

ANALYSE

Parlamentswahlen in Kasachstan

Daniyar Kussainov (University of Central Asia, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Almaty)
DOI: 10.31205/ZA.145.03

Editorial

Im Januar 2021 wählte Kasachstan ein neues Parlament und erlebte eine Welle staatlicher Repressionen gegen unabhängige Wahlbeobachter. Zuvor erfolgte Wahlreformen konnten den unfreien und intransparenten Charakter der Wahlen nicht verschleiern. Daniyar Kussainow über die Hintergründe, Wahlbeobachter als Akteure in der Zivilgesellschaft, »kosmetische Reformansätze« unter Präsident Tokajew und warum Kasachstan vermutlich keine Protestwellen wie in Belarus oder Kirgistan erwarten.

Drei Fragen und Antworten zu den Parlamentswahlen

Am 10. Januar 2021 fanden in Kasachstan die ersten Parlamentswahlen unter Präsident Kassym-Dschomart Tokajew statt. Zum besseren Verständnis der Wahlen wird nachfolgend drei Fragen nachgegangen:

1. *Welche Parteien sind angetreten?*
2. *Wie lief die Wahl ab?*
3. *Gibt es relevante Wahlgesetzänderungen?*

Welche Parteien sind angetreten?

Insgesamt sind in Kasachstan sechs Parteien registriert, von denen fünf an der Wahl teilnahmen und Kandidatenlisten aufstellten. Die als oppositionell geltende »Gesamt-nationale Sozialdemokratische Partei« boykottierte die Wahlen. Die fünf Parteien, die zur Wahl antraten, waren Nur Otan, Ak Dschol, die Volkspartei Kasachstans (NPK, vormals Kommunistische Volkspartei), Adal (vormals *Birlik*) und Auyt. Die ersten drei Parteien waren bereits im Parlament vertreten. Insgesamt haben die Parteien 312 Kandidaten und 90 Kandidatinnen (Anteil von 29 %) aufgestellt. Beim Blick in die Kandidatenliste fällt auf, dass lediglich zwei Parteien ausreichend Kandidat*innen nominiert haben, um überhaupt eine parlamentarische Mehrheit bilden zu können. Mit 126 bzw. 113 Kandidat*innen konnten lediglich Nur Otan und die Volkspartei eine Mehrheit in der Mädschilis, dem parlamentarischen Unterhaus, bilden. Ak Dschol (38), Auyt (19) und Adal (16) nominierten derartig wenige Kandidat*innen (siehe Klammern), dass sie in keinem Wahlausgangsszenario einen realen Machtanspruch erheben könnten.

Wie lief die Wahl ab?

Kommentarspalten im Internet deuteten bereits im Vorfeld der Abstimmung an, dass die Bevölkerung die Wahlen eher lustlos verfolgte. Das politische System Kasachstans lässt viele die Parlamentswahl eher als Rudiment, im Sinne eines funktionslosen Organs, betrachten. Der Wahlkampf war wie gewohnt langweilig und fade. Die Anti-Corona-Maßnahmen trugen hierzu bei, da ein vollwertiger Wahlkampf nicht erlaubt war. Es gab keine

auffälligen Wahlkampfveranstaltungen. Die Kandidatenlisten wurden von öffentlicher Seite eher mit Desinteresse betrachtet. Zu den spannendsten Fragen gehörte vermutlich, welche Rolle die Tochter des Ersten Präsidenten Kasachstans, Dariga Nasarbajewa, künftig einnehmen wird. Sie kandidierte bei der Wahl für Nur Otan, nachdem Tokajew sie im Mai 2020 vom Posten des Senatsvorsitzenden (Oberhaus des Parlaments), dem zweithöchsten Amt in der politischen Hierarchie, entfernt hatte.

Die Wahl für die 107 Abgeordneten der Mädschilis ist auf zwei Wahlgänge aufgeteilt: Am Wahltag, dem 10.01.2021, konnten die Wahlberechtigten 98 Abgeordnete wählen. Am darauffolgenden 11. Januar wurden neun weitere Abgeordnete durch die »Versammlung des Volkes von Kasachstan« gewählt. Hierbei handelt es sich um ein Repräsentations- und Konsultativorgan, in dem die einzelnen ethnischen Gruppen des Land vertreten sind. Vorsitzender auf Lebenszeit ist Nursultan Nasarbajew, der Erste Präsident Kasachstans.

Gibt es relevante Wahlgesetzänderungen?

Im Vorfeld der Wahlen waren einige Reformen in der Partei- und Wahlgesetzgebung vorgenommen worden, welche jedoch rein »kosmetischer« Art waren. Parteilisten sollen laut einer neuen Quote zu 30 % aus Frauen und/oder jungen Kandidaten bestehen. Hierbei muss jedoch beachtet werden, dass die Quote nur für die Parteilisten gilt. Die Parteien sind bei der finalen Entsendung ihrer Abgeordneten ins Unterhaus nicht verpflichtet, sich an diese Quote zu halten. Eine weitere Änderung betrifft die regionalen Gesetzgebungsorgane (*Mäslichate*), die zum ersten Mal ebenfalls ausschließlich über Parteilisten gewählt wurden. Im Konkreten hat diese Neuerung unabhängige und selbstnominierte Kandidat*innen von vornherein ausgeschlossen. Für die Registrierung einer Partei sind außerdem nur noch 20.000 Unterschriften von Unterstützer*innen notwendig, zuvor waren es 40.000. Dennoch scheiterten allein seit Oktober 2019 insgesamt acht Initiativgruppen an der Registrierung als Partei. Die letzte Partei, die offiziell registriert wurde, war *Birlik*, im Jahr 2013. Die hier exemplarisch gelisteten

Reformansätze verdeutlichen, dass sie kaum konkrete Auswirkungen auf die Wahl oder ihren Ausgang hatten.

Parallelen und Unterschiede zu Belarus und Kirgistan

Die jüngsten Protestereignisse in Belarus und Kirgistan dürfen bei der kasachstanischen Regierung Sorge erweckt haben, dass sich derartige Dynamiken auch im eigenen Land entwickeln. Landesweit sinkende Einkommen und die Polarisierung sozialer Spannungen durch die Coronapandemie könnten schließlich auch in Kasachstan einen Ausgangspunkt für Proteste bilden. Dennoch muss an dieser Stelle auf die erheblichen Unterschiede zwischen Kasachstan, Belarus und Kirgistan hingewiesen werden.

Die Strahlkraft westlicher Staaten auf die Zivilgesellschaft

Die außenpolitischen Vorstellungen und gesellschaftlichen Ideale westlicher Staaten haben einen deutlich stärkeren Einfluss auf Belarus und Kirgistan, als es in Kasachstan der Fall ist. Im Fall von Belarus ist es die geographische Nähe zur Europäischen Union, welche Demokratisierungsprozesse in ihrer direkten östlichen Nachbarschaft forciert. Im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) werden zahlreiche zivilgesellschaftliche Projekte in Belarus gefördert.

Beim Blick nach Kirgistan fällt zunächst auf, dass das Land mehr NGOs als alle anderen zentralasiatischen Republiken zusammen aufweist. Dies hat auch konkrete Auswirkungen auf die Entwicklung der kirgisischen Zivilgesellschaft. Die internationalen Entwicklungsorganisationen, von denen Kirgistan Zuwendungen erhält, knüpfen ihr Engagement an konkrete Bedingungen, wie die Einhaltung demokratischer Normen.

Abgesehen vom Interesse für seine Bodenschätze zieht Kasachstan deutlich weniger Aufmerksamkeit seiner westlichen Partner auf sich. Während sowohl Belarus als auch Kirgistan von internationalen Austauschprogrammen profitieren, werden kasachstanische Studierende hierbei benachteiligt. Für sie gibt es deutlich weniger Möglichkeiten, an geförderten akademischen Austauschprogrammen teilzunehmen. Ein Grund hierfür könnte sein, dass Kirgistan und Belarus vergleichsweise arm sind, während Kasachstan vor allem dank der Öl- und Gasvorkommen der wohlhabendste Staat Zentralasiens ist.

Die Rolle der Opposition

In Kasachstan gibt es keine nennenswerte Opposition und auch keine Symbolfiguren wie etwa die belarussische Oppositionsführerin Swjatlana Zichanouskaja. Ihre Aktivitäten wurden zwar auch in Kasachstan mit Interesse und teilweise Solidarität verfolgt, dennoch bleibt die Ausgangslage im Land eine andere. In den vergangenen Jahren spielte die Opposition bei kasachstanischen Wahlen eher

eine »dekorative Rolle«. Exemplarisch hierfür steht Amirdschan Kossanow, der als scheinoppositioneller Kandidat bei der Präsidentschaftswahl im Juni 2019 antrat. Offenbar wurden die Ergebnisse in mehreren Wahlkreisen zu seinen Ungunsten nachträglich manipuliert. Zumindest legten dies Dokumente nahe, die unabhängigen Wahlbeobachtern zugespielt wurden. Kossanows Unterstützer*innen, die in ihm eine tatsächliche Alternative sahen, versuchten damals, gegen diese Manipulationen vorzugehen und hielten sogar einige spontane Demonstrationen ab. Trotz der Hinweise auf Wahlmanipulationen hat Kossanow, noch vor dem Vorliegen der offiziellen Endergebnisse, Präsident Tokajew persönlich zum Wahlsieg gratuliert.

Vermutlich hat die Regierung im Vorfeld der diesjährigen Parlamentswahlen ihre Schlüsse aus der Causa Kossanow gezogen und daher diesmal ganz auf die Präsentation einer vermeintlich handzahmen »Oppositionspartei« verzichtet.

Meinungsumfragen-Verbot?

In Belarus kursiert ein Internet-Meme mit dem Slogan »Sascha 3%«, in Anspielung auf die niedrigen Online-Umfragewerte von Machthaber Aljaksandr [»Sascha«] Lukaschenka. Eine Parallele zwischen Belarus und Kasachstan ist die strenge Regulierung von Meinungsumfragen. So ist es in Kasachstan lediglich 10 staatsnahen Organisationen gestattet, Nachwahlbefragungen durchzuführen. Die Veröffentlichung von Umfrageergebnissen nicht-autorisierter Institute löst bei der kasachstanischen Regierung mitunter heftige Reaktionen aus. Auch Nutzer des in Kasachstan beliebten Telegram-Messengers bleiben von Abmahnungen der Staatsanwaltschaft nicht verschont, wenn sie inoffizielle Umfragen durchführen bzw. deren Ergebnisse verbreiten.

Wahlen im kasachstanischen Winter

Die Parlamentswahlen fanden mitten im strengen kasachstanischen Winter statt. Die Temperaturen der Hauptstadt Nur-Sultan fallen in dieser Zeit oftmals auf -25°C , klimatische Bedingungen, die Massenproteste eher unwahrscheinlich machen. Die belarussische Präsidentschaftswahl im August 2020 hingegen fand bei deutlich angenehmerem Wetter statt ($+24^{\circ}\text{C}$ in Minsk) und auch im kirgisischen Bischkek lag die Temperatur am Wahltag im Oktober 2020 bei $+18^{\circ}\text{C}$.

Trotz der klimatisch widrigen Umstände bildeten sich am Tag der Wahl in Almaty mindestens zwei kleinere Gruppen friedlicher Protestierender, die von der Polizei eingekesselt und fast 9 Stunden lang bei Minustemperaturen festgehalten wurden. Den Eingekesselten wurden sogar Toilettengänge verwehrt. Kasachstan zählt zu den Staaten mit den meisten Polizist*innen in Relation zur Bevölkerung, wobei das Land bei diesem Wert sogar noch vor Belarus liegt.

Staatliche Repressionen gegen Wahlbeobachter

Trotz aller bisher genannten Umstände ließ sich eine gewisse Nervosität der Regierung im Hinblick auf die Wahlen feststellen. Sie machte kein Geheimnis aus ihrer unverhohlenen Feindschaft gegenüber unabhängigen Wahlbeobachtern von NGOs. Der Rückzug Nursultan Nasarbajews vom Präsidentenposten hatte 2019 zu einer Mobilisierung der Zivilgesellschaft geführt. Die Regierung zog nun ihre Lehren aus der Präsidentschaftswahl von 2019, als es eine für Kasachstan beispiellose Zunahme einheimischer Wahlbeobachter gegeben hatte. Diesmal versuchte sich die Regierung im Vorfeld abzusichern und alles Erdenkliche zu unternehmen, damit möglichst wenige unabhängige Organisationen und Personen die Wahlen beobachten können. Bereits 2016 verweigerten Wahlkommissionen unabhängigen Kandidat*innen die Registrierung zur Teilnahme an den Lokalwahlen, nachdem Finanzbehörden »Unstimmigkeiten in den Steuerunterlagen« festgestellt hatten. Bei den diesjährigen Wahlen zeichnete sich gegenüber unabhängigen Wahlbeobachtern eine ähnliche Praxis ab, als mindestens 20 zivilgesellschaftliche Organisationen durch derartige Vorwürfe unter erheblichen Druck gesetzt wurden. Nennenswert ist in diesem Zusammenhang insbesondere die NGO *Echo*, die wenige Tage nach der Wahl zu einer Geldstrafe von 2.100 Euro aufgefordert wurde und ihre Tätigkeiten nun bis zum 15. April 2021 einzustellen hat. Offizieller Grund für die Sanktionierung ist die angeblich inkorrekte Erklärung über ausländische Finanzierungsquellen. Die Zentrale Wahlkommission erließ im Dezember 2020 außerdem eine Verordnung, wonach nur solche Wahlbeobachter registriert werden, deren Entsendeorganisation Wahlbeobachtung explizit als eine ihrer Haupttätigkeiten in der Satzung aufführt. Foto- und Videoaufnahmen in den Wahllokalen durften auf Erlass der Zentralen Wahlkommission außerdem nur noch nach dem Einverständnis der abgebildeten Personen veröffentlicht und ansonsten ausschließlich für gerichtliche Verfahren verwendet werden.

Pandemie als Vorwand für Repressionen

Im Namen des Infektionsschutzes wurden weitere Repressalien gegen kritische Wahlbeobachter angewandt. Der Oberste Amtsarzt von Kasachstan legte kurz vor den Wahlen fest, dass alle Wahlbeobachter zum Betreten der Wahllokale einen negativen PCR-Corona-Test vorweisen müssen. Einen Tag vor der Wahl veröffentlichte die Gesundheitsbehörde von Almaty eine Liste von Laboren, deren PCR-Tests nicht anerkannt würden. Es waren ausgerechnet genau die Labore, bei denen sich rund 100 unabhängige Wahlbeobachter zuvor haben testen lassen. Außerdem konnten die lokalen Kommissionen Wahlbeobachtern den Zutritt zu den Wahllokalen

mit Verweis auf die zulässige Höchstzahl der Anwesenden im Raum verwehren.

Staatstreue Beobachter

Am Wahltag waren die Wahllokale landesweit voll mit Beobachtern von staatsnahen NGOs (sog. GONGOs). Die meisten von ihnen zeigten keinerlei Interesse am Geschehen. Die Kommissionen in den Wahllokalen hatten versucht, sämtliche freie Slots mit den GONGO-Wahlbeobachtern zu besetzen.

In den Vorjahren durften internationale Beobachter aus befreundeten autoritären Staaten den Wahlen im Nachgang über staatliche Medien ein absolut positives Zeugnis ausstellen. Dieses Jahr wurde diese Rolle auch von einheimischen staatstreuen Wahlbeobachtern übernommen. Unmittelbar nach den Wahlen meldeten sich die Führungsriege der GONGOs zu Wort. Wie zu erwarten stellten sie nur unwesentliche Verstöße fest und bescheinigten den Wahlen ein rundum positives Zeugnis. An dieser Stelle sei angemerkt, dass das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR) der OSZE noch nie eine Wahl in Kasachstan als »im Einklang mit demokratischen Standards« bewertet hat.

Wahlausgang

Der Wahlausgang selbst war vorhersagbar: *Nur Otan* erhielt 71,09 % der Stimmen, *Ak Dschol* 10,95 %, die Volkspartei 9,10 %, *Auyl* 5,29 % und *Adal* 3,57 %. Die Wahlbeteiligung lag bei 63,3 %. Dadurch blieb das Kräfteverhältnis der Parteien qualitativ erhalten: *Nur Otan*, *Ak Dschol* und die Volkspartei übersprangen die 7-Prozent-Hürde und zogen erneut ins Parlament ein. *Nur Otan* erhielt 76 Mandate, *Ak Dschol* 12 und die Volkspartei 10. Darüber hinaus wurden regulär 9 Abgeordnete durch die Versammlung des Volkes gewählt.

Schlussfolgerungen

Die Wahl hatte wenig Einfluss auf die strukturelle Zusammensetzung der neuen Mädschilis: Während das Durchschnittsalter leicht sank, stagnierte der Anteil der weiblichen Abgeordneten bei 27 %. Von der jüngeren, »neuen« Abgeordnetengeneration sind jedoch kaum drastische Politikwechsel zu erwarten. Teilweise ist der sich langsam vollziehende Generationenwechsel auch dem Umstand geschuldet, dass ein beachtlicher Teil der Angehörigen des vorherigen Unterhauses kurz vor der Pensionierung stand.

Auf den ersten Blick lassen die oberflächlichen, »kosmetischen« Änderungen der Wahlgesetzgebung einen gewissen Reformwillen von staatlicher Seite erkennen. Die jüngsten systematischen Repressionen gegen Wahlbeobachter machen es jedoch sehr schwer, hinter diesem Willen mehr als bloße Symbolpolitik zu erkennen. Die Öl- und Gasvorkommen des Landes ermöglichen dem Regime die Fortsetzung einer repressiven Politik,

die kaum echte Reformabsichten erkennen lässt. Westliche Demokratisierungsinitiativen finden in Kasachstan deutlich weniger Anknüpfungspunkte als im benachbarten Kirgistan oder Belarus.

Die zahlreichen zivilgesellschaftlichen Anstrengungen für eine unabhängige Wahlbeobachtung könnten jedoch die Grundlage für weitere Formen des Aktivismus darstellen. Das kritische Monitoring der neuen Regie-

rung, gerade auch im Hinblick auf die aktuelle Pandemie, wird weitergehen. Schließlich wird die kasachstanische Zivilgesellschaft weiterhin Rechenschaft und Transparenz in allen staatlichen Bereichen fordern, angefangen bei fairen und transparenten Wahlen.

Übersetzung aus dem Russischen: Hartmut Schröder

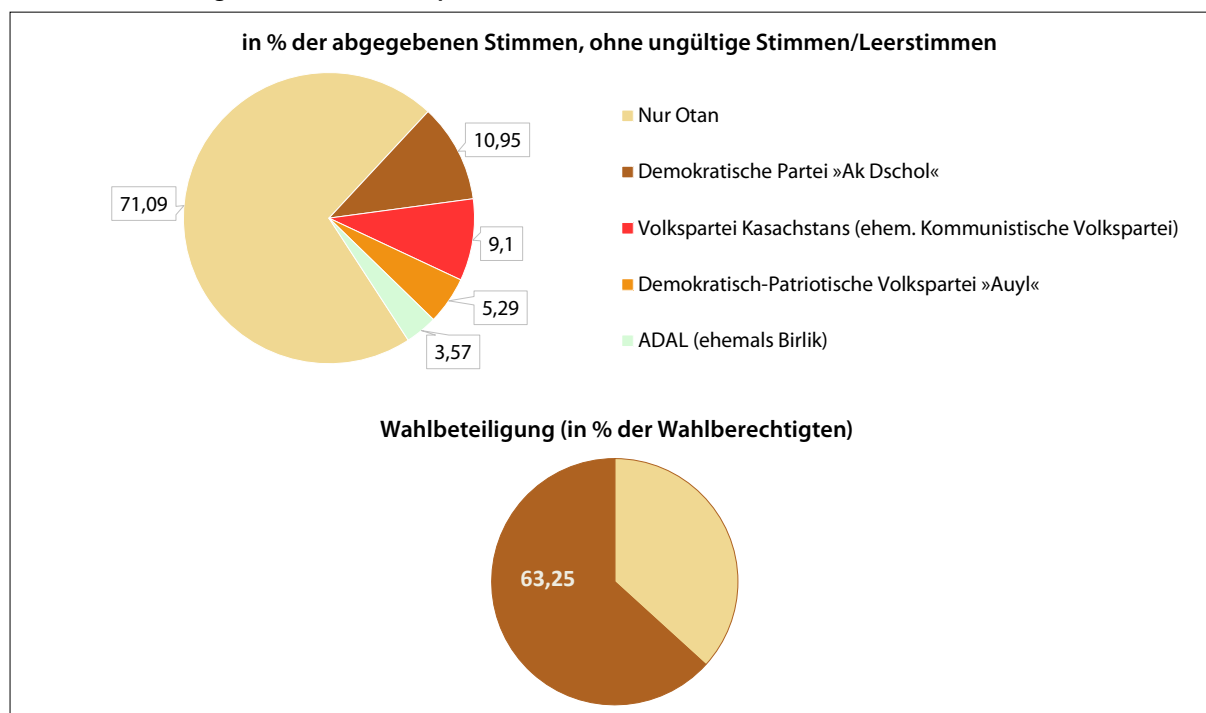
Über den Autor

Daniyar Kussainov ist Politikwissenschaftler aus Kasachstan. Er ist als Projektmanager beim Regionalbüro Zentralasien der Rosa-Luxemburg-Stiftung in Almaty und an der *University of Central Asia* tätig. Zuvor war er Gastwissenschaftler am Norwegischen Institut für Außenpolitik (NUPI) in Oslo. 2014 forschte er im Rahmen der »Public Policy Initiative« der Soros-Stiftung Kasachstan und 2017 an der *Elliott School of International Affairs* an der George-Washington-Universität (Washington, D.C.). Er hat einen M.A. im Fach Politik und Sicherheitsfragen mit dem Schwerpunkt Zentralasien an der OSZE-Akademie in Bischkek erlangt. Sein berufliches und akademisches Interesse ist auf Fragen von Bildung, sozialer Gerechtigkeit und Wahlen gerichtet. Er hat für einheimische und internationale NGOs, Wahlbeobachtungsmissionen des ODIHR der OSZE, das Sekretariat der OSZE, die Weltbank und für die Internationale Organisation für Migration (IOM) der Vereinten Nationen gearbeitet.

DOKUMENTATION

Ergebnis der Parlamentswahlen in Kasachstan am 10. Januar 2021

Grafik 1: Endergebnis der Wahl zum parlamentarischen Unterhaus in Kasachstan vom 10. Januar 2021



Quelle: Zentrale Wahlkommission der Republik Kasachstan (<https://www.election.gov.kz/eng/news/releases/index.php?ID=6199>), The Astana Times (<https://astanatimes.com/2021/01/kazakh-parliamentary-election-central-election-commission-announces-final-results/>), jeweils zuletzt aufgerufen am 27.01.2021