

Machtgruppen in der belarussischen Politik

Von Alla Leukavets (Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen)

Zusammenfassung

Der Beitrag gibt einen Überblick über zentrale Einflussgruppen in der belarussischen Politik. Dabei wird für den Zeitraum seit Mitte der 1990er Jahren auch der Auf- und Abstieg einzelner Gruppen erfasst. Abschließend werden mit der Elitenrotation und Korruptionsprozessen zwei zentrale Instrumente der informellen Macht- sicherung durch Präsident Aljaksandr Lukaschenka beschrieben.

Einleitung

Der belarussische Präsident Alexander Lukaschenka hat es seit 1994 geschafft, an der Macht zu bleiben, unter anderem durch die Unterstützung der ihn umgebenden politischen und wirtschaftlichen Eliten. Der Prozess der schrittweisen Autokratisierung von Belarus begann nach dem Referendum vom November 1996, als das demokratisch gewählte Parlament des Landes durch die weniger einflussreiche Nationalversammlung ersetzt wurde. Das Referendum von 2004 beseitigte dann die Beschränkung der Amtszeit des Präsidenten.

Die neue Version der Verfassung hat dem Präsidenten weitgehende exekutive und legislative Macht verschafft, er kann nun etwa Dekrete erlassen, die bestehende Gesetze außer Kraft setzen. Außerdem steht der Präsident dem Sicherheitsrat vor, so dass ihm die Leiter der staatlichen Sicherheits- und Militärorgane direkt unterstellt sind. Auf diese Weise etablierte Lukaschenka schrittweise sein eigenes vertikales Kontrollsyste m, in dem die wichtigsten Entscheidungskompetenzen an die Präsidialverwaltung übertragen wurden. Der Präsident übernahm nicht nur die zentrale Entscheidungskompetenz, sondern überwachte über die sogenannte Präsidentenvertikale auch direkt ihre Umsetzung. Seine Nomenklatur kontrollierte Lukaschenka durch Einschüchterung, Erpressung und Korruptionsvorwürfe. Wie der Minsker Politikwissenschaftler Walerij Karbalewitsch anmerkte, üben hochrangiger Regierungsangestellte einen der gefährlichsten Berufe in Belarus aus.

Zu dem scheinbar unilateralen System der vertikalen Kontrolle der Politik gehörten jedoch auch mehrere »Clans«, die die Macht des Präsidenten teilweise einschränkten. In der Wissenschaft gibt es keine einheitliche Definition dessen, was im Fall von Belarus einen »Clan« ausmacht. Ausgehend von Alter und politische Orientierung die Eliten in jüngere pragmatische Technokraten und ältere konservative Kräfte unterteilt; unterscheidet man geografischer Herkunft, wird der Mogilew-Gruppe aus der Region, in der Lukaschenka geboren wurde, die wichtigste Rolle zugeschrieben. Nach der Logik von Interessengruppen oder Lobbies gibt es eine landwirtschaftliche Gruppe, eine Gruppe des Bausektors und die Silowiki-Gruppe (der Sicherheitskräfte).

Der belarussische Sozialwissenschaftler Witalij Silitzky macht drei Gruppen aus, die Einfluss auf die Formierung von Lukaschenkas System hatten: Der ersten gehören Verbündete aus seiner Heimatregion in der Provinz Mogilew an; die zweite besteht aus den Sicherheitskräften, die seine Gesetze durchsetzen; die dritte umfasst den traditionellen öffentlichen Dienst, die sogenannte Nomenklatura.

Die Mogilew-Gruppe

Lukaschenka stammt aus der Region Mogilew und als er 1994 an die Macht kam, begann das Netzwerk von Beamten aus dieser Region nach und nach, Posten in Regierung, Banken und öffentlichem Rundfunk zu besetzen. Eine der prominentesten Figuren in der Mogilew-Gruppe ist Lukaschenkas enge Freundin Galina Shurawkowa, die von 1999 bis 2001 Vorsitzende der Abteilung Immobilienverwaltung in der Präsidialverwaltung war. Im Grunde verwandelte Shurawkowa die Präsidialverwaltung in ein bedeutendes Geschäfts- und Rent-seeking-System, indem sie etliche Geschäftszweige unter ihre Kontrolle brachte, darunter Tabak- und Zuckerimporte sowie den Handel mit vom Staat beschlagnahmten Waren.

Die Silowiki-Gruppe

Eine weitere Gruppe, zentriert um den Sicherheitsdienst (die Silowiki-Gruppe), gewann an Bekanntheit, als Lukaschenka begann, Elemente eines Polizeistaats in Belarus zu implementieren. Laut einigen Beobachtern spielte diese Gruppe bereits 1994 eine wichtige Rolle, als sie Lukaschenka durch das Sammeln von Beweisen für seine Antikorruptionskampagne half, die Wahl zu gewinnen. Eine der wichtigsten Figuren, die mit dieser Gruppe in Verbindung gebracht werden, ist Viktor Scheiman, der in Waffenexportgeschäfte und den Energiesektor involviert war. Die Scheiman-Gruppe hielt lange Zeit eine privilegierte Position in der Lukaschenka-Hierarchie – bis sie in einen Machtkampf mit zwei anderen Einflussgruppen geriet: der oben vorgestellten Shurawkowa-Gruppe und der Viktar-Lukaschenka-Gruppe (Viktar Lukaschenka ist einer der Söhne des Präsidenten).

Die traditionelle Nomenklatura

Die dritte Gruppe besteht aus Beamten der zentralen Bürokratie und lokalen Regierungsangestellten. Der Patron dieser Gruppe soll Michail Miasnikowitsch sein. Miasnikowitsch hat sich in seiner Zeit als Vorsitzender der Präsidialverwaltung einen beträchtlichen Einfluss in der Verwaltung verschafft, wurde dieses Amtes jedoch enthoben, als Gerüchte über seine Pläne aufkamen, bei den Präsidentschaftswahlen 2001 gegen Lukaschenka anzutreten.

Siarhei Bohdan beschreibt tiefe Spaltungen innerhalb der belarussischen Nomenklatura. Bei seiner Analyse der Leitungspositionen macht er die interessante Beobachtung, dass nicht in Belarus geborene und in Russland ausgebildete Personen in den Führungsebenen von Polizei, Militär und KGB stark überrepräsentiert sind, während die meisten »Technokraten« in Belarus geboren und ausgebildet wurden. Weiterhin bemerkenswert ist, dass die meisten belarussischen Offizieren bereits im fortgeschrittenen Alter sind sowie dass ihr Alter ein wichtiger Indikator für ihre Meinung ist. Jüngere Minister sind in der Regel liberaler und gemäßiger als ihre älteren Kollegen.

Dominanz der Konservativen

Die meisten Experten sind sich einig, dass die erste Phase der Elitenentwicklung von 1994 bis 2001 stattfand und damit die erste Amtszeit Lukaschenkas umfasst. In dieser Zeit ernannte Lukaschenka Regierungsvertreter aus seiner Heimatregion, wodurch der Mogilew-Clan entstand. Laut Petr Natchyk behielt die alte Elite ihre Schlüsselpositionen in der Wirtschaft im Großen und Ganzen, während bei den Sicherheits- und Militärorganen beträchtliche Wechsel stattfanden. Der »russische Faktor« gewann an Bedeutung, da die Beziehungen zu Russland eine wichtige Ressource der alten Elite darstellten. Da Machtsicherung für den Präsidenten höchste Priorität hatte, gewannen die Sicherheitsorgane zunehmend an Bedeutung. Gleichzeitig brachte Lukaschenka die gesamte politische Sphäre unter seine Kontrolle und machte es unmöglich, gegen das Regime tätig zu werden. Die Eliten standen vor die Wahl, sich entweder komplett ins System zu integrieren oder marginalisiert zu werden.

Die zweite Amtszeit des Präsidenten von 2001 bis 2006 war deshalb vom Erstarken der Silowiki-Gruppe gekennzeichnet. Viktor Scheiman, die Führungsfigur dieser Gruppe, kontrollierte den Staatsapparat lange und war an den repressiven Kampagnen gegen oppositionelle politische Kräfte beteiligt. Er arbeitete im Büro des Generalstaatsanwalts (2000 bis 2004), war dann Vorsitzender der Präsidialverwaltung (2004 bis 2006) und anschließend Sekretär des Sicherheitsrats (2006 bis

2008). Im Januar 2009 wurde er zum Mitarbeiter des Präsidenten für besondere Aufgaben ernannt. Scheiman spielte eine Schlüsselrolle bei der »Sicherheitsfixierung« des Staats. Zu seiner Zeit waren politische Morde und das Verschwinden oppositioneller Aktivisten allgegenwärtig. Dieser politische Kreuzzug richtete sich nicht nur gegen Vertreter von Zivilgesellschaft und Opposition, sondern auch gegen Technokraten und Manager, die eher reformorientierte Ansätze unterstützten und marginalisiert oder Opfer von »Antikorruptionsprozessen« wurden.

Die Konservativen dominierten seit der Formierung des politischen Systems in den 1990er Jahren bis 2006 die politische Landschaft in Belarus. Es gab keinen Druck, Reformen durchzuführen, da die belarussische Wirtschaft mit großzügigen Subventionen aus Russland versorgt wurde und es gab genügend Einkünfte, um alle Mitglieder der Elite zu versorgen.

Aufstieg der Technokraten

Ein Wandel zeichnete sich schon 2004 ab, als sich die Beziehungen zwischen den Präsidenten von Russland und Belarus verschlechterten. In der dritten Amtszeit Lukaschenkas von 2006 bis 2010 kam es dann zu ersten Veränderungen in der Struktur der belarussischen Eliten. Einer der ersten Indikatoren für einen Elitenwechsel war der stetige Abstieg von Viktor Scheiman und seinem Clan. 2006 verlor Scheimans Protegé A. Tozik seinen Posten als Chef des Staatlichen Kontrollausschusses, 2007 wurde die Führung des belarussischen KGB mit neuen Vertretern besetzt, die keine direkte Verbindung zu Scheiman hatten. So verlor Scheiman die Kontrolle über seine wichtigsten Machtpositionen, 2008 wurde er dann vom Posten des Präsidentenberaters für Sicherheitsfragen abgesetzt, angeblich weil die Sicherheitsdienste eine Bombenexplosion bei der Feier zum Unabhängigkeitstag am 3. Juli 2008 nicht verhindert hatten. Durch eine Antikorruptionskampagne gegen hochrangige Regierungsvertreter wurde das konservative Umfeld Scheimans 2008 weiter geschwächt.

Diese »Säuberung« ebnete den Weg für pragmatische Technokraten und Manager wie Uladzimir Makei, der 2008 Chef der Präsidialverwaltung wurde, und Natalia Piatkewitsch, die im Januar 2009 erste stellvertretende Leiterin der Präsidialverwaltung wurde. Beide waren enge Freunde Viktar Lukaschenkas, des Sohns des Präsidenten, der nach Scheimans Entlassung vermutlich seine Position stärkte und Vertreter seines Umfelds in den Staatsapparat zu befördern begann. Die Eliten im Bereich der Wirtschaft wurden ebenfalls ausgewechselt und eine neue Gruppe von Technokraten, der unter anderem der ehemalige Ministerpräsident Siar-

hei Sidorski und sein erster Stellvertreter Uladzimir Siamaschka angehörten, kam an die Macht. Sie waren gegen ein starkes Engagement Russlands in der belarussischen Wirtschaft und unterstützten eine schrittweise wirtschaftliche Liberalisierung.

Obwohl den reformorientierten Elitegruppen mehr Macht zugestanden und entscheidende Schritte in Richtung einer politischen und wirtschaftlichen Liberalisierung unternommen wurden, darunter die Freilassung politischer Gefangener, kehrte das Regime gleich nach den Präsidentschaftswahlen von 2010 zu seiner represiven Politik zurück. Die Niederschlagung von Protesten bedeutete das Ende einer begrenzten Demokratisierungspolitik in Belarus.

Kosmetische Veränderungen?

2014 erließ Lukaschenka eine Reihe neuer Anordnungen, die die Exekutive und die Leitungen der staatseigenen Unternehmen betrafen. Dabei wurden einige neue Trends sichtbar, auch wenn dieses vor Wahlen übliche Vorgehen nicht die Auswechselung der Nomenklatur zum Ziel hatte, sondern eher ein Rotieren von Posten, um zu verhindern, dass eigenständige Machtzentren ausbilden. Laut Ryhor Astapenia war ein Ergebnis der jüngsten Rotationen innerhalb des Kabinetts der Aufstieg von jungen Bürokraten, welcher andeuten könnte, dass die belarussische Elite in der Lage ist, sich selbst zu erneuern. Der Rückgang der russischen Subventionen und die schlechtere sozioökonomische Lage zwangen das Regime, sich nach neuem qualifiziertem Personal mit der nötigen Expertise umzusehen, das zur Durchführung struktureller Reformen in der Lage ist. Hinzu kommt, dass die Krise in der Ukraine, die zu einer Verbesserung des internationalen Ansehens von Belarus beigetragen hat, die Führung zwang, Experten einzustellen, die sich um das Ansehen des Landes bemühen und es für den Westen attraktiver machen könnten. Diese Änderungen haben aber bisher zu keinen erkennbaren Machtverschiebungen geführt.

Informelle Machtsicherung

Die wichtigsten Akteure in Belarus sind nicht die formell etablierten Institutionen, wie Parlament, Ministerien oder politische Parteien; vielmehr halten lose hierarchische Netzwerke, angeführt von einem mächtigen Patron – dem Präsidenten – die Macht in Händen. Lukaschenka hat sein eigenes Netzwerk von Verbündeten, das er durch ständiges Rotieren ihrer Posten und durch willkürliche Verfolgung komplett kontrolliert, um sicherzustellen, dass keine Gruppe die Macht über wirtschaftliche Ressourcen in einem speziellen Bereich erlangen kann.

Elitenrotation als Kontrollmechanismus

Der Präsident ließ staatliche Angestellte und lokale Gouverneure häufig rotieren, damit sie keine persönliche Macht aufbauen konnten. Michail Myasnikowitsch etwa stand von 1995 bis 2001 der Präsidialverwaltung vor, wurde jedoch entlassen und zum Präsidenten der Akademie der Wissenschaften gemacht, sobald er seinen bürokratischen Einfluss auszubauen begann. Von 2010 bis 2014 war er dann Ministerpräsident. Uladzimir Makei stand von 2008 bis 2012 der Präsidialverwaltung vor und wurde dann zum Außenminister ernannt; Andrej Kobyakow war von 2012 bis 2014 Leiter der Präsidialverwaltung und wurde 2014 zum Ministerpräsidenten. Derartige Rotationen auf der zentralen wie den regionalen Ebenen gehören – vor allem in Wahlkampfzeiten – zu den wichtigsten informellen Spielregeln, mit denen der Präsident seinen Machtanspruch demonstriert.

Korruptionsprozesse

Ein weiterer wichtiger Mechanismus zur Kooptierung und Kontrolle der Eliten, der die Basis des belarussischen Regimes darstellt, waren ständige Antikorruptionsprozesse.

Häufige Säuberungen wurden populistisch ausgenutzt, indem Entlassungen hochrangiger Offizieller oft für viel öffentliche Aufmerksamkeit sorgten und der Präsident in ihrem Zusammenhang als »ehrenvoller Kämpfer für den Volkswillen und gegen die habgierige Elite« dargestellt wurde. So haben die Kämpfe zwischen verschiedenen informellen Gruppen dem Präsidenten gewissermaßen immer wieder auf die gleiche Weise genutzt – indem sie sein Image als Antikorruptionskämpfer stärkten. Dieser Umstand kann auch erklären helfen, warum der Präsident zur Tolerierung von Machtkämpfen bereit war, die auf den ersten Blick seine Autorität zu untergraben scheinen.

Ein typisches Kennzeichen der Korruptionsprozesse ist, dass das Regime den in Ungnade gefallenen Akteuren der Nomenklatura sehr oft vergibt, worauf sie auf einer anderen Position ins Regime zurückkehren. So war es etwa mit Alexander Borowsky, von der staatlichen Raffinerie Belneftechim, der nach einer Verurteilung zu fünf Jahren Haft im Jahr 2008 schon 2009 begnadigt wurde und die Position des Generaldirektors der Traktorenfabrik MAZ bekam; auch Nikolai Worobei von Belneftechim wurde freigelassen und begann bei der Firma Interservice im Ölhandel zu arbeiten; Viktor Scheiman wurde, nachdem er 2008 in einem Korruptionsprozess angeklagt gewesen war, 2009 zum Vorsitzenden der Gemeinsamen Belarussisch-Venezolanischen Kommission ernannt sowie zu Lukaschenkas Spezialgesandtem in Lateinamerika.

Resümee

Stetige Elitenrotation sowie selektive Strafverfolgungen haben es dem Regime ermöglicht, die komplette Kontrolle über die politischen Institutionen und die Wirtschaftseliten zu übernehmen und die politische Opposition zu marginalisieren. Die Staatsverwaltung ist so konstruiert, dass kollektives Handeln kaum möglich ist. Lukaschenka behält die direkte Kontrolle über die Staatsverwaltung und kann Entlassungen populistisch ausnutzen.

Diese internen Spielregeln schaffen eine Situation, in der die Akteure und ihre Präferenzen als Konservative oder Reformer bloß als Fassade eine Rolle spielen, während die letztendliche Entscheidung allein bei Lukaschenka liegt. Der Präsident und seine Verwaltung bilden also das einzige Machtzentrum des belarussischen Regimes.

Übersetzung aus dem Englischen: Sophie Hellgardt

Über die Autorin

Alla Leukavets ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und promoviert an der Bremen International Graduate School of Social Sciences im Rahmen des von der EU geförderten Initial Training Network »Post-Soviet Tensions« (EU FP7/2007-2013 grant agreement No. 316825). Sie ist derzeit beurlaubt und wird mit einem sechsmonatigen Abschlussstipendium für Promovierende durch das Zentrum für Osteuropa- und internationale Studien (Berlin) gefördert.

Im Text zitierte Literatur

- Ryhor Astapenia, Young Officials Get Positions, Old Crowd Waits For New Appointments – Belarus Profile Digest, Belarus Digest, 02 December 2014, <<http://belarusdigest.com/story/young-officials-get-positions-old-crowd-waits-new-appointments-belarus-profile-digest-20401>>
- Margarita Balmaceda, Living the high life in Minsk. Russian Energy rents, domestic populism and Belarus' impending crisis, 2014, CEU Press.
- Siarhei Bohdan, Who rules Belarus, Belarus Digest, 31 May 2013, <<http://belarusdigest.com/story/analytical-paper-who-rules-belarus-14192>>
- Henry Hale, Patronal Politics. Eurasian regime dynamics in comparative perspective, Cambridge University Press, 2015.
- Andrei Liakhovich, Belarusian elites – change and authoritarian rule, in: S. Fischer (ed.): Back from the cold? The EU and Belarus in 2009, Institute for Security Studies, Paris 2009, S. 37–48, <www.iss.europa.eu/uploads/media/cp119.pdf>
- Petr Natchyk, Belarusian Nomenclature and Rupture Line in Its Environment. Lukašenka's Staff Policy, in: Belarusian and Political System and Presidential Elections, Minsk: Analytical Group; Warsaw, IDEE, 2001, S. 143–161.
- Vitali Silitsky, The Tsar and his boyars, Transitions Online, 4 June 2004, <<http://www.tol.org/client/article/12212-the-tsar-and-his-boyars.html>>