

Die Dynamik von Machterhalt und -nachfolge

Die politische Elite in Kasachstan und Perspektiven für den Machtwechsel

Von Dosym Satpajew und Tolganay Umbetalijewa, Almaty

Zusammenfassung

In Kasachstan finden am 3. April 2011 vorgezogene Präsidentschaftswahlen statt, nachdem es zuvor politische Bestrebungen für ein Referendum zur Verlängerung der Amtszeit Nursultan Nasarbajews gegeben hatte. Nach Meinung der Autoren, die die Grundlage der Stabilität des politischen Systems Kasachstans in ausbalancierten Verhältnissen zwischen Präsident und Elite sowie innerhalb der konkurrierenden Elitegruppen sehen, ist dieser Ablauf Ergebnis eines Machtkampfes in der politischen Elite des Landes. An einer Fortsetzung der Präsidentschaft Nasarbajews besteht kein Zweifel, da sie im Interesse der Elite ist, doch gibt es Zeichen einer beginnenden innerelitären Konkurrenz um die völlig offene Nachfolge des Präsidenten. Damit verbunden sind wachsende Risiken für die innere Stabilität Kasachstans.

Im heutigen Zentralasien ist Stabilität eines der wichtigsten politischen Schlagwörter, das allerdings mit anderen Inhalten verbunden ist, als im Westen. Unter den Bedingungen des heutigen Kasachstan meint der Begriff »politische Stabilität« zunächst einmal die Stabilität der Beziehungen innerhalb der politischen Elite. Sie werden traditionell maßgeblich bestimmt zum einen durch die Anordnung der Kräfte zwischen den konkurrierenden Machtgruppen in einem System der Gewichte und Gegengewichte, zum anderen durch die Fähigkeit des Präsidenten, die Situation so unter Kontrolle zu halten, dass keine der konkurrierenden Gruppen so stark wird, dass sie die Ausweitung ihrer politischen und ökonomischen Interessen fordert.

Eliten und Elitenkämpfe

Für den Präsidenten Kasachstans spielt politische und wirtschaftliche Loyalität eine wichtige Rolle. Deshalb sind in den staatlichen Strukturen der Republik Vertreter aller Clans und aller Regionen des Landes repräsentiert, es besteht ein Modell regionaler Parität. Wobei wir hier unter Clans den Zusammenschluss von Abstammungsgemeinschaften verstehen, in Kasachstan sind dies die drei Schusy oder Horden. Außenstehende Beobachter machen häufig den Fehler, bei der Analyse der zwischenelitären Machtverhältnisse im postsowjetischen Kasachstan den Akzent ganz auf die Clanherkunft der Vertreter der Elite zu legen und zu ignorieren, dass sich in den 20 Jahren seit der Unabhängigkeit Kasachstans eine starke Präsidialmacht mit vielen Vollmachten etabliert hat, durch die der Einfluss des Clankfaktors zurückgedrängt wurde.

Seit ungefähr vier Jahren besteht in der politischen Elite ein Konfliktpotential, das auch in Zukunft zu neuen Zusammenstößen zwischen den unterschiedlichen Gruppen führen könnte, was wiederum das Niveau politischer Risiken in Kasachstan erhöht. Darüber hinaus hat die Finanz- und Wirtschaftskrise nicht nur

substantielle Auswirkungen auf die Konfiguration des Kräfteverhältnisses innerhalb der kasachstanischen Elite gehabt, sondern auch zu einer neuen Umverteilung von Eigentum geführt, die bereits im Jahr 2007 nach dem Konflikt des Präsidenten mit seinem damaligen Schwiegersohn, Rachat Alijew, begann.

Einige Elitegruppen versuchen auch den Kampf gegen die Korruption zur Stärkung ihrer Position zu nutzen. Die stärksten Schläge waren gegen die so genannten »Jungtürken« gerichtet, eine Gruppe von Politikern und Geschäftsleuten, die in den 1990er Jahren mit direkter Unterstützung des Präsidenten auf der »Bühne« erschienen war. Als Ergebnis der Flucht des ehemaligen Bankiers (der BTA Bank – Anm. d. Übersetzers) Mughtar Abljasow sowie die Festnahme des Chefs des Staatskonzerns Kazatomprom, Mughtar Dschakischew, hat diese Gruppe 2009 die schwersten Verluste erlitten. Doch auch andere Vertreter der Elite zeigen sich in ihren Positionen verwundbar.

Man kann sagen, dass in den Jahren 2007 bis 2010 eine erneute Welle innerelitärer Konflikte zu beobachten war, die Spekulationen um den Beginn eines ersten Machtkampfes in der Umgebung des Präsidenten neuen Zündstoff gegeben hat. Sichtbares Zeichen war die von verschiedenen dem Präsidenten nahe stehenden Gruppen initiierte Diskussion um eine unbegrenzte Amtszeit des Präsidenten und den Titel »Führer der Nation«. Als Ergebnis trat im Frühsommer 2010 das Gesetz »Über den Führer der Nation« in Kraft, das die Einführung eines neuen Mechanismus zur Weitergabe der Macht in Kasachstan ermöglicht. Die wichtigste inhaltliche Bestimmung des Gesetzes besteht in der Verpflichtung der staatlichen Strukturen, sich mit dem ersten Präsidenten selbst im Falle seines Ausscheidens aus dem Amt bei allen innen- und außenpolitischen Initiativen abzustimmen. Darüber hinaus kann dem Gesetz zufolge Präsident Nasarbajew nicht festgenommen und für Handlungen während seiner Amts-

zeit zur Verantwortung gezogen werden. Ein Anschlag auf das Leben des Führers der Nation wird mit terroristischer Aktivität gleichgesetzt. Durch das Gesetz erhalten zudem nicht nur der Präsident, sondern auch seine Familienmitglieder, Garantien für die Unantastbarkeit ihres Eigentums. Das Gesetz hat bei vielen Vertretern der kasachstanischen politischen wie Wirtschafts-Elite, die an einer langen Amtszeit Nasarbajews und einem definierten Mechanismus zur Machtübergabe interessiert sind, Unterstützung gefunden.

Nach der Verabschiedung des Gesetzes »Über den Führer der Nation« kam jedoch in der politischen Elite Kasachstans die fast selbstverständliche Frage nach der Zweckmäßigkeit der Teilnahme des Präsidenten, nun in seinem neuen Status, an den nächsten Präsidentschaftswahlen auf; steht doch seine langfristige Legitimierung als »Führer der Nation« im Widerspruch zur Notwendigkeit durch einen Wahlkampf um ein neues formales Vertrauensmandat zu werben. Offensichtlich sind dabei im Umfeld des Präsidenten mindestens zwei Projekte zur Verlängerung seiner Vollmachten miteinander kollidiert. Das erste war mit einem Referendum verbunden, das zweite mit Präsidentschaftswahlen.

Referendum oder Wahlen?

Wie die Ereignisse der letzten Wochen zeigen, hat der Präsident sich dazu entschlossen, auf ein Referendum zur Verlängerung seiner Vollmachten bis zum Jahr 2020 zu verzichten und sich stattdessen für die Durchführung vorgezogener Präsidentschaftswahlen ausgesprochen – bei denen er auf einem Stimmenanteil von mehr als 90 % hofft. Während er mit einem Referendum noch neun Jahre hätte an der Macht bleiben können, wird seine Amtszeit nach der Wahl fünf Jahre dauern. Das ist vollkommen ausreichend, um einen Nachfolgemechanismus einzuleiten. Was den eigentlichen Wahlkampf angeht, so sehen viele Parteiführer, darunter die der Oppositionsparteien, von einer Teilnahme ab, weil sie bei dem eindeutig vorhersehbaren Sieg des Präsidenten damit nur Zeit verlieren würden. Einige Parteien, beispielsweise die Kommunistische Partei, haben angekündigt, die Wahlen zu boykottieren. Viele Parteichefs ziehen es vor, sich auf die 2012 anstehenden Parlamentswahlen vorzubereiten, bei denen nach den letzten Verfassungsänderungen, die Zahl der Parteien in der unteren Kammer des Parlaments erhöht werden soll. Aktuell ist nur eine, die dem Präsidenten nahe stehende Volkodemokratische Partei Nur Otan, im Parlament vertreten.

Die Referendumsidee hatte für den Präsidenten aber auch ihren Nutzen. Erstens hat er die Initiative zur Verlängerung seiner Amtszeit als Versuchsballon benutzt, um die Reaktion der internationalen Gemeinschaft zu testen, zweitens seine Reputation als Verteidiger der Ver-

fassung gestärkt. Drittens hat er allen Teilnehmern im politischen Raum ein weiteres Mal gezeigt, von wem die strategische Initiative abhängt und schließlich die Initiative über die Durchführung eines Referendums in den vorbereitenden Teil seines Präsidentschaftswahlkampfes umgewandelt.

Doch all diese politischen Spiele sind leider nichts anderes als taktische Instrumente, um die Zeit des Präsidenten an der Macht zu verlängern. Die wichtigste Frage, die vor allem Experten und Politiker beunruhigen sollte, wie das politische System nach Nursultan Nasarbajew aussehen wird, bleibt unbeantwortet. Dabei betrifft sie die langfristige Stabilität des politischen und wirtschaftlichen Systems, an der nicht nur ein großer Teil der kasachstanischen politischen Elite, sondern auch einflussreiche geopolitische Akteure sowie ausländische Investoren interessiert sind. In anderen politischen Systemen sind die Vorgänge nach dem Rückzug des Staatsoberhauptes formell so geregelt, dass dieser nur noch technischen Charakter hat. In Kasachstan, wo das System und seine Institutionen auf eine konkrete Person ausgerichtet wurden, birgt dieser Rückzug aufgrund des hohen Personalisierungsgrads der Macht aber ernsthafte Risiken für das ganze Land. Nach dem Ausscheiden des ersten Präsidenten Kasachstans aus der Politik könnten ernstzunehmende Gefahren für das von ihm geschaffene politische System entstehen.

Gefahren im politischen System

In erster Linie fehlt es in Kasachstan an grundlegenden Institutionen, die die Einbeziehung der Menschen in die Politik sicherstellen würden. Es gibt nicht die Art von Regierung, mit der der Staat die Möglichkeit hätte, eine effektive Funktion und die Reproduktion politischer, wirtschaftlicher, sozialer und anderer Institutionen sicherstellen. Wie auch in anderen postsowjetischen Staaten liegt das eigentliche Problem in der »vorausseilenden Institutionalisierung«. Viele politische und soziale Institutionen stellen lediglich Bezeichnungen und Aushängeschilder dar, ohne eine ernsthafte Rolle im politischen Prozess zu spielen. Es gibt Parteien, aber kein Parteiensystem. Es gibt ein Parlament, aber keine eigenständige Legislative. Es gibt Gerichte, aber keinen Rechtsstaat. Zwar existieren NGOs, aber keine Zivilgesellschaft. Die dominierende Rolle nehmen informelle Machtgruppen ein. Das Problem wird dadurch verschärft, dass sich dieser Befund spiegelbildlich auch in der Durchführung der Wirtschaftspolitik wiederfindet.

Die größte Gefahr besteht darin, dass die vorausseilende Institutionalisierung zur Deformierung der exekutiven Hierarchie geführt hat. Das Wesen dieser Deformierung liegt darin, dass die Stärkung nur eines

Elements des politischen Systems, in unserem Fall der Macht des Präsidenten, nicht die Effektivität des gesamten Systems garantiert. Zudem ist unter den Bedingungen der Dominanz verschiedener Einflussgruppen eine zunehmende Vertiefung der Kluft zwischen Politikern und Verwaltungsangestellten zu beobachten, zwischen der Führung des Landes und den mittleren und niedrigen Ebenen der Exekutive. Eines der überzeugendsten Beispiele ist das Scheitern vieler Regierungsprogramme und -initiativen, deren Realisierung an die unteren Verwaltungsränge delegiert wird. Im Endergebnis wächst nach Angaben des Rechnungshofes mit jedem Jahr nicht nur die nicht zielgerichtete und ineffektive Nutzung von Haushaltsmitteln, die für diese Programme bereitgestellt werden, sondern auch der Umfang der ungenutzten Gelder. Die Gründe dafür liegen auch in der Weigerung vieler Bürokraten, Verantwortung für die oben getroffenen Entscheidungen zu übernehmen. Ergebnis der Deformierung der Exekutive kann versteckte oder offene Sabotage bei der Implementierung verabschiedeter staatlicher Programme sein. Als noch gefährlicher für die Exekutive erweist sich die Verringerung der Loyalität des Verwaltungsapparats gegenüber der Regierung. Für mittlere und niedrige Verwaltungsangestellte hat ein Machtwechsel sowohl negative als auch positive Aspekte. Einerseits wächst das Risiko von Instabilität, andererseits erhöht sich die Chance für einen schnelleren Aufstieg auf der Karriereleiter. Im Falle verringerter Aufstiegsmöglichkeiten und damit verbunden wachsender Enttäuschung können die positiven Aspekte eines Machtwechsels in dieser Gruppe der Staatsangestellten dominieren, besonders, wenn einige einflussreiche, dem Präsidenten nahe stehende Gruppen versuchen, die oberste Macht im Staate zu monopolisieren.

Damit hängt ein dritter verwundbarer Bereich des politischen Systems Kasachstans zusammen. Wie eingangs erwähnt, bedeutet politische Stabilität in Kasachstan zunächst einmal Stabilität der Beziehungen zwischen den politisch einflussreichen Akteuren, die durch ein System der Gewichte und Gegengewichte sowie die Fähigkeit des Präsidenten, die Situation unter Kontrolle zu halten, gesichert wird. Die dem Präsidenten nahe stehenden Gruppen kämpfen dabei vor allem um drei Ressourcen: Einfluss auf den Staatschef, Zugang zur Verteilung von Ressourcen (finanzielle, administrative, informationelle) und, selbstverständlich, eine mögliche Teilnahme am Prozess der Machtnachfolge.

Kein Nachfolger in Sicht

Ungeachtet der neuen Konflikte in der Elite hat der regierende Präsident in den Augen der beteiligten Akteure nach wie vor ein hohes Maß an Legitimität, was wiederum die Wahrscheinlichkeit eines Umsturzes, dessen zu

erwartende Kosten und Nutzen für die Elite nicht klar bestimmbar sind, senkt. Noch bestehen hohe politische und wirtschaftliche Risiken bei schwer vorhersehbaren Ergebnissen. Auf diese Weise ist der Präsident der wichtigste Garant zur Vermeidung eines Umsturzes. Noch ist seine Popularität bei der Bevölkerung hoch, jeder Versuch, ihn zu Fall zu bringen, wird abgewehrt. Dies umso mehr, als bisher keine Figuren aufgetaucht sind, die ernsthaft in Konkurrenz zu Nasarbajew treten könnten. Ein »Aufstand der Elite« ist so lange unmöglich, wie im Rahmen des politischen Systems Kasachstans nicht eine starke Einflussgruppe mit charismatischem Führer an der Spitze auftaucht, die den Staatschef herausfordern könnte. Und das, obwohl einzelne Gruppen inzwischen ein kritisches Potential erreicht haben. Das Niveau dieser Gruppen gemeinsam ist so hoch, dass die oberste Macht zwar die eine oder andere von ihnen liquidieren, auf sie als Ganzes aber nicht entscheidend einwirken kann. Das schließt nicht aus, dass alle wichtigen Elitegruppen sich insgeheim auf die Realisierung des Projekts »Nachfolger« vorbereiten, was einen der Gründe für das anhaltend hohe Konfliktpotential innerhalb der Elite darstellt und zu Zusammenstößen zwischen unterschiedlichen Einflussgruppen führen kann. Im Zuge der anhaltenden Dominanz von oligarchischen Gruppen wird es dem Präsidenten perspektivisch schwer fallen zu entscheiden, auf wen er setzen soll. Mangels Alternativen ist er aber an die oligarchischen Gruppen gebunden. Denn die Parteien sind noch schwach. Nichtregierungsorganisationen bemühen sich, Abstand von der Politik zu halten. Die Sicherheitsstrukturen haben sich schon allein dadurch diskreditiert, dass sie sich in die Konflikte innerhalb der Elite hineinziehen lassen. Der Verwaltungsapparat ist mehr mit zwischenbehördlichen Auseinandersetzungen beschäftigt. Und Akteure aus dem Schattensektor nehmen nach wie vor an, dass sie alles heimlich absprechen, Vollmachten und Unternehmensbereiche untereinander aufteilen können.

Kontrolle der Wirtschaft

Der Präsident versucht weiterhin, durch die Konsolidierung der politischen, ökonomischen und medialen Ressourcen unter dem Dach mehrerer Einrichtungen die Kontrolle über die Elite zu behalten: den Fonds für nationales Wohlergehen »SamrukKasyna« (Staatskonzerne und Banken), die Media-Holding Nur-Media (Presse und Fernsehen), die Graschdanskij Aljans /Bürgerallianz (NGOs), die Pro-Präsidenten-Partei Nur Otan (Parteiensystem) und die nationale Wirtschaftskammer Atameken (mittlere und große Unternehmerschaft).

Auf diese Weise besteht in Kasachstan von Seiten der staatlichen Strukturen ein so genanntes »Schirm-Kontrollsystem« nicht nur im politischen, sondern auch im

wirtschaftlichen Bereich. Allem Anschein nach wurde damit auf das Prinzip der »kontrollierten Anspannung« gesetzt, das es ermöglicht, im Rahmen einer verschärften Kontrolle aller Gesellschaftsbereiche radikale Maßnahmen gegen politische und ökonomische Akteure zu ergreifen.

Dieses Prinzip erlaubt, Ressourcen formal zum Nutzen des Staates umzuverteilen, faktisch gibt es jedoch einzelnen Elitengruppen eine zusätzliche Möglichkeit, den politischen und ökonomischen Raum in ihrem Interesse zu gestalten. Diese Situation ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Struktur der kasachstanischen Wirtschaft von Anfang an unter einer politischen Struktur errichtet wurde und nicht anders herum. Im Ergebnis haben wir es mit einer Form des Korporatismus zu tun, in dem ökonomische und politische Eliten endgültig miteinander verwachsen sind. Unter diesen Bedingungen findet die Entwicklung der kasachstanischen Wirtschaft unter dem Druck von drei Faktoren statt: Orientierung auf Rohstoffe, ungleiche Entwicklung (sowohl regional als auch sektoral) sowie Monopolismus und Fehlen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs. Insbesondere die strukturelle Monopolisierung einer Reihe von Wirtschaftszweigen hat eine kolossale Konzentration von Eigentum bei einigen Vertretern der Elite mit sich gebracht. Darin liegt ein Risiko, kann doch die Schwächung der Position eines jeden von ihnen zu einer Neuverteilung seines Eigentums führen. Außerdem hat die kasachstanische Praxis gezeigt, dass sich

sehr oft gerade wirtschaftliche Konflikte unter den Eliten in politische Forderungen umwandeln. All die genannten Faktoren: die ungeklärte Frage der Machtübergabe, übermäßige Bürokratie und Korruption, die Zunahme der staatlichen Präsenz in der Wirtschaft, die Dominanz der politischen Elite über die Wirtschaft beim Fehlen effektiver Mechanismen zum Schutz des Eigentums, wirken sich natürlich auch auf das Investitionsklima in Kasachstan aus.

Fazit

Präsident Nasarbajew ist heute wie seit zwanzig Jahren die unangefochtene Führungsfigur Kasachstans. An seiner Wiederwahl besteht kein Zweifel. Die Referendumsinitiative und die vorgezogene Präsidentschaftswahl können aber als Versuch der Elite, sich für die anstehende Nachfolgeregelung zu positionieren, interpretiert werden. Nach seiner Wiederwahl hat der Präsident ausreichend Zeit, sich dieser Frage zu widmen, die unter den gegebenen Bedingungen mit erheblichen Stabilitätsrisiken für das Land verbunden ist. Da im heutigen Kasachstan andere Optionen, wie Parteien, NGOs oder Sicherheitsstrukturen, nicht zur Verfügung stehen, wird er seine Entscheidung mit hoher Wahrscheinlichkeit in Abstimmung mit der oligarchischen Elite und aus ihrem Kreis treffen.

Aus dem Russischen von Henryk Alff

Über die Autoren:

Dosym Satpajew ist Direktor der nichtstaatlichen Beratungsorganisation »Risks Assessment Group« in Almaty und schreibt regelmäßig journalistische und wissenschaftliche Beiträge für kasachstanische und internationale Medien. Tolganay Umbetalijewa ist Direktorin des »Zentralasiatischen Fonds zur Entwicklung der Demokratie« mit Sitz in Almaty.

Der vorliegende Beitrag ist entstanden im Rahmen des Forschungsprojektes »Energiesektor und politische Regimestabilität im Kaspischen Raum«. Das Projekt wird von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen geleitet und von der Volkswagen-Stiftung gefördert. Der Zentralasiatische Fonds zur Entwicklung der Demokratie ist einer der zentralen Projektpartner.

Lesetipps:

- Vladimir Socor, Kazakhstan's Presidential Referendum Scrapped, Pre-Term Election Initiated After Constitutional Verdict, in: Eurasia Daily Monitor, Vol. 8, Issue 22, 1.2.2011, = [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=37441&tx_ttnews\[backPid\]=512](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=37441&tx_ttnews[backPid]=512)
- Joanna Lillis, Kazakhstan: Coup Rumor a Sign of Factional Infighting in Astana, Eurasianet, 7.10.2010, = <http://www.eurasianet.org/node/62106>
- Heidi Kjærnet, Dosym Satpaev and Stina Torjesen, Big Business and High-level Politics in Kazakhstan: An Everlasting Symbiosis?, in: China and Eurasia Forum Quarterly, Volume 6, No. 1 (2008) p. 95–107, herunterladen von: <http://www.chinaeurasia.org/archive/47-2008/90-volume-6-no-1-2008.html>