

# Kasachstan

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 2,0 / Marktwirtschaft: 3,1)		<b>5,1</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>3,3</b>
<b>Politisches System</b>	Autokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	14,9 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	62,6 % (Parlamentswahlen 1999)		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	6500	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	10,4 % (Mashilis) 12,8 % (Senat)		<b>Arbeitslosenquote</b>	14,0 %	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	- 0,4 %		<b>HDI</b>	0,765	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	34,7 % (Russen)		<b>UN-Education Index</b>	0,92	
			<b>Gini-Index</b>	31,2	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

## 1. Einleitung

Das Jahr 1998 bildete hinsichtlich der politischen Transformation für die Republik Kasachstan keinen Einschnitt, auch das Wahljahr (Parlament und Präsident) 1999 brachte keine wesentlichen Veränderungen. Das im Rückblick entscheidende Wendejahr war 1995. Mit diesem Jahr begann der politische Machtaufbau des Präsidenten Nursultan Nasarbajew und seiner „Familie“. Dieser autokratische Machtaufbau fand nicht ohne Widerstand statt, doch waren Nasarbajews Kritiker bis in die jüngste Zeit genauso wenig Demokraten wie er. Insgesamt ist also eine negative, den Fragestellungen des Codebuchs genau entgegenlaufende politische Entwicklung zu konstatieren.

Die ökonomische Entwicklung Kasachstans ist dagegen im Berichtszeitraum positiv verlaufen. Vor allem die Vermarktung der Erdölressourcen, eine kluge Finanzpolitik, die Privatisierung und das zunehmende Interesse ausländischer Investoren sind als Gründe dafür zu nennen.

Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der letzten fünf Jahre kommt also zu einem zwiespältigen Ergebnis: Im Hinblick auf die demokratische Transformation ist eine fortgesetzt negative Entwicklung hin zu einem immer stärker autoritären System zu konstatieren, die marktwirtschaftliche Transformation hat sich dagegen positiv entwickelt, was nicht nur auf der Vermarktung der Erdölressourcen, sondern auch auf Managementenerfolgen beruht. Zurzeit gibt es Anzeichen, dass die ökonomisch er-

folgreiche neue Elite nicht mehr gewillt ist, die politische Entmündigung zu akzeptieren. Es ist anzunehmen, dass dieser Konflikt sich in den nächsten Jahren verschärfen wird. Sein Ausgang erscheint noch offen.

## **2. Transformationsgeschichte und -charakteristika**

Der politisch-wirtschaftliche Transformationsprozess der ehemaligen Kasachischen Sozialistischen Sowjetrepublik begann nach dem Zerfall der Sowjetunion im Dezember 1991. Anders als in anderen Sowjetrepubliken erfolgte die Unabhängigkeit Kasachstans eher unfreiwillig und völlig unvorbereitet. Führungsfigur des Wandels bis heute ist der ehemalige kommunistische Parteichef, Nursultan Nasarbajew. Unter seiner Präsidentschaft wurden in der ersten Hälfte der 90er Jahre erste Schritte unternommen, die von westlichen Beobachtern als der Beginn einer demokratischen Transformation eingeschätzt wurden.

Ab Mitte der 90er Jahre wurde dann jedoch immer deutlicher, dass der Präsident nicht Demokratie, sondern persönlichen Machterhalt zum Ziel seiner Politik gemacht hatte. Im Frühjahr 1995 löste er unter einem Vorwand das Parlament auf und regierte bis zu Neuwahlen neun Monate später per Dekret. In der Zwischenzeit ließ er sich im Mai seine Amtszeit durch ein Referendum verlängern. Im August wurde durch ein weiteres Referendum eine neue Verfassung verabschiedet, die das Land zur Präsidentialrepublik machte (nach der 1. nachsowjetischen Konstitution von 1993 war Kasachstan eine parlamentarische Demokratie).

Die Finanzkrise in Russland 1998 wirkte sich indirekt auch auf die Politik Kasachstans aus. Um der in Kasachstan ebenfalls zu erwartenden Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und dem damit aller Wahrscheinlichkeit nach einhergehenden Popularitätsverlust des Präsidenten zuvorzukommen, beschloss das Parlament im Oktober 1998, die Präsidentschaftswahlen um zwei Jahre auf Januar 1999 vorzuziehen. Nasarbajew gewann die Wahlen, doch ihr Ablauf wurde von der OSZE scharf kritisiert, weil zum Beispiel ernst zu nehmende Gegenkandidaten schon im Vorfeld von der Teilnahme ausgeschlossen worden waren. Seither hat Nasarbajew vor allem durch Personalpolitik seine Macht noch weiter ausgebaut und Mitglieder seiner Familie an wichtigen Schaltstellen eingesetzt. Dies hat zunehmend Kritik und Widerstand hervorgerufen.

Diese Opposition war aber nicht programmatisch und schon gar nicht demokratisch, sondern zumeist personell motiviert. Nach einem Machtkampf mit Nasarba-

jews Schwiegersohn, Rachat Aliev, gingen Ende 2001 auch erstmals hohe Regierungsbeamte und führende Wirtschaftsvertreter in Opposition zum Präsidenten. Dieser reagierte nervös, die Regierungsbeamten wurden entlassen. Das innenpolitische Klima hat sich seitdem erheblich verschlechtert. Die Repressionen gegen Andersdenkende haben zugenommen. Der bereits zuvor starke Druck auf die Presse wurde noch erhöht.

Kasachstans *marktwirtschaftliche Transformation* zählt zu den erfolgreichsten unter den ehemaligen Sowjetrepubliken. Die ersten Jahre nach der Unabhängigkeit und dem Ende der sowjetischen Planwirtschaft waren durch einen steilen ökonomischen Niedergang gekennzeichnet, der erst 1995 zu Ende ging. Durch das Auseinanderbrechen der sowjetischen Wirtschaftsverflechtungen kamen viele Betriebe – von der Landwirtschaft bis zur Schwermetallindustrie – zum Stillstand. Die Inflationsrate betrug zeitweilig über 2 000 Prozent. Im November 1993 wurde eine eigene Währung, der Tenge, eingeführt.

Ab Mitte der 90er Jahre wurden große staatliche Unternehmen, unter anderem im Öl-, Gas- und Stromsektor, privatisiert. 1996 konnte Kasachstan erstmals ein wirtschaftliches Wachstum verzeichnen. Doch 1998 geriet das Land in den Sog der russischen Finanzkrise. Durch niedrige Rohstoffpreise kam die kasachische Wirtschaft zusätzlich in Bedrängnis. Durch die Abwertung des Tenge im April 1999 und durch den Anstieg des Ölpreises 1999 bis 2000 kam sie jedoch wieder in Schwung. Der Wechselkurs ist seither stabil. Durch eine kontinuierliche Steigerung der Ölproduktion und des Ölexportes sowie der ausländischen Investitionen ist das wirtschaftliche Wachstum weiter gestiegen. Da Kasachstan sehr stark von den Preisbewegungen an den Weltmärkten abhängig ist, wurde zum Ausgleich im Januar 2001 ein Nationalfonds zur Stabilisierung der staatlichen Einnahmen gegründet. Damit soll der nationale Haushalt bei Unterschreitung eines festgelegten Ölpreises gestützt werden.

Gleichzeitig setzt die Regierung auf die Diversifizierung der Wirtschaft und ist inzwischen selbstbewusst genug, Druck auf ausländische Investoren auszuüben, mehr und mehr einheimische Waren und Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Trotz der Vielzahl an Erfolgsmeldungen ist der Lebensstandard der Bevölkerung nach wie vor niedrig. Über den Beobachtungszeitraum betrug der monatliche Durchschnittslohn knapp 120 US-Dollar. Korruption ist ein großes Problem. Ausländische Investoren beklagen einen Mangel an Transparenz und sehen Probleme bei der Einhaltung von Verträgen auf Seiten der Kasachen.

### 3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

#### 3.1. Demokratie

Die Republik Kasachstan hat seit 1995 bei der Transformation der politischen Ordnung Rückschritte gemacht, ohne dass man zu diesem Zeitpunkt von einem demokratischen System hätte sprechen können. Rückschritte bestehen vor allem im Bereich der Tolerierung politischer Opposition und der Meinungs- und Pressefreiheit. Die Stabilität des Staates ist dadurch jedoch nicht bedroht.

##### 3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit:* In Kasachstan existieren so gut wie keine Beeinträchtigungen des staatlichen Gewaltmonopols. Der wachsende Einfluss der Klans und die wie verbreitete Korruption drohen allerdings zunehmend das Gewaltmonopol zu untergraben.

Alle Bürger besitzen laut Verfassung das gleiche Staatsbürgerrecht; die überwiegende Zahl erkennt die Verfassung grundsätzlich an. Kasachstan ist ein multinationaler Staat mit einer problematischen Bevölkerungsstruktur. Dennoch ist es bislang nie zu nennenswerten zwischennationalen Konflikten gekommen. In der Realität zeichnet sich zunehmend eine Bevorzugung der Titularnation der Kasachen ab. Laut Verfassung ist Kasachstan ein säkularer Staat. Auch in der Realität sind keine religiösen Einflüsse auf die Politik erkennbar.

Kasachstan hat eine relativ gute Infrastruktur aus Sowjetzeiten übernommen. Geldmangel und Korruption haben jedoch dazu geführt, dass sich die Infrastruktur (Transportwesen, Bildung, Gesundheitswesen) vor allem in der Provinz sehr verschlechtert hat. Gleiches gilt für die Administration.

(2) *Politische Partizipation:* Laut Verfassung sind allgemeine, freie, gleiche und geheime Wahlen garantiert. De facto ist es jedoch bei den letzten Präsidentschaftswahlen im Januar 1999 zu Unregelmäßigkeiten gekommen. Der einzige echte Herausforderer des amtierenden Präsidenten Nursultan Nasarbajew wurde durch ein politisch inszeniertes Gerichtsurteil an der Kandidatur gehindert. Auch die kurzfristige Vorverlegung der Wahl um zwei Jahre behinderte eventuelle Konkurrenten im Wahlkampf. Die Parlamentswahlen im Oktober 1999 waren

ebenfalls nicht frei von Kritik. Da Kasachstan qua Verfassung eine Präsidentialrepublik ist, verfügt Nasarbajew als gewählter Herrschaftsträger über die Regierungsgewalt. Regierung und Parlament haben dem wenig entgegenzusetzen.

Zwar sind politische Betätigung und Versammlungsfreiheit in der Verfassung gewährleistet, doch wird in der Realität die staatliche Registrierung der Parteien, die für legale politische Betätigung und vor allem die Teilnahme an Wahlen Voraussetzung ist, als Druckmittel verwendet. Als Reaktion auf die wachsende Opposition wurde im Juli 2002 ein neues, umstrittenes Parteiengesetz verabschiedet, nach dem sich alle Parteien neu registrieren lassen müssen. Die dafür erforderliche Mindestzahl von Parteimitgliedern wurde von 3 000 auf 50 000 erhöht. Die Parteien müssen nun auch in allen Regionen Kasachstans repräsentiert sein. Bis Oktober 2002 gelang es erst einer Partei – Ak Zhol, der ehemalige hohe Regierungsmitglieder und Geschäftsleute angehören –, diese Bedingung zu erfüllen.

Die Meinungsfreiheit des „Mannes auf der Straße“ ist gegeben. Die Pressefreiheit wird jedoch immer stärker eingeschränkt. Im Jahr 2002 kam es zu massiven Eingriffen gegenüber der Oppositionspresse (bis zum völligen Verbot) und zu (auch physischen) Einschüchterungsversuchen von Journalisten. Kritik am Präsidenten wird als persönlicher Angriff auf die Ehre des Präsidenten sofort verfolgt.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Nach der Verfassung von 1995 hat der Präsident eine über den drei Gewalten stehende Stellung, durch die er Einfluss auf diese nehmen kann. Er hat die Richtlinienkompetenz in der Innen- und Außenpolitik, was die Exekutive und Legislative einschränkt. Er kann das Parlament auflösen und ernennt und entlässt den Premierminister (und damit die Regierung). Dieser ist nicht dem Parlament, sondern dem Präsidenten rechenschaftspflichtig. Damit ist die Regierung das ausführende Organ des Präsidenten, Widerstände im Parlament bleiben wirkungslos. Die Judikative wird beeinflusst, weil der Präsident über die Besetzung der höchsten juristischen Ämter entscheidet.

Die Justiz ist institutionell ausdifferenziert, doch de facto in Entscheidung und Doktrin politischen Instanzen nachgeordnet bzw. durch funktionale Mängel stark eingeschränkt. Niemand erwartet Recht vor Gericht, denn politische Beeinflussung und Korruption untergraben die Justiz. Korruption ist Bestandteil des politischen Systems auf allen Ebenen. Auf dem Korruptionsindex 2002 von Transparency International steht die Republik Kasachstan an 88. Stelle und gilt damit als einer der korruptesten Staaten der Welt. Strafrechtlich verfolgt werden korrupte

Mandatsträger nur, wenn es aus machtpolitischen Gründen opportun ist, das heißt, wenn der betreffende Amtsträger entfernt werden soll.

Auch gegen den Präsidenten selbst bestehen Korruptionsvorwürfe, deren Veröffentlichung streng geahndet wird. Nasarbajew soll angeblich von amerikanischen Ölfirmen mehrere Millionen Dollar für den Verkauf von Erdöllizenzen bekommen und sie über einen Mittelsmann auf Privatkonten in der Schweiz deponiert haben. Die bürgerlichen Freiheitsrechte werden partiell oder temporär verletzt bzw. sind vor allem in der Provinz nicht umgesetzt.

### 3.1.2. Politische Verhaltens- und Einstellungsmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Die in der Verfassung vorgesehenen Institutionen sind stabil, jedoch im tatsächlichen Wesen nicht demokratisch. Bei der verfassungsmäßig starken Position des Präsidenten wird hauptsächlich gemäß Instruktionen „von oben“ gearbeitet. Es gibt kein eigenständiges Handeln in den Ministerien. Durch die häufige Rotation von Ministern mangelt es an Kontinuität.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Auch während der Periode 1998 bis 2002 konnte sich kein organisatorisch stabiles, gesellschaftlich verankertes Parteiensystem etablieren. Das Parteiensystem ist ständig im Fluss. Im Juli 2002, vor der Verabschiedung des neuen Parteiengesetzes, waren 19 Parteien registriert. Neue Parteien werden in der Regel um Personen und nicht um Programme gebildet. Zwischen Letzteren gibt es keine allzu großen Unterschiede. Die programmatischen Kapazitäten sind gering und der Grad organisatorischer Stabilität ist niedrig. Da die Parteien sich nicht von der Basis her entwickeln und sie in der realen Politik relativ bedeutungslos sind, finden sie auch wenig Resonanz bei der Bevölkerung. Es gibt keinerlei Parteibindungen.

In Kasachstan gibt es keinerlei zivilgesellschaftliche Traditionen, Selbsthilfe findet nach kasachischer Tradition im Familienverband statt. Zwar bilden sich immer wieder kleine, meist kurzlebige NGOs. Sie sind jedoch häufig nur aktiv, weil sie eine Finanzierung von ausländischen Regierungen – insbesondere der amerikanischen – oder von internationalen Organisationen erhalten. Die einflussreichste Interessengruppe ist „die Familie“, das heißt die Präsidentenfamilie und ihre engsten Mitarbeiter.

Die Frage nach der Zustimmung der Bevölkerung zu demokratischen Normen lässt sich im vorgegebenen Raster nicht beantworten. Die meisten Menschen haben nur äußerst nebulöse Vorstellungen davon, was Demokratie bedeutet und wie sie funktioniert. Die wenigen politischen Massenproteste richten sich gegen Einzelereignisse und/oder gegen Personen, nicht gegen das politische System an sich oder für ein anderes. Sowohl die generell hohe Wahlbeteiligung (über 80 Prozent) als auch die hohe Zustimmungsrates für den Präsidenten (80 Prozent) sind nicht als Ausdruck von Zustimmung für das System zu interpretieren.

Zivilgesellschaftliche Ansätze gibt es nur in den großen Städten. Sie werden häufig durch ausländisches Geld finanziert und auch initiiert. Die Regionen außerhalb sind davon fast unberührt. Gesellschaftliches Engagement ist durch Sowjeterfahrungen negativ belastet. Im Zweifelsfall macht es mehr Sinn, in Familienstrukturen zu wirken, als in sachlich organisierten neuen Gruppen.

### **3.2. Marktwirtschaft**

Kasachstan hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung große Fortschritte gemacht. Transformationsdefizite bestehen hauptsächlich im Justizwesen und in der Rechtssicherheit.

*(1) Sozioökonomisches Entwicklungsniveau:* Soziale Exklusionen sind quantitativ und qualitativ deutlich ausgeprägt und teilweise strukturell verfestigt. Über den Beobachtungszeitraum hinweg hat es diesbezüglich kaum Veränderungen gegeben. Der Entwicklungsstand des Landes ermöglicht den Bürgern eine begrenzte „freedom of choice“. Es herrscht eine grundlegende soziale Exklusion durch Armut und Bildung, die es zu Sowjetzeiten nicht gab. Es gibt auch eine große Diskrepanz in der Einkommensverteilung. Der Transformationsprozess hat zur Bildung einer neuen Elite und zur Verarmung der alten Intelligentsia geführt. Außer den Schulen sind heute fast alle Bildungseinrichtungen kostenpflichtig, sodass höhere Bildung nicht mehr für alle zugänglich ist. Diplome sind käuflich. Geschlechtsspezifische Diskriminierung ist relativ gering. Es gibt jedoch klanspezifische Diskriminierung.

*(2) Markt und Wettbewerbsordnung:* Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind gewährleistet. Die kasachische Regierung versucht, den Aufbau kleinerer und mittlerer Unternehmen zu fördern, diese werden jedoch oft durch Korruption auf lokaler Ebene (zum Beispiel durch Besuche von Steuerbeamten,

schikanöse Überprüfungen von Hygiene und Feuersicherheit) in ihrer Arbeit behindert. Der Tenge ist frei konvertierbar.

Ein Antimonopolkomitee ist für den Verbraucherschutz zuständig und reguliert die Preise in den von Monopolen beherrschten Bereichen, zum Beispiel bei der Strom- und Wasserversorgung. Kasachstan bemüht sich um eine Aufnahme in die WTO und hofft, zeitgleich mit dem Nachbarland Russland Mitglied zu werden. Die Regierung ist dabei, die Gesetzgebung den Regeln der Organisation anzugleichen.

Es existieren die institutionellen Grundlagen für ein solides, an internationalen Standards (Basel-Abkommen) orientiertes Bankensystem mit funktionsfähiger Bankenaufsicht, Mindesteigenkapital und Marktdisziplin. Die Zahl der Banken wurde dadurch von etwa 200 auf weniger als ein Viertel reduziert. Der Kapitalmarkt ist ausdifferenziert und im Prinzip an internationalen Standards orientiert, insgesamt jedoch schwach, da das Angebot von Firmen, die an der Börse gehandelt werden, gering ist. Das ursprünglich recht ehrgeizige Programm der Regierung für die Entwicklung eines Kapitalmarktes wurde nie zu Ende geführt. Es gab eine Liste so genannter „blue chip“-Firmen, die an der Börse gehandelt werden sollten. Doch das Programm wurde eingestellt.

(3) *Währungs- und Preisstabilität:* Die Inflationsrate ist in den letzten Jahren stetig gesunken. Der Wechselkurs ist stabil. Bei der Durchführung der Devaluierung traf die Nationalbank vorbeugende Maßnahmen, so dass kein Bankkunde seine Spareinlagen verlor. Es existiert eine Art „Kultur“ staatlicher Stabilitätspolitik, jedoch ohne institutionelle Absicherung in die Zukunft (Gefahr populistischer Politikwenden). Die fiskale Stabilität ist zum Teil personengebunden. Sie wird weitestgehend der umsichtigen Politik des Vorsitzenden der Nationalbank, Grigorij Martschenko, zugeschrieben.

(4) *Privateigentum:* Eigentumsrecht und Eigentumserwerb sind hinreichend definiert. Die Privatisierung großer staatlicher Unternehmen kam Anfang 1998 weitestgehend zum Stillstand, weil die Regierung in Anbetracht der sich allmählich verbessernden wirtschaftlichen Lage nicht länger bereit war, nationales Eigentum, insbesondere in der Ölindustrie, an ausländische Investoren zu verkaufen. Privatwirtschaftliche Unternehmen können im Prinzip frei agieren. Daneben existieren weiterhin staatliche Unternehmen sowie staatlich geduldete, starke Marktkonzentrationen (Oligopole).

(5) *Welfare Regime*: Soziale Netze sind partiell gut ausgebaut, decken jedoch nicht alle Risiken für alle Bevölkerungsschichten ab; Armutsrisiken für bedeutende Teile der Bevölkerung bleiben bestehen. Nach Einschätzung der Nationalen Statistikagentur galten im Beobachtungszeitraum ungefähr 30 Prozent der Bevölkerung als arm. Der Staat hat nicht genügend Geld, um seine Bürger ausreichend gegen Armut im Alter, bei Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Invalidität zu schützen – auch wenn es die entsprechenden Institutionen dafür gibt. Die einzige größere Veränderung im Beobachtungszeitraum erfolgte im Rentensystem, das im Januar 1998 erfolgreich reformiert wurde. Mitte 1999 gab es bereits mehr Rentenzahlungen in private Investmentfonds als in den staatlichen Rentenfonds.

Die Gesellschaft ist in Ansätzen heterogen. Es gibt kaum Einrichtungen zum Ausgleich krasser sozialer Unterschiede. Frauen haben in etwa gleichen Zugang zu höherer Bildung, aber eher geringen Zugang zu öffentlichen Ämtern. Entscheidend für die beruflichen Chancen sind oftmals familiäre Beziehungen und ob bereits Verwandte in höheren Positionen tätig sind, denn nach kasachischer Tradition darf man die Bitte eines Verwandten um Hilfe – auch bei der Arbeitssuche – nicht abschlagen.

(6) *Leistungsstärke der Volkswirtschaft*: Das Wachstum des BIP (per capita) ist relativ hoch. Das liegt im Wesentlichen an der gestiegenen Ölproduktion, die sich von 1998 bis 2002 fast verdoppelt hat. In dieser Zeit hat auch die Produktion von Konsumgütern zugenommen, ein Ergebnis der Finanzkrise in Russland im Jahr 1998. Mehrere Monate nach dem Verfall des Rubels sah sich die kasachische Regierung gezwungen, einen Importstopp für eine Reihe russischer Konsumgüter zu verhängen, denn billige russische Waren hatten den kasachischen Markt überschwemmt und andere Waren verdrängt. Die dadurch entstandene Lücke an Waren wurde durch kasachische Eigenproduktion gefüllt, zum Teil von zu diesem Zweck neu gegründeten Firmen.

(7) *Nachhaltigkeit*: Ökologisch verträgliches Wachstum wird in wichtigen Teilen des Wirtschaftslebens berücksichtigt, jedoch tendenziell dem Wachstumsstreben nachgeordnet. Der Umweltschutz ist ein wichtiger Aspekt bei der Vergabe von Erdöl-Lizenzen. Die Suche nach und die Förderung von Öl, insbesondere im Kaspischen Meer, unterliegt strengen Auflagen. Die scheinbare Verletzung von Umweltauflagen wurde mehrfach von regionalen Regierungsbeamten genutzt, um von ausländischen Ölfirmen zusätzliche Gelder einzufordern.

Es gibt große Qualitätsunterschiede zwischen den Bildungseinrichtungen wie auch bei den Lehrern und Professoren, insbesondere zwischen den Hauptstädten und der Provinz. Wegen der niedrigen Gehälter sind viele gute Wissenschaftler in andere Berufe abgewandert. Korruption untergräbt auch das Bildungssystem. Dadurch ist der vormals hohe Bildungs- und Wissensstand erheblich gesunken.

#### 4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Bereits vor der Untersuchungsperiode hatte sich der Transformationsprozess in Kasachstan von einer demokratischen in eine autoritäre Richtung verändert. Dies hat sich in den letzten fünf Jahren verstärkt und betrifft vor allem politische Partizipation (Parteiengesetzgebung, Wahlen), Pressefreiheit und Rechtsstaatlichkeit. Kritik am Präsidenten und seiner Politik wird immer stärker verfolgt. Bei der geringen politischen Aktivität der Bevölkerung, der geringen Bedeutung der Parteien und den wenigen echten Oppositionellen war die politische Stabilität bisher jedoch nie infrage gestellt.

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen für die Untersuchungsperiode eine wesentliche Verbesserung des ursprünglich niedrigen Ausgangsniveaus (Tiefpunkt 1993). Die institutionellen Rahmenbedingungen haben sich leicht verbessert. Kleine und mittelständische Unternehmen zum Beispiel sind jetzt rechtlich besser abgesichert, was sie in der Praxis jedoch nach wie vor nicht vor Übergriffen einzelner Behörden und Beamter schützt, die sich ein zusätzliches Einkommen sichern wollen. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat sich quantitativ und qualitativ stark verbessert, was als Erfolg staatlicher Wirtschaftspolitik zu werten ist. Dies hat allerdings nicht zu einer Verringerung der Einkommensdisparitäten geführt.

#### Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	Gini- Index	UN- Education Index	Politische Reprä- sentation von Frau- en <sup>a</sup>	BIP p.c. (\$, PPP)
1995	0,754	n.b.	0,63	35,4 (1996)	0,92	n.b.	4663
2000	0,750	79. Platz	0,68	31,2 (2001)	0,91	10,4 % (Mashilis)	5871

<sup>a</sup> Anteil weiblicher Abgeordneter im Parlament in % nach den Parlamentswahlen 1996 und 1999.

Quellen: UNDP, Human Development Report, 2002; World Development Indicators

**Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)**

	1998	1999	2000	2001	2002*
Wachstum des BIP in % <sup>a</sup>	-1,9	2,7	9,8	13,2	n.b.
Außenhandel <sup>b</sup>					
Exportwachstum in %	-16.33	2.98	63.02	-5.25	n.b.
Importwachstum in %	1.13	-15.25	37.01	25.98	n.b.
Inflation in % (CPI) <sup>c</sup>	7,3	8,4	13,4	8,4	6,0
Offizielle Arbeitslosigkeit in % <sup>c</sup>	3,9	3,9	14,0	2,9	8,8
Haushaltsdefizit in % des BIP (kons.) <sup>c</sup>	- 4,1	- 3,5	- 0,1	- 0,4	- 0,7
Leistungsbilanz in Mrd. \$ <sup>c</sup>	-1,224.9	-171.0	675.5	-1,415.5	n.b.

\* Prognose

Quellen: <sup>a</sup> World Development Indicators Database; <sup>b</sup> Berechnungen auf Basis von Daten der Asian Development Bank (ADB), Source: [http://www.adb.org/Documents/Books/Key\\_Indicators/2002/KAZ.pdf](http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2002/KAZ.pdf), download: 4. Juli 2003; <sup>c</sup> Datastream.

**5. Bewertung des Transformationsmanagements****5.1. Schwierigkeitsgrad**

Die Ausgangsbedingungen für die Fortführung der Transformation sind für 1998 als mittel bis schlecht einzuschätzen. Zwar ist das Bildungsniveau im Land immer noch relativ hoch (laut UNDP lag der Human Development Indicators' Education Index 2000 bei 0,91), jedoch gibt es aufgrund fehlender zivilgesellschaftlicher Traditionen und einer immer ernüchterteren, passiven Bevölkerung keinen geeigneten Nährboden für demokratischen Protest gegen Nasarbajews Politik.

Demgegenüber hatte Kasachstan aufgrund seiner Erdölvorräte ökonomisch gesehen relativ gute Ausgangsbedingungen. Das Öltransportproblem wurde 2001 durch die Eröffnung Kasachstans erster neuer Exportpipeline seit der Unabhängigkeit gelöst. Sie verläuft vom Tengis-Ölfeld im Westen Kasachstans zum russischen Schwarzmeerhafen Noworossiisk und wurde von internationalen Ölfirmen finanziert. Allerdings gibt es bereits erste Anzeichen, dass die kasachische Konzentration auf den Ölsektor zur „Dutch Disease“ führen könnte. Die negativen Auswirkungen von Klientelismus und Korruption müssen immer wieder betont werden.

## **5.2. Zielsicherheit**

Die Regierung verfolgt neben dem politischen Management aktueller Probleme auch langfristig orientierte Ziele, stellt diese jedoch häufig gegenüber kurzfristigen politischen Nutzenerwägungen zurück. Als Beispiel kann das Ende 1997 verabschiedete Programm „Kasachstan 2030“ dienen, das die langfristigen Prioritäten kasachischer Politik (nationale Sicherheit, innenpolitische Stabilität, wirtschaftliches Wachstum, Gesundheit, Bildung, Energieressourcen, Infrastruktur), so genannte Visionen, skizziert. Es erinnert in seiner Aufteilung in Fünf-Jahresabschnitte und der Verkündung ihrer Erfüllung an sowjetische Planwirtschaft.

Die Reformankündigungen der Regierung werden nicht immer in konkrete Maßnahmen umgesetzt, weil manchmal Teile der Regierung gegeneinander arbeiten. Während die Banken- und Rentenreform erfolgreich durchgeführt wurden, blieb das ehrgeizige Projekt der „blue chip“-Firmen, das auf sehr großes internationales Interesse getroffen war, stecken. Der Vorsitzende der Nationalbank, Martschenko, gilt als Garant für die Entwicklung und Ausführung von Reformen im Finanzsektor. Trotz Korruption und teilweiser Rechtsunsicherheit besteht eine grundsätzliche Erwartungssicherheit bei wirtschaftlichen Akteuren, bei Bürgern und NGOs dagegen kaum. Die belgische Firma Tractebel, die ab 1996 für die Strom- und Heizversorgung in der ehemaligen Hauptstadt Almaty zuständig war und 1997 das Gaspipelinennetzwerk gekauft hatte, zog sich nach langwierigen Konflikten mit der Regierung durch einen Buy-out vom kasachischen Markt zurück.

## **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die Regierung nutzt nur einige der verfügbaren Ressourcen effektiv. Es gibt kompetitive Rekrutierungsverfahren bei der Einstellung von öffentlichen Bediensteten, aber sie sind nicht vor politischer Einflussnahme geschützt. Der Verwaltungsapparat arbeitet nicht effizient. Kasachstan hat ein geringes Haushaltsdefizit und geringe Auslandsschulden. Im April 2002 überraschte Premierminister Imanjali Tasmagambetov das Parlament mit dem Geständnis, dass 1996 eine Milliarde US-Dollar auf ein geheimes, vom Präsidenten eingerichtetes Konto in der Schweiz transferiert worden sei. Dies sei als Rücklage für wirtschaftliche Krisenzeiten in Kasachstan vorgesehen gewesen und sei unter anderem für die Zahlung ausstehender Rentenzahlungen 1997 und zur Abfederung der Abwertung des Tenge 1999 benutzt worden.

Die Regierung hat nicht das Ziel, mit ihren Reformen eine Demokratie zu errichten. In Bezug auf die ökonomischen Reformen sind insbesondere in der Finanzpolitik wesentliche Reformschritte gelungen. Ihre Realisierung en Detail und in der tiefen Provinz scheitert aber oft an der Korruption und der Inkompetenz der örtlichen Beamten. Von daher ist nur ein Teil der angekündigten Reformvorhaben als realisiert zu betrachten. Eigene Planungen konnten nicht immer eingehalten werden. Die Eigentumsrechte können als gesichert gelten, funktionsfähige Märkte sollen zum Beispiel durch die Arbeit des Antimonopolkomitees gewährleistet werden. Doch macht sich auch in diesem Bereich die Korruption negativ bemerkbar.

Trotz der positiven ökonomischen Entwicklung verkommt die öffentliche Infrastruktur außerhalb der großen Städte immer mehr, das Niveau sowohl des Bildungs- als auch des Gesundheitswesens wurde auch in den vergangenen fünf Jahren eher schlechter als besser. Das betrifft vor allem die Nichterdölprovinzen. Schlechte Verkehrsverbindungen, schlechter Ausbildungsstand von Beamten und zum Beispiel auch der schlechte Gesundheitszustand der Rekruten beeinträchtigen die Entwicklung erheblich.

Dagegen fließen weiterhin erhebliche Mittel in den Aufbau Astanas, seit Dezember 1997 die neue Hauptstadt Kasachstans. Die Gesamtkosten des Umzugs von Almaty nach Astana werden auf mehrere hundert Millionen US-Dollar geschätzt. Korruption ist ein wichtiges Wesensmerkmal der Staats- und Verwaltungskultur und des Wirtschaftslebens Kasachstans.

Wie bereits erwähnt, gab es in der Geschichte der Kasachen keine zivilgesellschaftlichen Traditionen, auf die man zurückgreifen könnte. Zwar wurde Anfang der 90er Jahre häufiger kolportiert, dass die kasachische Nomadengesellschaft urdemokratisch gewesen sei, jedoch war das historisch falsch und im Berichtszeitraum auch nicht mehr im Interesse der Regierung. Heute wird vielmehr darauf hingewiesen, dass die Kasachen historisch auf starke Führungspersonlichkeiten fixiert seien.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Die Akteure (Nasarbajew und die Familie) waren, was ihre Ziele betrifft, äußerst erfolgreich und haben sich als lernfähig erwiesen, jedoch nicht im Sinne demokratischer Reformen, sondern im Sinne von Machterhalt und Bereicherung. Nasarba-

seiner bisheriger Erfolg beruhte darauf, dass er die Interessen mehrerer mächtiger ökonomischer Gruppen (stakeholder) auszubalancieren wusste. Erst seit dem System Ende 2001 durch seinen Schwiegersohn in Schieflage geriet, gibt es innenpolitische Probleme, gegen die mit Härte vorgegangen wird. Reformen werden auf Initiative von Präsidentenseite in Angriff genommen, die Regierung ist dabei ausführendes Organ. Die Verwirklichung bleibt oft an der Oberfläche.

### **5.5. Konsensbildung**

Es gibt in Kasachstan kaum Akteure, deren Politikziel Demokratie wäre. Ziel der Politik des Präsidenten und seiner „Familie“ im weiteren Sinne ist Machterhalt, Ziel vieler seiner Kritiker Machterwerb. Eine ernst zu nehmende parlamentarische Opposition gibt es nicht. Bislang ist es Nasarbajew meistens gelungen, Kritiker erfolgreich einzubinden oder ganz auszuschalten und die Balance zwischen den wirtschaftlichen und Klan- und Interessengruppen zu wahren. Erst in neuester Zeit formiert sich die junge Wirtschaftselite zu einer selbstbewussten Opposition, die mehr politische Mitsprachemöglichkeiten fordert. Nasarbajew reagiert darauf bisher nicht mit Gesprächsbereitschaft, sondern mit Härte.

Im Hinblick auf die ökonomische Transformation gibt es dagegen kaum Widerstand gegen marktwirtschaftliche Reformen und keine nennenswerte Opposition gegen das Ziel, höchstens gegen die Mittel.

In der Gesellschaft Kasachstans bestehen eine ganze Reihe strukturbildender Konflikte, die bisher nicht offen ausgebrochen sind, jedoch von der Regierung auch nicht abgebaut werden (Multinationalität, Stadt-Land, wachsende soziale Gegensätze, vor allem jedoch die wachsende Bedeutung der Klans und das zunehmende Selbstbewusstsein der Erdölregionen im Westen Kasachstans gegenüber dem Rest des Landes).

In der kasachischen Gesellschaft besteht eine große Solidaritätsbereitschaft innerhalb der Familien, die von der Regierung ausgenutzt wird, sonst wären die sozialen Verhältnisse viel schlechter. Allerdings führen die heutige Modernisierung der Gesellschaft, die größeren Außenkontakte etc. unausweichlich zur allmählichen Erosion der traditionellen Solidarität. Die Anfang der 90er Jahre in Teilen der Bevölkerung vorhandene Euphorie und Solidaritätsbereitschaft für das neue unabhängige Kasachstan begann schon seit 1995 zu schwinden. Diese Tendenz hat sich im Berichtszeitraum fortgesetzt.

Vergangenheitsbewältigung ist kein die Gesellschaft Kasachstans wirklich beschäftigendes Thema. Obwohl viele der heutigen Führungsfiguren schon in der Sowjetzeit in leitenden Positionen waren, sind nach allgemeiner Überzeugung die Täter in Moskau zu suchen, die Opfer in Kasachstan.

### **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Anders als in der ersten Hälfte der 90er Jahre ist die Bereitschaft der kasachischen Regierung, von außen zu lernen, Kritik und Ratschläge anzunehmen, im Berichtszeitraum nur noch als sehr gering zu bewerten. Die neue wirtschaftliche Stärke hat zu großem Selbstbewusstsein geführt. Dies gilt vor allem für Kritik an der politischen Transformation, wie sie von verschiedensten Institutionen der OSZE oder Vertretern des amerikanischen Kongresses geübt wird. Die zugenommene Bedeutung Zentralasiens seit den Terroranschlägen am 11. September 2001 und die Gegenwart der danach in den benachbarten Ländern Kirgistan und Usbekistan stationierten amerikanischen Truppen haben ebenfalls zum Selbstvertrauen beigetragen. Auch Kasachstan hatte der amerikanischen Regierung Militärbasen auf seinem Territorium angeboten.

Die Regierung versucht, sich international als berechenbarer Partner zu präsentieren. Ihre Glaubwürdigkeit in der westlichen Welt hat jedoch im Berichtszeitraum abgenommen. Kasachstan ist sich seiner Position als Pufferstaat zwischen Russland und China sehr bewusst und bemüht sich daher, Mitglied in möglichst vielen internationalen Organisationen zu werden. Das Land ist um eine konstruktive, friedliche Zusammenarbeit mit seinen Nachbarn bemüht. So konnten seit 1998 die vor allem mit Usbekistan hoch problematischen Grenzabkommen zu einem Ende gebracht werden.

## **6. Gesamtbewertung**

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, dem Stand und der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

*(1) Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren insgesamt mittel bis schlecht. Es gab weder zivilgesellschaftliche noch marktwirt-

schaftliche Traditionen, an die man hätte anknüpfen können. Die Abschottung der Sowjetunion hatte dafür gesorgt, dass diese Vorstellungen noch nicht einmal theoretisch bekannt waren. Multinationalität beziehungsweise die ungeklärte staatliche Identität, die Wirtschaftskrise und die Unerfahrenheit auf internationalem Parkett waren weitere erschwerende Faktoren. In den ersten Jahren der Unabhängigkeit zeigte die kasachische Führung daher großes Interesse an westlicher Hilfe, Ratschlägen und Beispielen. Es ist nicht nur dem Machtstreben Nasarbajews, sondern auch dem Misserfolg westlicher Vorschläge beziehungsweise der mangelnden Ortskenntnis westlicher Berater geschuldet, dass diese Hilfe nicht zum gewünschten Resultat führte.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Die politischen Verhältnisse in Kasachstan entsprachen Ende 1994 mehr demokratischen Normen als 1998 zu Beginn des Berichtszeitraumes und sind heute noch weiter davon entfernt. Von daher hat sich die noch zu bewältigende Wegstrecke deutlich verlängert. Dies betrifft nicht nur die erwähnten Missstände in den Bereichen Parteien/Wahlen, Presse- und Meinungsfreiheit, sondern auch die verfassungsmäßig übermächtige Position des Präsidenten, sowie die völlige Desillusionierung und Interesselosigkeit der Bevölkerung.

Die zurückgelegte Wegstrecke der *marktwirtschaftlichen Transformation* war relativ lang. Nach der Finanzkrise in Russland 1998 gelang es der Regierung, die Wirtschaft und den Tenge zu stabilisieren. Das Umgehen der Regierung mit dieser Krise gab den Impuls für die Gründung kleiner und mittelständischer Privatunternehmen. Das Bankwesen ist das am besten entwickelte in ganz Zentralasien. Im Jahr 2001 erhielt Kasachstan mehr ausländische Investitionen als Russland (Kasachstan 2,76 Mrd. US-Dollar, Russland 2,47 Mrd. US-Dollar). Im Herbst 2002 wurde Kasachstans Kreditfähigkeit (credit rating) von Moody's als „investment grade“ eingestuft. Kasachstan ist die erste ehemalige Sowjetrepublik, die dieses Ranking bekommen hat. Doch der Transformationsprozess hält noch an.

(3) *Management:* Bei der konstatierten nichtdemokratischen Entwicklung kann über ein Management demokratischer Reformen logisch kein Urteil gefällt werden. Der ökonomische Transformationsprozess hat während der Beobachtungsperiode erhebliche Fortschritte verzeichnet und hat im Vergleich zur Vorperiode an Geschwindigkeit und Erfolgsaussichten gewonnen. Die Gestaltungsleistung der Akteure wird jedoch durch die weit verbreitete Korruption unterwandert.

## **7. Ausblick**

Die Perspektive für eine demokratische Transformation in Kasachstan ist bis auf weiteres negativ. Schon mehrfach war das Auftauchen neuer politischer Bewegungen und Oppositionsparteien für westliche Beobachter Anlass für Hoffnungen auf Demokratisierung, bislang immer vergeblich. Allerdings ist die neue Opposition erstmals ökonomisch mächtig und ihr gehören ehemalige Träger politischer Macht an. Dies wird vermutlich zu einer weiteren Verschärfung der innenpolitischen Lage, die Meinungs- und Pressefreiheit, Tätigkeit politischer Parteien und eventuelle Wahlen betreffend, führen. Eine weitere positive Entwicklung vorausgesetzt, wird langfristig die Spannung zwischen autokratischem Regime und neuer Wirtschaftselite weiter zunehmen. Es ist nicht zu erwarten, dass andere Akteure (Normalbevölkerung, Militär) dabei eine Rolle spielen.

Die ökonomischen Pläne der kasachischen Regierung sind von großem Selbstbewusstsein gekennzeichnet: Kasachstan soll der „regional economic tiger“ Zentralasiens werden. Nasarbajew hat im Dezember 2002 auf dem Forum der Eurasian Economic Community in Moskau erklärt, dass Kasachstan plane, sein GDP (BIP) bis 2010 zu verdoppeln. Die Ölproduktion soll von 47 Mio. Tonnen im Jahr 2002 auf 150 bis 170 Mio. Tonnen im Jahr 2015 gesteigert werden. Auf den geplanten WTO-Beitritt, möglichst zeitgleich mit Russland, wurde bereits hingewiesen. Dieser böte gute Aussichten für Kasachstans wirtschaftliche Entwicklung. China, der andere große Nachbar, gehört bereits der WTO an.

Auf der anderen Seite konzentriert man sich trotz anderslautender Lippenbekenntnisse zu sehr auf den Rohstoffsektor. Der Öl- und Gassektor, Metalle und andere Bodenschätze machen 80 Prozent der Exporte aus. Kasachstans Wirtschaft ist damit zu abhängig von unbeeinflussbaren Weltmarktpreisen. Wenn es nicht gelingt, die Korruption einzudämmen und mehr Rechtssicherheit für ausländische Investoren zu schaffen, wird das Erdöl als Anziehungspunkt langfristig nicht ausreichen.