

Verfassungsreform und Nachfolgefrage in Kasachstan

Die Abgabe von Kompetenzen des alternden Präsidenten an die Regierung hat vor allem symbolischen Charakter

Sebastian Schiek

Kasachstans Präsident Nursultan Nasarbajew hatte Ende Januar eine Verfassungsreform vorgeschlagen, die beide Parlamentskammern am 6. März angenommen haben. Nach offiziellen Verlautbarungen soll die Reform dazu dienen, das autoritäre politische System zu demokratisieren. Davon kann aber kaum die Rede sein, da das Parlament keine Aufwertung erfährt und äußerst schwach bleibt. Die politische Macht ist auch weiterhin bei der Exekutive konzentriert, auch wenn der Präsident einige Kompetenzen an die Regierung abgibt. Kasachstanische Beobachter sehen die Verfassungsreform ohnehin nicht als ernsthaften Versuch der Demokratisierung an. Sie betrachten den Vorstoß im Zusammenhang mit Vorkehrungen für eine Machtübertragung, falls der Präsident unvermittelt ausfällt. Eine solche Regelung erscheint dringend notwendig. Denn mit 76 Jahren ist der Präsident schon im fortgeschrittenen Alter. Eine absolut verlässliche Nachfolgeregelung kann es aber in dem stark auf Informalität basierenden System nicht geben. Trotzdem besteht Hoffnung, dass der Machtwechsel reibungsfrei verläuft.

Nursultan Nasarbajew ist seit über einem Vierteljahrhundert Präsident Kasachstans. In den vergangenen 25 Jahren hat er ein System geschaffen, das auf seine Person zugeschnitten ist. Er ernennt nicht nur den Premierminister, die Minister, höhere Beamte und Leiter von Staatsunternehmen und Universitäten, sondern kontrolliert über die regierende Partei »Nur Otan« (»Strahlen des Vaterland«) auch das ohnehin schwache Parlament. In jährlichen Ansprachen an das Volk legt Nasarbajew die Richtlinien der Politik fest, durch präsidentielle Pro-

gramme und Dekrete regiert er unmittelbar in allen Politikbereichen. Die staatliche Bürokratie ist stark, wird aber von Patronagegruppen dominiert. Diese kontrollieren Teile der Privatwirtschaft, setzen aber auch politische Programme um. Öffentliche und private Interessen durchdringen einander, Korruption ist ein systemimmanentes Phänomen.

Die Stabilität dieser politischen Ordnung basiert allein auf der Person des Präsidenten. Dagegen fehlt es an Elementen wie rechtsstaatlicher Kultur, demokratischer

Kontrolle und einer unabhängigen Justiz. Der Präsident sorgt für den Ausgleich unter den Machtgruppen und fordert Arbeitsleistung ein (die er nicht immer erhält). Oberste Maxime der Machtelite ist die Loyalität gegenüber dem Präsidenten. Er hat zwar auch eine Modernisierungsideologie verbreitet. Doch ist die politische Elite nicht von Ideologien geleitet, sondern von privaten Wirtschaftsinteressen.

Bei der Mehrheit der Bevölkerung gilt Nasarbajew als durchaus erfolgreicher Präsident. Er hat das Land in die Unabhängigkeit und durch die schwierigen 1990er Jahre geführt und Stabilität hergestellt. Außerdem hat er mit einer wachstumsorientierten Politik die Armutsrate gesenkt und weiten Teilen der Bevölkerung Wohlstand ermöglicht. Kasachstan hat als einziges Land in Zentralasien bei der Weltbank den »middle income country«-Status. Auf dem Global Competitiveness Index verbesserte es sich auf Platz 42. Auch international gilt es als verlässlicher Partner und ist bevorzugte Adresse chinesischer Investitionen im post-sowjetischen Raum. An der wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Ölexport konnte das Land bislang indes wenig ändern. Der seit 2014 drastisch gefallene Ölpreis hat den Druck nochmals erheblich erhöht, Strukturereformen durchzuführen und wirtschaftliche Diversifizierung zu betreiben.

Ein Problem am »System Nasarbajew« ist, dass es weder einen designierten Nachfolger noch eine verlässliche Regelung für die Nachfolge gibt. Die in der Verfassung festgeschriebenen formalen Regelungen haben wegen Intransparenz und fehlender demokratischer Kontrolle kaum Bedeutung. Dariga Nasarbajewa, der Tochter des Präsidenten, werden mittlerweile keine Chancen mehr auf das Amt eingeräumt.

In Turkmenistan und Usbekistan, den Nachbarstaaten Kasachstans, gab es bereits »sanfte« Machtwechsel, obwohl auch hier eine verlässliche Nachfolgeregelung fehlte. Beide Länder unterscheiden sich aber stark von Kasachstan: Sie sind hermetisch abgeriegelt, die gesellschaftliche und politische Kontrolle ist extrem ausgeprägt und

die Privatwirtschaft spielt nur eine geringe Rolle. In Kasachstan dagegen konkurrieren mehrere Machtgruppen um die Nachfolge.

Es erscheint zunächst unverständlich, dass Nasarbajew sich um das Problem nicht kümmert. Schließlich ist sein Handeln von dem Motiv bestimmt, ein politisches Erbe zu hinterlassen. Die Logik des von ihm geschaffenen Systems macht ihm jedoch einen Strich durch die Rechnung: Es ist ihm unmöglich zurückzutreten. Denn dann wäre die Gefahr groß, dass er von seinem Nachfolger demontiert wird. Nasarbajew kann aber auch keinen Nachfolger ernennen, weil das die Dynamik zwischen den konkurrierenden Gruppen erheblich stören würde. Eskalierende Verteilungskämpfe könnten am Ende für den Präsidenten selbst gefährlich werden.

Kritiker fordern schon seit langem eine tragfähige Lösung für das Nachfolgeproblem. Vor allem haben sie gefordert, das Parlament zu stärken, damit es ein Gegengewicht zur Regierung bildet und Kontrolle ausüben kann.

Etwas Machtverteilung, keine Demokratisierung

Offiziell wird die Verfassungsreform als Demokratisierung stilisiert. Dafür müsste aber vor allem die Rolle des Parlaments gestärkt werden. Dies hat Nasarbajew Ende Januar zwar angekündigt. Faktisch ändert sich mit der neuen Verfassung am Status des Parlaments aber kaum etwas, es bleibt äußerst schwach.

Konkret sieht die neue Verfassung vor, dass der Präsident die Kompetenzen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik an die Regierung abgibt. Er behält aber die sicherheitsrelevanten Ressorts – Innen-, Außen- und Verteidigungspolitik. Darüber hinaus ernannt der Präsident weiterhin den Ministerpräsidenten und hat damit direkten Zugriff auf die Regierung. Die Verfassung spricht ihm zusätzliche, weit auslegbare Kompetenzen zu: für den Schutz der Verfassung, Angelegenheiten des Staatsdienstes und das Verhältnis zwischen den Staatsgewalten.

Welche unmittelbaren Folgen das für die Rolle Nasarbajews hat, darüber kann er zunächst selbst bestimmen. Es kann sein, dass der Präsident die Änderungen nutzt, um sein Arbeitstempo zu drosseln, ohne jedoch die machtpolitisch relevanten Hebel aus der Hand zu geben. Sollte sich der bereits krisenhafte Zustand der Wirtschaft weiter verschlechtern, könnte der Präsident noch leichter als zuvor die Schuld der Regierung zuschieben. Mit besonderem Unmut in der Bevölkerung wäre dann zu rechnen, wenn eine weitere Abwertung der Nationalwährung notwendig werden sollte.

Möglicherweise ändert sich zunächst aber auch wenig. Machtpolitisch ist Nasarbajew ohnehin abgesichert; offene Machtkämpfe zwischen Regierung und Präsident sind praktisch ausgeschlossen. Auch nach der Reform stehen Nasarbajew einige Hintertüren offen, um auf alle Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Jenseits der formalen Regeln hat er auch die Macht dazu, schon allein weil er die Kontrolle über die Sicherheitsorgane hat.

Die Reformen haben eine deutlich symbolpolitische Komponente. Innenpolitisch wird die Botschaft, dass die Verfassungsreform der Demokratisierung diene, durch die Inszenierung eines demokratischen Prozesses noch verstärkt, unter anderem durch eine aufgesetzt wirkende Bürgerbeteiligung. Die Bürger hatten einen Monat lang die Möglichkeit, den Verfassungstext zu kommentieren.

Hintergrund dieser symbolischen Akte sind die zunehmenden Proteste in Kasachstan. Im Frühjahr 2016 protestierten Bürger in einigen Teilen des Landes gegen eine geplante Bodenreform. Seit einiger Zeit streiken die Gewerkschaften wieder. Beides richtet sich zwar nicht direkt gegen das Regime oder gar den Präsidenten. Die Regierung scheint aber von der Sorge getrieben zu sein, dass in der Bevölkerung nach und nach eine Protestkultur entstehen könnte. Zudem wollen laut einer Umfrage rund zehn Prozent der Bevölkerung radikale Veränderungen, »egal um welchen Preis«. Diese gesellschaftlichen Dynamiken haben

auch Auswirkungen auf die Frage der Nachfolge Nasarbajews: Wenn sich die Bevölkerung für Proteste mobilisieren lässt, können dies einzelne Gruppen als Machtmittel im Kampf um die Nachfolge nutzen. Entsprechend repressiv ist die Regierung gegen die Initiatoren der Proteste vorgegangen.

Außenpolitischer Zweck der Reformen ist es, den internationalen Diskurs über Kasachstan zu beeinflussen. Aus Anlass der Expo-Weltausstellung wird dem Land in diesem Jahr größere Aufmerksamkeit zukommen. Die Expo 2017 ist eines der derzeit wichtigsten politischen Projekte Nasarbajews, dem positives »Nation-Branding« schon immer wichtig war. Die im Haushalt der letzten drei Jahre veranschlagten Ausgaben für die Expo übersteigen die Milliardengrenze (in Euro umgerechnet).

Die Nachfolge bleibt offen

Beobachter diskutieren die Verfassungsreform vor allem im Kontext des Problems der Nasarbajew-Nachfolge. Die Reform löst dieses Problem jedoch nur marginal.

Erstens schafft auch sie keine absolut verlässliche Regelung für den Zeitpunkt, in dem Nasarbajew ausfällt. Wie in der Verfassung vorgesehen, wird wahrscheinlich der Senatsvorsitzende die Rolle des Interimspräsidenten übernehmen. Im Hintergrund aber werden die Machtgruppen in einen Konkurrenzkampf um die Nachfolge eintreten. Die Konkurrenz ist allerdings insofern unausgewogen, als nicht alle Gruppen über die gleichen Ressourcen verfügen. Unmittelbar ausschlaggebend wird der Zugriff auf die Sicherheitsorgane und die Medien sein. Ob der Übergang in der Folgezeit stabil sein wird, hängt vor allem davon ab, wie schnell die Bevölkerung den Interimsnachfolger als legitimen Präsidenten ansehen und inwieweit die Elite ihn als solchen akzeptieren wird.

Zweitens könnte die breitere Verteilung von Kompetenzen in der neuen Verfassung zwar etwas Spannung aus dem System nehmen, wenn Präsident und Regierung intensiver miteinander verhandeln müssen. Das

beiderseitige Verhältnis wird aber am Ende nicht nur durch das formale Recht bestimmt. Entscheidend wird auch sein, welche Machtressourcen sie besitzen und ob der neue Präsident die vielen machtpolitischen Hintertüren Nasarbajews nutzen kann. Weitere Faktoren sind Fragen wie die nach der Kontrolle der Präsidentenpartei »Nur Otan« und nach dem Schicksal von Nasarbajews Familienbesitz. Dieser Besitz könnte auch zum Objekt der Begierde werden.

Die Reform zeugt nicht zuletzt von der systemischen Unfähigkeit, das fundamentale Problem der Nachfolge zu lösen. Umso wichtiger kann die intendierte Symbolwirkung sein. Kasachstan benötigt in der aktuellen Wirtschaftskrise dringend ausländische Investitionen und Kredite. Beides bietet derzeit vor allem China. Nasarbajew stellte eine Verbindung zwischen den Verfassungsänderungen und der Strategie »100 Schritte – Fünf institutionelle Reformen« her. Erklärtes Ziel dieser Strategie ist es unter anderem, Kasachstan für die chinesische »Belt and Road Initiative« (BRI) fit zu machen.

Ausblick

Mindestens vier Faktoren sprechen dafür, dass der Machtwechsel friedlich und »sanft« verlaufen wird: Erstens ist davon auszugehen, dass Nasarbajew ein politisches Erbe hinterlassen möchte, das ihn überdauert; die Nachfolgeproblematik dürfte ihm also nicht gleichgültig sein. Er wird einen Plan haben, und einen Wunschkandidaten.

Zweitens werden die Sicherheitsorgane in der Transitionsphase eine entscheidende Rolle spielen, allen voran der Geheimdienst KNB. Nasarbajew hat im vergangenen Jahr den langjährigen Ministerpräsidenten und seinen Vertrauten Karim Massimov zum Geheimdienstchef ernannt. Diese Maßnahme kann ein Versuch sein, die bereits einsetzenden Kämpfe um die Nachfolge im Griff zu behalten, aber auch für den Tag X gewappnet zu sein.

Drittens ist von den beiden regionalen Großmächten kein Störpotential zu befürchten. Sowohl Russland als auch China

sind vordringlich an einem stabilen Kasachstan interessiert.

Viertens ist auch der Bevölkerung daran gelegen, dass beim Übergang Stabilität gewahrt wird. Soweit der Nachfolger im Hinterzimmer bestimmt wird, sei es durch Aushandlung oder Machtkampf, kann er zunächst auf die schweigende Zustimmung der Bevölkerung hoffen. Es könnte allerdings auch der Fall eintreten, dass es wider Erwarten keine Einigung und keinen Hinterzimmer-Sieger gibt. Sollten sich dann zwei Herausforderer gegenüberstehen, könnte insbesondere der Schwächere versuchen, sich als Erneuerer und Hoffnungsträger zu präsentieren, um die Bevölkerung zu mobilisieren

Eine stabilitätswahrende Machttransition, so undemokratisch sie sein mag, ist auch im Interesse der Europäischen Union (EU). Ungeachtet seiner strukturellen Schwächen spielt Kasachstan eine positive Rolle in der Region und kann in mancherlei Hinsicht sogar Vorbild für andere Staaten sein.

Wie auch immer der nächste Präsident an die Macht kommt: Er wird sich mit komplizierten innen- und außenpolitischen Fragen auseinandersetzen müssen. Zu den Herausforderungen gehören wirtschaftspolitische Diversifizierung und der Ausbau regionaler Kooperation. Die EU ist nicht nur wichtiger Handelspartner, sie kann in beiden Fällen auch Knowhow zur Verfügung stellen.

Dem nächsten Präsidenten wird der Legitimitätsvorsprung fehlen, den Nasarbajew als erster Präsident besaß. Um die Bevölkerung für sich zu gewinnen, könnte ihm eine neuartige, charismatische Idee von Nutzen sein. Die EU ist als wichtiger Handels- und Technologiepartner nicht ohne Einfluss. Sie sollte gleich von Anfang an das Gespräch mit der Regierung suchen und dafür werben, den Weg einer politisch-kulturellen Erneuerung einzuschlagen. Gut möglich, dass die Bevölkerung ein politisches »Weiter So« nicht mehr hinnehmen wird.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364