

März 2019

Länderbericht

Auslandsbüro Kasachstan



Rochade auf Kasachisch

Wechsel im Präsidentenamt und der Regierung in Kasachstan

Thomas Helm, Aliya Mussina

Mit einem Paukenschlag und viel Symbolik hat Kasachstans langjähriger Präsident *Nursultan Nasarbajew* das diesjährige kasachische Neujahrsfest (Nauryz) eingeläutet. Exakt am 19. März 2019 um 19 Uhr erklärte er per Fernsehansprache seinen Rücktritt nach fast drei Jahrzehnten Regentschaft. Bereits am 20. März 2019 um 12 Uhr wurde der bisherige Senatsvorsitzende, *Kassym-Schomart Tokajew* zum Präsidenten der Republik Kasachstan vereidigt. Noch am gleichen Tag erfolgte eine Vielzahl weiterer Entscheidungen, die unterschiedliche Reaktionen hervorriefen. Der folgende Bericht will die Ereignisse mit Hintergründen einordnen und erläutern.

Bereits am 21. Februar 2019 hatte Staatspräsident *Nursultan Nasarbajew* die gesamte Regierung Kasachstans entlassen. In einer Ansprache begründete der Präsident die Entlassung mit den Worten: „Ich habe stets gesagt, dass steigende Einkommen und bessere Lebensstandards oberste Priorität für jedes Regierungsmittel und jeden Akim {=Bürgermeister oder Gouverneur} haben müssen...{...}Die Regierungsarbeit ist jedoch nicht effektiv organisiert worden.“

Doch war dies offensichtlich nicht die einzige Begründung für die Entlassung. Seit Jahren wurde die Frage eines Machtübergangs im Präsidentenamt immer häufiger gestellt. Das inzwischen 78jährige Staatsoberhaupt hat das zentralasiatische Land seit nunmehr fast drei Jahrzehnten regiert und seit dem Tod von *Islam Karimov* im Nachbarland Usbekistan vor

zwei Jahren war Präsident *Nasarbajew* der letzte verbliebene Präsident eines ehemaligen Sowjetstaates, der die Macht seit der politischen Wende innehat. Bisher wurde die Frage des Machtübergangs regelmäßig mit einem politischen Schachspiel beantwortet. Dabei finden vor allem Rochaden statt, d.h. es werden mit einem Zug mehrere Figuren bewegt, wobei keine vom Spielfeld verschwindet.

So auch jetzt: Auch wenn der Machtübergang im Präsidentenamt vollzogen wurde, so bleibt *Nasarbajew* Vorsitzender der Regierungspartei Nur Otan und Vorsitzender des Nationalen Sicherheitsrates und damit mehr als nur die „graue Eminenz“ im Hintergrund. Übertragen heißt das, die Rollen wurden neu verteilt, aber der Kreis der Teilnehmer verändert sich nur wenig. Ende Februar, kurz vor dem Parteitag der Regierungspartei Nur Otan und nach in letzter Zeit kursierenden Gerüchten über vorgezogene Neuwahlen des Präsidenten, entließ der Präsident die Regierung unter dem Vorwurf eines kompletten Versagens in wirtschafts- und sozialpolitischer Hinsicht, zugleich kündigt er umfangreiche Sozialprogramme an¹. Auf dem Parteitag von Nur Otan kündigte er an, die Umsetzung der Programme persönlich zu überwachen. Das ist in den beiden verbliebenen Ämtern auch durchaus möglich. Ferner ist es angesichts der Machtfülle des bisherigen Präsidenten im Hinblick auf Stabilität des Landes auch nicht abwegig, den Rückzug sukzessive zu vollziehen.

Wechsel im Präsidentenamt – Hintergründe, Reaktionen und Machtsicherung

Wie ist der Wechsel also einzuordnen? Zunächst einmal ist festzustellen, dass es *Nursultan Nasarbajew* als einzigm Präsidenten in Zentralasien aus Sowjetzeiten gelungen ist, sein Amt selbstbestimmt zu verlassen. gegückt. Die Rahmenbedingungen für den Wechsel wurden über Jahre vorbereitet. Bereits mit dem Gesetz über den „Leader of the Nation“² aus dem Jahr 2010 wurden erste Bedingungen für eine Machtübergabe geschaffen; Ende 2016 wurde eine Verfassungsreform beschlossen, die eine Umverteilung der Macht und eine Stärkung von Regierung und Parlament vorsieht. Ein entscheidender Schritt erfolgte im Sommer 2018 mit den Änderungen des Gesetztes über den Nationalen Sicherheitsrat³, welcher Risiken im Zusammenhang mit einer Machtübergabe minimiert hat. So ist nunmehr dem Ersten Präsidenten der Republik Kasachstan das Recht garantiert, lebenslang und damit auch nach dem Ausscheiden aus dem Präsidentenamt, als Vorsitzender den Nationalen Sicherheitsrat zu leiten. Der Sicherheitsrat wurde auch noch zum Hauptverfassungsorgan und ist somit kein Beratungsgremium mehr und kann die Macht jedes Nachfolgers eingrenzen. So wurde in einem diesbezüglichen Länderbericht der KAS 2018 formuliert: „Eines ist aber klar festzustellen, die Anzeichen mehren sich in Bezug auf einen zeitnahen Machtübergang“.⁴ Es wurde also eine Konstruktion geschaffen, die dem Präsidenten einen Verzicht auf das Amt ermöglicht, wobei klar war, dass es nur ein Teilverzicht sein würde.

Trotzdem kam der Wechsel für viele Menschen in Kasachstan plötzlich, die Reaktionen waren aber größtenteils gemäßigt. Aus den ländlichen Regionen war häufig zu vernehmen, dass Menschen verzweifelt fragten, wie es jetzt weitergehen solle, während in Almaty auch einzelne kleine Feuerwerke und Hupkonzerte aus Freude zu vernehmen waren. Insgesamt blieb es aber auch in den Tagen danach im Wesentlichen ruhig, was bemerkenswert ist, wenn man Dauer der Regierungszeit und Machtfülle des Präsidenten Kasachstans in Rechnung stellt.

Das wiederum wird auch der Tatsache geschuldet sein, dass mit *Kassym-Schomart Tokajew* einer der beliebtesten Politiker des Landes das Präsidentenamt übernommen hat. Der ehemalige Ministerpräsident, Außenminister, Generaldirektor der UN in Genf und Präsident des Senats und damit verfassungsmäßige Nachfolger des Präsidenten, gilt als gebildet, ausgleichend und moderat. Fraglich ist aber, ob er über die notwendige „Hausmacht“ verfügt, sich im Amt zu halten.

Mehr als ein Loyalitätsbeweis gegenüber der *Nasarbajew*-Familie war daher sein umfangreiches Paket an Vorschlägen zur Ehrung des ausgeschiedenen Präsidenten. Dazu gehört die Umbenennung der Hauptstadt Astana in Nur-Sultan, wozu es einer

Verfassungsänderung bedarf, die von beiden Kammern des Parlamentes innerhalb von zwei Stunden vollzogen wurde. Dass dieser Vorschlag ohne Gegenstimme angenommen wurde, zeigt, dass Loyalitätsbezeugung bis hin zur Liebedienerei zu Beschlüssen führen, welche die Interessen der politischen Klasse und der Bevölkerung auseinanderfallen lassen. Während vor allem politische Funktionsträger und Beamte den Beschluss feierten, waren die Reaktionen in der Bevölkerung überwiegend ablehnend. Unter anderem in Astana, Almaty und Shymkent kam es zu spontanen, kleineren Demonstrationen, die auch Verhaftungen nach sich zogen.

Für Ärger sorgte auch die Empfehlung *Tokajews*, die jeweilige Hauptstraße in den größeren Städten des Landes nach seinem Vorgänger zu benennen. Widerstand kam aus Aktöbe, Kostanai, Atyrau und Taraz, wo die in Rede stehenden Straßen bereits wichtigen historischen Persönlichkeiten wie *Abai* und *Satpayev* gewidmet sind.

Wichtig ist beim Schachspiel vor allem die Finte, bei der man mit einem Zug etwas andeutet, worauf der Gegner sich stürzt und dabei den wichtigeren, anderen Zug übersieht. Das lässt sich so ähnlich auch hier konstatieren. Während die Bevölkerung heiß und kontrovers die Umbenennung von Astana, die sogar jetzt noch gestoppt werden könnte (z.B. durch den Nationalen Sicherheitsrat), diskutiert, wurde ein zeitgleicher, viel gravierenderer Beschluss der oberen Parlamentskammer weniger beachtet. Die älteste Tochter des ehemaligen Präsidenten, *Dariga Nasarbajewa*, bisher schon Mitglied des Senats, wurde zur Präsidentin des Senats bestimmt. Damit ist sie, wie zuvor *Tokajew*, die verfassungsmäßige Nachfolgerin des Präsidenten bei dessen Ausscheiden.

Diese Finte, wenn sie beabsichtigt war, wäre auch nicht ganz unnötig, denn die Beliebtheit von *Kassym-Schomart Tokajew* und *Dariga Nasarbajewa* ist, legt man Reaktionen in der Bevölkerung, aber auch die selbst beobachteten Beifallsbekundungen für beide von Funktionären auf mehreren Parteitagen als Maßstab zugrunde, sehr unterschiedlich.

Daher sollte man auch sehr vorsichtig sein, einigen Kommentatoren zu folgen, die bereits jetzt glauben, einen Automatismus zu erkennen, was das nächste Staatsoberhaupt angeht. Die Frage ist offen. Auf der einen Seite stehen die Verfassung und die familiäre Macht, auf der anderen Seite die Beliebtheit und auch die Tatsache, dass eine Frau im Präsidentenamt in einem zentralasiatischen Land ein echtes Novum wäre.

Das Vorspiel des Machtwechsels und die neue Regierung

In der Zeit um den 18. Parteitag der Mehrheitspartei Nur Otan am 27. Februar 2019 und vor dem Hintergrund der Präsidentschaftswahlen, die auch jetzt noch regelgerecht 2020 stattfinden sollen, herrscht in der Bevölkerung die Stimmung, dass wieder mal vorgezogene Wahlen in Sicht sind. Die Zeichen sind nicht zu übersehen und außerplanmäßige Wahlen kennt das Land bereits zu gut. Präsident *Nasarbajew* hatte aber in einem Interview die Frage, ob nun die Präsidentschaftswahl vorgezogen wird, verneint. Ob er selber nochmals kandidiert, ließ er damals noch offen. Signale wurden bewusst in verschiedene Richtungen gesetzt. So nahm Anfang Februar der Verfassungsrat eine Anfrage von Präsident *Nasarbajew* bezüglich der offiziellen Auslegung von Artikel 42 Abs. 3 der Verfassung der Republik Kasachstan, über die Amtsübernahme eines neu gewählten Präsidenten sowie des vorzeitigen Amtsverzichts des Präsidenten, an. Laut *Nasarbajew* damals sei es eine Routineanfrage; zugleich beruhigte er, es stünden keine außerplanmäßigen Wahlen an.⁵

Im November letzten Jahres leitete *Nasarbajew* schon einmal in der Rolle als Vorsitzender eine Sitzung des aufgewerteten Nationalen Sicherheitsrates. In der Sitzung ging es um Fragen der Energiepreise und eine Kontrolle der dafür verantwortlichen Institutionen, womit deutlich wird, dass das Gremien durchaus jederzeit in die Tagespolitik eingreifen könnte und auch würde.

Innenpolitische Lage in Kasachstan und Politische Rochaden

Bereits Ende Januar gab es große Kritik von Nasarbajew am Regierungskabinett, Ministerpräsident Sagintayev war als Regierungschef seit September 2016 im Amt. Damals fiel auch schon das Wort „Entlassung“, allerdings war es dann Ende Februar das erste Mal, dass nicht die Regierung zurücktritt, sondern vom Präsidenten entlassen wird. In einer Ansprache betonte der damalige Präsident, dass die sozial-politische und wirtschaftliche Situation in den letzten Jahren unverändert blieb, obwohl die von ihm initiierten Programme „3. Modernisierung“ und „Plan der Nation – 100 konkrete Schritte“, sowie die Realisierung von „5 institutionellen Reformen“ im Land wirtschaftliche Erfolge zeitigen und den Rechtsstaat stärken sollten. Aber trotz umfangreicher Gesetzgebungsarbeit, seien keine positiven Änderungen festzustellen; das Wirtschaftswachstum sei alleine der Rohstoffbranche zu verdanken. Die Verfassungsreform vor zwei Jahren habe der Regierung die Macht und Unabhängigkeit bei der Lösung der Fragen gegeben, die Bedingungen seien geschaffen, aber das System funktioniere nach wie vor nicht. Vor allem habe die Regierung bewiesen, dass sie nicht im Stande sei, mit der Bevölkerung zu kommunizieren. Die Probleme der sozial schwachen Gruppen seien weder berücksichtigt noch gelöst. Daher müsse die Regierung zurücktreten, so Nasarbajew damals.

Die Regierung Sagintayev ist tatsächlich von der Bevölkerung größtenteils als eine nichtssagende, viel zu spät auf Krisen antwortende Regierung wahrgenommen worden. So kam es nach einem Hausbrand in Astana im Februar 2019, bei dem fünf Kinder einer Familie, die unter ärmlichen Bedingungen am Stadtrand lebte, ums Leben kamen, zu Bürgerprotesten gegen die Regierung, die sich mit ersten Äußerungen auch gegen das Staatsoberhaupt richteten. Diese Proteste werden die Entscheidung des Präsidenten beeinflusst haben.

Askar Mamin, der neu ernannte Premierminister hat eine beachtliche berufliche Laufbahn aufzuweisen. Er war als Stellvertretender Premierminister unter anderem für die Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU) zuständig, zuvor war er Leiter der Eisenbahngesellschaft, auch ist er als Krisenmanager bekannt. Seine wichtigste Aufgabe ist es nun, die Lebensqualität der Kasachstaner zu sichern und die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass der vom Präsidenten ausgewählte Weg und das von ihm geschaffene Entwicklungsmodell richtig sind. Daher soll die Diversifizierung der Wirtschaft fortgesetzt, KMU unterstützt und neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Mamin selber hat für sein Kabinett das Ziel gesetzt, „eine Regierung der realen Taten, die konkrete Ergebnisse erzielt“⁶, zu sein.

Im Kabinett Mamin, es wurde am 2. März komplettiert, sind sechs neue Minister, fünf Minister bekamen neue Zuständigkeitsbereiche, sieben Minister haben ihre bisherigen Ämter behalten⁷. Angesichts der grundstürzenden Kritik des Präsidenten wirkt es auf den ersten Blick etwas erstaunlich, dass so viele Minister im Amt geblieben sind. Dazu noch später.

Ein Blick in das neue Kabinett weist einige Besonderheiten auf. Nicht zuletzt wegen der Demonstrationen gegen prekäre Lebensbedingungen nach dem Hausbrand wurde die Ministerin für Arbeit und Soziales entlassen. Ursprünglich hatte man geglaubt, durch die Ernennung von Gulshara Abdykalykova zur Sozialministerin und stellvertretenden Premierministerin (davor Staatssekretärin) den sozialen Sektor gestärkt zu haben.

Der neue Arbeitsminister Saparbayev ist nun ein alter Bekannter, von 2007 bis 2009 ist er schon einmal in diesem Amt gewesen, war auch Stellvertretender Premierminister für Soziales, hat viel Erfahrung als Akim (Gouverneur) von vier Gebieten und kennt die Probleme der Regionen sehr gut. Da der neue Innenminister Yerlan Turgumbayev erst zehn Tage vor der Entlassung der gesamten Regierung ins Amt gekommen ist, gehört er natürlich auch dem neuen Kabinett an. Er hat sich innerhalb dieser kurzen Zeit bei Interviews offen gezeigt, war auch in seinem alten Amt als Stellvertretender Innenminister dafür bekannt, dass er sich nicht scheute, Probleme offen anzusprechen.

Viel Hoffnung wird auf die neue Bildungsministerin *Kulyash Schamschidinova* gelegt, die davor 10 Jahre die Organisation Nazarbayev Intellectual Schools geleitet und davor zwei Mal als Stellvertretende Bildungsministerin gearbeitet hatte.

Die neue Regierung will dem Thema Digitalisierung mehr Aufmerksamkeit widmen; das Ministerium für Verteidigungs- und Luft- und Raumtechnikindustrie wurde zum neuen Ministerium für digitale Entwicklung, Verteidigungs- und Luft- und Raumtechnikindustrie.

Eine bemerkenswerte Entwicklung ist, dass das Informationsministerium, welches für eine restriktive Medienpolitik kritisiert wird, mit dem Ministerium für gesellschaftliche Entwicklung fusioniert wurde, weshalb zu beobachten sein wird, ob und wie sich dies auf Fragen der Zivilgesellschaft und Religionsfreiheit auswirken wird.

Erstaunlich ist aber, dass der damalige Präsident einerseits die Regierung harsch für ihre Kommunikationspolitik kritisiert hat, der zuständige Minister andererseits aber sogar ein erweitertes Ressorts erhalten hat.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Regierung vor allem im Bereich der Sozialpolitik gestärkt wurde, auch haben viele Minister Erfahrungen als vorherige Vizeminister.

In der Bevölkerung herrscht aber eher die Meinung, dass das Problem nicht alleine an der Regierung liege, sondern das System an sich geändert werden müsse. Das hat vor allem damit zu tun, dass trotz Wirtschaftswachstum die soziale Spaltung der Gesellschaft weiter zunimmt. Das mag die Entscheidung des ehemaligen Präsidenten befördert haben, mit einer erstaunlich offenen Kommunikationsstrategie die Probleme anzusprechen⁸. Auch wenn er dabei der Regierung einseitig den „Schwarzen Peter“ zugeschoben hat, bleibt festzuhalten, dass es die von ihm bestimmte Regierung war, der er nun Versagen vorhält. Auch ist seine Behörde in jede wesentliche Entscheidung eingebunden.

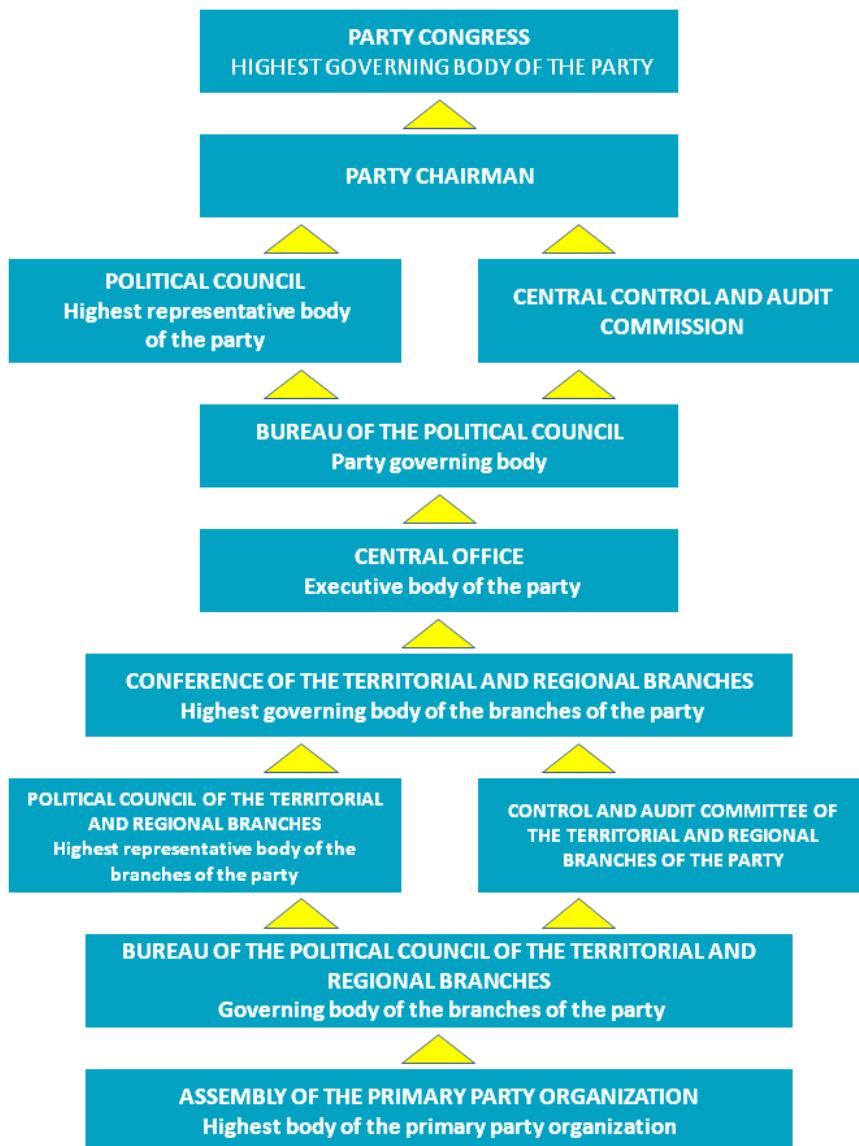
Daher ist es nahezu folgerichtig, dass er personalpolitisch keine Figur vom Spielfeld nimmt. So taucht das entlassene Personal sofort an anderer Stelle wieder auf. Der gescholtene und entlassene Premierminister wurde Anfang März zum Staatssekretär im Präsidialamt ernannt. Diese Position ist sehr einflussreich, da es in Kasachstan nur diesen einen Staatssekretär beim Präsidenten gibt. Diese Position hat er inzwischen auch schon wieder verlassen. Der neue Präsident *Tokajew* machte *Sagintayev* am 24. März zum neuen Chef der Präsidialverwaltung, eine noch einflussreichere Position.

Der entlassene Chef der Nationalbank wurde zum Berater des Präsidenten und der ehemalige Minister für gesellschaftliche Entwicklung zum Chef der Kanzlei des Premierministers. Andere entlassene Minister wurden als Akime (Gouverneure) in die Regionen geschickt. Auch für die im Fokus der Kritik stehende Sozialministerin fand sich eine neue Verwendung. Sie wurde am 12. März zur Vizeministerin im Ministerium für nationale Wirtschaft berufen. Alle bleiben also Teil des Machtzirkels. Es wird interessant sein, wie lange der neue Präsident *Tokajew* die neu aufgestellte Regierung unangetastet lässt. Der zeitnahe Rücktritt *Nasarabajews* nach der Neubildung der Regierung lässt vermuten, dass die beiden sich in vielen Personalfragen abgestimmt haben.

Schachspiel hin, Taktik her: Eines muss jeder führende Politiker in Kasachstan erkennen; die Bevölkerung im Land wird zunehmend kritisch. Während des Parteitages versammelten sich Dutzende unzufriedener Kasachen vor den Geschäftsstellen der Nur Otan in Astana, Almaty und einigen Regionen, um zu protestieren: ein Novum. Umso stoischer wurde hingegen der Parteitag absolviert. Die Wahlen zu den Parteigremien wurden geschäftsordnungstechnisch sehr eigenwillig vollzogen, zumindest für eine Partei mit demokratischem Anspruch. Alle Bewerber wurden in offener Abstimmung gewählt und es wurde direkt über die ganze Kandidatenliste, z.B. zum Political Council, abgestimmt. Wer von den Delegierten also einem einzelnen Kandidaten seine Stimme hätte versagen wollen, hätte in offener Abstimmung die ganze Liste ablehnen müssen. Der Applaus für einzelne Kandidaten beim Vorlesen der Listen fiel, wie oben berichtet, sehr unterschiedlich aus. Aber bei Rochaden ist es auch nicht vorgesehen, dass Figuren vom Spielfeld verschwinden.

Es bleibt festzuhalten, die Personalentscheidung über den Vorsitz im Senat und die Umbenennung der Hauptstadt sind auch eine Dokumentation des Machtanspruchs der Familie Nasarbajew. Eine das politische System des Landes weiterführende Entwicklung ist nur über eine Reform der Verfassungsorgane, die zu einer echten Machtverschiebung führt, zu erreichen. Dabei sollten Regierung und Parlament gegenüber dem Präsidentenamt gestärkt werden.

Die Struktur der Nur Otan Partei ist in der Skizze unten zu entnehmen⁹:



-
- ¹ http://www.akorda.kz/en/events/akorda_news/akorda_other_events/a-statement-from-the-head-of-state, zuletzt abgerufen am 22.02.2019
 - ² http://www.akorda.kz/kz/official_documents/constitutional_laws/kazakstan-respublikasynyn-tungysh-prezidenti-elbasy-turaly, zuletzt abgerufen am 24.02.2019
 - ³ https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38039248, zuletzt abgerufen am 24.02.2019
 - ⁴ https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=2f5c4dc3-2186-67a2-b233-5523201bc070&groupId=252038, zuletzt abgerufen am 25.02.2019
 - ⁵ http://www.akorda.kz/kz/events/akorda_news/akorda_other_events/kazakstan-respublikasynyn-prezidenti-nursultan-nazarbaevtyn-konstituciyalik-keneske-otinish-bildiruine-katysty-malimdemesi, zuletzt abgerufen am 22.02.2019
 - ⁶ <https://vlast.kz/novosti/31906-my-smozem-dostic-ulucsenia-kacestva-zizni-naselения-mamin.html>, zuletzt abgerufen am 26.02.2019
 - ⁷ <https://vlast.kz/politika/31915-novye-starye-lica-pravitelstva.html>, zuletzt abgerufen am 27.02.2019
 - ⁸ <https://www.kommersant.ru/doc/3894903>, zuletzt abgerufen am 27.02.2019

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Thomas Helm
Leiter des Auslandsbüros Kasachstan
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Aliya Mussina
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
des Auslandsbüros Kasachstan
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

www.kas.de/kasachstan

thomas.helm@kas.de
aliya.mussina@kas.de

www.kas.de