

*Sebastian Schiek*

## Kasachstan: Gelingt die konservative Modernisierung?

Demokratie und Rechtsstaatlichkeit spielen zumindest in den offiziellen Dokumenten der OSZE eine wichtige Rolle. In der Praxis hat sich die Organisation allerdings längst damit abgefunden, dass es in einigen Teilnehmerstaaten – zumindest kurz- und mittelfristig – weder Demokratie noch Rechtsstaatlichkeit geben wird. Von Zeit zu Zeit wird jedoch noch die eine oder andere Gelegenheit dazu genutzt, rhetorisch einen demokratischen Wandel einzufordern. Dass dies ausgesprochen selten geschieht, wie beispielsweise im Vorfeld des angestrebten OSZE-Vorsitzes Kasachstans, zeigt, wie sich das Machtverhältnis zwischen den demokratischen und den autoritären Staaten innerhalb der OSZE verändert hat.

Mit der Unterzeichnung der Charta von Paris hatten sich zwar auch die zentralasiatischen Staaten zur Demokratie als einziger Regierungsform bekannt. Damals konnte jedoch noch niemand abschätzen, welche innerstaatlichen Dynamiken Demokratisierung und Privatisierung nach sich ziehen würden. Außerdem unterschied sich die innen- und außenpolitische Situation Anfang der 1990er Jahre grundlegend von der heutigen. Außenpolitisch waren die zentralasiatischen Staaten wirtschaftlich, aber auch ideologisch und symbolisch weitaus stärker auf den Westen angewiesen als heute. Ökonomisch benötigten sie Entwicklungshilfe und ausländische Direktinvestitionen. Den plötzlichen Wegfall des sowjetischen Modernisierungsmodells als ideologische Ressource hatten die meisten Staaten zunächst durch eine Hinwendung zum westlichen Modell und dessen Trias von Demokratie, Marktwirtschaft und Zivilgesellschaft kompensiert. Schließlich benötigten die jungen Staaten zur Stärkung ihrer innenpolitischen Position auch die symbolische Anerkennung durch das Ausland. All diese Faktoren stellten Machtressourcen für die westlichen Staaten zur Beeinflussung der Innenpolitik in den zentralasiatischen Ländern dar, die heute jedoch weitestgehend versiegt sind. Viele der Staaten sind nicht nur finanziell unabhängig, sondern haben sich auch eigene symbolische Ordnungen geschaffen, in denen Demokratie keine große Rolle mehr spielt. Die westlichen Staaten sind zwar sicherlich für Zentralasien wirtschaftlich noch wichtig, mittlerweile gibt es aber auch zahlreiche alternative Partner wie z.B. China und Iran, von denen nicht einmal geringfügige Demokratisierungsanreize ausgehen.

Vor diesem Hintergrund wird ein wahrscheinlicher Wandel in vielen Staaten mittel- oder sogar langfristig nicht eine Demokratisierung, sondern eine konservative Modernisierung sein. Diese zielt durchaus auf tiefgreifende wirtschaftliche und politische Reformen, nicht aber auf eine Demokratisierung ab. Die Reformen dienen vielmehr der Bewahrung der autoritären Herrschaft.

Welche Fallstricke und Erfolgsaussichten lassen sich am Fall Kasachstan ermitteln?

### *Konservative Modernisierung*

Vor allem in europäischen Denkschulen gilt Demokratie als einer der Kernbestandteile der Moderne. Vor einigen Jahrzehnten wurde angenommen, dass sich die kolonialen und postkolonialen Staaten dem europäischen Staatsmodell angleichen würden, ihre Modernisierung also dem europäischen Modell folgen und damit auch auf die Herausbildung demokratischer Staaten hinauslaufen würde. Diese Annahme wurde in den 1990er Jahren mit Blick auf die postsowjetischen Staaten nochmals wirkungsmächtig. Neuere Diskussionen über die außereuropäische Moderne betonen dagegen eher die Vielfalt der Modernisierungsprozesse ohne Aussagen über deren Ergebnisse zu treffen: Statt einer Ausbreitung der europäischen Moderne komme es zur Koexistenz „multipler Modernen“.<sup>1</sup>

Die konservative Modernisierung trotz also der – europäischen – Verknüpfung von Moderne und Demokratie. Sie kann auf durchaus umfassende Strukturreformen abzielen, beispielsweise auf eine auf den Weltmarkt ausgerichtete Industrialisierung. Das autoritäre Herrschaftsmodell soll dabei jedoch unverändert bleiben. Europa gilt zwar als Schablone für die Einheit von Moderne und Demokratie, jedoch hat die konservative Modernisierung genau hier sowohl ihren praktischen als auch ideologischen Ursprung. Insbesondere in Deutschland war Modernisierung zunächst auf die Wirtschaft beschränkt. Forderungen nach einer demokratischen Öffnung wurden abgewehrt. Das deutsche ideologische Konstrukt der konservativen Modernisierung wurde später von Japan übernommen und „wanderte“, wenn man so will, von dort nach Südkorea, Singapur und schließlich auch nach Kasachstan.<sup>2</sup>

In Europa und in Asien bedeutete die konservative Modernisierung zunächst die Einführung oder Forcierung der kapitalistischen Wirtschaftsweise durch Industrialisierung. In Europa wurde die Industrialisierung von der Bourgeoisie getragen, die bei zunehmender Trennung der Bereiche Politik und Wirtschaft ein starkes Interesse an einem berechenbaren Staat entwickelte. Bis dahin patrimoniale Herrschaftsformen wurden zunehmend rationalisiert, d.h. es entstanden „moderne“ Verwaltungen. Eine wichtige Etappe in Deutschland und Frankreich stellte dabei das absolutistische Zeitalter dar, in dessen Verlauf die Macht des alten Adels zugunsten eines neuen, juristisch geschulden „Staatsadels“ gebrochen wurde.<sup>3</sup> Die strukturellen Grundlagen späterer

---

1 Vgl. Shmuel Noah Eisenstadt, Multiple Modernities, in: *Daedalus* 1/2000, S. 1-29.

2 Vgl. Mark R. Thompson, Whatever happened to „Asian Values“?, in: *Journal of Democracy* 4/2001, S. 154-165, hier: S. 158.

3 Vgl. Pierre Bourdieu, Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field, in: *Sociological Theory* 1/1997, S. 1-18, insbesondere S. 9-18.

Rechtsstaatlichkeit wurden in Europa also während des Absolutismus angelegt.

Der Modernisierungsprozess in den asiatischen Entwicklungsstaaten unterschied sich vom europäischen Modell vor allem darin, dass der primäre Träger der Industrialisierung nicht die Bourgeoisie, sondern der Staat selbst war. Dennoch entstand auch in den asiatischen Entwicklungsstaaten eine Schicht von Industriellen mit einem Interesse an rationaler Staatlichkeit. Sowohl in Japan als auch Südkorea konnte die Professionalisierung des Staates auf einer jahrhundertalten Verwaltungstradition und einem hohen Prestige des Staatsdienstes aufbauen.<sup>4</sup>

Autoritäre Staatlichkeit einerseits und wirtschaftliche Modernisierung bzw. Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit andererseits schließen sich also, historisch betrachtet, nicht völlig aus. Letztere können zu einer späteren Demokratisierung führen (wie z.B. in Deutschland, Japan und Südkorea) – müssen aber nicht (z.B. in Singapur). Schwieriger verhalten sich patrimoniale Herrschaft und wirtschaftliche Modernisierung zueinander. Patrimoniale Herrschaft ist typischerweise durch ein starkes, personalisiertes Machtmonopol an der Spitze des Staates, die Dominanz von Patronagegruppen sowohl im Staat als auch in der Wirtschaft sowie Korruption gekennzeichnet. Privates und öffentliches Handeln, Wirtschaft und Politik sowie Politik und Verwaltung sind nur schwach voneinander getrennt. Unter solchen Umständen entwickelt sich keine freie Marktwirtschaft, sondern ein vom Staat dominierter patrimonialer Kapitalismus. Die Vereinbarkeit von Patrimonialismus und wirtschaftlicher Modernisierung wird in der Literatur mehrheitlich verneint. Dabei werden allerdings zwei Aspekte übersehen: Erstens waren es patrimoniale Herrscher, die – mit Unterstützung der Bourgeoisie – die Rationalisierung des Staates in Europa vorangetrieben haben. Zweitens deutet der Fall Kasachstan darauf hin, dass sich patrimoniale Herrschaft und Versuche tiefgreifender wirtschaftlicher Modernisierung nicht ausschließen, selbst ohne die Existenz einer Bourgeoisie.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst ein Überblick über die Herrschaftsstrukturen in Kasachstan gegeben, die für das Modernisierungsprojekt eine Herausforderung darstellen. Im Anschluss daran wird das Reformprojekt selbst analysiert.

### *Herrschaftsstrukturen in Kasachstan*

Der Staat in Kasachstan ist insofern „typisch“ für die südliche Peripherie der ehemaligen Sowjetunion, als er als patrimonial-bürokratisch bezeichnet wer-

---

4 Vgl. Peter B. Evans, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton 1995, S. 47-60.

den kann.<sup>5</sup> Die patrimonialen Elemente manifestieren sich in dem umfassenden Machtmonopol des Präsidenten. Gleichzeitig ist das bürokratische Element stark ausgeprägt, sodass von einer umfassenden Verstaatlichung der Gesellschaft gesprochen werden kann. Die Bürokratie selbst ist ebenfalls patrimonial geprägt, was an den Patronagegruppen innerhalb der Bürokratie und der verbreiteten Praxis der „informellen Aneignung“ durch staatliche Akteure deutlich wird. Ein weiteres Kennzeichen des patrimonial-bürokratischen Charakters des kasachischen Staates ist die Konzentration der gesellschaftlichen Machtressourcen innerhalb und nicht außerhalb des Staatsapparats. Auf der formalen Ebene wird dies an der Konzentration ökonomischen Kapitals im Staatsapparat sichtbar, informell zeigt es sich daran, dass die Oligarchen mehrheitlich Teil des Staates sind.

Trotz veränderter Vorzeichen in der postsowjetischen Ära sind die Parallelen zwischen dem sowjetischen und dem zeitgenössischen Staat in Kasachstan deutlich erkennbar: die Machtkonzentration innerhalb des Staates, die Existenz von Patronagegruppen und die Allmacht des „obersten politischen Führers“. Patrimonial-bürokratische Staatlichkeit entstand auf dem heutigen Gebiet Kasachstans während des sozialistischen Staatsbildungsprojekts. Auch die Voraussetzungen für patrimoniale Staatlichkeit wurden erst in jener Zeit geschaffen: Die sowjetische Industrialisierung schuf neue, monopolisierbare Ressourcen; die Sesshaftmachung der Nomaden schuf eine Untertanengesellschaft, die für das sozialistische Projekt eingesetzt werden konnte und gleichzeitig eine Erwartungshaltung gegenüber dem Staat entwickelte.

Der Zusammenbruch der Sowjetunion führte nicht nur zur Unabhängigkeit Kasachstans, sondern zunächst auch zu starken Verschiebungen der staatlichen Machtarchitektur: Privatisierung und Demokratisierung bewirkten erstmals die Entstehung ökonomischer Machtzentren außerhalb des Staatsapparats und eine starke Vermischung von Politik und Wirtschaft, die fortan eng miteinander verflochten waren. Die Implikationen dieser Dynamiken werden oftmals unterschätzt: Es handelte sich um eine starke Dezentralisierung politischer Macht. Die Empfänger dieses Machttransfers waren kaum an Demokratie und Gemeinwohl orientiert. Ihre dominante Handlungslogik war vielmehr das Prinzip der informellen Akkumulation, das sich bereits zu Sowjetzeiten entwickelt hatte.

Nursultan Nasarbajews Strategie der Herrschaftskonsolidierung bestand in der Wiederaneignung von Macht durch Reautoritarisierung und Patrimonialisierung. Beide Phänomene werden gemeinhin als negativ gedeutet. Ihre Funktion ist jedoch durchaus ambivalent: Sie sicherten die Herrschaft Nasarbajews sowie die Handlungsfähigkeit des Staates und damit erst die Voraus-

---

5 Zum patrimonial-bürokratischen Staat vgl. Max Weber, *Economy and Society*, Berkeley 1978, S. 226-241 und 1006-1069; Alexandr Fisun, *Postsovetskie neopatrimonial'nye režimy: genezis, osobennosti, tipologija* [Postsowjetische neopatrimoniale Regime: Entstehung, Entwicklung, Typologie], in: *Otečestvennye Zapiski* 6/2007, S. 8-28; Stephan Hensell, *Die Willkür des Staates. Herrschaft und Verwaltung in Osteuropa*, Wiesbaden 2009, S. 122-124.

setzungen für spätere Modernisierungsprozesse. Gleichzeitig wurden so politische Strukturen verstärkt, die schon zu Sowjetzeiten Reformen behinderten und auch heute der anvisierten wirtschaftlichen Modernisierung im Wege stehen.

Das postsowjetische Kasachstan unterscheidet sich durch kapitalistische Formen des Wirtschaftens und eine vergleichsweise freiere Gesellschaft zwar zweifelsohne von dem er Sowjetzeit. Unter den Bedingungen patrimonial-bürokratischer Staatlichkeit entstand jedoch keine freie Marktwirtschaft, sondern ein patrimonialer Kapitalismus. Zwar ist der Markt nirgendwo frei von Politik, auch nicht in Demokratien. Patrimonial-bürokratische Staaten haben aber einen spezifischen Einfluss auf das Wirtschaften. Patrimonialer Kapitalismus entsteht unter zwei Voraussetzungen: einer starken Zentralisierung der staatlichen Kontrolle der Wirtschaft und der Dominanz informeller Interaktionsformen zwischen Staat und Wirtschaft über formelle Regeln.<sup>6</sup> Beide Voraussetzungen sind in Kasachstan erfüllt: Die dem Staatspräsidenten direkt unterstellte Staatsholding *Samruk Kazyna* erwirtschaftet über 50 Prozent des BIP (2010) und besitzt Anteile an zahlreichen Banken.<sup>7</sup> Zusätzlich dominieren hochrangige Politiker weite Teile der Wirtschaft und strukturieren damit den Bereich der Wirtschaft durch die fulminante Konzentration von politischen und ökonomischen Machtressourcen ganz erheblich.<sup>8</sup> Das ist insbesondere von Bedeutung, wenn man bedenkt, dass das Aushandeln von Preisen und das Schließen von Verträgen sowie deren Durchsetzung stark von den Machtressourcen der Vertragsparteien abhängen. Ein „normaler“ Kaufmann kann sich bei schwachen formalen Institutionen nur schwer gegen einen Oligarchen und dessen Patronagegruppe durchsetzen. Damit ist auch bereits der zweite Faktor, der die Herausbildung eines patrimonialen Kapitalismus begünstigt, verbunden: In Kasachstan ist das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft stark durch informelle Normen geprägt. In mehrfacher Hinsicht lässt sich eine Dominanz von Praktiken feststellen, die formalrechtlich verboten sind. Wie bereits erwähnt beschränkt sich die Tätigkeit von Beamten oftmals nicht auf den staatlichen Bereich; sie stehen vielmehr trotz Verbots mit einem Bein auf dem Feld des Staates, und mit dem anderen auf dem der Wirtschaft.<sup>9</sup> Staatliche Organe wie z.B. die Finanzpolizei, die die Informalität eigentlich bekämpfen sollen, stehen im Verdacht, ihre Amtsmacht zur per-

6 Vgl. Oliver Schlumberger, Structural reform, economic order, and development: Patrimonial capitalism, in: Review of International Political Economy 4/2008, S. 622-649, insbesondere S. 633-636.

7 Vgl. International Monetary Fund, Republic of Kazakhstan: 2011 Article IV Consultation – Staff Report; Supplement; and Public Information Notice, IMF Country Report No. 11/150, Washington, D.C., 2011, S. 18, unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11150.pdf>.

8 Vgl. Heidi Kjærnet/Dosym Satpaev/Stina Torjesen, Big Business and High-level Politics in Kazakhstan: An Everlasting Symbiosis?, in: China and Eurasia Forum Quarterly 1/2008, S. 95-107.

9 Vgl. z.B. Zautbeg Turisbekov et.al., Administrativnye bar'ery kak istočnik korruptsionnykh pravonarušenii v sfere gosslužby [Administrative Barrieren als Quelle für Korruption in der staatlichen Verwaltung], Almaty 2007, unter: <http://www.sange.kz>.

sönlichen Bereicherung zu missbrauchen.<sup>10</sup> Andere staatliche Institutionen stehen unter dem Einfluss patrimonialer Logiken: Die Gerichte sind nicht unabhängig und die Antimonopolkommission kann ihre Funktion unter den Bedingungen patrimonial-bürokratischer Herrschaft kaum erfüllen.<sup>11</sup> Ein weiteres Merkmal Kasachstans, das einen starken Einfluss auf die politische und gesellschaftliche Ordnung ausübt, ist die Rentenökonomie. Ein Großteil der staatlichen Einnahmen wird in Kasachstan durch den Export von Ressourcen generiert.<sup>12</sup> Rentierstaaten sind weniger auf eine Besteuerung der Bevölkerung angewiesen, sondern generieren ihren Staatshaushalt gleichsam an dieser vorbei. Das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft ist deswegen ein gänzlich anderes als in Steuerstaaten. Der Rentenzufluss ist sicherlich ein wichtiger Baustein der Herrschaft Nasarbajews. Die effektive Monopolisierung und anschließende Distribution ökonomischen Kapitals hat eine starke stabilisierende Wirkung. Die neue Rentierstaatsforschung hat jedoch deutlich gemacht, dass einfache Schlussfolgerungen, die Exportrenten entweder als Fluch oder als Segen bezeichnen, nicht angebracht sind.<sup>13</sup> Der Fluch kann darin bestehen, dass der Rentenzufluss eine Rentenmentalität innerhalb der Elite erzeugt, die sich allein auf die Aneignung der Renten konzentriert, wodurch Modernisierungsprozesse verhindert werden. Autoritarismus, Repression, Korruption und wohlfahrtsstaatliche Patronage erscheinen so unentzerrbar. Der Segen wiederum kann darin bestehen, dass der Staat über Mittel verfügt, die politische Stabilität gewährleisten und ihm einen Gestaltungsspielraum eröffnen, der – zumindest theoretisch – für wirtschaftliche und politische Strukturreformen genutzt werden kann. Ältere Studien zur Rentenökonomie kamen zu der Schlussfolgerung, dass die Dominanz von Renteneinnahmen zu Autoritarismus, Patronage und Korruption, in der Sprache der Weltbank also zu *bad governance* führt. Dieser einfache Kausalzusammenhang sollte im Falle Kasachstans jedoch lediglich als Hypothese betrachtet werden. Zum einen ist der postsowjetische Staat in vielerlei Hinsicht eine Reproduktion des sowjetischen Staates und die Phänomene gab es schon vor dem Einsetzen des Ölbooms. Zum anderen hängen die Auswirkungen der Renten von den politischen Institutionen ab. Diese können jedoch prinzipiell geändert werden. In der Rentierstaatsforschung wird häufig Demokratisierung als Lösungsweg für die Eindämmung der politisch und wirtschaftlich negativen Folgen der Rentenökonomie genannt. Begründet wird dies mit dem Verweis auf Norwegen, wo die Rentenökonomie keine negativen Folgen zeitigt. Der Vergleich mit Norwegen ist jedoch problematisch, da sich das

---

10 Dies wird auch offiziell eingeräumt, wie sich an der vom Präsidenten eingeleiteten Initiative zum Schutz der Wirtschaft vor Amtsmissbrauch durch die Verwaltung zeigt.

11 Vgl. zum Gerichtswesen in Kasachstan z.B. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights/OSCE Centre in Astana, Results of Trial Monitoring in the Republic of Kazakhstan 2005-2006, o.O. 2006, unter: <http://www.osce.org/astana/24153>.

12 Vgl. International Monetary Fund, Republic of Kazakhstan, a.a.O. (Anm. 7).

13 Vgl. Andreas Heinrich, Introduction: Political Challenges of a Resource Boom, in: Andreas Heinrich/Heiko Pleines (Hrsg.), Challenges of the Caspian Resource Boom. Domestic Elites and Policy-making, Houndmills 2012, S. 1-22.

Land in vielerlei Hinsicht, historisch, gesellschaftlich und politisch, von Zentralasien unterscheidet. Außerdem ist eine kurzfristige Demokratisierung in Zentralasien unwahrscheinlich.

Realistischer erscheint in Zentralasien die Transformation der Rentenökonomie im Zuge einer konservativen Modernisierung, bei der erstens strukturelle Wirtschaftsreformen die Abhängigkeit vom Öl verringern sollen und zweitens die dafür notwendigen politischen Institutionen geschaffen werden. Die oben beschriebenen Struktureigenschaften stehen allerdings in einem Spannungsverhältnis zum Modernisierungsplan. In den folgenden zwei Abschnitten wird argumentiert, dass Kasachstan das Projekt der konservativen Modernisierung tatsächlich verfolgt, sich jedoch mit den Widersprüchen patrimonial-bürokratischer Staatlichkeit auseinandersetzen muss.

### *Wirtschaftsreformen*

Rentenökonomien sind in zweifacher Hinsicht problematisch: Die erste Gefahr besteht in einer Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Lage infolge der einseitigen Ausrichtung auf den Ressourcenexport. Das zweite Problem liegt darin, dass eine Rentenökonomie nur geringe Anreize für Strukturreformen generiert. Die Elite ist vielmehr darum bemüht, das Monopol auf den Rentenzugriff nicht zu verlieren. Die Gefahr ist dann groß, dass das Rentengeld nicht in Strukturreformen für die Zeit nach dem Öl investiert wird.

Kasachstan werden häufig Scheinreformen unterstellt, mit denen sowohl der eigenen Bevölkerung als auch der internationalen Gemeinschaft Reformwillen suggeriert werden sollte. Diese Annahme ist auf dem Gebiet politischer Reformen teilweise begründet, wo die Stärkung der Demokratie versprochen wurde, das Ergebnis dann aber gegenteilig ausfiel. Lässt sich der gleiche Befund auch für den Bereich der Wirtschaftsmodernisierung feststellen? Werden auch hier Reformen nur vorgetäuscht, um den exklusiven Ressourcenzugriff der Elite nicht zu gefährden? Zunächst scheint die schiefe Anzahl der Reformpläne, die seit 1990 verabschiedet und später meist ohne signifikante Ergebnisse wieder verworfen wurden, für diesen Verdacht zu sprechen. Dazu zählen die „Strategie der schnellen Entwicklung“ von 1991, das „Programm der innovativen Entwicklung“ von 2001, die „Strategie der industriellen und innovativen Entwicklung 2003-2015“ aus dem Jahre 2003 sowie das 2006 gesetzte strategische Ziel, bis 2020 zu den fünfzig wettbewerbsfähigsten Ländern der Welt zu gehören. All diese Strategien wurden im Wesentlichen nicht verwirklicht und durch neue ersetzt.

Allerdings können daraus nur bedingt Schlüsse auf die Reformfähigkeit und den Reformwillen in der Zukunft gezogen werden. Die 1990er Jahre waren vor allem durch eine Konsolidierung staatlicher Macht geprägt, in den 2000er Jahren wurden vor allem die technokratischen Voraussetzungen für das Modell des asiatischen Entwicklungsstaates geschaffen. Erste Ansätze zur Indus-

trialisierung gab es Mitte der 2000er Jahre, die jedoch durch die Finanzkrise von 2008 zunichte gemacht wurden. Seit 2010 lässt sich jedoch erkennen, dass sowohl eine Industrialisierung als auch eine wirtschaftliche Diversifizierung beabsichtigt sind, um die Bedeutung der Rentenökonomie zu verringern. Gleichzeitig dienen diese Reformen dem Ziel des patrimonalen Machterhalts, d.h. der Akkumulation von politischer und ökonomischer Macht an der Spitze des Staates.

Die 1990er Jahre waren in Kasachstan von dem Einfluss der Bretton-Woods-Institutionen und einer wirtschaftspolitischen Ideologie gekennzeichnet, nach der sich eine freie Marktwirtschaft durch staatliche Zurückhaltung und die richtigen Strukturreformen auf der mesoökonomischen Ebene entwickelt. Dieser Ansatz wird in der Strategie „Kasachstan 2030“ deutlich, die noch Dezentralisierung und das Primat des Marktes postulierte.<sup>14</sup> Gegen Ende der 1990er Jahre geriet diese neoliberale Vorstellung zunehmend in Verruf. Mit dem Einsetzen des Ölbooms und der Rückzahlung der Schulden an den IWF erlangte Kasachstan auf ökonomischer und ideologischer Ebene eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber dem Westen. Im Jahre 2000 erfolgte der Rückgriff auf das bereits erwähnte Modell des Entwicklungsstaates nach dem Vorbild der asiatischen Tigerstaaten.<sup>15</sup> Nach diesem Modell übernimmt weniger die Gesellschaft, als vielmehr der Staat die Rolle des Motors der wirtschaftlichen Entwicklung. Im folgenden Jahrzehnt wurden die ökonomischen Ressourcen innerhalb des Staates monopolisiert und bestimmte entwicklungsstaatliche Strukturen geschaffen. Im ökonomischen Bereich war dies vor allem die Staatsholding *Samruk-Kazyna*, die mit ihren über 400 Beteiligungen mittlerweile über 50 Prozent des kasachischen BIP erwirtschaftet.

Der aktuelle Modernisierungsplan ist in der „Strategie der forcierten Industrialisierung und Innovationspolitik 2010-2014“<sup>16</sup> aus dem Jahre 2010 festgehalten. Die Strategie verfolgt das Ziel, das Land in einer Art „großem Spurt“ zu industrialisieren und durch innovative Produkte weltmarktfähig zu machen, um so die Abhängigkeit vom Ressourcenexport zu verringern. Wichtigstes Instrument für Planung und Monitoring ist die zur Strategie gehörende „Karte der Industrialisierung Kasachstans 2010-2014“, in der alle Teilvorha-

---

14 Vgl. The Strategy for development of the Republic of Kazakhstan until the year 2030, unter: [http://www.akorda.kz/en/category/gos\\_programmi\\_razvitiya](http://www.akorda.kz/en/category/gos_programmi_razvitiya). Die Strategie „Kasachstan 2030“ wurde im Dezember 2012 von der Strategie „Kasachstan – 2050“ abgelöst, deren Auswirkungen auf das politische Handeln zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgesehen werden können.

15 Vgl. Ukaz Prezidenta Respubliki Kazachstan ot 04.12.2001 N 735, O dal'nejšich merach po realizacii strategii razvitiya Kazachstana do 2030 goda [Erlass des Präsidenten der Republik Kasachstan vom 4. Dezember 2001 Nr. 735, Zu den weiteren Maßnahmen zur Implementierung der Strategie zur Entwicklung Kasachstans bis zum Jahr 2030], unter: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=01434&all=all>.

16 Vgl. Über das Staatliche Programm für die forcierte industriell-innovative Entwicklung der Republik Kasachstan [für die] Jahre 2010-2014 und die Anerkennung einiger außer Kraft tretenden Verordnungen des Präsidenten der Republik Kasachstan vom 19. März 2010 Nr. 958, unter: <http://www.invest.gov.kz/upload/docs/de/fc9b0dd93948bb215d0ec1e41460eb61.pdf>.



ben aufgelistet sind. Dazu gehören infrastrukturelle Großprojekte, die Errichtung industrieller Produktionsstätten, teilweise in Form von internationalen Joint Ventures, und die Entstehung von Sonderwirtschaftszonen und Technologieparks.

Die wichtigsten Akteure sind das Ministerium für Industrie und neue Technologien als federführende Behörde und *Samruk-Kazyna* als wichtigstes Implementierungsinstrument. Im Unterschied zu früheren Modernisierungsplänen liegt die Oberaufsicht in der Strategie 2010-2014 direkt bei der Präsidentschaftsverwaltung, der das Ministerium regelmäßig über den Implementierungsfortschritt Bericht erstatten muss. Die Fortschrittsberichte werden veröffentlicht, gleichzeitig bietet eine Internetseite einen Echtzeit-Überblick über aktuelle und abgeschlossene Projekte der „Karte 2010-2014“.<sup>17</sup>

Was den Erfolg der Strategie betrifft, so muss derzeit auf Informationen der Regierung vertraut werden. Mit Stand vom 1. Juni 2013 befanden sich auf der Karte 779 Einzelprojekte, die spätestens bis 2015 abgeschlossen sein sollen. In die Industrialisierung sind nach diesen Angaben bereits Milliarden von US-Dollar geflossen. Im Rahmen von 537 bereits begonnenen Projekten wurden 57.000 dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen. Es stellt sich daher die Frage, inwiefern das Programm bereits die nationale Wirtschaftsstruktur verändert hat. Nach Berechnungen des staatlichen Instituts für Wirtschaftsforschung betrug der Anteil neuer Produkte an der industriellen Gesamtproduktion im Jahr 2012 acht Prozent. Zur Diversifizierung der Wirtschaft sollen zukünftig 265 neue Produkte der verarbeitenden Industrie in Kasachstan produziert werden. Nach Angaben der Regierung werden davon bereits 142 Produkte hergestellt.<sup>18</sup>

Die von staatlicher Seite für sich reklamierten Erfolge werden von einigen Kritikern, die auch den Industrialisierungsplan als heiße Luft bezeichnen, angezweifelt. Wichtigstes Argument der Kritiker ist die Tatsache, dass der Anteil des Ölports am BIP im Vergleich zu der verarbeitenden Industrie innerhalb der letzten zehn Jahre nicht gesunken, sondern gestiegen ist. Das hohe BIP, die Erfolge bei der Armutsbekämpfung und der steigende Wohlstand der Kasachstaner seien noch keine Folge der Industrialisierung, sondern vielmehr der Rentenökonomie geschuldet.<sup>19</sup> Die Perspektive der Kritiker greift jedoch zu kurz. Vorausgesetzt, dass die offiziellen Angaben zur bisherigen Implementierung nicht völlig aus der Luft gegriffen sind, so ist das Erreichte durchaus beachtlich und zeugt auch von der Handlungsfähigkeit des Staates. Die aktuellen Zahlen liefern aber dennoch keine Hinweise auf das Gelingen der Industrialisierung. Schließlich dauerte die Phase der Industriali-

---

17 Siehe die Internetseite unter: <http://ip.economy.kz>.

18 Vgl. die Angaben auf der Internetseite des Ministeriums für Industrie und neue Technologien, unter: <http://www.mint.gov.kz/index.php?id=444>.

19 Vgl. Nigmat Ramazanov, *Innovacionyi proval* [Innovatives Scheitern], in: *Delovaja Nedelja*, 8. Mai 2013, unter: [http://www.dn.kz/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1179:2013-05-08-16-26-51&catid=4:2011-10-23-11-44-29&Itemid=5](http://www.dn.kz/index.php?option=com_content&view=article&id=1179:2013-05-08-16-26-51&catid=4:2011-10-23-11-44-29&Itemid=5); Grigory Garanin, *Industrialnye Peripetii* [Industrielles Auf und Ab], in: *Vremja*, 6. Juni 2013, unter: <http://www.time.kz/articles/zloba/2013/06/06/industrialnie-peripetii>.

sierung in den asiatischen Tigerstaaten 30 Jahre, in Europa sogar über 100 Jahre. Zwar gab es auch hier sogenannte „große Spurts“, in denen die Wirtschaftsstruktur innerhalb weniger Jahre vom Kopf auf die Füße gestellt wurde, dies geschah jedoch unter gänzlich anderen Voraussetzungen als in Kasachstan. Für eine Prognose müssen deswegen die strukturellen Hindernisse stärker beachtet werden.

Zum einen haben wirtschaftlich-praktische Probleme Einfluss auf die langfristige Entwicklung. Wie innovativ sind die „neuen Produkte“ wirklich und können sie sich auf dem Weltmarkt behaupten? Verfügt das Land langfristig über gut ausgebildete Fach- und Führungskräfte, die für den Erfolg der Innovationsstrategie notwendig sind? Insbesondere die Bildungseinrichtungen jenseits der großen urbanen Zentren haben nicht immer den Ruf, ein Ausbildungsniveau zu gewährleisten, dass die Wettbewerbsfähigkeit fördert.

Ein mindestens ebenso großes Problem ist mit den politischen Strukturen Kasachstans verbunden. Das Wesen der konservativen Modernisierung liegt darin, Teilmodernisierungen durchzuführen. Die gesellschaftliche Machtkonfiguration bleibt damit weitestgehend unverändert. Insofern muss die Modernisierungsstrategie mit den Strukturelementen und Praktiken des patrimonial-bürokratischen Staates in Kasachstan in Einklang gebracht werden. Sie könnte auch an ihnen scheitern, falls hier mittelfristig keine Reformen durchgeführt werden. Erste empirische Hinweise auf einen Konflikt zwischen der politischen Struktur und den Wirtschaftsreformen geben Berichte über „Potemkinsche Dörfer“, d.h. Fabriken, die nur zum Schein errichtet wurden, jedoch nie etwas produziert oder aber ihre Tätigkeit nach kurzer Zeit wieder eingestellt haben. Dazu gehört eine Schokoladenfabrik, die trotz gegenteiliger Behauptungen die Schokolade nicht selbst herstellt, sondern sie aus China importiert und dann umetikettiert.

Großprojekte können überall auf der Welt scheitern und das kann unterschiedliche Gründe haben. Chaos oder Fehlplanung reichen im Fall Kasachstans als Erklärung jedoch nicht aus. Die Hintergründe sind komplexer: Der patrimonial-bürokratische Staat hat durch die breite Eliteninklusion zwar zu einer Stabilisierung der Herrschaft Nasarbajews geführt und damit auch die Handlungsfähigkeit des Staates gesichert. Die Konzentration gesellschaftlicher Macht innerhalb des Staatsapparats zeigt sich daran, dass sich die Oligarchen innerhalb der staatlichen Strukturen befinden und nicht – wie beispielsweise in der Ukraine – außerhalb. Das Problem liegt nun aber darin, dass es keine vom Staat zumindest teilautonome Gruppe von Industriellen gibt. Damit fehlen – anders als in den asiatischen Tigerstaaten – Träger der Industrialisierung außerhalb des Staatsapparats. Die Regierung hat zwar angegeben, dass ein Großteil der Industrialisierungsprojekte in Form von *Public-private-Partnerships* durchgeführt wird. Soweit es sich hierbei um nationale Unternehmen handelt, ist aber nicht auszuschließen, dass angesichts des vorherrschenden patrimonialen Kapitalismus auch hinter diesen letztlich staatliche Akteure stehen. Damit ist nicht generell ein Scheitern vorprogram-

miert. Allerdings konnte gezeigt werden, dass Mitglieder der Staatsklasse im patrimonialen Kapitalismus weitaus weniger auf die Rentabilität ihrer Investitionen achten als vom Staat autonome Wirtschaftsakteure. Das gilt insbesondere dann, wenn informelle Institutionen wie z.B. Korruption das gesellschaftliche Leben dominieren. Die unmittelbare Abschöpfung von staatlichen Fördergeldern kann dann attraktiver sein als deren tatsächliche Investition in Fabriken, die erst nach zehn Jahren eine Gewinnerwartung versprechen.

Ob sich die derzeitigen Milliardeninvestitionen langfristig auszahlen, wird also auch davon abhängen, inwieweit sich die Bereiche Politik und Wirtschaft in Zukunft stärker voneinander trennen und eine zumindest teilautonome Klasse von Industriellen entsteht, die sowohl ein Interesse an der Rentabilität von Investitionen als auch an einem zuverlässigen Staat hegt. Der patrimonial-bürokratische Staat in Kasachstan hat aber gegenüber dem oligarchischen Patrimonialismus in der Ukraine auch einen Vorteil: „Nichtstaatliche“ Oligarchen, wie in der Ukraine, müssen sich um Legitimität nicht scheren. Wenn sich die Oligarchen wie in Kasachstan innerhalb des Staatsapparats befinden, sind sie hingegen stärker auf die Legitimität des Staates in den Augen der Bevölkerung angewiesen. Darüber hinaus kann argumentiert werden, dass von Präsident Nasarbajew selbst ein starker Modernisierungsdruck ausgeht. Die besondere Schwierigkeit liegt dabei darin, dass er sich mit seinem Modernisierungsprojekt gegen die Interessen von Teilen seines eigenen Stabes richten muss. Der Erfolg der Strategie hängt somit auch davon ab, inwieweit eine weitere Modernisierung des Staates gelingt, was im folgenden Abschnitt untersucht wird.

### *Politische Reformen*

Teil der konservativen Modernisierung in Kasachstan sind auch politische Reformen, die keinesfalls kosmetisch oder irrelevant sind. Sie stellen vielmehr den Versuch dar, den Staat zu rationalisieren. Rationalisierung bedeutet in diesem Zusammenhang die Zurückdrängung patrimonialer Elemente vor allem auf der Ebene der Verwaltung, aber auch auf der Ebene der Politik unterhalb des Präsidenten.<sup>20</sup> Konkret geht es bei der Rationalisierung des Staates um die Stärkung des Kompetenzprinzips für Beamte, die Trennung von Politik und Verwaltung sowie von Staat und Wirtschaft und ein effektives Verbot der Korruption. Historisch fanden die Prozesse der Rationalisierung in Europa und Asien in der Regel unter den Bedingungen autoritärer Herrschaft statt. Die Herrscher agierten dabei zumeist aus der Logik eines Machtkalküls heraus. Durch die Abstützung ihrer Herrschaft auf einer neuen, rationalen Staatselite konnten sie ihre Position noch weiter stabilisieren. In patrimonialen Staaten versuchen die Mitglieder des Verwaltungsstabs stets, sich Machtchancen anzueignen, was für den Präsidenten gefährlich werden

---

20 Zu Max Webers Theorie der Rationalisierung vgl. Weber, a.a.O. (Anm. 5).

kann. In rationalisierten Verwaltungen ist dieses Problem weniger groß. Auch bei den Reformen in Kasachstan kann diese machtpolitische Komponente beobachtet werden.

Darüber hinaus steht die Rationalisierung des Staates aber auch in einem expliziten Zusammenhang mit dem adaptierten Modell des Entwicklungsstaates.<sup>21</sup> Als ein entscheidender Erfolgsfaktor der asiatischen Tigerstaaten gilt nämlich deren rationale Verwaltung, die adäquate politische Programme konzipieren und implementieren konnte. Anders als in Kasachstan hatte die staatliche Verwaltung in Japan und Südkorea eine jahrhundertealte Tradition und genoss hohes Ansehen. Die Reformer der staatlichen Verwaltung konnten dort auf einem Fundament aufbauen, das weniger patrimonial war als im post-sowjetischen Raum. In Kasachstan entstand eine formale, staatliche Verwaltung erstmals im Zuge des zaristischen und des sowjetischen Staatsaufbaus. Insbesondere in den 1980er Jahren und nach Erlangung der Unabhängigkeit verstärkten sich die patrimonialen Elemente der Bürokratie nochmals erheblich. Die Attraktivität des Staatsdienstes speiste sich auch in den 1990er Jahren weniger aus einer meritokratischen Beamtenehre und einem angemessenen Gehalt, sondern aus der Logik des Nepotismus und der Korruption. Das in Sowjetzeiten ohnehin schon geringe Prestige der Staatsverwaltung sank in den Augen der Bevölkerung noch weiter.

Von ernsthaften Reformversuchen kann ab 1999 gesprochen werden, als die Agentur für den Staatsdienst gegründet wurde, die bei der Reform eine wichtige, jedoch keine exklusive Rolle spielt.<sup>22</sup> Die dabei angewandte Strategie basiert auf drei Komponenten, die jedoch bis heute nicht vollständig umgesetzt sind: 1. Trennung von Politik und Verwaltung, 2. Rationalisierung der Verwaltung und 3. der Transfer von Machtressourcen von der Ebene der Politik auf die Verwaltungsebene.<sup>23</sup>

Zu den ersten beiden Komponenten gehören eine juristische, klare Trennung von administrativen und politischen Beamten, ein formalisiertes Rekrutierungsverfahren und die Einführung von Auswahltests für administrative Beamte. Die Gehälter wurden in den letzten Jahren zwar stetig angehoben, können aber offensichtlich nach wie vor nicht mit den informellen Verdienstmöglichkeiten von Beamten konkurrieren. Die Korruptionsbekämpfung hat seit 2008 Fahrt aufgenommen. Seitdem ist es regelmäßig zu Verurteilungen sogar hochrangiger politischer Beamter gekommen.<sup>24</sup> Angesichts der „endemischen“ Verbreitung von Korruption auf allen Ebenen des Staates sind

---

21 Vgl. The strategic plan for development of the Republic of Kazakhstan until the year 2020, unter: [http://www.akorda.kz/en/category/gos\\_programmi\\_razvitiya](http://www.akorda.kz/en/category/gos_programmi_razvitiya).

22 Vgl. Saule Emrich-Bakenova, Trajectory of Civil Service Development in Kazakhstan: Nexus of Politics and Administration, in: Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 4/2009, S. 717-745.

23 Vgl. Sebastian Schiek, Widersprüchliche Staatsbildung. Kasachstans konservative Modernisierung, Baden-Baden 2014, S. 192-218.

24 Dies wurde wiederholt von Radio Free Europe berichtet; vgl. z.B. Radio Free Europe/Radio Liberty, New Wave Of Arrests Reported In Kazakhstan, 3. Juni 2009, unter: [http://www.rferl.org/content/New\\_Wave\\_Of\\_Arrests\\_Reported\\_In\\_Kazakhstan/1746134.html](http://www.rferl.org/content/New_Wave_Of_Arrests_Reported_In_Kazakhstan/1746134.html).

diese Urteile allerdings vor allem eine kommunikative Strategie, die jedoch immerhin dazu geführt hat, dass unter den Beamten eine allgemeine Angst vor Strafverfolgung herrscht. Ein struktureller Versuch der Korruptionsbekämpfung war die Einrichtung von Verwaltungsservicezentren. Neben der Verbesserung der Servicequalität für die Bevölkerung sollte damit auch der direkte Kontakt zwischen Sachbearbeiter und Bürger unterbunden werden, also die Schnittstelle, an der es zu Schmiergeldzahlungen kommen kann. Eine bessere Trennung der Ebenen von Politik und Verwaltung soll schließlich auch durch das Verbot von Mitarbeiterrotationen erreicht werden: Politische Beamte, die auf einen anderen Posten versetzt werden, dürfen demnach ihre eigenen Mitarbeiter nicht mehr mitnehmen.

Alle Neuerungen waren begleitet von Versuchen der Umgehung, Abschwächung und des Widerstands seitens der Beamten. Im Ergebnis kann also von einem Machtspiel gesprochen werden, bei dem die Reformer versuchen, den Beamten ihre patrimonialen Rechte zu entziehen, während diese versuchen, sich die entzogenen Rechte wieder anzueignen. So wurden die erwähnten Auswahltests bei der Einstellung von administrativen Beamten zwar eingeführt und es wurde auch ein komplexes technisches Verfahren eingerichtet, das Betrug verhindern soll. Dennoch ist es mittlerweile möglich, so Alichan Baimenow, Gründungsdirektor und Leiter der Agentur für den Staatsdienst, die Testergebnisse zu kaufen. Ein weiteres Beispiel sind die Servicezentren. Diese können zwar als Erfolg gewertet werden. Reisepässe werden aber nun doch wieder durch das zuständige Ministerium und nicht von den Mitarbeitern der Zentren ausgehändigt – was der eigentlichen Intention widerspricht. Versuche, die nepotistische Rekrutierung einzudämmen, können nicht als Erfolg bezeichnet werden. Trotz der Einrichtung eines formalisierten Verfahrens werden insbesondere lukrative Stellen in der Verwaltung nach wie vor nach nepotistischen Prinzipien vergeben. Als Baimenow 2011 wieder auf den Posten des Leiters der Agentur für den Staatsdienst berufen wurde, wies er deutlich auf diese Missstände hin.<sup>25</sup> Ob es ihm gelingt, das teilweise durchaus sinnvolle Gerüst einer rationalen Verwaltung weiter zu verbessern und zu forcieren wird sich in der Zukunft zeigen.

Der jüngste Reformschritt deckt schließlich die dritte Komponente der Verwaltungsreform ab, den Transfer von Machtressourcen von der Ebene der Politik auf die Ebene der Verwaltung. Ein erster Anlauf hierzu erfolgte 2008, als Präsident Nasarbajew die Einführung eines neuen Karrieremodells für administrative Beamte forderte. Demnach sollten einige herausgehobene Positionen innerhalb des Staates nicht mehr mit politischen, sondern mit administrativen Beamten besetzt werden. Ein im selben Jahr erstelltes Konzept hierfür versickerte zunächst zwischen den staatlichen Agenturen. Erst als Nasarbajew 2010 die Einführung des Modells bis 2012 per Dekret verord-

---

25 Vgl. V RK prodajut rezultati testov dlja gosslužaščich [In der Republik Kasachstan können die Ergebnisse der Tests für Beamte gekauft werden], in: Respublika. Informacionno analitičeskii portal, 10. August 2011, unter: <http://respublika-kz.info/news/doslovno/16736>.

nete, bekam das Projekt wieder Fahrt und wurde mittlerweile eingeführt.<sup>26</sup> Inwiefern es hier zu einem tatsächlichen Machttransfer kommt, wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen.

Ebenso wie die Industrialisierung benötigen auch Verwaltungsreformen, der Übergang von patrimonialen zu legal-rationalen Formen, Jahrzehnte. In den vergangenen Jahren wurde in Kasachstan das Fundament einer rationalen Verwaltung gelegt. Ob dieses Fundament in den kommenden Jahren noch weiter gestärkt wird und ob patrimoniale Handlungslogiken, die im Widerspruch zu der Logik rationaler Verwaltung stehen, verschwinden, wird auch von den Nachfolgern Nasarbajews und deren jeweiligen reformorientierten Mitstreitern abhängen.

### *Fazit*

Das kasachstanische Projekt der konservativen Modernisierung wird häufig übersehen oder, unter Verweis auf den existierenden Patrimonialismus und die Rentenökonomie, nicht ernst genommen. Die patrimonial-bürokratische Herrschaft in Kasachstan und den meisten anderen zentralasiatischen Staaten ist nicht primär das Produkt modernisierungsunwilliger Eliten, sondern kann nur im historischen Kontext verstanden werden. Aus dieser Perspektive wird deutlich, dass Kasachstan sich noch in einem Prozess der Staatsformierung befindet. Patrimonialismus hat dabei eine ambivalente Funktion. Er stellt eben nicht nur eine Modernisierungshürde dar, sondern hat auch eine stabilisierende Wirkung.

Sowohl die wirtschaftspolitischen als auch die staatlichen Reformen lassen den Schluss zu, dass sie in ihrer Intention und in der Praxis über kosmetische Reformen hinausgehen. Das Ringen zwischen Modernisierern und Modernisierungsgegnern bei der Reform der Verwaltung zeigt besonders deutlich, dass es um echte Reformen geht. Der langfristige Erfolg hängt von vielen Faktoren ab. Dazu zählt insbesondere der Reformimpetus künftiger Präsidenten, vor allem aber auch die Frage, inwiefern Gruppen innerhalb und außerhalb des Staatsapparates ein anhaltendes Interesse an der Reform entwickeln und sich gegenüber der dominanten rentierstaatlichen Fraktion durchsetzen können.

---

26 Vgl. V Kazachstane sformirovan novyi klass gosslužaščich [In Kasachstan entsteht eine neue Klasse von Beamten], Nur.kz, 25. Juni 2013, unter: <http://news.nur.kz/269455.html>.