



Detlev Kraa

Vereinbarte Unvereinbarkeiten

Zentralasiens Regionalismus in der
Selbstblockade

Vereinbarte Unvereinbarkeiten

Zentralasiens Regionalismus in der
Selbstblockade

Detlev Kraa

Berlin, Juni 2008

ISBN 978-3-89892-953-0

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

Titelfoto: Rustam Shagaev
Abbildung: Neues Parlamentsgebäude in Taschkent

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Herstellung: Katja Ulanowski, Friedrich-Ebert-Stiftung

Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei
August 2008

Zentralasien *kein* Wintermärchen

Denke ich an *Zentralasien* in der Nacht, werde ich um den Schlaf gebracht. Würde ein Heinrich Heine als scharfzüngiger und kritischer politischer Beobachter heute auch zu Zentralasien eine solche pointierte Aussage treffen, wie er es seinerzeit mit Blick auf Deutschland tat? Das ist natürlich Spekulation. Aber in jeder Spekulation steckt bekanntlich auch der Reiz weiterer Reflektion. Was würde denn, um im Bild zu bleiben, derartige Einschlafprobleme verursachen? Welche zentralasiatischen Deutungsmuster wiederum könnten die Aussicht auf einen eher geruhsamen Nachtschlaf sichern?

Wenn wir von Zentralasien sprechen, dann meinen wir: Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan. Diese Rubrizierung ist zeitlich sehr jung. Denn erst im Januar 1993 legten die damaligen Präsidenten dieser fünf Länder fest, die bis dahin gängige sowjetische Klassifizierung „Srednaja Azija i Kasachstan“ (Mittelasien und Kasachstan) aufzugeben und den künftigen Terminus „Zentralnaja Azija“ (Zentralasien) zu benutzen. In der UdSSR wurde Kasachstan zu Mittelasien gezählt und nicht originär den zentralasiatischen Sowjetrepubliken zugeordnet. Gegenwärtig vollzieht sich in Kasachstan eine gewisse „Renaissance“ dieser Auffassung, wenn kasachische Politiker und Wissenschaftler ihr Land zunehmend als „eurasischen“ und nicht als zentralasiatischen Staat bezeichnen.

Zentralasien liegt geostrategisch an der Schnittstelle zwischen dem Nahen und Fernen Osten, an der sich die Interessen der USA, Russlands, Chinas, Indiens, Pakistans, Irans und Europas kreuzen. Turkmenistan, Tadschikistan und Usbekistan sind unmittelbare Nachbarn von Afghanistan, in dessen nordwestlichem und nördlichem Teil überwiegend ethnische Turkmenen, Tadschiken und Usbeken wohnen. Die zum Teil nur schwach gesicherten Grenzen Afghanistans erleichtern sowohl die grenzüberschreitenden verwandtschaftlichen Bindungen und Verbindungen, als auch den ungehemmten „Export“ von Heroin. Afghanistan war 2007 für etwa 93% des weltweit gehandelten Heroins das Herkunftsland. Als energieressourcenreiche Region weckt Zentralasien

zudem große Begehrlichkeiten für Zugang und Teilhabe an der Ausbeutung der hier lagernden Rohstoffe.

Die zentralasiatischen Länder mussten nach ihrer für sie völlig unerwarteten Erlangung der Unabhängigkeit im Jahre 1991 erstmals ein für sie unbekanntes „nation building“ und mehr noch „institution building“ betreiben. Sie tragen die Erblast von mehrhundertjährigen fremdherrschaftlichen Traditionsmustern sowie die Hypothek von 70-jähriger Sowjetherrschaft, in welcher in dieser Region willkürliche Bevölkerungsverschiebungen, Grenzziehungen und Nationalitätenpolitiken durchgeführt wurden. Von daher kann es nicht überraschen, dass die zentralasiatischen Länder im Hinblick auf die Gewährleistung staatlicher Kernfunktionalität von Sicherheit, Wohlfahrt und Rechtsstaatlichkeit in den Kategoriekanon der schwachen bis fragilen Staaten einzureihen sind. Die Konzentration der Macht liegt jeweils bei den Präsidenten und ihren Administrationen. Zentrale Entscheidungsprozesse basieren in den strukturell sehr ähnlichen politischen Systemen Zentralasiens vorrangig auf dem Prinzip persönlicher Loyalität zu Lasten geregelter, institutionalisierter Abläufe. Angesichts der präsidialen Machtfülle deprivieren die Regierungen zu einer Art Verwaltungskabinett. Die Parlamente verfügen nicht annähernd über die ihnen verfassungsrechtlich zugeschriebenen Kompetenzen und Funktionen gewollter politischer Gegenpole zur Präsidialmacht. Durch die durchweg korrupten, „bad governance“ Führungsstrukturen befinden sich die politischen Systeme fortgesetzt in einer Phase struktureller Labilität. Die Bildungs- und Beschäftigungssysteme sind nur mangelhaft auf die stetig hohen Geburtenraten ausgelegt, was in einem fortlaufenden „brain-drain“ mündet. Die Gesundheits- und Sozialsysteme führen zu massiven Verwerfungen und permanenten gesellschaftspolitischen Spannungen.

Aber – um dem ersten Bestandteil des Sprichwortes „Wo Licht ist, ist auch Schatten“ zur Anerkennung zu verhelfen: Die Bereitschaft der zentralasiatischen Staaten, die Ende Juni 2007 vom Europäischen Rat verabschiedete „Strategie für eine neue Partnerschaft“ für Zentralasien gemein-

sam umzusetzen, gehört zu den lichtvollen Elementen. Die europäischen Angebote für ein zukunftsgestaltendes Reformmanagement der Bereiche: Innere Sicherheit, Wirtschaft, Umwelt, Wasser, Bildung, Energie, Rechtsstaat und Stabilität sind ehrgeizig. Die jeweils benennbaren Deformationen erfordern Ausdauer, Beharrlichkeit und Geduld für tragbare und dauerhafte Regelungen und Lösungen. Eine Erfolgsgarantie gibt es nicht. Die Europäische Union positioniert sich mit ihrer Zentralasienstrategie als „global playerlight“. Ihre Stärke ist die einer bona-fide Zivilmacht. Aber im Hinblick auf Zentralasien ist die EU einem Sonntagsschüler vergleichbar, neu im Kreis der in dieser Region bereits versammelten und um Einfluss ringenden, „stolzierenden und schupsenden“, tatsächlichen oder vermeintlichen „Kraftmeier“. Das soll und darf die europäischen Staaten jedoch nicht schrecken. Sie verfügen über ein beachtliches Repertoire an erfolgreicher Transformationserfahrung, sowohl in Europa als auch in Afrika und Südamerika.

Bekanntlich hat Russland im März 2007, also drei Monate bevor die EU ihr Zentralasienkonzept verabschiedete, in einer „Außenpolitischen Bestandsaufnahme“ ebenfalls seine primären Interessen in Zentralasien postuliert. Diese sind Sicherheit und Energiewirtschaft. Vor dem Hintergrund der über 7000 km langen und sehr unzureichend gesicherten Grenze mit Kasachstan, über die ein erheblicher Teil des Drogentransfers verläuft, ist das nicht verwunderlich. Angesichts ihres etwa 10-prozentigen muslimischen Bevölkerungsanteils werden die russischen Sicherheitsbehörden von der Sorge über Rückwirkungen im Falle einer islamistischen Radikalisierung in Zentralasien getrieben. Schließlich ist Russland auch die Führungsmacht des Vertrags über Kollektive Sicherheit (CVKS), der mit Ausnahme von Turkmenistan alle zentralasiatischen Länder als Verbündete angehören. Das überwiegende ökonomische Interesse Moskaus

basiert auf der Aufrechterhaltung der russischen Dominanz über den zentralasiatischen Gas- und Erdöllexport.

Russland ist demnach aus eigenem Interesse an Stabilität in Zentralasien interessiert. Zugegeben, auf Grund des unterschiedlichen Verständnisses von Stabilität und der sich daraus ergebenden Prämissen und Folgerungen kommen Russland, die Staaten Zentralasiens und die Europäische Union zu unterschiedlichen Aussagen: Moskau und seine Verbündeten begreifen politische Stabilität, genauer: Regimestabilität, als Bedingung für Modernisierung. In deren Verlauf könne sich Rechtsstaatlichkeit und Demokratie entwickeln. Die Staaten der europäischen Gemeinschaft betonen demgegenüber, dass erst rechtsstaatliche und demokratische Prinzipien politische Stabilität fundieren.

Natürlich geht der Streit nicht um die Priorität von „Henne oder Ei“. Es geht um eine tiefgreifende Kontroverse, um die Bedeutung von Werten und letztlich um das politische Selbstverständnis. In der operativen Politik gibt es jedoch kein offenes Zeitfenster für das Warten auf den Ausgang eines scholastischen Disputs. Kalkulierter Pragmatismus ist gefordert. Russland ist für die EU in mancherlei Hinsicht Konkurrent, Kontrahent und auf bestimmten Feldern Rivale, aber eben auch notwendiger Partner. Es gilt, die gemeinsamen Interessen in Zentralasien auszuloten und Russland nicht auszugrenzen, sondern einzubinden. Mit und nicht gegen Russland werden die ambitionierten europäischen Strategieziele in Zentralasien realisiert werden können. Das muss die europäische *raison d'être* für Zentralasien sein.

Prof. Dr. Wulf Lapins

Projektkoordinator der Friedrich-Ebert-Stiftung
in Zentralasien
Taschkent im Juli 2008

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
Einleitung: Die EU-Strategie: Einbindung und Herausforderung	10
Historische Bezugssysteme	12
Nationsbildung als autonome Machtbildung	13
Die Idee der Regionalen Zusammenarbeit.....	14
Element der Zusammenarbeit: Wasser.....	16
Interregionaler Wirtschaftsraum	19
Regionale Sicherheit als überregionale Veranstaltung.	21
Sicherheitsnachbar Afghanistan	23
Asymmetrische Bedrohungen: Drogen, Korruption, Terrorismus	25
Resumée: Zentralasiatische Selbstblockade.....	27
Ausblick.....	31
Anhang	33
Abkürzungsverzeichnis.....	34
Tagungsprogramm.....	35

Vorwort

Der deutsch-zentralasiatische Gesprächskreis der FES fand mit einer zweiten Konferenz im November 2007 seine Fortsetzung¹. Der weitgehend identische Teilnehmerkreis, bestehend aus den Leitern der strategischen Institute, Mitarbeitern der Präsidialadministrationen der Region sowie weiteren Repräsentanten Zentralasiens traf auf Experten aus Politik, Politikberatung und Wirtschaft auf deutscher Seite. Vor allem die Diskussionsbeiträge und die wechselseitig äußerst lebendig und offen vorgetragenen Argumentationen erlauben über die Vorträge hinaus ein Stimmungsbild der gegenwärtigen Lage der Region. Sie dokumentieren, dass in den letzten fünf bis sechs Jahren eine neue Generation von Wissenschaftlern und Experten angetreten ist, die die Probleme der Region aus vielen Blickwinkeln heraus beleuchtet. Es bereichert das Verständnis Zentralasiens ungemein,

wenn die Region nicht nur von Außen, sondern auch von Innen beurteilt und bewertet wird². Überdies lohnt es zu erfahren, wie der Blick interner Akteure die Außenwelt wahrnimmt. Sicher war der frühe Zeitpunkt keineswegs dazu geeignet, etwa die Zentralasienkonzeption der EU zu bewerten, die nur wenige Monate zuvor, im Juni 2007, unter der EU Präsidentschaft Deutschlands maßgeblich entwickelt und verabschiedet wurde. Auch der Publikationstermin im Sommer des Jahres 2008 erlaubte allenfalls Einschätzungen und Erwartungen an das EU-Unterfangen zu äußern. Dennoch sind sie, ebenso wie Fragen nach regionalen Veränderungen, Fortschritten und Rückschlägen in diesen anderthalb Jahren, angebracht. Nur sie können Grundlage eines fortwährenden Dialogs bilden, der den Realitäten Rechnung trägt.

1 Unter dem Titel: „Wirtschafts- und sicherheitspolitische Herausforderungen und Perspektiven in Zentralasien“, Berlin, 11.-12.November 2007, im Folgenden zitiert: FES ZAS-Konferenz 07.

Vgl. die Vorjahreskonferenz vom 11.-13.12.2006 in Berlin unter dem Titel: „Die Zukunft der regionalen Kooperation: Zentralasien 2020“, dazu: Detlev Kraa, Stabilität und Demokratie in Zentralasien. Eine Strategie der europäisch-zentralasiatischen Zusammenarbeit; FES (Hg.), Berlin, Juli 2007.

2 Rovschan Alimov, Wege und Strategien zu einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in den zentral-asiatischen Staaten, FES ZAS-Konferenz 07. S.a. den Sammelband der FES: Reinhard Krumm (Hg.), Zentralasien: Eine Innenansicht. Astana, Bischkek, Duschanbe, Taschkent, 2006.

Einleitung: Die EU-Strategie – Einbindung und Herausforderung

Die Formulierung der EU-Strategie und deren Verabschiedung durch den Europäischen Rat in Brüssel am 21./22. Juni 2007 hat zu einer notwendigen Klärung der Haltung der 27 europäischen Mitgliedsländer geführt. Zudem wurde mit wünschenswerter Deutlichkeit sowie der von Anfang an intendierten Transparenz dafür gesorgt, dass ein politischer Bezugsrahmen erstellt wurde, unter dem sich der größte Teil aller in der gegenwärtigen Periode notwendigen und wünschenswert anzugehenden Schritte seitens der Europäer subsumieren lässt. Es sind:

1. die Sicherheitsaspekte, besonders die Grenzkontrolle und die Bekämpfung aller Formen illegaler Bewegung: von organisierter Kriminalität, Drogen- und Waffenschmuggel bis hin zur Korruptionsbekämpfung;
2. eine EU „Rule of Law“-Initiative, d.h. eine Rechtsstaatsinitiative mit dem Ziel, mehr Experten auszubilden und die bisherigen, stark regional verankerten Aktivitäten der OSZE mit dem Ziel eines permanenten Menschenrechtsdialogs zu nutzen;
3. die wirtschaftliche Kooperation, der Handel und Investitionen. Es geht um Hilfe bei Erlangung der WTO-Mitgliedschaft, die allein Kirgisistan einging. Zudem um die Fortführung der Initiativen TRACECA³, INOGATE und der Baku-Initiative;⁴
4. die Stärkung von Energie- und Transportverbindungen nebst einer modernen Energiepolitik, die Klimaschutzmaßnahmen und die Anwendung erneuerbarer Energien einschließt;
5. eine nachhaltige Umwelt- und Wasserpolitik, die im Zusammenhang mit der modernen Klimapolitik der Weltgemeinschaft steht;
6. Zukunftsinvestitionen, die die Jugend, Bildung und Ausbildung angehen und Maßnahmen konkreter Natur einschließen: etwa die *European Education Initiative*, die Hilfe bei dem Ausbau des Schul- und Hochschulwesens leistet. Ein Institut für europäische Studien oder die Nutzung moderner Kommunikationsformen soll Unterstützung finden. Stipendienprogramme sollen einen stärkeren Austausch beflügeln.
7. die Intensivierung des politischen Dialogs. Dieser soll durch regelmäßige Treffen auf Ministerebene und bei regelmäßigen Troika-Treffen der EU mit den Außenministern der zentralasiatischen Republiken verwirklicht werden⁵.

Strategien stellen im Idealfall eine Art Gesamtkonzeption dar, die in der Bündelung, Verschränkung und Abstimmung ihrer Maßnahmen, sowie in deren Zeithorizont eine Kohärenz herstellen können, welche weit über eine Summe von Einzelmaßnahmen hinaus verspricht, Lösungsansätze für komplexe Probleme zu bieten. Die EU-Strategie

3 TRACECA (Transport Corridor Europe Caucasus Asia), auch als „Neue Seidenstraße“ bezeichnetes und 1993 aufgelegtes EU-Projekt zur Wiederbelebung der (Land-)Transportwege zwischen Europa und Asien. Mitgliedstaaten 2003: Armenien, Aserbaidschan, Bulgarien, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, Rumänien, Tadschikistan, Türkei, Turkmenistan, Ukraine und Usbekistan.

4 Das INOGATE Programm von 1995 zielt darauf ab, die Sicherheit der europäischen Energieversorgung zu verbessern. Die regionale Integration von Öl- und Gaspipelinesystemen und der Transport innerhalb der Region sowie zu den Exportmärkten Europas soll erleichtert werden, indem man privaten Investoren und internationalen Finanzinstitutionen als Ansprechpartner für Pipelineprojekte dient. Die 21 Teilnehmerländer sind: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bulgarien, Kroatien, Georgien, Griechenland, Kasachstan, Kirgisistan, Lettland, die Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Moldau, Rumänien, Slowakei, Tadschikistan, Türkei, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan und Jugoslawien.

Die ‚Baku Initiative‘ ist ein Politikdialog, der der Verbesserung der Energiekooperation zwischen der EU und den Schwarzmeerländern, dem Kaspischen Becken und ihren Nachbarn dienen soll. Die Initiative basiert auf den Ergebnissen der Energieministerkonferenz vom 13.11.2004 in Baku. Als Partnerländer vereint die ‚Baku Initiative‘: Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Iran (wenn es die politische Konstellation erlaubt), Kasachstan, Kirgisistan, Moldau, die Russische Föderation (Beobachter), die Ukraine, Usbekistan, Tadschikistan (neuer Partner), die Türkei und Turkmenistan. Der Koordinierungsmechanismus der ‚Baku Initiative‘ ist das INOGATE, Technisches Sekretariat, Kiew.

5 Gernot Erlner, Stand der Umsetzung der EU-Zentralasienstrategie, FES ZAS-Konferenz 07. Vgl. a.: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien-Strategie-Text-D.pdf>; Die EU ist bereit gewesen, die relativ bescheidenen Mittel für die Umsetzung dieser Strategie für den Zeitraum 2007 bis 2013 auf 750 Millionen Euro zu verdoppeln.

zielt auf eine Kohärenz dieser Art. Das Tableau der aufgelisteten Bereiche spricht unverkennbar die Defizite, Probleme und Entwicklungcluster an, die regionalen Charakter tragen oder mindestens regionale Aspekte aufweisen. Regionale Zusammenarbeit stellt geradezu den Kern der strategischen Offerte der EU dar – die Aufforderung, sich der Instrumente und Methoden der regionalen Zusammenarbeit im zentralasiatischen Raum zu bedienen, bzw. die Voraussetzungen dafür zunächst zu schaffen. Die Vorteile regionaler Abstimmung stehen im Vordergrund der Strategie. Eine konkrete Interessendefinition soll jedoch vorangehen, um besondere Formen von Kooperation mit Zentralasien anbieten zu können⁶.

Sicher soll regionale Zusammenarbeit nicht zum Dogma erhoben werden. Es wäre ein Fehler, alles über regionale Zusammenarbeit regeln zu wollen, wenn denn bilaterale Bemühungen geeigneter erscheinen. Die Entwicklungsstadien der fünf zentralasiatischen Staaten sind außerordentlich unterschiedlich und erlauben oftmals keine einheitliche

Vorgehensweise⁷. Nicht die Einebnung aller Unterschiede – so heißt es zumindest, wenn das Subsidiaritätsprinzip offiziell beschworen wird – sondern die Angleichung von Rahmenbedingungen in bestimmten, vor allem in wirtschaftlichen Bereichen, gehört zur Gründungsgeschichte des Gemeinsamen Marktes. Es ist diese abgestufte Zusammenarbeit, die die Erfahrung der EU als Regionalbündnis und deren eigentliche Stärke ausmacht.

Die Strategie der EU stößt in eine Situation hinein, in der es eine Fragmentierung von Akteuren und Interessen gibt, die eines in jedem Fall vermissen lässt: Es gibt keine eigene Zentralasienstrategie oder gar eine EU-Strategie von Seiten zentralasiatischer Länder. Es gibt auch keine regionale Zusammenarbeit untereinander, die diesen Namen verdient. Doch gerade die Aktivität der EU, die diesen Raum in aller Unterschiedlichkeit als Einheit begreift, mag eine katalysatorische Wirkung entfalten, die regionale Akteure deutlicher über eine Form des Zusammengehens in wichtigen Fragen nachdenken lässt.

6 Erler, FES ZAS-Konferenz 07, ebenda.

7 Erler, FES ZAS-Konferenz 07, ebenda.

Historische Bezugssysteme

Es sind nicht nur die Erfahrungen der EU selbst, sondern es ist auch die jahrtausende alte Geschichte des eurasischen Raumes, die zu einer Art Hintergrundfolie bei der Ausarbeitung der EU-Strategie gerann. Auch in der heutigen Diskussion spielt beides eine Rolle. Die Begriffe „Seidenstraße“ und „Turkestan“ wecken historische Assoziationen und Reminiszenzen – geradezu eine Art Sehnsucht, in Form einer nostalgischen Vergangenheitsverklärung, in der Zentralasien nicht isoliert war, sondern sogar eine Brücken-, eine Verbindungsfunktion hatte. Mindestens der im kollektiven Gedächtnis der Menschheit beheimatete Name der „Seidenstraße“ verweist auf kohärente, regionale Zusammenarbeit; auf einen historischen Raum, dessen Handelswege nicht zuletzt ihrer völker-, kultur- und ideenverbindenden Eigenschaften wegen Berühmtheit erlangten. Insofern ist es dieser tradierte Begriff, der gleichsam das Anliegen der EU symbolhaft in die Zukunft des Raumes projiziert. Wenn denn das Zusammengehörigkeitsgefühl der Bevölkerungen über die Grenzen heutiger Einzelstaaten hinweg Aussagekraft besäße, gäbe es trotz aller – auch sprachlichen – Unterschiede heute noch einen solchen Raum.

Angesichts dessen können die heutigen Bemühungen der Einzelstaaten Zentralasiens um Identitätsfindung⁸ nach dem völlig unvorbereiteten und unerwarteten Schock der nicht angekündigten Katapultierung in eine staatliche Unabhängigkeit vor 17 Jahren, geradezu als Antithese zur geschichtlichen Erfahrung eines Raumes begriffen werden. Die heutige Staatenbildung und Nationswerdung spiegelt sich in ihr nicht wider. Mannigfache Herrschaftsgebiete und -gebilde, Großimperien und Khanate wechselten sich in dieser Region

ab, bis die russische Kolonisierung den westlichen Teil Turkestans – der östliche stand unter chinesischer Herrschaft – im 19. Jahrhundert unter die Oberhoheit des Zaren stellte. Die Eroberung Zentralasiens führte nicht zu einem klassischen Kolonialreich, sondern zur unwiderruflichen Integration Zentralasiens in das russische Reich mit einem umfangreichen, bis heute wirkungsmächtigen Siedlungsprozess.⁹

Die nun folgenden Teilungen, Aufteilungen und Benennungen stellten insofern keine identitätsstiftenden Formeln zur Verfügung, als sie den ordnungs- und machtpolitischen Vorstellungen der fernen Zentrale geschuldet waren. Die heutigen Staatsgebilde basieren auf den Verwaltungsteritorien der 1936 endgültig festgeschriebenen Sowjetrepubliken, die als Region „Mittelasien“ innerhalb des Sowjetimperiums begrifflich zusammengefasst wurden. Nicht von ungefähr fließt diese Geschichte in heutige Geschichtskonstruktionen nicht ein.¹⁰ Die damit erstmalig in der Geschichte Zentralasiens festen, administrativen Grenzziehungen waren relativ willkürliche Resultate politisch-taktischer und verwaltungstechnischer Provenienz ohne einer aus sich heraus entwickelten Legitimation. Die 1991 in die Selbständigkeit gezwungenen zentralasiatischen Sowjetrepubliken waren abhängig von Moskau und auf dessen Budgethilfen ausgerichtet. Nach Auflösung der Sowjetunion und der Übernahme des territorialen Korsetts der Sowjetrepubliken trat die isolierte Situation der ohne Zugang zum Meer gelegenen Binnenstaaten Zentralasiens offen zutage. Es gab keine regionale Infrastruktur mehr – ein Zustand, der bis heute regionale Zusammenarbeit erschwert.¹¹

8 So etwa der Runde Tisch vom 10.12.2007 im Zentrum für Strategische Studien beim Präsidenten der Republik Tadschikistan mit dem Titel (Übs.): „Die Notwendigkeit der Nationalen Idee. Wie soll sie aussehen?“

9 Erler, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 5.

10 Vgl. Marlène Laruelle, Wiedergeburt per Dekret. Nationsbildung in Zentralasien, in: Osteuropa, Machtmosaik Zentralasien. Traditionen, Restriktionen, Aspirationen 57.Jg., 8-9/2007, S.140ff.

11 Erler, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 5.

Nationsbildung als autonome Machtbildung

Der fragile Zustand plötzlicher Unabhängigkeit einstiger Verwaltungsgebiete ließ nicht nach regionalen Ordnungsrahmen rufen. Es ging den, in der Mehrzahl auf den Posten gebliebenen, regierenden einheimischen Parteikadern der KPdSU darum, weiterhin die gewohnten Schalthebel der Macht – von nun an jedoch erschwerend ohne Rückhalt und Rücksichtnahme auf die Zentrale – zu bedienen. So kam es zur Errichtung von Regimen persönlicher Herrschaft, die sich bis heute um eine maßgeschneiderte Ausstattung mit Legitimation für ihr jeweiliges Territorium bemühen.

Unübersehbar ist die Fokussierung auf die Staats- und Nationsbildung, die ihren Beitrag dazu leisten soll. So zählt die historische Legitimation – eklektizistisch und auf die vorsowjetische Geschichte beschränkt¹² – zu den Desiderata, die unterschiedlichen Gremien zur Aufgabe gestellt wird. Nationale Identität stellt sich in Denkmälern zur Schau, die meist fernen Geschichtsperioden huldigen. Sie gaukeln eine historische Kontinuität für das heute gegebene, zufällige Staatsgebilde vor, die weder territorial, sprachlich, noch ethnisch gegeben sein kann.¹³ Wenn denn die verschiedentlich getroffene Aussage: „die Stellung gegenüber der Vergangenheit heißt die Vorformulierung heutiger politischer Entscheidungen“¹⁴ Gültigkeit beanspruchen sollte, dann würden sich – heutigen offiziellen, nationale Identität kreierenden Konstruktionen folgend – mannig-

fache, neue Konfliktfelder auftun. Verlierer einer solchen Konstellation wäre jede Art von „regionaler Identität“.

Die heutige Art der Nationsbildung erscheint als ein künstlicher, von oben erstrebter und durchgeführter Prozess, der eine vermeintliche Identität erzwingt, die in dieser Art nie existierte. Er ist komplementär zur Souveränität, die gleichbedeutend mit der alleinigen Souveränität des Machtzentrums ist. Nationsbildung und damit die Schaffung einer nationalen Identität soll eine kohärente Regierbarkeit ermöglichen und begleiten. Erfolge im Prozess der eigenen Nationswerdung lassen sich durch öffentlich propagierte Selbständigkeit und Souveränität demonstrieren. Es ist jedoch eine Definition von Selbständigkeit eigener Art, die etlichen weiterführenden Entwicklungen und insbesondere jeder Art von regionaler Zusammenarbeit im Wege steht. Das dahinter erscheinende Grundmuster ist ein Gesetz, nach dem die zentralasiatischen Staaten handeln: Die einzigen Kriterien, nach denen politische Entscheidungen getroffen werden, sind Machterhalt und Machterweiterung. Wenn kasachische Stimmen bezweifeln, dass eine Nationsbildung von oben die erhoffte Wirkung der Stabilisierung junger Staatswesen erzielt,¹⁵ dann ist damit zugleich das alles beherrschende Prinzip des Machterhalts und der Machterweiterung thematisiert, sowie die Form seiner vertikalen Durchsetzung.

¹² Laruelle, 2007, Anm. 10.

¹³ Vgl. die Versuche, Eckpunkte jeweiliger nationaler Geschichte herauszuarbeiten (mit Ausnahme Turkmenistans) im Sammelband der FES: Krumm, 2006, Anm. 2. Siehe dort auch die Schwierigkeit nationaler Geschichtsdarstellung am Beitrag von Zuchra Madamidžanova, *Étnokul'turnyj vzgljad na nasledie Tadžikov*, S.247-257 (dt. S.258-269). Sie gibt anstelle einer Geschichtsschreibung eine ethnologische Darstellung vornehmlich von Heiratsriten.

¹⁴ so der Runde Tisch, s. Anm. 8.

¹⁵ Bulat Sultanov, Regionale Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheitspolitik in Zentralasien, FES ZAS-Konferenz 07.

Die Idee der regionalen Zusammenarbeit

Angesichts der schon an die Nationsbildung gerichteten Fragen zeichnet sich eine weitaus komplexere Situation ab, wenn Fragen nach der Konstituierung Zentralasiens als Region gestellt werden. Eine „regionale Identität“, die – der nationalen Identität vergleichbar – dekretiert¹⁶ werden könnte, ist nicht in Sicht. Sie ist in ihrem Ansatz ausgeschlossen, da es kein einheitliches Machtzentrum gibt. Die Führungsrolle innerhalb Zentralasiens ist vielmehr strittig: Kasachstan und Usbekistan sind die Prätendenten. Im Dickicht von Nationsbildung, Selbständigkeit, Souveränität, Machtzentrismus und nicht zuletzt der Systemfrage, bleiben Versuche zum Aufbau regionaler Verantwortungsstrukturen ohne Chance.

So scheint der Eindruck nicht falsch, eher der Westen bemühe sich um eine regionale Identität, als einheimische Akteure. Diese Rolle – gleichsam als Anwalt der Region von Außen – trifft auf unterschiedliche Reaktionen. Am weitesten gehen die Reaktionen auf kasachischer Seite, die diesen Anstoß aufnimmt und fragt: „Ist Zentralasien eine Region? Gibt es dort überhaupt regionale Interessen? Oder gibt es überhaupt keine Voraussetzungen für regionale multilaterale Zusammenarbeit in der Region? Ist am Ende nur bilaterale Zusammenarbeit in Zentralasien möglich?“¹⁷ Als Hauptthemnis einer Zusammenarbeit wird das gegenseitige Misstrauen genannt. Es gelte, eine Basis gemeinsamen Verständnisses gemeinsamer Probleme zu entwickeln. Das Problem der Integration sei untrennbar verbunden mit der Entwicklung der Demokratie in Zentralasien. Solange regionale Zusammenarbeit nur von politischen Eliten und nicht von Parteien gefördert werde, die Wählerinteressen vertreten, fehle ihr die Basis. Es sei wichtig, dass die Bevölkerung der Region hinter der regionalen Integration stehe. Es gebe zwar eine Zusammenarbeit, etwa die der Geheimdienste,

die Pipelines und die Weltraumstationen schützen – aber zugleich mangelnden Datenaustausch und den Gegensatz zwischen Usbekistan und Kirgisistan, die die Zusammenarbeit erschwerten.¹⁸

Der usbekischen Seite geht es darum, regionale Zusammenarbeit als ein seit Beginn der Unabhängigkeit verfolgtes Ziel darzustellen. Dabei rekurriert sie auf gerade die Aspekte, die 1990 nicht regionaler Zusammenarbeit, sondern der Souveränitätsbildung der Einzelstaaten dienten. So etwa die Unantastbarkeit der Grenzen, die von den neuen Staatspräsidenten im Jahre 1992 auf einem gemeinsamen Treffen vereinbart wurde. Im Juni 1990, also noch vor der Entstehung der GUS, wurde auf Initiative Kasachstans in Alma-Ata ein Treffen der Regierungschefs Turkmenistans, Tadschikistans, Kasachstans, Kirgisistans und Usbekistans einberufen. Sie erklärten auf diesem Gipfeltreffen die Souveränität des Territoriums Zentralasiens. In der usbekischen Kommentierung: „Noch bevor die zentralasiatischen Staaten zu Subjekten im Sinne des Völkerrechts wurden, nahmen sie ihr Schicksal in die eigene Hand und erklärten die Grenzen für unantastbar.“¹⁹

Immerhin wird versucht, einige Grundlagen heute möglicher regionaler Zusammenarbeit herauszuarbeiten:

1. Die gegenwärtigen säkularen Staatssysteme der Regionalstaaten, die prinzipiell eine Entwicklung zur Demokratie zuließen. Heutzutage allerdings seien sie deutlich von der sowjetischen politischen Kultur geprägt, die im Kern autoritär sei.
2. Das hohe Bildungsniveau sei ein zweiter Faktor, der sich auch dem religiösen Fanatismus entgegenstelle.

¹⁶ Vgl. Laruelle, 2007, Anm. 10.

¹⁷ Bilaterale Kooperation wird auch von Arne Clemens Seifert angesichts der Aussichtslosigkeit von Integration auf der FES ZAS-Konferenz 07 propagiert. S. a.: Sultanov, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 15.

¹⁸ Sultanov, FES ZAS-Konferenz 07, ebenda.

¹⁹ Rovšan Alimov, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 2.

3. Mit marktwirtschaftlichen Reformen habe der Beginn der Liberalisierung und der Öffnung der Wirtschaftssysteme Zentralasiens eingesetzt, ohne welche regionale Integration und Zusammenarbeit undenkbar sei.
4. Die Rohstoffprägung als Hauptmerkmal der Region. Diversifizierung laute das Gebot der Stunde. Verhältnismäßig gut entwickelt seien Rohstoffe, Industrie und Landwirtschaft. Die Transportinfrastruktur sei gut ausgebaut.

Kirgisische Stimmen setzen sich hingegen dezidiert für bilaterale Vereinbarungen ein²⁰ und führen gegen die regionale Zusammenarbeit ins Feld, dass es auf dem Hoheitsgebiet Zentralasiens im Laufe der Jahrhunderte niemals ein regionales Bündnis – jedoch sieben oder acht Anläufe dazu – gegeben habe. Es stünde zu bezweifeln, ob zentralasiatische Länder ihre Souveränität teilweise aufgeben könnten. Das könnten nur reife, länger existierende Staaten machen. In Zentralasien fände ein Prozess des Aufbaus von Staatlichkeit statt, der noch in vollem Gang sei. Nations- und Staatswerdung seien noch lange nicht abgeschlossen. Es gebe einfach zu wenig Erfahrung im Bereich der Demokratie, des Aufbaus von Demokratie und der Kommunikationstechnologie nach dem Zerfall der Sowjetunion. Dies zeige sich auch in der Reaktion der Eliten, insbesondere, wenn man berücksichtige, dass in der Mehrzahl der zentralasiatischen Staaten eine wiederholte Ressourcenverteilung stattfinde.²¹

Doch scheint es insbesondere die Gründungsgeschichte der EU zu sein, die sich in den Köpfen der Befürworter regionaler Strukturen in Zentralasien festgesetzt hat. Es ist vor allem das Prinzip einer Zusammenarbeit, dessen Ausgangspunkt die Wirtschaft, oder genauer, die vorhandenen wirtschaftlichen Ressourcen bilden. So kommt die Rede immer wieder auf die EGKS bzw. die Montanunion. Deren sehr spezifische historische Bedingungen der sogenannten „Stunde Null“ eines zerstörten Europas werden allerdings nur von Seiten der europäischen Partner benannt. Eine Übernahme dieses Modells – so die Argumentation von westlicher Seite – wird als fraglich gesehen, da die Volkswirtschaften Zentralasiens in Konkurrenz zueinander stünden: es gebe keinen Ausgangspunkt eines integrativen Kerns, wie es die Montanindustrie Europas gewesen sei. Der Ausgangspunkt Kohle und Stahl regt nichtsdestotrotz kasachische Stimmen dazu an, sich in Zentralasien eine Vernetzung der Industrie vorzustellen, als deren Folge sich eine derartige Union entwickle. So wäre auch in Zentralasien die Industrie Motor bzw. erster Integrationsträger. Für weitere Schritte stünde Brüssel zum Erfahrungsaustausch zur Verfügung.²² Noch darüber hinaus geht die Aussage: „Kasachstan tritt für eine evolutionäre Integration ein, da die zentralasiatischen Staaten sich auf unterschiedlichen Entwicklungsständen befinden...deshalb sollten wir ganz langsam bei einer Freihandelszone anfangen, zur Zollunion übergehen und dann zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum...(entsprechend dem) Vorbild der Kohle- und Stahlunion bis hin zu den Römischen Verträgen gelangen. Ich denke, einen anderen Weg gibt es nicht.“²³

20 Ihr Präsident Bakiev vollzog dagegen offensichtlich eine Kurswende mit seiner kürzlichen Unterstützung einer „Union zentralasiatischer Staaten“, s. Anm. 75.

21 Kirgisische Diskussionsteilnehmerin, FES ZAS-Konferenz 07.

22 Kasachischer Diskussionsteilnehmer, FES ZAS-Konferenz 07.

23 Sultanov, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 15

Element der Zusammenarbeit: Wasser

Größere Hoffnungen weckt eine „Montanunion nichtindustriellen Charakters“, wenn etwa das Bild einer „Wasserunion“ die Vorstellung beflügelt. Damit kämen Anklänge an den Regionalbegriff „Zentralasien“ zum Tragen, der die Region vor allem durch den fehlenden Zugang zu den Weltmeeren definiert.²⁴ Im Unterschied zu den fünf ursprünglichen Produzentenländern der EGKS, stehen im Fall Zentralasiens die Oberlaufländer bzw. die „Wassergeber“ Kirgisistan und Tadschikistan den Unterlaufländern bzw. den „Wassernehmern“ gegenüber.²⁵ Darüber hinaus kommt ein erweitertes Modell der Montanunion als „Union Wasser, Öl, Gas“ zur Sprache: „Die Wasserressourcen Kirgisistans und Tadschikistans, die Erdölreserven Kasachstans, die Erdgasreserven Usbekistans und Turkmenistans sollten konsolidierende Faktoren der zentralasiatischen Region sein.“²⁶ Auch der Aralsee könne als Katalysator für die grundlegende Neugestaltung regionaler Beziehungen dienen.²⁷ Um der Abhängigkeit von Baumwollimporten zu entgehen, wurden schon zu Zeiten des Russischen Reiches riesige Bewässerungskulturen angelegt, die das Sterben des Aral-sees eingeleitet hatten. Aber selbst wenn all diese Projekte einen unabwiesbar transnationalen und regionalen Charakter tragen, ist ein bedingter, aber notwendiger Souveränitätsverzicht im Rahmen einer „Wasserunion“ nicht in Sicht.

Auf welche Schwierigkeiten eine regionale Zusammenarbeit, die auf solcher Grundlage entsteht, schon im Vorfeld stößt, wird bereits an der kirgisischen Argumentation deutlich. Statt sich Vorschlägen eines effektiven Wassermanagements zu nähern, werden prinzipielle Fragen aufgeworfen. So ließ Myktybek Abdyl daev auf der FES ZAS-Konferenz 2007 verlauten: „Wir sollten endlich

klären, warum die Rohstoffe, die in der Erde gebunden sind, einem bestimmten Staat gehören, während alles, was auf der Erde fließt, aus irgendeinem Grund Allgemeingut ist. Wenn wir Öl zum Marktpreis kaufen, warum ist Wasser dann Allgemeingut? Wenn Wasser auf der ganzen Welt verkauft wird – ein Liter Wasser ist heute auf dem Weltmarkt doppelt so teuer wie ein Liter Öl – dann frage ich mich, warum wir in Zentralasien Wasser zum Allgemeingut erklären.“²⁸

Nicht nur diese legitime und grundsätzliche Frage völkerrechtlicher Natur, die sicher den Problemlösungshorizont eines kaum lebensfähigen Staates wie Kirgisistan überschreitet, sprengt den Rahmen regionaler Zusammenarbeit. Gleiches gilt auch für Lösungsansätze für die als ungerecht und ungleichmäßig beklagte Energieressourcenverteilung. Der Integration in das weltweite Energiesystem stehe die Geographie Kirgisistans, grenzend an die zentralasiatischen Republiken und China, entgegen. Nur über eine richtige Positionierung auf einem einheitlichen, regionalen Energiemarkt käme der Energieexport in Gang. Der alleinige innerregionale Energiehandel ließe Potentiale unausgeschöpft. In der früheren Sowjetunion sei Bewässerung Priorität gewesen. Das Schema des regionalen Energieressourcenaustausches Kirgisistan-Kasachstan-Tadschikistan-Usbekistan, 1998 von den jeweiligen Präsidenten im Rahmen der Zentralasiatischen Wirtschaftsgemeinschaft (ZAWG) beschlossen, habe für Kirgisistans Kohlekraftwerk Bischkek Erdgas, Steinkohle und Öl im Austausch für die Wasserzuführung aus dem Toktogul Stausee und für die nach Usbekistan und Kasachstan zu exportierende Elektrizität vorgesehen. Bisher zeigten die Umsetzung und die regionale Integrationswirkung schwache Ergebnisse.

24 So Ferdinand von Richthofen (1833-1905). Siehe auch: Jörg Stadelbauer, Zwischen Hochgebirge und Wüste. Der Naturraum Zentralasien, in: Osteuropa, Machtmosaik Zentralasien. Traditionen, Restriktionen, Aspirationen, 57. Jg., 8-9/ 2007, S.10. Zudem prägte Herr von Richthofen den neuzeitlichen Begriff „Seidenstraße“.

25 So Heik Afheldt, FES ZAS-Konferenz 07.

26 Sultanov, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 15.

27 Dietrich Sperling, FES ZAS-Konferenz 07. Vgl. die Rede von Generalsekretär Bulat Nurgalev anlässlich der Konferenz über die Probleme des Aral-sees am 11./12.3.2008 in Taschkent, s. SCO <http://www.sectsc.org/html/02048.html>

28 Myktybek Abdyl daev, Der Beitrag ausländischer Investitionen und Kredite für die wirtschaftliche Entwicklung Kirgisistans, FES ZAS-Konferenz 07. In einem Fernsehinterview am 4.3.2008 teilte Saparbek Balkibekov, Minister für Industrie, Energie und Erdölressourcen mit, dass geplant sei, von Kasachstan und Usbekistan eine Bezahlung für die aus Kirgisistan kommenden Wasserressourcen zu verlangen, s. zentralasienanalysen 03/08, S. 26. <http://www.dgo-online.org/fileadmin/Laenderanalysen/Zentralasien/2008/zentralasienanalysen003-08.pdf>

Alle Länder Zentralasiens seien Mitglieder des Energiechartavertrages (ECT)²⁹ und sähen darin eine Möglichkeit – so die beschwichtigenden Anmerkungen an die Adresse der EU-Partner – zur besseren Zusammenarbeit, zur Integration, zur Ausweitung des grenzüberschreitenden Energieträgerhandels und zur Sicherung des Transitverkehrs.

Schon seit Jahren gebe es zwei Umsetzungskonzepte für die Idee der Gründung eines Wasser-Energie-Konsortiums. Das für die Wasserversorgung der Region großzügig dimensionierte, russische „Euroasiatische Wasser-Energie-Konsortium“ solle durch die vor kurzem gegründete Euroasiatische Bank finanziert werden. Das bescheidenere, zweite Konzept, die Gründung eines zentralasiatischen Wasser-Energie-Konsortiums, werde bisher offiziell nur von Kirgisistan und Tadschikistan befürwortet. Ziel regionaler Vereinigungen im Energiesektor sei es, die unterschiedlichen Typen der Energieressourcen und der erneuerbaren Energiequellen unter Nutzung von Synergieeffekten zu bündeln, das Ressourcenmanagement effizienter zu gestalten und dadurch den wachsenden Energiebedarf zu decken. Der Energiemarkt sei für Kirgisistan prioritär, da hier eine verwertbare, geldwerte Alternative zum Wasserexport existiere, dessen Bezahlung Probleme schaffe, solange Wasser nicht als Handelsware, sondern als frei verfügbare Naturressource gelte.³⁰ Von Seiten Tadschikistans wird die energiepolitische Ausrichtung Kirgisistans auf Stromexport unterstützt und mit sicherheitspolitischen Aspekten verknüpft: der komplette Wiederaufbau Afghanistans sei nur möglich, wenn in Tadschikistan und Kirgisistan entsprechende Stromressourcen geschaffen würden.³¹

Von usbekischer Seite, dem möglichen Hauptleidtragenden eines dezidierten Ausbaus von Wasserenergie, werden dagegen die gemeinsamen historischen Freundschafts- und Verwandtschaftsbande

– mehr noch: das gegenseitige Vertrauen, das gemeinsame Fortschrittsstreben – beschworen. Westliche Medien würden die bilateralen Kontakte und die Begegnungen auf den jeweiligen Treffen der regionalen Organisationen unterschätzen. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit in der Region sei insbesondere gerichtet auf die Realisierung interstaatlicher Projekte im Kommunikations-, Brennstoff-, Wasser- und Mineralressourcenbereich; und sogar in der Hochtechnologie.

Mit Verweis auf das ökologisch katastrophale Schicksal des Aralsees und das informelle Treffen der Präsidenten am 1.9.2005 in Astana wird betont, dass die Hydroressourcen für die Sicherheit und Stabilität in ganz Zentralasien zentral seien. Sie sind damit auch für 50 Millionen Menschen von Bedeutung, deren Interessen in der Nutzung der Hydroressourcen und im Anlagenbau berücksichtigt werden müssten. Anderenfalls beschleunige sich der Tod des Aralsees und mache das Gebiet für Millionen unbewohnbar.³² Prinzipienfeste Standpunkte werden eingefordert: Zitiert wird das UNO/ECE-Übereinkommen vom 18.9.1992 zum Schutz und zur Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und internationaler Seen sowie UNO-Beschlüsse.³³ Neutrale, internationale Wirtschaftsprüfungsorganisationen sollten neue hydrotechnische Anlagen überprüfen und auf die gleichgewichtige Nutzung des Wasserlaufes durch alle Anliegerstaaten achten.

So gibt es in der Tat Annäherungen an den Gedanken regionaler Zusammenarbeit durch Vorstellungen, die ihre Herkunft EU-Modellen verdanken und die an gemeinsamen wirtschaftlichen Bedürfnissen und Ressourcen ansetzen. Am ehesten ist eine Art „Montanunion“ für den Wasserbereich, eine Wassergemeinschaft vorstellbar, da das gemeinsame Interesse an der Ressource Wasser als überaus groß vorausgesetzt werden kann. Dabei rekurriert die Anlehnung an EU-Modelle nicht allein auf den oben erwähnten „Erfahrungsaustausch“³⁴ –

29 <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l27028.htm>

30 Elmira Nogojbaeva, Reformen und Hindernisse auf dem Weg zu internationaler Wettbewerbsfähigkeit im Energiesektor, FES ZAS-Konferenz 07. Konferenz-Papier: Perspektiven und Probleme im Energiesektor in Zentralasien, S.21.

31 Rustam Chajdarov, Die Auswirkungen der Globalisierung auf die Integrationsprozesse in Zentralasien, FES ZAS-Konferenz 07.

32 Klimaveränderungen in den bisherigen Ausmaßen können nach Berechnungen des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung dazu führen, dass Zentralasien im Laufe dieses Jahrhunderts vollkommen austrocknet, so Hans-Joachim Schellnhuber. Rede auf dem „Forum eine Welt. Neue Energie – Die globale Herausforderung Klimawandel“, Berlin 29.11.07.

33 Das UNO/ECE-Übereinkommen vom 17.3.1992 über die grenzüberschreitenden Auswirkungen von Industrieunfällen, die Beschlüsse der Generalversammlung der UNO vom 21.5.1997, die Schäden aufdeckt und die Frage ihrer Kompensation aufwirft.

34 Kasachischer Diskussionsteilnehmer, FES ZAS-Konferenz 07.

die Finanzierung geeigneter Projekte sind in die Kosten-Nutzen-Kalkulationen regionaler Akteure einbezogen.

Doch wie schon Kirgisistan sich in seinen Energiemodellen nicht auf die Region allein beschränken kann um dem Dilemma „Irrigation gegen Energie“ zu entgehen, so sieht sich die EU bei der Propagierung regionaler Zusammenarbeit den Ansätzen der Großmächte und anderer Akteure gegenüber, die etwa im Falle der USA die Zukunft der Region in Südasien sehen³⁵; und dies auch in energiepolitischer Hinsicht. Nach russischer Auffassung sei die regionale Zusammenarbeit ohne die Mitwirkung der Großmächte kontraproduktiv und unreal; Russland präferiere eine eurasische Lösung.³⁶ Das Faktum, dass die Schanghai Organisation (SCO) innerhalb ihrer Strukturen eigens einen energiewirtschaftlichen Klub gegründet hat, der den Zahlen nach über mehr als die Hälfte des Urans, 40% der Kohle, 38% des Gases, 20% des Erdölvorkommens der Welt verfügt, zeigt die deutlich über die Region hinaus bestimmenden Kräfte. Auch wenn erst daran gearbeitet wird, Koordinationsmechanismen zu schaffen, so sind die Entscheidungen der regionalen Länder damit auch institutionell in das Spannungsfeld des

Großproduzenten und Transitlandes Russland und des Endverbrauchers China einbezogen.³⁷

So bleibt zu fragen, ob die jenseits der russischen Landmasse liegende EU mit ihrer Idee der Seidenstraße und einer Landbrücke Resonanz finden kann,³⁸ wenn sie die untereinander souverän abgeschotteten Republiken zum Zusammengehen zu stimulieren versucht. Immerhin wird die Aussage des deutschen Außenministers zum Transitzentralasiens zitiert: „Die zentralasiatischen Länder knüpfen zunehmend an ihre traditionelle Rolle als eigenständiger Begegnungs- und Verbindungsraum zwischen Asien, Russland und Europa an“. Sie findet usbekische Zustimmung. „Gerade so ein neuer „Großer Seidenweg“ oder Seidenstrasse kann [...] Faktor für einen „Annäherungsweg der Verflechtung“ werden.“³⁹ Doch führt die Frage nach regionalen Gemeinsamkeiten als Basis einer künftigen (Wirtschafts-)Gemeinschaft auch seitens einheimischer Akteure zu Fragen nach den Grundbedingungen einer solchen Konstruktion: „Sind wir eine Brücke nach China, Asien oder Fernost oder geht die Brücke umgekehrt aus Thailand und China und führt zu uns? Sind wir der Endpunkt oder sind wir die Brücke?“⁴⁰

35 Krumm, 2006, Anm. 2, S. 23.

36 Ruslan Grinberg, Russische Wirtschaftsinteressen in Zentralasien, FES ZAS-Konferenz 07.

37 So der Generalsekretär der SCO, Bulat Nurgalev, in: Alexandr Dolgoruki, Das Gasprom Imperium, Arte TV, 5.2.08. Vgl. a. Andrea Schmitz, Partner aus Kalkül, Russische Politik in Zentralasien, SWP (Hg.), S5, Berlin, März 2008, S.15ff.

38 Diskussionsteilnehmer, FES ZAS-Konferenz 07.

39 Azamat Tošev, Einschätzung und Bewertung der EU-Zentralasienstrategie im Bereich der Sicherheitskooperation, FES ZAS-Konferenz 07, zitiert aus: Frank-Walter Steinmeier, Verflechtung und Integration, in: Internationale Politik, DGAP (Hg.), März 2007.

<http://www.internationalepolitik.de/archiv/jahrgang2007/maerz2007/verflechtung-und-integration.html>

40 Diskussionsteilnehmer, FES ZAS-Konferenz 07.

Interregionaler Wirtschaftsraum

Die Attraktivität der Region nach Außen, insbesondere für die erwünschten Investoren, wird durch weltweit geltende Standortfaktoren bestimmt: politische Stabilität, Rechtssicherheit, Grad der Korruption und ihre Bekämpfung. Es wird nach der Rolle der Privatsektoren, den Qualifikationsstrukturen der Menschen, den Wachstumsperspektiven und dem Anschluss an die Außenwelt gefragt. Vergleichende Faktoren sind das Länder-Rating, das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes und des Außenhandels, die Auslandsinvestitionen und der Grad der Privatisierung des Bankensystems. Eher noch als Verkehrswege und Logistik, spielt der Anschluss an die internationalen Finanz- und Kapitalmärkte eine entscheidende Rolle. Es sind alles Fragen, die zunächst an die Einzelstaaten gerichtet werden, dann – angesichts des Wirtschaftsraumes – aber auch grenzüberschreitende Indikatoren für einen innerregionalen wie internationalen Vergleich liefern.⁴¹

Daran gemessen fällt es schwer, sich derzeit eine zentralasiatische Wirtschaftsgemeinschaft jenseits von Überlegungen zu einer Art Wasserunion vorzustellen. „Was soll eigentlich gehandelt werden? Wo soll die Wirtschaft ansetzen? Ist es zentralasiatische Produktion? Ist es der Energieexport, auch nach Europa? Sollen Investoren angezogen werden? Sollen europäische Firmen dort bauen? Wenn ja, wo ist das Zentralasiatische?“⁴² Immerhin weisen solche und ähnliche Fragen darauf hin, dass sich die Frage nach der Einbindung in die Weltwirtschaft unter Bedingungen marktwirtschaftlicher Reformen und Modernisierung zumindest stellt, bzw. diese bereits stattfindet oder stattgefunden hat – wenn auch in sehr unterschiedlichem Tempo und Gefälle innerhalb der Region.

Wie um diese Feststellung zu untermauern, betont die usbekische Seite, dass die Harmonisierung und Abstimmung der außenwirtschaftlichen Beziehungen für einen gemeinsamen Wirtschafts-

raum fundamental sei. In diesem Kontext seien natürlich Usbekistan und Kasachstan Motor der Entwicklung. Als Schlüsselfaktor für die Region wird die sozioökonomische Entwicklung gesehen, von der Stabilität und Sicherheit abhinge. Die „land-locked“ Situation, d.h. die Entfernung von den großen Weltmärkten sei nicht so kritisch, da von einem Export hochwertiger Fertigprodukte noch lange keine Rede sein könne. Zu den usbekischen Schlüsselementen zählten eher hochwertige, süße Früchte, Baumwolle und der Ausbau der Textilindustrie. Der sowjetische planwirtschaftliche Organismus wirke weiterhin prekär auf das Wirtschaftswachstum der Region und das Engagement ausländischer Investoren. Die Unabhängigkeit habe zu großen Diskrepanzen geführt: Kirgisistan und Tadschikistan gehörten zu den Verlierern mit einem großen Bevölkerungsanteil, der unter dem Existenzminimum lebe.⁴³

Die weitest fortgeschrittene Einbindung in überregionale Bezugssysteme weist allen Indikatoren zufolge Kasachstan auf. Der Bankensektor etwa – so die europäischen Experten⁴⁴ – zeige exemplarisch die abweichenden wirtschaftspolitischen Wege der einzelnen Staaten: je weiter liberalisiert und marktwirtschaftlich vorangeschritten, desto stärker sind auch die internationalen Beziehungen und die Variationsbreite der Finanzierungsinstrumente. Kasachstan, Usbekistan und in diesem Falle auch Kirgisistan trennen hier Welten von Tadschikistan und Turkmenistan. Daher traf insbesondere Kasachstan mit seinem schon entwickelten Bankenwesen die Subprime-Krise besonders hart. Im Lande finanzierten immer mehr Kasachen ihre Konsumausgaben und Bauvorhaben über Kreditaufnahme. 2006 stieg die Kreditvergabe an den privaten Sektor im Vergleich zum Vorjahr um etwa 80%. Dies ist mit der Gefahr der Entstehung einer Preisblase durch die zusätzlich angeheizte Immobiliennachfrage verbunden, was ein großes Risiko für die Stabilität der kasachischen Wirt-

41 Heik Afheldt, FES ZAS-Konferenz 07.

42 Reinhard Krumm, FES ZAS-Konferenz 07.

43 Alimov, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 2.

44 Per Fischer, Stand und Perspektiven der europäisch-zentralasiatischen Zusammenarbeit im Finanzsektor, FES ZAS-Konferenz 07.

schaft darstellt. Die Finanzierung des Kreditwachstums erfolgte durch eine hohe Verschuldung im Ausland von ca. 40 Mrd.\$, der Hälfte des BIP. Die Refinanzierung der Banken – in beträchtlichem Grad abhängig von der Lage auf den internationalen Finanzmärkten⁴⁵ – brach ab. Bei gestiegener globaler Risikoaversion kam der Kapitalstrom nach Kasachstan wie nach Russland fast zum Erliegen. Russische und kasachische Finanztitel kamen unter Druck. In Folge der Krise litt vor allem die Bau- und Immobilienbranche in Kasachstan. Der Finanz- und Bausektor zusammen hatte bislang etwa 30% des kasachischen Bruttoinlandsproduktes erwirtschaftet.⁴⁶ Die Reaktion auf die Krise – seitens kasachischer Kritiker als ungerechtfertigt, subjektiv und leicht panisch kritisiert⁴⁷ – bestand aus einem Versuch regionaler Absonderung. In einer Art Abschottungsreflex greife die kasachische Regierung die Rating-Agenturen für die völlig normale Herabstufung kasachischer Banken an. Als unrealistisch zu bezeichnen sei auch die Idee, alle Aktien kasachischer Emittenten auf dem Weltmarkt aufzukaufen um sich dann damit in Kasachstan zu verbarrikadieren. Mögliche Folge sei die Isolation Kasachstans. Auch seien 40 Milliarden Dollar aus dem Staatshaushalt, um Liquiditätsengpässe der Banken auszugleichen, dem Steuerzahler nicht zu vermitteln. Positiv zu bewerten sei das kasachische Rentenfondssystem in Höhe von 10 Mrd \$, der Nationale Erdölfond mit 20 Mrd \$ und die staatlichen Entwicklungsinsti-

tute, wie der Investitionsfond. Innerhalb der eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft existiere aber keine Währungsunion. Ein regionales Finanzzentrum in Almaty sei jedoch auf dem Wege.

Es ist in der Tat eine verstärkte und sich verstärkende regionale Aktivität festzustellen: Allerdings keineswegs unter den regionalen Akteuren selbst, sondern bilateral oder – wie der Hinweis auf die eurasische Wirtschaftsgemeinschaft zeigt – in den überregionalen Bündnissen, deren Mitglieder sie sind.⁴⁸ So gehen wirtschaftliche Impulse vornehmlich von Seiten der EURASEC aus. Bilaterale Vereinbarungen mit der Russischen Föderation etwa führen zum Weiterbau tadschikischer Wasserkraftwerke; chinesische Investitionen in den Straßenbau sind durchaus als materielle Grundlage eines regionalen Wirtschaftsraumes zu begreifen, dessen Rahmenbedingungen dann allerdings nicht von den heimischen Akteuren bestimmt werden, sondern – sofern es die Dominanzprobleme in dem Raum zulassen – einer Art Sinologisierung zustreben. Die Gefahr ist unverkennbar, dass entweder Russland oder China seinen Einfluss so verstärkt, dass Zentralasien – gleichsam aufgebrochen – keine gemeinsame Region mehr zu bilden imstande ist. Europa kann an dieser Entwicklung kein Interesse haben. Die regionale Kooperation im Bereich Wasser etwa müsste institutionalisiert werden. Bisher gibt es nur die Idee einer gemeinsamen Wasseragentur.⁴⁹

45 Thorsten Nestmann, Evelyn Moser, *Energiereise an der Seidenstraße*, in: Think Tank der Deutschen Bank Gruppe, 21. August 2007. <http://www.dbrsearch.de/servlet/reweb2.ReWEB?rkey=u33735280>

46 Bodo Thöns, 2008 – kein einfaches Jahr für Kasachstans Banken, in: Deutsche Allgemeine Zeitung, 4.4.08. http://www.deutsche-allgemeine-zeitung.de/index.php?option=com_content&task=view&id=1184&Itemid=32

47 Tulegen Askarov, *Erfahrungen bei der Reformierung des kasachischen Finanzsektors und Ausblick auf weitere Reformen*, FES ZAS-Konferenz 07.

48 Zur Rolle und Nutzen ökonomischer Verflechtung, s. Schmitz, 2008, Anm. 37, S.14ff.

49 Dietrich Sperling, FES ZAS-Konferenz 07, propagiert das Modell der 1922 gegründeten „Tennessee Valley Authority“, in der ein zwischenstaatliches Management über innerstaatliche Grenzen hinweg auf Grundlage eines Teilverzichts auf Souveränität problemlos funktioniert. Vgl. <http://www.tva.gov/index.htm>.

Regionale Sicherheit als überregionale Veranstaltung

Wenn es um regionale Sicherheit geht, sind es nicht zuletzt die historischen Reminiszenzen von Turkestan und Seidenstraße, die in der Ausarbeitung der EU-Strategie mehr als nur irgendeine Geschichte bezeichnen. Sie kennzeichnen vielmehr die entscheidende strategische Differenz zwischen der europäischen gegenüber den russischen, amerikanischen oder chinesischen Strategien oder Strategieansätzen. Turkestan versinnbildlicht das „Great Game“ des 19. Jahrhunderts, das heute zwar in anderen Konstellationen „gespielt“ wird, dessen *prima movens* allerdings wie damals Kontrolle, wenn nicht sogar Beherrschung heißt. Es dominieren geostrategische Überlegungen um Einflussmehrung. Die Seidenstraße – im Gegensatz zu den Ansätzen anderer Machtspieler – stellt eine Offerte dar, die sich der historischen Devise geopolitischer Provenienz „Wer Zentralasien beherrscht, beherrscht Eurasien“ verweigert. Sie kann als politische Alternative begriffen werden, die Entwicklungswege unter Einbeziehung der Potentiale Zentralasiens definiert, Wege, die Veränderung und Reformen einschließen.⁵⁰

In Reaktion auf die Anfrage nach regionaler Sicherheit wird aus der Region die berechtigte und notwendige Grundfrage gestellt: „Welche Fähigkeiten hat die Region, mit [...] Sicherheits Herausforderungen adäquat umzugehen und Mechanismen zu entwickeln, die geeignet sind, innerhalb der staatlichen Strukturen auch die komplexen Traditionen zu erhalten?“⁵¹ Die Erhaltung dieser Strukturen scheint Priorität zu haben und gibt dem Aufbau eines ‚sicherheitspolitischen Regionalismus‘ gegenüber der Nationsbildung den Vorzug. Auch sei man in „den globalen Bogen der Instabilität“ einbezogen. In diesem verfolgten regionale wie überregionale Partner ihre unter-

schiedlichen Interessen mit verschiedenen, sich teilweise deckenden wie auch konkurrierenden Sicherheitskonzepten unter formal gleichen Überschriften. Der Gipfel der Schanghai Organisation 2005 in Astana⁵² habe eine erste Angleichung der Positionen der dortigen Partner erbracht. Seitens der EU sei das Programm BOM-CA/CADAP⁵³ von besonderer Wichtigkeit, seitens der OSZE die Demokratisierung des Sicherheitssektors in den Staaten der Region.

Die Unfähigkeit, selbständig neue Sicherheits Herausforderungen zu bewältigen, lässt den Ruf nach Stärkung der regionalen Zusammenarbeit laut werden und geht mit der Forderung einher, Prozesse der Bildung regionaler Politik im Bereich der Sicherheit und des Antiterrorismus zu verbinden. Der internationale Terrorismus sei die Hauptbedrohung, der die Reformen, Legitimität und die Existenz der säkularen Regime torpediere. Die Schaffung eines Sicherheitssubjekts „Region“ – wie von der EU angestrebt – setze eine gemeinsame Sicherheitsanalyse voraus. Bestimmender Faktor sei die innere Entwicklung der Länder. Das Ausbleiben positiver Reformergebnisse führe zu ablehnenden Haltungen und Protesten, die in der Folge in quasireligiöse Rhetorik umgemünzt werden können. Bei der Ausarbeitung einer Antikrisenstrategie seien ausländische Partner willkommen, die insbesondere im Bezug auf den Terrorismus, der sich als negative Reaktion auf der Schattenseite der Globalisierung abzeichnet, ausgewogene, gemeinsame Antworten für die Evolution einer regionalen Sicherheitspolitik liefern könnten. Der Demokratisierungsprozess müsse die notwendige Herausforderung sein, um in den Dialog zwischen Bevölkerung und regierender politischer Elite einzutreten.⁵⁴

50 Von Seiten des Institut Français de Geopolitique indes wird eine stärker geopolitische Konzeption propagiert, vgl. Pierre-Emmanuel Thomann, *The European Union and Uzbekistan/Central Asia: A geopolitical approach to Eurasian security*, Vortrag auf der Tashkent International Conference „Ensuring security and stability in Central Asia in the context of political and economic modernization“ am 29.5.2008, hier auftretend für das European Institute of International Relations, Brüssel.

51 Oksana Antonenko, *Grenzen und Möglichkeiten der Schanghai Organisation für Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheitspolitik*, FES ZAS-Konferenz 07.

52 Declaration of Heads of Member States of Shanghai Cooperation Organisation, Astana, 5. Juli 2005. <http://www.sectso.org/html/00500.html>

53 Border Management and Drug Action Programme in Central Asia (BOMCA/CADAP), finanziert durch die EU und umgesetzt durch das United Nations Development Programme (UNDP).

54 Nur Omarov, *Die Fortschritte der regionalen Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheitspolitik*, FES ZAS-Konferenz 07.

Im Kontext der Sicherung von Pipelines oder Weltraumanlagen spricht die kasachische Seite von einer erfolgreichen Zusammenarbeit der Geheimdienste. Mangelnder Datenaustausch stelle jedoch ein großes Hindernis dar.⁵⁵ Gleichzeitig sieht sich Usbekistan, in Anlehnung an das Modell des „Great Game“, den „global players“ EU, Russland, China, USA und Japan gegenüber. Diese würden geopolitische Interessen in der Region verfolgen und sollten sie – so die Forderung – mit realen Investitionen untermauern.⁵⁶

Ein regionaler Strategieansatz – quasi im Windschatten der Weltpolitik – unter der Ägide des

Einflusses großer Mächte scheint sich als kaum durchführbar darzustellen. Umso mehr, als sicherheitspolitische Entscheidungen der Region nicht untereinander verhandelt werden, sondern sich als Regierungszusammenarbeit darstellen, die ausschließlich innerhalb der überregionalen Strukturen wie etwa in der Schanghai Organisation (SCO) oder der Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit (OVKS) stattfindet. Die Auslieferung an die Interessen der beteiligten Großmächte ist die unausweichliche Gefährdung. So dominieren überregionale Sicherheitsstrukturen die regionale Zusammenarbeit Zentralasiens in der Sicherheitspolitik.⁵⁷

55 Sultanov, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 15.

56 Alimov, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 2.

57 Uwe Halbach, Regionalorganisationen in Zentralasien zwischen Integrationstheater und realer Kooperation, in: DGO/Forschungsstelle Osteuropa/ (Hg.), zentralasien-analysen 01/08, Berlin, Bremen, S. 3-6. <http://www.dgo-online.org/fileadmin/Laenderanalysen/Zentralasien/2008/zentralasienanalysen001-08.pdf>

Sicherheitsnachbar Afghanistan

Eine räumliche Begrenzung von Sicherheit auf die fünf unter der regionalen Bezeichnung „Zentralasien“ geführten Länder würde in der Tat eines der Sicherheitsprobleme nicht lösen: Afghanistan. Immer bedrohlicher tritt dieses Land als Sicherheitsfrage der Region in den Vordergrund und setzt mannigfaltige Aktivitäten in Gang. Darüber hinaus deutet sich notwendigerweise mit der Dauer und Verschärfung dieses Problems eine Sicherheitspolitik für einen größeren zentralasiatischen Raum an, oder wie es seitens europäischer Experten formuliert wird: „Man wird Afghanistan... als Teil des Problems sehen und die dort Engagierten dementsprechend auch mit einbeziehen müssen. Und man wird, kurz über lang, auch Pakistan in das Setting mit hinein nehmen müssen.“⁵⁸

Es sind zunächst tadschikische Experten, die qua Ethnie enge Bindungen an Nordafghanistan für sich reklamieren und das Angebot unterbreiten Sicherheit zu schaffen, wenn es entsprechend honoriert würde. Der komplette Wiederaufbau Afghanistans – so heißt es – sei nur möglich, wenn in Tadschikistan und Kirgisistan entsprechende Stromressourcen geschaffen würden.⁵⁹ Hinweise auf eine bisher fehlerhafte Strategie fehlen nicht. Bei der Unterstützung des afghanischen Staates hätten sich viele auf die Nationsbildung konzentriert, ohne den historischen Fakt zu berücksichtigen, dass Afghanistan zwar ein Land, aber keine Nation und durch verschiedene Widersprüche – ethnische und andere – auseinander gerissen sei. Dies könne nicht durch ausländisches „Social Engineering“ überwunden werden. Sich untereinander bekämpfende Warlords müssten davon überzeugt werden, dass sie davon profitierten, wenn sie mit der durch die USA unterstützten Zentralregierung kooperieren, jedoch viel verlieren werden, wenn sie diese Regierung bekämpfen. Die politische Schlüsseleinheit sei der Stamm. Die Zentralregierung spiele traditionell eine schwache Rolle in Afghanistan. Potenzielle und reale Ge-

fährdungen der nationalen und regionalen Sicherheit durch Afghanistan seien in den folgenden Aspekten zu sehen:

1. im Export des nationalen Extremismus, Terrorismus und der Unterstützung der islamischen Opposition in den zentralasiatischen Ländern,
2. im Entstehen von Waffenschmuggel und den entsprechenden terroristischen Organisationsstrukturen in Zentralasien,
3. in der direkten militärischen Bedrohung durch die Taliban,
4. im Wirken radikal-islamistischer Gruppen,
5. im Menschen-, insbesondere Frauenhandel in die arabische Welt,
6. in einigen Projekten, die das geologische Gleichgewicht stören,
7. in Handfeuerwaffen, Minen und Sprengstoffen und
8. in der Drogenproduktion.

Ohne Stabilität in Afghanistan sei Sicherheit in Zentralasien nicht zu gewährleisten. Die Versöhnung der verfeindeten Seiten müsse gelingen. Internationale Organisationen und die Geberinstitute müssten einen gemeinsamen regionalen Ansatz zur Stabilisierung Afghanistans ausarbeiten und den Nachbarn Afghanistans eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung dieser Projekte einräumen. Die USA sollten eine regionale Zusammenarbeit unterstützen und begrüßen, die einheimische Ressourcen effektiver nutzt und unabhängiger von den USA agiert. Im Rahmen der GUS, der Antiterrorstruktur und der Drogenbekämpfung der SCO sei gemeinsam zu handeln.

⁵⁸ Heik Afheldt, FES ZAS-Konferenz 07. Daneben ist auch der Iran nicht zu vergessen.

⁵⁹ Chajdarov, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 31.

Afghanistan müsse aktiver in zentralasiatische Programme, insbesondere in jene zur wirtschaftlichen Entwicklung, eingebunden werden. Die langjährigen Kontakte jeglicher Art in unterschiedlichen Provinzen müssten genutzt werden.⁶⁰

Aber auch in dieser Frage zeigte sich erneut, dass Sicherheit durch die handelnden regionalen Machteliten nicht zu deklinieren war und in Ansätzen stecken geblieben ist. Die Schaffung einer Afghanistan Kontaktgruppe – auf dem Pekinger Gipfeltreffen der SCO im Juni 2006 aus der Taufe gehoben – unterstrich zwar die in der Schanghai Organisation nunmehr auch institutionell etablierte Besorgnis über die Bedrohung aus Afghanistan. War diese vorher vornehmlich auf die Drogenproblematik bezogen, dokumentierten die Mitglieder nunmehr unter der Überschrift „Sicherheits- und Stabilitätspolitik in Zentralasien“ das politische Ziel der Befriedung Afghanistans. Die Frage der Beteiligung und der Art der Maßnahmen blieben indes im Ungefähren.⁶¹

Das Argument, dass derartige interregionale Staatenbünde mit Einbindung der Kernstaaten Zentralasiens dem Ziel dienen, die Abhängigkeit von den USA zu mindern und ihrem und dem westlichen Einfluss Grenzen zu setzen, wird nicht nur von russischer Seite unterstrichen, die Europas Bemühen um einen festen Schulterchluss mit den zentralasiatischen Staaten als kontraproduktiv und unrealistisch einschätzt.⁶² Russische Experten betonen, dass diese Organisation, die sich gerade da-

durch auszeichne, dass es in ihr keinerlei amerikanischen Einfluss gebe, sehr wichtig für Russland sei, sofern sie denn überhaupt irgendeinen Sinn mache. Deswegen seien Versuche, auch nur irgendetwas in Sachen Afghanistan zu unternehmen, eher Versuche, ein negatives Szenario zu verhindern. Russland sei nicht bereit, für den Sieg der NATO in Afghanistan etwas zu tun; es sei aber auch nicht bereit, eine Niederlage der NATO hinzunehmen.⁶³

Nachdem es bereits zu einer Angleichung der Positionen auf dem SCO-Gipfel im Juli 2005 in Astana gekommen war – etwa mit der Schaffung der Regional Antiterrorist Structure (RATS) in Taschkent – kam es zu einer weiteren Neujustierung: Anlässlich des Gipfels der SCO in Duschanbe am 5.10.2007 wurde die Denkschrift über das gegenseitige Verständnis zwischen den Sekretariaten OVKS und SCO in einer offiziellen Zeremonie unterzeichnet. Vor allem die militärische Komponente beider Organisationen wurde darin betont.⁶⁴ Das Hervorheben der militärischen Aspekte von Sicherheit – vor allem die militärpolitische Zusammenarbeit in den jeweiligen Regionalorganisationen – lässt eine Sicherheitsphilosophie erkennen, die derjenigen der OVKS eigen ist. Sie verweigert sich einer umfassenderen Sicht: Im Unterschied zu den elaborierten Konzeptionen der EU und der NATO dominiert die defensive Abgrenzung, die Verteidigung. Dennoch sind auch positive, überregionale Schritte im Bereich des Transports und des Grenzregiments festzustellen.

60 Abdulvohid Šamolov, Sicherheitsrisiko Afghanistan und ein möglicher Beitrag Zentralasiens zur Stabilisierung Afghanistans, FES ZAS-Konferenz 07.

61 Auf russischer Seite sowie von Seiten der OVKS schien die Unterstützung für eine Lösung in Afghanistan schon damals nicht besonders ausgeprägt, so Suchrob Šaripov, Panel 1, FES ZAS-Konferenz 2006.

62 Grinberg, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 36.

63 Ivan Safrančuk, Russlands Erwartungen an die Schanghai Organisation für Zusammenarbeit, FES ZAS-Konferenz 07.

64 Vgl. Declaration of Heads of Member States of Shanghai Cooperation Organisation, Astana, 5. Juli 2005. <http://www.sectsc.org/html/00500.html>
Außerdem: Memorandum of Understanding between SCO Secretariat and CSTO Secretariat. <http://www.sectsc.org/html/01786.html>

Asymmetrische Bedrohungen: Drogen, Korruption, Terrorismus

Die vielfältigen, überwiegend asymmetrischen, weit über die Landesgrenzen hinausreichenden Sicherheitsbedrohungen und destabilisierende Einflüsse von Außen lassen auch einheimische Experten eine koordinierte Antwort suchen.

Usbekische Experten sehen das Problem der „Sicherheitsversorgung“ der Region vor allem darin, dass Zentralasien eine Transitzone traditioneller wie neuartiger Bedrohungen geworden sei. Diese würden national wie international bekämpft. Die Lage im Nachbarland Afghanistan sei angesichts der fortwährenden Tätigkeit terroristischer und extremistischer Gruppen sowie der Tendenz sich verstärkender, militärischer Aktivitäten der Taliban unkontrollierbar. Die Taliban würden durch die enorm wachsende Drogenproduktion finanziert, deren Lieferwege nicht zu überwachen seien. Die Länder Zentralasiens träten für schnellste Stabilisierung und ein wirksames Nachkriegsarrangement ein. Drogenanbau sei das Resultat der fehlgeschlagenen internationalen Bemühungen beim Aufbau der ökonomischen Infrastruktur. Drogen seien ein mächtiger Mithelfer des internationalen Terrorismus, welcher zur Destabilisierung sowohl Afghanistans, Zentralasiens als auch ganz Eurasiens führen könne. Nicht eine weitere Militarisierung sei das Gebot, sondern die Unterstützung der Bevölkerung in ihren sozialökonomischen Problemen durch Konsensbildung und die Vereinigung aller Kräfte, die an der Wiedergeburt Afghanistans interessiert sind.

Im Herbst 2001 hätten die zentralasiatischen Länder Militärmaßnahmen unterstützt, weil Aussicht darauf bestanden habe, Drogentransit, Terrorismus und religiösen Extremismus zu liquidieren. Die Maßnahmen seien jedoch fehlgeschlagen. Die gesamten Infrastrukturmaßnahmen, die in den letzten Jahren durch SCO und EURASEC in Gang gesetzt wurden und die Länder vernetzt hätten, gingen an Afghanistan wegen der dortigen Sicherheitslage vorbei.

Die Kontaktgruppe SCO-Afghanistan vom November 2005 sei mit ihren Beziehungen zu nördlichen, westlichen und zentralen Gebieten Afghanistans und den SCO-Ländern in dieser Hinsicht hilfreich. Man könne Integrationsprozesse beispielsweise durch neue Routen zu den Häfen des Persischen Golfes anstoßen. In Bischkek 2007 hätten sich die Präsidenten geeinigt, die Kontaktgruppe zu aktivieren. Auch die OVKS gewinne in Verbindung mit der SCO und der EURASEC an Bedeutung für Sicherheit und Stabilität in Zentralasien. Sie befasse sich mit Afghanistan. Auf dem Gipfel in Duschanbe am 5.10.07 sei diese Verbindung besiegelt worden. Präsident Karimov habe die existentielle Bedeutung von Sicherheit für den Prozess zwischenstaatlicher Integration unterstrichen. EURASEC und die OVKS würden einander ergänzen, so dass es zur einer Stabilisierung der Situation entlang der Transitroute, der historischen Großen Seidenstraße, käme.⁶⁵

Im Gegensatz zu diesen eher deklaratorischen Aussagen zu Perspektiven der regionalen Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen zeichnete die kasachische Seite ein realistischeres Bild: „Der Terrorismus, der religiöse Extremismus, der Drogenhandel und -schmuggel und andere Herausforderungen haben Russland und die europäischen Länder als Endempfänger. Es wird noch mehr zu einem Gegengewicht zwischen Ost und West, zwischen dem Abendland und dem Morgenland kommen. All das wird die Situation in Zentralasien beeinträchtigen. Wir sind bereit, uns als einen Vorposten in südostasiatischer Richtung zu sehen. Wir wollen eine effiziente Zusammenarbeit in der Region. Wir haben keine gute Koordination im Kampf gegen den Terrorismus – vor allem wenn es darum geht, die Finanzierungsquellen des Terrorismus auszumachen.“⁶⁶

Im Wesentlichen werden zwei Elemente im Bereich asymmetrischer Bedrohungen als durch den Westen zu lösende Aufgaben charakterisiert: Ein-

65 Azamat Tošev, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 39.

66 Sultanov, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 15.

mal die Frage des Drogenanbaus und ihrer Herstellung und zum anderen die Kontrolle der Drogengelder – etwa die der in Dubai gewaschenen Summen. Insbesondere der Import der zur Produktion von Opiaten notwendigen, nicht im Lande erhältlichen, chemischen Vorsubstanzen führt zu der Frage: „Wäre es nicht einfacher und billiger, den Zugang der Vorsubstanzen nach Afghanistan zu stoppen, als zu versuchen, Afghanistan zu demokratisieren? [...] Dieses Problem wird nur umgangen und verschwiegen.“⁶⁷ Es wäre wichtiger, „den Zugang von Vorsubstanzen nach Afghanistan zu stoppen, als gegen die Einfuhr von Endprodukten aus Afghanistan anzukämpfen. Wir sind auch sehr besorgt darüber, dass es keine Effizienz im Bereich der Drogenbekämpfung gibt. Ich will nur sagen, dass diejenigen, die Drogen transportieren, von niemandem beachtet werden. Die Polizei und die Strafverfolgungsbehörden nehmen einfache Dealer fest, ohne gegen die großen Drogenbarone vorzugehen. Die kleinen Dealer kommen in die Mühlen der Justiz.“ Die Dominanz korrupter Strukturen ließe sich in Kasachstan anhand der großen Anzahl von Drogendelikten gegenüber der verschwindend geringen Anzahl von Gerichtsverfahren ablesen.⁶⁸

Auch im Bereich der Bekämpfung asymmetrischer Bedrohungen fehlt der Verweis auf die Aktivitäten der überregionalen Bündnisse seitens einheimischer Akteure nicht. Die Schwachstellen westlicher Strategie in Afghanistan werden benannt. Doch auch die Unzufriedenheit mit der einheimischen Terrorismusbekämpfung kommt zum Ausdruck.

Europäische Kritiker sehen hier eine Reihe von Gründen gegeben. Zunächst sei an dem Faktum,

dass es keine politischen Kanäle zur Artikulation für säkulare Oppositionsbewegungen gebe, nicht vorbeizukommen. Darüber hinaus werde „der ‚War on Terrorism‘... wörtlich verstanden und auf operative, militärisch-polizeiliche Maßnahmen bezogen. Man steht in diesem Verständnis der amerikanischen Auffassung von Antiterrorismus vermutlich näher als der europäischen. Die strukturelle Ebene für die Prävention von Extremismus und Terrorismus steht dahinter zurück. Sie betrifft Herausforderungen wie die Verbesserung der Lebensverhältnisse, insbesondere der jungen Bevölkerungsgruppen, die Korruptionsbekämpfung, besonders in den Sicherheits- und Rechtsschutzorganen, die sicheren, aber gleichzeitig offenen Grenzen und andere Themen, darunter auch die Verbesserung religiöser Bildungsarbeit.“⁶⁹

Gerade die Art, wie Politik gegen religiösen Extremismus betrieben werde und welche Effekte sie zeitige, sei fraglich. Sie könne Auswirkungen auf die islamische Verfasstheit der Staaten haben und zu ihrer Delegitimierung führen. Dazu komme, dass postsowjetische Regierungen in innenpolitischen Krisen dazu neigten, auf die islamistische Gefahr zu verweisen und diese wiederum als eine Bedrohung von Außen darzustellen. Insbesondere Usbekistan wird eine mangelnde Unterscheidung zwischen religiös aktiven Muslimen, politisch aktiven, aber gewaltlosen militanten Islamisten und Jihad-Kämpfern zugeschrieben. Aus der undifferenzierten Wahrnehmung von „religiösem Extremismus“ würden staatliche Aktionen resultieren, die vielmehr einer Radikalisierung des Islams den Boden bereiten als die Radikalisierung einzuschränken.

67 Diskussionsteilnehmer, FES ZAS-Konferenz 07.

68 Sultanov, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 15.

69 Uwe Halbach, Terrorismus und Jihad als Sicherheitsproblem in Zentralasien, FES ZAS-Konferenz 07.

Resumée: Zentralasiatische Selbstblockade

Wenn Fragen über die politische und wirtschaftliche Zukunft Zentralasiens gestellt, Antworten gegeben und mögliche Entwicklungsperspektiven aufgezeigt werden, so ist die Frage nach grenzüberschreitender Zusammenarbeit – ob rein regional, interregional oder auch nach dem Grad der internationalen Einbindung – unausweichlich. Autarkie – auch wenn dies im personalen Herrschaftssystem des Turkmenbashi vorkam – ist bei heutiger Interdependenz des Weltwirtschaftssystems illusorisch. Auch Turkmenistan war und ist auf den Energieträgerexport angewiesen. Die Zentralasienstrategie der EU fragt nach nichts anderem als nach einer Zusammenarbeit jener Strukturen, die grundlegende Probleme zu lösen imstande sind. Der Kern regionaler Zusammenarbeit heißt: „Was ist das Problem, das wir lösen wollen? Was wären die Perspektiven? Wer muss dafür mitmachen?“⁷⁰.

So stellen sich in der Tat – je nach Problem – differenzierte Fragen nach der Lösungsebene. Auch hier könnte das Subsidiaritätsprinzip helfen, nach welchem erst dann regional oder überregional gehandelt wird, wenn sich die unterste Ebene – hier in Gestalt der historisch jungen Staaten oder wiederum ihrer spezifischen Untergliederungen – als nicht handlungsfähig erweist. So scheinen die geographischen Bedingungen – etwa in der Frage Wasser und Energie – eine regionale Lösung nahe zulegen. Im sicherheitspolitischen Bereich sind unter den Bedingungen des „Great Game“, der Instabilität des Nachbarn Afghanistan und der asymmetrischen Bedrohungen des Drogentransits Einbindungen in größere Zusammenhänge durchaus denkbar, nötig oder unerlässlich. Pakistan müsse mit einbezogen werden und je nach Aufgabenstellung auch weitere Regionen.⁷¹ Sachprobleme im Inneren sowie Ordnungsmächte von Außen lassen regionale Begrenzungen fallen und bilden einen jeweils anderen, geographisch in der Regel weiter gefassten Zuschnitt Zentralasiens ab.

Die Mehrzahl aller Antworten der heimischen Akteure dokumentiert jedoch, dass das Prinzip des Wünschens, Deklarierens und taktischen Heran gehens in Fragen regionaler Zusammenarbeit vorherrscht. Ein Versuch herauszufinden, welche Probleme subsidiär zu lösen sind und welche nicht, ist nicht erkennbar.

Erkennbar ist allerdings, dass nahezu alle Ansätze autonomer und regionaler Zusammenarbeit entweder eingestellt oder lediglich von Außen stimuliert bzw. in überregionalem Rahmen stattfinden. Schon auf der wirtschaftlichen Ebene der vielfach skizzierten Wasserunion sind deutliche Trennlinien zu registrieren. Dem prinzipiellen, kirgisischen Anspruch auf überregionalen Energieexport und einen gerechten Wasserpreis – letzteres allerdings auf Kosten pragmatischer Handlungsoptionen – begegnet die betroffene usbekische Seite mit einem Lob auf die vielfältige regionale Zusammenarbeit und historische Verbundenheit. Internationales Recht und Vereinbarungen werden bezüglich einer Wasserregelung demonstrativ beschworen, in vielen anderen Fällen aber als nicht relevant für Usbekistan betrachtet. Wiederholt ist die Neigung unübersehbar, internationale Regeln als *tableau à la carte* aufzufassen, d.h. sie nur dann einzufordern, wenn sie von Nutzen erscheinen – ihre ubiquitäre, allgemeine Geltung interessiert nicht.⁷²

Wenn schon der Disput in der Wasser- und Energiefrage, also desjenigen Wirtschaftsbereiches, der vielfach als Kern einer der Montanunion ähnlichen Integration apostrophiert wurde, darauf verweist, dass eine regionale Struktur der Zusammenarbeit, wenn sie denn überhaupt das Licht der Welt erblicken sollte, noch eines langen Zeitraumes bis zu ihrer Verwirklichung bedarf, so ist diese Frage für den Bereich der Sicherheit bereits beantwortet: Der Aufbau eines autonomen, zentralasiatischen, sicherheitspolitischen Regionalis-

70 Jörg Calließ, Zusammenfassung, FES ZAS-Konferenz 07.

71 Calließ, FES ZAS-Konferenz 07, ebenda.

72 Azamat Tošev, Dietrich Sperling, FES ZAS-Konferenz 07.

mus ist gescheitert.⁷³ Islam Karimov wird mit seiner Äußerung zitiert, dass es ohne Versorgung mit Sicherheit schwer sei, die Wirtschaft und Prozesse der zwischenstaatlichen Kooperation zu entwickeln, und verweist dabei auf die sich ergänzenden Strukturen von EURASEC und OVKS.⁷⁴ Fragen der Integration stehen somit unter dem überwältigenden Prinzip Sicherheit und werden mit überregionalen Strukturen in Verbindung gesehen. Ein regionaler Ansatz findet keinen Platz. Das Thema Sicherheit kommt einzig noch in Sicherheitsorganisationen zur Sprache, deren Kurs zentralasiatische Regionalmächte nicht zu bestimmen imstande sind. Neuerlich wies der usbekische Präsident bei seinem Besuch in Astana am 22.4.08 dezidiert auch jeden Ansatz der von Kasachstan propagierten „Union zentralasiatischer Staaten“ als inakzeptabel zurück. Die Länder Zentralasiens sollten ein vergleichbares wirtschaftliches und soziales Niveau und ähnliche Einstellungen gegenüber der ökonomischen und wirtschaftlichen Entwicklung aufweisen. Es sei zu früh, von der Schaffung einer regionalen Union zu sprechen. Man habe aber schon Erfahrungen: erst mit der Zentralasiatischen Ökonomischen Gemeinschaft und dann mit ihrer Reorganisation, der Zentralasiatischen Kooperationsgemeinschaft, die in der EURASEC aufging. Usbekistan und Kasachstan schufen eine spezielle Arbeitsgruppe, um eine Freihandelszone zu entwickeln. Zuvor hatte Präsident Nazarbaev ein spezielles internationales Forum 2009 zum Thema „Union“ in Aussicht gestellt, dem sein Besucher, Präsident Bakiev, zugestimmt hatte. Eine regionale Koordination der Wirtschaftsentwicklung und der Energieressourcen solle damit einhergehen.⁷⁵

Nun wird von einheimischer Seite durchaus eine Reihe von Faktoren vorgetragen, die erläutern, weshalb eine regionale Zusammenarbeit trotz aller Deklarationen nicht stattfinden kann: Es wird als vordringlich angeführt, die jungen Staatswesen und ihre eigentliche Existenz zunächst zu sta-

bilisieren. Erst dann öffne sich überhaupt ein Raum für Regionales. Doch enthebt das den Beobachter nicht der Frage, weshalb gerade im Sinne einer Machterhaltung und -stabilisierung die Chancen eines autonomen Regionalismus nicht ausgelotet werden? Damit könne die Stellung der Kleinen gegenüber den Großen aufgewertet und ihnen Gewicht verliehen werden. Zu fragen ist, worin die Gründe für das Außerachtlassen dieser Chancen zu suchen sind. Das entscheidende Moment des Scheiterns autonomer regionaler Zusammenarbeit ist – so heißt es aus der Region selbst – in der Herrschaft des „Misstrauens“⁷⁶ begründet.

Damit ist nichts anderes als die Systemfrage angesprochen, die das zentrale Sicherheitsproblem in Zentralasien nicht nur in terroristischen Organisationen, in ausländischen Staaten, sondern auch in den Regimen selbst verortet, in ihrer intransparenten Politik, in der vorherrschenden Korruption, in mangelnder Rechtssicherheit und in schlechter Wohlfahrts- und Sozialpolitik. Schon die Frage, ob überhaupt eine Wasserunion ohne demokratische Grundlage vorstellbar sei,⁷⁷ zielt in diese Richtung. Das Defizit an Demokratie, die mangelnde Erfahrung mit ihr und damit auch das Fehlen einer Basis für Zusammenarbeit wird selbst von einheimischer Seite als Problem erkannt: Sie dürfe nicht nur von oben, wie heute ausschließlich auf Ebene der Regierungskooperation, bestimmt werden. Das Problem beginne in den Staaten selbst, wenn es darum gehe, ein Bewusstsein von Zusammengehörigkeit und eines gemeinsamen Raumes zu schaffen.

Es erweist sich, dass die gewollte und inszenierte innerstaatliche Nationsbildung von oben, per definitionem auf Selbstfindung, Selbständigkeit und Unabhängigkeit gerichtet, den Blick auf das größere Ganze und auf eben jenen möglichen Unabhängigkeitsgrad, der gemeinsam als Region erreichbar wäre, verwehrt. Hier hilft die Vorstel-

73 So auch die These von Wulf Lapins, FES ZAS-Konferenz 07.

74 Tošev, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 39.

75 Anvar Babayev, President of Uzbekistan visits Kazakhstan, in: Uzbekistan News Agency, 24. April 2008. <http://uza.uz/en/politics/231/> Siehe auch den Artikel „Hindernisreiche Integration in Zentralasien. Grosses Interesse der Europäischen Union und der NATO an der Region“, in: NZZ, Nr.104, 6.5.08, S.5. Vgl. die wenig freundliche Reaktion darauf in Kirgisistan, vor allem wegen der langfristigen Verpachtung von Liegenschaften am „Nationalheiligtum“ Issyk Kul an Kasachstan.

76 Vgl. Sultanov, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 15.

77 Heik Afheldt, FES ZAS-Konferenz 07.

lung, die 27 Staaten der EU hätten ohne die Koordinationskraft dieses „Regionalbündnisses“ in der Weltgemeinschaft auszukommen.

Nun setzt Zusammenarbeit auf institutionalisierter Basis eine Teileinbuße einzelstaatlicher Souveränität voraus, da es um Vereinbarungen geht, die die Einhaltung von Regeln voraussetzen. Eben diese Aussicht auf nur irgendeine, mögliche Einbindung, die geradezu als Fesselung wahrgenommen wird, weckt das genannte Misstrauen, das sich in der hartnäckigen Weigerung äußert, außen- und sicherheitspolitische Souveränität abzugeben. Das eigene Souveränitätsstreben – d.h. das des Präsidenten, seiner Familie und seiner Machtclique – wird als Mittel des Machterhalts und der Machtvervollkommnung begriffen. Ein solcher Prozess findet tendenziell kein Ende. Souveränität und regionale Zusammenarbeit erweisen sich unter diesen Auspizien als unvereinbar.

Sicher spielt die Rivalität zwischen den beiden großen zentralasiatischen Staaten Kasachstan und Usbekistan eine nicht zu unterschätzende Rolle. Einem Konkurrenten ist alles zuzutrauen. Sogar von einem Neidkomplex ist in diesem Zusammenhang die Rede.⁷⁸ Der Ausgangspunkt des Misstrauens ist jedoch ein anderer: Er liegt in der Herrschaftsform des präsidentialen Autoritarismus selbst. Im Kern werden die eigenen Verhaltensweisen auf den jeweils anderen projiziert.

Eine solche Projektion weist auf Herkunft und Erfahrung aus gemeinsamer Geschichte hin: Es ist die von allen Regimen geteilte, regional einheitliche Strategie der Machtsicherung und die Art der Souveränitätswahrung. Von manchem als „Heilige Allianz“ tituliert⁷⁹, ist sie dem österreichisch-preußisch-russischen Versuch vergleichbar, die zarten Sprossen der vom Volke ausgehenden Souveränität im Keim zu ersticken. Wie absolutistischen Herrschern, so lag auch den so-

wjetischen Parteikadern die Vorstellung vom Volk als Souverän völlig fern. Macht war für sie von oben zugeteilt. Es galt, sie im innerparteilichen Machtkampf durch loyale Seilschaften zu erstreiten. Mit der Souveränität änderte sich die Lage grundlegend. Ehemalige Funktionäre gerieten vom Blickfeld des fernen Moskauer nunmehr in das der eigenen Bevölkerung. Die Notwendigkeit, mit demokratischen Strukturereformen auf diese neue Situation zu reagieren, stellte sich jedoch bisher nicht. Auch die „farbigen Revolutionen“ in Georgien und der Ukraine, der Machtwechsel in Kirgisistan und die dramatischen Vorgänge im usbekischen Andischan gaben offensichtlich keinen Anlass dazu, sondern bewirkten regional einheitlich eine Verhärtung des autoritären Machtmodells. Darüber hinaus sind die Machteliten der drei Öl und Gas exportierenden Länder in der komfortable Lage, vorwiegend von Renteneinkommen, d.h. der Verfügungs- und Verteilungsgewalt über Rohstoffe und Rohstofflöse, abhängig zu sein, und nicht von Transferleistungen (bspw. Steuern) und der Zustimmung der Bevölkerung.⁸⁰

Als Kernpunkt erweist sich die Machtfrage und das Verständnis von Stabilität und ihrer Komponenten. Sie lässt keinerlei zentralmachtsunabhängige oder nicht personengebundene, institutionalisierte Strukturen zu. Alles, was nicht staatsgeleitet ist, was nicht strikter staatlicher Kontrolle unterliegt, was autonom in einem Sektor auftritt, erwecke – so ein Beobachter usbekischer Verhältnisse⁸¹ – bereits den Eindruck von Regimefeindlichkeit. Die Spitze der Pyramide erinnert an die feudalen Strukturen der KPdSU-Parteihierarchie, welche nunmehr je nach Land in unterschiedlichem Ausmaß privatisiert ist, d.h. sich in der Kontrolle des Präsidenten befindet. Dessen exemte Stellung an der Spitze des jeweiligen Staates, den sie personifizieren, erleichtert den Hang zur Machtüberschätzung und die Tendenz zum Sultanismus.⁸²

78 Reinhard Krumm, Wo liegt das – Zentralasien? Einige Grundlagen. Bensberger Gespräche am 28.1. 2008. <http://www.bpb.de/files/9NWVYO.pdf>

79 Roy Allison, Blockaden und Anreize. Autoritarismus und regionale Kooperation, in: Osteuropa, Machtmosaik Zentralasien. Traditionen, Restriktionen, Aspirationen, 57. Jg., 8–9/2007, S.263ff.

80 Das ist jedoch mit der Gefahr verbunden, wirtschaftlich der „Holländischen Krankheit“ zu erliegen, die der unausgewogenen, überwiegend auf dem Rohstoffsektor basierenden Wirtschaftsstruktur geschuldet und deutlich korruptionsfördernd ist. vgl. Nestmann, Moser, 2007, Anm. 45.

81 Halbach, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 72. Zur islamistischen Bedrohung vgl. a. ders.: Der Islam in Zentralasien – Eine Wiedergeburt?, Bensberger Gespräche am 29.1.2008. <http://www.bpb.de/files/9NWVYO.pdf>. S.a. Guido Steinberg, Die Islamische Jihad-Union. Zur Internationalisierung des usbekischen Jihadismus, in: SWP-Aktuell, Heft 23, März 2008. www.swp-berlin.org

82 Vgl. Andreas Heinemann-Grüder, Holger Haberstock, Sultan, Klan und Patronage. Regimedilemmata in Zentralasien, in: Osteuropa, Machtmosaik Zentralasien. Traditionen, Restriktionen, Aspirationen, 57. Jg., 8–9/ 2007, S. 124ff. Zum Begriff Sultanismus, s. Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. Aufl., Tübingen 1972, S. 133f. Zur Einordnung s. Stephen Kalberg, Max Weber lesen, Bielefeld 2006, S. 48ff.

Die Priorität der Macht- und Privilegienerhaltung gerät im Kontext der „Heiligen Allianz“ allerdings in einen bemerkenswerten Zielkonflikt mit der angestrebten, uneingeschränkten oder größtmöglichen Unabhängigkeit. Auch die Sicherung von Legitimität der einzelnen Staaten durch Nationsbildung ist davon betroffen. Alle zentralasiatischen Machthaber begeben sich in Ermangelung eines autonomen, regionalen Sicherheitskonzeptes in überregionale Bündnisse mit denjenigen Großmächten, die strukturell den gleichen, gewohnten Machterhaltungstraditionen folgen. Um den Schutz und die Verheißung der Sicherung eigener Machtstellung zu gewährleisten, suchen sie die Anlehnung an vertraute Muster. Diese scheinen leichter beherrschbar und ermöglichen die Illusion von Souveränität.

Die Kehrseite dieser Anlehnung aber heißt: Sie unterliegen bei aufkommenden Differenzen, die ihre großen Bündnispartner tangieren, den ihnen selbst am nachdrücklichsten bekannten Machtmechanismen. Das römische Prinzip des „divide et impera“ feiert fröhliche Urstände und wird in einer russischen Aussage deutlich formuliert: ein Zusammenschluss ohne global player sei unrealistisch und schematisch; ein Schulterchluss der Zentralasiaten untereinander sei kontraproduktiv.⁸³ In diesem Kontext erscheint die manifeste Souveränitätsbezogenheit der neuen Staatsspitzen illusionär – statt souverän zu sein, spielen sie Souveränität. Auf der einen Seite wird über noch so kleine Beeinträchtigungen dessen, was als Souveränität ausgegeben wird, gewacht. Auf der ande-

ren Seite sucht etwa Kasachstan die Plattform überregionaler Großorganisationen, um damit der Lösung der schwelenden Frage nach regionaler Vorherrschaft näher zukommen.

Vertraute Muster begegnen den zentralasiatischen Eliten in den überregionalen Organisationen, deren strategischer Ausrichtung sie sich ausliefern. Die OVKS etwa trägt Züge eines eher defensiven Integrationsbündnisses, das unter Zurückweisung westlicher Definitionen im Sinne der politischen Legitimität und der Sicherung von Regimestabilität agiert. Das Spezifikum der Schanghaier Organisation wiederum sehen russische Beobachter in der Nichtmitgliedschaft der USA. Deren Abwesenheit zählt neben der Balance gegenüber dem Partner China und wirtschaftlichen Zielen geradezu zum Hauptinteresse der russischen Seite. Die Sicherheitspolitik der beiden, sich nunmehr koordinierenden, überregionalen Zusammenschlüsse scheint sich jedoch weitgehend in politischen Floskeln zu erschöpfen. Als sicherheitspolitische Herausforderung spielen die Begriffe Extremismus, Terrorismus und Separatismus eine nicht näher definierte Rolle. Der Bezug auf Menschenrechte oder das Selbstbestimmungsrecht der Völker fehlt in der Schanghaier Charta, so dass der Interpretationsspielraum weit und jedweder Maßnahme Tür und Tor geöffnet ist.⁸⁴ Dem Misstrauen gegenüber jeglicher Souveränitätseinschränkung durch regionale Integration steht offensichtlich ein ebenso großes Vertrauen in autoritäre Strukturen gegenüber.

83 Grinberg, FES ZAS-Konferenz 07, Anm. 36.

84 Vgl. die Thesen von Wulf Lapins, FES ZAS-Konferenz 07.

Ausblick

Insgesamt ergibt sich ein Bild der vereinbarten Unvereinbarkeiten: einer sichtbaren, regionalen Übereinstimmung der traditionellen Machterhaltungsmuster autoritären und zentralistischen Charakters. Diese Muster wirken mit unterschiedlicher Intensität in den einzelnen Ländern in vielen Bereichen, wie beispielsweise der Nations- und Legitimitätsfindung von oben, oder dem Streben nach uneingeschränkter, einzelstaatlicher Souveränität. Die Situation ist keineswegs statisch: So verspricht die von Kasachstan übernommene OSZE-Präsidentschaft im Jahre 2010 Verbesserungen in der Menschenrechtssituation⁸⁵ des Landes und lässt das Land neben Kirgisistan einen Platz auf der eher moderaten Seite in der Riege der zentralasiatischen, autoritären Regime einnehmen. Das am 1. Mai 2008 mit aller Macht ausgerufene Aktionsprogramm des usbekischen Präsidenten zum 60. Jahrestag der Annahme der UN-Menschenrechtsdeklaration scheint vielmehr dem Bedürfnis nach Außendarstellung und Rehabilitation geschuldet: Den oft als westlich angegriffenen Werten wird erneut eine Bühne geboten. Ein Blick auf die von oben dekretierten Weisungen und die Art, mit der aus notwendigem Selbsterhaltungstrieb alle betroffenen Institutionen Aktivitäten umgehend in Gang setzten, deuten jedoch eher auf eine Entsorgung des Themas nach Innen.⁸⁶

Autoritäre Muster wirken jedoch konträr zum Ziel der Regimestabilität und weiteren Zielen unterschiedlichster Natur. Da Machtteilung, -begrenzung, oder -delegation im Inneren sowie nach Außen nicht zum Arsenal dieser gemeinsam verfolgten Machterhaltungsmechanismen zählen, bedeutet dies für die Regierungsebene im regionalen Kontext Folgendes: Einigkeit in der Uneinigkeit; selbst wenn zwischen den zwei sich nahe stehen-

den Nachbarn Kasachstan und Kirgisistan Unionspläne für die Region angekündigt werden. Im Inneren sorgt dies für einen zunehmenden Verlust von Legitimität, wenn weite Bevölkerungsteile sich nicht einbezogen fühlen können. Legitimitätsverlust kann auch als Folge des apodiktischen Säkularismus gegenüber einer islamisch geprägten Bevölkerung verstanden werden. Jedwede Unilateralität ist in kritischer Sicht ein Zeichen der Lernunfähigkeit von Regierenden und kann im Falle von Herausforderungen die Gefahr asymmetrischer Antworten produzieren.⁸⁷

Im Falle Zentralasiens aber zählen angesichts der Herausforderungen einzig Lösungen. Wenn denn, gleich aus welchen Gründen, nicht von vornherein ein Souveränitätsverzicht zumutbar erscheint, müssen Organisationsformen gefunden und benannt werden, in denen ohne Souveränitätsverzicht Lösungen für die Probleme gefunden werden können. Dies erstreckt sich auf bilaterale Lösungen, die von der EU-Strategie nicht ausgeschlossen werden, sowie auf die Zusammenarbeit mit einer wechselnden Anzahl von Partnern, bzw. Partnerländern. In praktischer Zusammenarbeit mit EU-Partnern können einzelstaatliche, regionale und überregionale Problemlösungen angegangen werden, ohne Dominanzproblemen allzu viel Gewicht beizumessen.

Unzweifelhaft hat sich in der Sicherheitsfrage zunehmend die nicht enden wollende Problematik Afghanistan in den Vordergrund geschoben. Es ist eine Sicherheitsbedrohung, die Europa und Zentralasien eint und insofern neben einem regionalen auch einen überregionalen Ansatz erfordert.⁸⁸ Hier kommen aus der Region Angebote, zentralasiatische Erfahrungen in die Befriedung weiter Teile

85 Daria Bryantseva, Die Frage der Menschenrechte, Bensberger Gespräche am 28.1.2008. <http://www.bpb.de/files/9NWVYO.pdf>

86 So auch die im Stil der Breschnew-Ära rein formale, russisch vorgetragene Darbietung des Themas durch Fajziew Schuchrat, New stage of democratic reforms in the area of enforcing defense of human rights and freedoms, Vortrag auf der Tashkent International Conference „Ensuring security and stability in Central Asia in the context of political and economic modernization“ am 30.5.2008.

87 Vgl. die Thesen von Dietrich Sperling, FES ZAS-Konferenz 07.

88 S.a. den Vorschlag des usbekischen Präsidenten anlässlich seines Auftritts am 3.4.2008 auf dem NATO-EAPC Gipfel in Bukarest, die Afghanistan Kontaktgruppe 6+2 der UN zu reanimieren und in eine 6+3 Gruppe unter Einbeziehung der NATO umzuwandeln. Sicher eine Notwendigkeit, um Lösungen in Afghanistan näher zu kommen, aber eher auch eine vorsichtige Austarierung allzu krasser außenpolitischer Wenden nach 2005.

Afghanistans einzubeziehen, zumal – mit der Ausnahme des Südens – ethnische Zusammengehörigkeit auf islamischer Grundlage eine produktive, problemlösende Rolle spielen könnte. Diese Grundlage erscheint als wichtiges Unterpfand gegenüber Afghanistan und Pakistan. Die zentralasiatische, säkulare Ausstattung des öffentlichen Raumes wiederum nähme, wenn sie die richtige gesellschaftliche Balance zu entwickeln verstünde, modellhaft eine Brückenfunktion in der Begegnung und Auseinandersetzung mit dem Islam und seinem Staatsverständnis ein. Eine flexiblere, den Anforderungen angepasste Afghanistanstrategie unter Mitwirkung zentralasiatischer Regional-

staaten und deren Umsetzung könnte die abwartende Haltung der Schanghaier Führungsmächte obsolet werden lassen.

Für die regionale Zusammenarbeit Zentralasiens aber deutet sich an: Je eher die Regime ihre derzeitigen Methoden des Machterhalts auf eine breitere, von der Bevölkerung getragene und institutionalisierte Basis zu stützen lernen, desto schneller werden die Chancen zum Abbau selbstauferlegter Blockaden steigen und sich Alternativen für eine Politik nicht nur im regionalen Verbund öffnen.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AGEG / AEBR	Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BOMCA	Grenzmanagement Zentralasien
BOMBAF	Grenzmanagement Afghanistan
CADAP	Drogenaktionsprogramm Zentralasien
CAREC	Regionale Wirtschaftskooperation Zentralasiens
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
DGO	Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde
EAPC	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
ECE	VN-Wirtschaftskommission für Europa
ECT	Energiechartavertrag
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl/Montanunion
ENP Plus	Europäische Nachbarschaftspolitik Plus
EURASEC	Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft
EUREGIO	Europaregion
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
Gasprom	(„Gasindustrie“) Russischer Staatsenergiekonzern
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
INOGATE	Zwischenstaatlicher Öl- und Gastransport nach Europa
IPAP	Individueller Partnerschaftsaktionsplan
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
MGIMO	Moskauer Staatliches Institut für Internationale Beziehungen
NGO/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
RATS	Regionale Antiterrorstruktur
SCO/SchOZ	Schanghai Organisation für Zusammenarbeit
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
TRACECA	Transportkorridor Europa-Kaukasus-Asien
UNO/VN	Vereinte Nationen
UNDCCP	Drogenbehörde der Vereinten Nationen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
XUAR	Xinjiang-Uighurische Autonome Region (China)

Das Programm der Tagung



Deutsch-zentralasiatischer Gesprächskreis

Wirtschafts- und sicherheitspolitische Herausforderungen und Perspektiven in Zentralasien

12. November 2007, 09.00–19.30 Uhr
Hotel Maritim
Stauffenbergstr. 26, 10785 Berlin
Konferenzsprachen: Russisch, Deutsch, Englisch

PROGRAMM

Sonntag, 11. November 2007

19.00 Uhr **Empfang der deutsch-zentralasiatischen Parlamentariergruppe des
Deutschen Bundestags**
Hotel Maritim, Salon Riga
Stauffenbergstr. 26
10785 Berlin

Montag, 12. November 2007

9.00 Uhr **Begrüßung**
Dr. Matthes Buhbe,
Leiter des Referats Mittel- und Osteuropa der Friedrich-Ebert-Stiftung

Perspektiven und Strategien für die europäisch-zentralasiatische Wirtschaftskooperation

Moderator:
Dr. Reinhard Krumm,
FES Moskau

9.05 Uhr **Wege und Strategien zu einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in den
zentralasiatischen Staaten**
Dr. Rovshan Alimov,
Leiter des Lehrstuhls für Internationale Beziehungen der Universität für Weltwirtschaft und
Diplomatie des Außenministeriums Taschkent, Usbekistan

9.15 Uhr **Stand und Perspektiven der europäisch-zentralasiatischen Zusammenarbeit
im Finanzsektor**
Per Fischer,
Commerzbank Frankfurt, Direktor und Länderbereichsleiter Osteuropa, Baltikum, Mongolei

- 9.25 Uhr **Erfahrungen bei der Reformierung des kasachstanischen Finanzsektors und Ausblick auf weitere Reformen**
Dr. Tulegen Askarov,
Wirtschaftsjournalist der Zeitung Respublika und Aufsichtsratsvorsitzender der SOROS-Kasachstan Stiftung
- 9.35 Uhr **Reformen und Hindernisse auf dem Weg zu internationaler Wettbewerbsfähigkeit im Energiesektor**
Elmira Nogojbajewa,
Internationales Institut für Strategische Studien, Bischkek
- 9.45 Uhr **Diskussion**
- 10.30 Uhr **Kaffeepause**
- Moderator:
Dr. Heik Afheldt,
Wirtschaftspublizistischer Berater
- 10.50 Uhr **Förderung von nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung und Investitionen in Zentralasien**
Jens Clausen,
Länderbeauftragter für Zentralasien der KfW Entwicklungsbank
- 11.00 Uhr **Deutsche Unternehmen als Handelspartner und Investoren in Zentralasien**
Michael Napel,
Senior Executive Manager Eastern Europe, MAN Ferrostaal AG
- 11.10 Uhr **Russische Wirtschaftsinteressen in Zentralasien**
Prof. Dr. Ruslan Grinberg,
korrespondierendes Mitglied der Russischen Akademie der Wissenschaften,
Direktor des Institutes für Wirtschaft, Moskau
- 11.20 Uhr **Der Beitrag ausländischer Investitionen und Kredite für die wirtschaftliche Entwicklung Kirgisistans**
Dr. Myktybek Abdylbaev,
Generalstaatsanwalt a.D., Leiter des Präsidialamtes a.D., Kirgisische Republik
- 11.30 Uhr **Diskussion**
- 12.30 Uhr **Mittagessen**

Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheits- und Stabilitätspolitik in Zentralasien

Moderator:

Dr. Dietrich Sperling,
Staatssekretär a.D.

- 14.00 Uhr **Stand der Umsetzung der EU-Zentralasienstrategie**
Gernot Erler,
Staatsminister im Auswärtigen Amt
- 14.20 Uhr **Kurze Fragen und Stellungnahmen**
- 14.50 Uhr **Die Zukunft der EU-Zentralasienstrategie unter der Slowenischen Ratspräsidentschaft 2008**
Darja Bavdaz-Kuret,
Botschafterin im Außenministerium der Republik Slowenien,
Leiterin der Arbeitsgruppe Osteuropa und Zentralasien (COEST)
- 15.00 Uhr **Einschätzung und Bewertung der EU-Zentralasienstrategie im Bereich der Sicherheitskooperation**
Dr. Azamat Tošev,
Stellvertretender Direktor des Usbekischen Instituts für Strategische Studien
- 15.10 Uhr **Regionale Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheitspolitik in Zentralasien**
Dr. Bulat Sultanov,
Direktor des Kasachischen Instituts für Strategische Studien
- 15.20 Uhr **Diskussion**
- 16.00 Uhr **Kaffeepause**
- Moderatorin:
- Dr. Andrea Schmitz,*
Stiftung Wissenschaft und Politik
- 16.20 Uhr **Positionierung und Interessen der NATO in Zentralasien**
James Mackey,
Büro des NATO-Beauftragten für den Kaukasus und Zentralasien, NATO Headquarters
- 16.30 Uhr **Sicherheitsrisiko Afghanistan und ein möglicher Beitrag Zentralasiens zur Stabilisierung Afghanistans**
Prof. Dr. Abdulvochid Šamolov,
Chef der Abteilung für Sicherheitsfragen im Zentrum für Strategische Studien
Duschanbe/Tadschikistans
- 16.40 Uhr **Terrorismus und Jihad als Sicherheitsrisiko in Zentralasien**
Dr. Uwe Halbach,
Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

- 16.50 Uhr **Diskussion**
- 17.30 Uhr **Kaffeepause**
- Moderator:
Prof. Dr. Wulf Lapins,
FES Taschkent
- 17.45 Uhr **Grenzen und Möglichkeiten der Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheitspolitik**
Oksana Antonenko,
Internationales Institut für Strategische Studien London
- 17.55 Uhr **Russlands Erwartungen an die Schanghaier Organisation für Zusammenarbeit**
Dr. Iwan Safrančuk,
MGIMO-Universität des Russischen Außenministeriums, Direktor der Moskauer Vertretung des Institutes für Weltsicherheit, Moskau
- 18.05 Uhr **Die Bedeutung Zentralasiens für eine internationale Sicherheitsarchitektur**
Prof. Dr. Rustam Haidarov,
Leiter des FES-Büros Duschanbe, Tadschikistan
- 18.15 Uhr **Fortschritte in der regionalen Zusammenarbeit im Bereich Sicherheitspolitik**
Prof. Dr. Nur Omarov,
Präsident der Assoziation der Politologen der Kirgisischen Republik
- 18.25 Uhr **Diskussion**
- 19.20 Uhr **Zusammenfassung durch Prof. Dr. Jörg Calließ, TU Braunschweig**
- 19.30 Uhr **Ende der Veranstaltung**

