



Detlev Kraa

Stabilität und Demokratie in Zentralasien

Eine Strategie der
europäisch-zentralasiatischen
Zusammenarbeit

Stabilität und Demokratie in Zentralasien

Eine Strategie der
europäisch-zentralasiatischen
Zusammenarbeit

Detlev Kraa

Berlin, Juli 2007

ISBN 978-3-89892-698-0

Materialien zum Thema „Demokratieförderung“

Dr. Detlev Kraa ist Vorstandsmitglied der
Gesellschaft zur Förderung von Marktwirtschaft
und Demokratie e.V. in Berlin

Herausgeber: Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastr. 17
10785 Berlin

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Herstellung: Katja Ulanowski, Friedrich-Ebert-Stiftung

Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei
Juli 2007

Die Friedrich-Ebert-Stiftung als Partner des regionalen Dialogs

Europa und Zentralasien kennen einander seit Jahrhunderten. Schon Marco Polo reiste in das Gebiet zwischen Kaspischem Meer und dem Tian-Shan-Gebirge. Mit stets großem Interesse schauten deutsche Wissenschaftler und Politiker nach Osten, ohne sich im 19. Jahrhundert am so genannten Großen Spiel um die Vorherrschaft in der Region zwischen England und Rußland zu beteiligen. Unter anderem auch wegen dieser neutralen Haltung resultieren die guten Beziehungen zwischen Deutschland und den fünf Staaten Zentralasiens. Und so ist es kein Zufall, daß von den Ländern der EU allein Deutschland in allen Republiken der Region mit einem Botschafter vertreten ist.

Friedrich Ebert, der erste demokratisch gewählte Präsident Deutschlands, hat in seinem Testament das Ziel vorgegeben, das Verständnis zwischen Deutschland und dem Ausland zu fördern. Seine von ihm ins Leben gerufene Stiftung hat sich dieses Ziel seit ihrer Gründung zur Aufgabe gemacht. Das Ziel ist in den Jahren viel konkreter geworden, durch die Globalisierung gleichwohl nicht einfacher: Die Friedrich-Ebert-Stiftung tritt weltweit für einen offenen und fairen Dialog und internationale Kooperation ein.

Aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung Zentralasiens richtete die Friedrich-Ebert-Stiftung gemeinsam mit den Strategischen Instituten der Republiken Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan im Dezember 2006 den Berliner Zentralasien-Gesprächskreis ein. Er strebt an, sich über den Stand und die Perspektiven der Zusammenarbeit zwischen Zentralasien und Deutschland auszutauschen.

Er wird einmal pro Jahr in Berlin stattfinden und jeweils in den Hauptstädten Astana, Bischkek, Duschanbe und Taschkent vorbereitet. Es ist vorgesehen, daß an den Treffen im informellen Rahmen Politiker, Fachleute aus Ministerien und unabhängige Experten aus Zentralasien, den Anrainernstaaten, Europa und Deutschland teilnehmen. Damit ist die Hoffnung verbunden, daß in naher Zukunft auch Turkmenistan sich dem Dialog anschließt.

Politischer Hintergrund

Die Länder Zentralasiens verfügen zum ersten Mal in ihrer Geschichte über ihre Unabhängigkeit. Erobert vom russischen Zarenreich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhundert, dann durch abenteuerlich gezogene Grenzen in sozialistische Republiken aufgeteilt, nahmen die fünf Republiken ihre unerwartet erlangte Souveränität an. Während Kasachstan und Kirgisistan schnell mit wirtschaftlichen Reformen begannen, zogen Turkmenistan und Usbekistan einen moderaten Wandel vor. Tadschikistan versank derweil in den Bürgerkrieg.

Bis zu den Anschlägen vom 11. September 2001 in New York fand der Begriff Zentralasien selten seinen Platz in der internationalen Presse. Die Region war politisch in Vergessenheit geraten. Positive Schlagzeilen löste sie nicht aus. Denn den Republiken Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan gelang es in den neunziger Jahren nur sehr langsam, sich von der Erblast der sowjetischen Kolonialherrschaft zu befreien. Das Interesse westlicher Länder konzentrierte sich fast ausschließlich auf die nicht geringen Erdöl- und Erdgasvorkommen in Kasachstan und Turkmenistan.

Der Krieg gegen das Taliban-Regime in Afghanistan veränderte die westliche Sicht auf Zentralasien schlagartig. US-amerikanische Truppen wurden im Rahmen der Operation Enduring Freedom in Kirgisistan und Usbekistan stationiert, eine deutsche Einheit in der usbekischen Stadt Termiz unweit der afghanischen Grenze, um die International Security Assistance Force (ISAF) zu unterstützen.

Nach dem Fall der Taliban erhielten die zentralasiatischen Republiken die Möglichkeit, sich politisch und wirtschaftlich zu öffnen und weiter Abstand von Planwirtschaft und Kommandopolitik zu nehmen. Die Finanzhilfe westlicher Staaten spülte Geld in die knappen Kassen und ein politischer Dialog begann. Die Staaten standen, so schreibt der Economist, am „Scheideweg“: Entweder politische und marktwirtschaftliche Öff-

nung und Streben nach Rechtsstaatlichkeit oder der Weg in die zunehmende Isolation mit der realen Gefahr von Bürgerkriegen und so als souveräne Nationalstaaten zu scheitern.

Die Europäische Union ist seit 1999 mit Partnerschafts- und Kooperationsabkommen in der Region engagiert. Mit allen Ländern mit der Ausnahme von Turkmenistan sind diese Abkommen auch unterschrieben worden. Die Kommission ist in Kasachstan mit einem Regionalbüro vertreten, das für die Büros in Kirgisistan und Tadschikistan verantwortlich ist. Und im Jahr 2005 ist ein EU-Sonderbeauftragter für Zentralasien bestimmt worden, der dem Rat der EU untersteht.

Ziel

Das allgemeine Ziel des Berliner Zentralasien-Gesprächskreises war es, gemeinsame politische und wirtschaftliche Interessen zu identifizieren und eine Zusammenarbeit zu initiieren. Wie ist die Kooperation zwischen Deutschland, der europäischen Staatenunion und den Ländern Zentralasiens zu gestalten? Ist der regionale Ansatz gegenüber der Region gerechtfertigt oder sollten nationale Besonderheiten mehr berücksichtigt werden und erst später auf eine regionale Ebene gehoben werden?

Der erste Gesprächskreis hat sich deshalb mit dem Thema „Die Zukunft der EU-Zentralasien-Beziehungen: Ein Konzept für die Zusammenarbeit“ beschäftigt. Er hatte zur Aufgabe, konkrete Vorschläge für die zukünftige Zentralasien-Konzeption der EU vorzubereiten. Denn in der Zeit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 ist eine der außenpolitischen Prioritäten Zentralasien sowie die Ausarbeitung eines neuen Konzepts für die Region.

In der Diskussion von Wissenschaftlern und Entscheidungsträgern aus Zentralasien, der EU und

Deutschland sollen gemeinsame Themenfelder gefunden werden. Die Institute für Strategische Studien und die Friedrich-Ebert-Stiftung werden die Ergebnisse in den politischen Diskurs in Zentralasien, Europa und Deutschland weiterleiten.

Eine Mitgliedschaft der Länder in Zentralasien ist zurzeit nicht vorgesehen und auch von beiden Seiten nicht erwünscht. Gleichwohl nimmt das Interesse in Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan an Europa zu. Und nicht nur wirtschaftlich, sondern auch aufgrund des Wertesystems. Dabei kommt es jedoch noch immer zu Mißverständnissen. Die zentrale Frage lautet: Sind die Staaten der Region bereit, die gesellschafts-politische und wirtschaftliche Transformation in Kooperation mit Europa voranzutreiben? Und ist Europa bereit, diesen Dialog zu fördern?

Partner

Die vier Strategischen Institute der Länder Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan sind bereit, den Dialog untereinander sowie mit den Ländern der EU zu führen. Sie vereinen wissenschaftlichen mit politischem Sachverstand. Denn die Institute sind Teil der Präsidialadministration und somit mit in den politischen Entscheidungsprozeß eingebunden. Zudem befinden sich die Institute in der Region auf politisch gleichem Niveau.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung übernimmt die Rolle des neutralen Moderators, eine Rolle, die von den Instituten anerkannt wird. Denn seit Jahren werden gemeinsam Veranstaltungen zu regionalen Sicherheitsthemen veranstaltet und die Ergebnisse publiziert. Auch dort übernimmt die Friedrich-Ebert-Stiftung die Aufgabe, den regionalen Dialog zu fördern.

Dr. Reinhard Krumm
Taschkent im Juni 2007

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Die Bedeutung Zentralasiens für Europa	8
Sicherheit und Stabilität in Zentralasien	10
Sicherheit und Stabilität im regionalen Kontext	11
Sicherheit und Stabilität im internationalen Umfeld	12
Demokratie in Zentralasien	17
Legitimierungsansätze zentralasiatischer Akteure	18
Demokratie als Entwicklungsprozeß unter Beobachtung	18
Das Moment der Tradition	19
Die Dimension der Macht.....	20
Ausblick: Ende der Demokratie?.....	21
Bildung und Wissenschaft in Zentralasien	24
Ausblick.....	25
Wirtschaftliche Kooperation in Zentralasien	26
Die Wirtschaft als Sektor der Kooperation in der Diskussion	26
Die heutige wirtschaftliche Situation: Ausgangspunkt regionaler Kooperation?	28
Ausblick.....	30
Empfehlungen für die deutsche und europäische Außenpolitik	31
Anhang	33
Abkürzungsverzeichnis.....	33
Programm der Tagung	34

Vorwort

Im Vorfeld der Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft Deutschlands fand Ende 2006 eine Konferenz der FES in Berlin zum Thema: „Die Zukunft der regionalen Kooperation: Zentralasien 2020“¹ statt. Es war der 1. Berliner Gesprächskreis, der nach Übereinstimmung aller Teilnehmer jährlich wiederholt werden soll. Die Konferenz kann neben weiteren Veranstaltungen als Ausdruck der Bemühungen um den „Politischen Dialog“ gelten – dem zentralen Anliegen deutscher Außenpolitik. Es ist gelungen, die Leiter der präsidialen, strategischen Institute neben weiteren Repräsentanten aus der Region zu versammeln. Auch die mit der Region befaßten Experten der internationalen Akteure aus Rußland, China, den USA, der EU, den Niederlanden und dem Auswärtigen Amt, der SWP und nicht zuletzt der FES trugen mit ihren Beiträgen dazu bei, daß ein repräsentatives Bild der Situation in der Region und ihrer Zukunftsaussichten gezeichnet werden konnte. Kooperation

greift ein Thema auf, das von deutscher und europäischer Seite aus als eine Aufforderung an die Staaten Zentralasiens zu verstehen ist, nämlich ihre Entwicklung unter die Auspizien regionaler Zusammenarbeit zu stellen.

Die vorliegende Darstellung versucht, aus dem Fundus der vorgetragenen Informationen, Ansichten und Haltungen der versammelten Experten zu schöpfen. Gerade deren Diskussionsbeiträge zeichnen sich durch Unmittelbarkeit und Aktualität aus. Dabei werden nur einige, wenige Probleme skizziert werden. Es wird nicht versucht, das gesamte entwicklungspolitische Szenarium in seinen Möglichkeiten auszubreiten. Ziel der Veröffentlichung ist es, einige Aspekte der Modernisierung in ihren gegenwärtigen Bedingungen zu spiegeln und Empfehlungen weiteren Vorgehens zu benennen.

1 Konferenz der FES „Die Zukunft der regionalen Kooperation: Zentralasien 2020“, Berlin 11.-13.12.2006, im Folgenden zitiert: „FES ZAS-Konferenz“; siehe im Anhang Konferenzprogramm und Abkürzungsverzeichnis.

Die Bedeutung Zentralasiens für Europa

Die Beschäftigung mit Zentralasien in strategischer Absicht ist etwas vergleichsweise Neues. Die Region lag als sowjetisches „Mittelasien“ hinter dem Eisernen Vorhang und erfreute sich allenfalls touristischer Beliebtheit. Der Zusammenbruch der Sowjetunion aber änderte dies von Grund auf. Er markierte einen historischen Wendepunkt. Erstmals in der Geschichte dieser Region entstanden eigenständige Staaten, Subjekte internationaler Politik. Sie lenken den Blick auf den eurasischen Raum, der erneut die Brückenfunktion zwischen Europa, Ost- wie Südasien einzunehmen verspricht, die er einst im Altertum und frühen Mittelalter besaß.

Das kulturelle Gesicht der Region wird mehrheitlich vom Islam geprägt. Dennoch entwickelten sich seit der Staatenbildung Anfang der neunziger Jahre säkulare Systeme in den Ländern Zentralasiens. Dies ist eine Folge der forcierten Verbreitung der atheistischen Ideologie des sowjetischen Marxismus-Leninismus in den 1920er Jahren. Dessen tiefe Verwurzelung hat eine anderenorts herrschende Organisationsform von Staatlichkeit – die der Einheit von Religion und Politik – bisher verhindert.

Die Geographie ist geprägt einerseits von Wüsten und Steppen wie, vorwiegend in den kleinen Ländern Kirgisistan und Tadschikistan, von Bergen und Hochgebirgen. Das geopolitische, aber auch regionale Gewicht der Region wird durch seinen beachtlichen – ungleich verteilten – Ressourcenreichtum bestimmt. Das neuntgrößte Land der Erde, Kasachstan, sowie Turkmenistan stehen an erster Stelle für die strategischen Energieressourcen Erdöl und Erdgas. Kirgisistan und Tadschikistan für den unverzichtbaren Rohstoff Wasser. In der gesamten kaspischen Region werden riesige fossile Energieträger vermutet, so daß sich unwillkürlich die Frage nach dem Wiederaufleben

eines „Großen Spiels“ im 21. Jahrhundert stellt. Immerhin verfügt die kaspische Region² über 4% der Weltölreserven, die bei heutiger Produktion 71 Jahre, bei Gas in Höhe von 8 Mrd. m³ 63 Jahre vorhalten würden. Massive Machtspiele aber treffen heute – abgesehen von der unterschiedlichen Mitspielerschar und ihrer Einflußnahme – auf prinzipiell andere Vorzeichen: die Souveränität und Subjektrolle der jungen Staaten – so sie diese denn wahrzunehmen willens und imstande sind.³

Damit ist ohne Zweifel eine der wesentlichen Bedeutungen der Region für Deutschland und Europa umrissen. Diese korrespondiert mit dem Interesse an Energiesicherung und -diversifizierung. Nicht nur ein Blick auf das benachbarte Afghanistan zeigt jedoch, daß allumfassend und allen anderen Interessen vorgeordnet das Ringen um Sicherheit und Stabilität im zentralasiatischen Raum steht. Hier spielt die Gefahrenabwehr eine prominente Rolle. Zentralasien als Transitstrecke für Drogen, organisierte Kriminalität und internationalen Terrorismus kann nur als stabile Region diesen Gefährdungen trotzen. Doch die reine Schutzfunktion greift zu kurz:

Langfristige Interessen erfordern einen Raum wachsenden Wohlstandes, sich mehrender Zustimmung seiner Bevölkerung zu seinen Eliten und gesteigerter Konfliktlösungskompetenz. Letztere wird gefordert sein in dem Bemühen um kulturellen Ausgleich und der schwierigen Identitätsfindung im Zentrum des eurasischen Raumes. Es kann Europa nicht unberührt lassen, sollten sich die Tendenzen zu asiatischer und islamischer Orientierung durchsetzen.⁴

Zukunftsprojekte wie eine kontinentale Transportinfrastruktur – die technokratische Umschreibung der Vision einer neuen „Seidenstraße“ – die Europa, Rußland und Asien miteinander verbind-

2 Inklusiv Aserbaidschan

3 Vgl. Friedemann Müller, Machtspiele um die kaspische Energie?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 4/2006 (23.1.06), S. 7–10, dort auch die Energiedaten.

4 Vgl. Außenpolitik/Regionale Schwerpunkte, Zentralasien, in: www.auswaertiges-amt.de, dort auch Gernot Erler, Für eine neue Partnerschaft. Die EU und Zentralasien.

det, sind ohne einen stabilen, befriedeten Raum nicht zu denken. Unerlässlich und geradezu Vorbedingung aller Zukunftsprozesse ist die Zusammenarbeit innerhalb der Region. Dies entspricht dem ausgewiesenen Interesse Deutschlands und Europas. Erst mit dieser findet letztlich eine einheitliche Strategie für die gesamte Region einen Ansprechpartner, der die divergierenden Einzelinteressen der regionalen Spieler zu bündeln weiß. Regionale Kooperation bedeutet Entlastung internationaler Partner – wesentlicher erscheint die Nutzung aller Synergien unter den Nachbarn selbst.

Aufgrund historischer Erfahrung gehen im europäischen Verständnis Transformation zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung, die Verwirklichung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und die Einhaltung von Menschenrechten Hand in Hand. Das Bemühen um Demokratisierung als einem unverzichtbaren Element einer Modernisierungsstrategie ist daraufhin zu befragen, wie weit sie in einer Region trägt, deren historisch-kulturelle Herkunft sich deutlich von der westlich-europäischen unterscheidet.

Sicherheit und Stabilität in Zentralasien

Sicherheit und Stabilität sind unbestritten Ziele, die nahezu alle politischen Akteure, ob in Zentralasien selbst oder von außen agierend, teilen.

Daß diese Fragen im Mittelpunkt des politischen Interesses wenn nicht des politisch-staatlichen Überlebens der zentralasiatischen Region stehen, reflektiert den Umstand, daß die hier existierenden Völker erstmals in ihrer Geschichte eigene Staaten besitzen. Ohne Zutun ihres eigentlichen Souveräns, des Volkes, wurden sie in die staatliche Souveränität katapultiert. Die neue Staatlichkeit galt es in nur wenigen Jahren zu definieren, ihre Grenzen und Möglichkeiten auszuloten. Für diese Aufgabe konnten andere Völker historische Zeiträume in Anspruch nehmen. Die herrschenden Eliten hatten aus dem Stand heraus Aufgaben zu lösen, auf die sie nicht vorbereitet waren. Die sowjetische Kolonialpolitik in Nachfolge der zaristischen hatte ihnen in den zwanziger und dreißiger Jahren Staatsgrenzen und Strukturen beschert. Eigene Traditionen wie die traditionaler⁵ Clanstrukturen beherrschten zwar die Gesellschaft, doch der politische Raum war sowjetisch geprägt.

Wenngleich die Fragilität dieser jungen Staaten unterschiedlich beurteilt wird – wie insbesondere im Falle des Überlebens der kleinen Staaten Kirgisistan und Tadschikistan⁶: Sie werden bis heute international nicht unter die „failing states“ gerechnet. Diese Stabilitätserfolge sind angesichts ihrer vielfältigen Probleme – etwa der Grenzprobleme und ihrer Funktion als Drogentransitländer – bemerkenswert. Es gab in den 15 Jahren ihrer Unabhängigkeit trotz mannigfacher Konflikte keinen zwischenstaatlichen Krieg, noch war der Zerfall eines der jungen Staatswesens zu be-

obachten. Sicher verhalf anfangs die Kontinuität der Nomenklatureliten und deren Aversion gegen radikale Experimente zum Überleben.

Sicherheit und Stabilität lassen sich nicht als statischer Zustand begreifen. Sie sind unmittelbar abhängig von dem äußeren Umfeld und seinen Einflüssen wie von den inneren, institutionellen, sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen und weiteren Bedingungen. Nach westlicher Ansicht gehören nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, Bekämpfung von Armut, gutes Regierungshandeln, rechtsstaatliche Ordnung, Anerkennung von Menschenrechten, Demokratie und eine funktionierende, transparente und soziale Marktwirtschaft dazu.

Modernisierung weist in erster Linie auf die prinzipielle Anpassungsleistung einer Gesellschaft und ihrer staatlichen und wirtschaftlichen Strukturen an sich stetig wandelnde innere und äußere Bedingungen hin. In diesem unaufhaltsamen Entwicklungsprozeß Sicherheit und Stabilität zu wahren, ist das Hauptanliegen der herrschenden Eliten. Wie weit und mit welchen Mitteln Modernisierung zu steuern ist, ob die Balance zwischen Beharrungstendenzen und notwendigen Reformschritten zu meistern ist, welcher Art Modernisierungsstrategie gefolgt wird oder überhaupt gefolgt werden kann – all das sind Fragen, die sich nur geduldig und mit langem Atem unter Berücksichtigung der Bedingungen des jeweiligen Landes beantworten lassen. Dem Modernisierungsprozeß in der Praxis zu widerstehen und die gesellschaftliche Entwicklung anzuhalten versuchen – auch diese Variante war bisher modellhaft am Beispiel Turkmenistans zu beobachten.

5 Hier im Sinne der „traditionalen Herrschaft“ Max Webers, die auf den Alltagsglauben an die Heiligkeit von jeher geltender Traditionen gründet.

6 Reinhard Krumm, Zentralasien: Stabilität um jeden Preis, in: FES (Hg.) Zentralasien: Eine Innenansicht. Astana, Bischkek, Duschanbe, Taschkent 2006, S. 475; vgl. ders., Zentralasien. Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte, in: FES (Hg.) Kompaß 2020, Bonn/Berlin 2007, S. 2; vgl. die Zusammenstellung grundlegender Transformationskriterien durch den Bertelsmann Transformationsindex, www.bertelsmann-transformation-index.de; nach Aussagen eines hohen kasachischen Funktionärs ist die Machtausübung selbst in allen Ministerien Kasachstans nicht gesichert, so ein TN auf Veranstaltung „15 Jahre Gesellschaftstransformation in Zentralasien – Ergebnisse und Defizite“ am 21.3.07 in Berlin; entsprechend Dosym Satpaev, Die Politik Kasachstans, in: FES (Hg.) Zentralasien: Eine Innenansicht. Astana, Bischkek, Duschanbe, Taschkent 2006, S. 79f/93f.

Sicherheit und Stabilität im regionalen Kontext

Ein wirksames, regionales Sicherheitssystem fehlt in Zentralasien bis heute. Ebensovienig kann von einer gemeinsamen Sicherheitspolitik gesprochen werden. Dem widerspricht nicht, daß sich die zentralasiatischen Staaten seit ihrer Unabhängigkeit in Sicherheitsabkommen zusammengefunden haben. Es ist jedoch aufschlußreich, daß die jeweilige Zusammenarbeit nur unter der Ägide oder Mitwirkung eines großen, nichtregionalen Partners stattfand und -findet.⁷ Auch war das Interesse an vertraglichen Bindungen unterschiedlich: Nicht alle Staaten der Region gehörten den jeweiligen Organisationen an. Von der Sonderrolle Turkmenistans abgesehen war es bis 2005 Usbekistan, das sich vor allem der alten russischen Dominanz zu entziehen suchte.

In den frühen Jahren fungierte die „Gemeinschaft Unabhängiger Staaten“ (GUS) mehr schlecht als recht als Auffangorganisation der untergegangenen Sowjetunion. Die aus KSZE in OSZE umbenannte „Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa“ wie die NATO mit ihrem Programm „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) spielten eine stabilisierende Rolle. In dieser Phase richteten sich die Interessen der jungen Nachfolgestaaten zunächst in traditionellem Sinne auf die Sicherung der neu gewonnenen Selbständigkeit. Diese galt es mit militärischen Mitteln – etwa dem Aufbau und der Ausrüstung von Streitkräften – zu sichern.

Doch schon in den darauffolgenden Jahren wurde mehr und mehr deutlich, daß sich als sicherheitspolitisches Thema nicht so sehr der äußere Schutz vor Aggression, sondern vielmehr die Bedrohung der Stabilität innerhalb des jeweiligen Staates wie der Region insgesamt erwies. Das Überleben hing und hängt von einer Vielzahl unterschiedlicher Faktoren ab. Einheimische Sicherheitsexperten zählen für Kirgisistan Bedrohungen der Souveränität und territorialen Integrität neben der Ge-

fährdung der Umwelt, dem mangelnden Schutz vor Umweltkatastrophen, der Blockade des Zugangs zu Rohstoffen und der Armut auf. Als sicherheitsrelevant wird auch die Entwicklung demokratischer Werte empfunden.⁸ Von Seiten Tadschikistans wird der Terrorismus und Extremismus in den Vordergrund gestellt. Der Drogen-, Waffen- und Menschenhandel in Formen organisierter Kriminalität spielt eine große Rolle.⁹ Aus usbekischer Sicht wird der Einfluß des Drogenhandels pauschal in Abrede gestellt, wohingegen die Bedrohung durch islamischen Fundamentalismus und dessen Finanzierung offenen Anlaß zur Sorge gibt.¹⁰

In kasachischer Analyse werden die negativen politischen Trends und damit die Gefährdungen von Sicherheit und Stabilität für die gesamte Region wie folgt festgehalten:

1. die ungleiche ökonomische, politische und soziale Entwicklung der Länder
2. die unvollkommene Institutionalisierung der politischen Prozesse und die mangelnde Transparenz unter den politischen Eliten
3. die unvorhersehbar labile innenpolitische Situation, besonders vor und nach Wahlen, weiterhin angetrieben durch Wähler, die kein Vertrauen in die Wahl haben; ebenso die undurchsichtige Stimmauszählung durch die Behörden
4. die immer aktiveren radikalen und extremistischen Organisationen und Gruppen sowie die Methoden, mit denen sie Druck auf die gegenwärtigen Behörden ausüben
5. die nicht gelösten Territorial- und Grenzfragen (mit Ausnahme Kasachstans), die zu ethnischen und zwischenstaatlichen Konflikten führen können
6. die Weltmächte, die gegenseitig um Einfluß in der Region und in den einzelnen Ländern kämpfen
7. das wachsende Interesse von Regionalmächten wie Iran, Türkei, Pakistan und Indien an Zentralasien¹¹

7 Die Frage nach den Gründen dieser Konstellation übergibt Bulat Nurgaliev, der gegenwärtige kasachische Generalsekretär der SchOZ auf der Veranstaltung der DGAP und des OA am 3.4.2007 unter dem Titel: „SchOZ und die EU: Möglichkeiten der Partnerschaft“.

8 Klara Kabilova, Panel 3, FES ZAS-Konferenz.

9 Muzaffar Olimov, Security in Central Asia: New Threats and Ways to Mitigate Them, S. 1f, Panel 3, FES ZAS-Konferenz.

10 Botiržon Chudojberdiev, Panel 3, FES ZAS-Konferenz.

11 Bulat Sultanov, The Current Political Situation in Central Asia, S. 1, Panel 1, FES ZAS-Konferenz.

Die hier aufgeführten heutigen Bedrohungspereptionen aus zentralasiatischer Sicht dokumentieren in ihrer Vielfalt die längst vollzogene, grundlegende Anpassung des Sicherheitsbegriffes an die realen Gegebenheiten. Der erweiterte Sicherheitsbegriff mit Einbeziehung der sogenannten weichen Faktoren herrscht vor. Er hat sich zudem gleichsam regionalisiert. Damit ist die Frage nach Anwendung differenzierter Antworten auf asymmetrische Bedrohungslagen aufgeworfen, wie sie insbesondere der 2001 ausgerufene „Kampf gegen den Terror“ erforderlich macht.

Der erweiterte Sicherheitsbegriff beflügelt indes keineswegs eine gemeinsame regionale Sicherheitskooperation. So werden von tadschikischer Seite die Unterschiede in der Wahrnehmung politischer Bedrohungen als Hindernis einer Zusammenarbeit angeführt. Hinzu treten die ungelösten Fragen der grenzüberschreitenden Sicherheit (etwa die Existenz von Enklaven, die Grenzmarkierung, Wassernutzungs- und Wasserteilhabevereinbarungen, Migrationsfragen); die Rivalität um die Führungsrolle in der Region zwischen Usbekistan und Kasachstan; der Mangel an gegenseitigem Vertrauen in die Fähigkeit des Nachbarn, Sicherheit zu gewährleisten; das mangelnde Verständnis der Komplexität der Sicherheitsbedrohungen Zentralasiens und die unzulängliche Kooperation und Koordination unter Regierungen, Exekutiv- und Sicherheitsorganen auf nationaler, regionaler wie internationaler Ebene. Die Erfahrung zeige, daß auf sich gestellte Staaten Extremismus, Terrorismus und Drogen nicht in den Griff bekämen.¹²

Das Fehlen eines regional abgestimmten Sicherheitskonzeptes und die Unfähigkeit, sich auf die Entwicklung eines solchen einzulassen, findet eine unmittelbare Entsprechung im kompensatorischen Eingehen einer kaum überschaubaren Vielzahl vertraglicher Bindungen der Einzelstaaten auf überregionaler Ebene. Allein im Bereich „Kampf gegen den Terrorismus“ haben die 5 Staaten UN-Verträge mit 11 Konventionen und 2 Protokollen unterzeichnet, dazu das GUS-Protokoll über die gemeinsame Terrorbekämpfung. Auch

der Antiterrorismus-Aktionsplan der OSZE gehört in diesen Zusammenhang. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Drogenbekämpfung: Der Unterzeichnung der UN-Antidrogenkonvention folgte eine große Anzahl weiterer Abkommen.

Das jeweilige Eingehen vertraglicher Verpflichtungen, die Konstellation der Mitgliedschaften zeigt nicht allein, von welcher Art Sicherheitsnetz sich die Staaten die Lösung ihrer Sicherheits- und Stabilitätsprobleme versprechen, sondern auch, welchen Bedrohungsszenarien sie in einer bestimmten Phase ihrer Entwicklung die höchste Priorität zumessen. Nicht zuletzt ist das Geflecht der in Folge aktueller Problemlagen eingegangenen Abkommen unterschiedlicher Couleur und Reichweite ein markanter Hinweis darauf, welche defizitäre Verantwortungs- und Exekutivstrukturen in den jeweiligen Ländern zur Verfügung stehen. Sie geben überdies Auskunft über Zeit- und strategische Ausrichtung. Die Existenz einer regionalen Führungsmacht in Sicherheitsfragen bleibt vorläufig Illusion.

Sicherheit und Stabilität im internationalen Umfeld

„Ein alter Bär, ein großer Drache und vier kleine Wölfe“ – dieses Bild verkörpert seit 2001/2 die Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SchOZ/SCO)¹³, der sich – außer Turkmenistan – alle zentralasiatischen Staaten angeschlossen haben. Nach Aussage ihres Generalsekretärs hat sie nach Klärung konzeptioneller Fragen in den Jahren zuvor nunmehr die „Etappe konkreter Aktivitäten“ in Umsetzung ihrer Programmatik erreicht.¹⁴ Auch die Einbeziehung der Länder des „Größeren Mittleren Ostens“ (Greater-Middle-East) als Beobachter und künftige Mitglieder steigert ihre Bedeutung. Ihre Vorgängerin, die „Schanghaier Fünf“, kann geradezu als Beispiel für den Bedarf an Lösungen für zunächst ein einziges, gewichtiges Sicherheitsproblem dienen, das in regionaler Eigenregie als nicht lösbar schien. So wurde ein Gründungsvertrag über die „Vertiefung des militärischen Vertrauens in Grenzregionen“ geschlossen. Heute hat die Organisation

12 Muzaffar Olimov, Security in Central Asia: New Threats and Ways to Mitigate Them, S. 7, Panel 1, FES ZAS-Konferenz.

13 Vorgänger „Schanghaier Fünf“, Umwandlung in SchOZ/SCO ab 15.6.2001/Deklaration; Charta am 7.6.2002 mit den Mitgliedern Kasachstan, China, Kirgisistan, Rußland und Tadschikistan und den Beobachtern: Indien, Pakistan, Iran, Mongolei; Aufnahme Usbekistans 2001.

14 So Generalsekretär Bulat Nurgaliev am 3.4.2007 vor der DGAP und dem OA in Berlin, auch für das Folgende

über die Bekämpfung der Trias „Terrorismus, Separatismus und Extremismus“ hinaus auch den Kampf gegen den Drogenhandel, die Lösung der Transportproblematik sowie wirtschaftliche und Handelsziele auf der Tagesordnung. Mechanismen für koordinierte Treffen nationaler Sicherheitsräte werden entwickelt. Eine Kontaktgruppe Afghanistan, auf dem Pekingener Gipfeltreffen im Juni 2006 aus der Taufe gehoben, verspricht die Beteiligung an der Befriedung Afghanistans.¹⁵ Mithin agiert die Organisation vorerst in der Konstellation von Vollmitgliedern und Beobachtern 6 + 4 + 1 auf der eurasisch-zentralasiatischen Bühne.

Auch wenn von zentralasiatischer Seite unterstrichen wird, daß die Mitgliedschaft in der SchOZ für die einzelnen Länder eine Verbesserung ihrer Positionen im globalen System darstellt, daß es darüber hinaus unbestreitbare Erfolge durch den Spannungsabbau an der chinesischen Grenze gibt und daß die weitere Entwicklung und der Ausbau der Kooperation innerhalb der Organisation wichtigstes mittelfristiges Ziel bleibe¹⁶ – eine gewisse Skepsis auf Seiten zentralasiatischer Akteure ist zu spüren.

Das Fehlen einer regionalen Sicherheitsarchitektur macht sich bemerkbar und führt zu Einflußminderung. Bei gemeinsamer Ausschöpfung regionaler Sicherheitsressourcen wäre ein derartiger Verlust vermeidbar. Zwar sind die zentralasiatischen Staaten, die sich als Einzelstaaten extern geführten, internationalen Organisationen anschließen, auf den ersten Blick der Mühe entzogen, untereinander regional zu einer Einigung kommen zu müssen. Spezifische, eigene Sicherheitsbedürfnisse innerhalb der von übergeordneten Interessen geleiteten Organisationen jedoch zufriedenstellend durchzusetzen, ist angesichts der Machtlosigkeit der kleinen Staaten gegenüber

den Führungsmächten schwerlich möglich. Dies gilt für die von China und Rußland dominierte SchOZ wie auch für die allein von Rußland beherrschte „Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit (OVKS/CSTO)¹⁷ gleichermaßen.

So verfolgen die Führungsmächte innerhalb der SchOZ, China und Rußland, in der Wahrnehmung der kleinen Mitglieder unterschiedliche Sicherheitskonzepte. Sie stehen darüber hinaus in Konkurrenz um Transport- und Energieprojekte in Zentralasien, in denen wiederum auch Pakistan, Iran und Indien involviert sind. Eine effektive, regionale Sicherheitskooperation erwächst daraus nicht.¹⁸

Noch ausschlaggebender ist die Frage, welches Gesicht die Region in Zukunft wird zeigen können. Ob Zentralasien ein „Feld der Konkurrenz oder der Zusammenarbeit“¹⁹ wird oder welche strategischen Perspektiven ein „Größerer Mittlerer Osten“ (Greater-Middle-East) entwickelt, ist unklar. Die Antwort steht aus, ob regionale Akteure darüber befinden werden. Für sich hat sie ein Mitglied der kasachischen Führungselite gefunden: „Ob wir das nun wollen oder nicht – die zentralasiatischen Staaten (sind) geopolitische Objekte.“²⁰ Allein die Konstellation, nach der so unterschiedliche Mächte wie Rußland und die USA formal dasselbe Ziel der Wahrung von Sicherheit und Stabilität in der Region verfolgen, führe in der Praxis dazu, daß sich die Vertragssysteme, wie die SchOZ und die OVKS als sicherheitspolitische Alternative gegenüber den USA und der NATO positionieren. In diesem Zusammenhang werden die Mitgliedsstaaten der SchOZ und der OVKS mitunter als Koalition gegen die friedlichen politischen Revolutionen in der Ukraine (orangene Revolution) und in Georgien (Rosenrevolution) bezeichnet (Stichwort: „Anti-Orange-Coalition“).

15 Auf russischer Seite und von Seiten der OVKS scheint die Unterstützung einer Lösung für Afghanistan nicht besonders ausgeprägt, so Suchrob Šaripov, Panel 1, FES ZAS-Konferenz: „Das Problem ist, daß ... man nur grinsend an der Seite steht und sagt, was die NATO eben nicht gemacht hat oder was andere eben nicht gemacht haben.“

16 Klara Kabilova, Regional and National Security for the Central Asian States: Prospects for the SCO and NATO, S. 4, Panel 3, FES ZAS-Konferenz.

17 Vorgängerorganisation „Kollektiver Sicherheitsvertrag“ (CST) am 15.5.1992 in Taschkent gegründet, am 20.4.1994 für 5 Jahre in Kraft gesetzt. Die Verlängerung unterzeichneten Rußland, Armenien, Weißrußland, Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan. Gründung OVKS/CSTO am 7.10.2002. Beitritt Usbekistans Juni 2006.

18 Muzaffar Olimov, Security in Central Asia: New Threats and Ways to Mitigate Them, S. 8, Panel 1, FES ZAS-Konferenz.

19 Klara Kabilova Panel 3, FES ZAS-Konferenz.

20 Marat Šajchutdinov, Panel 5, FES ZAS-Konferenz; vgl. Anm. 27 die anderslautenden Aussagen Bulat Sultanovs und Suchrob Šaripovs.

Die militärische Präsenz der USA in Zentralasien wird als Errichtung eines Brückenkopfs in Erwartung der mittel- bis langfristig unausweichlich bevorstehenden Konfrontation mit China wahrgenommen. Chinas Interesse an der SchOZ orten die kleinen SchOZ-Partner vor allem in deren Anti-Terror-Dimension, die als Alternative zur wachsenden regionalen Präsenz von USA und NATO begriffen wird. Natürlich biete die SchOZ für China neben der Möglichkeit, die Xinjiang-Uighurische Nachbarrepublik von separatistischen Bestrebungen abzubringen, in erster Linie die Chance, ökonomische Projekte zu verfolgen und die kaspischen Energieressourcen zu nutzen (Projekt West-Kasachstan und Westchina)²¹. Einzig auf die letztere, wirtschaftliche Dimension zielt die Aussage eines chinesischen Strategen: Innerhalb der SchOZ solle ein gemeinsamer Markt und eine Freihandelszone entstehen. Als regionales Zentrum wird Usbekistan präferiert.²²

Auch wenn sich die usbekische Seite vehement gegen die Charakterisierung der beiden Vertragssysteme als Gegenpol zur NATO wehrt und die heutige, wirtschaftliche Dimension hervorhebt – nicht von ungefähr scheinen angesichts der genannten Konstellationen Stereotypen des Kalten Krieges auf.²³ Die ganze Region und ihre Sicherheit wird in kasachischen Augen als problematisch gekennzeichnet: „Die aktive Integration Zentralasiens oder des großen Zentralasiens, die militärische Komponente der NATO, der USA, die Rückkehr Rußlands, der Versuch der Militarisierung der kaspischen Region durch Rußland im Zusammenhang mit den Ereignissen um den Iran herum, schafft eine bestimmte Spannung und Nervosität um die Aktivitäten der Shanghaier Organisation, ... es [sei] ein seltsames Gebilde, ... besorgniserregend.“²⁴

Dem schwer durchschaubaren Oszillieren der SchOZ zwischen konfrontativen und koopera-

tiven Elementen gibt die russische Position Nahrung. Die NATO begeben sich „in direkte Konfrontation mit den Interessen Rußlands“, das auf den Ausbau seiner Beziehung zu den Ländern Zentralasiens baue und sie auch als militärische Verbündete betrachte. Ein Block alternativer Organisationen als Alternative zur SchOZ oder der OVKS, gerade auf den traditionellen Gebieten der militärischen Sicherheit sei nicht zulässig. Stein des Anstoßes sei die Hierarchisierung der Beziehungen und der Ausschließlichkeitsanspruch seitens der NATO. Deren Wirken werde als Versuch wahrgenommen, die Länder dem Bündnis mit Rußland zu entfremden, um sie dann vor die Wahl ihres Partners zu stellen. Die beiden Sicherheitsorganisationen, die SchOZ und die OVKS, beanspruchten nicht, allumfassend zu sein. Es gehe bei ihnen eben nicht um menschliche Dimensionen, Umweltdimensionen und dergleichen. Sehr wohl aber laute die symbolische Botschaft, daß man auch ohne den Westen zusammenarbeiten könne. Die SchOZ sei ein Dialogforum für führende Persönlichkeiten Zentralasiens, um sich mit China und Rußland auszutauschen. Auch ihre zügelnde Funktion bei Konflikten sei wertvoll. Die EU möge ihre Finanzkraft zur Regelung der Widersprüche in Zentralasien einsetzen.²⁵

Der bilaterale Ansatz der NATO führt zu Irritationen Rußlands. Rußland sieht seine traditionelle Vormachtstellung in der Region gefährdet. Es plädiert für ein Zusammenwirken der verschiedenen Sicherheitssysteme, obwohl es bereits dem NATO-Rußland-Rat und die Mitgliedstaaten des OVKS individuell jeweils dem Partnerschaft-fürden-Frieden-Programm (Pfp) angehören. Multilaterale Zusammenarbeit dieser Art hieße Dialog auf höchster Ebene. Das Hauptziel der Bewahrung russischer Leitungs- und Kontrollfunktionen wäre erreicht. Rußlands Stellung nähme keinen Schaden. Es bliebe die Frage, wie weit der Einfluß Rußlands reicht²⁶ und wie weit sein Verhalten

21 Klara Kabilova, Regional and National Security for the Central Asian States: Prospects for the SCO and NATO, S. 2, Panel 3, FES ZAS-Konferenz.

22 Lu Gang, Panel 1, FES ZAS-Konferenz.

23 Vgl. Auseinandersetzung Andrea Schmitz – Klara Kabilova, Panel 3, FES ZAS-Konferenz.

24 Marat Šajchutdinov, Panel 5, FES ZAS-Konferenz.

25 Michail Troickij, Panel 3, „entweder mit uns oder mit ihnen“, siehe auch Panel 1, FES ZAS-Konferenz.

26 Die Frage behandelt ausführlich Arkadij Mošes, Priorität gesucht. Die EU, Rußland und ihre Nachbarn, in: Osteuropa, 57, Jg. 2-3/2007, S. 27; er spricht von mangelnder Durchsetzungskraft und abnehmender Attraktivität Rußlands zumindest im „Nahen Ausland“, ebenso von mäßiger ideeller Anziehungskraft; vgl. S. 31 die These der Wandlung Rußlands in ein postimperiales, auf rein nationale Interessen und Einfluß konzentriertes Land.

Akzeptanz angesichts wachsenden Souveränitätsverlangens zentralasiatischer Akteure findet.²⁷

Die natürliche Antwort auf das Dilemma der Einbindung in wenig beeinflussbare Sicherheitsbeziehungen heißt Diversifizierung und Balancieren der externen Einflüsse. Ziel ist es, den eigenen Aktionsradius zu erweitern. So ist Kasachstan 2006 – möglicherweise im Vorfeld der erstrebten Vorträge in der OSZE 2009 – auf das Angebot der NATO nach einem individuellen Partnerschaftsaktionsplan (IPAP) eingegangen. Dieser zielt auf den Aufbau demokratischer Verteidigungsstrukturen und besitzt eine zivile Dimension, etwa die zivile Kontrolle der Streitkräfte, die Herausnahme von Grenzkontrollen aus der Obhut der Armee u.a.m.²⁸ Kirgisistans Balanceakt besteht darin, daß es eine russische und eine amerikanische Militärbasis bei sich im Land errichten ließ. Weniger Balancieren als Seitenwechsel zeigt die Reaktion, zu der sich Usbekistan nach den Vorgängen in Andischan veranlaßt sah, nachdem es jahrelang auf Distanz zur alten Vormacht Rußland gegangen war. Es verwies die amerikanische Militärbasis des Landes.

Eine Einflußnahme zentralasiatischer Akteure zeigt sich auf die Ausrichtung der OSZE, die allen GUS-Staaten als sowjetischen Nachfolgestaaten ein Sicherheitsdach unter Einfluß der politisch-militärischen, der wirtschaftlich-ökologischen und der menschlichen Dimension angeboten hatte. Die Gewichtung ihrer Aufgaben, ihre regionale Schwerpunktsetzung und auch ihre Aufgabe als Wahlbeobachter stehen in der Kritik der Zentralasiaten. Sicherheitspolitische Erfordernisse sollten Vorrang vor Demokratieförderung und Menschenrechtsforderungen haben. So nahm sich schon im Dezember 2001 die OSZE auf Veranlassung ihrer Bischkeker Konferenz²⁹ des Themas

Terrorismus an und schuf trotz mangelnder finanzieller und personeller Kapazitäten u.a. die „Action against Terrorism Unit“ (ATU). Der 11. September leitete eine konzeptionelle Wandlung zu einer eher entwicklungspolitischen Organisation mit begrenztem politischen Einfluß ein.³⁰

Mit dem genannten Ziel der zentralasiatischen Regime, ihre Unabhängigkeit zu wahren, den Aktionsradius zu erweitern und zu diversifizieren gerät auch die EU ins Blickfeld. Auch wenn der „politische Dialog“ oftmals als Entschuldigung für Nichthandeln genutzt wird, existieren mehr oder weniger vorsichtige Versuche, den „Methodenbaukasten“ der EU – und damit Deutschlands – anzuschauen, um sich Lösungswege für den Modernisierungsweg zu erschließen.³¹

Die Schaffung eines stabilen politischen und wirtschaftlichen Hinterlandes für die EU müsse über die Gewährleistung von Sicherheit für die Region und Afghanistan hinaus den Aufbau von Wirtschaftsstrukturen beinhalten – so eine Aufforderung aus Tadschikistan.³² Vor dem Hintergrund einer sich rasant beschleunigenden Zusammenarbeit in Wirtschaft und Handel mit China, Südkorea, Japan, Indien, Singapur, Malaysia und anderen, in dem Wunsch, die sogar eher europäisch als eurasisch empfundene Identität nicht zu verlieren, heißt es aus Kasachstan: „Die Präsenz der Europäischen Union ist für uns von Wichtigkeit und Bedeutung, um ein Gleichgewicht herzustellen, ein Gleichgewicht in der Situation, die jetzt im Entstehen begriffen ist. Das neue Europa ist ein sehr wichtiger globaler Akteur ... mit seiner eigenen Stimme, die nicht immer mit der Stimme Rußlands und der USA übereinstimmt. Europa ist auch ein Orientierungsbeispiel für unsere Eliten, für die Intellektuellen, für die Wissenschaftler.“³³ Die Situation ändere sich sehr schnell, Kasachstan

27 Vgl. die Auseinandersetzung auf der Konferenz, Panel 1, in der Bulat Sultanov den Vertreter Rußlands darauf hinweist, daß die „zentralasiatischen Staaten sich jetzt eher als ein Subjekt und nicht als Objekte dieses großen Spiels betragen, die zentralasiatischen Länder werden es jetzt nicht zu lassen, zum Probier- oder zum Experimentierfeld ... zu werden.“; vgl. Suchrob Šaripov, Panel 1: „es ist unheimlich wichtig, unabhängig von den Ambitionen, geopolitischen Interessen Rußlands oder sonstiger Staaten zu sein.“ FES ZAS-Konferenz.

28 Horst Schmalfeld, Panel 3, FES ZAS-Konferenz.

29 Gemeinsam mit der UNDCCP (United Nations Drug Control and Crime Prevention).

30 Marie-Carin von Gumpfenberg, Markus Brach-von Gumpfenberg, Zur Rolle der OSZE in Zentralasien, in: APuZ, 4/2006 (23.1.06), S. 37, 32f.

31 Vgl. Aussage Rafik Sajfulin, Republik Usbekistan: Politische Dynamik, in: FES (Hg.) Zentralasien: Eine Innenansicht. Astana, Bischkek, Duschanbe, Taschkent 2006, S. 396/409, der von westlichen Demokratien auch in Zukunft als strategischen Orientierungspunkten spricht.

32 Suchrob Šaripov, Talking points on cooperation between Tajikistan and the EU, Panel 1, FES ZAS-Konferenz.

33 Marat Šajchutdinov, Panel 5, FES ZAS-Konferenz, auch für das Folgende.

und Zentralasien integrierten sich immer mehr Richtung Asien, in Richtung der sich dynamisch entwickelnden asiatischen Länder.

Für eine EU, die sich erst nach dem 11. September unter den Auspizien der Versorgungssicherheit und den Gefahren der Instabilität nach Andischan der Region widmet, ist eine derartige Erwartung eine Meßlatte, die sie allein durch die Einsetzung

eines Vertreters für Zentralasien kaum erfüllen kann.³⁴ Ihre eigene, komplexe „Struktur der 27“ und deren Ausstattung mit Instrumenten verwehrt eher eine kohärente Antwort. Doch angesichts der typischen Erfahrungen gerade auch auf dem Felde von Kooperation mit ungleichen Partnern liegt in der „Beantwortung von Problemen“³⁵ eine Chance, die auf gleichgerichtetes Interesse in Zentralasien stößt.

34 Pierre Morel, Panel 1, FES ZAS-Konferenz sowie ders., Unterstützung für Reformen, s. Außenpolitik/Regionale Schwerpunkte, Zentralasien; in: www.auswaertiges-amt.de, mit Eckpunkten.

35 Gernot Erler am 3.4.2007 anlässlich der Veranstaltung von DGAP und OA: „Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SchOZ) und die EU: Möglichkeiten der Partnerschaft“.

Demokratie in Zentralasien

Stabilität erfordert ein funktionsfähiges politisches System. Dazu gehört dessen Legitimierung. Diese verschafften sich die zentralasiatischen Staaten unmittelbar nach ihrer Unabhängigkeit, indem sie sich Verfassungen gaben. Der Zusammenbruch der Sowjetunion riß eine Legitimationslücke auf. Eine neue, andersartige Legitimationsgrundlage war vonnöten. Anders als in der DDR artikulierten sich kein Souverän und stellte Forderungen. Es war dennoch jetzt das demokratische Prinzip, fußend auf Wahlen und Mehrheitsprinzip, das den auf Ideologie basierenden Einparteienstaat ersetzen sollte. Nicht verlassen wurde jedoch die säkulare Grundlage, auch wenn der Halbmond auf den Nationalflaggen Usbekistans und Turkmenistans den Rückgriff auf islamische Traditionen dokumentiert.

Daß die Wahl der demokratischen Ordnung dem Sowjetsystem entsprang, wird aus der Region selbst unterstrichen: Der Westen müsse dem Sowjetsystem geradezu dankbar sein, daß die Systemwahl nach der Unabhängigkeit auf die Demokratie fiel. Eben dieses habe Stereotypen, Werte, Institutionen und Prozeduren einer Art von Demokratie bereitgestellt. Wahlen unterschiedlicher Ebenen, sogar Parteien – wenn auch nur eine – seien neben einer säkularen Ideologie – eingeführt gewesen. Der Zusammenbruch der Sowjetunion habe es mit sich gebracht, daß das westliche Modell für kurze Zeit als Standard und Orientierungspunkt ernst genommen wurde.³⁶ Für Kirgisistan, als „Muster der Demokratie in der Region“, habe es sogar anfangs als Art Handelsware zur Erlangung ausländischer Finanzierung gegolten.³⁷

In der Praxis allerdings wurden Präsidialverfassungen eigener Art aus der Taufe gehoben. Aus westlicher Sicht ergibt sich folgendes Bild: Der

Präsident als Staatsoberhaupt und Chef der Exekutive verkörpert in seiner Person den Staat und dessen Politik. Das stellt ihn über Legislative und Judikative. Den Parteien im Parlament bleibt die Rolle als Präsidentenparteien unterschiedlichen Anstrichs zur Unterstützung präsidialer Politik. Inhaltliche Opposition gegen die Regierung hat keinen Platz. Nicht wenige sog. Oppositionsparteien verdanken ihre Entstehung der Nachhilfe aus dem Präsidentenpalast. Ebenso wenig können sich Prinzipien des Rechtsstaats, wie Gewaltenteilung in Form unabhängiger Gerichte, freier Presse zum Schutz der Bürger angesichts der zentralen Machthäufung behaupten oder gar erst durchsetzen.³⁸

Sicher ist das Bild nicht einheitlich: Kirgisistan hat mit seiner neuen Verfassung das bisherige Präsidialsystem abgeschafft, und sich im November 2006 ein parlamentarisches Regierungssystem verordnet. Die Macht des Präsidenten wurde deutlich eingeschränkt. Doch neben dem Anlaß, der manipulierten Verhaftung eines Oppositionspolitikers unter Beteiligung der Präsidentenfamilie, scheinen die Ungleichgewichte des Landes in territorialer, ethnischer, religiöser, kultureller und ökonomischer Hinsicht diese für Zentralasien weitestgehende Annäherung an demokratische Regierungsformen erzwungen zu haben.³⁹ Auch der diktatorische Gegenpol Kirgisistans in der Region, Turkmenistan, hat die Verfassung geändert – dies allerdings nur, um unter Umgehung des Parlamentspräsidenten dem auf den Schild gehobenen Interimspräsidenten die Teilnahme an der Präsidentenwahl zu ermöglichen, die Gurbangulij Berdimuhamedov dann mit 89,23 % in sowjetdemokratischen Dimensionen gewann. Auch traten zur Wahl erstmalig Zählkandidaten an. Sollte eine Fortführung des „Systems Turkmenbaschi“ gewollt sein und vorerst gelingen⁴⁰, so hieße dies,

36 Dosym Satpaev, Besonderheiten der politischen Entwicklung Kasachstans, in: FES (Hg.) Zentralasien: Eine Innenansicht. Astana, Bischkek, Duschanbe, Taschkent 2006, S. 75/89 spricht heute von „prowestlicher und demokratischer Romantik“.

37 Valentin Bogatyrev, Common interests in the field of democracy, shared by the Central Asian States, S. 2, Panel 4, FES ZAS-Konferenz.

38 So die dezidierten Thesen Otto Luchterhandts, FES ZAS-Konferenz auch für das Folgende.

39 Reinhard Krumm, Usbekistan. Die permanente Revolution, in: FES (Hg.) Thema aus Taschkent, 11/2006.

40 Vgl. Andrea Schmitz, Eine Frage des Geldes, Turkmenistan nach dem Führungswechsel, in: SWP-Aktuell 15, März 2007.

durch Stilisierung auch des Nachfolgers als „Inkarnation des turkmenischen Volkes“, diesen von allen demokratischen Legitimationsanforderungen freizustellen.

Die ausschließliche, einseitige Machtbezogenheit aller zentralasiatischen Präsidialregime läßt dem freien Spiel gesellschaftlicher Kräfte, der Entstehung von Alternativen, der Konkurrenz um die Macht durch selbstbestimmte Äußerungsformen der Gesellschaft wenig Raum. Es überwiegt die Tendenz, alle unabhängigen Bewegungen zu bürokratisieren und an die Präsidialgewalt zu binden, d.h. die Schaffung einer „Zivilgesellschaft“ von oben. Hier trifft das berühmte Diktum von einer „Gesellschaft als staatliche Veranstaltung“⁴¹ zu: Fassadendemokratie heißt das Ergebnis.

Legitimierungsansätze zentralasiatischer Akteure

Einen entscheidenden Wandel brachte die neue Berufung auf demokratische Werte nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion mit sich: das veränderte Legitimationsumfeld. Die neuen Staaten unterlagen der Beurteilung im Hinblick auf Stabilität und Funktionsfähigkeit ihres politischen Systems und ihrer demokratischen Ordnung. Dies galt nicht so sehr von Seiten einer zahlenmäßig begrenzten, demokratischen Opposition im In- oder Ausland, naturgemäß auch nicht von Seiten Russlands, sondern vielmehr von Seiten des Westens und internationaler Organisationen, wie etwa der OSZE: Ein Hauptaugenmerk letzterer Organisation liegt auf der Beobachtung von Wahlen. Diese neue Überprüfbarkeit führte zu einem Rechtfertigungsdruck der herrschenden Eliten, die sich an dem messen lassen mußten, was sie sich in der Verfassung verordnet hatten. Das unter Sowjetauspizien gewohnte, machtgestützte Muster, Verfassungen keine Bedeutung zuzuschreiben und als schmückendes Beiwerk zu nehmen, erweist sich unter neuen Bedingungen als zunehmend mühevoller durchzuhalten.

So gibt es einen bunten Strauß von Legitimierungsbemühungen, die in der Tradition der alten „Attributdemokratie“ stehen, der „Volksdemokratie“, der „sozialistischen“ Demokratie und neuerdings auch der „souveränen“ oder gelenkten Demokratie russischer Prägung. In Zentralasien heißt sie „eurasische“ „östliche“, „traditionelle“, „gelenkte“, Konsens“- aber auch „Entwicklungs“demokratie.

Demokratie als Entwicklungsprozeß unter Beobachtung

Eine im wesentlichen pragmatische Argumentation in der immerhin das Ziel Demokratie nicht aufgegeben scheint, verbindet die demokratische Entwicklung und den Zeitfaktor. Sie spricht von einem langwierigen Entwicklungsprozeß. Europa gründe auf 500 Jahren demokratischer Entwicklung, habe bis heute noch tradierte Regierungsformen. Feudale Traditionen wie etwa die Monarchie seien in die Demokratie integriert. Mindestens die Erfahrungen in Tadschikistan berechtigten, die Situation als „Anfangsetappe des Aufbaus eines demokratischen, laizistischen Rechtsstaates“⁴² zu charakterisieren. Stabilität sei das Ergebnis der Einführung der präsidialen Regierungsform. Mit dem Wertesystem Demokratie könne das Volk gut leben, wichtig sei, die Einführung so zu gestalten, daß traditionale Komponenten berücksichtigt würden und das Volk die Mechanismen und Instrumente positiv annehme.

Weite Verbreitung findet die Auffassung: Zunächst die Ökonomie, der Kampf gegen den Terrorismus und Weiteres, dann erst eröffne sich die Perspektive der Demokratisierung.⁴³

Das zentrale Gewicht, das der „Konversion Zentralasiens zum demokratischen Glauben“⁴⁴ von westlicher Seite beigemessen wird, wird sehr genau registriert. Die Analyse des westlichen, strategischen Interesses tangiert die eigene Region, die als Ort der Systemauseinandersetzung wahrge-

41 Die Tatsache, daß sich dieses auf Rußland des Absolutismus bezog, zeigt die Gegenwart vergangener Epochenmerkmale. Vgl. Dietrich Geyer, „Gesellschaft als staatliche Veranstaltung“. Sozialgeschichtliche Aspekte des russischen Behördenstaats im 18. Jahrhundert, in: Jahrbücher für Geschichte Osteuropas 14. 1966, S. 21-50; überarb. Fassung in: Dietrich Geyer (Hg.), Wirtschaft und Gesellschaft im vorrevolutionären Rußland, Köln 1975, S. 20-52.

42 Suchrob Šaripov, Panel 4, FES ZAS-Konferenz.

43 Muzaffar Olimov, Panel 3; so auch Michail Troickij, Panel 1, FES ZAS-Konferenz.

44 Auch im folgenden: Valentin Bogatyrev, Common interests in the field of democracy, shared by the Central Asian States, S. 1, Panel 4, FES ZAS-Konferenz.

nommen wird. Zentralasien „dient als eine Art Pufferzone zwischen verschiedenen Welten: Zwischen den Welten demokratischer und autokratischer Regime, zwischen den Welten säkularer und klerikaler Regierungsführung, zwischen muslimischer und christlicher Welt, der kapitalistischen und kommunistischen Welt. ... Hier ... endet der europäisch-westliche Raum und an diesem Punkt beginnt eine andere Zivilisation. Aus diesem Grund ist es für Zentralasien von herausragender Bedeutung, eine umgängliche Nahtstelle zu bilden.“⁴⁵ In der Region hat sich die Meinung gefestigt, daß eine Demokratie lediglich als Verpackung gilt, in der Exportinteressen transportiert werden.

Die militärische Präsenz von USA und NATO nach 2002 wird mit dem Wirken der demokratiefördernden Organisationen und ihrer „Unterstützung des Demokratisierungsprozesses“ in Beziehung gesetzt. Sie übten einen destabilisierenden Einfluß aus und brächten Demokratie in Verruf als „Teil eines Neokolonisierungsprojektes“.⁴⁶ Nicht anders führe die erwartete Unterstützung von außen in Usbekistan zur Demoralisierung der Opposition. Diese werde als „fünfte Kolonne“ zum Aufspüren negativer Tendenzen des öffentlichen Lebens wahrgenommen.⁴⁷ Fragen an die Demokratie bleiben: Geht es um bestimmte Spielregeln, um eine bewußte Wahl der Bevölkerung oder nur um Geld, um Macht?⁴⁸

Fragen dieser Art sind in der Regel gespeist aus den Erfahrungen der ersten Phase der Transformation, als die neue Macht unter mannigfachen Änderungen der Eigentümerstrukturen und der Verarmung breiter Bevölkerungsschichten als demokratisch firmierte. Der dem Westen zugeschriebene Anspruch, daß Demokratie am ehesten geeignet sei, Stabilität in ökonomischer Hinsicht, in menschlicher Entwicklung oder in Abwehr krimineller Bedrohungen zu gewährleisten, muß diesem Bild durchlittener Erfahrungen standhalten.

Das Moment der Tradition

Gerne sprechen Wissenschaftler und Politiker etwa in Usbekistan von einer östlichen Demokratie, die sich von der westlichen Typs eindeutig unterscheidet. Denn der Osten sei bei weitem nicht so individualistisch wie der Westen. So gebe es in Usbekistan „fünf gerechte Ungerechtigkeiten“: den gewünschten Unterschied zwischen alt und jung, zwischen Lehrer und Schüler, zwischen Vorgesetztem und Untergebenen, zwischen Mann und Frau und zwischen Vater und Sohn.⁴⁹ Eine Aufhebung dieser Unterschiede sei nicht erwünscht.

Solcherart Argumentation heißt: Wir schaffen unsere eigene Art von Demokratie. Die Demokratieformen des Westens widersprechen unserer Tradition. Die Abwehr des westlichen Demokratieverständnisses in dieser Form erinnert an die wohlbekannte Forderung der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten. Ein besonders akzentuiertes Beispiel davon gab der usbekische Außenminister, Vladimir Norov. Anlässlich des Besuches der EU-Delegation unter Außenminister Steinmeier in Astana, verbat er sich am 28.3.2007 entschieden jede Einmischung in innere Angelegenheiten, wies vehement ein Lehrer-Schüler Verhältnis zurück, forderte einen Dialog über Menschenrechte auf Augenhöhe, eine pragmatische, unideologische Herangehensweise sowie die Berücksichtigung der jeweiligen Kultur ein.⁵⁰

Es fehlt nicht an genauen Hinweisen von kirgisischer Seite auf die Strukturen zentralasiatischer Gesellschaften, die einer direkten Übertragung westlicher Demokratienormen im Wege stünden. Demokratie sei durch den Zustand der Gesellschaft diktiert, unter anderem durch kulturelle Stereotype wie auch durch die Risiken, die sich aus politischer und wirtschaftlicher Wandlung ergäben.

45 Ebenda S. 1, im englischsprachigen Konferenzpapier: „a user-friendly interface“

46 Valentin Bogatyrev, Die Kirgisische Republik. Außenpolitik nach der Unabhängigkeit und die Gestaltung eines neuen innenpolitischen Raumes, in: FES (Hg.) Zentralasien: Eine Innenansicht. Astana, Bischkek, Duschanbe, Taschkent 2006, S. 176f/196f.

47 Rafik Sajfulin, Republik Usbekistan: Politische Dynamik, in: FES (Hg.) Zentralasien: Eine Innenansicht. Astana, Bischkek, Duschanbe, Taschkent 2006, S. 395/409.

48 Suchrob Šaripov, Panel 4, FES ZAS-Konferenz.

49 Vgl. im Konfuzianismus die korrekte Gestaltung der „fünf menschlichen Beziehungen“. Sie stützt sich auf das Verhältnis zwischen Herrscher und Untertan, Vater und Sohn, Mann und Frau, älterem und jüngerem Bruder, Freund und Feind.

50 DLF am 28.3.2007, dazu Kommentar der EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner: es sei jedoch ein Menschenrechtsdialog in Zukunft vorgesehen, Kontakte seien besser als jedwede Isolation, siehe www.dw-world.de.

So habe in traditionellen Gesellschaften das gesellschaftliche Interesse Vorrang. Der Einzelne solle dem Willen der Mehrheit folgen, jedoch einer spezifischen: der eigenen, verwandten Mehrheit, des eigenen Dorfes, der eigenen Kommune. Tradition und gesellschaftliche Norm sind dabei bestimmend. Eine solche Demokratie basiere auf Ereignissen, sei nicht juristisch fundiert, sondern an Beispielen, an Modellen orientiert. Entscheidungen vollzögen sich im Konsens, nicht durch Mehrheitsmeinung, sondern durch Absprachen von Gruppen oder Clans. Gerade gravierende politische Konflikte – so die Erfahrung – ließen Rechtsmechanismen und Normen der gewöhnlichen Demokratie versagen, wohingegen Konsensmechanismen funktionierten.⁵¹ Eine einheimische Analyse argumentiert mit der Schwäche des Staates und kapituliert vor den Anforderungen einer Demokratisierung: Da die Politik in Zentralasien dem Druck von Claninteressen unterworfen ist, muß man „wegen Wahrung und Sicherung der Staatlichkeit als politischem Mechanismus der Vertretung öffentlichen, gesamtgesellschaftlichen Interesses Einschränkungen des politischen Pluralismus vornehmen, welche nach den Kriterien entwickelter Demokratien antidemokratisch aussehen“⁵².

Ergänzend heißt es auf tadschikischer Seite: Asien habe das Recht auf Tradition, auf spezifische traditionale Komponenten.⁵³ Doch zeige sich die historische Spaltung Zentralasiens: Einige Kulturen seien traditionelle Autokratien gewesen, andere nomadische Stämme, die als Viehzüchter gemeinschaftsorientierten und kriegerisch-demokratischen Werten gefolgt seien.⁵⁴ So werden Kirgisistan und Kasachstan dank ihrer nomadischen Traditionen genuine, natürliche Demokratieelemente zugeschrieben, wohingegen den Ländern autokratischer Herkunft eine rein formale, auf die Gemeindeebene begrenzte Fassade attestiert wird.

Tadschikistan und Usbekistan würden einer Stammeshierarchie den Vorzug vor Demokratiemodellen geben. In der Zukunft sei eine islamische Alternative denkbar, sobald neue Eliten nachgewachsen seien.⁵⁵

Die Dimension der Macht

In den Analysen einheimischer Beobachter zur Lage der Demokratieentwicklung wird das Grundproblem entweder verschwiegen oder nur mehr oder weniger direkt angesprochen: der Macht- oder Kontrollverlust als zentrale Angstkategorie der zentralasiatischen Eliten. Die an der Macht befindlichen Persönlichkeiten fühlen sich durch die Entwicklung bürgerlicher Freiheit bedroht. Als die einzige, gemeinsam verfolgte „regionale“ Strategie der Präsidenten und ihrer Familien erscheint der antidemokratische Handhabung ihrer Macht, der bedingungslose Ausbau ihrer Machtposition.⁵⁶ Das wesentliche, ausschlaggebende Moment der Verlustangst ist in der unter den Bedingungen der Autokratie erfolgten Privatisierung der frühen Jahre zu suchen. Einzig das Überleben der Autokratie schützt das neugewonnene Eigentum. Demokratischer Wandel könnte die Legitimität der Privatisierung in Frage stellen und eine Eigentumsrevision zur Folge haben.⁵⁷ Wie um dieses zu unterstreichen, spricht die Botschaft des kasachischen Präsidenten Nazarbaev vom 1. März 2005 davon, daß es wichtig sei, die „Institution des privaten Eigentums zu achten und zu schützen“ und daß „frühe, abgeschlossene Verträge auch im Recht bleiben müssen“.⁵⁸

Machtkonzentration in wenigen Händen ist kein Garant für die dauerhafte Stabilität eines politischen Systems. Die Einbeziehung breiterer Kreise der Bevölkerung und demzufolge eine Verbreiterung der Legitimationsgrundlage als förderlich zur Stabilisierung der jungen Staaten gerät

51 Valentin Bogatyrev, Panel 4, FES ZAS-Konferenz.

52 Ž.Saandanbekov, *Avtoritarizm i demokratija na vostoce* (Obrigkeitsstaatlichkeit und Demokratie im Osten), Astana 2003, S. 388, zit. bei: Valentin Bogatyrev, *Die Kirgisische Republik. Außenpolitik nach der Unabhängigkeit und die Gestaltung eines neuen innenpolitischen Raumes*, in: FES (Hg.) *Zentralasien: Eine Innenansicht*. Astana, Bischkek, Duschanbe, Taschkent 2006, S. 176/197 Anm. 22/21.

53 Suchrob Šaripov, Panel 4, FES ZAS-Konferenz.

54 Vgl. etwa die Bemühungen von Dastan I.Sarygulov, dem Gründer der „Tengir Ordo“ Stiftung, auf den antiken Traditionen der nomadischen Altai Bevölkerung eine der demokratisch-kapitalistischen Ordnung entgegengesetzte, neue Identität zu schaffen, International Scientific Center of Tengriarity, Bischkek.

55 Valentin Bogatyrev, „Common interests in the field of democracy, shared by the Central Asian States“, S. 3, Panel 4, FES ZAS-Konferenz.

56 Beate Eschment, Panel 4, FES ZAS-Konferenz.

57 Valentin Bogatyrev, *Common interests in the field of democracy, shared by the Central Asian States*, S. 6, Panel 4, FES ZAS-Konferenz.

58 Zitiert bei Bulat Sultanov, „Economic and Social Development of Central Asian Nations“, S. 6, Panel 2, FES ZAS-Konferenz.

aus dem Blick. Denn sie setzt den politischen Willen zur Machtteilung, das Angebot von Machtteilhabe voraus. Hier zeigt sich das zentrale Wahrnehmungsproblem zentralasiatischer Eliten im Hinblick auf das demokratische System und seine Regeln von Machtübergabe, Konkurrenz und Wechsel. Demokratisierung wird als Gefährdung begriffen. Ein tadschikischer Beobachter spricht generell von der Entfremdung der Menschen von Staat und Gesellschaft, dem Ausschluß der Menschen von der Mitwirkung, der Verweigerung des fundamentalen Rechts der Menschen auf Selbstbestimmung.⁵⁹ Die Vorstellung des Verhältnisses zwischen Staat und Bürger entstammt sowjetischen Zeiten.⁶⁰ Es ist das Prinzip der Kontrolle der Macht über die Freiheit der Bürger, Mißtrauen ist das vorherrschende Prinzip.

Spontane Unruhen, das Wirken von Untergrundorganisationen zeigen sich als Folge. Der Machtwechsel in Kirgisistan im März 2005, in zeitlicher Nähe zur sogenannten Rosenrevolution in Georgien 2003 und der „oranigen Revolution“ in der Ukraine 2004, sowie die Unruhen in Andischan im April 2005 fanden besonderen Nachhall. Überraschenderweise führte in Kirgisistan der Unmut über manipulierte Wahlen zum politischen Umbruch – eine bisher durchgängige, gern geübte Praxis aller zentralasiatischen Regime.⁶¹ Der Schock drohenden Machtverlustes ließ die usbekische Regierung die Aktivitäten ausländischer, in Sonderheit amerikanischer Nichtregierungsorganisationen begrenzen, die amerikanische Militärbasis kündigen und eine außenpolitische Neuausrichtung einschlagen. Andischan führte zu einer gewissen Isolierung, zu der die EU durch – maßvolle – Sanktionen beitrug. Schlagartig geriet eine Schwachstelle autoritärer Herrschaft in den Blick: die Nichtteilhabe breiter Bevölkerungsgruppen an der Macht.

Die Sorge um die Wiederwahl des amtierenden Staatspräsidenten oder dessen Ausscheiden mit Ende seiner Amtszeit sind die verfassungsbe-

dingten Sollbruchstellen eines „autoritären personalisierten Systems“.⁶² Sie stellen eine massive Verunsicherung für die herrschenden Eliten dar. Dieser Art von Instabilität des Systems haben sich die Präsidenten auf unterschiedlichen Wegen entzogen. Neben öffentlicher Propaganda, dem Verhindern oder der Behinderung des Wirkens von Gegenkandidaten bis hin zur simplen Wahlfälschung ist das ganze Arsenal „administrativer Ressourcen“⁶³ gegen einen Machtverlust in Stellung gebracht worden. Die Aufhebung der verfassungsmäßigen Begrenzung ihrer Amtszeiten, wie sie das kasachische Parlament Ende Mai 2007 mit einem Verfassungszusatz vorgeschlagen hat, ist eines der Wege zur „Verewigung“ der Macht. Das gilt für eine auf Lebenszeit verfügte Amtszeit gleichermaßen. Nachfolgeregelungen dienen in der Regel dem weiteren Verbleiben der Familie im Amt.

Das Widerstreben gegen Demokratisierung zeigt letztlich, daß es um politischen Machtkampf geht. Er kann erst dann in ein entscheidendes Stadium treten, wenn sich relevante Kräfte und Gruppen in der Gesellschaft mit eigenen Forderungen zu Wort melden. Demokratisierung würde erfordern, sich hinter die in der Verfassung formulierten Grundsätze zu stellen und sie zu verfechten. Allerdings setzt das voraus, daß Demokratie als Wertordnung wahrgenommen und bejaht wird. Anderenfalls könnten Akteure konkurrierender Wertordnungen mit Forderungen nach einem islamischen Staat die politische Arena zu beherrschen versuchen.

Ausblick: Ende der Demokratie?

Die Frage der Demokratisierung ist sicher die umstrittenste im Zusammenhang der Modernisierung unter Wahrung von Sicherheit und Stabilität. Der Wunsch, seitens zentralasiatischer Gesprächspartner eine Auswahl dessen zu präsentieren, was Demokratie heißt, führt letztlich zur Neudefinition von Demokratie. Auch wenn dies zu einem

59 Muzaffar Olimov, Security in Central Asia: New Threats and Ways to Mitigate Them, S. 2, Panel 3, FES ZAS-Konferenz, benennt damit die Ursachen des Terrorismus.

60 Siehe Bachodur Esonov, Panel 2, FES ZAS-Konferenz.

61 Vgl. Reinhard Krumm, Zentralasien: Stabilität um jeden Preis, in: FES (Hg.) Zentralasien: Eine Innenansicht. Astana, Bischkek, Duschanbe, Taschkent 2006, S. 492.

62 So die Charakterisierung von Evgenij Zovtis, anlässlich der Verleihung des Menschenrechtspreises 2007 der FES am 21.5.2007 in Berlin.

63 Otto Luchterhandt, Gemeinsame Interessen der Länder Zentralasiens im Bereich der Demokratie. Zehn Thesen. Panel 4, FES ZAS-Konferenz, These 5 und 10.

Teil dem Abwehrbedürfnis gegenüber Kritikern geschuldet ist: es könnte in eine europäisch-eurasische Spaltung der Werte münden und langfristig das westliche Zivilisationsverständnis unterlaufen.⁶⁴

Dabei spielt die mißverständliche Verwendung des Demokratiebegriffs⁶⁵ insoweit eine Rolle, als sie den niemals zuvor demokratisch verfaßten Gesellschaften Zentralasiens das Bild einer Demokratie vorführt, die in ihrer machtgestützten Beliebigkeit die Herabwürdigung von Demokratie betreibt. Das westliche Modernisierungsmodell mit Demokratie als einem unverzichtbaren Bestandteil steht damit in Frage. Das Gegenmodell der „autoritären Modernisierung“ wäre eines ohne jede Demokratisierung oder einer bloß behaupteten. Es widerlegt das westliche Modernisierungstheorem, welches besagt, daß der Einführung einer marktwirtschaftlichen Ordnung im Laufe des Transformationsprozesses über kurz oder lang ein demokratischer Systemwechsel folgt, ja geradezu zwangsläufig folgen muß.⁶⁶ China verkörpert zumindest in der aktuellen Periode das profunde Beispiel einer ausgesprochen „erfolgreichen“ autoritären Modernisierung⁶⁷ und läßt das westliche Demokratiemodell in weiten Teilen Asiens verblassen.⁶⁸

Die reine Machtradition, der die zentralasiatischen Länder untereinander und in Übereinstimmung mit dem Putinschen Modell - wenn auch ohne zentrale Kommunistische Partei - folgen, mündet in eine autoritäre Entwicklung. Kasachstan fügt dieser Modernisierung mit marktwirtschaftlichen Elementen in der Region zur Zeit das Attribut des Erfolges hinzu.

Die historisch kurze Zeitspanne seit der Unabhängigkeit erlaubt nicht zu folgern, daß die Verbin-

dung patriarchalischer Organisationsformen, wie etwa des Clansystems, bei zunehmender Elitendifferenzierung und dem Entstehen intermediärer Organisationen auf Dauer ein friedvolles Muster an Modernisierung darstellen kann.⁶⁹ Eher stellen die Bewahrung solcher traditioneller politischer Machtmuster ein Transformationshemmnis dar, fördern die Korruption und die Rentenmentalität herrschender Eliten.⁷⁰

Die Denunziation von Demokratisierung als einer interessen geleiteten Strategie der Bevormundung durch den Westen übersieht oder will übersehen, daß sich mit deren Übernahme prinzipiell das Tor zu Freiheit und Modernisierung öffnet. Die Übertragung demokratischer Regeln trägt entscheidend zur Stärkung des Selbstbestimmungsprinzips und der legitimatorischen Basis nach innen und außen bei. Gerade Demokratisierung schafft Gegengewichte. Die Eigenständigkeit zentralasiatischer Politik wird gestärkt und mit ihr die Fähigkeit, sich möglicher Vereinnahmungsversuche, seien sie westlicher oder östlicher Provenienz, zu widersetzen.

Die EU wird daher auch in Zukunft die Hinwendung zentralasiatischer Staaten zu echter Demokratisierung mit dem Ziel von Stabilität und Sicherheit verbinden. Es ist legitim, das eigene, strategische Interesse an einer eurasischen Brücke demokratischer Staaten zu verfolgen. Gute Regierungsführung, Rechtssicherheit und Wirtschaftstätigkeit benötigen demokratische Spielregeln als ein sie stützendes Umfeld.

Den politischen Dialog mit europäischen Partnern begrüßen zentralasiatische Gesprächspartner weiterhin. Man spreche eine Sprache. Dies liege an der säkular-kulturellen Prägung der Region. Mit Vertretern der arabischen Welt oder eines muslim-

64 Wulf Lapins, Demokratieförderung in der Deutschen Außenpolitik, FES (Hg.), Materialien zum Thema „Demokratieförderung“, Berlin, März 2007, S. 34.

65 Evgenij Žovtis, Verleihung des Menschenrechtspreises 2007 am 21.5.2007 in der FES, Berlin, spricht dezidiert von der Notwendigkeit, solcherart „Umbenennungen“ von westlicher Seite zurückzuweisen.

66 Vgl. Thomas Risse/Ursula Lehmkuhl, Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. in: APuZ 20-21/2007 (14.5.2007), S. 7f, die Frage der Anwendbarkeit des Theorems.

67 So in deutlicher Konkurrenz gegenübergestellt: Eberhard Sandschneider, in Panel 3 „Zum europäisch/transatlantischen Umgang mit neuen Macht- und Konfliktkonstellationen“ auf der Konferenz der FES „Europas Außen- und Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert“ am 19.3.2007 in Berlin.

68 Vgl. zu der Problematik die Analyse und Gegenposition von Qinglian He, China in der Modernisierungsfalle, Bundeszentrale für Politische Bildung (Hg.), Bd.576, Bonn 2006.

69 Vgl. Andrea Schmitz, Elitenwandel und politische Dynamik in Kasachstan, SWP-Studie S. 39, Berlin September 2003.

70 Bezüglich China s. Qinglian He, China in der Modernisierungsfalle, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd.576, Bonn 2006, S. 344 ff.

mischen Staates sei das sehr schwierig.⁷¹ Die Aufforderung schließt sich an, der Westen solle differenziert an die Länder der Region herangehen. Der Demokratiezustand in der Region müsse unter Berücksichtigung der jeweils eigenen Traditionen Bewertung finden. Es sei eben eine andere Demokratie als in Europa oder in den USA. Es gebe Stimmen, sich ganz von der demokratischen Komponente der Zusammenarbeit loszusagen. Man solle daher die Demokratieprozesse nicht statisch, sondern dynamisch wahrnehmen. Es gelte, gemeinsame Standards oder Positionen zur Bewertung und Förderung der Entwicklung im OSZE Rahmen zu erarbeiten. Kriterien seien: die echte Wahl des Staatsoberhauptes, das Recht auf freie und die Nichtverfolgung abweichender Meinungsäußerungen, eine freie Zivilgesellschaft und eine gesellschaftliche Selbstverwaltung ohne Eingriff der Staatsführung.⁷²

Es gibt bislang keine klaren Antworten auf eine Reihe von Fragen: Heißt Demokratisierung, das sogenannte OECD-Demokratiemodell ohne Abstriche zu übertragen? Gibt es jenseits der OECD-Staatlichkeit andere Formen von politischer Vergemeinschaftung? Es werden Möglichkeiten gesucht, indigene Elemente zur Demokratisierung in bestimmten Regionen zu nutzen.⁷³ An welche Traditionselemente kann angeknüpft werden? Auf welchem Wege kann – auch verlorengegangenes – Interesse an Demokratie geweckt werden? Wie können die Regime auf ihre selbst formulierte Verfassung verpflichtet werden angesichts eines generellen Rechtsnihilismus? Ist eine europäische Transformationsstrategie, vergleichbar der in Georgien, überhaupt auf eine Nachbarschaftsgemeinschaft anwendbar⁷⁴, die mit einer Zivilgesellschaft wenig gemein hat? Wie integriert man unabhängige islamische Führer?

Zweifellos werden äußere Standards nur eingehalten, wenn auch die betroffene Bevölkerung,

verstehen kann, weshalb Regeln eingehalten werden müssen. Vorbildfunktionen sind zwingend erforderlich. Bisherige Orientierungen können nicht über Nacht zum Einsturz gebracht werden. Nur aus ihnen heraus können Ansätze zur Demokratisierung entwickelt werden.⁷⁵ Die gemeinschaftliche Verankerung politischer Reformen bedarf einer dauerhaften Institutionalisierung. Die vorhandenen, patriarchalischen Gemeinschaftsstrukturen – so ein Vorschlag – müssen die politische Ordnung durchdringen können. Durch sie müßten Hingabe, Verpflichtung und Engagement der Bevölkerung kanalisiert werden.⁷⁶

Will man der Argumentation folgen, daß sich in den zentralasiatischen Staaten im Verlaufe des bisherigen Transformationsprozesses der Zustand eines bürokratischen Clankapitalismus' verfestigt hat⁷⁷ so hieße das, daß sich der Modernisierungsprozeß auf dem Feld der Demokratisierung festgelaufen hat. Die Eliten konzentrieren sich auf Fragen des Machterhalts. Dabei muß insbesondere der unausweichliche Machtübergang oder –wechsel in geordnete Bahnen gelenkt werden. Eine Strategie der Machtübertragung kann einen Beitrag zur Stabilität leisten, wenn sie zum Nukleus einer Anerkennung von Regeln wird. Voraussetzung ist die Einbeziehung der herrschenden Elite nebst Präsident und Familie. Eine solche „Kultur des Machtwechsels“ gelingt auf Dauer allein bei Verankerung überpersonaler Elemente in das Organisationsmodell des Staates. Nur das garantiert Stabilität und Kontinuität auch für die herrschenden Eliten. In der Willkür personaler Herrschaft manifestiert sich die Schwäche des Staates. Modernisierung muß vorrangig Elemente der Rechtsstaatlichkeit und der Gewaltenteilung als Stabilisatoren jedweder demokratischen Ordnung entwickeln. Das wird heranwachsenden Eliten die Chancen auf Machtteilhabe erhöhen und sie mit der Zeit zu Trägern einer demokratischen Ordnung werden lassen können.

71 Suchrob Šaripov, Panel 4, FES ZAS-Konferenz.

72 Valentin Bogatyrev, Common interests in the field of democracy, shared by the Central Asian States, S. 10f, Panel 4, FES ZAS-Konferenz.

73 Uwe Halbach, Panel 4, FES ZAS-Konferenz.

74 Uwe Halbach, Usbekistan als Herausforderung für die westliche Zentralasienpolitik, SWP-Studie S. 26, Berlin, September 2006, S. 12 und 35.

75 So führte die Wahlbeobachterin der OSZE, Beate Eschment, Panel 4, FES ZAS-Konferenz, dazu das Beispiel eines Ehepaares an, das aus ihnen völlig uneinsichtigen Gründen daran gehindert worden war, gemeinsam die Wahlkabine aufzusuchen.

76 Paul Georg Geiß, Demokratisierung und gesellschaftliche Reformen in Zentralasien, in: Politikinformation Osteuropa 96, FES (Hg.) Bonn 2002 S. 11.

77 Arne C. Seifert, 15 Jahre Gesellschaftstransformation in Zentralasien – Ergebnisse und Defizite, Vortrag am 21.3.07, Verband für Internationale Politik und Völkerrecht e.V., Berlin, spricht von „Familienclan-bürokratischem Kapitalismus“, in: <http://www.vip-ev.de>.

Bildung und Wissenschaft in Zentralasien

Die wesentlichen Merkmale der Bildungslandschaft Zentralasiens sind kurz benannt:

- Das alte System ist weitgehend zerstört, ein neues nicht entstanden.
- Vormalige, planwirtschaftliche Elemente wirken weiter und produzieren Fachleute, die niemand braucht.
- Es herrscht ein Mangel an Verwaltungs- und technischen Fachleuten der mittleren Ebene. Auch die qualitativ und quantitativ bedeutende Auswanderung spielte dabei eine Rolle.
- Die Korruption zersetzt das Bildungswesen und gefährdet die Lebenseinstellungen junger Menschen mit Rückwirkung auf die gesamte weitere Entwicklung.
- In Kasachstan ist die spezifische Branchennachfrage mit dem Wissenschaftlerpotential, das sich oftmals der Wirtschaft zuwendet, nicht zu befriedigen.

Das sowjetische Bildungssystem war zentralisiert und einheitlich. Es gab einen starken regionalen Ausgleich, einen Ausgleich zwischen Land und Stadt in der gesamten Sowjetunion. Russisch als Lingua franca bestimmte den gesamten Bildungsbereich mit einem standardisierten Curriculum. Mit großem Aufwand wurde es in Zentralasien eingesetzt und war bis auf die ideologisch geprägten Bereiche nach übereinstimmenden Aussagen zentralasiatischen Experten eines der leistungsfähigsten der damaligen Zeit. Bis zu 75 % des Gesamtbudgets wurde aus Moskau finanziert.

Der Ausfall von 80 % des Budgets hatte Folgen. Gegen das Russische wurden Titularsprachen eingeführt. Minderheiten hatten das Nachsehen: die großen usbekischen Minderheiten in Kirgisistan und Tadschikistan, aber auch in Kasachstan sowie umgekehrt, die Kirgisen in Tadschikistan, die Usbeken in Tadschikistan, die Tadschiken in Usbekistan und andere mehr. Curricula, Lehrmaterialien fehlten. Schulabgänger werden durch

Visaregimes, die Nichtanerkennung von Diplomen und Zertifikaten regional behindert. Es gab eine bedeutende Abwanderung russischsprachiger Bildungseliten aus den Regionen. In Ermangelung einer strategischen Diskussion, welcherart Bildung zu verankern sei, versuchen die neuen Staaten, das alte, gute, aber nunmehr unfinanzierbare System zu bewahren.

Der Umbau des Bildungssystems in dieser Übergangsphase kann zu Offenheit und Reform mit Aufnahme verschiedener, für gut befundener Einflüsse führen. Die Alternative heißt Abschottung und Bestehen auf eigenem Weg. Die erste Variante der Durchlässigkeit und Diffusion wird von Kasachstan verfolgt, das sich inzwischen zu einem regionalen Magneten entwickelt. Kirgisistans Eliten schwanken nach langer Offenheit zwischen beiden Polen. Die zweite Variante, der Immunität,⁷⁸ wird von Usbekistan und Tadschikistan – in abstruser Form von Turkmenistan bevorzugt. Entscheidend ist die Frage des Privatsektors im Bildungsbereich mit Zulassung internationaler Standards und Curricularentwicklung, die die Anpassung des Systems an den Arbeitsmarkt ermöglichen. Auch an der Frage der Zahl von Auslandsstipendien in allen Ländern bis auf Turkmenistan läßt sich die Offenheit eines Systems messen. In Kasachstan trägt das Bolaşak-Programm mit jährlich 3.000 Stipendiaten dazu bei.

In der ganzen Region zählt der Grundbildungsbereich zu dem problematischsten. Kennzeichen sind die extrem schlechte finanzielle Ausstattung in der Infrastruktur, der massive Prestigeverlust aufgrund von Korruption, der Prestigeverlust, insbesondere des Lehrerberufs, die unzureichende Ausbildung der Lehrkräfte. Letzteres ist signifikant gerade in Ländern, in denen eine große Abwanderung der Bildungseliten und der Lehreliten erfolgte, wie in Kirgisistan und Tadschikistan. Die neuen, nationalstaatlichen Curricula setzen sehr viel stärker auf trennende, als auf verbindende

⁷⁸ Die Theoriebegriffe einer Transformation im Bildungssektor zitiert bei Tim Epkenkans, Panel 5, FES ZAS-Konferenz.

Elemente in der Kultur, Sprache und Religion Zentralasiens. Einschulung und Teilnahme am Unterricht⁷⁹ ist vor allem im ländlichen Bereich kaum kontrollierbar. Die Datenerhebung wird nicht überprüft und führt zu unvorhersehbaren Folgen im Bereich der geschlechtsspezifischen Diskriminierung junger Mädchen. In Tadschikistan soll ein Präsidialerlaß über eine Hochschulfrauenquote für entlegene Bergregionen für Abhilfe sorgen.⁸⁰

Die Quote von Hochschulabsolventen beläuft sich in Tadschikistan auf etwa 15 % der Jugendlichen, in Kasachstan auf 26 %, ist aber mittlerweile dramatisch erhöht. In Kirgisistan sind es 31 % und in Usbekistan offiziell 36 %. Der Hochschulbereich ist der Korruption ausgeliefert. Ein massiver Prestigeverlust des Professorenberufs ist die Folge. Die Bereitschaft, sich diesem System auszusetzen, sinkt. Die schlechte finanzielle Ausstattung der Hochschulen wirkt sich auch auf die Gehälter der Professoren aus. Eine Vielzahl von Universitäten mit geringer einheitlicher Kontrolle und ungeordneten Curricula drückt das Niveau.⁸¹

Ausblick

Es scheint, daß internationale Organisationen eher am Erziehungsdialog interessiert sind als die Länder selbst. Unterschiedliche politische und ökonomische Strategien beeinflussen den Grad der Beschäftigung mit dem Bildungssystem. Fortwährende Konflikte um Machterhalt lassen Fragen der Bildungsentwicklung in den Hintergrund treten. Die Bemühungen um Bildungsentwicklung im Rahmen des GUS Systems werden als ineffizient charakterisiert, da den Resolutionen keinerlei Verwirklichung beschieden ist. Die eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (EURASEC) und die SchOZ sind relevanter, doch ist Turkmenistan dort nicht Mitglied und Usbekistan trat erst 2006 den ent-

sprechenden Bildungsvereinbarungen bei. Die volle Umsetzung scheidet aus Finanzgründen oder mangels politischen Willens leitender Staatsangestellter.⁸²

Besondere Betonung legt ein usbekischer Experte auf die Kontrolle der religiösen Bildung. Diese soll das ideologische Vakuum füllen, das von diversen ausländischen extremen Organisationen genutzt wurde. Theologische Laienimame hätten Ideen islamischer Gleichheit, der Gerechtigkeit durch die Scharia wie die des Einheitskalifats unter das Volk gebracht.⁸³ Die weltliche Bildung habe großen Schaden gelitten, da ein „System religiöser Bildung in beschleunigter Form, ohne Berücksichtigung der Besonderheiten der nationalen Denkweise, der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Faktoren“ entwickelt worden sei.⁸⁴

Eine Auseinandersetzung jedoch, vergleichbar der Frage der Demokratisierung, scheint dem Bildungsbereich erspart zu bleiben. Die Frage, ob westliche oder östliche Standards und damit eine kulturelle Konditionierung den Bildungsbereich in der Übergangsphase erfasse, wird auch unter Einbeziehung der chinesischen und russischen Erfahrungen unter Experten eher verneint.⁸⁵

Im wesentlichen ist es Kasachstan, dessen Ziel, sich dereinst zu den 50 höchstindustrialisierten Ländern der Welt zu zählen, mit dem Interesse an einer konsistenten Bildungsplanung einhergeht. Da ein solches Ziel internationale Wettbewerbsfähigkeit erfordert, fühlt es sich der Entwicklung internationaler Bildungsstandards verpflichtet. Dies wird dank seiner Stellung auf längere Sicht auch Ausstrahlung auf die Region gewinnen. Die Äußerung Nazarbaevs, der postsowjetische Bildungsraum müsse erhalten bleiben, ist ein Indiz dafür.⁸⁶

79 Die negativen Einschätzung über den Schulbesuch und die mangelnde Ausbildung wurden von Botirzon Chudojberdiev pauschal zurückgewiesen und die Informationsquellen als nicht der Wirklichkeit entsprechend abgetan. Wenig später wird jedoch von ihm die fehlende Qualität der Dorfschulen angesprochen, Panel 5, FES ZAS-Konferenz.

80 Zitiert bei Suchrob Šaripov, Panel 5, FES ZAS-Konferenz.

81 Tim Epkenhans, Vortrag, Panel 5, FES ZAS-Konferenz.

82 Marat Šajchutdinov, Outlook for Central Asia: Dialogue on Education, S. 8, Panel 5, FES ZAS-Konferenz.

83 Botirzon H. Chudojberdiev, Central Asian Dialogue in the field of Education: Problems and Prospects, S. 5ff, Panel 5, FES ZAS-Konferenz.

84 Ebenda S. 6.

85 Tim Epkenhans, Vortrag, Panel 5, FES ZAS-Konferenz.

86 Äußerung auf GUS-Gipfel 2006, zitiert bei Marat Šajchutdinov, Outlook for Central Asia: Dialogue on Education, S. 8, Panel 5, FES ZAS-Konferenz.

Wirtschaftliche Kooperation in Zentralasien

In Zentralasien entwickelt sich regionale Kooperation nur schleppend. Manche Zeichen allerdings lassen hoffen: Anfang Januar 2007 machte sich der usbekische Präsident zu einem Besuch in die Hauptstadt des Nachbarlandes, Astana, zu seinem Konkurrenten um die Führungsrolle in der Region auf. Dies und weitere Belege regionaler Besuchsdiplomatie könnten einen Hinweis auf die Beendigung der langjährigen außenpolitischen Eiszeit zwischen Kasachstan und Usbekistan geben. Sollte sich diese Entwicklung zwischen den beiden einflussreichsten Staaten der Region fortsetzen, gibt Usbekistan und sein Präsident damit seine bisherige skeptische Einstellung bezüglich eines regionalen Dialogs auf. Kasachstan scheint inzwischen bereit, mehr Verantwortung in der Region zu übernehmen und die Kooperation auch mit Kirgisistan und Tadschikistan zu intensivieren. Davon zeugen zunehmende Wirtschaftsinitiativen.

Die nationale Konsolidierung im Rahmen der jungen Staaten führte bislang eher zu Titularnationen mit der Tendenz sich abzuschotten, als zu dem Empfinden einer regionalen Schicksalsgemeinschaft. Die neugewonnene Souveränität und Suche nach stützenden Elementen nationaler Identität verführt die herrschenden Kreise dazu, sich in einer Konkurrenzsituation zu sehen. Die vermeintlich bessere Ausgangslage im Vergleich zum jeweiligen Nachbarn, die Annahme, Krisensituationen allein besser zu meistern, der Wunsch, die eigenen Pfründe zu wahren, schaffen Denkblockaden.⁸⁷ Dabei sollte nicht übersehen werden, daß die zahllosen Völker dieser Region bis noch vor historisch kurzer Zeit eine Einheit bildeten. Die ehemals nur administrativen Grenzen ließen Wirtschaftsströme wie menschliche Kontakte unberührt. Heute erweisen sich Besuche in Nachbardörfern über die neuen Grenzen hinweg ebenso wie der grenzüberschreitende Handel als schwierig. Die Staatenbildung generiert ihr eigenes Spannungsfeld.

Gegenwärtig kooperieren die zentralasiatischen Staaten kaum. Es werden Beispiele für gelungene Zusammenarbeit ins Feld geführt, wie etwa des Projekt „Ferghana-Valley – the Valley of Tolerance, Collaboration and Peace“. In diesem wirken 30 lokale Nichtregierungsorganisationen aus den entsprechenden Gebieten der Länder Tadschikistan, Usbekistan und Kirgisistan zusammen. Das Zusammengehen von zentralen und lokalen Behörden mit NRO's und Massenmedien im Konfliktpräventionsprojekt „Golden Valley“⁸⁸ findet auch in der OSZE-Akademie in Bischkek Erwähnung.

Die Wirtschaft als Sektor der Kooperation in der Diskussion

Gefragt nach regionaler Kooperation benennen zentralasiatische Experten neben der Abwehr sicherheitspolitischer Gefährdungen⁸⁹ konkrete wirtschaftliche Kooperationsfelder, wie

- die Förderung innovativer Technologien, die Diversifizierung durch Technologietransfer und Entwicklung neuer Produktions- und Handlungsoptionen;
- die Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen, d.h. die Entwicklung des privaten Sektors verbunden mit dem Transfer von Know-how und Management;
- eine Reihe von Infrastrukturprojekten, Straßenbau, Eisenbahnbau, Pipelinebau als gemeinsame Aufgabe der Region;
- die Harmonisierung und Entwicklung von Strukturen für den grenzüberschreitenden Handel;
- die Schaffung von Instrumenten zur Steuerung der Arbeitsmigration samt ihrer bildungs- und sozialpolitischen Probleme.⁹⁰

Die Vorteile von Integration und Zusammenarbeit werden deutlich gesehen, doch regionale Kooperation mittelfristig als nicht realisierbar eingestuft.

⁸⁷ Bulat Sultanov, Panel 2, FES ZAS-Konferenz.

⁸⁸ Muzaffar Olimov, Security in Central Asia: New Threats and Ways to Mitigate Them, S. 8, Panel 1, FES ZAS-Konferenz.

⁸⁹ Siehe oben Kapitel „Sicherheit und Stabilität in Zentralasien“.

⁹⁰ Vgl. Jörg Calließ, Panel 5, FES ZAS-Konferenz.

Als Hauptgründe wird die ungleichmäßige wirtschaftliche, politische und soziale Entwicklung in den Ländern der Region wie auch ungelöste Probleme in regional wichtigen Wirtschaftsbereichen angeführt. Das betrifft den Energie-, den Wasser-, den Lebensmittel- und den Transportsektor. Das Wirtschaftswachstum zentralasiatischer Länder baue momentan auf die Rohstoffe. Extensive Entwicklungstendenzen bei ineffizienten Strukturen prägen das Bild. Die Diversifizierung sei niedrig und die verarbeitende Industrie schwach entwickelt. Letztendlich seien alle Länder mehr oder weniger landwirtschaftlich und rohstoffgeprägt. Das behindere die wirtschaftliche Entwicklung.⁹¹ Aus Usbekistan wird der unfertige Reformprozeß aufgrund der Suche nach der eigenen Identität der Länder angeführt. Dieser habe unmittelbare Auswirkungen auf das Wirtschaftsmodell, das sich westlich, islamisch, asiatisch oder auch gemischt ausprägen könne.⁹² Die Aufgaben und Verhältnisse differieren: Für Kasachstan steht die Wettbewerbsfähigkeit und der Aufbau einer Marktwirtschaft im Vordergrund, jedoch begrenzt auf den Rohstoffsektor. Usbekistan, das mit seiner baumwollexportorientierten Wirtschaft stark landwirtschaftlich geprägt ist, zeigt kaum merkliche Tempi bei der Umsetzung von marktwirtschaftlichen Reformen. Es leidet unter dem Mangel an Investitionen. Die Bergbauindustrie ist auf Gold orientiert. Kirgisistan ist weithin deindustrialisiert und auf die Landwirtschaft zurückgeworfen. Es gibt reiche Wasserreserven und Wasserkraftwerke. Allerdings bedürften sie großer ausländischer Investitionen für ihre Modernisierung. Das gleiche gilt für Tadschikistan, das von den Transfereinkommen seiner Arbeitsmigranten lebt und den Drogenhandel nicht zu kontrollieren in der Lage ist.⁹³

Es ist bezeichnend, daß Hemmnisse für eine Kooperation in Umständen gefunden und benannt werden, die es gerade gilt, durch stetige, regionale

Kooperation zu beseitigen. Im gleichen Atemzug jedoch wird betont, daß in Zentralasien alle objektiven Voraussetzungen für ein stabiles Wirtschaftswachstum gegeben seien, da verarbeitende Industrie auf der Basis eigener Rohstoffen entwickelt werden könne. Transitströme von größter Wichtigkeit kreuzten die Region. Neben wertvollen Rohstoffen zeichne sich auch eine Entwicklung im landwirtschaftlichen Sektor ab.

Das verweist auf ein Kennzeichen allen Wirtschaftens in Zentralasien: die unmittelbare Beziehung von Macht und Wirtschaft, die im Extremfall Turkmenistan bis zum völligen Ersatz von Marktregeln durch Machtregeln führt. Es fehlt an politischem Willen der Eliten und dem Mangel an Mechanismen, um traditionelle Prozesse der Wirtschaftszusammenarbeit zu entwickeln⁹⁴

Mindestens für Kasachstan tut sich politischer Wille öffentlich kund. Auf einer Sitzung der Staatsoberhäupter der Organisation für Zentralasiatische Zusammenarbeit (OZAZ)⁹⁵ am 27.5.2004 erklärte Präsident Nazarbajev, Zentralasien sei in der Lage, sich selbständig mit Lebensmitteln, Energie und Rohstoffen zu versorgen. Es könne Wasser-, Energie-, und Lebensmittelkonsortien gründen. Diese würden die Grundlage für eine Kooperation mit Aussicht auf Integration bilden können.⁹⁶

Nach Auffassung des Präsidenten ist das Integrationsumfeld der Länder der Region besser als das, welches die Nachkriegseuropäer vorgefunden hätten. Gemeinsam stünden sie gegen äußere Bedrohungen, verfügten über kulturelle und historische Wurzeln, eine gemeinsame Religion und Umwelt Herausforderungen. Zudem hätten die Völker aus alten Sowjettagen gemeinsame ökonomische, finanzielle, Erziehungs- und Umweltstandards geerbt.⁹⁷

91 Bulat Sultanov, Economic and Social Development of Central Asian Nations, S. 1, Panel 2, FES ZAS-Konferenz.

92 Bachodur Esonov, Panel 2, FES ZAS-Konferenz.

93 Bulat Sultanov, Economic and Social Development of Central Asian Nations, S. 2, Panel 2, FES ZAS-Konferenz.

94 Ebenda S. 1.

95 Die OZAZ, 2002 gegründet von Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan. 2004 Rußland Vollmitglied. Ziel Förderung der Zusammenarbeit in Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Technik, Naturschutz, Kultur, humanitärer und Verteidigungsbereich. Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes (RIA).

96 Zitiert bei Bulat Sultanov, Economic and Social Development of Central Asian Nations, S. 6, Panel 2, FES ZAS-Konferenz.

97 Nursultan Nazarbajev, In the Flow of History, Almaty 1999, S. 269f, zitiert bei Bulat Sultanov, ebenda.

Diese Aussagen belegen nicht nur, daß die Idee der regionalen Kooperation im Bereich Wirtschaft auf höchster Ebene auf fruchtbaren Boden fallen: Sie belegen auch die inhaltliche Übereinstimmung mit der von deutscher Seite vorgetragene Aussage über die Region, „daß der Eine hat, was der Andere braucht“⁹⁸ Die spätere Aufnahme Rußlands in eine – allein der regionalen Kooperation gewidmeten – Organisation, deutet jedoch erneut darauf hin, daß die Existenzfrage der Kooperation auf nicht entschiedene und geeignete Weise angegangen wird. Ohne Vermittlung externer Akteure scheint Koordination untereinander nicht möglich.

Der Hinweis auf das Wunschziel Integration ebenso wie der Hinweis auf europäische Entwicklungen oder sogar die Erwähnung der Montanunion übersehen, daß die Nachkriegssituation Europas mit der Gegenwart Zentralasiens nicht vergleichbar ist. Der damalige Einigungsprozeß der EU konnte sich aus einem Schlüsselbereich heraus entwickeln. Unter den Bedingungen der Globalisierung und vielfältigen Verflechtungen ist es heute erforderlich, auf allen staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ebenen Kooperationsmöglichkeiten gleichzeitig auszuloten. Eine solche Herangehensweise widerspricht den gegenwärtig von oben praktizierten Versuchen, Integrationsmodelle vorzustellen, zu vereinbaren und dann zu erwarten, daß sich Kooperation einstellt. Darüber hinaus findet das Thema Supranationalität der EU keine Erwähnung. Das Eingehen integrativer Prozesse verlangt Souveränitätseinbußen, wenn anders die Integration gelingen soll.

Eine weitere, ungeklärte Situation verhindert einen schnellen Fortgang des Projektes Regionale Kooperation. Es ist die Frage nach dem Ankerland, dem Zentrum, von dem die Kooperation ausgehen soll. Zwei Staaten streiten sich um die Führungsrolle in der Region.

Die beiden wichtigsten Pole, Kasachstan und Usbekistan, stehen auch für zwei unterschiedliche Wirtschaftssysteme. Das eine verfißt die Freihandelsorientierung, das andere eine Schutzzollpolitik. Diese unterschiedlichen Entwicklungsmodelle

in Zentralasien verhindern den gegenseitigen Zugang zum Kapital. Die wesentlichen Unterschiede im wirtschaftlichen Entwicklungsstatus und im Tempo der Umsetzung der Wirtschaftsreformen bleiben bestehen.

Kasachstan als stärkste Ökonomie der Region, die bereits wirtschaftlich in die Nachbarländer expandiert und Aufnahmeland regionaler Arbeitsmigranten ist, müßte für seinen Führungsanspruch auch finanzielle Verantwortung für das gemeinsame Gesamtinteresse übernehmen. Die notwendige Koordinierung über die Landesgrenzen hinaus ist jedoch ebenso wenig zu erkennen, wie die Bereitschaft zum Einsatz eigener Budgetmittel. Obwohl innerhalb des Landes nicht genügend perspektivreiche Projekte zu finden sind, investiert Kasachstan höchstens noch in Kirgisistan, eher jedoch in GUS-Länder außerhalb der Region, wie etwa in der Ukraine. Die unzureichende Kontrolle von Aufsichtsbehörden bei grenzüberschreitenden Kreditvergaben spielt eine einschränkende Rolle.

Grenzüberschreitende Arbeitsteilung ist darüber hinaus wegen der Gleichgerichtetheit der Wirtschaftsstrategien der Länder nahezu ausgeschlossen. Kasachstan ist bemüht, Industrie mit hoher Wertschöpfung anzusiedeln, doch lehnen die Nachbarn die ihnen zugeordnete Rolle als Niedriglohnstandorte ab. Sie streben ebenso wie Kasachstan eine qualifizierte, diversifizierte Entwicklung an.

Die heutige wirtschaftliche Situation: Ausgangspunkt regionaler Kooperation?

Die wirtschaftliche Ausgangslage nach der Unabhängigkeit war denkbar ungünstig. Die gesamte Region stürzte in einen wirtschaftlichen Niedergang. Er war wesentlich auf den Zusammenbruch der bisherigen wirtschaftlichen Infrastruktur und das Kappen der Verbindungen zum großen russischen Markt zurückzuführen. Nicht unwesentlich trug dazu die Allokationspolitik der alten Sowjetunion bei – für die gesamte Sowjetunion produzierende, riesige Industrieanlagen für begrenzte Warenkategorien und landwirtschaftliche

98 Gernot Erler, Panel 1, FES ZAS-Konferenz.

Monokulturen, wie etwa Baumwolle, hatten ihren Ort in Zentralasien. Alle zentralasiatischen Republiken haben eine auf Moskau ausgerichtete Wirtschaftsinfrastruktur als Hinterlassenschaft übernommen. Gegenseitige Abhängigkeiten der einstigen Regionen und Republiken waren zentral geplant. Durch die Verwandlung der alten, rein administrativen in Staatsgrenzen sind benachbarte Städte häufig nur mit großen Umwegen zu erreichen. Straßen und Eisenbahnen queren auf kurzen Strecken häufig zweimal die neuen Grenzen mit entsprechenden Zeitverlusten.

Über Nacht erforderte das Wegbrechen der russischen Nachfrage den notwendigen Aufbau einer eigenen Versorgung. Verdeckte Arbeitslosigkeit trat vor allem durch den Zusammenbruch der landwirtschaftlichen Produktion zutage. Sie ist bis auf den heutigen Tag ein ernstes Problem. Der russische Markt ist daher nicht nur als Nachfragemarkt unverzichtbar: die Transferleistungen der Arbeitsmigranten in Rußland und auch im Bau-sektor Kasachstans stützen die heimische Wirtschaft. Erst diese ermöglichen breiten Schichten das Überleben. Tadschikistan, Kirgisistan, Usbekistan und auch Turkmenistan sind Exporteure von Arbeitskraft.

Von der zentral gelenkten Planwirtschaftsordnung sowjetischer Prägung haben sich die zentralasiatischen Staaten in unterschiedlichem Maße und Tempo entfernt. Zwei unumkehrbare Strukturmerkmale hat der Transformationsprozeß in Richtung Marktwirtschaft installiert: die Privatisierung und die Preisliberalisierung.⁹⁹

Seit 1997 verzeichnen die zentralasiatischen Republiken ein deutliches Wachstum. Gerade zwischen 2002 und 2004 ist dieses Wachstum mit etwa um 10% pro Jahr unvergleichlich hoch. Der Öl- und Gassektor hat auch den Sektors wie die Banken, den Bau und das verarbeitende Gewerbe stimuliert. Auch gab es höhere Preise für Baumwolle und Weizen. Allerdings haben sich die Unterschiede zwischen den Öl- und Gasexportländern und den Habenichtsen vergrößert. Der private Sektor gewinnt an Fahrt.

Die Kontrolle über die Exportrouten ist für die Förderländer von zentraler, preisbestimmender Bedeutung. Hauptleidtragender ist Turkmenistan, dem mit seinen Gaslieferungen unversehens die Rolle des Preissponsors für Gasprom in der Ukraine zugewiesen wurde. Aber auch Kasachstan leidet an den hohen Transitgebühren des russischen Pipelinenetzes nach Europa und an dem verweigerten Qualitätsverrechnungsausgleich. Der Ausbau von alternativen Exportrouten wird daher vorrangig vorangetrieben. Einen entscheidenden Erfolg in dieser Richtung hat Kasachstan mit einer neuen Ölpipeline nach Westchina erzielt. Auch der Transport über Baku-Ceyhan wird zusätzlichen Entscheidungsspielraum schaffen.

Die großen Renteneinkommen aus Energieverkäufen sind die wichtigste Einkommensquelle der ressourcenreichen Länder. Gleichzeitig tragen sie dazu bei, der „Holländischen Krankheit“ den Weg zu bereiten. Renteneinnahmen fördern die Korruption und stehen einer ausgewogenen Wirtschaftsstruktur und einer gleichmäßigen Wohlfahrtsentwicklung breiter Bevölkerungskreise im Wege.¹⁰⁰ Kasachstan unternimmt unter den Ländern mit Energieressourcen als Einziges erste Ansätze zur Diversifizierung.

Auch wenn mangelnde Konkurrenzfähigkeit im Warenverkehr Zentralasiens das Bild bestimmt: mindestens Kasachstan erfreut sich eines erfolgreichen Zugangs zum Weltmarkt. Die lokale Versorgungssicherheit liegt jedoch weiterhin im Argen. Kirgisistan und Tadschikistan verfügen über keine ausreichenden Öl- und Gasvorkommen und sind auf Lieferungen aus Kasachstan, Usbekistan und Turkmenistan angewiesen. Pünktliche Zahlung war nicht die Regel. Die geringere Wirtschaftskraft der beiden Berg-Republiken läßt nicht genügend Investitionen in ihre nationalen Pipelinenetze zu. Darüber hinaus sind es die größere Fragilität der Volkswirtschaften, der Zweifel an der Qualität der Bankenaufsicht sowie die Sorge um unerwartete staatliche Eingriffe, die Investitionshemmnisse darstellen.

⁹⁹ Bachodur Ešonov, Panel 2, FES ZAS-Konferenz.

¹⁰⁰ Friedemann Müller, Machtspiele um die kaspische Energie?, in: APuZ 4/2006 (23.1.06), S. 10; ein positives Gegenmodell, sich trotz Rohstoffmangels mit hohen Wachstumsraten zu entwickeln scheint Tadschikistan zu sein, vgl. Johannes Linn, Panel 1, FES ZAS-Konferenz.

Mangelnde Planung und Bereitschaft, Probleme dauerhaft in institutionalisierter Form zu lösen, lassen sich an einem für das Überleben der Region zentralen Sektor ablesen. Tadschikistan und Kirgisistan sind Quellorte für die wichtigsten Ströme Zentralasiens. In großen, ebenfalls noch sowjetischen Stausystemen wird ein Überschuss an Hydroenergie erzeugt. Die Elektrizitätsnachfrage ist jedoch nicht gleichmäßig über den Jahresverlauf verteilt. In den Wintermonaten springt der Bedarf steil nach oben, da mangels ausreichender Gaslieferungen häufig nur elektrische Beheizung möglich ist. Um mehr Strom zu produzieren und die gestiegene Nachfrage einigermaßen zu decken, muß im Winter zusätzliches Wasser aus den Stausystemen abgelassen werden. Dieser Notbehelf rächt sich in den Sommermonaten für die Nachbarn, deren Landwirtschaft auf dringend benötigtes Wasser in ausreichendem Maße angewiesen ist. Ein Interessensausgleich durch subventionierte Gaslieferungen ist naheliegend. Es kommt bisher nur zu ad hoc Entscheidungen.¹⁰¹

Ausblick

Die Mehrung und Ausweitung von Kommunikation zwischen den regionalen Eliten in Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft ist Voraussetzung aller Zusammenarbeit. Es gilt, in den Dimensionen der Kooperation zu denken und diese als eigene Aufgabe zu begreifen. Es heißt, gemeinsame Vorstellungen zu entwickeln, die die jeweiligen komparativen Stärken und Schwächen in der Region aufeinander beziehen. Nicht zuletzt heißt es auch, die Interessen, aber auch die Ängste der Nachbarländer als eigene Interessen wahrzunehmen.

Vertrauen ist die Schlüsselkategorie regionaler Zusammenarbeit. Der Mangel daran¹⁰² hat in autokratisch-präsidentiellen Regierungssystemen unmittelbar mit den Leitungseliten dieser Gesellschaften zu tun. Gelebte Intransparenz und Clanstrukturen der Nachbarn widerspiegeln die eigene Verfaßtheit, die keinerlei Vertrauen genießt. Vollmachten ohne Vertrauen tragen ebensowenig dazu bei, wie „Vertrauen“ an Geheimdienste zu delegieren. Das Thema „demokratische Strukturen“ meldet sich zurück.

„Regionale Kooperation“ bleibt in erster Linie ein von allen Seiten angestrebtes Desiderat mit wenig praktischen Konsequenzen. Die auf dem Finanzmarkt oder dem Arbeitsmarkt sich selbständig bildenden Ansätze für eine Zusammenarbeit werden von den Regierungen weder sanktioniert noch gefördert. Nur unzureichend gelingt es ihnen bisher, die eigenen Projekte nach Wichtigkeit zu hierarchisieren. Programme konkurrieren häufig oder stehen sogar im Widerspruch zueinander. Insbesondere ist keine Bereitschaft zu erkennen, finanzielle Mittel auch für Nachbarländer bereitzustellen, um dort die Wurzeln eigener Probleme zu erreichen. Das integrative Modell eines „burden sharing“ hat noch einen weiten Weg bis zur Ankunft in Zentralasien.

Auf der überregionalen Ebene sind neuerdings Aktivitäten der SchOZ, der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft (EURASEC) und der Regionalen Wirtschaftskooperation Zentralasiens (CAREC) zu beobachten. Letztere zeigt sich hinreichend kapitalkräftig, um die technischen Kapazitäten der beiden vorgenannten Organisationen in die Lage zu versetzen, regionale Projekte auszustatten.¹⁰³

101 Folgend Per Fischer, Panel 2, FES ZAS-Konferenz.

102 So auch bestätigt durch Bulat Sultanov, Panel 2, FES ZAS-Konferenz, der als absurdes Beispiel die Planung einer Gaspipeline von West- nach Südkasachstan anführt, um eben nicht abhängig von Lieferungen aus den Nachbarländern zu sein.

103 CAREC (Central Asia Regional Economic Cooperation) besteht aus 8 Mitgliedern: den Regierungen von Afghanistan, Aserbaidschan, China, (besonders Xinjiang-Uighurische Autonome Region, XUAR), Kasachstan, Kirgisistan, Mongolei, Tadschikistan, Usbekistan. Gegründet Januar 2002 unter dem Dach der Asiatischen Entwicklungsbank (ADB), dadurch künftige Kooperationschancen, so Johannes Linn, Panel 5, FES ZAS-Konferenz; vgl. Finanzmittel für ZAS: OSZE 10 Mill.\$, Weltbank 400 Mill \$, ADB 115 Mill \$.

Empfehlungen für die deutsche und europäische Außenpolitik

1. Der politische Dialog mit Zentralasien ist unerlässlich und sollte ausgeweitet werden. Aufgabe ist es, den zentralasiatischen Staaten zu einem größeren Aktionsradius zu verhelfen und zu verhindern, daß sie sich in Großmachtallianzen einbetoniert finden. Das Verfolgen eigener Interessen ist legitim. Gleichgewicht zu stabilisieren bedeutet, den Ländern in ihrer Entwicklung den „Methodenbaukasten“ der EU zur Verfügung zu stellen, der auf ihr Bedürfnis nach differenzierten Vorgehensweisen reagiert. Diese haben sich der Realität von Transformationsgesellschaften zu stellen und in ihrer Wirksamkeit zu beweisen.
2. Die Forderung nach individueller Analyse unter Vermeidung der Übertragung von Doktrinen hieße idealiter, die Europäische Nachbarschaftspolitik Plus oder vergleichbare Angebote auf die zentralasiatischen Länder auszuweiten.¹⁰⁴ Dies ist aufgrund des Prinzips des individuellen Zuschnitts auf die Einzelländer sehr zu empfehlen.
3. Regionale Kooperation ist als wichtiges Anliegen zu propagieren und zu unterstützen. Sie schult und fördert die Fähigkeit, gemeinsame Interessen wahrzunehmen und den jeweils gebotenen Anteil an Souveränitätsverzicht zu üben. Projekte, welche regionale Zusammenarbeit voraussetzen, entwickeln und strukturieren, sollten prioritär gefördert werden. Das läßt sich von außen durch überwiegend gemeinsam abzurufende Mittel bewerkstelligen. Vorbehalte gegen die Dominanz des jeweils größeren Nachbarn in der Region sollten durch dessen Einbindung in internationale Projekte (Infrastruktur) gedämpft werden. Die Herausbildung eines regionalen Kooperationszentrums ist jedoch unausweichlich und anzustreben.
4. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist zu fördern. Sie berührt ein ganzes Spektrum primärer, nationaler Interessen, wie etwa den grenzüberschreitenden Handel, die Zollproblematik, die Migration. Sie ist imstande, Probleme in gemeinsame Lösungen zu überführen. Erfahrungen der europaweiten Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (AGEG) sind heranzuziehen und zentralasiatischen Bedürfnissen und Gegebenheiten anzupassen. Grenzregionen kaum strukturierten Charakters innerhalb und an den Außengrenzen der EU könnten Beispiele „guter Praxis“ bereithalten.
5. Unter keinen Umständen darf von demokratischen Werten und ihrer sukzessiven Durchsetzung (Demokratisierung) abgegangen werden. Abgesehen von der Schädigung eigenen Ansehens (asiatisch: Gesichtsverlust) würde das Potential der ideellen Anziehungskraft verloren gehen und von einem Verfall von Überzeugungskraft (s. das gegenwärtige Amerika) begleitet sein. Dies würde das ohnehin bedrohte Primat der Politik unterhöheln und den Westen in die identische Situation des Sowjetnachfolgestaates Rußland versetzen, der international ohne jede weiterführende produktive Idee und damit ohne Ausstrahlung auszukommen glaubt.
6. Adressat und Partner aller Bemühungen um Modernisierung sind sowohl die Staatsmacht und die sie tragenden Eliten wie die rudimentäre, sich entwickelnde Zivilgesellschaft.
7. Das Beharren auf Demokratisierung als einem unverzichtbaren Modernisierungsgagenten setzt eine eingehende Bereitschaft voraus, die Mechanismen und Methoden individuell und behutsam der jeweiligen Landesentwicklung

¹⁰⁴ Der kasachische Präsident zöge es vor, in die ENP+ statt in die Zentralasienstrategie einbezogen zu sein, so Gernot Erler am 21.5.2007 in Berlin anlässlich der Verleihung des Menschenrechtspreises 2007 der FES an Evgenij Žovtis.

- anzupassen. Es ist weiterhin mit der Bereitschaft verbunden, sich auf längere Zeiträume einzulassen, die an den örtlichen Gegebenheiten ansetzen und sie berücksichtigen. Zentrales Anliegen muß sein, die schwache Staatsmacht in ein gesundes Gleichgewicht mit den gesellschaftlichen Kräften zu bringen.
8. Der Aufbau eines Rechtssystems und damit verlässlicher Regeln hat Vorrang vor der Einführung demokratisch-politischer Verfahren. Dies dient vordringlich a) der Überwindung der personenzentrierten Schwäche der Staatsmacht, b) der Integration der Bevölkerung in die jungen Staatswesen unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten, c) dem Zurückdrängen der Korruption, d) der Ermöglichung nachhaltiger ausländischer Investitionen, deren Transparenz gewährleistet sein muß.
 9. Es ist nach Wegen zu suchen, dem Aderlaß an Fachkräften, unter denen die Länder Zentralasiens leiden, durch spezielle Auswahl- und Rückführprogramme von qualifizierten und zu qualifizierenden Aus- und Übersiedlern aus der Region (auch und gerade für notwendige Planungskapazitäten und das Erziehungssystem) Einhalt zu gebieten.
 10. Ein Erfahrungsaustausch über die Auseinandersetzung säkularer, islamischer Regime mit dem politischen Islam ist einzuleiten. Er soll zu erweiterten Möglichkeiten politischen Handelns gegenüber der islamischen Welt führen.
 11. Der 2009 angestrebte OSZE-Vorsitz Kasachstans ist bei zunehmender Einhaltung demokratischer Normen im Lande zu unterstützen.¹⁰⁵
 12. Die EU-Zentralasienstrategie sollte zu einer Eurasienstrategie weiterentwickelt werden, die auf die Integration des gesamten Raumes bis Ostasien im Vorgriff auf seine künftige, kontinentale Bedeutung zielt.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Dagegen Markus Kaim, Andrea Schmitz, Die Frage des kasachischen Vorsitzes und die Zukunft der OSZE, in: SWP-Aktuell, November 2006, siehe Hinweis von Evgenij Zovtis (Verleihung des Menschenrechtspreises 2007 in der FES in Berlin am 21.5.2007) auf den starken Einfluß Rußlands in dieser Frage.

¹⁰⁶ Johannes Linn, Panel 2, FES ZAS-Konferenz, spricht von einem künftigen „Superkontinent“.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AGEG	Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAREC	Regionale Wirtschaftskooperation Zentralasiens
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
ENP Plus	Europäische Nachbarschaftspolitik Plus
EURASEC	Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft
EUREGIO	Europaregion
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
Gasprom	(„Gasindustrie“) Russischer Staatsenergiekonzern
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IPAP	Individuellen Partnerschaftsaktionsplan
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MGIMO	Moskauer Staatliches Institut für Internationale Beziehungen
NRO	Nichtregierungsorganisation
OA	Ostausschuß der deutschen Wirtschaft
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVKS/CSTO	Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit
OZAZ	Organisation für Zentralasiatische Zusammenarbeit
PfP	Partnerschaft für den Frieden
SchOZ/SCO	Schanghai Organisation für Zusammenarbeit
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
UNDCCP	Drogenbehörde der Vereinten Nationen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
XUAR	Xinjiang-Uighurische Autonome Region (Chinas)

Das Programm der Tagung



TAGUNG

„Die Zukunft der regionalen Kooperation: Zentralasien 2020“

11. bis 13. Dezember 2006

Friedrich-Ebert-Stiftung, Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

Montag, 11. Dezember 2007

Vormittags Anreise der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

19:00 Empfang durch die Vorsitzende der Deutsch-Zentralasiatischen
Parlamentariergruppe, *Frau Hedi Wegener*,
und durch die *Friedrich-Ebert-Stiftung*

Maritim Hotel Berlin
Salon Moskau
Stauffenbergstr. 26
10785 Berlin

Dienstag, 12. Dezember 2006

9.30 Begrüßung
Pia Bungarten, Leiterin Abteilung Internationaler Dialog
der Friedrich-Ebert-Stiftung

9.40 *Hedi Wegener*
Vorsitzende der Deutsch-Zentralasiatischen Parlamentariergruppe

9.50 *Gernot Erler*
Staatsminister im Auswärtigen Amt

Panel 1 Chancen für eine Regionale Zusammenarbeit und Integration in Zentralasien
Moderator:
Dr. Uwe Halbach, Stiftung Wissenschaft und Politik

10.15 Vortrag
Dr. Mikhail Troitsky, MGIMO, Russland

10.25 Vortrag
Johannes Linn, Brookings Institute, Washington

10.35 Vortrag
Pierre Morel, EU Sonderbeauftragter für Zentralasien, Brüssel

- 10.45 Vortrag
Dr. Lu Gang, Shanghai Institute für Strategische Studien
- 10.55 Vortrag
Dr. Bulat Sultanov, Institut für strategische Studien, Kasachstan
Dr. Klara Kabilova, Direktorin des Internationalen Instituts für Strategische Studien, Bischkek
Dr. Suchrob Scharipov, Direktor des Zentrums für Strategische Studien, Duschanbe
Dr. Botirzhon Chudojberdijev, Direktor des Instituts für Strategische und Regionale Studien, Usbekistan
- 11.15 Kaffeepause
- 11.45 Diskussion
- 12.45 Mittagessen
- Panel 2 Möglichkeiten einer Regionalen Kooperation im Bereich Wirtschaft
Moderator:
Prof. Dr. Heik Afheldt, Wirtschaftspublizistischer Berater
- 13.45 Vortrag
B. Jeschonov, Leiter des Zentrums für wirtschaftliche Kooperation, Usbekistan
- 14.05 Vortrag
Per Fischer, Länderbereichsleiter Mittel-Osteuropa, Baltikum, Mongolei, GUS, Commerzbank Frankfurt
- 14.25 Vortrag
Dr. Bulat Sultanov, Institut für strategische Studien, Kasachstan
- 14.45 Diskussion
- 15.15 Kaffeepause
- Panel 3 Gemeinsame Interessen der Länder Zentralasiens im Bereich Sicherheit
Moderatorin:
Dr. Andrea Schmitz, Stiftung Wissenschaft und Politik
- 15.45 Vortrag
Muzaffar Olimov, Wissenschaftszentrum Schark, Tadschikistan
- 16.05 Vortrag
Generalmajor a.D. Dr. Horst Schmalfeld, Stellv. Direktor des George C. Marshall European Center for Security Studies
- 16.25 Vortrag
Prof. Dr. Klara Kabilova, Direktorin des Internationalen Instituts für Strategische Studien, Bischkek
- 16.45 Diskussion

- Panel 4 Gemeinsame Interessen der Länder Zentralasiens im Bereich Demokratie
- Moderator:
Dr. Detlev Puhl, Beigeordneter Dekan, George C. Marshall European Center
 for Security Studies
- 17.15 Vortrag
Valentin Bogatyrijov, Wissenschaftszentrum Focus, Kirgisistan
- 17.35 Vortrag
Prof. Dr. Otto Luchterhandt, Institut für Ostrechtforschung, Universität Hamburg
- 17.55 Vortrag
Dr. Suchrob Scharipov, Direktor des Zentrums für Strategische Studien, Duschanbe
Dr. Beate Eschment, Universität Halle
- 18.15 Diskussion
- 19.00 Abendessen

Mittwoch, 13. Dezember

- 09.30 Zusammenfassung 1. Konferenztag
Prof. Dr. Jörg Calließ, Universität Braunschweig
- Panel 5 Perspektiven des zentralasiatischen Dialoges im Bereich Bildung
- Moderator:
Dr. Reinhard Krumm, Projektkoordinator der Friedrich-Ebert Stiftung in Zentralasien
- 09.45 Vortrag
Prof. Dr. Marat Schajchutdinov, Präsidialadministration, Kasachstan
- 10.05 Vortrag
Dr. Tim Epkenhans, Leiter der OSZE Akademie in Bischkek, Kirgisistan
- 10.25 Vortrag
Dr. Botirzhon Chudojberdijev, Direktor des Instituts für Strategische und Regionale Studien, Usbekistan
Tanja Roeling, Abteilung Osteuropa und Zentralasien, Außenministerium der Niederlande
- 10.45 Diskussion
- Zusammenfassung
Prof. Dr. Jörg Calließ, Universität Braunschweig
- 12.00 Abschluss
Dr. Reinhard Krumm, Projektkoordinator der Friederich-Ebert-Stiftung in Zentralasien
- 12.15 Mittagessen

