

Huterer, Manfred; Sahm, Astrid

**Research Report**

## Belarus: Bedrohte Souveränität. Auswirkungen des russischen Krieges gegen die Ukraine

SWP-Aktuell, No. 66/2023

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Huterer, Manfred; Sahm, Astrid (2023) : Belarus: Bedrohte Souveränität. Auswirkungen des russischen Krieges gegen die Ukraine, SWP-Aktuell, No. 66/2023, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, <https://doi.org/10.18449/2023A66>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/283040>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# SWP-Aktuell

NR. 66 DEZEMBER 2023

## Belarus: Bedrohte Souveränität

Auswirkungen des russischen Krieges gegen die Ukraine

Manfred Huterer/Astrid Sahn

Die russische Vollinvasion der Ukraine stellte im Februar 2022 auch die Souveränität von Belarus in Frage. Das Land diente als Aufmarschgebiet für den Angriff und wurde damit zum Ko-Aggressor. Doch veränderte sich das Verhältnis zwischen Minsk und Moskau, je länger der Krieg dauerte. Der belarussische Machthaber Lukaschenka trat gegenüber Kremlchef Putin zunehmend als selbstbewusster Kriegsdienstleister auf. Er konnte zugleich eine direkte militärische Beteiligung vermeiden und suchte die Chance auf eine Vermittlerrolle zu wahren. Dennoch nahm die strukturelle Abhängigkeit des Landes von Russland in vielen Bereichen weiter zu. Gegenwärtig ist dieser schleichende Souveränitätsverlust noch umkehrbar. Damit dies so bleibt, dürfen die EU und Deutschland das Land nicht abschreiben.

Nach den belarussischen Präsidentschaftswahlen von August 2020 war der seit 1994 regierende Alexander Lukaschenka gegenüber Kremlchef Wladimir Putin in die Rolle eines Bittstellers geraten. Die Massenproteste gegen die Wahlfälschungen erschütterten seine Herrschaft in den Grundfesten. Brutale Gewaltanwendung und Putins Beistand sicherten Lukaschenka in dieser Situation das politische Überleben. Die Gefahr eines militärischen Eingreifens durch Russland verhinderte, dass sich größere Teile des Staatsapparats mit den Protestierenden solidarisierten.

Für den Kreml bot die Krise in Belarus die Chance, seine Kontrolle über das Land auszubauen und Integrationsforderungen durchzusetzen, die zu erfüllen sich Lukaschenka bis dahin stets geweigert hatte. Der abrupte Bruch im Verhältnis zum Westen

schränkte den außenpolitischen Handlungsspielraum in Minsk drastisch ein. Infolge der westlichen Sanktionen stieg zudem die wirtschaftliche Abhängigkeit des Landes von Russland. Der Kreml nutzte dies, um seine militärische Präsenz in Belarus auszubauen und endlich die Roadmaps zur Vertiefung des 1999 gebildeten Unionsstaats beider Länder abzuschließen. Ihre 2019 begonnene Erarbeitung war von belarussischer Seite in zentralen Punkten blockiert und vor den dortigen Präsidentschaftswahlen faktisch auf Eis gelegt worden.

### Schwindende Kontrolle

Im November 2021 wurden 28 der ursprünglich 31 geplanten Roadmaps von Lukaschenka und Putin unterzeichnet. Diese



Programme zielen auf eine weitestgehende Harmonisierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Nicht vorgesehen ist hingegen, supranationale Strukturen zu bilden oder eine gemeinsame Währung einzuführen. Da die Roadmaps bis zum 31. Dezember 2023 umgesetzt werden sollten, dürfte der Kreml ambitioniertere Ziele auf später verschoben haben. Hierauf deutet zumindest ein im Februar 2023 geleaktes Dokument aus der russischen Präsidentschaftsadministration hin, dem zufolge Moskau bis 2030 eine diskrete Übernahme von Belarus plant.

Inwiefern es der belarussischen Seite gelang, in den Roadmaps weitergehende russische Forderungen abzuwehren, ist aufgrund des intransparenten Verhandlungsprozesses nur schwer zu beurteilen. In jedem Fall spiegeln die Dokumente nur bedingt die von Staatschef Lukaschenka definierten »nationalen wirtschaftlichen Interessen« wider. Belarus muss seine Gesetzgebung weitgehend an die russische anpassen. Lukaschenka droht damit an Kontrolle über die fast planwirtschaftlich gesteuerte Ökonomie des Landes zu verlieren. Um wirtschaftsliberale Reformen zu verzögern, zeigte er sich deshalb bereit, größere Zugeständnisse in anderen Bereichen zu machen, darunter der sicherheitspolitischen und militärischen Kooperation.

## Lukaschenkas Strategie der Geopolitisierung

Die politische Krise in Belarus stellte Lukaschenka von Anfang an in einen geopolitischen Kontext. Den Ausgangspunkt bildet seine Überzeugung, die Proteste gegen die Wahlen im Land seien aus dem Westen gesteuert worden. Gelänge es diesem, in Belarus einen Umsturz herbeizuführen, wäre Russland das nächste Ziel. Indem er die einheimische Opposition niederschlug, leistete Lukaschenka damit aus seiner Sicht auch einen Beitrag zur Stabilität Russlands, für den er sich Gegenleistungen von Putin erhoffte.

Gleichzeitig setzte Lukaschenka im Sommer 2021 die EU mit einem Flüchtlings-

ansturm an den Grenzen zu Lettland, Litauen und Polen unter Druck. Die künstlich geschaffene Migrationskrise war der erfolglose Versuch, von Brüssel eine Aufhebung der gegen Belarus verhängten Sanktionen zu erreichen, ohne dafür auf die politischen Forderungen der EU eingehen zu müssen. Im Juli 2021 schloss Belarus die Grenze zur Ukraine mit der Begründung, verhindern zu wollen, dass Waffen zur Vorbereitung eines Umsturzes eingeschleust werden. Russland begann etwa zeitgleich mit seinem Truppenaufmarsch an der ukrainischen Grenze und verlangte Ende des Jahres sicherheitspolitische Garantien von USA und Nato. Diese Schritte fügten sich für Lukaschenka nahtlos in die gegen den Westen gerichtete Drohkulisse ein und dienten auch der Sicherheit seines eigenen Regimes.

Im September 2021 absolvierten Belarus und Russland das alle vier Jahre stattfindende Militärmanöver »Sapad« (Westen). Geübt wurden die militärische Abwehr westlicher Umsturzversuche und der Einsatz gemeinsamer Angriffsgruppen in urbanem Gebiet. Letzteres diente offenkundig der Vorbereitung des späteren Einmarschs in die Ukraine, zumal Sapad-2021 die bis dahin größte Übung dieser Art war.

Mit dem Manöver nahm auch das Gemeinsame Ausbildungs- und Gefechtszentrum für Luftverteidigung und Luftwaffe im belarussischen Hrodna seine Tätigkeit auf, dessen Einrichtung Lukaschenka im März 2021 zugestimmt hatte. Kurz vor Beginn des russischen Angriffs trat die neue Militärdoktrin des Unionsstaats in Kraft, die Putin und Lukaschenka bereits im November 2021 angekündigt hatten. Sie erklärt den Westen zum Hauptfeind und sieht unter anderem vor, die Zahl der gemeinsamen Truppenübungen zu erhöhen und die gemeinsame militärische Infrastruktur auszubauen.

## Kriegsbeginn als Zäsur

Der russischen Vollinvasion der Ukraine ging im Februar 2022 ein weiteres gemeinsames Manöver voraus, das die Präsenz von

über 30.000 russischen Soldaten samt Militärtechnik in Belarus ermöglichte. Lukaschenkas Zustimmung zu dieser Übung machte das Land zum Ko-Aggressor. Dabei hatte er in der Vergangenheit stets kategorisch ausgeschlossen, dass von Belarus aus ein Angriff auf das Nachbarland erfolgen könnte. Allerdings waren seine politischen Beziehungen zu Kyjiw deutlich schlechter geworden, seit der ukrainische Präsident Wolodymyr Selenskyj die Ergebnisse der belarussischen Präsidentschaftswahlen nicht anerkannt hatte.

Unklar ist, ab wann Lukaschenka über die geplante Aggression informiert war oder ob er bis zuletzt dachte, lediglich am Aufbau einer Drohkulisse beteiligt zu sein. Seine eigenen Äußerungen waren widersprüchlich. Einerseits erklärte er öffentlich, erst kurz vor Kriegsbeginn über Putins Pläne informiert worden zu sein, und wies damit jede Verantwortung für den russischen Überfall weit von sich. Andererseits beschuldigte er die Ukraine, einen Angriff auf Belarus vorbereitet zu haben, so dass Russland zum Eingreifen gezwungen gewesen sei. Zudem habe die westliche Sanktionspolitik Belarus keine Alternative gelassen. Auf diese Weise legitimierte Lukaschenka den russischen Einmarsch und die eigene Unterstützung dabei.

Zentrale Konstante in seinen Auftritten war die Versicherung, dass Belarus sich nicht mit eigenen Soldaten am Krieg beteiligen werde. Damit trug er insbesondere der Haltung der belarussischen Bevölkerung Rechnung, die der Invasion mehrheitlich ablehnend gegenüberstand. Lukaschenka musste befürchten, eine direkte Kriegsbeteiligung würde die mühsam unterdrückten Konflikte im Land erneut aufflammen lassen. Dementsprechend stellte er es stets als sein persönliches Verdienst dar, dass keine belarussischen Truppen eingesetzt wurden – auch um den Eindruck abzuwehren, er habe die Souveränität des Landes vollständig an Russland abgegeben. Allerdings gehen unabhängige Militärexperten davon aus, dass der Kreml überhaupt keine aktive Teilnahme belarussischer Streitkräfte am Krieg plante, da ihnen jede internationale

Kampferfahrung fehlt. Stattdessen spielte Belarus genau die Rolle, die ihm Putin zugedacht habe, indem es als logistischer Stützpunkt für die russischen Truppen diene.

Auf internationaler Bühne unterstützte Lukaschenka vorbehaltlos die russische Position. Im März 2022 war Belarus einer von fünf Staaten, welche gegen die Resolution der UN-Vollversammlung zur Verurteilung des Angriffskriegs stimmten. Alle anderen Staaten der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft enthielten sich oder blieben der Abstimmung fern. Vor diesem Hintergrund konnte Belarus nicht erneut wie im Fall des 2014 begonnenen Kriegs in der Ost-Ukraine eine neutrale Vermittlerrolle beanspruchen. Nach drei Treffen, die Ende Februar und Anfang März 2022 im belarussischen Grenzgebiet stattgefunden hatten, verlagerten sich die Verhandlungen über eine Einstellung der Kriegshandlungen nach Istanbul bzw. in Online-Formate, bevor sie im Mai des Jahres abgebrochen wurden.

## Neujustierung der Beziehungen

Im ersten Kriegsjahr intensivierten sich die belarussisch-russischen Kontakte deutlich. Auf Ebene der Staatschefs gab es zehn direkte Begegnungen. Dabei trat Lukaschenka immer selbstbewusster auf. Zudem reiste Putin im Dezember 2022 erstmals seit drei Jahren wieder nach Minsk. Für diese Verschiebung in den Beziehungen gibt es mehrere Gründe. Zum einen war sie dadurch bedingt, dass Lukaschenka nach dem Verfassungsreferendum vom 27. Februar 2022 den Umbau des politischen Systems in Belarus erfolgreich vorantrieb. Er war daher überzeugt, die innere Situation wieder voll im Griff zu haben und ohne Widerspruch des Kremls bei den Präsidentschaftswahlen 2025 antreten zu können. Zum anderen schufen die westlichen Sanktionen, die nach der Invasion verhängt wurden, mit zunehmender Kriegsdauer ein neues Gleichgewicht zwischen Putin und Lukaschenka. Denn nun waren beide Herrscher interna-

tionale Parias. Da die Wirtschaftssanktionen gegen ihre Länder unterschiedlich ausfielen, konnte Belarus partiell die russische Nachfrage an bisher aus dem Westen importierten Gütern befriedigen. Zudem produziert Belarus militärisches Gerät (darunter optoelektronische Sensoren und Fahrgestelle für Raketen), das nicht in Russland hergestellt wird. Dadurch stieg der russische Bedarf an Kooperation mit Belarus und an Unterstützung von dort.

### **Wirtschaftliche Verflechtung und Scheinerholung**

Wie sehr die Bedeutung der belarussischen Wirtschaft für Russland zugenommen hat, zeigt der wachsende Anteil von Belarus am russischen Export. Dieser erhöhte sich 2022 von etwa 5 Prozent in den Vorjahren auf rund 9 Prozent. Gleichzeitig waren die Importe aus Russland rückläufig. Dadurch hatte Belarus erstmals seit 1992 eine positive Handelsbilanz gegenüber dem Nachbarland. Die Gesamtbilanz von Belarus war dennoch leicht negativ (minus 99 Millionen US-Dollar), da im Handel mit der EU die Exporte stärker einbrachen als die Importe. Der Rückgang des belarussischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) fiel mit 3,7 Prozent geringer aus, als dies angesichts der westlichen Sanktionen und des Wegfalls des bedeutenden ukrainischen Markts von vielen erwartet worden war. In den ersten neun Monaten des Jahres 2023 wuchs das BIP nach offiziellen Angaben wieder um 3,5 Prozent.

Diesen scheinbar positiven Trends steht eine wachsende Abhängigkeit der belarussischen Wirtschaft von der ökonomischen Entwicklung Russlands gegenüber. Lag dessen Anteil am belarussischen Außenhandel 2021 noch bei 49 Prozent, so beträgt er aktuell etwa 70 Prozent. Kalkuliert man ein, dass der Transit belarussischer Güter in Drittländer über russische Häfen und Eisenbahnen abgewickelt wird, so beträgt der russische Anteil an den belarussischen Exporten fast 90 Prozent. Dies lässt erkennen, wie fragil die ökonomische Stabilisierung des Landes ist.

Parallel zur Ankurbelung der Wirtschaft nahmen 2023 auch die Importe aus Drittländern, die nicht zur Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) gehören, wieder zu. Dadurch entwickelte sich die Handelsbilanz 2023 mit einem Gesamtminus von 2 Milliarden US-Dollar in den ersten neun Monaten wie in früheren Jahren deutlich negativ. Neben der EU trägt dazu auch China bei, das die Ukraine kriegsbedingt als zweitwichtigsten Handelspartner von Belarus abgelöst hat. Für die weitere Modernisierung seiner Wirtschaft ist Belarus demnach auf andere Länder als Russland angewiesen, zumal der einheimische Sektor der Informations- und Kommunikationstechnologie durch den Braindrain seit 2020 seine Rolle als innovativer Wachstumsmotor eingebüßt hat. Dies dürfte sich mittelfristig auch auf Russlands Importe aus Belarus auswirken.

### **Außenpolitisches Bemühen um Diversifizierung**

Um die politische und wirtschaftliche Abhängigkeit von Russland zu reduzieren, hat Minsk seine Bemühungen deutlich intensiviert, Kooperationen mit Drittstaaten auszubauen, die sich nicht an den westlichen Sanktionen beteiligen. Im Fokus steht dabei vor allem Afrika. Neben dem wirtschaftlichen Nutzen geht es Lukaschenka auch um Bündnisse gegen einen Demokratieexport des Westens. Hierfür bedient er sich wie Putin einer antikolonialen Rhetorik. Dynamisch entwickelt haben sich vor allem die Kontakte zu autoritären Staaten wie Äquatorialguinea, Iran und Simbabwe.

Lukaschenkas größter außenpolitischer Erfolg waren seine beiden China-Reisen im März und Dezember 2023. Bedeutung gewann der erste Besuch vor allem dadurch, dass Lukaschenkas Treffen mit Staatschef Xi Jinping erfolgte, kurz nachdem China ein Zwölf-Punkte-Papier zur Beendigung des Ukraine-Kriegs veröffentlicht hatte und bevor wiederum Xi nach Moskau reiste. Dieser Statusgewinn relativierte sich aber spätestens, als Putin im Oktober 2023 als Hauptgast am Seidenstraßen-Gipfel in

Peking teilnahm. Zudem kann Belarus von China keine signifikante finanzielle Unterstützung erwarten.

Ein weiterer Fokus der Minsker Außenpolitik liegt darauf, sich stärker an regionalen Kooperationsstrukturen außerhalb des westlichen Einflussbereichs zu beteiligen. Belarus ist dabei, vollwertiges Mitglied der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) zu werden. Es bewirbt sich zudem um eine vollwertige Mitgliedschaft in der Staatengruppe BRICS (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika). Dahinter steht nicht zuletzt das Interesse, den künftigen Absatz von belarussischem Kaliumdünger in Brasilien und Indien zu sichern. Ebenso erhofft sich Belarus, bei der Forderung nach einem Ende entsprechender EU-Sanktionen von diesen Staaten unterstützt zu werden.

## **Ausbau der sicherheitspolitischen Kooperation**

Im Kriegsverlauf haben Minsk und Moskau ihre sicherheitspolitische Zusammenarbeit weiter ausgebaut. Im Oktober 2022 verkündete Lukaschenka nach Absprache mit Putin, dass erstmals eine gemeinsame regionale Militäreinheit des Unionsstaats auf belarussischem Gebiet aufgestellt werde. Damit aktivierte man einen seit 1997 bestehenden Mechanismus aus dem bilateralen Abkommen über militärische Zusammenarbeit. Begründet wurde dies mit der zunehmenden Bedrohung von Belarus durch seine westlichen Nachbarstaaten und die Ukraine. Hintergrund dürfte nicht zuletzt Lukaschenkas Sorge sein, dass belarussische Söldner, die auf ukrainischer Seite im Kalinowski-Regiment kämpfen, einen militärischen Umsturz gegen ihn vorbereiten könnten. Bis Januar 2023 verlegte man bis zu 9.000 russische Soldaten nach Belarus. Allerdings wurden sie bis zum Sommer wieder vollständig abgezogen. Präsent blieben bis zu 2.000 russische Soldaten und Wartungspersonal auf den von Russland in Belarus genutzten Flughäfen und in der Radarstation in Wilejka.

Im Sommer des Jahres begann Russland damit, zeitlich unbefristet taktische Nuklearwaffen in Belarus zu stationieren, wodurch die sicherheitspolitische Souveränität des Landes erheblich eingeschränkt wird. De facto handelt es sich dabei um einen langgehegten Wunsch Lukaschenkas. Die rechtlichen Grundlagen hierfür wurden gelegt, als Belarus mit dem Verfassungsreferendum im Februar 2022 sein Neutralitätsprinzip und seinen atomwaffenfreien Status aufgab. Lukaschenka sieht in der Stationierung eine Bestandsgarantie seiner Macht. Niemand greife ein Land an, das über Atomwaffen verfüge – so seine Worte im Juni 2023, offensichtlich bezogen auf eine unterstellte Bedrohung aus dem Westen, insbesondere durch Polen. Gleichzeitig unterstützt er damit aktiv den Ansatz des Kremls, die Sorge des Westens vor einer drohenden nuklearen Eskalation zu schüren, damit dieser seine militärische Unterstützung für die Ukraine nicht ausdehnt.

Der Aufstand von Jewgenij Prigoschin und seinen Wagner-Söldnern am 24. Juni 2023 bot Lukaschenka die einmalige Gelegenheit, sich als »Retter« Russlands und gleichberechtigter Partner Putins zu inszenieren. Zugleich revanchierte er sich quasi für die politische Unterstützung des Kremls im August 2020. Lukaschenka dürfte die Bedeutung seiner Vermittlungsaktion sicherlich übertrieben darstellen. Wichtig war aber tatsächlich, dass der belarussische Sicherheitsrat am Mittag des 24. Juni verkündete, jeder innere Konflikt nütze nur dem feindlichen Westen. Damit gab er die Argumentationslinie vor, die es Putin später erlaubte, Prigoschin und seinen Söldnern Straffreiheit in Aussicht zu stellen, sollten sie die Waffen niederlegen und nach Belarus abziehen.

Die Einladung der Wagner-Truppe war für Lukaschenka sowohl Chance als auch Risiko. So sollten die kampferprobten Söldner die belarussische Armee trainieren und die militärische Abschreckung verstärken, die sich gegen den Westen und etwaige oppositionelle Umsturzversuche im Inneren richtet. Auch war zu erwarten, dass Prigoschins Verbindungen nach Afrika den belar-

russischen Wirtschaftsambitionen auf diesem Kontinent nützen. Gleichzeitig konnte die Präsenz Tausender russischer Söldner die politische Stabilität des Landes gefährden und dazu dienen, einen neuen Angriff auf die Ukraine von belarussischem Gebiet aus vorzubereiten. Prigoschins Tod am 23. August 2023 beendete den Hype um Lukaschenkas innerrussische Vermittlerrolle. Die Mehrzahl der Wagner-Söldner verließ nun das Land.

### **Anhaltende Vermittlungsambitionen**

Seit Februar 2022 verfolgt Lukaschenka erkennbar eine Doppelstrategie. Einerseits stellt er sich voll auf die Seite Russlands und agiert als aktiver Kriegsdienstleister. Andererseits betont er, Belarus sei militärisch nicht aktiv am Krieg beteiligt, und versucht damit nach außen eine vom Kreml abweichende Position zu signalisieren. Letzteres unterstreicht auch der Umstand, dass seit Herbst 2022 die Gefahr russischer Raketenangriffe von belarussischem Territorium aus deutlich abgenommen hat. Zudem rief Lukaschenka die ukrainische Führung wiederholt dazu auf, an den Verhandlungstisch zurückzukehren, solange diese Option noch bestehe, und bot Vermittlung an.

Die ukrainische Seite lehnte entsprechende Offerten bisher stets ab, zumal Lukaschenkas Vermittlungsangebote unter anderem darauf zielten, dass die Ukraine ihr Streben nach einem Nato-Beitritt aufgibt, was erkennbar russischen Interessen diene. Gleichwohl war Kyjiw daran interessiert, dass die belarussische Führung ihre relative Zurückhaltung im Krieg beibehält. Vor diesem Hintergrund scheint die Ukraine sich zumindest zeitweise in Brüssel dafür eingesetzt zu haben, keine härteren Sanktionen gegen Belarus zu beschließen. Auch verzichtete sie auf hochrangige Kontakte zur belarussischen Exilopposition. Die diplomatischen Beziehungen blieben erhalten, und weiterhin fanden informelle Gespräche zwischen beiden Seiten statt.

Die Ambitionen der Minsker Führung beschränken sich nicht auf eine Vermitt-

lungsrolle im Krieg zwischen Russland und der Ukraine. Sie möchte aktiv daran mitwirken, eine neue multipolare Weltordnung zu gestalten. So plädierte der belarussische Außenminister Sjarhej Alejnik vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 25. September 2023 dafür, den Kreis der ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats um Staaten Afrikas, Asiens und Lateinamerikas zu erweitern. An Großbritannien, Frankreich und die USA appellierte er, »die Realien der Zeit« zu akzeptieren.

Auf der Eurasischen Sicherheitskonferenz, welche die belarussische Führung am 26./27. Oktober 2023 in Minsk mit insgesamt 300 Teilnehmenden ausrichtete, rief Alejnik den Westen auf, sein Nato-zentriertes Sicherheitsmodell aufzugeben und zum Prinzip der unteilbaren Sicherheit zurückzukehren. Mit einem überwiegend konstruktiven Tonfall unterschied er sich deutlich von seinem russischen Amtskollegen Sergej Lawrow. Allerdings reiste aus der EU lediglich der ungarische Außenminister Péter Szijjártó zu der Konferenz.

Schließlich setzt sich Minsk auch dafür ein, die multilateralen Organisationen im postsowjetischen Raum zu stärken, wie die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit. Im Juni 2023 regte Lukaschenka unter anderem an, den Krisenreaktionsmechanismus des Bündnisses zu stärken. Dahinter dürfte nicht zuletzt das Kalkül stehen, den Druck des Kremls auf Belarus zu mindern, indem russische Ressourcen zur Konfliktbearbeitung in Südkaukasus und Zentralasien gebunden werden.

### **Schulterschluss und Abgrenzung**

Der anhaltende Krieg hat paradoxerweise die Position des Minsker Regimes gegenüber Moskau gestärkt, denn für Putin ist Lukaschenka der einzige zuverlässige Verbündete. Allerdings hat Belarus damit nur taktische Gewinne erzielt, die mit dem Ende der russischen Aggression wieder verlorengehen dürften. Selbst unter den Kriegsbedingungen schreitet die Umsetzung der



28 Unionsprogramme voran. Wie von russischer Seite im November 2023 verlautbart, sind sie bereits zu 90 Prozent erfüllt. Allerdings ist derzeit kaum nachvollziehbar, wie viele der Roadmaps tatsächlich vollständig umgesetzt sind.

Sowohl bei einem russischen Erfolg als auch bei einem Misserfolg im Ukraine-Krieg dürfte der Druck Moskaus auf Lukaschenka wieder steigen. In beiden Fällen verlieren dessen Kriegsdienstleistungen an Relevanz; im zweiten Fall dürfte Putin zudem eine Integration von Belarus als Ausgleich für sein Scheitern sehen. Aus diesem Grund ist es für Lukaschenka von zentraler Bedeutung, an internationalen Verhandlungen zur Beendigung des Krieges beteiligt zu werden. Der Kreml scheint bestrebt, genau dies zu verhindern, indem er die Gräben zwischen Minsk und Kyjiw vertieft. So nötigt er seinen Verbündeten, die Kontakte zu den selbsternannten Volksrepubliken im Donbass zu vertiefen und sich an Kriegsverbrechen wie der Deportation ukrainischer Kinder zu beteiligen.

Trotz der signifikanten Abhängigkeiten ist es falsch, Lukaschenka nur als einen Handlanger Putins zu sehen. Vielmehr hat er sich aus Eigeninteresse auf die enge Bindung an Moskau eingelassen, da sie seinem Machterhalt dient. Die beiden Staatschefs teilen zudem ein antiliberales und antiwestliches Weltbild, wobei Lukaschenka eher sowjetischen Traditionen verhaftet ist, während sich das Russland Putins imperial-nationalistisch orientiert.

Innenpolitisch ist Minsk bestrebt, eine vollständige Gleichschaltung mit dem russischen Informationsraum zu verhindern. Zu diesem Zweck betreibt Lukaschenkas Regime eine nationale Geschichtspolitik sowjetischer Prägung, unter anderem mit der These vom Genozid am belarussischen Volk. Das Vorhaben, eine gemeinsame belarussisch-russische Medienholding zu schaffen, wurde bisher nicht umgesetzt. Im Informationsraum von Belarus dominieren russische Kriegsnarrative, denen gegenüber sich die Bevölkerung des Landes bisher jedoch insgesamt als erstaunlich resilient erweist.

Besondere Beachtung verdient der vielfältige horizontale Austausch zwischen belarussischen und russischen Akteuren. Einerseits pflegt Lukaschenka selbst intensive Kontakte zu russischen Gouverneuren, wovon er sich eine Garantie erhofft, auch unter einem eventuellen Nachfolger Putins an der Macht zu bleiben. Andererseits hat er offensichtlich die Sorge, dass sich Mitglieder seines Apparats durch die Kooperation mit Russland seinem Einfluss entziehen könnten. Hierauf deutet etwa hin, dass Lukaschenka per Präsidialdekret vom 10. Oktober 2023 die nationalen Sicherheitsorgane einschließlich des Geheimdienstes KGB, die bis dahin auch der Regierung und dem Sicherheitsrat unterstanden, ausschließlich sich selbst unterstellt hat.

## Strategische Schlussfolgerungen

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung in einer am 7. November 2023 verabschiedeten Resolution aufgefordert, sich für den Erhalt der staatlichen Souveränität von Belarus einzusetzen. Entsprechende Appelle werden auch von der demokratischen Opposition des Landes sowie in anderen Statements europäischer Politikerinnen und Politiker formuliert. Die zentrale Frage ist jedoch, welche Ansätze und Instrumente der europäischen und deutschen Politik zur Verfügung stehen, um die Eigenständigkeit von Belarus zu stärken und seiner schleichenden Annexion durch Russland entgegenzuwirken. Insgesamt sind die Einflussmöglichkeiten des Westens beschränkt. Ausgehend von den faktischen Gegebenheiten im Land und den Ergebnissen der westlichen Belarus-Politik in den letzten Jahren lassen sich aber die nachfolgenden Punkte festhalten.

### **Belarus ist kein Protektorat Russlands.**

Auch wenn sich das Land unter Lukaschenkas Herrschaft immer stärker an Russland bindet, sollte der Westen Belarus nicht abschreiben und als russisches Protektorat behandeln. Vielmehr sollte er versuchen, ein eigenes Verhältnis zu Belarus zu defi-



nieren, und dieses nicht als Funktion seiner Beziehungen zu Russland begreifen.

### **Sanktionen sind kein Gamechanger.**

Die westlichen Sanktionen treffen das Lukaschenka-Regime hart, bringen es aber nicht dazu, auf westliche Forderungen einzugehen. Viele Angehörige des belarussischen Staatsapparats sind dabei, sich mit dem Verlust des europäischen Standbeins in der Außenpolitik abzufinden. Sie setzen darauf, dass die Bedeutung des Westens in der entstehenden multipolaren Weltordnung ohnehin schwindet. Diese soll aus ihrer Sicht auch die imperialen Ansprüche des Kremls ausbalancieren. Die EU darf daher nicht ausschließlich auf Sanktionen setzen.

**(Informelle) Gespräche mit dem Regime dürfen kein Tabu sein.** Die demokratische Opposition und die Zivilgesellschaft des Landes umfassend zu unterstützen ist eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung dafür, dass sich Belarus zukünftig frei und selbständig entwickeln kann. Denn von den weiteren Handlungen des Lukaschenka-Regimes hängt ab, ob der fortschreitende Souveränitätsverlust des Landes unumkehrbar wird. Deshalb sollten punktuelle Gespräche mit Vertretern des Regimes nicht ausgeschlossen werden, damit es möglich ist, Botschaften zu vermitteln und mehr Informationen zu erhalten. Die belarussische Elite ist in ihren Einstellungen weniger monolithisch, als es nach außen hin scheint. Nicht nur gegenüber der belarussischen Bevölkerung, sondern auch gegenüber jenen Machtakteuren, die keine repressiven Hardliner sind, sollten europäische Zukunftsoptionen kommuniziert werden. Dies gilt umso mehr, als sich dem Lukaschenka-Regime früher oder später die Frage einer Nachfolgeregelung stellt.

**Grenzen müssen offen bleiben.** Der so wichtige gesellschaftliche Austausch kann nur fortgesetzt werden, wenn die Grenzen

offen bleiben und Visa nicht allein für humanitäre Zwecke, sondern auch für Besuchs- und Geschäftsreisen ausgestellt werden. Deshalb hat die EU jegliches Interesse daran, dass es nicht zu einer weiteren Eskalation im Verhältnis zwischen Belarus und Polen bzw. den baltischen Staaten kommt. Ein Pokerspiel mit den Einsätzen Grenzsicherungen versus Migrantenströme liegt nicht im westlichen Interesse. Insofern ist es besonders wichtig, sich möglichst eng mit Polen und den baltischen Staaten abzustimmen. Der Regierungswechsel in Warschau bietet hier neue Möglichkeiten, die genutzt werden sollten.

**Chancen von Konditionalität prüfen.** Das Lukaschenka-Regime fürchtet, dass seine Position gegenüber Moskau signifikant geschwächt wird, sollte es Verhandlungen zur Beendigung des Ukraine-Krieges und zur Neugestaltung der europäischen Sicherheitsordnung geben, an denen Minsk nicht beteiligt ist. In diesem Fall könnte der Westen prüfen, ob sich die belarussische Führung auf eine Konditionalitätslogik einlässt, die sie in der Vergangenheit immer abgelehnt hat. Dies würde etwa bedeuten, dass Minsk westlichen Forderungen nach Freilassung aller politischen Gefangenen nachkommt, wenn im Gegenzug konkrete Sanktionen aufgehoben werden. Jedenfalls bleibt der Westen auf absehbare Zeit mit dem Problem konfrontiert, dass das Ziel, die belarussische Eigenstaatlichkeit zu erhalten, durch Isolationsstrategien unterminiert wird, die das Land faktisch ganz in Moskaus Arme treiben. Gradmesser westlicher Politik sollte sein, in welchem Maße es gelingt, ein Ende inhumaner repressiver Praktiken in Belarus zu erreichen, die Freilassung der politischen Gefangenen zu bewirken und Spielräume für einen Wandel im Land zu erweitern.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2023

**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/tueber-uns/qualitaetssicherung/>

### **SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN (Print) 1611-6364  
ISSN (Online) 2747-5018  
DOI: 10.18449/2023A66

*Manfred Huterer war von Juli 2019 bis Juli 2023 deutscher Botschafter in Belarus und ist derzeit Gastwissenschaftler in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien. Dr. Astrid Salm ist Geschäftsführerin der Internationalen Bildungs- und Begegnungswerk gGmbH und seit 2012 Gastwissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien.*