

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Andrea Schmitz

Kasachstan: neue Führungsmacht im postsowjetischen Raum?

S 7
März 2009
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

Die Studie gibt ausschließ-
lich die persönliche Auf-
fassung der Autorin wieder

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2009

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Wirtschaftliche, politische und soziale Ressourcen**
- 11 **Ziele, Strategien und Instrumente der kasachischen Außenpolitik**
- 11 *Wirtschaftspolitik*
- 12 *Wirtschaftspolitisches Modell*
- 13 *Implementierungsstrategien*
- 15 *Regionale Integration*
- 15 *Handel und Investitionen*
- 17 *Multilaterale Kooperation*
- 19 *Internationale Profilierung*
- 20 *Sicherheitspolitische Leistungen*
- 21 *Ordnungspolitische Angebote*
- 24 **Handlungsspielräume und Grenzen**
- 24 *Ökonomische Defizite*
- 26 *Regionale Konkurrenz und russische Ambitionen*
- 27 *Ordnungspolitische Unzulänglichkeiten*
- 29 **Ausblick**
- 30 **Abkürzungen**

*Dr. Andrea Schmitz ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der
Forschungsgruppe Russland / GUS*

Kasachstan: neue Führungsmacht im postsowjetischen Raum?

Kasachstan ist einer der wirtschaftlich erfolgreichsten und politisch stabilsten Staaten des postsowjetischen Raumes. Das Land betätigt sich besonders im zentralasiatischen Teil des einstigen kommunistischen Vielvölkerreichs als Motor regionaler Kooperations- und Integrationsprozesse und kultiviert in zunehmendem Maße das Selbstbild einer neuen Führungsmacht. In dieser Wahrnehmung wird Kasachstan auch von den Staaten Europas und den USA unterstützt, für die sich der ressourcenreiche Staat als einer der wichtigsten und verlässlichsten Kooperationspartner unter den Nachfolgestaaten der Sowjetunion erwiesen hat.

Als »neue Führungsmächte« werden Staaten bezeichnet, die aufgrund ihres Ressourcenreichtums, ihrer ökonomischen Potenz und der von ihnen erbrachten Ordnungsleistungen in der internationalen Politik zunehmend an Bedeutung gewinnen. Auch der Führungsanspruch Kasachstans gründet sich primär auf die wirtschaftlichen Potentiale des Landes. Ökonomische Kalküle bilden folglich den Kern der staatlichen Entwicklungsplanung, deren erklärtes strategisches Ziel es ist, bis zum Jahr 2015 zu den 50 wettbewerbsfähigsten Staaten der Welt aufzuschließen.

Das regionale Umfeld spielt für die Verwirklichung dieser Ambitionen eine maßgebliche Rolle und bildet dementsprechend einen Schwerpunkt der kasachischen Außenpolitik. Die Bemühungen Astanas richten sich besonders auf die Handels- und Investitionspolitik und auf eine vertiefte Wirtschaftsintegration durch bi- und multilaterale Mechanismen. Dabei wird deutlich, dass Kasachstans Werben um eine stärkere regionale Integration nicht nur merkantilen Interessen geschuldet ist, sondern dass damit auch stabilitätspolitische Intentionen verbunden werden.

Letztere manifestieren sich zum einen in Kasachstans erfolgreicher Nonproliferationspolitik, und zum anderen in seinem militär- und sicherheitspolitischen Engagement im Rahmen sowohl der bestehenden regionalen Bündnisse als auch der von der Nato geförderten *Partnerschaft für den Frieden*. In dem Bestreben, als führende Regionalmacht anerkannt zu werden, präsentiert sich Kasachstan aber auch als Garant ethnischer und religiöser Toleranz und als Brückenstaat mit *eurasischer Identität*, der prädestiniert ist, zwischen dem asiatischen und dem europäischen Kontinent zu

vermitteln. Zunehmend entfalten sich Kasachstans außenpolitische Aktivitäten auch auf der globalen Ebene. Dies bezeugt exemplarisch die erfolgreiche Kandidatur des Landes für den OSZE-Vorsitz im Jahr 2010, ein Amt, das zum wohl wichtigsten Instrument für die Selbstdarstellung Kasachstans als einer eurasischen Friedens- und Ordnungsmacht geworden ist.

Fragt man jedoch nach den Realisierungschancen der kasachischen Ambitionen, so zeigt sich, dass politische Rhetorik und tatsächliche Handlungsmöglichkeiten auseinanderklaffen. Dies gilt für alle drei Ebenen, auf denen sich der Führungsanspruch des Landes artikuliert: die ökonomische Leistungsfähigkeit, das regionale Umfeld und das ordnungspolitisch-normative Angebot:

Nicht nur scheint die kasachische Wirtschaft insgesamt weniger stabil zu sein, als die hohen Wachstumsraten der Vergangenheit suggerieren, auch die regionalen Kooperationsinitiativen haben bisher nur geringe Wirkungskraft entfaltet. Grund dafür ist die ökonomische Disparität unter den Staaten des postsowjetischen Raumes und die teilweise damit einhergehenden divergierenden Vorstellungen hinsichtlich der Regelung zwischenstaatlicher Probleme. Dass multilaterale Mechanismen nach wie vor so schwach entwickelt sind, ist jedoch nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass diese von den beteiligten Staaten als potentielle Instrumente der Machtprojektion einzelner Staaten wahrgenommen werden. Diese Perzeption wiederum hat ihre Ursache nicht nur in dem von Russlands Hegemonieanspruch geprägten historischen Gedächtnis der regionalen Akteure, sondern auch in der kasachischen Politik selbst, die in der Tat weniger auf den Aufbau symmetrischer Beziehungen gerichtet zu sein scheint als darauf, den eigenen Führungswillen im zentralasiatischen Teil des postsowjetischen Raumes zu untermauern.

Vor dem Hintergrund der begrenzten regionalen Reichweite der kasachischen Gestaltungsambitionen kommt der globalen Ebene als außenpolitischem Aktionsfeld der Regierung in Astana zentrale Bedeutung zu, weil das durch die Präsenz in internationalen Foren gewonnene Prestige und die damit korrespondierende weltweite Aufmerksamkeit sowohl auf die nationale als auch auf die regionale Ebene rückprojiziert und dort zur Festigung von Machtansprüchen genutzt werden kann.

Kasachstans Potential, sich als neue Führungsmacht im postsowjetischen Raum zu etablieren, ist deutlich geringer, als die außenpolitische Selbstdarstellung des Landes suggeriert. Die Erwartungen,

die sich gerade auch im Hinblick auf die im Jahr 2010 bevorstehende Übernahme des OSZE-Vorsitzes auf Kasachstan richten, sollten folglich nicht zu hoch geschraubt werden. Erstens sind die Faktoren, die die kasachischen Gestaltungsaspirationen im Zaum halten, überwiegend struktureller Natur, das heißt, sie betreffen letztlich das gesamte politisch-institutionelle Gefüge des postsowjetischen Raumes. Dieses politisch-institutionelle Gefüge wird, zweitens, nach wie vor stark von Russland als der traditionellen Ordnungsmacht in Zentralasien dominiert, und dieser Anspruch Moskaus wird die kasachischen Ambitionen aufgrund der nach wie vor starken wirtschaftlichen und politischen Interdependenzen auch in Zukunft bremsen. Was Kasachstan der Europäischen Union unter den gegebenen Bedingungen anbieten kann, ist zwar vergleichsweise bescheiden, aber nicht minder bedeutsam: eine pragmatische Bündnispolitik und die durch ein genuines Eigeninteresse an Stabilität in der unmittelbaren Umgebung motivierte Bereitschaft, sich dafür auf regionaler und überregionaler Ebene einzusetzen.

Wirtschaftliche, politische und soziale Ressourcen

Kasachstan, der flächenmäßig größte der zentralasiatischen Staaten, hat sich seit der staatlichen Unabhängigkeit im Jahr 1991 zu einem der wirtschaftlich erfolgreichsten und politisch stabilsten Staaten des postsowjetischen Raumes entwickelt. Wegen seiner im Vergleich zu den anderen Ländern der Region herausragenden ökonomischen Leistungsfähigkeit und seiner geographischen Lage zwischen den Großmächten Russland und China einerseits und dem strukturschwachen Süden des postsowjetischen Raumes andererseits ist Kasachstan zudem der wichtigste strategische Partner des Westens in Zentralasien.

Das nur rund 15 Millionen Einwohner zählende Land verfügt über bedeutende Vorkommen fossiler Brennstoffe:¹ Ende 2007 beliefen sich die kasachischen Erdölreserven auf rund 5,3 Milliarden Tonnen und damit auf etwa 3,2 Prozent der bekannten Reserven weltweit. 2007 wurden über 68 Millionen Tonnen Rohöl gefördert und über 50 Millionen Tonnen exportiert. Rund 20 Millionen Tonnen des kasachischen Öls gelangen nach Europa, wobei vor allem das russische Leitungssystem, zu einem geringeren Teil auch die sogenannte »BTC-Pipeline« genutzt wird, die von Baku über Tiflis ins türkische Çeyhan führt. Über eine 2006 in Betrieb genommene Leitung kann Kasachstan mittlerweile auch den chinesischen Markt bedienen.

Neben Erdöl besitzt Kasachstan bedeutende Kohlevorkommen: 31 300 Millionen Tonnen und damit 3,7 Prozent der weltweiten Reserven lagern in der kasachischen Steppe; über 90 Millionen Tonnen davon wurden 2007 gefördert. Die Kohle wird zum Teil im Land verstromt oder weiterverarbeitet, zum Teil ausgeführt – vor allem nach Russland.² Darüber hinaus verfügt Kasachstan über eine breite Palette mineralischer Rohstoffe wie etwa Eisenerz, Kupfer, Chrom, Zink und Silber. Von wachsender Bedeutung sind die kasachischen Uranreserven. Sie belaufen sich auf rund 1,5 Millionen Tonnen und repräsentieren damit 20 Prozent der weltweiten Vorkommen. Das Land ist nach Australien und Kanada der drittgrößte Uran-

exporteur.³ Der Brennstoff wird größtenteils nach Russland exportiert und dort verarbeitet. Bis 2010 will Kasachstan, das im Jahr 2007 6,6 Kilotonnen Uran produzierte, die kanadischen Exporte überflügeln. Darüber hinaus will die kasachische Regierung die Kapazitäten zur Produktion und zum Export von Nuklearbrennstoff ausbauen und eigene Atomkraftwerke errichten.

Der Öl- und Metallsektor bildet folgerichtig auch die Grundlage der industriellen Produktion, die fast die Hälfte zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) beiträgt. Der Anteil der Landwirtschaft ist demgegenüber seit 1992 stark, nämlich von 23 Prozent des BIP auf 5,8 Prozent im Jahr 2007 gesunken. Allerdings ist der unter chronischer Unterfinanzierung leidende Agrarsektor immer noch der größte Arbeitgeber des Landes.⁴

Kasachstan zählt zu den frühesten und energischsten Modernisierern unter den Staaten der ehemaligen Sowjetunion. Mit Beginn der staatlichen Unabhängigkeit wurde die Wirtschaft weitgehend liberalisiert und für marktwirtschaftliche Reformen geöffnet. Ab Mitte der 1990er Jahre wurden insbesondere die ehemaligen Staatsunternehmen des Öl-, Gas- und Metallsektors privatisiert. Dies begünstigte den Zufluss ausländischen Kapitals, vornehmlich aus den USA, Großbritannien, den Niederlanden sowie Russland und China. Rund 80 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen in Zentralasien entfallen auf Kasachstan, und hier vor allem auf die Erdölexploration und -förderung. Dieser beträchtliche Zustrom von Investitionen wirkte sich ab Mitte der 1990er Jahre in steigenden Wachstumsraten aus: Zwischen 1997 und 2007 verfünffachte sich das BIP von rund 22 Milliarden US-Dollar auf rund 105 Milliarden US-Dollar; die jährliche Steigerung lag in dieser Phase bei rund 10 Prozent. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen nahm im selben Zeitraum deutlich zu, und zwar von 1456 US-Dollar im Jahr 1997 auf 6748 US-Dollar

1 Zu den quantitativen Angaben vgl. *BP Statistical Review of World Energy 2008*, <www.bp.com>.

2 Vgl. Hilmar Rempel et al., »Die Rohstoffe Zentralasiens. Vorkommen und Versorgungspotential für Europa«, in: *Osteuropa*, 57 (August–September 2007) 8–9, S. 433–447.

3 Vgl. Togzhan Kassenova, »Kazakhstan's Nuclear Ambitions«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists* (online), 28.4.2008, <<http://thebulletin.org/node/2280>>.

4 Vgl. Economist Intelligence Unit (EIU), *Country Report Kazakhstan*, London, Januar 2009.

Tabelle 1
Kasachstans Wirtschaft im regionalen Vergleich (2007)

Rang	Bruttoinlandsprodukt (in Mrd. US-\$)		Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (in US-\$)		Außenhandelsvolumen (in Mrd. US-\$)	
1	China	3280	Russland	9075	China	2174
2	Russland	1290	Kasachstan	6748	Russland	552
3	Iran	285	Turkmenistan	5052	Iran	138
4	Ukraine	142	Belarus	4656	Ukraine	128
5	Kasachstan	105	Iran	3981	Kasachstan	75
6	Belarus	45	Aserbaidtschan	3632	Belarus	53
7	Aserbaidtschan	31	Ukraine	3066	Usbekistan	12
8	Turkmenistan	26	Armenien	2659	Aserbaidtschan	12
9	Usbekistan	22	China	2483	Turkmenistan	11
10	Georgien	10	Georgien	2340	Georgien	7
11	Armenien	9	Mongolei	1489	Armenien	4
12	Mongolei	4	Usbekistan	830	Mongolei	4
13	Kirgistan	4	Kirgistan	713	Tadschikistan	4
14	Tadschikistan	4	Tadschikistan	578	Kirgistan	4

Quellen: für das Bruttoinlandsprodukt und das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook Database*, Washington D.C., Oktober 2008, für das Außenhandelsvolumen IMF, *Direction of Trade Statistics (DOTS)*, Washington D.C., Januar 2009.

im Jahr 2007.⁵ Nach dem Klassifikationssystem der Weltbank zählt Kasachstan neben Russland und Belarus zu den drei *Upper Middle Income Countries* im postsowjetischen Raum.

Internationale Institutionen haben der kasachischen Geld-, Fiskal- und Wechselkurspolitik attestiert, einen für Stabilität und Wachstum der Volkswirtschaft angemessenen Rahmen zu setzen. Dennoch kam es auch in Kasachstan infolge der Krise auf dem amerikanischen Hypothekenmarkt im Sommer 2007 zu einem starken Konjunkturerinbruch. Ausgelöst wurde er durch Liquiditätsengpässe der kasachischen Banken, die sich einen Großteil ihres Kapitals im Ausland beschafft hatten.⁶ Über 45 Milliarden US-Dollar – ein Volumen, das etwa 95 Prozent des kasachischen BIP entspricht – hatten kasachische Banken auf dem internationalen Finanzmarkt geliehen, um vor allem die heimische Bauindustrie mit großzügigen Krediten auszustatten, die in der Folge prompt zum Stillstand kam. Hinzu kam der Absturz der Energiepreise, der

⁵ Vgl. EIU, *Country Report Kazakhstan*, London, Juli 2001, S. 5, und Januar 2009, S. 17; International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, Washington, D.C., Oktober 2008.

⁶ Vgl. Maria Kielmas, »How Financial Alchemy Engineered a Central Asian Credit Crunch«, in: *The China and Eurasia Forum Quarterly* (Washington, D.C.: Central Asia-Caucasus Institute), 6 (2008) 1, S. 11–18.

die Leistungsbilanz und wirtschaftliche Entwicklung insgesamt belastete. Es ist abzusehen, dass sich infolge der Krise das Wirtschaftswachstum in den kommenden Jahren stark verlangsamen wird.⁷

Das kasachische Bankensystem war im Laufe der 1990er Jahre modernisiert und der Außenhandel bis 1997 weitgehend liberalisiert worden. Der Finanzmarkt gilt nach wie vor als das am weitesten entwickelte Element in der Reformagenda des Landes. Dieser Umstand hat sich, wie erwähnt, außerordentlich günstig auf den Zufluss ausländischer Direktinvestitionen ausgewirkt, mit deren Hilfe die Produktion auf dem Öl- und Nichteisenmetallsektor erheblich gesteigert werden konnte. Diese Sektoren wiederum sind von entscheidender Relevanz für die Volkswirtschaft, beruht doch das hohe Wirtschaftswachstum überwiegend auf dem Export von Erdöl sowie von Metallen und Mineralien und auf den kontinuierlichen Investitionen in die Förderung dieser Rohstoffe.⁸ Um mögliche negative Wirkungen von Preisschwankungen auf dem Rohstoffsektor abzufedern hat die kasachische Regierung im Jahr 2001 einen nationalen Ölfonds

⁷ Vgl. EIU, *Country Report Kazakhstan*, London, November 2007 und Januar 2008. Siehe auch die Ausführungen unten, S. 25.

⁸ Vgl. EIU, *Country Report Kazakhstan*, Januar 2009; Bundesagentur für Außenwirtschaft (bfa), *Wirtschaftstrends Kasachstan 2008*, Köln 2008.

eingerrichtet (*Nationaler Fonds der Republik Kasachstan*, NFRK), mit dessen Hilfe Einkommensausfälle kompensiert werden sollen.⁹ Die fundamentale Bedeutung, die der Rohstoffsektor für die staatliche Politik besitzt, kommt auch darin zum Ausdruck, dass sich die kasachische Führung mehr und mehr darum bemüht, die Kontrolle über die strategisch wichtigen Industrien dieser Branche zu wahren oder zurückzugewinnen und die Position staatlicher Akteure gegenüber ausländischen Investoren zu stärken – eine Politik, die gemeinhin unter dem Begriff »ökonomischer Nationalismus« subsumiert wird.¹⁰

Mit dem wirtschaftlichen Erfolg und der beginnenden Prosperität haben sich die bestehenden Herrschaftsstrukturen in Kasachstan verfestigt. Die politische Liberalisierung in den ersten Jahren nach der Unabhängigkeit, die vielfach Hoffnungen auf eine Demokratisierung des Landes geweckt hatte, ist ein Übergangsphänomen geblieben. Die entscheidende Weichenstellung in diesem Prozess war jene Verfassungsänderung im Jahr 1995, die das politische System von einer parlamentarischen Demokratie in eine Präsidialrepublik transformierte, dem Präsidenten praktisch unbeschränkte Vollmachten einräumte und damit die bescheidenen Ansätze einer Gewaltenteilung im politischen System revidierte. Nachfolgende Verfassungsreformen haben das Machtmonopol des Präsidenten weiter gefestigt. Dieser bestimmt die Regierungspolitik prinzipiell uneingeschränkt, steht über den Gewalten und entscheidet über die Besetzung sämtlicher Schlüsselpositionen im Staat. Darüber hinaus steht es ihm frei, beliebig oft für das Präsidentenamt zu kandidieren. Auch garantiert die Verfassung Präsident Nasarbajew, der seit dem Jahre 1989 an der Spitze des Staates steht, lebenslange Immunität.¹¹

Die politische Opposition in diesem auf die Person des Präsidenten zentrierten System ist mittels einer restriktiven Parteien-, Wahl- und Mediengesetzgebung an den Rand gedrängt worden. Die konsequente Marginalisierung dissidenter Gruppen setzte im Jahr 2001

ein, als sich innerhalb der oligarchisch strukturierten Elite eine oppositionelle Bewegung formierte, deren führende Vertreter mehr politische Mitsprache forderten.¹² Als Alarmsignale und potentielle Bedrohung hat die kasachische Führung auch die Farbrevolutionen in Georgien (2003), der Ukraine (2004) und in Kirgisien (2005) wahrgenommen. In den Folgejahren war eine zunehmende Gleichschaltung der politischen Landschaft zu beobachten. Deren Höhepunkt bildeten die Parlamentswahlen im August 2007, die Kasachstan das erste Einparteiensparlament seit der staatlichen Unabhängigkeit bescherten. Nur noch die vom Präsidenten selbst geführte Partei *Leuchtendes Vaterland* (*Nur Otan*) ist seither im Unterhaus des Parlaments (*Mazhilis*) vertreten. Die ohnehin schwach organisierten potentiellen Veto-Gruppen sind damit praktisch ausgeschaltet. Gleichzeitig hat sich die Regierung die »Entwicklung der Zivilgesellschaft« zum Ziel gesetzt und für eine »konstruktive Zusammenarbeit« zwischen Nichtregierungsorganisationen und staatlichen Organen ausgesprochen.¹³ Auf diese Weise werden die Themen und Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure in die staatliche Politik inkorporiert und beaufsichtigt.

Die soziale und politische Stabilität in Kasachstan ist jedoch nicht nur der virtuellen Handhabung von Herrschaftsinstrumenten durch die Elite um Präsident Nasarbajew geschuldet, sondern auch der Tatsache, dass ein wachsender Teil der Bevölkerung am ökonomischen Aufschwung des Landes partizipieren konnte. Die sozialen Verbesserungen, in deren Genuss besonders die vergleichsweise gut ausgebildete Schicht von Geschäftsleuten, Beamten und Angestellten in den städtischen Zentren gekommen ist, beschert dem Regime des Präsidenten ein hohes Maß an Legitimität. Zwar sind die staatlichen Wohlfahrtsleistungen nach wie vor weit unter dem Niveau des Jahres 1990, sie wurden aber zumindest in Teilbereichen verbessert. Dies gilt in erster Linie für die Renten und Pensionszahlungen, die schrittweise an die Preisentwicklung angepasst werden konnten. Die staatliche Bildungs- und Gesundheitspolitik ist nach wie vor reformbedürftig, allerdings sind die Aufwendungen vor allem für den Bildungssektor seit dem Jahr 2004 auf fallend stark gestiegen.¹⁴ Auch im Hinblick auf die -

⁹ Im Juli 2008 umfasste der Fonds rund 25,2 Mrd. US-Dollar, vgl. EIU, *Country Report Kazakhstan*, London, Juli 2008, S. 5.

¹⁰ Prominentes Beispiel hierfür ist der Streit zwischen der kasachischen Regierung und der Betreibergesellschaft des auf dem Kaschagan-Ölfeld tätigen internationalen Konsortiums im Herbst 2007, vgl. dazu Birgit Brauer, »Der Streit um das Kaschagan-Ölfeld – Ressourcennationalismus oder Emanzipation auf Kasachisch?«, in: *Zentralasien-Analysen*, (29.2.2008) 2, S. 2–5.

¹¹ Vgl. Bhavna Dave, »Kazakhstan«, in: *Freedom House* (Hg.), *Nations in Transit 2008*, Lanham, MD, 2008, S. 281–302.

¹² Vgl. Andrea Schmitz, *Elitenwandel und politische Dynamik in Kasachstan*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2003 (SWP-Studie 39/03).

¹³ Vgl. Dave, »Kazakhstan« [wie Fn. 11], S. 290.

¹⁴ Vor allem im Jahr 2007 sind die Bildungsausgaben deutlich, von 15,2% des BIP (2006) auf 17,0% (2007), gestiegen; vgl. EIU, *Country Profile 2008 Kazakhstan*, London 2008, S. 17.

Exkurs: Zum Begriff der Führungsmacht

Als *neue Führungsmächte* werden Staaten bezeichnet, die aufgrund ihres Ressourcenreichtums, ihrer ökonomischen Potenz und der von ihnen erbrachten Ordnungsleistungen in der internationalen Politik zunehmend an Bedeutung gewinnen. Im Allgemeinen werden zwei Typen von Führungsmächten unterschieden: *Regional-* und *Mittelmächte*. Erstere zeichnen sich dadurch aus, dass sie in der Lage sind, in ihrem regionalen Umfeld Ordnungsfunktionen wahrzunehmen, indem sie andere Kräfte ausbalancieren, Verhaltensregeln etablieren oder durchsetzen und Einflusszonen stabilisieren – oder dass sie solche Funktionen beanspruchen. Während sich also der Führungsanspruch von *Regionalmächten* zunächst und zuvörderst auf das regionale Umfeld bezieht, reichen die Ambitionen von *Mittelmächten* darüber hinaus. Führungsmächte dieses Typs artikulieren ihre Ordnungsvorstellungen nicht nur in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft, sondern verschaffen sich auch auf der globalen Ebene zunehmend Gehör und erheben den Anspruch, die internationale Politik in bestimmten Fragen mitzugestalten.

Im Gegensatz zu Hegemonialmächten ist also die Machtentfaltung der aufstrebenden Führungsmächte zumeist entweder auf das regionale Umfeld oder auf einzelne Politikfelder begrenzt. Auch ist ihr Status im internationalen System institutionell nicht fest verankert. Anders als Hegemonialmächte sind Führungsmächte daher gezwungen, ein bestimmtes Leistungsprofil zu entwickeln, das über ihren Status im internationalen System entscheidet. Neben militärischen Ressourcen setzt die Bereit-

stellung von öffentlichen Gütern im regionalen und globalen Umfeld auch Kapazitäten voraus, die unter dem Begriff *soft power* subsumiert werden und die die Koalitions- und Strategiefähigkeit eines Staates betreffen. Dazu zählen vor allem ökonomische Ressourcen, aber auch ein gut ausgestatteter diplomatischer Apparat, der es erlaubt, in regionalen bzw. globalen Foren Präsenz zu zeigen. Zum Profil von Führungsmächten gehören in der Regel außerdem entwicklungspolitische und kulturelle Leistungen sowie ideelle und normative Konzepte, die im regionalen Umfeld auf positive Resonanz stoßen und das betreffende Land zu einem attraktiven außenpolitischen Partner für die Nachbarstaaten machen.

Dies bedeutet, dass für den Status einer Führungsmacht nicht allein die vorhandenen Machtressourcen ausschlaggebend sind, sondern dass es nicht minder darauf ankommt, wie diese Ressourcen genutzt werden. Dies wiederum hängt nicht zuletzt von der institutionellen Ausstattung des betreffenden Staates und – vor allem im Fall von Regionalmächten – von seinem regionalen Umfeld ab. Letzteres ist umso bedeutsamer, als Führungsmächte meist im Schatten von Großmächten agieren, die letztlich über die Gestaltungsspielräume von Regionalmächten entscheiden und deren Rolle im internationalen System daher maßgeblich beeinflussen.*

* Nach Jörg Husar/Günter Maihold, »Neue Führungsmächte – Forschungsansätze und Handlungsfelder«, in: Jörg Husar/Günter Maihold/Stefan Mair (Hg.), *Neue Führungsmächte. Partner deutscher Außenpolitik?*, Baden-Baden 2008, S. 7–30 (9–14).

Armutsbekämpfung sind Fortschritte zu verzeichnen. Die absolute Armutsrate, das heißt die Quote derjenigen Bevölkerungsteile, die von weniger als 40 US-Dollar pro Monat und damit unterhalb des nationalen Subsistenzminimums leben, ist seit Mitte der 1990er Jahre deutlich, nämlich von 35 Prozent (1996) auf geschätzte 18 Prozent (2006) zurückgegangen.¹⁵ Gleichwohl gibt es nach wie vor starke Einkommensunterschiede, vor allem zwischen einzelnen ländlichen Regionen. Besonders benachteiligt sind der dicht bevölkerte, an Usbekistan grenzende Süden des Landes, aber auch die ölreichen Westprovinzen. In diesen Regionen sind die Armutsraten teilweise sehr hoch

(bis zu 63% im Jahr 2006), weite Teile der Bevölkerung haben dort keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser.

Trotz dieser Einschränkungen ist das Wohlfahrtsniveau in Kasachstan insgesamt gestiegen, wie auch der *Human Development Index* (HDI) für das Jahr 2008 ausweist, in dem sich Kasachstan im Vergleich zu den Vorperioden klar verbessert hat. Mit Rang 71 (von insgesamt 177) liegt das Land zwischen Brasilien (Rang 70) und Ecuador (Rang 72). Im regionalen Vergleich rangiert Kasachstan zwar hinter Belarus (Rang 67), aber vor allen übrigen Staaten des postsowjetischen Raumes, einschließlich Russland (Rang 73).¹⁶

¹⁵ World Bank, *Kazakhstan: Country Brief 2007*, <www.worldbank.org.kz>.

¹⁶ Vgl. *Human Development Indices: A Statistical Update 2008 – HDI Rankings*, <<http://hdr.undp.org/en/statistics/>>. Das HDI-Ranking für 2008 bezieht sich auf Daten von 2006.

Ziele, Strategien und Instrumente der kasachischen Außenpolitik

Kasachstans Rohstoffreichtum, sein bemerkenswerter wirtschaftlicher Aufschwung seit Mitte der 1990er Jahre und die politische Stabilität im Innern – all diese Faktoren artikulieren sich seit ein paar Jahren auch in einem gestärkten außenpolitischen Selbstbewusstsein des Landes, sowohl im regionalen als auch im internationalen Umfeld.

Kasachstans Ruf als einer der *best performer* im postsowjetischen Raum verdankt sich nicht allein dem Rohstoffreichtum des Landes, sondern auch einer vorausschauenden strategischen Planung und Steuerung durch die politische Führung um Präsident Nasarbajew. Im Oktober 1997, anlässlich seiner alljährlichen »Botschaft an das Volk von Kasachstan«, hatte Nasarbajew erstmals eine umfassende Strategie für die Entwicklung des Landes vorgestellt. Darin werden, ausgehend von einer kritischen Bestandsaufnahme, die »Mission« des jungen Staates und seine langfristigen Entwicklungsziele beschrieben.¹⁷ Das Programm *Kasachstan 2030* ist eine ambitionierte Agenda, die für das Land eine Entwicklung analog zu den asiatischen »Tigerstaaten« vorzeichnet. Diese Vision wird in dem Dokument in das Bild Kasachstans als eines »zentralasiatischen Schneeleoparden« gekleidet: Aufgrund seiner besonderen Qualitäten¹⁸ sei das Land dazu prädestiniert, zu einem Vorbild für andere Transformationsstaaten zu werden. Als prioritär für die staatliche Entwicklungsplanung nennt das Programm *Kasachstan 2030* sieben Bereiche: die Wahrung der nationalen Sicherheit und territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der innenpolitischen Stabilität bzw. Festigung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, das Wachstum der Wirtschaft auf der Basis marktwirtschaftlicher Grundsätze und mit Hilfe von Auslandsinvestitionen, den Ausbau und die Sicherung der staatlichen Wohlfahrt, die Entwick-

lung des Rohstoffsektors, den Ausbau der Transport- und Kommunikationsinfrastruktur und die Professionalisierung der Staatsorgane.

Zehn Jahre später, im März 2007, erklärte Nasarbajew in seiner Jahresbotschaft die erste Phase der Umsetzung der Strategie *Kasachstan 2030* für abgeschlossen: »Kasachstan«, so konstatierte der Präsident, »ist kein Entwicklungsland mehr«.¹⁹ Dies sei die wichtigste Errungenschaft des vergangenen Jahrzehnts. Das Land habe den Systemwechsel erfolgreich gemeistert und befinde sich nunmehr am Beginn einer »qualitativ neuen Etappe« in der nationalen Entwicklung. Nun gehe es darum, auch weiterhin »führende Positionen im postsowjetischen Raum und in Zentralasien einzunehmen und das Land zu einem der wettbewerbsfähigsten Staaten der Welt zu machen.«²⁰

Offenbar sind die strategischen Ziele der staatlichen Entwicklungsplanung, die hier so unmissverständlich benannt werden, in hohem Maße auf die Außenpolitik gerichtet bzw. mit dieser verflochten. Sie sollen nicht nur den regionalen Führungsanspruch Kasachstans untermauern, sondern auch dessen weltpolitisches Gewicht erhöhen helfen. Auch andere einschlägige Strategiepapiere machen, wie im Folgenden gezeigt wird, deutlich, dass die Wirtschaftspolitik als das Fundament gilt, auf dem die regionalen und, zumindest partiell, auch die internationalen Aspirationen des kasachischen Staates fußen.

Wirtschaftspolitik

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit Kasachstans ist bereits in zwei zentralen Dokumenten aus den Jahren 2001 und 2003 zu einem strategischen Ziel

¹⁷ Die englische Version der Strategie *Kasachstan 2030* ist verfügbar unter <<http://portal.mfa.kz/portal/page/portal/mfa/en/content/reference/strategy2030>>.

¹⁸ Das Strategiepapier führt folgende, mit der Metapher des »Schneeleoparden« assoziierte Eigenschaften an: »Elitarismus, Unabhängigkeitsgeist, Intelligenz, Mut, Noblesse, Tapferkeit und List« sowie die Synthese aus »westlicher Eleganz« und »orientalischer Weisheit und Duldsamkeit«.

¹⁹ Vgl. *New Kazakhstan in the New World*, März 2007, <www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections/OpenForm?id_doc=BC3DF7C6FB65732E46257291002A9331&lang=en&L1=L2&L2=L2-22>.

²⁰ Ebd.; vgl. auch Adil' Tojganbaev, *Kazachstan: geopolitičeskij triumf* [Kasachstan: Geopolitischer Triumph], 1.4.2008, <www.apn.ru/publications/article19616.htm>.

staatlicher Politik erklärt worden.²¹ Diese beiden Dokumente, die *Entwicklungsstrategie Kasachstans bis zum Jahr 2010* und die *Strategie für eine innovative industrielle Entwicklung Kasachstans 2002–2015* geben die maßgeblichen Leitlinien für die Wirtschaftspolitik der kasachischen Regierung vor. Die Empfehlungen, die darin niedergelegt sind, finden sich auch in den relevanten strategischen Texten der Folgejahre im Grundsatz wieder. Besonders hervorzuheben unter diesen Konzepten sind die im Rahmen der Jahresbotschaft des Präsidenten im März 2006 vorgestellte *Strategie zum Anschluss an die 50 konkurrenzfähigsten Länder der Welt*,²² in der die Wirtschaftspolitik breiten Raum einnimmt, sowie die *30 Richtlinien für die Innen- und Außenpolitik*,²³ die der Präsident im Rahmen seiner Jahresbotschaft 2007 herausgab und die ebenfalls überwiegend wirtschaftspolitische Direktiven enthalten. Die Jahresbotschaft vom März 2008 schließlich, die der *Wohlfahrt der Bürger Kasachstans* gewidmet ist, beinhaltet desgleichen fast ausschließlich Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik.²⁴

Wirtschaftspolitisches Modell

Das für die politische Ökonomie Kasachstans maßgebliche Paradigma ist eine staatlich induzierte Wirtschaftsentwicklung nach dem Muster des *developmental state*, wie er sich in einigen asiatischen Staaten (besonders Südkorea, Taiwan und Singapur) exemplarisch herausgebildet hat.

²¹ Vgl. *The Strategic Plan of Development of Kazakhstan till 2010*, 4.12.2001, verfügbar (nur in englischer Sprache) unter <[www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/5A3A1C177D0A90A8462572340019E5C6/\\$FILE/en2.doc](http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/5A3A1C177D0A90A8462572340019E5C6/$FILE/en2.doc)>, und

Innovative Industrial Development Strategy of the Republic of Kazakhstan for 2003–2015, <[www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/5A3A1C177D0A90A8462572340019E5C6/\\$FILE/en1.doc](http://www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/5A3A1C177D0A90A8462572340019E5C6/$FILE/en1.doc)>.

²² Vgl. *Kazakhstan's Strategy of Joining the World's 50 Most Competitive Countries*, März 2006, <www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections?OpenForm&id_doc=5D4D3D423A0AB331462572340019E627&lang=en&L1=L2&L2=L2-22>.

²³ Die *Richtlinien* betreffen die Bereiche Integration in die Weltwirtschaft, nachhaltiges Wirtschaftswachstum, Bildungs- und Sozialpolitik, politische und administrative Reformen sowie Rolle in der Region und im internationalen System, vgl. *New Kazakhstan in the New World* [wie Fn. 19].

²⁴ Vgl. *Growth of Welfare of Kazakhstan's Citizens is the Primary Goal of State Policy*, Februar 2008, <www.akorda.kz/www/www_akorda_kz.nsf/sections?OpenForm&id_doc=0793D9432423DDE5062573EC0048005B&lang=en&L1=L2&L2=L2-22>.

Developmental State

Das ökonomische Modell des *developmental state* fußt auf der Überzeugung, dass dem Staat eine zentrale Rolle bei der Förderung und Steuerung der Ökonomie zukommt. Drei Aspekte sind dabei entscheidend:

- ▶ erstens eine auf Modernisierung, Diversifizierung und Integration in die globale Ökonomie gerichtete Transformation,
- ▶ zweitens ein organisatorisches Arrangement, bei dem eine staatliche Agentur federführend mit der Durchführung des Transformationsprojekts betraut wird und dazu auf eine Verwaltungselite rekurrieren kann, die über das dafür notwendige Know-how verfügt, und
- ▶ drittens die institutionalisierte Vernetzung zwischen der Verwaltungselite und den – vorzugsweise körperschaftlich organisierten – Wirtschaftsakteuren.²⁵

Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit von politischen Ökonomien dieses Typs ist außerdem, dass innerhalb der Elite ein Grundkonsens besteht im Hinblick darauf, was als »nationales Interesse« gilt, und dass die Wirtschaftsbürokratie über ausreichend Handlungsspielraum verfügt, um Initiativen ergreifen und effektiv agieren zu können.²⁶

Die Neujustierung des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts in Kasachstan ist eine Reaktion auf die Erfahrungen der ersten Transformationsdekade. Zwei Momente dürften dabei entscheidend gewesen sein: Zum einen war die Transformation in den 1990er Jahren begleitet von einer schleichenden fiskalischen, administrativen und regulatorischen Dezentralisierung als Folge des zunehmenden Einflusses regionaler Eliten auf die Wirtschaft.²⁷ Diese Dezentralisierung erwies sich zunehmend als dysfunktional, weil sie bestehende Rivalitäten zwischen den regionalen Eliten und dem Zentrum

²⁵ Vgl. Linda Weiss, »Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, Not ›Normalizing‹«, in: *The Pacific Review*, 13 (2000) 1, S. 21–55 (23), sowie grundlegend Ziya Öniş, »The Logic of the Developmental State«, in: *Comparative Politics*, 24 (1991) 1, S. 109–126.

²⁶ Vgl. Weiss, »Developmental States in Transition« [wie Fn. 25], S. 24.

²⁷ Vgl. Pauline Jones Luong, »Economic ›Decentralization‹ in Kazakhstan«, in: Pauline Jones Luong (Hg.), *The Transformation of Central Asia. States and Societies from Soviet Rule to Independence*, Ithaca/London 2004, S. 182–210.

um die Kontrolle von Ressourcen und Einflussphären eher verstärkte und den Staatsapparat tendenziell schwächte. Diese Konkurrenz führte immer wieder zu Konflikten zwischen den staatlichen Behörden und ausländischen Investoren, die sich über bürokratische Willkür, Intransparenz und Widersprüchlichkeit von Verwaltungsvorschriften sowie Korruption beklagten.²⁸ Vor diesem Hintergrund lässt sich die ab der Jahrtausendwende erkennbare wirtschaftspolitische – und die ihr zumindest in Ansätzen folgende rechtspolitische²⁹ – Neuorientierung auch als Versuch sehen, dem Kontrollverlust des zentralen Staatsapparats angesichts der gewachsenen Autonomie regionaler Entscheidungsträger entgegenzuwirken, die Bedingungen für ausländische Investoren zu vereinfachen und die Verwaltung der Ressourcen effizienter zu organisieren.

Das zweite Moment, das die kasachische Führung zu einer strategischen Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik veranlasste, war die Erkenntnis, dass wirtschaftliche Liberalisierung und Privatisierung in Anbetracht der Rohstoffabhängigkeit der kasachischen Wirtschaft und der damit verbundenen asymmetrischen Handelsstrukturen langfristig nicht ausreichen werden, um ein anhaltend stabiles Wirtschaftswachstum zu gewährleisten. Vielmehr ist man sich der Gefahr bewusst, dass sich die Ressourcenabhängigkeit auf Dauer sogar negativ auswirken kann. Wenn nämlich Rohstoffproduktion und –export schneller wachsen als die übrigen Sektoren der Ökonomie, führt dies zu einer Aufwertung der Währung, was den Export anderer Waren verteuert (*dutch disease*). Nach der Überzeugung kasachischer Wirtschaftsexperten liegt die zentrale Herausforderung für die extraktive, rohstoffbasierte Wirtschaft Kasachstans folglich darin, die Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Industrie und des Dienstleistungssektors zu erhöhen und deren Wertschöpfungsanteil bei den Exportgütern zu steigern. Dies aber erfordert einen Staat, der in der Lage ist, die Rolle einer »Lokomotive des Wirtschaftswachstums« zu übernehmen.³⁰

Implementierungsstrategien

Den Masterplan für die gewünschte stärkere Dienstleistungs- und Technologieorientierung der kasachischen Wirtschaft bildet die *Strategie für eine innovative industrielle Entwicklung Kasachstans 2002–2015* aus dem Jahr 2001. Sie gibt die Leitlinien für eine Diversifizierung der kasachischen Wirtschaft und für die Produktion von wettbewerbs- und exportfähigen Waren und Dienstleistungen vor. Die dort fixierten Direktiven wurden in der *Strategie zum Anschluss an die 50 konkurrenzfähigsten Länder der Welt* im Jahr 2006 angepasst und konkretisiert.³¹ Hauptgedanke dieser Strategien ist, erstens, eine Diversifizierung und Förderung der verarbeitenden Industrie auf der Grundlage einer effektiveren Nutzung von Öl und Gas. Dabei kommt dem kasachischen Teil des Kaspischen Raumes, in dem sich die größten Ölfelder und mithin die in- und ausländischen Investitionen konzentrieren, herausragende Bedeutung zu. Die Region soll zu einem modernen industriellen Zentrum entwickelt werden, in dem sich neue Industrie- und Dienstleistungsunternehmen – von der petrochemischen Industrie bis hin zur Telekommunikation – um die Erdöl- und Erdgasförderstätten herum ansiedeln.

Der zweite Kernpunkt des Reformplans ist die Bildung von sogenannten Clustern für industrielle Innovationen. Mit Hilfe internationaler Kooperationspartner sollen Pilotprojekte ins Leben gerufen werden, die die Aufgabe haben, spezifische Nischen in der Weltwirtschaft zu erschließen und abzudecken. Besonders gefördert werden sollen dabei der Bau-, Transport- und Landwirtschaftssektor, die metall- und textilverarbeitende Industrie sowie die Tourismusbranche. Große Aufmerksamkeit wird in diesem Zusammenhang dem Aufbau von Kapazitäten für forschungsintensive Industrien vor allem auf dem Hightech-Sektor und der Schaffung einer entsprechenden Infrastruktur (Technologieparks, Forschungszentren) beigemessen.

Da ausländisches Kapital in Kasachstan fast ausschließlich in die Erkundung und Erschließung von Rohstoffen fließt, und nicht in die Entwicklung der verarbeitenden Gewerbe, und im Inland privates Investitionskapital nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung steht, hat Kasachstan seit 2003 eine Reihe von Institutionen geschaffen, die die Diversifizierung vorantreiben, indem sie Investoren zu Engagements

²⁸ Vgl. ebd., S. 203.

²⁹ Vgl. Paul Georg Geiss, »State and Regime Change in Central Asia«, in: Anna Kreikemeyer/Andrea Berg (Hg.), *Realities of Transformation. Democratization Politics in Central Asia Revisited*, Baden-Baden 2006, S. 23–41 (37).

³⁰ Vgl. *The Strategic Plan of Development of Kazakhstan till 2010* [wie Fn. 21].

³¹ Vgl. zum Folgenden *Innovative Industrial Development Strategy* [wie Fn. 21] und *Kazakhstan's Strategy of Joining the World's 50 Most Competitive Countries* [wie Fn. 22].

im nicht-extraktiven Sektor ermutigen. Die bisher geplanten bzw. mit staatlichen Mitteln geförderten Projekte richten sich vor allem auf die Entwicklung des Dienstleistungssektors, wovon insbesondere die Bauwirtschaft profitiert hat.³²

Ein zentrales Element der Modernisierungsstrategie sind die neuen korporativen Strukturen, mittels deren der Staat das Management der großen kasachischen Finanz- und Industriegruppen und die Expansion dieser Unternehmen und ihrer Tochtergesellschaften auf dem regionalen und internationalen Markt steuert.³³ Diese Unternehmen, zu denen die staatliche Öl- und Gasgesellschaft (*KazMunaiGaz*) und die großen Infrastrukturunternehmen – die staatliche Eisenbahngesellschaft (*KazTemirŽoly*), der staatliche Stromversorger (Kazakhstan Electricity Grid Operating Company, *KEGOC*), die kasachische Post (*KazPočta*) und die Telekommunikationsgesellschaft (*Kazaktelekom*) – sowie weitere 14 Aktiengesellschaften zählen, werden seit dem Jahr 2006 durch eine Staatsholding namens *Samruk* verwaltet.

Samruk

Die Holding zur Verwaltung des Staatlichen Vermögens *Samruk* wurde im Jahr 2006 nach dem Vorbild analoger Einrichtungen in Malaysia und Singapur auf Empfehlung der Unternehmensberatung McKinsey eingerichtet. Sie untersteht einem Aufsichtsrat, über dessen Zusammensetzung die Regierung als Vertreter des Hauptaktionärs, das heißt des Staates, entscheidet. Die Aufgabe der Holding besteht darin, die unter ihrem Dach operierenden Unternehmen, die sich entweder vollständig³⁴ oder teilweise in staatlichem Besitz befinden, nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu verwalten, das heißt einzelne Töchter der Holding schrittweise zu privatisieren oder teilzuprivatisieren und so ihren Unternehmenswert zu erhöhen. Auf diese Weise soll zugleich der lokale Kapitalmarkt gestärkt und der Börsenplatz Almaty zu einem regionalen Finanzzentrum ausgebaut werden.³⁵

Ferner wurden eine Reihe von Entwicklungsinstitutionen ins Leben gerufen, die ebenfalls eine korporative Organisationsstruktur aufweisen. Sie sind eben-

³² Vgl. bfai, *Wirtschaftstrends Kasachstan 2008* [wie Fn. 8].

³³ Vgl. *New Kazakhstan in the New World* [wie Fn. 19].

³⁴ Nämlich *KazMunaiGaz*, *KazTemirŽoly*, *KEGOC* und *KazPočta*.

An der *Kazaktelekom* ist der Staat mit 51% der Anteile beteiligt.

³⁵ Vgl. <www.samruk.gov.kz>.

falls unter dem Dach einer Holding, nämlich des Staatlichen Fonds für nachhaltige Entwicklung *Kazyna* zusammengefasst.³⁶

Entwicklungsinstitutionen

Der staatliche *Investitionsfonds KazInvest* fördert Privatsektorinitiativen in nicht-extraktiven Branchen und unterstützt die *Kasachische Entwicklungsbank* durch die Vergabe von günstigen Krediten bei der Projektfinanzierung. Forschung und Entwicklung werden durch den staatlichen *Innovationsfonds* gezielt gefördert. Die Mittel aus diesem Fonds kommen besonders neuen, innovativen Unternehmen zugute, vorzugsweise solchen des Hightech- und Elektroniksektors sowie der Informations- und Biotechnologie.

Eine tragende Rolle spielen staatliche Strukturen aber nicht nur in der Finanz- und Investitionspolitik, sondern auch bei der Außenhandelsförderung. Die Funktion der neu geschaffenen Exportagenturen besteht darin, Exportkredite und Exportbürgschaften zur Verfügung zu stellen und das Export-Import-Geschäft der neuen Branchen zu bewerben und zu koordinieren. Fernziel ist die Schaffung eines gemeinsamen eurasischen Wirtschaftsraums mit Kasachstan als zentralasiatischem Nukleus.³⁷

Große Bedeutung wird in Astana in diesem Zusammenhang dem WTO-Beitritt beigemessen. Die Aufnahmeverhandlungen, die im Jahr 2000 begannen, stocken wegen nach wie vor bestehender Handelshemmnisse. Diskriminierende Steuern, technische Barrieren und Investitionsbeschränkungen, aber auch die Verquickung des kasachischen WTO-Beitritts mit dem Beitritt Russlands sind die zentralen Hindernisse.³⁸ Von einer Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation erhofft sich Kasachstan nicht nur bessere Bedingungen für die Ausfuhr heimischer Waren, sondern auch eine Profilierung als Land mit einem

³⁶ Vgl. den Internetauftritt der Holding <www.kazyna.kz>. Auch die größten landwirtschaftlichen Industriekomplexe und die führenden wissenschaftlichen Institutionen sind mittlerweile in Holdings (*KazAgro* bzw. *Samgau*) inkorporiert.

³⁷ Vgl. *Kazakhstan's Strategy of Joining the World's 50 Most Competitive Countries* [wie Fn. 22] und *Innovative Industrial Development Strategy* [wie Fn. 23].

³⁸ Vgl. Brian Hindley, *Kazakhstan and the World Economy: An Assessment of Kazakhstan's Trade Policy and Pending Accession to the WTO*, Brüssel: The European Centre for International Political Economy, 2008 (Jan Tumlir Policy Essays 01/2008).

offenen Markt, auf dem die Regeln des internationalen Handels gelten.³⁹

Im Hinblick auf diese Zielsetzungen spielt das regionale Umfeld eine zentrale Rolle, denn die kasachische Regierung sieht nach eigenem Bekunden in der Expansion der heimischen Wirtschaft in die Staaten der GUS und in der Einbindung in regionale Kooperationsprojekte eine Grundvoraussetzung für das angestrebte Ziel einer Integration in die Weltwirtschaft.⁴⁰

Regionale Integration

Die Beziehungen zu den Staaten der GUS besitzen für Kasachstan höchste außenpolitische Priorität.⁴¹ Dies ist in Anbetracht der ausgeprägten wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interdependenzen innerhalb der Region nicht verwunderlich. Verantwortlich für diese Interdependenzen sind zwei Faktoren: erstens die gemeinsame sowjetische Vergangenheit, und zweitens die den politischen Ökonomien der postsowjetischen Staaten inhärente Fragilität. Letzteres gilt in besonderem Maße für den zentralasiatischen Teil dieses Raumes. Aufgrund des transnationalen Charakters der Bedrohungen – von illegaler Migration und ähnlichen Armutsphänomenen wie etwa Drogenhandel über andere Formen der organisierten Kriminalität bis hin zu ungelösten Konflikten im Zusammenhang mit der Nutzung von Wasser und fossilen Energieträgern – gewinnt die zwischenstaatliche Zusammenarbeit mit den zentralasiatischen Nachbarn für Kasachstan zunehmend an Bedeutung.

Kasachstans regionales Engagement ist aber nicht nur durch sicherheitspolitische, sondern auch durch ausgeprägte investitions- und handelspolitische Interessen motiviert. Ähnlich wie die beiden Großmächte in der Region, Russland und China, setzt Kasachstan neben Investitionen zunehmend auch entwicklungspolitische Instrumente ein. Vor allem Kirgisien und Tadschikistan, die seit dem Winter 2007 unter einer

anhaltenden Energiekrise leiden, haben von kasachischen Unterstützungsleistungen, wie etwa langfristigen Krediten und humanitärer Hilfe, profitiert. Im Januar 2008 hat die Regierung in Astana Tadschikistan erneut Hilfslieferungen im Wert von 12 Millionen US-Dollar zugesagt. Auch Südossetien erhielt während des Kaukasuskrieges im August 2008 Arznei- und Nahrungsmittellieferungen aus Kasachstan.⁴²

Die in diesen Aktivitäten sichtbar werdenden Bemühungen Kasachstans, *soft power* zu akkumulieren und auszuspielen, kommen im Übrigen auch darin zum Ausdruck, dass das Land inzwischen ein attraktives Ziel für Wanderarbeiter aus den bevölkerungsreichen, aber einkommensschwachen Nachbarstaaten geworden ist. Letztere profitieren teilweise erheblich von den Geldtransfers aus Kasachstan, denn die Wanderarbeiter, die vor allem auf dem Niedriglohnsektor – auf dem Bau, im Einzelhandel und in der Landwirtschaft – beschäftigt sind, überweisen im Allgemeinen einen Teil ihres Verdienstes an ihre daheim gebliebenen Familien. Nach offiziellen Angaben halten sich in Kasachstan rund 500 000 Arbeitsmigranten aus den Nachbarrepubliken auf, etwa die Hälfte davon stammt aus Usbekistan, rund 200 000 aus Kirgisien.⁴³

Handel und Investitionen

Der kasachische Außenhandel ist seit dem Jahr 2000 durch vier maßgebliche Entwicklungen gekennzeichnet: Erstens hat der Handel überhaupt quantitativ stark zugenommen. So belief sich das Handelsvolumen im Jahr 2007 auf 74,7 Milliarden US-Dollar, gegenüber 14,9 Milliarden US-Dollar im Jahr 2000. Zweitens hat sich die Richtung des Handels diversifiziert. Drittens hat das postsowjetische Umfeld – mit Ausnahme einiger Staaten – insgesamt an Relevanz verloren, die handelspolitische Bedeutung der zentralasiatischen Subregion ist jedoch im Großen und Ganzen gleich

³⁹ Vgl. *Kazakhstan's Strategy of Joining the World's 50 Most Competitive Countries* [wie Fn. 22] und *Innovative Industrial Development Strategy* [wie Fn. 21].

⁴⁰ Vgl. besonders *Kazakhstan's Strategy of Joining the World's 50 Most Competitive Countries* [wie Fn. 22].

⁴¹ Vgl. besonders *New Kazakhstan in the New World* [wie Fn. 19]. Siehe auch Ministerstvo Inostrannykh Del Respubliki Kazachstan, *Kazachstan i integracionnyy process, SNG: Sodruzhestvo Nezavisimyykh Gosudarstv* [Außenministerium der Republik Kasachstan, *Kasachstan und Integrationsprozesse: Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten*], in: <<http://portal.mfa.kz/portal/page/portal/mfa/ru/content/policy/inegration/CIS>>.

⁴² Vgl. »Kazakhstan Sends Humanitarian Aid to Tajikistan«, in: *BBC Monitoring Global Newline – Central Asia Political*, 14.1.2009; »S Ossetia to Get 10 t of Kazakh Humanitarian Aid«, in: *BBC Monitoring Global Newline – Central Asia Political*, 15.8.2008.

⁴³ Vgl. Marlene Laruelle, »Kazakhstan, the New Country of Immigration for Central Asian Workers«, in: *Central Asia-Caucasus Institute Analyst*, 10 (30.4.2008) 9, S. 6–8, <www.cacianalyst.org/?q=node/4848>.

geblieben.⁴⁴ Die Handelsbeziehungen mit diesen Staaten sind, viertens, insofern asymmetrisch, als Kasachstan als Handelspartner für die Nachbarn (mit Ausnahme Turkmenistans) viel wichtiger ist als umgekehrt. Tabelle 2 zeigt das sehr deutlich.

Tabelle 2
Anteile der Staaten Zentralasiens am Außenhandel mit Kasachstan, der Region und dem Rest der Welt (in %), 2007

	Kasachstan	Zentralasien insgesamt	Rest der Welt
Kasachstan	–	2,31	97,69
Usbekistan	6,13	11,10	88,90
Kirgistan	14,57	21,33	78,67
Turkmenistan	1,56	3,15	96,85
Tadschikistan	8,91	19,02	80,98

Quelle: International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics* (DOTS), Januar 2009.

Auffällig ist die rasante Zunahme bei den kasachischen Auslandsdirektinvestitionen (ADI): Sie sind von 1,6 Milliarden US-Dollar im Jahr 2000 auf 21 Milliarden im Jahr 2007 gestiegen. Gleichwohl ist dieses Volumen, verglichen mit den ausländischen Direktinvestitionen, die nach Kasachstan hineinfließen (2007: 433 Milliarden US-Dollar), immer noch recht gering.⁴⁵

Das regionale Umfeld hat auch hier für Kasachstan an Gewicht gewonnen. Zwar geht der Löwenanteil der kasachischen Auslandsinvestitionen nach Russland – im Jahr 2006 flossen allein 5 Milliarden US-Dollar in den russischen Bankensektor –, die übrige Investitionstätigkeit ist jedoch in hohem Maße darauf gerichtet, Märkte für den Erdölexport zu erschließen und dabei auch verstärkt an der Wertschöpfungskette zu partizipieren, etwa durch den Erwerb von Raffinerien. Der wichtigste Investor ist dabei die staatliche Öl- und Gasgesellschaft *KazMunaiGaz*.⁴⁶

⁴⁴ Vgl. International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics*, Januar 2009.

⁴⁵ Vgl. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report 2008. Country Fact Sheet Kazakhstan*, New York/Genf 2008, <www.unctad.org/fdstatistics>. Darüber hinausgehende statistische Angaben über die Zielländer und Volumina der kasachischen Auslandsinvestitionen bis 2007 sind nicht verfügbar.

⁴⁶ Vgl. Ustina Markus, »Kazakhstan: Investor Status«, *International Relations and Security Network* (ISN), 20.10.2008, <www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Security-Watch/Detail/?lng=en&id=92917>; siehe auch UNCTAD, *World Investment Report 2008* [wie Fn. 45], S. 68; S. 256.

Als Transitland für Öl und Gas hat besonders Georgien strategische Bedeutung für Kasachstan, das ansonsten auf Russland angewiesen ist, um sein Erdöl nach Europa zu bringen. Der georgische Transitzkorridor dagegen ermöglicht es Kasachstan, Öl aus den Feldern am Kaspischen Meer per Eisenbahn zu den georgischen Schwarzmeerhäfen Poti und Batumi zu transportieren und von dort aus per Tanker weiterverschiffen zu lassen. Seit 2005 hat Kasachstan über zwei Milliarden US-Dollar in die georgische Transport- und Energiewirtschaft investiert. Es ist damit der wichtigste Kapitalgeber in Georgien nach den USA und noch vor der Türkei und Großbritannien.⁴⁷ Zwar hat Kasachstans *KazMunaiGaz* aufgrund des Kaukasuskriegs im August 2008 und der anhaltenden Instabilität in Georgien ein großes Investitionsprojekt, den Bau einer Ö raffinerie in Batumi, storniert und damit rund eine Milliarde US-Dollar zurückgezogen, der weitere Ausbau des südkaukasischen Transitzkorridors und damit der georgischen Transportinfrastruktur hat für Astana jedoch nach wie vor hohe Priorität.⁴⁸ Darüber hinaus sind auch die Bauindustrie, der Finanzsektor und die Tourismusbranche in Georgien Ziel kasachischer Investoren.

Auch Kirgisien – wie Georgien ein ressourcenarmes Land mit unterentwickelter Infrastruktur und daher hohem Kapitalbedarf – entwickelt sich zunehmend zu einem Markt für kasachische Investitionen. Zwischen 2004 und 2007 sind die kasachischen Direktinvestitionen in Kirgisien von 16 Millionen US-Dollar auf 133 Millionen gestiegen. Sie belaufen sich in der Summe auf rund 475 Millionen US-Dollar und machen inzwischen mehr als 40 Prozent der gesamten ausländischen Direktinvestitionen in diesem Land aus. Damit steht Kasachstan in seiner Bedeutung als Wirtschaftspartner für Kirgisien den großen ökonomischen Akteuren in der Region – den USA, China und Russland – nicht nach. Die Investitionen kasachischer Unternehmen zielten bisher vor allem auf den Goldabbau und den Bankensektor, die Zuckerverarbeitung und die Bau- und Tourismusbranche des Nachbarlands, doch die Aufmerksamkeit Kasachstans richtet sich in wachsen-

⁴⁷ Vgl. Sergej Markedonov, »Kazachstan: novyj igrok na Kavkaze« [Kasachstan: ein neuer Spieler im Kaukasus], 7.5.2008, *politcom.ru*, <www.politcom.ru/article.php?id=6130>; Marat Yermukanov, »Kazakhstan Extends Helping Hand to Georgia«, in: *Central Asia-Caucasus Analyst*, 9 (21.3.2007) 6, S. 17–19, <www.cacianalyst.org/files/20070321Analyst.pdf>.

⁴⁸ Vgl. Vladimir Socor, »Business Confidence Returning to the South Caucasus Transport Corridor«, 29.9.2008, in: *Eurasia Daily Monitor*, 5 (2008) 186.

dem Maße auch auf den Energiesektor, und hier speziell auf Wasserkraft.⁴⁹ So bekundet der staatliche Stromversorger KEGOC schon seit längerem sein Interesse, sich an der Modernisierung zweier Wasserkraftwerke in Kirgisien zu beteiligen. Dieses Engagement ist jedoch nicht nur ökonomischen Kalkülen geschuldet, sondern auch dem Bestreben, Einfluss auf die kirgisische Wasserpolitik nehmen zu können, die unmittelbare Auswirkungen auch auf die bewässerungsintensiven südlichen Landesteile in Kasachstan hat. Auch russische Energieunternehmen haben Interesse an dem Projekt deutlich gemacht, dessen Kosten auf rund zwei Milliarden US-Dollar veranschlagt werden und das in Kirgisien selbst hoch umstritten ist, weil man fürchtet, mit der Veräußerung der Wasserkraft an ausländische Investoren die Kontrolle über die kostbarste Ressource des Landes aus der Hand zu geben.⁵⁰

Multilaterale Kooperation

Neben der bilateralen Kooperation mit den Staaten des postsowjetischen Raumes gewinnt die multilaterale Zusammenarbeit in der Region zunehmend an Bedeutung für Kasachstan. Das in letzter Zeit verstärkte Eintreten Astanas für den Ausbau bestehender und die Gründung neuer multilateraler Foren beruht nicht zuletzt auf der Annahme, dass eine intensivere regionale Integration dem eigenen Land in ökonomischer Hinsicht zugute käme und dazu beitragen würde, die eigene Verhandlungsmacht gegenüber Russland und China zu festigen. Zum einen hat man in Astana erkannt, dass der Warenfluss in der Region erhöht werden müsste, wenn Kasachstan seine zentralen Entwicklungsziele erreichen und sich als Knotenpunkt des Ost-West und des Nord-Südhandels etablieren will. Zum anderen haben die Ereignisse in Georgien im August 2008 der kasachischen Regierung vor Augen geführt, dass die bestehenden Mechanismen der Konfliktprävention im postsowjetischen Raum unzureichend sind und daher dringend reformiert werden müssen. Dies betrifft vor allem die Gemeinschaft

⁴⁹ Vgl. Markus, »Kazakhstan: Investor Status« [wie Fn. 46]; Erica Marat, »Nazarbayev Increases Kazakhstan's Engagement in Kyrgyzstan, Eclipsing Russia«, in: *Central Asia-Caucasus Analyst*, 9 (2.5.2007) 9, S. 12–14.

⁵⁰ Vgl. Joanna Lillis, »Central Asia: Water Woes Stoke Economic Worries«, 28.4.2008, *Eurasianet.org* <www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav042808.shtml>; »Rossija osvetit Kirgiziju« [Russland erleuchtet Kirgisien], in: *Kommerstant* Daily, 10.10.2008.

Unabhängiger Staaten (GUS). Die Regionalorganisation war im Dezember 1991 unter der Federführung Russlands, Weißrusslands und der Ukraine aus der Taufe gehoben worden mit dem Ziel, die Funktionsfähigkeit des gemeinsamen Wirtschafts- und Sicherheitsraums, wie die Sowjetunion ihn gebildet hatte, zu erhalten. Im Laufe der 1990er Jahre haben jedoch die einzelnen Mitgliedstaaten der GUS, die sich schon zu Beginn ihrer Unabhängigkeit in Bezug auf Ressourcenausstattung und Konfliktpotentiale stark unterschieden, zunehmend divergierende wirtschafts- und außenpolitische Präferenzen ausgebildet, was die Funktionsfähigkeit der GUS als Regionalorganisation untergrub.⁵¹

Vor diesem Hintergrund hat sich Präsident Nasarbajew wiederholt für eine Reorganisation der GUS stark gemacht und Vorschläge für eine wirksamere Nutzung der Ressourcen dieses Verbunds und für die Entwicklung von Mechanismen für ein effizientes Krisenmanagement innerhalb der GUS unterbreitet. Nach den Vorstellungen Kasachstans soll die Kooperation besonders auf Fragen der Problem- und Konfliktlösung in den Bereichen Migration, Transport, Kommunikation sowie auf die Bekämpfung der organisierten Kriminalität konzentriert werden.⁵² Die kasachischen Vorstöße wurden von Russland jedoch zurückhaltend aufgenommen und wohl auch als Herausforderung der eigenen Führungsrolle in der Gemeinschaft aufgefasst.⁵³ Darüber hinaus wird eine engere Integration innerhalb dieser Regionalorganisation auch dadurch erschwert, dass sich der postsowjetische Raum derzeit mit wachsender Geschwindigkeit ausdifferenziert. Dies zeigte sich exemplarisch beim Gipfeltreffen der GUS-Staaten im Oktober 2008 in Bischkek, das vom Austritt Georgiens aus der Gemeinschaft überschattet war und einmal mehr die Hetero-

⁵¹ Vgl. Wojciech Konończuk, *The Failure of Integration. The CIS and Other International Organisations in the Post-Soviet Area, 1991–2006*, Warschau: Centre for Eastern Studies, Mai 2007, S. 29ff., <http://osw.waw.pl/files/PRACE_26.pdf>; Andrea Schmitz, »Der Kaukasus-Konflikt und die Zukunft der GUS«, in: Hans-Henning Schröder (Hg.), *Die Kaukasus-Krise. Internationale Perzeptionen und Konsequenzen für deutsche und internationale Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2008 (SWP-Studie 25/08), S. 16–19.

⁵² So beim Jubiläumsgipfel der Organisation im November 2006 in Minsk, vgl. Andrej Vasjanin, *Moskva ustupaet iniciativu Astane* [Moskau überlässt Astana die Initiative], 1.12.2006, <www.apn.kz/opinions/article7307.htm>; vgl. auch Ministerstvo Inostrannykh Del Respubliki Kazachstan, *Kazachstan i integracionnyje processy*, SNG [wie Fn. 41].

⁵³ Vgl. Vasjanin, *Moskva ustupaet iniciativu Astane* [wie Fn. 52], und Ševcov, *Padet li SNG? [Ševcov: Zerfällt die GUS?]*, 25.11.2006, <www.apn.ru/news/article11006.htm>.

genität der Interessen der GUS-Staaten sichtbar machte. Mit diesen Symptomen der Desintegration einher geht die Tendenz zu subregionalen, auf konkrete Problemlagen reagierenden, entsprechend kurzfristig angelegten und folglich äußerst instabilen Kooperationsformen.⁵⁴

Ähnlich Fragmentierungsprozesse zeigen sich auch bei den subregionalen Gruppierungen, die im Laufe der 1990er Jahre ins Leben gerufen wurden, um die Funktionen der GUS zu ersetzen. In diesen Organisationen spielt Kasachstan mittlerweile eine maßgebliche Rolle. Das Hauptinteresse der kasachischen Führung gilt dabei der *Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft* (EurasEC), die im Oktober 2000 auf Initiative Präsident Nasarbajews und auf der Basis eines Vertrags über eine gemeinsame Zollunion von 1999 gegründet wurde. Neben Kasachstan gehören der Organisation Russland, Belarus, Kirgisien und Tadschikistan sowie seit 2006 auch Usbekistan an. Wichtigste Funktion der EurasEC ist die Förderung der Wirtschafts- und Handelsbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten durch die Reduktion von Zöllen und Steuern. Die Gemeinschaft will eine Freihandelszone mit einem gemeinsamen System für Zolltarife und nicht-tarifliche Maßnahmen etablieren. Weitere Aufgaben sind die Koordination der Beziehung der Mitgliedstaaten zur WTO, die Erarbeitung und Implementierung gemeinsamer Programme zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, die Gründung eines gemeinsamen Transportnetzes und eines gemeinsamen Energiemarkts, aber auch die Harmonisierung der jeweiligen nationalen Bildungssysteme und die Synchronisation der nationalen Gesetzgebung mit dem Ziel eines einheitlichen Rechts- und Wirtschaftsraums.⁵⁵

Allerdings scheint man sich in Kasachstan keine Illusionen darüber zu machen, dass eine Wirtschafts-

gemeinschaft, in der diese Vorhaben realisiert sind, noch in ferner Zukunft liegt. Grund für die stockende Integration sind die erheblichen Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur, im Entwicklungsstand und im Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedstaaten und, damit zusammenhängend, die divergierenden Präferenzen in wesentlichen Politikbereichen, vor allem in der Währungs-, Investitionsförderungs- und Subventionspolitik, aber zum Beispiel auch beim Wassermanagement. Derzeit verfügen nur einige der EurasEC-Mitglieder über die nötigen Voraussetzungen für eine vertiefte Wirtschaftsintegration, und daran dürfte sich auf absehbare Zeit auch nichts ändern.

Im Oktober 2007 vereinbarten daher die Präsidenten Kasachstans, Russlands und Weißrusslands die Gründung einer Zollunion, wie sie bereits im Rahmen des im Jahr 2003 geschlossenen Vertrags über einen *Einheitlichen Wirtschaftsraum* (CES) zwischen den drei genannten Staaten und der Ukraine vorgesehen, aber nicht realisiert worden war. Bis 2011 soll diese Zollunion nun zwischen den drei führenden Mitgliedern der EurasEC in Kraft treten. Im Januar 2008 wurden eine Reihe von Handelsvereinbarungen unterzeichnet, in denen die Beteiligten einen bedeutenden Schritt hin zu einer stärkeren multilateralen Zusammenarbeit sehen.⁵⁶ Gleichwohl gibt es zwischen Kasachstan, Russland und Belarus nach wie vor erhebliche Differenzen. Sie betreffen vor allem die Energiepolitik und die damit zusammenhängenden Asymmetrien zwischen Kasachstan und Russland bzw. Belarus und Russland sowie die generelle russische Dominanz in der Organisation.⁵⁷

Letzteres dürfte der Hauptgrund dafür sein, dass sich Kasachstan nachdrücklich für die Gründung eines neuen, genuin zentralasiatischen Formats einsetzt, wie dies den Staaten der Region auch von internationalen Entwicklungsorganisationen in schöner Regelmäßigkeit nahegelegt wird.⁵⁸ Nach den Vorstellungen Astanas wäre eine verstärkte regionale Integration im Rahmen einer *Zentralasiatischen Union* (ZAU)

⁵⁴ Deutlich etwa am Beispiel der Verhandlungen der fünf zentralasiatischen Staaten untereinander über eine Regelung der Zusammenarbeit auf dem Energiesektor, die im Lichte einer akuten Energiekrise in Kirgisien besonders dringlich ist, vgl. »Central Asian States to Coordinate Use of Common Water, Energy Resources«, in: *BBC Monitoring Global Newline – Central Asia Political*, 21.10.2008, sowie »CIS Countries Fail to Reach Electricity Sharing Accord«, in: *BBC Monitoring Global Newline – Central Asia Economic*, 30.10.2008.

⁵⁵ Vgl. Ministerstvo Inostrannykh Del' Respubliki Kazachstan, *Kazachstan i integracionnye processy, EvrazES, Evrazijskoe ekonomičeskoe soobščestvo* [Außenministerium der Republik Kasachstan, *Kasachstan und Integrationsprozesse: die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft*], 15.8.2008, <<http://portal.mfa.kz/portal/page/portal/mfa/ru/content/policy/inegration/EEC>>; siehe auch *New Kazakhstan in the New World* [wie Fn. 19].

⁵⁶ Vgl. Sergei Blagov, »Moscow Signs Series of Agreements within Eurasian Economic Community Framework«, 5.2.2008, in: *Eurasia Daily Monitor*, 5 (2008) 22.

⁵⁷ Ebd.; vgl. zur Problematik grundlegend Alexander Libman, »Regionalisation and Regionalism in the Post-Soviet Space: Current Status and Implications for Institutional Development«, in: *Europe-Asia-Studies*, 59 (Mai 2007) 3, S. 401–430.

⁵⁸ Vgl. exemplarisch UNDP, *Central Asia Human Development Report. Bringing Down Barriers: Regional Cooperation for Human Development and Human Security*, Bratislava: UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, 2005.

angesichts der komplementären Wirtschaftsstrukturen, infrastrukturellen Interdependenzen und kulturellen sowie historischen Bande dringend geboten – zumal eine solche Union die Bearbeitung der von allen geteilten Probleme erleichtern würde.⁵⁹ Dazu zählen, wie bereits erwähnt (siehe oben, S. 15), vor allem die ungelösten Fragen der Verteilung, Verwaltung und effizienten Nutzung der Wasserressourcen in der Region, aber auch die sicherheitspolitischen Bedrohungen durch den Schmuggel von Drogen und Waffen und die Aktivitäten extremistischer Gruppierungen in einzelnen Teilen Zentralasiens.

Auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik ist Kasachstan eng in die bestehenden postsowjetischen Strukturen eingebunden. Die beiden hier relevanten Formate sind die *Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit* (OVKS)⁶⁰ und die *Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit* (SOZ).⁶¹ Während die OVKS stark von russischen sicherheits- und militärpolitischen Interessen geprägt wird und Russland als zentrales Vehikel zur Einbindung der Mitgliedstaaten in ein System kollektiver Sicherheit dient, ist militärische Integration nicht das primäre Ziel der SOZ. Dominiert von China und Russland, besteht die Funktion der *Shanghaier Organisation* vor allem in der Steuerung der russisch-chinesischen bilateralen Beziehungen und der Kanalisierung von Spannungen, die diese Beziehungen infolge konkurrierender Bestrebungen in Zentralasien begleiten. Für Kasachstan als gewichtigsten Akteur innerhalb der zentralasiatischen Staatengruppe ist die SOZ, ähnlich wie für Russland, vor allem ein Instrument zur Kontrolle der ökonomischen Expansion Chinas in der Region und zur Vermeidung einseitiger wirtschaftlicher Abhängigkeiten von den beiden Führungsmächten innerhalb der SOZ.⁶² Kasachstans wiederholte Appelle, den Multilateralismus innerhalb der

SOZ zu stärken, sind demnach vor allem dem Bemühen geschuldet, die russische und chinesische Dominanz zu reduzieren.

Die Handlungsfähigkeit Kasachstans in der *Shanghaier Organisation* ist zwar begrenzt, das Land ist aufgrund seiner wachsenden politischen Bedeutung in der Region aber in der Lage, den eigenen Interessen auch innerhalb der SOZ verstärkt Gehör zu verschaffen. Diese richten sich auf die Anerkennung des Prinzips der Multipolarität und sind vom Bekenntnis zu einer »multivektoralen Außenpolitik« bestimmt. Der Begriff bezeichnet eine vielseitige, auf die Wahrung größtmöglicher Unabhängigkeit gerichtete Bündnispolitik, wie sie auch von den übrigen Staaten des postsowjetischen Raumes favorisiert wird. Eine diesem Prinzip verpflichtete Außenpolitik aber schließt einseitige Positionierungen – etwa gegen das westliche Bündnis – grundsätzlich aus.⁶³ Vielmehr sind die sicherheitspolitischen Aktivitäten Kasachstans von der Absicht geleitet, den eigenen Handlungsspielraum gegenüber den regionalen Führungsmächten Russland und China zu erweitern und ein Maximum an Unabhängigkeit gegenüber diesen beiden Akteuren zu wahren.

Internationale Profilierung

Im Allgemeinen entfalten Regionalmächte sowohl ihre Handlungskapazitäten als auch ihre Ordnungsvorstellungen zuerst im regionalen Umfeld (siehe oben, S. 10). Sie setzen dabei vorzugsweise auf institutionelle Macht, indem sie versuchen, Verhaltensregeln durchzusetzen und die Konsensbildung in regionalen *Governance*-Institutionen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Für Kasachstan ist jedoch auch die globale Ebene ein Aktionsfeld, das man zu nutzen sucht, um den Anspruch auf eine führende Rolle im postsowjetischen Raum zu untermauern. Die Unterstützung, die Kasachstan dabei von externen Akteuren erfährt, verdankt sich einerseits stabilitätspolitischen Erwägungen und speist sich andererseits aus der Erwartung, dass Astana die Rolle eines Vermittlers beim Transfer von Normen und Wertvorstellungen der demokratisch verfassten Staatenwelt in den postsowjetischen Raum übernehmen könnte.

⁵⁹ Vgl. Viktoria Panfilova, »Nazarbaev zovet Karimova v sojuz« [Nasarbajew ruft Karimow in die Union], in: *Nezavisimaja Gazeta*, 22.4.2008; Aleksandr Želenin, »Konfiguracii integracii« [Konfigurationen der Integration], in *Nezavisimaja Gazeta*, 14.5.2007.

⁶⁰ Mitglieder: Armenien, Kasachstan, Kirgisien, Russland, Tadschikistan, Usbekistan, Weißrussland.

⁶¹ Mitglieder: VR China, Kasachstan, Kirgisien, Russland, Tadschikistan, Usbekistan.

⁶² Vgl. Andrea Schmitz, *Partner aus Kalkül. Russische Politik in Zentralasien*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2008 (SWP-Studie 5/08), S. 21ff; zur Funktion der SOZ vgl. ferner Stephen Aris, *Russian–Chinese Relations through the Lens of the SCO*, Paris: Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Russia/NIS Center, September 2008 (Russie-NEI-Visions Nr. 34).

⁶³ Vgl. exemplarisch Kasym-Zhomart Tokaev, »Kazakhstan in the Contemporary World«, in: *International Affairs. A Russian Journal of World Politics, Diplomacy and International Relations*, 53 (2007) 1, S. 101–106.

Sicherheitspolitische Leistungen

Das wohl wichtigste und weit über das regionale Umfeld hinausreichende sicherheitspolitische Verdienst Kasachstans ist der Einsatz für die Nichtverbreitung von nuklearen und biologischen Massenvernichtungswaffen, die auf dem Territorium der ehemaligen Sowjetrepublik entwickelt bzw. deponiert worden waren. In Kooperation mit den Vereinten Nationen und unterstützt vor allem von den USA wurden die Nuklearwaffen und Kampfstoffe teils vernichtet, teils in sicherere Lagerstätten verbracht. Im Gegenzug erhielt Kasachstan von den USA Großbritannien, Russland sowie Frankreich und China formelle Sicherheitsgarantien auf der Basis des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (NVV), den Astana 1994 unterzeichnet hatte. Im Jahr 1995 war Kasachstan die erste der ehemaligen Sowjetrepubliken, die ihr atomares Arsenal vollständig aufgab.⁶⁴ Im September 2006 unterzeichneten Kasachstan und seine zentralasiatischen Nachbarn schließlich einen Vertrag über die Schaffung einer *Zentralasiatischen Nuklearwaffenfreien Zone*, der der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) in einem Zusatzprotokoll erweiterte Inspektionsrechte für die zivilen Kernanlagen der Mitgliedstaaten garantiert und als klares Bekenntnis der beteiligten Staaten zur nuklearen Nichtverbreitung gewertet werden kann.⁶⁵

Darüber hinaus ist Kasachstan Mitglied in zahlreichen Nichtverbreitungsinitiativen, darunter der *Proliferation Security Initiative* der USA, und gehört als einziger der zentralasiatischen Staaten dem Führungsgremium der *Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism* (GINT) an, der *Implementation and Assessment Group*, die die Implementierung der GINT-Programme koordiniert.⁶⁶ Das Engagement für die Nichtverbreitung von Nuklearwaffen ist eine wichtige Komponente der Außendarstellung Kasachstans als einer Zivilmacht. Dessen ungeachtet hat Astana ambitionierte Pläne für den Ausbau der Kernenergie. Das Land besitzt,

wie erwähnt (siehe oben, S. 7), rund 20 Prozent der weltweiten Uranreserven und beabsichtigt, zu einem der größten Exporteure von Nuklearbrennstoff aufzusteigen.⁶⁷

Auch seine militärischen Kapazitäten hat Kasachstan zu erweitern begonnen. Im Jahr 2007 verabschiedete die Regierung eine neue Militärdoktrin. Ziel ist die umfassende Modernisierung der Streitkräfte und die Schaffung einer Kriegsflotte am Kaspischen Meer.⁶⁸ Der Verteidigungsetat ist denn auch deutlich, das heißt von 4,6 Prozent des BIP im Jahr 2006 auf 6,2 Prozent im Jahr 2007 gestiegen.⁶⁹

Die überarbeitete Militärdoktrin lässt keinen Zweifel daran, dass die sicherheitspolitische Kooperation im Rahmen der OVKS und die Erweiterung der strategischen Partnerschaft mit Russland und China für Kasachstan oberste Priorität besitzen. Gleichwohl bilden die Beziehungen zur Nato ein nicht unbedeutendes Element der Außenpolitik Kasachstans. Das Kooperationsinteresse ist allerdings selektiv und bezieht sich vor allem auf die technologische Modernisierung der Armee, den Transfer von Militärtechnologie und die Durchführung von Trainingsmaßnahmen.⁷⁰

Die Zusammenarbeit zwischen Astana und der Nato begann im Jahr 1992 mit dem Beitritt Kasachstans zu dem 1991 gegründeten *Nordatlantischen Kooperationsrat*.⁷¹ Seitdem hat das zentralasiatische Land seine Beziehungen zum westlichen Bündnis stetig ausgebaut. Das einschlägige Kooperationsformat ist die 1994 ins Leben gerufene *Partnerschaft für den Frieden* (PfP). Im Jahr 2002 trat Kasachstan als erster Staat Zentralasiens dem *Planning and Review Process* (PARP) der PfP bei, was über die Jahre zu einer merklichen Verdichtung der Zusammenarbeit mit dem Ziel geführt hat, die Interoperabilität zwischen den kasachi-

64 Zu Details siehe Togzhan Kassenova, »Central Asia: Regional Security and WMD Proliferation Threats«, in: *Disarmament Forum* (UNIDIR), (2007) 4, S. 13–23 (15ff).

65 Vgl. William C. Potter/Togzhan Kassenova/Anyia Loukianova, *Central Asia Becomes a Nuclear-Weapon-Free-Zone*, Monterey: Monterey Institute of International Studies, Center for Nonproliferation Studies, 11.12.2008, <www.cns.miis.edu/stories/081201_canwfz.htm>.

66 Vgl. Richard Weitz, *Kazakhstan and the New International Politics of Eurasia*, Washington, D.C.: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Programme, Juli 2008, S. 60ff.

67 Vgl. Kassenova, »Kazakhstan's Nuclear Ambitions« [wie Fn. 3].

68 Vgl. Ministerstvo Oborony Respubliki Kazachstan, *Voennaia Doktrina Respubliki Kazachstan* [Verteidigungsministerium der Republik Kasachstan, *Militärdoktrin der Republik Kasachstan*], <www.mod.kz/index49f7.html?post=131&lang=rus>; siehe dazu Roger McDermott, »Kazakhstan Launches Ambitious Military Reform Plan«, 18.4.2007, in: *Eurasia Daily Monitor*, 4 (2007) 76, <[www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=32687](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=32687)>.

69 Vgl. EIU, *Country Profile Kazakhstan 2008* [wie Fn. 14], S. 17.

70 Vgl. McDermott, »Kazakhstan Launches Ambitious Military Reform Plan« [wie Fn. 68], sowie ders., *Kazakhstan's Defense Policy: An Assessment of the Trends*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, Februar 2009, <www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=904>.

71 Seit 1997 *Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat*.

schen Streitkräften und denen der Nato-Staaten zu verbessern. So zählt Kasachstan seit dem Jahr 2000 zu den Staaten, die sich mit einem eigenen Kontingent an Friedensmissionen unter dem Dach der Vereinten Nationen oder der Nato beteiligen können. Im Jahr 2006 einigten sich die Nato und Kasachstan auf einen *Individual Partnership Action Plan* (IPAP), der die Grundlage für die gegenwärtige Zusammenarbeit beider Seiten bildet, die Kooperationsfelder jeweils für eine Zweijahresperiode spezifiziert und sich dabei an den Bedürfnissen des Partnerlands orientiert.⁷²

Dass sich die Beziehungen Kasachstans mit der Nato so bemerkenswert intensiviert haben, steht in engem Zusammenhang mit seiner Rolle im internationalen Kampf gegen den Terrorismus. So konnte Präsident Nasarbajew in Washington und Brüssel nicht zuletzt dadurch punkten, dass er im Jahr 2003 die Entsendung eines kleinen Kontingents von Ingenieuren für den Wiederaufbau im Irak veranlasste.⁷³ Der Einsatz, der mittlerweile beendet ist, trug wesentlich zum Image Kasachstans als regionale Führungsmacht bei, denn er rückte die kasachischen Streitkräfte in ein positives Licht und unterstrich das Engagement des Landes bei internationalen Stabilisierungsbemühungen. Dieses manifestiert sich auch darin, dass Kasachstan dem westlichen Bündnis Überflugrechte und logistische Unterstützung für die Operation in Afghanistan gewährt. Nicht zuletzt verdankt sich die Aufwertung Kasachstans als zentralasiatischer Ankerplatz der Nato auch der Abkühlung des amerikanisch-usbekischen Verhältnisses infolge des Massakers von Andizhan im Mai 2005⁷⁴ sowie der Entsendung einer kasachischen Friedensmission nach Afghanistan im Jahr 2007.

⁷² Vgl. Roger McDermott, »Kazakhstan's Partnership with NATO: Strengths, Limits and Prognosis«, in: *China and Eurasia Forum Quarterly*, 5 (2007) 1, S. 7–20; Timur Shaymergenov, »Problems and Prospects of NATO's Central Asian Strategy: The Role of Kazakhstan«, in: *Central Asia and the Caucasus*, 50 (2008) 2, S. 62–72; siehe auch den Überblick über NATO's Relations with Kazakhstan. How Does Cooperation Work in Practice (updated 8.7.2008), in: <www.nato.int/issues/nato-kazakhstan/practice.html>.

⁷³ Vgl. McDermott, *Kazakhstan's Defense Policy: An Assessment of the Trends* [wie Fn.70], passim.

⁷⁴ Vgl. dazu im Einzelnen Roger N. McDermott, »NATO/USA und Usbekistan. Chancen und Probleme einer Wiederannäherung«, in: *Zentralasien-Analysen*, (30.9.2008) 9, S. 2–12.

Ordnungspolitische Angebote

Die Übernahme von Verantwortung im regionalen und überregionalen Maßstab zählt zu den erklärten Prinzipien der kasachischen Außenpolitik.⁷⁵ Neben dem Einsatz für Stabilität und Sicherheit in der unmittelbaren Nachbarschaft und der Mitwirkung am Kampf gegen globale Bedrohungen, gilt das besondere Augenmerk Astanas der Förderung religiöser und ethnischer Toleranz sowie eines »Dialogs der Kulturen«.

Dieses Interesse erklärt sich aus der multiethnischen und multikonfessionellen Bevölkerungsstruktur Kasachstans, in dessen Grenzen rund 100 Nationen mit zahlreichen Glaubensrichtungen leben. Vor allem der mit rund 30 Prozent nach wie vor recht hohe Anteil ethnischer Russen zwingt die kasachische Führung, die nach dem Erreichen der staatlichen Unabhängigkeit zunächst eine Politik der positiven Diskriminierung zugunsten der Titularnation verfolgt hatte,⁷⁶ zu einer ausgewogenen Sprach- und Kulturpolitik. Als ideologischer Referenzrahmen für die Politik des ethnischen Ausgleichs dient das Konzept einer *eurasischen Identität*.⁷⁷ Dieses Konzept bildet zusammen mit den beiden Postulaten der *Multipolarität* und des *Multivektoralismus*, die sich auf die internationale Ordnung und das Bündnisverhalten beziehen, das normative Gerüst kasachischer Politik.

Ausgehend von den Erfahrungen des kasachischen Nation-Building hat die staatliche Führung das Thema der interkulturellen und interreligiösen Eintracht zu einem zentralen Programmpunkt ihrer ordnungspolitischen Agenda erhoben.⁷⁸ Sie kultiviert mit einigem Erfolg das Image Kasachstans als eines Zentrums für den Dialog der Kulturen und Religionen. So richtete Astana im Jahr 2003 erstmals einen *Kongress der Führer der Weltreligionen* aus, der seither alle drei Jahre einberufen wird. Der Kongress soll den Vertretern unterschiedlicher Glaubensrichtungen ein Forum für den Austausch über Fragen der religiösen Toleranz bieten und zu einer gewaltlosen Lösung von religiös motivierten Konflikten beitragen.

Auch andere Formate wurden wiederholt genutzt, um dem Bekenntnis zu religiöser Toleranz und fried-

⁷⁵ Vgl. etwa *New Kazakhstan in the New World* [wie Fn. 19].

⁷⁶ Dazu ausführlich Bhavna Dave, *Kazakhstan. Ethnicity, Language and Power*, London/New York 2007, S. 96ff.

⁷⁷ Vgl. etwa Oleg Orlov, »Na perekrestke zapada s vostokom« [Am Kreuzweg von West und Ost], in: *Nezavisimaja Gazeta*, 27.6.2008.

⁷⁸ Vgl. die einschlägigen Strategiepapiere, etwa *New Kazakhstan in the New World* [wie Fn. 19].

licher Koexistenz zwischen den Völkern Nachdruck zu verleihen, so zuletzt ein Außenministertreffen im Rahmen des *Asia Cooperation Dialogue* (ACD)⁷⁹ im Oktober 2008 in Astana, das unter dem Motto »Fortschritt durch Diversität« stand.⁸⁰ Auch die im Jahr 1992 auf Initiative des kasachischen Präsidenten ins Leben gerufene *Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia* (CICA), der 16 asiatische Staaten angehören, soll der Förderung von Sicherheit, Stabilität und eines friedlichen Miteinanders der Völker in Asien dienen.⁸¹

Zum wohl wichtigsten Instrument für die Selbstdarstellung Kasachstans als einer Friedens- und Ordnungsmacht mit überregionaler Reichweite ist jedoch die *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (OSZE) avanciert. So beabsichtigt die kasachische Führung, im Verlauf des Jahres 2010, während dessen sie den OSZE-Vorsitz innehat, Fragen der interkulturellen Verständigung gezielt in die Staatenkonferenz einzubringen.⁸²

In der Tat war die im Hinblick auf die Wahrung des interethnischen Friedens durchaus erfolgreiche Religions- und Nationalitätenpolitik eines der Argumente, mit denen Kasachstan seine Kandidatur für den OSZE-Vorsitz untermauerte. Die ursprünglich schon für das Jahr 2009 anvisierte und zunächst rein innenpolitisch motivierte Bewerbung⁸³ entfaltete ab dem Jahr 2003 eine beachtliche außenpolitische Dynamik und wurde mit Hilfe einer professionell arbeitenden PR-Maschinerie mit solchem Vigor betrieben, dass der Erfolg zu einem Maßstab für das Prestige Präsident Nasarbajews und des von ihm regierten Staates wurde. In einer aufwendigen Informationskampagne, die den wirtschaftlichen Aufstieg und die politische Stabilität Kasachstans in den Vordergrund stellte und immer wieder

auf die Brückenfunktion des Landes zwischen den Zivilisationen Asiens und Europas verwies, wurde Kasachstan als ein Kandidat präsentiert, der in der Lage sein würde, der OSZE zu neuer Geltung zu verhelfen.

Der OSZE-Ministerrat, der sich aufgrund des mangelnden Bekenntnisses der Führung in Astana zu demokratischen Reformen noch im Dezember 2006 nicht zu einer einmütigen Entscheidung zugunsten Kasachstans hatte durchringen können, stimmte der Übertragung des Vorsitzes an das zentralasiatische Land für 2010 im Jahr darauf dann doch zu. Dieses Zugeständnis speiste sich aus zweierlei Kalkül: zum einen hoffte (und hofft) man, der Vorsitz werde sich für Kasachstan als Anreiz erweisen, innenpolitische Reformen in Angriff zu nehmen, zum anderen knüpft sich an den Beschluss die Erwartung, dass es mit Hilfe Kasachstans gelingen werde, der Organisation neues Leben einzuhauchen.⁸⁴ Zwar hat die OSZE den Staaten der ehemaligen Sowjetunion, die nach deren Auflösung im Jahr 1992 der OSZE-Vorläuferorganisation, der *Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (KSZE) beitraten, von Beginn an besondere Aufmerksamkeit gewidmet, sie hat aber im Lauf der 1990er Jahre gerade unter diesen Mitgliedern zunehmend an Akzeptanz eingebüßt. Die Regierungen dieser Staaten werfen der OSZE vor, sich zu stark auf die menschenrechtliche Dimension von Sicherheit zu konzentrieren und deren ökonomische Seite zu vernachlässigen. Vor allem die unter der Ägide des *Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte* (BDIMR) durchgeführten Wahlbeobachtungen sind den postsowjetischen Staaten ein Dorn im Auge.⁸⁵

Vor diesem Hintergrund wird die Entscheidung für Kasachstan von den Staaten des postsowjetischen Raums, allen voran Russland, das in der Vergangenheit als besonders scharfer Kritiker der OSZE auftrat, als bedeutender diplomatischer Sieg gewertet. Ebenso wie die westlichen Mitglieder der Organisation knüpfen auch sie hohe Erwartungen an den kasachischen

⁷⁹ Die im Jahr 2002 gegründeten Organisation, der Kasachstan 2003 beitrug, dient dem Ausbau der Kooperation und besonders der Handelsbeziehungen zwischen den rund 30 Mitgliedstaaten, siehe die Website des Forums <www.acddialogue.com/about/#01>.

⁸⁰ Vgl. »Kazakh Leader Calls West and East to Accord«, *BBC Monitoring Global Newline – Central Asia Political*, 18.10.2008.

⁸¹ Zur Genese der CICA siehe Jandos Asanov, »Evolution of the CICA«, in: *Today's Zaman*, 21.9.2007, <www.todayszaman.com/tz-web/detaylar.do?load=detay&link=122679&bolum=109>; siehe auch Weitz, *Kazakhstan and the New International Politics of Eurasia* [wie Fn. 66], S. 73–75.

⁸² Vgl. »Kazakhstan to Develop Inter-cultural Interaction When Holding OSCE Presidency«, *BBC Monitoring Global Newline – Central Asia Political*, 18.10.2008.

⁸³ Siehe dazu im Einzelnen Schmitz, *Elitenwandel und politische Dynamik in Kasachstan* [wie Fn. 12], S. 26f.

⁸⁴ Zu den mit dem kasachischen Vorsitz verbundenen Erwartungen siehe exemplarisch Gernot Erler, *Germany and OSCE Reform*, Hamburg: Centre for OSCE Research, 2006 (Working Paper 15). Siehe auch Vladimir Socor, »Kazakhstan to Chair the OSCE: Splitting the Russia-led Block?«, 6.12.2007, in: *Eurasia Daily Monitor*, 4 (2007) 226, sowie Farkhad Sharip, »What Will Russia Gain from Kazakhstan's OSCE Chairmanship?«, 27.6.2008, in: *Eurasia Daily Monitor*, 5 (2008) 123.

⁸⁵ Vgl. Vladimir Socor, »Russia-led Bloc Emerges in OSCE«, 16.11.2007, in: *Eurasia Daily Monitor*, 4 (2007) 214; Susan Stewart, *Russland und die OSZE. Zum Spannungsverhältnis zwischen Gleichheit und Verpflichtung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2007 (SWP-Aktuell 66/07).

Vorsitz in der Staatenkonferenz. Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Kasachstan diesen multiplen und teilweise widersprüchlichen Erwartungen gerecht werden kann, wird aber in erster Linie davon abhängen, ob Astanas Führungsanspruch im regionalen Umfeld auf Akzeptanz stößt. Die Unterstützung, die das Land im Hinblick auf den OSZE-Vorsitz 2010 durch die westlichen Mitgliedstaaten erfahren hat, ist insofern auch als Aufforderung an Kasachstan zu werten, eine regionale Führungsrolle zu übernehmen.

Anders als die neuen Führungsmächte des Südens – Indien, Brasilien oder Südafrika –, die auf dem Weg der regionalen Führerschaft zu globaler Bedeutung gelangen, scheint Kasachstan also, umgekehrt, die internationalen Institutionen dafür zu nutzen, um seinen Führungsanspruch auf regionaler Ebene zu untermauern und seinen Einfluss im postsowjetischen Umfeld zu festigen.

Handlungsspielräume und Grenzen

Dass Kasachstan ein ambitioniertes außenpolitisches Programm verfolgt, ist unübersehbar. Die Strategien und Instrumente zur Umsetzung dieses Programms spiegeln diesen hohen Anspruch konzeptionell zwar wider, werden in der Praxis jedoch recht flexibel gehandhabt bzw. den jeweiligen Umwelтанforderungen angepasst. Offenbar ist den politisch Verantwortlichen in Kasachstan bewusst, dass eine Reihe von Faktoren dem Anspruch auf eine regionale Führungsrolle Grenzen setzt. Dazu gehören die Anfälligkeit der Wirtschaft, die abweichenden Bestrebungen und Intentionen anderer Staaten in der Region und das letztlich sehr begrenzte Eigeninteresse der kasachischen Führung, substantielle ordnungspolitische Initiativen für den zentralasiatischen Raum zu lancieren.

Ökonomische Defizite

Die in mehreren Dokumenten niedergelegten offiziellen Strategien für die wirtschaftliche Entwicklung Kasachstans reflektieren die Einsicht in die Risiken, die mit der Rohstoffabhängigkeit verbunden sind. In der Summe ergeben sie ein detailliertes Programm für eine Modernisierung und Diversifizierung der Ökonomie nach dem Muster eines *developmental state* (siehe oben, S. 12). Auf diese Weise soll die Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft erhöht werden und Kasachstan zu einem der 50 wettbewerbsfähigsten Länder der Welt aufsteigen. Kernpunkte des Programms sind eine stärkere Dienstleistungs- und Technologieorientierung der Wirtschaft und die Bildung von regionalen Clustern, in denen sich neue Industrie- und Dienstleistungsunternehmen ansiedeln sollen. Mit Hilfe öffentlicher und privater Investitionen sollen dabei vor allem solche Branchen gefördert werden, die im nicht-extraktiven Sektor tätig sind. Darüber hinaus sollen die bestehenden Handelsbarrieren schrittweise beseitigt und der Warenverkehr vollständig liberalisiert werden. Fernziel ist die Schaffung eines gemeinsamen eurasischen Wirtschaftsraums mit Kasachstan als zentralasiatischem Nukleus.

Ob sich diese Vorstellungen verwirklichen lassen, ist jedoch höchst ungewiss. Beobachter vor Ort haben wiederholt Zweifel daran geäußert, dass sich die dazu

erforderlichen Reformen unter den gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen implementieren lassen, und die Ansicht geäußert, dass die Entwicklungsziele viel zu hoch gesteckt sind.⁸⁶ In der Tat sprechen mehrere Faktoren dagegen, dass das Modell des *developmental state*, an dem sich die kasachische Entwicklungsplanung orientiert, erfolgreich umgesetzt werden kann. Der entscheidende Unterschied zwischen der kasachischen Wirtschaft und jenen Ökonomien Ostasiens, die die klassischen Referenzfälle dieses Entwicklungsmodells darstellen, liegt im Stellenwert, der den Rohstoffen in den zu vergleichenden Fällen zukommt. Die hohen Einkünfte, die ein ressourcenreiches Land wie Kasachstan mit geringem Aufwand erzielen kann, bilden tendenziell einen negativen Anreiz für grundlegende Reformen und mindern den Erfolgsdruck, dem die Ökonomien etwa Südkoreas und Singapurs ausgesetzt waren.⁸⁷

Auch im Hinblick auf die institutionellen Voraussetzungen unterscheidet sich Kasachstan von seinen ostasiatischen Vorbildern. Dies betrifft vor allem die Beziehung zwischen dem Privatsektor und dem Staat, dem in Kasachstan eher eine disziplinierende als eine wirtschaftsfördernde Rolle nachgesagt wird. Ein weiterer Umstand, der der Transformation Kasachstans in einen zentralasiatischen *developmental state* entgegensteht, ist das Fehlen von potentiellen Absatzmärkten für Industriegüter kasachischer Provenienz. Aufgrund der geringen Kaufkraft sind die Warenströme in der zentralasiatischen Region, wie oben gezeigt (S. 15f.),

⁸⁶ Interviews mit Wirtschaftsexperten in Almaty und Astana, vgl. auch Hindley, *Kazakhstan and the World Economy* [wie Fn. 38].

⁸⁷ Vgl. Manuel Stark, «The Developmental State as a Reference Model for Transition Economies in Central Asia – an Analysis of Institutional Arrangements and Exogenous Constraints», Vortrag, gehalten auf der Konferenz *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance in Central Asia*, Göttingen, 26.09.2008 (Mimeo); Richard F. Doner/Bryan K. Ritchie/Dan Slater, »Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective«, in: *International Organization*, 59 (Frühjahr 2005) 2, S. 327–361; Richard M. Auty, *Patterns of Rent-extraction and Development in Developing Countries*, Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research, 2006 (Research Paper 16/06).

minimal. Das geringe Interesse der zentralasiatischen Nachbarn Kasachstans an einer regionalen Wirtschaftsintegration dürfte unter anderem auf diesen Tatbestand zurückzuführen sein.

Die hier skizzierten Reformhemmnisse haben sich, zumindest kurzfristig, verstärkt durch zwei Großereignisse im Jahr 2008: den russisch-georgischen Krieg im Kaukasus und die internationale Finanzkrise. Letztere führte, wie erwähnt (siehe oben, S. 8), zu einem Konjunkturerinbruch, in dessen Folge die Wachstumsprognosen zurückgefahren und im Oktober 2008 staatliche Notmaßnahmen angekündigt wurden: 2,2 Trillionen Tenge – das waren im Januar 2009 umgerechnet knapp 18 Milliarden US-Dollar und damit 14 Prozent des BIP von 2007 – sollen für die Stabilisierung der Wirtschaft aufgewendet werden; der Großteil des Geldes – rund 10 Milliarden US-Dollar – stammt aus dem Nationalfonds.⁸⁸ Insgesamt wurden bis Februar 2009 mindestens 6 Milliarden US-Dollar zur Stabilisierung des Finanzsektors eingesetzt, der Großteil davon über Staatsbeteiligungen. Die vormals selbständigen Holdings *Samruk* und der *Kazyna*-Entwicklungsfonds (siehe oben, S. 14) wurden im Oktober 2008 zum Zweck eines effizienteren Krisenmanagements fusioniert und sollen nun über eine Kapitalerhöhung mit über 70 Prozent die Mehrheitsanteile an zwei der vier größten Banken des Landes und Minderheitsbeteiligungen an den anderen beiden erhalten. Zudem wurde im Februar 2009 der Tenge um rund 20 Prozent gegenüber dem Dollar abgewertet, um die Währungsreserven zu schonen, die sich zu diesem Zeitpunkt auf rund 45 Milliarden US-Dollar beliefen.⁸⁹

Dies entspricht ungefähr der Summe der Schulden, die kasachische Kreditinstitute bei ausländischen Banken angehäuft haben. Weil diese nun zurückgezahlt werden müssen – allein im Jahr 2009 sind rund 11 Milliarden US-Dollar fällig –, werden Kredite an Kunden im Inland nicht mehr oder nur mit Verzögerung vergeben. Vor allem der Bausektor ist davon betroffen, dem daher ebenfalls mit 5 Milliarden

US-Dollar unter die Arme gegriffen wird. Mindestens 3 Milliarden US-Dollar des Gesamtpakets werden in den Agrarsektor fließen. Darüber hinaus sollen kleine und mittlere Unternehmen mit rund einer Milliarde US-Dollar unterstützt werden, eine weitere Milliarde ist für die Fortsetzung größerer Infrastrukturprojekte vorgesehen. Die staatlichen Unterstützungsgelder sollen über *Samruk-Kazyna* an die unter ihrem Dach operierenden Branchen weitergeleitet werden.⁹⁰

Zunehmend werden jedoch Zweifel laut, ob die staatlichen Rettungsmaßnahmen auf Dauer ausreichen werden, um das kasachische Finanzsystem vor einem drohenden Kollaps zu bewahren und die einheimische Wirtschaft zu reanimieren. Sollte zudem der Ölpreis, der infolge der Krise im November 2008 auf 54 US-Dollar pro Barrel und damit um fast ein Drittel gegenüber dem Vorjahr gesunken ist, nicht wieder ansteigen, so ist es höchst fraglich, ob das ökonomische Diversifizierungsprogramm umgesetzt werden kann.⁹¹ In der Tat haben die Auswirkungen der globalen Finanzkrise deutlich gemacht, dass die kasachische Wirtschaft insgesamt weniger stabil ist als bisher angenommen. Der konjunkturelle Einbruch wirkt sich auch auf das regionale Umfeld aus, denn von der plötzlichen Rezession auf dem Bausektor und im Bereich des Kleingewerbes in Kasachstan sind nicht zuletzt die Wanderarbeiter aus den Nachbarstaaten betroffen. Aller Voraussicht nach werden die von den Migranten erwirtschafteten Geldtransfers, die in Kirgisien und Tadschikistan immerhin 20–40 Prozent des BIP ausmachen, stark zurückgehen. Sollte die Krise auf dem kasachischen Arbeitsmarkt anhalten und die Migranten zwingen, in die Heimatländer zurückzukehren, so würde dies die ohnehin fragile soziale Infrastruktur in diesen Ländern zusätzlich belasten und dort möglicherweise Spannungen nach sich ziehen.⁹²

⁸⁸ Vgl. Joanna Lillis, »Kazakhstan: Astana Acts to Bolster Banks and Contain Rising Unemployment«, *Eurasianet.org*, 22.1.2009, <www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav012209.shtml>.

⁸⁹ Vgl. »Kasachstan hofft auf eine stabile Währung«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 16.2.2009, S. 13; Joanna Lillis, »Kazakhstan: With Financial System Stressed, Astana Takes Over Banks, Devalues Currency«, *Eurasianet.org*, 4.2.2009, <www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav020409.shtml>.

⁹⁰ Vgl. Lillis, »Kazakhstan: Astana Acts to Bolster Banks and Contain Rising Unemployment« [wie Fn. 88].

⁹¹ Vgl. Abdualil Abdurasulov, »Kazakhstan: Banking Havoc Drives Builders out of Business«, *Transitions Online*, 20.11.2008, <www.tol.cz>; Roman Muzalevsky, »Fears of Financial System Collapse in Kazakhstan«, in: *Central Asia-Caucasus Institute Analyst*, 11 (14.1.2009) 1, S. 19f, <www.cacianalyst.org/files/090114Analyst.pdf>; EIU, *Country Report Kazakhstan*, London, Oktober 2008, S. 5ff, sowie Lillis, »Kazakhstan: Astana Acts to Bolster Banks« [wie Fn. 88].

⁹² Vgl. Rafis Abazov, »Global Crisis Hits Local Communities in Central Asia«, in: *Central Asia-Caucasus Institute Analyst*, 10 (29.10.2008) 21, S. 12–14, <www.cacianalyst.org/files/081029Cover.pdf>.

Neben der internationalen Finanzkrise ist es vor allem die russische Kaukasuspolitik, die den wirtschaftlichen Expansionsplänen Kasachstans zumindest temporär Grenzen gesetzt hat. Wie oben (S. 16) erwähnt, ist das ökonomische Engagement Kasachstans in Georgien von der Absicht geleitet, den südkaukasischen Transportkorridor zur Diversifizierung der eigenen Erdölexporte zu nutzen. Der Rückzug aus einem in diesem Zusammenhang strategisch bedeutsamen Investitionsprojekt, dem Bau einer Ölraffinerie in Batumi, ist jedoch ein deutliches Indiz dafür, dass man sich in Astana der Risiken bewusst ist, die sich aus den Konflikten zwischen Russland und Georgien für die eigene Energiepolitik ergeben. Zwar ist noch nicht absehbar, welche Folgen die russische Destabilisierungspolitik im Kaukasus für die kasachischen Diversifizierungspläne mittelfristig haben werden, zumindest auf der rhetorischen Ebene ist Präsident Nasarbajew jedoch allem Anschein nach bereit, Russlands Interessen bei der eigenen energiepolitischen Planung nicht nur zu berücksichtigen, sondern mitunter auch Priorität einzuräumen.⁹³

Der georgisch-russische Krieg im Kaukasus hat, ebenso wie die Krise auf dem globalen Finanzmarkt gezeigt, dass die Wirtschaft Kasachstans, die den Ausgangspunkt und die Basis der regionalen Führungsambitionen des Landes bildet, höchst irritationsanfällig ist. Der Konflikt hat darüber hinaus deutlich gemacht, wie leicht diese Ambitionen von Russland als dem Hegemon im postsowjetischen Raum desavouiert werden können. Diese Erkenntnis lenkt den Blick auf die regionale Dimension des kasachischen Führungsanspruchs.

Regionale Konkurrenz und russische Ambitionen

Der Prüfstein für Kasachstans Potential als neuer Führungsmacht ist selbstverständlich in erster Linie das regionale Umfeld. Die Fähigkeiten Astanas, sich hier eine Machtbasis zu schaffen, sind jedoch begrenzt. Zwar hat Präsident Nasarbajew wiederholt das Interesse seines Landes an einer Verbesserung der Zusammenarbeit unter den zentralasiatischen Nachbarn bekundet und für eine stärkere Konvergenz und Kohärenz der Politikgestaltung in der Region plädiert (siehe oben, S. 17f). Doch ist die Kooperation zwischen

⁹³ Vgl. Mathias Brüggemann/Gerd Höhler, »Nabucco-Pipeline droht endgültig zu scheitern«, in: *Handelsblatt*, 12.11.2008, S. 6.

den Staaten dieses Raumes institutionell bisher nur schwach verankert und auf bilaterale Absprachen und einzelne Sektoren begrenzt. Die bestehenden multilateralen Arrangements aber sind fragil und wenig effektiv.⁹⁴

Verantwortlich dafür sind vor allem die ökonomische Disparität der Region und, damit einhergehend, unterschiedliche Vorstellungen hinsichtlich der Regelung von zwischenstaatlichen Problemen, vor allem im Bereich der Zoll- und Migrationspolitik sowie des Wassermanagements. Noch dazu konkurrieren im postsowjetischen Raum die regionalen Mächte Russland und China miteinander, die multilaterale Zusammenarbeit in erster Linie als Vehikel der Machtprojektion nutzen. Vor diesem Hintergrund sind die Staaten dieses Raumes in besonderem Maße bemüht, ihre nationale Souveränität zu bewahren, und ziehen bilaterale und informelle Regelungen vor, da sie sich davon offenbar einen größeren Nutzen versprechen. Die usbekischen Widerstände gegen eine von Kasachstan wiederholt vorgeschlagene Zentralasiatische Union zeigen dies exemplarisch. Das Interesse Usbekistans richtet sich stattdessen auf bilaterale Vereinbarungen, in Gestalt etwa einer kasachisch-usbekischen Freihandelszone als eines vor allem auf usbekische Bedürfnisse zugeschnittenen Formats.⁹⁵

Die schleppende formale regionale Integration im postsowjetischen Raum wird – und dies gilt möglicherweise generell für Regionen an der Peripherie – zumindest teilweise durch informelle Integrationsmechanismen substituiert.⁹⁶ Diese sind in den exekutivlastigen Systemen des postsowjetischen Typs⁹⁷ deshalb funktional, weil sie offenbar dem Bedürfnis der Eliten stärker entgegenkommen, für die institutionalisierte Integrationsstrukturen nur insoweit wünschenswert sind, als

⁹⁴ Vgl. Stina Torjesen, *Understanding Regional Cooperation in Central Asia, 1991–2004*, Ph. D. Thesis, University of Oxford, Januar 2008; Roy Allison, »Regionalism, Regional Structures and Security Management in Central Asia«, in: *International Affairs*, 80 (2004) 3, S. 463–483 (467f).

⁹⁵ Vgl. Erkin Akhmadov, »Uzbekistan: Central Asian Union Destined to Remain on Paper«, in: *Central Asia-Caucasus Institute Analyst*, 10 (30.4.2008) 9, S. 19f, <www.cacianalyst.org/files/080430Analyst.pdf>.

⁹⁶ Vgl. dazu Libman, »Regionalisation and Regionalism in the Post-Soviet Space« [wie Fn. 57].

⁹⁷ Vgl. Paul Georg Geiss, »Andere Wege in die Moderne. Recht und Verwaltung in Zentralasien«, in: *Osteuropa*, 57 (August–September 2007) 8–9, S. 155–173; John Ishiyama, »Neopatrimonialism and the Prospects for Democratization in the Central Asian Republics«, in: Sally Cummings (Hg.), *Power and Change in Central Asia*, London/New York 2002, S. 42–58.

die vorhandenen informellen Regelungen dadurch nicht tangiert werden. Der Anreiz, bestehende Arrangements zu verändern, ist entsprechend gering.

Diese Bedingungen setzen den kasachischen Integrationsinitiativen in mehrfacher Hinsicht Grenzen. Zum einen stoßen sie auf festgefahrene Wahrnehmungsmuster auf Seiten der Nachbarn, das heißt, sie werden als potentiell Instrument der Projektion von (ökonomischer) Macht aufgefasst und daher nur zurückhaltend angenommen.⁹⁸ Zum anderen ist unverkennbar, dass Kasachstans primäres Interesse nicht dem Aufbau symmetrischer Beziehungen gilt, die eine Grundvoraussetzung für funktionierenden Multilateralismus wären. Vielmehr werden die regionalen Kooperations- und Integrationsinitiativen in der Absicht unternommen, den eigenen Führungsanspruch in der Region zu untermauern und in internationalen Foren an Prestige zu gewinnen.

Drittens wird Kasachstans Eintreten für eine weitergehende Integration besonders der zentralasiatischen Staaten durch den Hegemonialanspruch Russlands sabotiert. Im Zuge der im August 2008 eskalierten Krise im Kaukasus hat Russland deutlich gemacht, dass es entschlossen ist, seine Position als traditioneller Sicherheitslieferant und dominanter Wirtschaftsakteur im postsowjetischen Raum zu verteidigen. Die nach wie vor bestehenden Interdependenzen zwischen den Staaten der ehemaligen Sowjetunion dürften Moskau in diesem Bestreben mittelfristig Rückenwind geben. Wie groß diese Interdependenzen sind, hat sich nicht zuletzt in der internationalen Kapitalmarktkrise gezeigt, in deren Folge auch Russland unter erheblichen Druck geraten ist. Besonders in Zentralasien werden nun Befürchtungen laut, dass Moskau diesen Druck an die Arbeitsmigranten aus der Region weitergeben könnte, von denen sich viele illegal in Russland aufhalten.⁹⁹

Es ist anzunehmen, dass sich die politische Elite in Kasachstan darüber bewusst ist, dass die hier skizzierten Faktoren – die ökonomische Disparität der Region, die allseits fehlende Bereitschaft zum Souveränitätsverzicht und der hegemoniale Anspruch Russlands – den Aspirationen auf eine Führungsrolle im regiona-

len Umfeld klare Grenzen setzen. Für Astana haben die regionalen Integrationsinitiativen daher möglicherweise eine andere, bedeutendere Funktion, wie der Blick auf die ordnungspolitische Dimension der kasachischen Außenpolitik erweist.

Ordnungspolitische Unzulänglichkeiten

In dem Bestreben, sich als regionale Führungsmacht zu etablieren, wird Kasachstan von externen Akteuren mit Nachdruck unterstützt. Mit dieser Unterstützung sind, wie die Entscheidung für den kasachischen OSZE-Vorsitz 2010 exemplarisch zeigt, konkrete Erwartungen verbunden. Ob Kasachstan diese überhaupt erfüllen kann, ist jedoch mehr als ungewiss.

So deutet bis dato wenig darauf hin, dass die bevorstehende Übernahme des OSZE-Vorsitzes einen adäquaten Anreiz für die Regierung in Astana darstellt, echte demokratische Reformen in Angriff zu nehmen. Die im November 2008 und unmittelbar vor dem OSZE-Ministerratstreffen hastig vorgelegten Gesetzesnovellen, mit denen Kasachstan offenbar die im Jahr zuvor gemachten Zusagen erfüllen will,¹⁰⁰ lassen einen solchen Schluss jedenfalls nicht zu. Es hat vielmehr den Anschein, dass die kasachische Führung dazu übergegangen ist, die (vor dem Hintergrund von Stabilitätserwägungen in der Tat problematischen) Forderungen westlicher Akteure nach mehr Demokratie mit dem wiederholten Verweis auf kulturellen und religiösen Pluralismus im Land (siehe oben, S. 22.) zu parieren bzw. ins Leere gehen zu lassen und daran den Anspruch auf Anerkennung eines kulturspezifischen Sonderweges zu knüpfen. Das – aus analytischer Sicht berechnete – Argument der Pfadabhängigkeit von Entwicklung dient in diesem Kontext als äußerst wirksame Formel zur Abwehr von Reformappellen.

Was die Demokratisierungsforderungen westlicher Mitgliedstaaten zudem schwächt, ist ihre Koppelung mit den Erwartungen, die sich auf die OSZE selbst beziehen. Denn hier ist ein Zielkonflikt angelegt: Die mit der Übertragung des Vorsitzes an Kasachstan verbundene Hoffnung, dass die Akzeptanz der OSZE im postsowjetischen Raum erhöht und damit der zunehmende Bedeutungsverlust der Organisation abgewehrt werden könne, wird sich nur unter der Voraussetzung

⁹⁸ Vgl. Panfilova, »Nazarbaev zovet Karimova v sojuz« [wie Fn. 59] sowie dies., »V SNG: ambicij gubjat integraciju« [In der GUS: Ambitionen stören die Integration], in: *Nezavisimaja Gazeta*, 4.6.2007.

⁹⁹ Vgl. »Eurasian Epidemic«, in: *Transitions Online*, 14.11.2008, <www.tol.cz>; Michael Ludwig, »Russlands Krise ist eine Gefahr für Zentralasien«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.11.2008, S. 3.

¹⁰⁰ Vgl. Anatolij Weißkopf, »Kasachstan: Regierung will Zusagen an OSZE umsetzen«, in: *Deutsche Welle*, 20.11.2008, <www.dw-world.de/dw/article/0,,3808829,00.html?maca=de-newsletter_ostfokus-643-html-nl>.

erfüllen, dass Kasachstan eine Politik des Interessenausgleichs zwischen den westlichen Mitgliedstaaten und Russland gelingt. Dies aber setzt Zurückhaltung gerade in den mit der »menschlichen Dimension« der OSZE verbundenen Bereichen voraus, da sich Kasachstan hier sehr schnell in Opposition zu Russland begeben könnte, das die Übertragung des Vorsitzes an das zentralasiatische Land gerade deshalb unterstützt hat, weil es sich davon eine Stärkung der militärpolitischen gegenüber der menschlichen Dimension von Sicherheit erwartet.¹⁰¹ Diese Ausgangslage ist für die Stimulierung demokratischer Reformen in Kasachstan selbst denkbar ungünstig.

An diesem Befund dürfte auch ein neues kasachisches Strategiepapier wenig ändern, das im August 2008 mit Blick auf die Übernahme des Vorsitzes in der OSZE erstellt wurde.¹⁰² Das Dokument paraphrasiert im Wesentlichen die in den vorliegenden Strategiepapieren zur Wirtschaftsentwicklung formulierten Zielsetzungen, wie sie oben (Abschnitt »Wirtschaftspolitik«) beschrieben wurden und stellt die Bedeutung heraus, die die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit den Staaten Europas für Kasachstan besitzen.

In Anbetracht der insgesamt geringen Reichweite der ordnungspolitischen Dimension des kasachischen Führungsanspruchs scheint es, als verfolgten die gesteigerten diplomatischen Aktivitäten, mit deren Hilfe dieser Anspruch unterstrichen und beworben wird, einen anderen, wichtigeren Zweck, nämlich den, Zustimmung zu einem Projekt zu gewinnen, das vor allem darin besteht, das Prestige der kasachischen Elite zu mehren. In ihrer Funktion als Instrumente zur Akkumulation von symbolischem Kapital sind nämlich sowohl die normativen Angebote, die Kasachstan im Rahmen des OSZE-Vorsitzes machen wird, als auch die regionalen Integrationsinitiativen außerordentlich wirksam. Was Kasachstan in ordnungspolitischer Hinsicht tatsächlich offerieren kann, ist demgegenüber vergleichsweise bescheiden: regionale Stabilität im Schatten des russischen Hegemons und unter der Prämisse, dass der innenpolitische Status quo gewahrt bleibt.

101 Vgl. Socor, »Russia-led Bloc Emerges in OSCE« [wie Fn. 85], und Stewart, *Russland und die OSZE* [wie Fn. 85].

102 Das bisher nur als Entwurf zirkulierende *Staatliche Programm »Pfad nach Europa 2009–2011«* vom August 2008 ist in englischer Sprache verfügbar unter <www.eucentralasia.eu/files/path_to_Europe.pdf>.

Ausblick

Bei eingehender Betrachtung der wirtschaftlichen und politischen Ressourcen Kasachstans und seiner Handlungsspielräume in der zentralasiatischen Region zeigt sich, dass das Land nur bedingt über die Voraussetzungen verfügt, eine Führungsrolle im postsowjetischen Raum zu übernehmen. Zwar präsentiert sich Kasachstan als aufsteigende Regionalmacht – und wird in dieser Selbstwahrnehmung durch die Perzeptionen maßgeblicher internationaler Akteure unterstützt, doch ist seine Fähigkeit zur Projektion von militärischer Macht und zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern auf regionaler Ebene begrenzt. Grund dafür ist erstens die Verwundbarkeit sowohl der eigenen Ökonomie als auch der des unmittelbaren Umfelds, zweitens die schwache Verankerung von multilateralen Mechanismen der regionalen Zusammenarbeit und drittens die eingeschränkte Reichweite des ideellen und normativen Angebots.

In Anbetracht seiner beschränkten Handlungsmöglichkeiten im zentralasiatischen Raum kommt der globalen Ebene für Kasachstan umso größere Bedeutung zu. Astana verschafft sich hier zunehmend Gehör, indem es als regionaler Sicherheitslieferant und als Repräsentant einer für Vermittlungsaufgaben prädestinierten »eurasischen« Identität auftritt. Auch der Rohstoffreichtum des Landes und die daran geknüpften Wirtschafts- und Handelsinteressen externer Akteure spielen dabei eine nicht unerhebliche Rolle. Die Anerkennung in internationalen Foren und durch Staaten außerhalb der Region ist für Kasachstan von entscheidender Bedeutung, weil sie einen Prestigezuwachs bedeutet, der die kasachische Elite, die im Zuge der Finanzkrise unter Legitimationsdruck geraten könnte, innenpolitisch stärkt und weil sie auch auf die regionale Ebene rückprojiziert werden kann, auf der sich der kasachische Gestaltungsanspruch nur eingeschränkt entfaltet.

Im Allgemeinen wird die Handlungsmacht aufstrebender Führungsmächte durch Großmächte begrenzt. Im Falle Kasachstans ist dies neben China vor allem Russland, der traditionelle regionale Hegemon, dessen Macht- und Drohpotentiale entscheidende Auswirkungen auf die regionalen Handlungsspielräume Kasachstans haben und auch seine Position im internationalen System beeinflussen. Russland spielt im Hin-

blick auf Kasachstans Potential als regionale Führungsmacht eine durchaus ambivalente Rolle. Es unterstützt die auf die globale Ebene gerichteten Ambitionen des großen Nachbarn im Süden aus opportunistischen Gründen, das heißt, nur solange es der Wahrung des eigenen regionalen und globalen Einflusses dient. Für die Aufrechterhaltung seines Status als regionale Großmacht ist die Unterstützung durch Kasachstan von großer Bedeutung für Russland. Die Moskauer Kasachstan-Politik ist folglich auf den Erhalt und die Festigung der bilateralen strategischen Partnerschaft gerichtet. Umgekehrt orientiert sich Kasachstan, ähnlich wie andere »Regionalmächte zweiten Ranges«,¹⁰³ in seinem Verhalten stark an den regionalen Großmächten. Es ist bemüht, deren Einfluss abzuwehren, beansprucht eine eigene Gestaltungsrolle, besitzt dabei aber nur eingeschränkte Handlungsfreiheit.

Was ist angesichts dieser Konstellation im Hinblick auf die Umsetzung des kasachischen Führungsanspruchs zu erwarten und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die deutsche und europäische Politik? Die verhaltenen Reaktionen der GUS-Staaten auf das russische Vorgehen im Kaukasus und ihre Weigerung, sich der von Moskau forcierten Anerkennung der staatlichen Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens¹⁰⁴ anzuschließen, deuten darauf hin, dass Russlands Legitimität als Ordnungsmacht im postsowjetischen Raum abnehmen wird. Diese Tendenz dürfte sich durch den ökonomischen Druck, dem Russland infolge der globalen Finanzkrise ausgesetzt ist, noch verstärken. Gerade deshalb wird Moskau jedoch Anstrengungen unternehmen, seinen Einfluss im regionalen Umfeld zu wahren. Dies wiederum wird mittelfristig auch Kasachstans Ambitionen bremsen, zumal die kasachische Ökonomie ebenfalls von der Finanzkrise betroffen ist. Es scheint, als wirkten sowohl der Kaukasuskrieg als auch die Finanzkrise als Katalysatoren einer sich beschleunigenden Fragmentierung des postsowjetischen Raumes. So hat Usbeki-

¹⁰³ Zum Begriff der *secondary regional powers* vgl. Samuel Huntington, »The Lonely Superpower«, in: *Foreign Affairs*, 78 (März–April 1999) 2, S. 35–49.

¹⁰⁴ Vgl. Schmitz, »Der Kaukasus-Konflikt und die Zukunft der GUS« [wie Fn. 51]; vgl. auch Oksana Antonenko, »A War with No Winners«, in: *Survival*, 50 (2008) 5, S. 23–36.

stan im November 2008 seine Mitarbeit in der EurasEC eingestellt¹⁰⁵ – ein symbolischer Akt, dessen Zeitpunkt nicht zufällig gewählt sein dürfte. Die regionale Fragmentierung aber wird sich auf die kasachischen Integrationsbestrebungen eher hemmend auswirken.

Gleichzeitig wird Kasachstans Bedeutung für die Wahrung der Stabilität vor allem im zentralasiatischen Teil des postsowjetischen Raumes wachsen – und dies ist für die europäischen Interessen in der Region von entscheidender Bedeutung. Dank seines Gewichts als zentralasiatischer Schlüsselpartner für Russland und China wird Kasachstans Einfluss in den beiden wichtigsten regionalen Organisationen, der OVKS und der SOZ, aller Voraussicht nach zunehmen. Dabei darf damit gerechnet werden, dass Kasachstan dem bewährten außenpolitischen Prinzip des Multivektoralismus folgen und verhindern wird, dass diese sicherheitspolitischen Bündnisse eine dezidiert antiwestliche Färbung annehmen. In Bezug auf den OSZE-Vorsitz bedeutet dies freilich, dass die Europäer ihre auf Kasachstan gesetzten Hoffnungen entsprechend herabschrauben müssen: Eine Stärkung der Organisation im postsowjetischen Raum wird nur unter der Voraussetzung möglich sein, dass man im Hinblick auf normative, auf eine Demokratisierung dieser Staaten gerichtete Erwartungen Abstriche macht.

Kasachstan hat sich in der Vergangenheit als verlässlicher Partner der Europäer erwiesen – weniger deshalb, weil es deren demokratische Normen und Wertvorstellungen teilte, sondern aus politischem Pragmatismus. In diesem Pragmatismus besteht das Erfolgsgeheimnis der kasachischen Außenpolitik, und für die Europäer hat sich diese Einstellung Astanas bisher als durchaus vorteilhaft erwiesen. Angesichts dessen sollte die europäische Politik im postsowjetischen Raum darauf gerichtet sein, Kasachstans Potential als stabilisierende Kraft vor Ort zu stärken. Dies impliziert, jedwede Polarisierung in diesem Raum bewusst zu vermeiden, denn dadurch würden eben jene Spielräume beschnitten, die für die kasachische Politik des Ausgleichs notwendig und insofern auch im Interesse der Europäer sind.

Abkürzungen

ACD	Asia Cooperation Dialogue
ADI	Auslandsdirektinvestitionen
BDIMR	Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte
bfai	Bundesagentur für Außenwirtschaft
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CES	Common Economic Space (im Text: Einheitlicher Wirtschaftsraum)
CICA	Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia
EIU	Economist Intelligence Unit
EurasEC	Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft
GINT	Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IPAP	Individual Partnership Action Plan
KEGOC	Kazakhstan Electricity Grid Operating Company
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NFRK	Nationaler Fonds der Republik Kasachstan
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVKS	Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit
PARP	Planning and Review Process (der PFP)
PfP	Partnerschaft für den Frieden
SOZ	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNIDIR	United Nations Institute for Disarmament Research
WTO	World Trade Organization
ZAU	Zentralasiatische Union

¹⁰⁵ Vgl. »Antisoobščestvennoe povedenie« [Antisoziales Verhalten], in: *Kommersant* Daily, 12.11.2008. Ein formaler Austritt aus der Organisation ist allem Anschein nach nicht vorgesehen.