Weißrussland bezeichnete Region traditionell das Schlachtfeld für größere Mächte aus Ost und West bildete, mit verheerenden Konsequenzen für die Region selbst, ist es ihr Hauptanliegen, eine Wiederholung dieses Szenarios im Rahmen eines Konflikts zwischen Russland und der NATO zu verhindern.

Versuch der Zusammenarbeit

Um sich langfristig entwickeln zu können und die eigene Abhängigkeit von der instabilen russischen Wirtschaft zu reduzieren, ist es für Weißrussland von entscheidender Bedeutung, sich aus der internationalen Isolation zu befreien. Daher hat Weißrussland stets versucht, Beziehungen zu westlichen Staaten und Organisationen aufzubauen oder zu erhalten. Die Intensität dieser Versuche reichte von zum Teil geheimen grenzüberschreitenden Kontakten zu direkten Nachbarstaaten, als das Land von Russland verstärkt unter Druck gesetzt wurde, bis hin zu einer breiten Annäherungskampagne in entspannteren Phasen. Seit 2014 besteht zudem ein neues Dringlichkeitsbewusstsein hinsichtlich des Aufbaus von Beziehungen, die den russischen Einfluss und das Risiko eines russischen Durchgreifens ausgleichen sollen. Aber sowohl die EU als auch die NATO sind in ihrer Reaktion auf die weißrussischen Annäherungsversuche Beschränkungen unterworfen. Auf Anzeichen einer Liberalisierung in Weißrussland, beispielsweise die Befreiung politischer Gefangener, reagierte die EU mit einer Abschwächung der Sanktionen. Sie wurde jedoch dafür kritisiert, einen solchen Schritt unternommen zu haben, während die Menschenrechtssituation in Weißrussland weiterhin Anlass zur Sorge bietet, was den Spielraum einer Zusammenarbeit in anderen Bereichen einschränkt. In der NATO blockiert derweil die Türkei die Zusammenarbeit mit „Partnernationen“, einschließlich Weißrusslands, was Russland wiederum entgegenkommt.

Bilaterale Beziehungen können ebenfalls kompliziert sein, besonders zu den direkten Nachbarstaaten. Der Status von Minderheiten ist ein ständiger Stein des Anstoßes im Verhältnis zu Polen. Und die Zusammenarbeit mit Litauen, die sich gut entwickelt hatte, hat durch den umstrittenen Bau eines Atomkraftwerks in Weißrussland an der Grenze zu Litauen, nur 50 Kilometer von der Hauptstadt Vilnius entfernt, Schaden genommen. Die Beziehungen verschlechterten sich weiter als Präsident Lukaschenka im März 2017 behauptete, dass „bewaffnete Kämpfer“ die Lage in Weißrussland zu destabilisieren versuchten, nachdem sie in Lagern in Polen, Litauen und der Ukraine mit finanziellen Mitteln aus Warschau und Vilnius ausgebildet worden seien. Weißrussische Analysten erklären, dieses unglaubliche Szenario zeige, wie sehr Präsident Lukaschenka möglicherweise durch Desinformation seitens seiner Sicherheitsbehörden beeinflusst werde, die zu den russlandfreundlichsten Elementen im weißrussischen Regierungsapparat zählen.

Falscher Alarm

Präsident Lukaschenka sieht sich auch mit dem Problem einer Weißrussland-Müdigkeit im Westen konfrontiert. Nach Jahrzehnten des Lavierens zwischen russlandfreundlichen und EU-freundlichen Grundsatzserklärungen und wiederholten Versprechen einer Liberalisierung, gefolgt von erneuter Unterdrückung von Gegenstimmen und Annäherung an Moskau, stehen westliche Politiker jedem neuen Annäherungsversuch misstrauisch gegenüber. Zugleich bedeutet Weißrusslands heikle Gratwanderung, dass regelmäßig Angst vor bevorstehenden russischen

Feindseligkeiten aufkommt. Wiederholt eskalierende Spannungen und Einschätzungen einer möglicherweise bevorstehenden russischen Intervention, die dann doch ausbleibt, haben dazu geführt, dass sich der Westen immer weniger der sehr realen Gefahr bewusst ist, dass Russland irgendwann in der Zukunft durchgreifen könnte, obwohl es Lukaschenka in der Vergangenheit stets gelungen ist, Moskau nicht zu sehr zu reizen.

Der letzte falsche Alarm ereignete sich Ende März 2017. Der 25. März ist der Jahrestag eines kurzlebigen, unabhängigen Staates Weißrussland im Jahr 1918, und traditionell organisieren oppositionelle Gruppen an diesem Tag Demonstrationen. Dieses Jahr waren dem Jahrestag auch einige kleinere Proteste gegen ein umstrittenes neues Gesetz vorausgegangen, das so genannte „Sozialschmarotzer“ bestraft, die weniger als eine bestimmte Anzahl von Tagen im Jahr arbeiten. In einigen Orten auf dem Land waren Demonstrationen erlaubt, jedoch nicht in der Hauptstadt. Dennoch kam es auch dort zu Massenkundgebungen. Dazu kamen noch zwei weitere Faktoren, durch die diese Straßenproteste für Weißrussland womöglich besonders besorgniserregend wurden. Erstens hatten die russischen Staatsmedien durchweg behauptet, dass es zu einer Farbrevolution oder einem Regimewechsel durch Unruhen in der weißrussischen Bevölkerung kommen könnte, gefördert und finanziert durch die Vereinigten Staaten. Zweitens kamen zu diesem Zeitpunkt bereits Truppenteile der russischen 98. Luftlandedivision im Osten Weißrusslands an, um eine gemeinsame militärische Übung durchzuführen. Die harsche Antwort der weißrussischen Behörden bestand in der Verhaftung von mehr als 700 Menschen, wobei einige Demonstranten – und anscheinend auch eine Reihe unbeteiligter Zuschauer – zu hohen Geldstrafen oder kurzen Freiheitsstrafen verurteilt wurden. Diese Antwort mag ausreichend gewesen sein, um Russland jeder Rechtfertigung für ein sofortiges Eingreifen zu berauben, da sie deutlich machte, dass Präsident Lukaschenka und seine Sicherheitskräfte die Situation klar unter Kontrolle hatten.

Verteidigungszusammenarbeit mit Russland

Sollte es zu einer Krise mit Russland kommen, wäre die Rolle der weißrussischen Streitkräfte von entscheidender Bedeutung. Westliche Analysten sind sich weitgehend uneins darüber, wem die Loyalität der weißrussischen Armee gehört. Manche gehen davon aus, dass sich die Spaltungen innerhalb des weißrussischen Regierungsapparats, zum Beispiel zwischen dem westlich orientierten Außenministerium und den klar russlandfreundlichen Sicherheitsdiensten, ebenso in den Streitkräften fortsetzen. Diesem Argument zufolge ist die Ansicht, die Streitkräfte der beiden Staaten seien eng miteinander verflochten, irreführend, obgleich der so genannte „Unionsstaat“ von Russland und Weißrussland bereits seit 20 Jahren besteht: Obwohl die große Mehrheit der weißrussischen Offiziere russischsprachig ist und viele von ihnen in Russland ausgebildet worden sind, gibt es ein ausreichendes nationales Identitätsbewusstsein sowie Unmut gegenüber einer harten Behandlung durch Russland, sodass ein bedeutendes Maß an Widerstand gegenüber russischen Initiativen zu erwarten sein dürfte. Andererseits herrscht vor allem in Polen und Litauen weiterhin die offizielle Ansicht, dass die weißrussischen Streitkräfte einfach als verlängerter Arm des russischen Militärs angesehen werden sollten – die Integration sei vollständig und eigenständige Gedanken oder Handlungen seien nicht zu erwarten.

Minst stellt sich deutlich russischen Versuchen entgegen, die Kontrolle über die militärische Sicherheit Weißrusslands zu übernehmen. Als Minsk Bedarf an modernen Kampfflugzeugen hatte, um seine alternde Luftwaffe nachzurüsten, erklärte Moskau stattdessen, dass auf weißrussischem Boden ein russischer Luftwaffenstützpunkt zur gemeinsamen Verteidigung eingerichtet werden würde. Präsident Lukaschenka stellte sich gegen den Druck aus Russland und bestand erfolgreich darauf, stattdessen die Flugzeuge zu erwerben. Diese Standhaftigkeit stellte Russlands Wahrnehmung Weißrusslands als ein Anhängsel des russischen Hoheitsgebiets in Frage. Aber die Auseinandersetzung über den Luftwaffenstützpunkt war nur Teil eines bestehenden Musters, in dem Russland „gemeinsame“ Verteidigungsinitiativen ankündigt, die von Minsk nicht mitgetragen werden. 2016 verkündete Russland die Einrichtung einer „gemeinsamen militärischen Organisation des Unionsstaates“, einschließlich der nominellen Vereinigung der Streitkräfte beider Länder. Auch diese Aussage wurde einseitig vom russischen Verteidigungsminister Sergei Schoigu getroffen und von Weißrussland nicht kommentiert. Wie andere Aspekte des „Unionsstaates“ scheint auch dies eine russische Idee zu sein, die ohne weißrussische Zusammenarbeit reine Theorie bleiben könnte. Ein anderes Beispiel sind Russlands wiederholte Erklärungen, Flugkörpersysteme auf

weißrussischem Gebiet stationieren zu wollen. Diese Aussagen stellen mehr oder weniger eine Standardantwort auf viele durch Russland abgelehnte Initiativen der USA und der NATO dar, wie etwa die kürzlich erfolgte Stationierung von Raketenabwehrfähigkeiten im polnischen Redzikowo. Doch obwohl Russland diese Maßnahme als gemeinsame Initiative darstellt, wird auch sie von weißrussischer Seite klar abgelehnt.

Ein gemeinsame russisch-weißrussische Luftraumverteidigung könnte im Fall einer Konfrontation für ernstere Komplikationen sorgen, je nachdem, in welchem Umfang sie umgesetzt wird. Die Frage, wo sich russische Flugabwehrsysteme befinden und inwieweit ihr Einsatz mit weißrussischen Systemen verflochten ist, könnte die Bewegungsfreiheit der Luftkriegsmittel der NATO über einem Großteil des Bündnisgebiets stark einschränken. Wenn Weißrussland beschließen oder davon überzeugt werden sollte, die Stationierung moderner russischer Flugabwehrsysteme auf seinem Gebiet zu gestatten, würde dies deren Reichweite in den NATO-Luftraum hinein deutlich vergrößern, da somit ein bedeutendes Gebiet zur vorgeschobenen Stationierung über Kaliningrad hinaus zur Verfügung stünde. Aber schon vor einer solchen Stationierung könnte Moskau, wenn es sein vermeintliches Recht zur Verteidigung des weißrussischen Luftraums durchsetzen will, Russlands eigene Luftabwehrzone – etwa durch Flugzeugpatrouillen über Weißrussland – um Hunderte von Kilometern nach vorne verlagern. So würde der Kaliningrad-Effekt noch verstärkt werden, indem die Isolation der baltischen Staaten vom „Kernland“ der NATO noch verschärft würde. Russland versucht weiterhin, Teile von Weißrusslands Fähigkeit zur Selbstverteidigung zu übernehmen. Ein Hauptargument gegen die Einwilligung in eine solche Auslagerung der Sicherheit ist Weißrusslands Bestreben, sich nicht an Konfrontationen zu beteiligen. Das Beherbergen russischer Luftwaffenstützpunkte, Luftabwehrsysteme oder sogar Bodentruppen würde Weißrusslands Streben nach Neutralität untergraben, da solche Einrichtungen oder Truppen sowohl eine mögliche Quelle von Feindseligkeiten gegen westliche Nachbarstaaten als auch ein Ziel für deren Gegenmaßnahmen darstellen könnten.

Aber es gibt mittlerweile auch Anzeichen dafür, dass die Möglichkeit einer russischen Militäroperation gegen Weißrussland ernstgenommen wird. Während große russische Militärverbände näher an die weißrussische Grenze verlegt werden, hat Weißrussland bemerkenswerterweise mit militärischen Vorbereitungen begonnen, die eher einen Konflikt mit Russland zu betreffen scheinen. Zudem erklärte Präsident Lukaschenka 2015, dass die weißrussische Armee dazu in der Lage sein müsse, „in einer halben Nacht von Brest nach Vitebsk zu verlegen“ – in anderen Worten von der polnischen Grenze bis zum anderen Ende des Landes, das an Russland grenzt.

Ausblick

Allein aus geografischen Gründen wird ein Verlust von Russlands Gunst für Weißrussland immer weitaus ernster und unmittelbarer Konsequenzen haben als eine Enttäuschung des Westens. Moskau wird derweil Minks verbesserte Beziehungen zum Westen mit Sorge beobachten, um mögliche Anzeichen einer daraus resultierenden Schwächung der Verbindung zu Russland auszumachen. Bei den bilateralen Gesprächen zwischen Lukaschenka und Putin kurz nach den Demonstrationen vom März 2017 ging es zwar vorgeblich um die Lösung eines Gaststreits, doch erweckten sie den Eindruck, dass sie zur Normalisierung der Beziehungen dienten. Diese könnte jedoch nur vorübergehender Natur sein. Weitere Schritte Weißrusslands in Richtung einer Normalisierung der Beziehungen zu den EU- und NATO-Mitgliedstaaten können wiederum nur mit Vorsicht unternommen werden, wenn sie keine gefährliche Reaktion von Seiten Russlands hervorrufen sollen. Russland wird versuchen, das, was es als ein Vordringen des Westens ansieht, zu verhindern. Allerdings wird es auch weiterhin schwierig sein, den genauen Punkt zu bestimmen, an dem es zu einem Durchgreifen Russlands kommen wird, da es höchstwahrscheinlich auch in Zukunft falsche Alarme geben wird. Auch die russisch-weißrussische Militärübung Zapad bietet Destabilisierungspotential. Die Übung findet alle vier Jahre statt, und in der Vergangenheit zielten die Szenarien deutlich auf Konflikte mit der NATO. Auch schlossen sie sowohl Kämpfe auf weißrussischem Staatsgebiet als auch „Farbrevolutionen“ als Auslöser des bewaffneten Konflikts ein. Die in Weißrussland und im Westen Russlands abgehaltene Übung Zapad 2013 simulierte einen Einfall vom Ausland unterstützter „terroristischer“ Gruppierungen aus dem Baltikum – ein Szenario, das den von Präsident Lukaschenka im März 2017 ins Spiel gebrachten aufständischen Gruppen ähnelt.

Einige Aspekte der Vorbereitungen für die diesjährige Übung haben Analysten in Weißrussland beunruhigt, weil die Manöver Grundlage eines russischen Vorgehens gegen Weißrussland oder für den Verbleib russischer Truppe im Land nach Ende der Übung bilden könnten. Daher bemüht sich Weißrussland, Zapad 2017 so offen und transparent wie möglich zu gestalten, indem zum Beispiel Beobachter der NATO als Rückversicherung gegen ein unerwartetes Abweichen vom Übungsszenario eingeladen worden sind. Diese Transparenz ist für Weißrussland von entscheidender Bedeutung, um einerseits eine Einbeziehung in eine Konfrontation zwischen der NATO und Russland zu verhindern und sich andererseits selbst als Quelle regionaler Sicherheit und Stabilität zu profilieren. Mitgliedstaaten der NATO, vor allem die Nachbarländer Polen und Litauen, haben wenig zu verlieren und viel zu gewinnen, wenn sie diese von Weißrussland ausgesprochenen Einladungen und wiederholt angebotenen Möglichkeiten zur Verteidigungszusammenarbeit wahrnehmen.

Zudem ist in den Medien viel über das sogenannte „Suwałki Gap“ geschrieben worden, den engen Streifen der polnisch-litauischen Grenze, der Russlands Exklave Kaliningrad von Weißrussland trennt. Viele der Szenarien eines militärischen Abenteuerzugs Russlands in diesem Gebiet gehen von einem folgsamen Weißrussland sowie von weißrussischen Streitkräften aus, die nur als verlängerter Arm der russischen Streitkräfte agieren. Die Wirklichkeit könnte sehr viel komplexer sein. Weißrussland mag keinen Krieg mit Russland wollen, doch zeigt das Land im Moment auch keine Absicht, für Russland in den Krieg zu ziehen. Wie bei vielen anderen Szenarien besteht die russische Handlungsmacht in dieser Region darin, die NATO zu destabilisieren und die Ohnmacht des Bündnisses zu demonstrieren. In Moskau existiert die Ansicht, dass der Zweite Weltkrieg hätte vermieden werden können, wenn Polen 1939 deutschen Forderungen nach einem Landkorridor nach Danzig nachgekommen wäre. Auch wenn dies weit von der Wahrheit entfernt sein mag, sollte es als eine potentielle Erklärung und Rechtfertigung dafür angesehen werden, dass Russland, wenn die Situation es erlaubt, einen Landkorridor nach Kaliningrad fordern – oder unter dem Vorwand von „Hilfskonvois“ einrichten – könnte. Dies würde nur dann geschehen, wenn Russland sich der vollen Kooperation Weißrusslands sicher und zudem davon überzeugt wäre, die Reaktion oder das Ausbleiben einer Reaktion seitens der NATO vorhersehen oder bewältigen zu können.

Eine russische Intervention in Weißrussland wie im Fall der Ukraine gilt als plausibel, falls Russland es für notwendig hält, den Gehorsam Minsk sicherzustellen und dabei möglicherweise auch Präsident Lukaschenka aus dem Amt zu entfernen und mit einer für Moskau angenehmeren Person zu ersetzen. Solange es aber subtilere Wege gibt, die Unabhängigkeitsbestrebungen des Landes im Zaum zu halten, wird Russland wenig Interesse daran haben, Weißrussland zu destabilisieren, da dies einen weiteren kostspieligen Unruheherd an Russlands Westgrenze schaffen würde. Tatsächlich könnte der amtierende Präsident das kleinere Übel für Russland sein. Nach Jahrzehnten der Verfolgung durch die weißrussische Regierung ist die politische Opposition im Land klein und marginalisiert, aber sie ist durchgängig pro-westlich eingestellt, und es gibt keine anerkannte Person im Land, die einen glaubwürdigen pro-russischen Ersatz für Lukaschenka darstellen könnte.

Dennoch ist Präsident Lukaschenkas Lage bei weitem nicht einfach. Sein Versuch, eine gewisse Handlungsfreiheit für sein Land zu erhalten, indem er die Abhängigkeit von Russland reduziert und Beziehungen zum Westen aufbaut, birgt die ständige Gefahr, eine negative Reaktion Russlands auszulösen. Stärkere innenpolitische Kontrolle könnte ihm mehr Zeit verschaffen, da so Russlands Vorwürfe einer gefährlichen Instabilität zurückgewiesen werden könnten. Allerdings würde eine solche Maßnahme vermutlich Weißrusslands Bemühungen hinsichtlich einer Normalisierung der Beziehungen zur EU, zu seinen Nachbarstaaten und zu weiter entfernten Partnern wie den Vereinigten Staaten konterkarieren. Auf jeden Fall wird Weißrussland früher oder später eine definitive Entscheidung zwischen Ost und West treffen müssen, und insbesondere die EU und die NATO müssen auf diesen Moment sehr gut vorbereitet sein.

Keir Giles ist Associate Fellow des Russland- und Eurasien-Programms am Chatham House in London. Auszüge dieses Arbeitspapiers sind zuvor auf der Website des Chatham House erschienen.