

SOVIET AND POST-SOVIET POLITICS AND SOCIETY
Edited by Dr. Andreas Umland

Roland Scharff

**Kasachstan als
postsowjetischer Wohlfahrtsstaat**

Die Transformation des sozialen Schutzsystems

Mit einem Vorwort von Joachim Ahrens



ibidem

General Editor: Andreas Umland,
Kyiv-Mohyla Academy, umland@stanfordalumni.org

Commissioning Editor: Max Jakob Horstmann,
London, mjh@ibidem.eu

EDITORIAL COMMITTEE*

DOMESTIC & COMPARATIVE POLITICS

Prof. **Ellen Bos**, *Andrássy University of Budapest*
Dr. **Ingmar Bredies**, *FH Bund, Brühl*
Dr. **Andrey Kazantsev**, *MGIMO (U) MID RF, Moscow*
Dr. **Heiko Pleines**, *University of Bremen*
Prof. **Richard Sakwa**, *University of Kent at Canterbury*
Dr. **Sarah Whitmore**, *Oxford Brookes University*
Dr. **Harald Wydra**, *University of Cambridge*

SOCIETY, CLASS & ETHNICITY

Col. **David Glantz**, *“Journal of Slavic Military Studies”*
Dr. **Marlène Laruelle**, *George Washington University*
Dr. **Stephen Shulman**, *Southern Illinois University*

Prof. **Stefan Troebst**, *University of Leipzig*

POLITICAL ECONOMY & PUBLIC POLICY

Prof. em. **Marshall Goldman**, *Wellesley College, Mass.*
Dr. **Andreas Goldthau**, *Central European University*
Dr. **Robert Kravchuk**, *University of North Carolina*
Dr. **David Lane**, *University of Cambridge*
Dr. **Carol Leonard**, *University of Oxford*
Dr. **Maria Popova**, *McGill University, Montreal*

ADVISORY BOARD*

Prof. **Dominique Arel**, *University of Ottawa*
Prof. **Jörg Baberowski**, *Humboldt University of Berlin*
Prof. **Margarita Balmaceda**, *Seton Hall University*
Dr. **John Barber**, *University of Cambridge*
Prof. **Timm Beichelt**, *European University Viadrina*
Dr. **Katrin Boeckh**, *University of Munich*
Prof. em. **Archie Brown**, *University of Oxford*
Dr. **Vyacheslav Bryukhovetsky**, *Kyiv-Mohyla Academy*
Prof. **Timothy Colton**, *Harvard University, Cambridge*
Prof. **Paul D’Anieri**, *University of Florida*
Dr. **Heike Dörrenbächer**, *DGO, Berlin*
Dr. **John Dunlop**, *Hoover Institution, Stanford, California*
Dr. **Sabine Fischer**, *SWP, Berlin*
Dr. **Geir Flikke**, *NUPI, Oslo*
Prof. **David Galbreath**, *University of Aberdeen*
Prof. **Alexander Galkin**, *Russian Academy of Sciences*
Prof. **Frank Golczewski**, *University of Hamburg*
Dr. **Nikolas Gvosdev**, *Naval War College, Newport, RI*
Prof. **Mark von Hagen**, *Arizona State University*
Dr. **Guido Hausmann**, *University of Freiburg i.Br.*
Prof. **Dale Herspring**, *Kansas State University*
Dr. **Stefani Hoffman**, *Hebrew University of Jerusalem*
Prof. **Mikhail Ilyin**, *MGIMO (U) MID RF, Moscow*
Prof. **Vladimir Kantor**, *Higher School of Economics*
Dr. **Ivan Katchanovski**, *University of Ottawa*
Prof. em. **Andrzej Korbonski**, *University of California*
Dr. **Iris Kempe**, *“Caucasus Analytical Digest”*
Prof. **Herbert Küpper**, *Institut für Ostrecht Regensburg*
Dr. **Rainer Lindner**, *CEEER, Berlin*
Dr. **Vladimir Malakhov**, *Russian Academy of Sciences*

FOREIGN POLICY & INTERNATIONAL AFFAIRS

Dr. **Peter Duncan**, *University College London*
Dr. **Taras Kuzio**, *Johns Hopkins University*
Prof. **Gerhard Mangott**, *University of Innsbruck*
Dr. **Diana Schmidt-Pfister**, *University of Konstanz*
Dr. **Lisbeth Tarlow**, *Harvard University, Cambridge*
Dr. **Christian Wipperfürth**, *N-Ost Network, Berlin*
Dr. **William Zimmerman**, *University of Michigan*

HISTORY, CULTURE & THOUGHT

Dr. **Catherine Andreyev**, *University of Oxford*
Prof. **Mark Bassin**, *Södertörn University*
Prof. **Karsten Brüggemann**, *Tallinn University*
Dr. **Alexander Etkind**, *University of Cambridge*
Dr. **Gasán Gusejnov**, *Moscow State University*
Prof. em. **Walter Laqueur**, *Georgetown University*
Prof. **Leonid Luks**, *Catholic University of Eichstaett*
Dr. **Olga Malinova**, *Russian Academy of Sciences*
Prof. **Andrei Rogatchevski**, *University of Tromsø*
Dr. **Mark Tauger**, *West Virginia University*
Dr. **Stefan Wiederkehr**, *BBAW, Berlin*

Dr. **Luke March**, *University of Edinburgh*
Prof. **Michael McFaul**, *US Embassy at Moscow*
Prof. **Birgit Menzel**, *University of Mainz-Germersheim*
Prof. **Valery Mikhailenko**, *The Urals State University*
Prof. **Emil Pain**, *Higher School of Economics, Moscow*
Dr. **Oleg Podvintsev**, *Russian Academy of Sciences*
Prof. **Olga Popova**, *St. Petersburg State University*
Dr. **Alex Pravda**, *University of Oxford*
Dr. **Erik van Ree**, *University of Amsterdam*
Dr. **Joachim Rogall**, *Robert Bosch Foundation Stuttgart*
Prof. **Peter Rutland**, *Wesleyan University, Middletown*
Prof. **Marat Salikov**, *The Urals State Law Academy*
Dr. **Gwendolyn Sasse**, *University of Oxford*
Prof. **Jutta Scherrer**, *EHESS, Paris*
Prof. **Robert Service**, *University of Oxford*
Mr. **James Sherr**, *RIIA Chatham House London*
Dr. **Oxana Shevel**, *Tufts University, Medford*
Prof. **Eberhard Schneider**, *University of Siegen*
Prof. **Olexander Shnyrkov**, *Shevchenko University, Kyiv*
Prof. **Hans-Henning Schröder**, *SWP, Berlin*
Prof. **Yuri Shapoval**, *Ukrainian Academy of Sciences*
Prof. **Viktor Shnirelman**, *Russian Academy of Sciences*
Dr. **Lisa Sundstrom**, *University of British Columbia*
Dr. **Philip Walters**, *“Religion, State and Society”, Oxford*
Prof. **Zenon Wasyliv**, *Ithaca College, New York State*
Dr. **Lucan Way**, *University of Toronto*
Dr. **Markus Wehner**, *“Frankfurter Allgemeine Zeitung”*
Dr. **Andrew Wilson**, *University College London*
Prof. **Jan Zielonka**, *University of Oxford*
Prof. **Andrei Zorin**, *University of Oxford*

* While the Editorial Committee and Advisory Board support the General Editor in the choice and improvement of manuscripts for publication, responsibility for remaining errors and misinterpretations in the series' volumes lies with the books' authors.

Soviet and Post-Soviet Politics and Society (SPPS)

ISSN 1614-3515

Founded in 2004 and refereed since 2007, SPPS makes available affordable English-, German-, and Russian-language studies on the history of the countries of the former Soviet bloc from the late Tsarist period to today. It publishes between 5 and 20 volumes per year and focuses on issues in transitions to and from democracy such as economic crisis, identity formation, civil society development, and constitutional reform in CEE and the NIS. SPPS also aims to highlight so far understudied themes in East European studies such as right-wing radicalism, religious life, higher education, or human rights protection. The authors and titles of all previously published volumes are listed at the end of this book. For a full description of the series and reviews of its books, see

www.ibidem-verlag.de/red/spps.

Editorial correspondence & manuscripts should be sent to: Dr. Andreas Umland, DAAD, German Embassy, vul. Bohdana Khmelnytskoho 25, UA-01901 Kyiv, Ukraine. e-mail: umland@stanfordalumni.org

Business correspondence & review copy requests should be sent to: *ibidem* Press, Leuschnerstr. 40, 30457 Hannover, Germany; tel.: +49 511 2622200; fax: +49 511 2622201; spps@ibidem.eu.

Authors, reviewers, referees, and editors for (as well as all other persons sympathetic to) SPPS are invited to join its networks at www.facebook.com/group.php?gid=52638198614
www.linkedin.com/groups?about=&gid=103012
www.xing.com/net/spps-ibidem-verlag/

Recent Volumes

120 *Ruslana Vovk*

Die Offenheit der ukrainischen Verfassung für das Völkerrecht und die europäische Integration
Mit einem Vorwort von Alexander Blankenagel
ISBN 978-3-8382-0481-9

121 *Mykhaylo Banakh*

Die Relevanz der Zivilgesellschaft bei den postkommunistischen Transformationsprozessen in mittel- und osteuropäischen Ländern
Das Beispiel der spät- und postsowjetischen Ukraine 1986-2009
Mit einem Vorwort von Gerhard Simon
ISBN 978-3-8382-0499-4

122 *Michael Moser*

Language Policy and the Discourse on Languages in Ukraine under President Viktor Yanukovich (25 February 2010–28 October 2012)
ISBN 978-3-8382-0497-0 (Paperback edition)
ISBN 978-3-8382-0507-6 (Hardcover edition)

123 *Nicole Krome*

Russischer Netzwerkkapitalismus
Restrukturierungsprozesse in der Russischen Föderation am Beispiel des Luftfahrtunternehmens "Aviastar"
Mit einem Vorwort von Petra Stykow
ISBN 978-3-8382-0534-2

124 *David R. Marples*

'Our Glorious Past'
Lukashenka's Belarus and the Great Patriotic War
ISBN 978-3-8382-0574-8 (Paperback edition)
ISBN 978-3-8382-0675-2 (Hardcover edition)

125 *Ulf Walther*

Russlands "neuer Adel"
Die Macht des Geheimdienstes von Gorbatschow bis Putin
Mit einem Vorwort von Hans-Georg Wieck
ISBN 978-3-8382-0584-7

126 *Simon Geissbühler (Hrsg.)*

Kiew – Revolution 3.0
Der Euromaidan 2013/14 und die Zukunftsperspektiven der Ukraine
ISBN 978-3-8382-0581-6 (Paperback edition)
ISBN 978-3-8382-0681-3 (Hardcover edition)

127 *Andrey Makarychev*

Russia and the EU in a Multipolar World
Discourses, Identities, Norms
With a foreword by Klaus Segbers
ISBN 978-3-8382-0629-5

Roland Scharff

KASACHSTAN ALS POSTSOWJETISCHER WOHLFAHRTSSTAAT

Die Transformation des sozialen Schutzsystems

Mit einem Vorwort von Joachim Ahrens

ibidem-Verlag
Stuttgart

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

∞

ISSN: 1614-3515

ISBN-13: 978-3-8382-6622-0

© *ibidem*-Verlag
Stuttgart 2014

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronical, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

Inhalt

<i>Vorbemerkung</i>	VII
<i>Vorwort</i> von Joachim Ahrens	IX
<i>Übersicht zu den Exkursen</i>	XII
<i>Tabellenverzeichnis</i>	XIII
<i>Abbildungsverzeichnis</i>	XVI
<i>Abkürzungen und Akronyme</i>	XIX
1 Ziel und Fragestellungen	1
2 Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsregime	9
3 Transformation, Wohlfahrt und politisches Regime	25
4 Vom staatssozialistischen zum semiautoritären Wohlfahrtsstaat	33
5 Institutioneller Kernbestand, Strukturprobleme, Rekalibrierung des Wohlfahrtsregimes	39
6 Wertvorstellungen und Gestaltungsprinzipien	49
7 Sequenzen in der Entwicklung der neuen Wohlfahrtsarchitektur	61
7.1 Der instabile wirtschaftliche Kontext	63
7.2 Sequenzen und Maßnahmen im Reformablauf	70

8	Auslöser und Determinanten der Entwicklung	95
8.1	Einkommensentwicklung	97
8.2	Demographischer Wandel	116
8.3	Political Agencies	141
8.4	Globalisierung	153
9	Der Wohlfahrtsmix	163
9.1	Staat und Sozialausgaben	166
9.2	Der Markt und seine sozialpolitische Rolle	180
9.3	Familie und Haushalt	199
9.4	Internationale Interventionen	203
10	Vorläufige Ergebnisse wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen	209
10.1	HDI-Entwicklung	216
10.2	Einkommens- und Verteilungsentwicklung	221
10.3	Häufigkeit und Intensität von Armut	231
10.4	Arbeitsmarktrisiken und deren Bewältigung	243
10.5	Soziale Inklusion	247
11	Zusammenfassung und Perspektiven	253
	<i>Literatur</i>	265
	<i>Index</i>	281

Vorbemerkung

Die Öffnung von Studiengängen und Förderprogrammen als Reaktion auf die transformatorischen Bewegungen in Osteuropa führte zu wiederholten Begegnungen mit Kolleginnen und Kollegen wie auch mit Studierenden aus Zentralasien. Sie hielten sich im regelmäßigen Turnus als DAAD-Stipendiaten an der WISO-Fakultät der Hochschule Osnabrück auf, absolvierten Betriebspraktika oder hospitierten im Rahmen von Tempus-Programmen. Andererseits ließen sich im Verlauf von Gastdozenturen, wie an der Finanzökonomischen Fakultät der Nationalen Kasachischen Pädagogischen Universität (imeni Abaja) in Almaty, die Umbrüche im Hochschulsystem Kasachstans und in der kasachischen Gesellschaft unmittelbar beobachten. Dabei kontrastieren frühere Erfahrungen, gewonnen zu sozialistischen Zeiten, mit aktuellen Eindrücken: Massive Veränderungen im Weichbild der vormaligen Hauptstadt als Folge des Baubooms, das Nebeneinander von "biznesmeny" in Limousinen aus dem Luxussegment und betagten "Neulandpionieren", die am Straßenrand auf Zuwendungen von Passanten hoffen; auf neuen Brachen Bulldozer, die Raum für Einkaufszentren und Finanzinstitute schaffen; der zentrale Basar in Almaty, mit seinem vielfältigen Kleinunternehmertum, gleichermaßen umkreist von Tagelöhnern auf der Suche nach einem Job als Träger wie von motorisierter Kundschaft auf der Suche nach einem Parkplatz; im Park der 28 Panfilowzy viele frischvermählte Paare, die dem zentralen Denkmal für die Gefallenen des Großen Vaterländischen Krieges ihren zeremoniellen Besuch abstatten und anschließend mitsamt Hochzeitsgesellschaft wieder den wartenden Stretchlimousinen zustreben. Astana, die neue, zukunftsorientierte Hauptstadt schmückt sich dagegen mit zentralen Symbolen anderer Art. In Almaty beginnt der angemessene Blick zurück in die Vergangenheit mit einer Straßenbahnfahrt in Richtung zentrales Staatsmuseum. Die Fahrt selbst ist ein Erlebnis in Sachen zeitlicher Entschleunigung und bietet die passende Einstimmung für einen Rundgang durch die Siedlungsgeschichte und ethnische Vielfalt Kasachstans, angefangen bei der Replik des "goldenen Mannes von Issyk" bis hin zum Traktor auf Eisenrädern aus der Kollektivierungsphase, oder in den Worten Olzhas Suleimenov's: "...from

foot wraps to spacesuits, from yurts to skyscrapers". In räumlicher Nähe, doch einen historischen Entwicklungssprung entfernt, widmen sich Finanzinstitute nationaler und internationaler Couleur ringsum der Erschließung kapitalistischen Neulands. Die Vielfalt des Geschauten, Gehörten, Gelesenen und Vermuteten nährt zwangsläufig das Verlangen, sich "darauf einen Reim zu machen". Eine Möglichkeit, dies auf eine systematische Weise anzugehen, besteht in der Anknüpfung an die sozialen Errungenschaften des sozialistischen Vorgängermodells. Die Sozialpolitik stellt – dank ihres konstitutiven Charakters für eine sozialistische Gesellschaftsordnung wie für eine soziale Marktwirtschaft – ein Bindeglied zwischen alter und neuer Ordnung dar, ein thematischer Anknüpfungspunkt auch für jeden sozialpolitisch interessierten Leser. So bietet sich infolge dieser gemeinsamen "Schnittmenge" die sozialstaatliche Neustrukturierung als Beobachtungs- und Erklärungsobjekt an. Der Gegenstand der Betrachtung stellt einerseits für sich selbst ein Transformationsobjekt in ständiger Restrukturierung dar, es steht andererseits in seinen intendierten Funktionen und realen Ergebnissen aber auch für die soziale und politische Qualität der gesamten Transformation.

Ein zusätzlicher Impuls, Zentralasien im Blick zu behalten und die Entwicklung im sozialpolitischen Bereich weiter zu verfolgen, resultierte aus der Teilnahme an einem Forschungskolloquium an der PFH Göttingen und den Kommentaren von Fachkolleginnen und Kollegen zu dem dort angesiedelten Zentralasien-Projekt. Einzelne ihrer Beiträge finden sich in dieser Arbeit wieder.

Für seine Diskussionsbeiträge und sorgfältige Korrekturlesung bin ich Herrn Torsten Masson (Helmholtz-Zentrum, Leipzig) zu besonderem Dank verpflichtet. Ferner danke ich Frau Valerie Lange vom ibidem-Verlag für die kompetente und engagierte Unterstützung bei der Endbearbeitung des Textes und der Zusammenstellung des Index. Die verbliebenen Fehler und Unzulänglichkeiten hat allein der Verfasser zu verantworten.

Staufen, Dezember 2013

Vorwort

Im Gegensatz zu den ostmitteleuropäischen Ländern verfolgen die Länder Zentralasiens keine liberalen, sondern staatskapitalistische Entwicklungsmodelle, die sich implizit oder explizit am Beispiel Chinas oder anderer ostasiatischer Staaten orientieren. Dies gilt auch und vor allem für Kasachstan, das sich seit vielen Jahren als politisch stabile Autokratie darstellt, über ein beeindruckendes Wirtschaftswachstum verfügt und zahlreiche wirtschaftliche Entwicklungserfolge vorweisen kann. Der Staat scheint zu einem effektiven Motor wirtschaftlicher Entwicklung geworden zu sein, sodass im Zusammenhang mit Kasachstan immer häufiger der Begriff des *Developmental State* erwähnt wird.

Kasachstan ist politisch und ökonomisch das bedeutsamste Land in Zentralasien und hat als Regionalmacht eine wichtige Brückenfunktion zwischen Europa und Asien inne. Für die Regierung unter Führung von Nursultan Nasarbajew gilt es, zwei mitunter divergierende Ziele staatlicher Politik zu beachten: Auf der einen Seite ist der Staat gefordert, das Wirtschaftswachstum nachhaltig zu stärken, die Ökonomie zu diversifizieren und die Wirtschaftsentwicklung voranzutreiben, um sich auf globalen Märkten behaupten zu können. Auf der anderen Seite darf diese Entwicklung nicht die politische Ordnung gefährden, sondern muss vielmehr die finanzielle und legitimatorische Basis des autoritären Regimes stärken.

Vor dem Hintergrund dieses Spannungsverhältnisses werden in dem hier vorliegenden Buch die Rolle des Staates und seine institutionellen Anreizstrukturen für wirtschaftliche Performanz und soziale Stabilität und Fortschritt in Kasachstan untersucht. Dabei wird ein systematischer und tiefer Blick in die formale wie informelle Verregelung und Steuerung der sozialen und wirtschaftlichen Ordnung geworfen.

Roland Scharff legt mit diesem Buch eine Studie vor, die sich mit einem zentralen Aspekt der sogenannten Systemtransformation beschäftigt – der "Transformation des sozialen Schutzsystems". Dabei berücksichtigt er explizit die sich durch das Sowjeterbe ergebende Pfadabhängigkeit sowie die Interdependenzen von politischer, ökonomischer und sozialer Ordnung und deren Veränderungen im Zeitverlauf.

Bisher liegen nur wenige Untersuchungen vor, die das in Bezug auf Ostasien entwickelte Konzept des *Developmental State* auf den post-sowjetischen Raum anwenden. Angesichts der bestehenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen in den rasch wachsenden, autoritär regierten politischen Ökonomien Zentralasiens bietet sich dieser Ansatz allerdings an, einen geeigneten analytischen Bezugsrahmen zu bilden, der in Ergänzung zum *Varieties of Capitalism*-Ansatz von Hall und Soskice sowie zu Aokis *Comparative Institutional Analysis* komparative und ergebnisoffene Analysen ermöglicht. Roland Scharff wählt in diesem Buch einen entsprechenden konzeptionellen Rahmen und zeichnet ein überaus differenziertes und ausgewogenes Bild der reformpolitischen und institutionellen Entwicklung in Kasachstan in der jüngeren Vergangenheit bis in die Gegenwart.

Da in Kasachstan seit seiner Unabhängigkeit eine relativ erfolgreiche, stabile politische Ökonomie entstanden ist, die aber bestenfalls hybride, patrimoniale Strukturen eines *Developmental State* aufweist, stellt sich die Frage, wie man die vergleichsweise gute Systemperformanz erklären kann. In diesem Kontext entscheidet sich Roland Scharff, das gerade in der jüngeren Vergangenheit wieder prominent gewordene Konzept des Staatskapitalismus in autoritären Systemen in den Mittelpunkt seiner Arbeit zu rücken. Ähnlich wie China und mit Einschränkungen Russland, weist auch Kasachstan (anscheinend) langfristig stabile autoritäre Strukturen auf, deren Institutionen innerhalb des Landes eine relativ große Legitimität besitzen, die vor allem durch wirtschaftlichen Erfolg, aber auch durch politische und soziale Stabilität begründet wird. Die Eliten sind in der Lage, die Vorteile der internationalen Arbeitsteilung in einer globalisierten Welt für sich zu nutzen und gleichzeitig Lebensbedingungen für die Bevölkerungen zu schaffen, welche im Rahmen einer sogenannten *Dual Economy* für große Teile der Bevölkerung eine Teilhabe am wirtschaftlichen Fortschritt erlaubt und ein gewisses Maß an sozialer Sicherheit generiert. Dabei liegt die Schlussfolgerung nahe, dass in diesem Kontext der Staatskapitalismus wichtige Funktionen eines hybriden *Developmental State* zu übernehmen vermag und somit dazu beiträgt, die ökonomische Performanz und die daraus folgende institutionelle Legitimität eines Regimes zu sichern.

Aus dieser Perspektive erscheint das nachfolgende Buch als ein willkommener und wichtiger Beitrag für ein besseres Verständnis der Funktionsbedingungen des autoritären Staatskapitalismus in Kasachstan.

Joachim Ahrens
Göttingen, im Januar 2014

Übersicht zu den Exkursen

Exkurs 1	Defizite und Überschüsse im Lebenszyklus	11
Exkurs 2	Die wirtschaftliche Transformation	27
Exkurs 3	Das staatssozialistische Wohlfahrtsmodell	34
Exkurs 4	Konstruktionsprinzipien des neuen Systems des sozialen Schutzes und der Arbeit (SP&L System)	56
Exkurs 5	Wirtschaftliche Entwicklung in Schaubildern	66
Exkurs 6	Grundschema eines PAYGO-Systems (defined-benefit system)	73
Exkurs 7	Programme zum sozialen Schutz in Kasachstan 1997	76
Exkurs 8	Armutsgrenzen und Subsistenzniveau	85
Exkurs 9	Rücküberweisungen/Übertragungen/Remissen	109
Exkurs 10	Schattenwirtschaft	112
Exkurs 11	Demographische Projektionen	119
Exkurs 12	Die Präsenz Chinas in Kasachstan	134
Exkurs 13	Korruption	148
Exkurs 14	Clans in Kasachstan	152
Exkurs 15	Teilkomponenten der Außenwirtschaft Kasachstans	155
Exkurs 16	Staatsfonds – Begriffsbestimmung und Abgrenzung	171
Exkurs 17	Direkte und indirekte Effekte staatlicher Wirtschaftspolitik	174
Exkurs 18	Entwicklung der Rentenbeiträge, Struktur der Fonds und der Finanzinstrumente	195
Exkurs 19	Berechnung des Index der menschlichen Entwicklung für Kasachstan	219
Exkurs 20	Äquivalenzeinkommen	224
Exkurs 21	Das Messen von Ungleichheit	227
Exkurs 22	Wachstumsinzidenzkurve (growth incidence curve)	234
Exkurs 23	Armutsmasse und Armutselastizitäten	236
Exkurs 24	Aufbau des Multidimensional Poverty Index (MPI)	239
Exkurs 25	Index der wirtschaftlichen Sicherheit (Osberg/Sharpe)	246

Tabellenverzeichnis

Tab. 2.1	Funktionales Raster eines Wohlfahrtsstaates	21
Tab. 4.1	Anteile "bedürftiger" Personen (in %) mit einem Monatseinkommen unter 75 Rubel (1989) bzw. "armer Personen" unter \$1,25 pro Tag (1091, 1989, 1990)	35
Tab. 7.1	Anteil der Bevölkerung unter der nationalen Armutsgrenze (1988-2003)	64
Tab. 7.2	Inflationsentwicklung in Kasachstan und Russland	68
Tab. 7.3	Sektorale Entwicklung von Kasachstans Wirtschaft (in Beiträgen zum BIP in Prozenten)	69
Tab. 7.4	Übersicht zum Rentensystem Kasachstans vor und nach der Reform	80
Tab. 7.5	Kalorienaufnahme (kcal) und Subsistenzminimum (in Tenge) nach sozio-demographischen Gruppen (Juli 2011)	88
Tab. 7.6	Beispiel für die Berechnung der Armutintensität (poverty depth index bei einer Armutslinie (z) von 1500 Tenge)	89
Tab. 8.1	Innere und äußere Anstöße sowie Reaktionsprozesse mit Wirkungen auf das Wohlfahrtsregime Kasachstans	96
Tab. 8.2	Entwicklung des BIP pro Kopf (in PPP) in Zentralasien	101
Tab. 8.3	Vergleich der monatlichen Durchschnittseinkommen zwischen abhängig und selbständig Beschäftigten	104
Tab. 8.4	Geldeinkommen nach Dezilgruppen (Pro Kopf, Jahr 2010)	104
Tab. 8.5	Entwicklung von Einkommensgrößen	105
Tab. 8.6	Bruttoinlandsprodukt und Bruttonationalprodukt Kasachstans, 2000-2008 (in Mio USD)	106
Tab. 8.7	Überweisungsströme aus Kasachstan (2007 bzw. 2010)	108
Tab. 8.8	Anteile der Schattenwirtschaft Kasachstans am BIP (in %)	116
Tab. 8.9	Entwicklung prozentualer Anteile der potentiell aktiven Bevölkerung (15-59 Jahre), 1950-2050	117
Tab. 8.10	Prinzip der Bevölkerungsprognose am Beispiel Kasachstans	119
Tab. 8.11	Bevölkerung Kasachstans nach ethnischer Zusammensetzung (in %) und natürlichem Wachstum ethnischer Gruppen (in ‰)	125
Tab. 8.12	GUS-Länder im Maastrichter Globalisierungsindex (MGI)	155

Tab. 8.13	Jüngste Entwicklung der Handelsintensität Kasachstans	156
Tab. 8.14	Arbeitsmarktregulierungsindex, KOF-Index und Wettbewerbsindex im internationalen Vergleich	161
Tab. 9.1	Funktionen und Maßnahmen staatlicher Wirtschaftspolitik	174
Tab. 9.2	Staatsausgaben zum sozialen Schutz (2008 in BIP-Anteilen)	178
Tab. 9.3	Prozent-Anteile einzelner Kategorien innerhalb des Sozialbudgets	178
Tab. 9.4	Miles Job-Systematik	185
Tab. 9.5	Informelle Beschäftigung in Kasachstan, 2009 (in Prozentanteilen)	188
Tab. 9.6	Umfang und Struktur des Anlagevermögens privater Rentenfonds	195
Tab. 9.7	Struktur der Geldeinkommen (1996)	200
Tab. 10.1	Indikatoren der Wohlfahrt (1998-2010)	211
Tab. 10.2	Jährliche mittlere Veränderung der Armut	212
Tab. 10.3	HDI-Indikatoren im internationalen Vergleich 2012	220
Tab. 10.4	Beispiel für die Einkommensentstehung und -verteilung in einem kasachischen Haushalt (Monatliches Geldeinkommen, 2013)	224
Tab. 10.5	Äquivalenzskalen für Haushalte unterschiedlicher Größe in Kasachstan	225
Tab. 10.6	Die Entwicklung weiterer Indikatoren ungleicher Einkommensverteilung in Kasachstan	229
Tab. 10.7	Beispiel für die Ermittlung von Durchschnittswerten	235
Tab. 10.8	Armutsmaße, Veränderungen und Elastizitäten, 2001-2011	237
Tab. 10.9	Die drei Dimensionen und zehn Indikatoren der Armut	240
Tab. 10.10	MPI Kasachstans im Vergleich (2006)	241
Tab. 10.11	Erwerbsbevölkerung, Beschäftigung, Arbeitslosigkeit	244
Tab. 10.12	Komponenten der Sicherheit vor Verlust des Lebensunterhalts	246
Tab. 10.13	Schätzungen der Komponentenwerte des Index für wirtschaftliche Sicherheit (2008; Ranking nach dem Gesamtindex)	247
Tab. 11.1	Entwicklungsstaaten (developmental welfare states) und ihre Attribute	254
Tab. 11.2	Deckungsindikator für soziale Schutzmaßnahmen und Referenzgruppe	258

Tab. 11.3	Wert des Deckungsindikators (SPOCV) nach Ländern und Programmen	258
Tab. 11.4	Zufriedenheit mit öffentlichen Dienstleistungen (Zufriedene in Prozenten der Antwortenden)	261

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2.1	Arbeitseinkommen, Konsum und Lebenszyklus-Defizit	13
Abb. 2.2	Soziale Schutzprogramme entsprechend den Kernfunktionen	22
Abb. 2.3	Säulen und Interdependenzen eines Wohlfahrtsregimes	23
Abb. 5.1	Formen und Träger des sozialen Schutzes	45
Abb. 7.1	Forderungen und Verbindlichkeiten der Banken gegenüber dem Ausland, Mrd. USD	66
Abb. 7.2	Entwicklung des BIP (1989 = 100)	67
Abb. 7.3	Entwicklung des Net Barter terms of trade Index in ZA	68
Abb. 7.4	Entwicklung der Produktivität einzelner Wirtschaftsbranchen	69
Abb. 7.5	Übersicht zum Rentensystem (als Parallelsystem)	82
Abb. 7.6	Verhältnis sozialer Indikatoren zum offiziellen Subsistenzminimum	87
Abb. 7.7	Anteil der Bevölkerung mit einem Einkommen unter dem Subsistenzminimum	88
Abb. 7.8	Entwicklung der Tiefe und Strenge der Armut (in %)	90
Abb. 8.1	Kasachstan: Produktionsindizes (1990 = 100)	99
Abb. 8.2	Funktionelle Eink.-Verteilung in GUS-Ländern 1990-2010	102
Abb. 8.3	Anteil der Überweisungen am BIP der Empfängerländer (in %; 2011)	109
Abb. 8.4	Kasachstans Schattenwirtschaft im internationalen Vergleich (2008)	113
Abb. 8.5	Beitrag der Ursachenkomponenten zur informellen Wirtschaft im Vergleich (Armenien, Aserbaidshan, Georgien, Kasachstan)	114
Abb. 8.6	Alterspyramide Kasachstans (1.1.2012)	120
Abb. 8.7	Projektion des Medianalters Kasachstans im Ländervergleich	121
Abb. 8.8	Entwicklung einzelner Altersgruppen in Kasachstan (in Mio)	121
Abb. 8.9	Schema des demographischen Übergangs	123
Abb. 8.10	Natürliche Bevölkerungsbewegung Kasachstans	124
Abb. 8.11	Natürliche Bevölkerungsbewegung in der Transformationsphase	124
Abb. 8.12	Natürliche Bevölkerungsbewegung und Migrationssaldo in Kasachstan	128
Abb. 8.13	Urbanisierung und Bevölkerungsentwicklung Kasachstans	136

Abb. 8.14	Oblastbevölkerung nach Stadt- und Landanteilen	136
Abb. 8.15	Anteil der Personen, die seit Geburt am aktuellen Wohnort siedeln bzw. danach an diesen Wohnort wechselten	138
Abb. 8.16	Bevölkerungswachstum in den Regionen (Oblast), 2001-2011 (in Tausend)	139
Abb. 8.17	Vertrauen in den Präsidenten und weitere Institutionen (in % der Respondenten, die ihr Vertrauen äußerten; 2006, 2010)	146
Abb. 8.18	Korruptionsindex (state capture, administrative corruption)	150
Abb. 9.1	Öffentliche Sozialausgaben in % des BIP, 1980-2010 (mit Schätzungen für 2011 und 2012)	168
Abb. 9.2	BIP pro Kopf und BIP-Anteil der Sozialausgaben (ohne Gesundheit)	170
Abb. 9.3	Entwicklung der Nachfragekomponenten (in Prozenten des BIP)	171
Abb. 9.4	Entwicklung des Nationalen Fonds und der internationalen Reserven (brutto = GIR) bei der Kasachischen Nationalbank	172
Abb. 9.5	Veränderung der Ausgabenstruktur im Staatsbudget (= 100%; ohne die Ausgaben für Zinszahlungen)	176
Abb. 9.6	Dynamik der Budgetausgaben für soziale Zwecke	179
Abb. 9.7	Verbindung von Wachstum, Beschäftigung und Armutsreduktion	182
Abb. 9.8	Entwicklung der Beschäftigung (in Mio) und des BIPreal (1989 = 100%) in Kasachstan	184
Abb. 9.9	Wachstum von Output und Beschäftigung, 2008-2011	187
Abb. 9.10	Entwicklung der Marktkapitalisierung Kasachstans (in % des BIP)	191
Abb. 9.11	Ertragsverlauf von Staatsanleihen	192
Abb. 9.12	Entwicklung der Kredite an den Privatsektor 2007-2012 (in % zum Vorjahr)	194
Abb. 9.13	Rentenbeiträge, Rentenakkumulation und Renditen aus Investitionen	195
Abb. 9.14	Rentenkonten bei privaten Pensionsfonds, Jahresbeginn 2013	196
Abb. 9.15	Performanz der Pensionsfonds im Vergleich (mit Wachstumsraten in Fünfjahresdurchschnitten)	197
Abb. 9.16	Monatliche Einkommensquellen einer Familie auf dem Lande nach einem regionalen Survey (2005)	202

Abb. 9.17	Einfluss globaler Krisen auf die Armutsentwicklung in Kasachstan	204
Abb. 9.18	Entwicklung der Brotpreise in zentralasiatischen Ländern	207
Abb. 10.1	Zusammenhang zwischen Kosteneffizienz und Systemeffizienz im Bereich Sozialpolitik	209
Abb. 10.2	Abbildungsbereiche objektiver und subjektiver Wohlfahrtsindikatoren	213
Abb. 10.3	HDI versus BIP (in konstanten 2005 US\$)	217
Abb. 10.4	Lorenzkurven Kasachstans (2001, 2011)	228
Abb. 10.5	Einkommensquintile und Lorenzkurve Kasachstans, 2009	228
Abb. 10.6	Einkommen und Ungleichheit im internationalen Vergleich, 2005	231
Abb. 10.7	Die Einkommenslücke wird schmaler (Entwicklung des Gini-Index (rechte Skalierung) und Entwicklung des Bevölkerungsanteils unter dem Subsistenzniveau)	233
Abb. 10.8	Wachstumsinzidenzkurve Kasachstans, 2001-2002	234
Abb. 10.9	Prozentuale Veränderung der Armutsquote zwischen 2005-2008 (Armutslinie: \$2 pro Tag)	242
Abb. 10.10	Entwicklung der AL-Quote unter Jugendlichen Kasachstans (grau = männl. Jugend, mittlerer Balken = weibl. Jugend, linker Balken = Durchschnittsquote)	244
Abb. 10.11	Soziale Exklusion und Unzufriedenheit mit dem Lebensstandard	248
Abb. 11.1	Typologie der vier europäischen Modelle	257
Abb. 11.2	Struktur des Social Progress Index	259
Abb. 11.3	Position Kasachstans nach Sozialem Fortschritt und BIP-Niveau	260

Abkürzungen und Akronyme

ADB	Asian Development Bank
ASRK	Agency for Statistics of the Republic of Kazakhstan
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
CPI	corruption perceptions index
EPL	employment protection legislation
FIGI	framework of inclusive growth indicators
GDP	gross domestic product
HDI	human development index
HBS	household budget survey
HCR	headcount ratio
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
KZT	Kazakhstan tenge (nationale Währung)
MCF	microcredit finance
MDG	millenium development goals
MPI	multidimensional poverty index
NBRK	National-Bank der Republik Kasachstan
NFRK	Nationaler Fonds der Republik Kasachstan
NGO	non-governmental organization
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PPP	purchasing power parity
SPI	social protection index
TSA	targeted social assistance
WB	World Bank
WFP	World Food Programme

The welfare state is at once one of the great structural uniformities of modern society and, paradoxically, one of its most striking diversities.

H.L. Wilensky

1 Ziel und Fragestellungen

Europas politische Karte ist dicht besetzt mit Wohlfahrtsstaaten. Bei näherer Betrachtung dieser historisch gewachsenen soziokulturellen Vielfalt, die doch gleichzeitig auch geprägt ist von strukturellen Uniformitäten, liegen Form- und Leistungsvergleiche nahe. Wirtschaftlicher Wettbewerb und politische Konkurrenz – friedlicher und unfriedlicher Art – auf engem geographischem Raum trugen zum Entstehen einer Variantenvielfalt an Wohlfahrtsregimen bei, die andererseits wieder ein intensives Suchen nach Gemeinsamkeiten provozierte. Im Bemühen um die Rekonstruktion von Typologien entwickelte sich unter Sozialforschern eine Art *welfare modelling business* (Abrahamson). Eine einheitliche europäische Sozialpolitik scheiterte vorläufig (noch) an der Verschiedenartigkeit der normativen Orientierungen und der institutionellen Strukturen einzelner nationaler Sozialsysteme (Scharpf 2002). Zwischen den "drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus" (Esping-Andersen) oder den vier Europäischen Sozialmodellen (Sapir) nahmen deren operationelle Differenzen zu, so dass die Vision eines "Europäischen Sozialmodells" noch geraume Zeit auf ihre Realisierung via "Open Method of Coordination" (OMC) zu warten hat. Es fehlten bisher die über Minimalstandards hinausgehenden Harmonisierungsimpulse, der Wettbewerb durch Vielfalt führte auch nicht allerorten zu einem effizienteren Sozialstaat. Aber es gab über Jahrzehnte einen gemeinsamen Hintergrund, vor dem man sich kollektiv absetzen konnte: In der Phase ausgeprägter ideologischer Lagerbildung bot sich stets ein Struktur- und Leistungsvergleich mit sozialistischen Konkurrenzmodellen an. Einerseits unterlag das sozialpolitische Handeln mit seinen Resultaten einer ständigen Distanz- und Leistungsvermessung zwischen "erster" und "zweiter" Welt, andererseits erwachsen aus diesem Konkurrenzverhältnis auch Im-

pulse für die Sensibilisierung politischer Akteure für aktuelle "soziale Fragen" und es festigte sich – in den ersten Nachkriegsjahrzehnten – bei kalkulierter Konzilianz der Kapitalseite der "Primat politisch definierter sozialer Zwecke" (Streeck 2013:51). Infolge von Planversagen musste das Konkurrenzmodell schließlich nach der zunehmenden Schwächung seiner ökonomischen Basis auch politisch kapitulieren, seine sozialstaatliche Agenda stornieren und schließlich transformieren. Andernorts wuchsen indessen die Zweifel, ob der europäische Wohlfahrtsstaat der wirtschaftlichen Internationalisierung würde standhalten können.

Die einzelnen Mitgliedsländer der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) nahmen diesen transformativen Akt – teilweise aus der faktischen Position eines Entwicklungslandes heraus – mit wechselndem Elan und variierenden Konzepten in Angriff. Trotz eines prägenden, gemeinsamen institutionellen Erbes aus Sowjetzeiten traten einzelne Länder doch mit höchst unterschiedlichen Randbedingungen in die transitorische Phase ein, mit entsprechenden Konsequenzen für die institutionelle und finanzielle Ausgestaltung ihrer neu zu konzipierenden Sozialpolitik.

Eine der entscheidenden Randbedingungen bildet der Adressat dieses Politikfeldes, die Bevölkerung selbst. So weisen einzelne Länder untereinander deutliche Unterschiede in ihrer *demographischen Dynamik* auf, die auf Grund ihrer langfristig wirkenden Bewegungsweise wenig Ansatzpunkte für Ad-hoc-Lösungen bietet (vgl. Kap. 8.2). Eine weitere Herausforderung an die langfristige Stabilität einzelner Länder bildete von Beginn der Unabhängigkeit an die ethnische Vielfalt im zentralasiatischen Raum im Allgemeinen und jene in Kasachstan mit über 90 unterschiedlichen Nationalitäten im Besonderen. Obschon Titularnation, so stellten die Kasachen anfänglich keineswegs die absolute Mehrheit. Ihrem Anteil mit 44 Prozent folgte der Bevölkerungsteil der Russen mit 37 Prozent relativ dichtauf. Mit dieser *ethnischen Gemengelage* befrachtet und in der keineswegs abwegigen Befürchtung, Russland könne territoriale Ansprüche auf Gebiete im Nordteil des Landes stellen, zweifelten viele außenstehende Beobachter an der politischen Überlebensfähigkeit Kasachstans. Hinzu kam noch die Frage anhaltender religiöser Profilierungsprozesse, insbesondere der islamisch geprägten Bevölkerungsteile. An der Peripherie kapitalistischer Entwicklung gelegen und immer noch durchzogen von Strukturen eines

feudalistischen tribalen Erbes, ergaben sich Zweifel an der Befähigung zum schnellen Rollentausch vom "homo soveticus", dem "Sowok", zum Bürger einer eher imaginierten Nation, deren Konturen erst noch an Schärfe gewinnen mussten. So konstatiert M. Ketebayev – nicht ohne lebhaften Widerspruch zu provozieren: "And the majority of Kazakh-speaking people are mentally on the feudal level, and it will take some time for the market to 'grind' them, break their archaic social structure, atomise their population" (Ketebayev 2012).

Jeweils ausgestattet mit einem (über Zentralasien hin regional höchst ungleich verteilten) *Ressourcenreichtum* (Öl, Gas, Mineralien), der auf den ersten Blick im Vergleich zur verarbeitenden Industrie mit ihren technologisch veralteten Anlagen gute Entwicklungsperspektiven verheißt, geht mit diesem jedoch ein nicht weniger großes "Infektions"-Potential für politische, ökonomische und soziale Sonder- bzw. Fehlentwicklungen einher. Zu diesem Potential zählen a) die *Überhitzung* der Binnennachfrage infolge eines zu schnellen Wachstums; b) der geringe Beitrag der kapitalintensiven Branche Öl zum Beschäftigungswachstum und deren schwache produktive Verbindungen zu den übrigen Bereichen der Volkswirtschaft; c) die *holländische Krankheit* (Dutch disease) mit der Aufwertung der heimischen Währung infolge des Exportes von Primärprodukten und den nachfolgenden Wettbewerbsverlusten für den exportierenden Agrar- und Industrie-Sektor, d.h. dieser "Infekt" droht die Diversifizierung der Volkswirtschaft einzuschränken; d) erhöhte Risiken für handelbare Güter infolge der Bewegungen des realen Wechselkurses, ausgelöst durch die *Volatilität* der Ölpreise (ihre jahresdurchschnittliche Standardabweichung beträgt ca. 30 Prozent); zusätzlich übt die Ölpreisvolatilität einen stark negativen Einfluss auf die Haushaltsdisziplin eines Staates und auf die Kontrolle öffentlicher Finanzen aus; e) die *Rentensuche* (rent-seeking) in Gestalt anhaltender Versuche von Interessengruppen und Unternehmen durch die Manipulation des politischen Systems monopolistische Profite zu erlangen, die unter regulären Wettbewerbsbedingungen nicht zu generieren wären (Adam Smith: "reaped by those who did not sow"); und schließlich f) der *Ressourcenfluch* (Resource curse) in Verbindung mit der paradoxen Tatsache, dass es offensichtlich nicht selbstverständlich ist, Besitz und Abbau gewaltiger Vorkommen an Öl, Gas oder Edelmetallen in eine umfassende und

anhaltende Prosperität bzw. Reduzierung der Armutsquote zu überführen (Karl 2007).

Spuren im Sozialbudget hinterlässt auch ein weiteres Erbe, das die betroffenen Nachfolgestaaten gerne ausgeschlagen hätten: die *ökologischen* Belastungen (Jalling 2003). Deren Folgen treffen zentralasiatische Staaten – darunter gerade Kasachstan – in einem besonderen Maße. Beispielhaft dafür stehen die Testzonen des militärisch-industriellen Sektors, – erstmals durch die Nevada-Semipalatinsk Antinuclear Campaign (1989-1991) ins öffentliche Bewusstsein gehoben –, sowie die Hinterlassenschaften einer ineffizienten Bewässerungs(landwirt)schaft, die ein ganzes Bündel von international abzustimmenden Präventiv- und Korrekturmaßnahmen erfordern. Diese reichen wiederum vom technischen, über den sozialpolitischen bis in den sicherheitspolitischen Bereich hinein.

Ein eher hochgeschätztes Erbe aus Sowjetzeiten bildeten dagegen die Schulen, Kliniken, Verkehrsanlagen und Kraftwerke, der soziale Schutz; d.h. die Versorgung *mit öffentlichen und meritorischen Gütern*. Am Einkommensniveau gemessen traten die Sowjeterben in die Transformationsphase mit sozialen Indikatoren ein, die international über dem Durchschnitt lagen, dies gilt für das hohe Bildungsniveau ebenso wie für das niedrige Niveau an Ungleichheit. Bezüglich der Minimierung sozialer Risiken war die Erwartungshaltung der Bevölkerung gegenüber der Regierung hoch (Fox 2003:2). Ein eher tragisch zu nennendes Erbe stellen die Einrichtungen für soziale Dauerbetreuung dar, in denen gebrechliche und invalide Personen, Waisen und benachteiligte Kinder versorgt wurden. Der Transformationsschock marginalisierte noch mehr Personen aus diesem Kreis und die Kapazitäten zu deren Betreuung waren schnell überfordert. Das gesamte System für die Vermittlung sozialer Assistenz war auf einen anderen Bedingungsrahmen zugeschnitten. Über diese humane Ebene hinaus erwiesen sich im neu zu etablierenden nationalökonomischen Kontext die überkommenen Verteilungsmuster im Verkehrs- und Energiewesen teilweise als dysfunktional und unterdimensioniert. Ähnliches gilt für die Standortwahl industrieller und agrarischer Produktionsstätte, – eine Wahl, die teils unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten getroffen worden war, teils auf die spezifischen arbeitsteiligen Schwerpunkte der Sowjetunion zugeschnitten war (z.B. die regionale Verteilung von Getreide- und

Baumwollanbau). Die Streuung von Wertschöpfungsketten über ein immenses Gebiet voller regionaler Disparitäten zog zwangsläufig erhöhte Transaktionskosten (Kommunikation, Transport) nach sich. Die infrastrukturellen Muster dieses vormals in Richtung exogener Zentralen orientierten Konzepts mussten mit der frisch gewonnenen Unabhängigkeit so umgeformt werden, dass sie den neuen Ansprüchen staatlicher Souveränität genügten.

Ein höchst ambivalent wirkendes Erbe bildet die "Kultur" der *staatlichen Intervention und Kontrolle*. Einerseits bietet das bürokratische Erbe mit einer eingespielten Verteilerelite und seiner staatspaternalistischen Tradition einen konstruktiven Ansatzpunkt für den Übergang zu einem modernen Wohlfahrtsstaat (Leisering 2002:9), andererseits kann sich diese über zwei Generationen reichende Erfahrung zur belastenden Hypothek entwickeln. Diese spezifische Sozialisation unter den bürokratischen Fittichen eines staatlichen Gesamteigentümers erschwert nun die Trennung privater von öffentlichen Interessen und umgekehrt, funktional wie personell, zumal vormalige Vertreter der Bürokratie in Netzwerken weiter aktiv sind. und Karriereübergänge aus dem politischen in den ökonomischen Bereich (und umgekehrt) pflegen. Beispielhaft stehen dafür die Lebensläufe "roter Direktoren" als den vornehmlichen Nutznießern der Privatisierung. Hier wirkt sich aus, dass die Struktur der kasachischen Wirtschaft zunächst unter der Dominanz der politischen Struktur ausgerichtet und nach politischen Interessen funktionalisiert wurde, wobei im ersten Transformationsjahrzehnt noch Handlungsmuster aus Sowjetzeiten durchschlagen (Raballand 2004). In diesem Konfigurationsprozess bietet das Rechtssystem – ebenfalls ein Erbe aus Sowjetzeiten – als eine bürokratisch und willkürlich agierende Institution keine verlässliche Kontroll-, Entscheidungs- und Korrekturhilfe. Zivilgesellschaftliche Ansätze mit ihrem kontrollierenden Potential fehl(t)en, daran hat selbst die aktuelle Vielfalt von NGOs nur wenig geändert. Eine derartige Konstellation ist anfällig für administrative Korruption und state capture, zumal in einer Phase des Transfers öffentlichen Vermögens in private Hände. Ähnlich den aus Sowjetzeiten bekannten Mustern, sind die Übergänge zwischen politischer und wirtschaftlicher Macht häufig fließend.

In ihrem Bemühen, aus der realsozialistischen "zweiten" Welt in die kapitalistische "erste" zu wechseln, unterscheiden sich zentralasiatische Län-

der bei der Gestaltung ihrer politischen und ökonomischen Entwicklungspfade von jener der europäischen "Muster"-Vorlagen nationaler Wettbewerbsstaaten. Dies gilt auch für ihre Reformansätze auf sozialpolitischem Felde, die sich zwischen Pfadabhängigkeit, Ad-hoc-Maßnahmen und Ideentransfer bewegen. Die nachfolgenden Abschnitte sollen nach einer einführenden Charakterisierung von Wohlfahrtsregimen zunächst einmal Aufklärung in allgemeiner Form darüber vermitteln, warum und wie das sozialpolitische Konzept Kasachstans einer Umgestaltung innerhalb einer umfassenderen Transformation unterworfen wurde, wie es weiterhin angepasst und ausdifferenziert wird. Dabei geht es um folgende wesentliche Aspekte, an denen sich häufig auch internationale Vergleiche von Wohlfahrtsstaaten orientieren: Ausgangslage, normative Grundlagen, das politische und institutionelle Design, die Inputs, die Produktion in ihren operativen Abläufen (Output) und das Ergebnis (Outcome):

- "Inputs refer to legislative inputs, or the expenditure of resources, whether monetary or workforce (e.g. spending on social protection).
- Outputs can refer to the implementation of legislation and the provision of specific services (e.g. coverage rates of social insurance benefits for designated groups).
- Outcomes refer to the final impact on individuals (e.g. poverty rates) or on societal distributions (e.g. level of inequality)" (Gough 2005:4)

Man sollte sich dabei stets des Fehlens an analytischer Klarheit bewusst bleiben, wenn es um die Abgrenzung zwischen Inputs, intermediären Produkten und Outputs auf einem operativen Feld dieser Art geht (Fleurbaey/Blanchet 2013:15). Im Wesentlichen definieren übergeordnete wirtschaftliche Ziele das Wesen eines Wohlfahrtsstaates. Ein zentrales Ziel im Transformationsprozess ist die Ablösung einer Politik extensiven Wachstums auf der Grundlage massenhafter Mobilisierung des Faktors Arbeit durch eine wettbewerbsorientierte Politik in einem internationalen Umfeld unter Einsatz qualitativ verbesserter Produktionsfaktoren. Wie entwickelt sich nun die Verbindung zwischen dem Produktionsregime und dem Wohlfahrtsregime Kasachstans? Welche grundlegenden Reformen wurden bisher in Angriff genommen, mit welchem (vorläufigen) Ergebnis? Steuert Kasachstan auf ein bestimmtes Modell zu? Verfügt die Regierung im Sinne dieser Absicht – neben der Pflege machtpolitischer Eigeninteressen – über

eine normativ politische Philosophie, die "ihren" Typus moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit prägt? Welchen Vorstellungen von Gesellschaft und welchen Gestaltungsprinzipien folgen die sozialpolitischen Akteure in ihrer transformatorischen Absicht? Jede Gesellschaft bringt ihre eigenen, spezifischen Hypothesen institutioneller, normativer und habitueller Art in einen derartigen Prozess ein. Wirkt das aus diesen normativen oder habituellen Überlegungen abgeleitete Politikdesign im Ergebnis konstruktiv oder destruktiv? Mit welchen Determinanten der Entwicklung sehen sich die "Macher" konfrontiert? Welche sozialstrukturelle Eigenheiten, insbesondere demographischer Art (Altersschichtung, Stadt-Land-Verteilung, Migrationsströme), und welche Dualismen (formell/informell) haben sie zu berücksichtigen? Welche sozialen Verwerfungen generiert der initiierte Transformationsprozess (insbesondere auf den Faktormärkten) selbst? Wie sieht die Antwort darauf in Gestalt des Wohlfahrtsmix' aus? Welche Ressourcen werden mobilisiert? Wie ist es um die Finanzierungsmodi bestellt: In welchem Umfang werden Steuermittel und Renten mobilisiert und umverteilt? Inwiefern ist das extraktive System (Steuern, Abgaben etc.) seinerseits "sozial gerecht" angelegt? Wie ist die intergenerative Ressourcenallokation angelegt? Welche Träger sind mit der Verteilung der (finanziellen, materiellen und personellen) Ressourcen im Sinne sozialpolitischer Leitbilder und Zielvorgaben befasst? Verfügt die Regierung über ausreichend "governance" für deren optimalen Einsatz, halten der Ausbau und die Professionalisierung der Staatsadministration Schritt mit der notwendigen Aneignung umverteilungsfähiger Ressourcen und deren Einsatz in wohlfahrtspolitischer Absicht? Wie wird dem möglichen Konflikt zwischen Effizienz und Verteilungsfunktion bei der anvisierten Steigerung sozialer Wohlfahrt begegnet? Ist das Regime selektiver, produktivistischer oder inklusiver Natur? Wie lässt sich die Umverteilungsleistung einzelner Programme identifizieren? Fühlen sich alle Staats- und Wohnbürger in die kollektive Wohlstandsmehrung einbezogen und sind sie ihrer subjektiven Einschätzung nach mit den Sozialleistungen zufrieden? Sieht die Bevölkerung damit ihre übergreifende Vorstellung von "sozialer Gerechtigkeit" erfüllt? Und schließlich: Zeichnet sich möglicherweise innerhalb des zu schildernden Regimes ein neuer Typus von Wohlfahrtsstaat im zentralasiatischen Raum ab?

2 Wohlfahrtsstaat und Wohlfahrtsregime

Wohlfahrtsstaatlichkeit unter den Rahmenbedingungen eines "demokratischen Wohlfahrtskapitalismus" anerkennt die Inanspruchnahme sozialer Leistungen als soziales Individualrecht, erklärt sich verantwortlich für die Wohlfahrt der Bürger, sorgt für eine entsprechend normativ-legitimatorische Verankerung und eine angemessene institutionelle Umsetzung. Entsprechend operiert der Wohlfahrtsstaat der Gegenwart unter hohem finanziellem, personellem und materiellem Aufwand auf Feldern der sozialen Wohlfahrt (social welfare), der sozialen Protektion (social protection) und der sozialen Entwicklung (social development). Entsprechende Interventionen des Staates sind darauf ausgerichtet, individuelle Lebens- und Teilhabechancen in den Bereichen Einkommenssicherung, Bildung, Gesundheit und Wohnen zu fördern (Alber/Behrendt 2001:580). In diesen weit gefassten Interventions- und Förderungsbereich ist staatliche Sozialpolitik im engeren Sinne eingebettet: Sie konzentriert sich auf die soziale Absicherung von individuellen Risiken und Lebenslagen wie Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Unfall oder Tod, die Absicherung von Familienarbeit, ergänzt durch soziale Sicherungsnetze für die Gewährleistung eines Existenzminimums, um die Mitglieder ihrer Gesellschaft gegen exzessive soziale Ungleichheiten und unakzeptable Lebensbedingungen zu schützen. Über diesen Kernbereich hinaus werden noch weitere, bereits erwähnte Komponenten, wie die Wohnungs- und Gleichstellungspolitik sowie die Bildungspolitik in eine erweiterte Agenda als "soziale Sektorenpolitik" eingereiht (Obinger/Kittel 2006:355; Gentilini/Omamo 2009:6). In der Literatur herrscht weitgehend Einigkeit über wenigstens drei wesentliche Funktionen eines *sozialen Schutzsystems* (Robalino, Rawlings, Walker 2012:4):

1. Schutz des Einkommens (Arbeitseinkommen, Kapitaleinkommen) und des Konsums angesichts von Schocks wie Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Unfähigkeit im hohen Alter;
2. Kampf gegen Armut und Deprivation durch Sicherung des Zugangs zu einer Grundausstattung an Gütern und Dienstleistungen; und