

Regierungsumstellung in Belarus

HINTERGRÜNDE UND AUSBLICKE

Am 18. August 2018 schloss der belarussische Präsident Alexander Lukaschenko eine kurzfristige und massive Umgestaltung seiner Regierung ab. Das Land bekam einen neuen Regierungschef, vier neue Vizepremierminister sowie vier neue Minister mit einflussreichem Geschäftsbereich. Auslöser dieses für Belarus durchaus bemerkenswerten Wechsels war vordergründig die Unzufriedenheit des Staatschefs mit der Erfüllung seiner Anweisungen durch die Regierung bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung – insbesondere des Kreises Orscha im Osten von Belarus. Dahinter verbirgt sich jedoch durchaus mehr.

In Belarus gehören Entlassungen von Staatsbediensteten – einschließlich der Regierungsmitglieder – durch den Präsidenten zu dessen stehendem Repertoire politischen Handelns, gerade wenn entsprechende Leistungen aus Sicht des Präsidenten nicht erbracht werden. Die nun neu ernannte Regierungsspitze ist jedoch durchaus eine Besonderheit: Sie löste die bisherige Spitze zur Überraschung vieler Beobachter praktisch über Nacht vollständig ab und ist die jüngste in der Geschichte von Belarus. Für ein System, das bis vor Kurzem vor allem von lang erfahrenen politisch bewährten Kräften gesteuert wurde, ist die Besetzung mit einer Reihe von Mittvierzigern ein beachtenswertes Zeichen. Ebenso bemerkenswert ist, dass die bisherige Regierungsspitze bei Lichte betrachtet gute Erfolge vorweisen konnte: Trotz aller finanziellen Schwierigkeiten gelang es ihr, die nationale Währung zu stabilisieren, mehr Wirtschaftswachstum zu generieren und die Einkünfte der Bevölkerung real zu steigern. Sie kann makroökonomisch gesehen als eine

der erfolgreichsten Regierungen in der belarussischen Geschichte gewertet werden.

Eine junge Regierungsspitze

Der neue Premier, Sergej Rumas, ist gerade einmal 48 Jahre alt und löste den bisherigen Amtsinhaber Andrei Kobyakov ab. Rumas war bereits erster Vizepremier in der Regierung von Premier Michail Mjasnikowitsch zwischen 2010 und 2012. Wohl aufgrund damals zu marktwirtschaftlicher Ansätze verließ er das Amt vorfristig und leitete seitdem die belarussische Aufbaubank.

Zum ersten Vizepremier wurde der 43-jährige Alexander Turtschin ernannt, der davor den Apparat (Verwaltung) des Ministerrates und einen Rat zur Entwicklung des Unternehmertums leitete. Er ersetzte den eigentlich einzigen ausgeprägten „Marktwirtschaftler“ in der alten Regierung – Wassilij Matjuschewskij (49).

Den bisherigen Chef-Unterhändler mit Russland in Öl-, Gas- und Energiefragen sowie für die Industrie zuständigen Vizepremier Wladimir Semaschko (68) löste der ebenfalls 43-jährige Igor Ljaschenko ab, der bisher den wichtigen staatlichen Konzern „Belneftekhim“ geleitet hat.

Ein weiterer Vizepremier wurde der frühere stellvertretende Vorsitzende des Staatlichen Kontrollkomitees (eine Art Wirtschaftspolizei) Wladimir Kukharjew (46). Er übernimmt den Geschäftsbereich des entlassenen Vizepremiers Anatolij Kalinin (59) – Bauwesen, Verkehr und Wohnungswirtschaft. Zum vierten neuen Vizepremier anstelle des von einem Korruptionsskandal belasteten Wassilij Zharko (62) wurde der

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BELARUS

DR. WOLFGANG SENDER

August 2018

www.kas.de/belarus

bisherige belarussische Botschafter in Russland Igor Petrischenko (52) ernannt. Offensichtlich ist damit bereits auf dieser Ebene eine wichtige Zielrichtung dieser Umgestaltung: die Beziehungen zum schwierigen Partner Russland anders zu gestalten sowie Korruption vorzubeugen.

Die Minister Anatolij Tschiornyj (60) für Architektur und Bauwesen und Witalij Wowk (56) für Industrie wurden durch Dmitrij Mikuljonok (45) aus der Minsker Stadtverwaltung und Pavel Utjupin (41), der zuvor Vizeminister im Industrieministerium und seit 2017 Vizeminister im Wirtschaftsministerium war, ersetzt.

Zum in Belarus außergewöhnlich wichtigen neuen Wirtschaftsminister wurde der erst 37-jährige Dmitrij Krutoj ernannt, der zuvor erster stellvertretender Wirtschaftsminister war. Krutoj, ein gewandter und moderner Wirtschaftspolitiker, ersetzte den 62-jährigen Wladimir Zinowskij.

Neuer Minister für Fernmeldewesen und Information wurde ein Vertreter aus dem militärisch organisierten Operativen Analytischen Zentrum bei der Präsidialadministration, Konstantin Schulgan, der im neuen Amt unter anderem die Steigerung des IT-Anteils in der belarussischen Wirtschaft verantworten wird. Er löst Sergej Popkov (61) ab und hat aufgrund seiner einflussreichen Vorverwendung vermutlich einen besonders guten Draht zum Präsidenten. Das staatliche Komitee für Militärindustrie wird schließlich künftig der 45-jährige Roman Golowtschenko leiten, bisher langjähriger Botschafter in den Vereinigten Arabischen Emiraten. Er löst den 52-jährigen Generalmajor Oleg Dwigaljow ab.

Anlass der Regierungsumbildung

Die Regierungsumbildung erfolgte nach Unternehmensbesuchen des Präsidenten in der Region Orscha am 13. August. Bereits vor Jahresfrist hatte der Staatspräsident seine Regierung angewiesen, die kriselnde Region aus „Trümmern und Asche“ wiederzubeleben. Während seiner Kontrollvisite, sie ist in

sehenswerten Videos teilweise dokumentiert¹, und in einer Folgebesprechung², kam es zu deutlichen Unmutsbekundungen des Präsidenten über den baulichen und wirtschaftlichen Zustand von Staatsunternehmen. Er warf den Verantwortlichen, darunter Regierungsmitgliedern, Versagen in der Aufbauarbeit speziell im Gebiet Orscha vor.

Schmutzige Fabrikhinterhöfe und alte Werkhallen sind jedoch bei den Staatsunternehmen weder in der Hauptstadt noch in anderen Landesteilen außergewöhnlich. Da in Orscha zudem konkret keine Fälle der Mittelveruntreuung oder Ähnliches aufgedeckt wurden, erscheint es möglich, dass die Umgestaltung der Regierung auch weitere Hintergründe hatte.

Der Gesamtzusammenhang schließt zunächst die aktuellen und perspektivischen Probleme mit dem wesentlichen Wirtschaftspartner Russland ein. Es kann angenommen werden, dass sich die Politik in Minsk auf weitere Kürzungen russischer Zuwendungen einstellt und daher mit aller Kraft im Inland optimieren muss. Einen weiteren Hintergrund könnte zudem eine jüngst erfolgte Welle von Aktivitäten des Sicherheitsapparates (kurzfristige Verhaftungen von Journalisten im August) sowie ein von den Sicherheitsbehörden kürzlich aufgedecktes Korruptionsnetzwerk im Gesundheitswesen darstellen. Letzteres wurde mit dem nun entlassenen Vizepremier Wassilij Zharko unmittelbar verbunden, der zuvor Gesundheitsminister war. Die politische Astrologie muss vermuten, dass auch vor diesem Hintergrund eine neue politische Balance in der Regierung gefunden werden musste. Schließlich kann angenommen werden, dass der Präsident bereits jetzt einen Blick

¹ Poseshcheniye OAO "Tekhnika svyazi". President.gov.by. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/tG18uy>. Abgerufen am 23.08.2018. Poseshcheniye Orshanskogo instrumentalnogo zavoda. President.gov.by. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/GMg91R>. Abgerufen am 23.08.2018.

² Soveshchaniye o khode vypolneniya porucheniya. President.gov.by. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/fGHSQA>. Abgerufen am 23.08.2018.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BELARUS

DR. WOLFGANG SENDER

August 2018

www.kas.de/belarus

auf die anstehenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2019/2020 wirft und diese mit personellen Änderungen vorbereitet werden. Nicht vergessen werden darf schließlich, dass Präsident Lukaschenko im ganzen Land seit einigen Jahren eine massive Verjüngung in Leitungspositionen umsetzt. In der Regel werden dabei sowjetisch sozialisierte Funktionsträger durch an nationaler Ideologie ausgerichtete jüngere Experten ausgetauscht.

Rahmen für die neue Regierung

Der nun kurzfristig vollzogene Regierungswechsel deutet bislang nicht auf eine Änderung bei den Aufgaben bzw. der Politikrichtung der neuen Regierung hin. Zwar vollzieht Belarus vor allem in Form präsidialer Erlasse eine schrittweise wirtschaftliche Liberalisierung und Modernisierung der Wirtschaft.³ In seinen zahlreichen und ausgiebigen Auftritten unmittelbar vor und nach der Neubesetzung der hohen Ämter machte der Staatschef jedoch deutlich, dass das alte Steuerungssystem der Wirtschaft beibehalten wird und die neue Regierung sicherstellen sollte, dass das bestehende System „nicht ins Wackeln kommt“. Alternative Wege zur Reformierung der Wirtschaft wurden vom belarussischen Staatschef dabei als „pures Geschwätz“ abgetan.⁴ Dieser Vorgabe des Staatspräsidenten folgend gab die neue Regierungsspitze eine politische Erklärung ab, dass man keine Revision der getroffenen Entscheidungen oder revolutionäre Wendemanöver erwarten sollte und dass das Hauptziel der neuen Regierung die Erhöhung des Wohlstands der Bevölkerung sei.⁵ Wichtige Grundmerkmale des gegen-

wärtigen belarussischen Wirtschaftssystems werden daher wohl bis auf weiteres Bestand haben: darunter ein hoher Anteil von Staatsunternehmen – darauf entfallen rund 75 Prozent der Industrieproduktion⁶ – und eine stark zentralistische Steuerung analog zum politischen System mit seiner „präsidialen Machtvertikale“.

Dem steht jedoch gegenüber, dass dieses System gerade in den letzten Monaten und Jahren mit zunehmenden Herausforderungen konfrontiert ist. Gerade in den Staatsunternehmen, die zum größten Teil auf Kosten des Staatshaushalts überleben, häuften sich zuletzt viele Probleme an – nicht nur in der dem von Präsident Lukaschenko besuchten Region Orscha. Laut offizieller Angaben des belarussischen Statistikkomitees arbeitete 2017 über die Hälfte aller Unternehmen in Belarus nicht rentabel bzw. sie wirtschafteten mit einer minimalen Rentabilität von unter fünf Prozent. Und obwohl der Anteil der verlustbringenden Unternehmen 2017 gegenüber 2016 um 3,9 Prozentpunkte auf 15,3 Prozent zurückgegangen ist, stieg der Umfang der Verluste pro Organisation um knapp 14 Prozentpunkte. Die Kreditverschuldung der Wirtschaftssubjekte nahm 2017 um 15 Prozentpunkte zu.⁷ In vielen Fällen kommen die Unternehmen mit dem Schuldendienst nicht zu Recht. Knapp 80 Prozent überfälliger Verschuldung entfällt auf den Staatssektor.⁸

Eine der Hauptquellen für die Aufrechterhaltung des weitläufigen Systems der Staats-

ny.by. Online verfügbar unter:
<https://goo.gl/N3Jxzz>. Abgerufen am
23.08.2018.

³ Einer der bemerkenswertesten Ausdrücke der gegenwärtigen wirtschaftlichen Liberalisierung ist der präsidiale Erlass über die digitale Wirtschaft. Siehe: Wolfgang Sender: Alles auf Bitcoin und Blockchain. Länderbericht der Konrad-Adenauer-Stiftung Belarus. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/u2moHy>. Abgerufen am 23.08.2018.

⁴ Chtoby sistema ne poshatnulas. Naviny.by. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/WqaTsk>. Abgerufen am 23.08.2018.

⁵ Kakie izmeneniya obeshchaet belorusam no-voe pravitelstvo.Artyom Martynovich. Navi-

⁶ Glavniy sektor ekonomiki i dolgov. Ekonomicheskaya gazeta. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/wMxV3Y>. Abgerufen am 23.08.2018.

⁷ Osnovniye tendencii v ekonomike. Nacionalniy Bank. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/uvq76o>. Abgerufen am 23.08.2018.

⁸ Glavniy sektor ekonomiki i dolgov. Ekonomicheskaya gazeta. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/wMxV3Y>. Abgerufen am 23.08.2018.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BELARUS

DR. WOLFGANG SENDER

August 2018

www.kas.de/belarus

wirtschaft in Belarus war bisher die Russische Föderation, die durch verbilligte Öl- und Gaslieferungen den belarussischen Fiskus schätzungsweise mit zunächst acht bis heute drei Milliarden US-Dollar jährlich subventionierte. Diese Quelle versiegt – auch, aber nicht nur aufgrund der angespannten russischen Wirtschaftslage – seit einiger Zeit immer deutlicher.⁹ Der objektive Indikator für die Herausforderungen des bestehenden Wirtschaftssystems ist eine rapide Zunahme der Außen- und Innenverschuldung von Belarus: von unter zehn Prozent des BIP 2006 auf über 40 Prozent 2017.¹⁰ Dabei werden immer neue Schulden aufgenommen, um die alten zu refinanzieren.¹¹

Zwischen Staatswirtschaft und marktwirtschaftlichen Reformen

Diese Ambivalenz der Wirtschaftspolitik – wenn einerseits am alten zentralistischen System der Staatswirtschaft festgehalten wird und andererseits die marktwirtschaftlichen Reformen teilweise umgesetzt werden – führte gerade jüngst zu Problemen in der politischen Steuerung. So musste das „Schmarotzer-Dekret“¹², das zu Protesten im Land geführt hatte, auch aufgrund schlechter administrativer Vorbereitung zurückgenommen und überarbeitet werden. Auch die Ankündigung bzw. Forderung des Staatspräsidenten, einen Durchschnittslohn von umgerechnet 500 US-Dollar bis Ende

⁹ Schlechte Stimmung zwischen Moskau und Minsk. Wolfgang Sender. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/2h7qxz>. Abgerufen am 23.08.2018.

¹⁰ Gosdolg Belarusi dostig kriticheskogo maksimuma. 4esnok. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/uCAXQz>. Abgerufen am 23.08.2018.

¹¹ Belarus looking for new loans. Tweet vom Beitrag auf TUT.BY. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/wZxOHf>. Abgerufen am 23.08.2018. Pravitelstvo RB sobirayetsya ezhegodno refinansirovat gosdolg. Select.by. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/MELvMJ>. Abgerufen am 23.08.2018.

¹² Die Wut der Weißrussen. Christina Hebel, Spiegel Online. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/BdX4db>. Abgerufen am 23.08.2018.

2017 zu gewährleisten¹³, wurde bislang nicht erreicht.

Dennoch sehen einige Experten in Belarus Chancen für eine konsequentere Marktwirtschaftspolitik der neuen Regierung. Erstens gelten sowohl der neue Regierungschef wie auch sein erster Stellvertreter als Anhänger der marktwirtschaftlichen Ansätze. Sergej Rumas verließ seinen Posten des ersten Vizepremiers in der Regierung von Michail Mjasnikowitsch 2012 gerade wegen der Ablehnung der „Handsteuerung“ als Methode der Wirtschaftsverwaltung. Sein erster Vize, Alexander Turtschin, zeigte sich auf dem Posten des Vorsitzenden des Rates zur Entwicklung des Unternehmertums als Beamter, der Probleme von Unternehmen versteht und bereit ist, zu deren Lösung beizutragen.

Eine gewisse Beinfreiheit für marktwirtschaftliche Reformen lässt sich wohl die neue Regierung auch im Rahmen des bestehenden Systems aushandeln. Ein Beispiel dafür liefert die Nationalbank. Deren Spitze seit Dezember 2014, Pjotr Kallaur, konnte offenbar den Staatschef davon überzeugen, dass eine harte Geld- und Kreditpolitik und eine stabile nationale Währung gesamtgesellschaftlich positiv wirken. Im Ergebnis konnte die Nationalbank bereits 2017 die in der Geschichte des unabhängigen Belarus niedrigste Inflationsrate von 4,6 Prozent erzielen¹⁴. Zuvor lag dieser Wert zumeist im zweistelligen Bereich und der Finanzmarkt in Belarus wurde durch regelmäßige massive Entwertungen der nationalen Währung erschüttert.

Ausblick

Der Druck auf die neue Regierungsspitze ist groß. Schon am 1. September muss diese

¹³ Eta cifra svyataya. TUT.BY. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/RaBtMh>. Abgerufen am 23.08.2018.

¹⁴ Inflyaciya v Belarusi. Myfin.by. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/9ievMq>. Abgerufen am 23.08.2018.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

BELARUS

DR. WOLFGANG SENDER

August 2018

www.kas.de/belarus



Konrad
Adenauer
Stiftung

Impressum

Konrad Adenauer Stiftung e.V.
Hauptabteilung
Internationale Zusammenarbeit

Auslandsbüro Belarus
Šeimyniškių g. 3
LT-09312 Vilnius
Litauen

Tel. + 370 52 629475
Fax + 370 52 122294
Info.Belarus@kas.de

einen Entwurf der Prognose für die sozial-ökonomische Entwicklung des Landes für 2019 bei der Präsidialadministration einreichen.¹⁵ Ggf. wird dieses Dokument etwas mehr Klarheit nicht nur über den künftigen Wirtschaftskurs des Landes, sondern auch über den Spielraum der neuen Regierung erbringen. Die Schaffung von Wirtschaftswachstum, speziell im Bereich Digitalisierung, wird dabei wohl eine besondere Rolle einnehmen. Bereits kurz nach seiner Ernennung sprach der neu ernannte Wirtschaftsminister, Dmitrij Krutoj, von der Notwendigkeit, „eine neue Qualität des Wirtschaftswachstums zu gewährleisten“.¹⁶ Weitere Änderungsvorstellungen belaufen sich auf das Informationsministerium, das künftig zum Hauptquartier zur Digitalisierung der Volkswirtschaft werden soll.¹⁷

Während die Hoffnungen auf eine weitere schrittweise wirtschaftliche Liberalisierung durch den Regierungswechsel also momentan gespeist werden, zeugen wenigstens zwei Tatsachen davon, dass der innenpolitische Kurs – wie von Präsident Lukaschenko immer wieder klargelegt – keine überraschenden und grundsätzlichen Änderungen erleben wird: Alle Leiter der in Belarus sehr einflussreichen Geheimdienste sowie der Polizeichef haben ihre Posten in der gegenwärtigen Phase der großen Umgestaltung beibehalten.

Die Art und Weise der Ernennung der neuen Regierung durch den Staatschef zeugt zudem davon, dass die Absicht einer Aufwertung des belarussischen Parlamentes kurzfristig wohl nicht real in Aussicht steht: Obwohl der neue belarussische Premier bereits

Glückwünsche von seinem russischen Amtskollegen Dmitri Medwedew erhielt und die ersten Regierungshandlungen vornahm, fehlte ihm rechtlich gesehen dazu die Grundlage, da er zunächst laut Verfassung durch das Parlament im Amt bestätigt werden muss. Es ist klar, dass eine solche Bestätigung im Falle von Belarus nur einen technischen Rechtsakt darstellt. Es ist dennoch bemerkenswert, dass das Parlament über die neuen Ernennungen auch zwei Tage nach Beschluss des Präsidenten nicht offiziell benachrichtigt wurde.¹⁸

¹⁵ Rukovodit starymi metodami uzhe ne vseгда poluchayetsya. Gp.by. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/QsvGP9>. Abgerufen am 23.08.2018.

¹⁶ Glava minekonomik: pered nami stoit zadacha. TUT.BY. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/J7Wsy6>. Abgerufen am 23.08.2018.

¹⁷ Strane nuzhen strategicheskij shtab po razvitiyu cifrovoy ekonomike. TUT.BY. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/nYTeYy>. Abgerufen am 23.08.2018.

¹⁸ Dlya utverzheniya Rumasa v dolzhnosti predstoit sozvat Palatu predstaviteley. Telegram.by. Online verfügbar unter: <https://goo.gl/wxUx2s>. Abgerufen am 23.08.2018.