



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven



Zentralasien Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte

Reinhard Krumm

Januar 2007

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 ganz besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Jochen Steinhilber
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Entwicklungspolitik
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972
Fax +49-30-26935-959
kompass2020@fes.de
www.fes.de/kompass2020

Zentralasien

Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte

Reinhard Krumm



Abstract	2
I. Rahmenbedingungen – „Autoritäre Modernisierung“	3
I.1 Schicksalsgemeinschaft Zentralasien	3
I.2 Kampf gegen den Terror	4
I.3 Zwischen Öffnung und Isolation	5
I.4 Suche nach der Identität	7
II. Die Politik Deutschlands – „Stabilität an vorderster Stelle“	9
III. Szenarien – Zwischen Tauwetter und Eiszeit	11
III.1 Szenarium 1 – Frühling auf der Seidenstraße	12
III.2 Szenarium 2 – Eiszeit in Zentralasien	13
IV. Handlungsoptionen – „Wandel durch Vorbild“	14

Abstract

Die fünf zentralasiatischen Republiken befinden sich nach 15 Jahren Unabhängigkeit weiter im Prozess des Systemwandels von der sowjetischen Planwirtschaft zu einer Art Marktwirtschaft, vom Totalitarismus zur gelenkten Demokratie. Den häufig ineffizienten Staatsbürokratien steht dabei entweder keine aktive Zivilgesellschaft zur Seite, oder sie ist von den Regierungen nur mit geringem Einfluss erwünscht. Vielmehr setzen die Staaten der Region, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan, auf eine „autoritäre Modernisierung“. Der Staat initiiert Reformen, die nicht selten dem Machterhalt der Eliten als den Bedürfnissen des Volkes dienen.

Als einziges europäisches Land ist Deutschland in jedem Land Zentralasiens mit einem Botschafter vertreten. Zunächst bezog sich das Interesse vornehmlich auf die Russlanddeutschen. Seit 2001 und der Stationierung deutscher Soldaten in Usbekistan als Teil der internationalen Streitmacht zur Befriedung Afghanistans unterstützt Deutschland den Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Deutschland bemüht sich um eine dauerhafte Stabilisierung. So steht es im Zentralasienkonzept der Bundesregierung aus dem Jahr 2002.

Der politische und wirtschaftliche Wandel der Republiken Zentralasiens kann sich in Zukunft sehr unterschiedlich entwickeln. Viele Szenarien sind denkbar, auch unterschiedliche innerhalb der Region. Doch grob lassen sich zwei Szenarien formulieren: Entweder die Region betreibt die in Worten häufig beschriebene demokratische Transformation mit Nachdruck, oder die Länder erstellen eine Fassadendemokratie, die angeblich die Besonderheiten der Mentalität und des geschichtlichen Prozesses in der Region berücksichtigen. Tauwetter steht einer Periode der Eiszeit gegenüber. Der Kollaps einiger Staaten ist nicht auszuschließen.

Deutschland hat Zentralasien als einen außenpolitischen Schwerpunkt während der EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 gewählt. In dieser Zeit soll eine ZA-Konzeption der EU erarbeitet werden. Darüber hinaus besteht eine Handlungsoption für die deutsche Außenpolitik in der von Kasachstan angestrebten Präsidentschaft der OSZE. Deutschland sollte eine Außenpolitik des guten Vorbilds betreiben und Felder benennen, die für die Entwicklung der Region und der EU von Vorteil sind. Dazu zählen Verteilung von Wasserressourcen und der Export von Energie. Erdgas und Erdöl sind für die EU und Deutschland von großem Interesse, regionale Zusammenarbeit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sind dabei vor Ort die Ziele.

I. Rahmenbedingungen – „Autoritäre Modernisierung“

Einst diente Zentralasien als internationale Drehscheibe. Waren aus allen Himmelsrichtungen wurden hier verschoben, Grenzen überwunden und die Menschheit globalisiert. Aus gutem Grund trug die Region das Präfix „zentral“ oder „mittel“ im Namen. Nicht nur Waren, sondern auch Gedanken und Thesen wurden ausgetauscht. Der berühmte Gelehrte Avicenna vermittelte zwischen den Anschauungen der griechischen Antike und dem Islam. Durch ihn gelangte das Werk des Aristoteles erneut nach Europa.

Eintausend Jahre später teilt sich die riesige Region, mehr als zehnmals so groß wie Deutschland, die vom Kaspischen Meer bis zum Pamir-Gebirge reicht und im Süden an Afghanistan und im Norden an Sibirien grenzt, in fünf souveräne Staaten auf. Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion im Jahre 1991 erlangten zum ersten Mal in der Geschichte die Republiken Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan ihre Unabhängigkeit. Die von den Sowjets in den zwanziger Jahren gezogenen Grenzen blieben fast unberührt. Trotz historischer Gemeinsamkeiten werden weder Afghanistan noch die chinesische Westprovinz Xinjiang im politischen Verständnis der Region Zentralasien zugerechnet.

Alle fünf Republiken der Region taumelten benommen in die Unabhängigkeit. Sie kam mehr als Überraschung und unverhofftes Geschenk denn als Resultat politischer Aufstände oder Willensbekundungen unzufriedener Bürger. Denn aus der Hauptstadt des sowjetischen Imperiums erfolgten Zahlungen an die zentralasiatische Peripherie, die eine fast europäische Infrastruktur ermöglichten. Im Gegenzug wurde die rohstoffreiche Region ausgebeutet, Baumwolle, Gold und Uran, sowie kontaminiert, Nuklearversuche im kasachischen Semipalatinsk, radioaktiver Müll im kirgisischen Mailuu-Suu und Austrocknung des Aralsees in Usbekistan. Die Bevölkerung nahm das zum großen Teil mit Gleichgültigkeit auf.

I.1 Schicksalsgemeinschaft Zentralasien

Die erste Etappe der Unabhängigkeit bis zum Jahr 2001 fand in der Region ohne großes Interesse ausländischer Staaten statt. Russland war mit sich selbst beschäftigt, die USA mit der Neuordnung der Welt und Europa mit dem Ende der Teilung. Kaum ein Land lenkte seine Aufmerksamkeit auf die Tätigkeit der fünf Regierungen, die mit Ausnahme Kirgisistans zunächst von ehemaligen kommunistischen Duodezfürsten geleitet wurden. Gleichwohl finden sich die Gründe der unterschiedlichen Entwicklung der fünf Staaten in dieser Periode.

Zentralasien ist eine Schicksalsgemeinschaft, gleichzeitig geschaffen durch den Befehl der Räteregierung in den zwanziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Die Region ist freilich keine Wirtschafts-, schon gar keine Wertegemeinschaft. Jede Regierung verfolgt ihre eigenen Interessen, zumeist ohne Rücksicht auf die Region. Das unterscheidet sie deutlich von der EU. Jedoch eint sie eine knapp siebzigjährige gemeinsame Geschichte und damit eine Infrastruktur, die regional und nicht national geschaffen wurde. Dazu sind vornehmlich die Wasserressourcen zu rechnen, aber auch die Energieversorgung sowie die Handelswege. Alle zentralasiatischen Republiken sind Binnenländer, Usbekistan, neben Liechtenstein, das weltweit einzige doppelte Binnenland.

Sowohl der turkmenische Präsident Saparmurad Nijazov als auch sein usbekischer Amtskollege Islam Karimov vermieden eine Schocktherapie. Das schien zu Beginn erfolgreich zu sein, wurden doch soziale Proteste und Unruhen wie in Russland vermieden. Tadschi-

kistan versank derweil im Bürgerkrieg. Präsident Emomali Rachmonov konnte erst nach 1997 mit dem Wandel beginnen. Am erfolgreichsten gingen die Länder Kasachstan und Kirgisistan die Reformen an. Kasachstan, dem neuntgrößten Land der Welt, half dabei der Rohstoff Erdöl, der um das Kaspische Meer zu finden ist. Präsident Nursultan Nazarbajev ließ den Unternehmern viele Freiräume, die sie nutzten. Und Kirgisistan hatte mit Askar Akaev einen Präsidenten, der unerwartet schnell mit dem Umbau des Staates begann.

I.2 Kampf gegen den Terror

Dann rissen der Terroranschlag vom 11. September 2001 und der anschließende Krieg in Afghanistan die Länder Zentralasiens ins grelle Licht der internationalen Presse. Es begann die zweite Phase der Unabhängigkeit. Plötzlich erhielten die Anrainerstaaten strategische Bedeutung im Kampf gegen den Terror. Die USA schickte Truppen nach Usbekistan und Kirgisistan, und im Rahmen der International Security Assistance Force (ISAF) stationierte die deutsche Bundeswehr etwa 300 Soldaten in der südusbekischen Stadt Termiz. Der US-amerikanische Präsident George Bush empfing Islam Karimov 2002 in Washington im Weißen Haus.

Für einen kurzen Moment schien es, als ob es eine Chance gäbe, einige der Missverständnisse zwischen Orient und Okzident in Zentralasien aus dem Wege zu räumen: westliche Demokratie bedeutet Chaos, islamische Staaten sind nicht zur Demokratie fähig. Der Krieg in Afghanistan sollte auch als Katalysator verstanden werden, um den Staaten und den Gesellschaften mit ihren knapp 60 Millionen Bürgern bei den Reformen zu helfen, sie dabei zu unterstützen, die schwere Last des sowjetischen Erbes abzuschütteln: ein stabiles und freies Zentralasien als Vorbild für das zerrüttete Afghanistan.

Nicht nur die internationale Staatengemeinschaft wollte nun energisch den schwierigen Systemwandel unterstützen, den man als „Umstellung des Straßenverkehrs von Links auf Rechts bei laufendem Verkehr“¹ bezeichnen kann, sondern auch die internationalen Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs). Dabei standen gleichsam die Reformen der Wirtschaft und des Staates im Vordergrund. Exemplarisch steht dafür die Jahrestagung der Europäischen Bank für Entwicklung und Wiederaufbau im Mai 2003 in der usbekischen Hauptstadt Taschkent. Die erste Veranstaltung hatte die Menschenrechte zum Thema.

Die Zeit des gegenseitigen Vertrauens hielt nicht lange an. Als die Schlagzeilen der bunten Revolutionen in Georgien und in der Ukraine Zentralasien erreichten, schlug die Stimmung schlagartig um. Während das Regime in Turkmenistan unter dem auf Lebenszeit gewählten Präsidenten Nijazov, der sich Turkmenbaschi nannte, Vater aller Turkmenen, innenpolitisch eine Diktatur und außenpolitisch die Neutralität gewählt hatte, fühlte sich vor allem die Regierung in Usbekistan unter Präsident Islam Karimov verraten. Wie konnten die USA auf der einen Seite eine strategische Partnerschaft mit einem militärischen Stützpunkt in Usbekistan anstreben und auf der anderen Seite mithilfe von NGOs sein Regime stürzen wollen?

Auch in Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan nahm die Kritik an der Doppelstrategie der USA zu und wurde verallgemeinert zu einer Fundamentalkritik am Westen. Als der politische Wandel stagnierte, erreichte die Welle der Revolutionen das kleine Kirgisistan. Im März 2005 fegte der Bürgerprotest gegen gefälschte Parlamentswahlen den kirgisischen Präsidenten Akaev fort. Er verließ das Land fluchtartig in Richtung Russland.

1] Jerzy Mackow, Totalitarismus und danach, Baden-Baden 2005, S. 109.

Und knapp zwei Monate später befreiten bewaffnete Aufständische ein Gefängnis in der im Fergana-Tal gelegenen Stadt Andijan, um aus ihrer Sicht unrechtmäßig einsitzende Geschäftsleute zu befreien. Dabei erschossen sie Menschen. Eine Demonstration auf dem Hauptplatz der Stadt wurde vom Staat brutal mit Waffengewalt beendet. Nach staatlichen Angaben starben etwa 200 Menschen, nach Berichten von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und Human Rights Watch (HRW) liegt die Zahl der Toten deutlich höher.

Westliche Beobachter differenzieren inzwischen und kritisieren sowohl die gewaltsame Gefängnisbefreiung auf der einen Seite und den unverhältnismäßigen Einsatz von Waffengewalt gegen vornehmlich unschuldige Demonstranten auf der anderen Seite. Präsident Karimov, der die volle Verantwortung übernommen hatte, sprach von der Niederschlagung eines religiös motivierten Regierungsumsturzes. Auch ausländische Kräfte seien am Werk gewesen. Damit waren die USA gemeint. Belege sind der Öffentlichkeit bisher nicht vorgelegt worden.

Das britische Nachrichtenmagazin Economist forderte in einem Leitartikel Bestrafung für Usbekistan. Nachdem die Regierung in Taschkent eine internationale Untersuchung abgelehnt hatte, geschah genau das: Die EU ordnete Sanktionen an, die vor allem mehr symbolischen Wert besaßen.

1.3 Zwischen Öffnung und Isolation

Das Jahr 2005 nach Bischkek und Andijan symbolisiert so den Beginn des dritten Zeitabschnitts seit der Unabhängigkeit der zentralasiatischen Staaten. Denn die Ereignisse in Andijan haben nicht nur die Politik Usbekistans beeinflusst, sondern die der ganzen Region. Der vorläufig letzte Abschnitt der noch jungen Geschichte Zentralasiens ist gekennzeichnet von einem Vertrauensverlust in den Westen, dem eine doppelte Moral vorgeworfen wird.

Die Niederschlagung in Andijan wird von den Regierungen in der Region als Ende der bunten Revolutionen gewertet, also positiv. Zwei Monate danach unterzeichneten sie im Juli bei einem Treffen der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ) in der kasachischen Hauptstadt Astana eine Resolution, in der alle ausländischen Staaten aufgefordert wurden, ihre Militärbasen in Zentralasien zu schließen.

Das war wenig verwunderlich, sind doch neben den Republiken Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan die beiden Großmächte Russland und China Mitglieder. Sie bewerteten die amerikanische Truppenpräsenz als negativ, ja als zunehmendes Sicherheitsrisiko. Zudem bedürfe Afghanistan, so eine weitere Begründung, keiner weiteren militärischen Unterstützung in dem Ausmaß, dass Truppen in Zentralasien stationiert sein müssten. All das erinnert an das Große Spiel („Great Game“) des ausgehenden 19. Jahrhunderts, als Russland und England um Einfluss in Zentralasien stritten. Mit zwei großen Unterschieden: Heute beteiligen sich die USA, China und die EU daran und, viel entscheidender, die Länder der Region sind souverän.

Von den Sanktionen waren neben den USA (Basen in Usbekistan und Kirgisistan) auch Russland (Basen in Kirgisistan und Tadschikistan) und das ISAF-Kontingent unter deutscher Führung (Usbekistan) betroffen. Tatsächlich richtete es sich jedoch nur gegen die USA. Als Folge des usbekischen Ultimatums zog Washington die etwa 1000 Soldaten bis Ende Dezember 2005 aus dem Land ab. Es verblieben die Truppen in Kirgisistan.

So hat vor allem Usbekistan eine außenpolitische kopernikanische Wende vollzogen. Nach Jahren des kritischen Umgangs mit Russland und der kurzen strategischen Partnerschaft mit den USA wandte sich die Führung in Taschkent nach den Ereignissen in Andijan und der heftigen Kritik aus den USA und Europa wieder gen Moskau. Und Präsident Karimov wurde im Kreml mit offenen Armen empfangen. Die anderen Länder der Region verhielten sich abwartend und achten genau auf eine Ausbalancierung des russischen Einflusses.

Galt der erste russische Präsident Boris Jelzin als der Zerstörer des russischen Imperiums, will sein Nachfolger Vladimir Putin als Gründer eines neuen mächtigen Russlands in die Geschichte eingehen. Um das zu verwirklichen kann er sich von den Republiken der ehemaligen Sowjetunion neben Belarus nur noch Zentralasien zuwenden.

In vorseilendem Gehorsam hatte der kirgisische Oppositionspolitiker Kurmanbek Bakiev sich schon vor der Tulpenrevolution Rückendeckung für einen möglichen Regierungswechsel bei Putin geholt. Auch dem tadschikischen Präsidenten Rachmonov sind die Hände gebunden. Etwa ein Sechstel der sechs Millionen Bürger arbeitet im Moskower Reich und erwirtschaftet eine Summe, mit der das Land am Hindukusch am Leben gehalten wird.

Derweil reiste Putin zu Beginn der vergangenen Jahre stets nach Kasachstan, um sich mit dem kasachischen Präsidenten Nazarbaev zu treffen. Und auch der Turkmenbaschi wusste, obwohl er seine russischen Partner oftmals brüskierte, dass er seinen Rohstoffreichtum nur über das russische Röhrensystem nach Europa leiten konnte. Sein Nachfolger wird es ähnlich sehen.

Gerade Russland unter Präsident Putin ist es, kritisiert das angesehene amerikanische Magazin *Foreign Affairs*, das sich vehement gegen Modelle der westlichen Demokratie wehrt.² Und das strahlt aus. So verschärfte nicht nur Russland, sondern fast alle Länder Zentralasiens die Gesetzgebung gegenüber den NGOs. Dahinter steckt ein tiefes Misstrauen der postsowjetischen Eliten gegen Initiativen aus der Bürgergesellschaft, die vom Staat nicht mehr zu kontrollieren sind. Es ist der Versuch, die Zivilgesellschaft zu bürokratisieren. Bei dem Antagonismus zwischen zunehmender Macht der Eliten und machtloser Bevölkerung wächst die Gefahr der Instabilität.

Und das, obwohl die Länder bei ihrem Wandel auf eine aktive Zivilgesellschaft angewiesen sind, um die Schwächen des Staates zu kompensieren. Die Zivilgesellschaft könnte zudem den Elitenwandel beschleunigen und dem Staat neue, dringend notwendige Energie in Form von Reformen zuführen. Doch noch immer beschert Systemloyalität wesentlich mehr Gewinn als Kompetenz. Das behindert die Modernisierung.

Die Länder der Region besitzen gut ausgearbeitete Verfassungen, in denen alle Ingredienzien eines demokratischen und modernen Staates vorhanden sind: unabhängige Gerichtsbarkeit, Achtung der Menschenrechte, kontrollierende Parlamente, freie Wahlen, unabhängige Presse und Gleichheit zwischen Mann und Frau. Während Bürgerrechtler von inhaltslosen Fassaden sprechen, sind die Regierungen stolz auf „autoritäre Modernisierung“³, auf gelenkte Demokratie und auf einen eigenen, östlichen Ansatz zur Einführung der Demokratie.

2] Thomas Carothers, Backlash against Democracy Promotion, in: *Foreign Affairs*, March 2006, Washington, S. 56.

3] Sultan Akimbekov, Zastojnyj Moment (Bremsendes Moment), *Kontinent*, Nr. 22, Almaty 2005, S. 17–19.

Denn westliche Gesellschaften, so der Vorwurf, seien individualistisch, östliche Gesellschaften dagegen kollektivistisch ausgerichtet. Dabei stellt sich die Frage, was sich tatsächlich hinter diesen Termini versteckt. Wer entscheidet denn, wann eine politische Elite den bisweilen unerträglichen Druck auf die Bevölkerung aufhebt? Welche Gründe sollte es für die Elite geben, gewonnene Pfründe abzugeben? Eine öffentliche Diskussion fehlt, denn die Medien zensieren sich auf politischen Druck hin selbst.

Auch nach einer starken, konstruktiven Opposition schaut man sich vergeblich um. Zu eng ist der vom Staat vorgegebene Rahmen und zu unbekannt das Konzept einer konstruktiven Opposition. In das Parlament gelangen derweil ausgewählte Politiker, die Kritik, wenn überhaupt, nur in feinen Dosen üben. Eigentlich müsste die außerparlamentarische Opposition an Bedeutung gewinnen. Doch gegen sie geht der Staat mit aller Macht vor. Es gilt die Putin'sche Diktatur des Gesetzes. Von Recht ist nicht die Rede.

Derweil scheint sich vor allem in Tadschikistan und Usbekistan, aber auch in den südlichen Gebieten Kasachstans und Kirgisistans eine islamische Bewegung zu bilden, die in Opposition zum säkularen Staat steht. Als Reaktion dramatisieren die Regierungen der allesamt säkularen Staaten eine Bedrohung, die nach Meinung von Experten ohne Zweifel vorhanden ist. Doch rechtfertigt sie das brutale Vorgehen der Sicherheitsdienste gegen mutmaßliche Islamisten? HRW spricht von der Zeugung eigener Feinde.

1.4 Suche nach der Identität

Die dritte Phase der Entwicklung Zentralasiens ist innenpolitisch davon geprägt, dass die Regierungen eher reagieren als agieren – auf politische Schwierigkeiten, wirtschaftliche Probleme und Fragen der Identität. Die größte Herausforderung ist der Machtwechsel eines Regierungsoberhauptes nach rechtsstaatlichen Vorgaben, zu dem es bisher in Zentralasien nicht gekommen ist. Zu sehr hängt die politische Stabilität vom Präsidenten ab, denn die staatlichen Systeme sind schwach, ihre Mitarbeiter oftmals schlecht ausgebildet und lokale Clanstrukturen nur schwer auszubalancieren.

Die Staatsoberhäupter fürchten eine Machtabgabe wegen ihrer ungewissen Zukunft. Die Flucht Akaevs haben sie noch vor Augen. Ihre Nachfolger wären in der Lage, Untersuchungen durchzuführen, deren Ergebnisse als Grund für Gefängnisstrafen dienen könnten. Wie real die Gefahr ist, zeigt der Vorschlag des stellvertretenden kasachischen Außenministers Rachat Alijev, dem Schwiegersohn des Präsidenten, eine konstitutionelle Monarchie einzuführen. So absurd der Gedanke klingt – er dient der Absicherung seines Schwiegervaters.

„Irgendwie landen wir immer wieder bei den Methoden des NKWD.“⁴ Das sagte kein Geringerer als der russische Präsident Putin. Der sollte es wissen, diente er doch als Mitarbeiter dem KGB, einer Nachfolgeorganisation des NKWD. So wie einst werden in einigen Republiken Zentralasiens noch immer einige widerspenstige Journalisten unter Druck gesetzt, unliebsame Initiativen der Zivilgesellschaft kujoniert und Gerichtsverfahren durch so genannte Telefongesetze entschieden – Richter reagieren auf Telefonanrufe einer hochrangigen Behörde. Nach der Rangliste der amerikanischen Organisation Freedom House gelten die Länder Zentralasiens als „nicht frei“.

Der Umkehrschluss freilich, wonach es den Bürgern der Region schlichtweg schlecht ergeht, ist problematisch. Nach einer Umfrage der Weltbank in Washington sind fünf

4] Zitiert nach Michael Ludwig, Häuserkampf in Moskau, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. Juni 2006, S. 3.

Prozent der Zentralasiaten sehr zufrieden, 51 Prozent recht zufrieden.⁵ Wie ist diese relative Zufriedenheit oder, genauer formuliert, das sich Abfinden zu erklären, das ja im Widerspruch zur schwierigen Menschenrechtslage und den teilweise völlig überforderten Sozialsystemen steht?

Zum einen damit, dass für die überwiegende Mehrheit der Bürger der Faktor Stabilität eine herausragende Rolle einnimmt. Nach den zum Teil traumatischen Verlusten von Ersparnissen und Sicherheit nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion erwartet die Bevölkerung von radikalen Reformen wenig Fortschritt. Umso mehr unterstützt sie die graduellen Veränderungen im Bereich Bildung und Wirtschaft. Auch wird die Unabhängigkeit von Russland gerade von der jüngeren Bevölkerung geschätzt. Und die macht in Zentralasien zum Teil über 50 Prozent aus.⁶

Zum anderen werden Verstöße gegen Menschenrechte nicht immer als solche wahrgenommen oder als von Gott gegeben hingenommen. Dass der Staat die Bürger an Entscheidungen beteiligt, erwarten sie schon gar nicht mehr. Mit Schikanen muss man sich arrangieren, jedoch nicht bei wirtschaftlichen Problemen. Dort ist das Ungerechtigkeitsgefühl wesentlich stärker ausgeprägt. Sie lösen Demonstrationen aus. Gleichwohl wird der Mangel an sozialen Leistungen des Staates durch die Kraft der Familien abgepolstert. Deshalb können es sich einige Staaten noch immer leisten, die sozialen Sicherungssysteme sträflich zu vernachlässigen.

Was eint denn da noch die Bürger nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, als die Idee des Kommunismus aufhörte als Bindemittel zu dienen? Zunächst einmal sind es die lokalen Identitäten, die einen Bürger als Teil einer Stadt oder eines Gebietes ausweist. Die Identifikation mit einem Land findet weit weniger Zuspruch in der Bevölkerung. Auch aus diesem Grund sind die Staaten auf prosperierende Volkswirtschaften angewiesen. Dabei unterscheiden sich die zentralasiatischen Wirtschaften deutlich voneinander.

Während Kasachstan seit Jahren ein robustes Wirtschaftswachstum von knapp zehn Prozent vorweisen kann, Usbekistan sich seit 2004 dem annähert und Turkmenistan aufgrund der riesigen Gasvorkommen ebenfalls zulegt, mühen sich die kleinen Länder Kirgisistan und Tadschikistan. Sie legen wirtschaftlich zwar zu, aber auf niedrigem Niveau. Beide Länder besitzen ein Bruttosozialprodukt von jeweils etwa 2,3 Milliarden US-Dollar. Das entspricht dem Jahresprofit des amerikanischen Weltkonzerns Exxon Mobil. Kein Wunder, dass die Arbeitsmigration der zentralasiatischen Bevölkerung in reichere Länder inzwischen mehrere Millionen beträgt. Betroffen ist vor allem Russland.

Derweil boomt Kasachstan und wird als „Cockpit“ und „Lokomotive“ Zentralasiens bezeichnet. Während die Vertretung der deutschen Wirtschaft in Taschkent im Herbst 2004 wegen mangelnder Aufträge ihre Türen schloss, zog der Internationale Währungsfonds (IWF) seinen internationalen Vertreter aus Kasachstan aus einem ganz anderen Grund ab: Das Land verfüge über genügend Kapital.

So schreitet die „autoritäre Modernisierung“ voran. Deren Tempo unterscheidet sich in den Ländern sehr. Ein nachhaltiger Erfolg wird noch immer durch politische und wirtschaftliche Instabilitäten sowie durch Korruption gefährdet. Auch trotz zum Teil beeindruckender Erfolge ist der Ausgang des politischen Wandels in Zentralasien auch nach 15 Jahren unklar.

5] UNDP, Central Asia Human Development Report, Bratislava 2005, S. 44.

6] Ebd., S. 42.

II. Die Politik Deutschlands – „Stabilität an vorderster Stelle“

Die Bundesrepublik Deutschland begann sich in Zentralasien sehr schnell nach der Unabhängigkeit zu engagieren. Nur sechs Tage nach der Rücktrittsrede im Fernsehen am ersten Weihnachtstag von Michail Gorbatschow, des letzten Präsidenten der Sowjetunion, erkannte die Bundesregierung am 31. Dezember 1991 die fünf Republiken der Region als souveräne Staaten an. Auf Initiative des damaligen Außenministers Hans-Dietrich Genscher entsandte Bonn innerhalb kürzester Zeit Botschafter in alle Länder. Kein anderes europäisches Land hat bis heute eine solche politische Präsenz vorzuweisen.

Wie lässt sich das Interesse Deutschlands erklären für eine Region, die etwa 5000 Kilometer entfernt liegt? Um diese Frage zu beantworten, ist es notwendig, die drei Etappen der Entwicklung der Region und deren Auswirkung auf die deutsche Außenpolitik zu untersuchen. Es gab Kontinuität, gleichwohl verfolgte Deutschland in den drei Zeitperioden auch unterschiedliche Interessen. Dabei waren weltpolitische Faktoren ausschlaggebend.

Die erste Periode war gekennzeichnet durch eine Dankbarkeit Deutschlands gegenüber der ehemaligen Sowjetunion für die Unterstützung bei der Wiedervereinigung. Die 15 souveränen Nachfolgerepubliken sollten auf ihrem schweren Weg des Wandels von deutschen und europäischen Erfahrungen und Werten profitieren. Deshalb die ungewöhnlich hohe Dichte von deutschen Diplomaten in Zentralasien.

Doch es gab noch einen weiteren Grund. In dem Gebiet lebte etwa eine Million Russlanddeutsche. Sie waren von Stalin nach dem Kriegsbeginn 1941 von ihrem Siedlungsgebiet an der Wolga nach Zentralasien deportiert worden, und die Bundesregierungen seit der Kanzlerschaft Konrad Adenauers hatten sich für sie stark gemacht. Mit Beginn der Unabhängigkeit der Staaten im Süden der ehemaligen Sowjetunion hegten die Russlanddeutschen den Wunsch, nach Deutschland auszureisen.

Der größte Anteil lebte in Kasachstan, knapp eine Million, es folgten Kirgisistan, etwa 100.000 und Usbekistan mit knapp 40.000 Menschen. In Tadschikistan und Turkmenistan waren es weit weniger Russlanddeutsche. Über zwei Drittel leben inzwischen in Deutschland. Bei der Überwindung der bürokratischen Hürden bei der schwierigen Übersiedlung der Aussiedler sowie der Unterstützung der deutschen Minderheit in Zentralasien half der deutsche Staat. Gleichzeitig förderte die Bundesregierung vor Ort Stabilität, Rechtsstaatlichkeit und soziale Marktwirtschaft.

Damit war aber noch keine Antwort auf die Frage gegeben, welchen Zielen diese Interessen dienen sollen. Das Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion „Zukunftsregion Kaspisches Meer“⁷ aus dem Jahre 1998 formulierte da schon genauer. Ein deutsches Ziel sei es, so fordert das Papier, „Beiträge zur europäischen Energiesicherheit“ zu leisten. Das bezog sich vor allem auf die Länder Kasachstan und Turkmenistan mit ihren Erdgas- und Erdölvorkommen, die zusammen mit denen von Aserbaidschan etwa 4,2 beziehungsweise 4,0 Prozent der gesicherten Weltreserven ausmachen.

Mit dem Beginn des Kampfes gegen den Terror, der mit dem Krieg in Afghanistan Ende 2001 begann, wurden die Ziele der deutschen Außenpolitik in Zentralasien sehr viel konkreter. Deutschland entsandte Soldaten nach Usbekistan, um das ISAF-Kontingent in Afghanistan logistisch zu unterstützen. In dem Zentralasienkonzept der Bundesregierung vom März 2002⁸, das bis heute gilt, heißt es dazu, dass es „einer Neuausrichtung unserer politischen Prioritäten“ bedarf.

7] Zukunftsregion Kaspisches Meer, Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion, Bonn 1998.

8] Zentralasienkonzept der Bundesregierung vom 18. März 2002, Berlin 2002.

Dazu zählte in erster Linie der „Kampf gegen den Terror“, Festigung „demokratischer Strukturen“, „Bekämpfung der Armut“, „sozial- und umweltverträgliche Entwicklung der Wirtschaft“ und „Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen“. Der damalige deutsche Verteidigungsminister Peter Struck spitzte es zu: „Die europäische Sicherheit wird am Hindukusch verteidigt.“

Und damit auch in Zentralasien. Einen rechtslosen Raum in einem Land, den extremistische Gruppen für sich in Anspruch nehmen können, um von dort aus Terroranschläge vorzubereiten, sollte es nicht mehr geben. Denn das würde, so eine weitere Leitlinie des Zentralasienkonzepts, die „Sicherung des ungehinderten Energietransfers“ erschweren, wenn nicht unmöglich machen.

In diesen Punkten erhielt die deutsche Politik Unterstützung durch die EU. In ihrem Strategiepapier 2002–2006⁹ führt sie drei Arbeitslinien auf, die sich mit Sicherheit, mit der Verminderung von politischen und sozialen Spannungen und mit Handel und Energieversorgung beschäftigen sollen: „Als ein großer Energiekonsument wird sich die EU für die Entwicklung der kaspischen Energieressourcen sowie für sichere Transitrouten interessieren, um eine Diversifizierung der Versorgung zu garantieren.“

Hat sich die deutsche und europäische Außenpolitik diesem Thema wirklich angenommen? Ist ein so anspruchsvolles Ziel überhaupt zu erreichen oder verheben sich Berlin und Brüssel? Gas und Erdöl erreichen Europa nicht direkt aus Zentralasien, sondern über Russland. Dorthin führen fast alle Pipelines, gebaut noch zu sowjetischen Zeiten. Zurzeit ist ohne Russland die Energieversorgung in Europa nicht zu lösen.

Bisher fehlte es in Deutschland und Europa an einem politischen Instrumentarium, sich diesem Ziel anzunähern. Erst im Mai 2006 machte sich ein EU-Kommissar auf den Weg nach Zentralasien. Der Lette Andris Piebalgs sprach in Kasachstan über Diversifizierung des EU-Rohstoffbedarfs, um die Abhängigkeit von Russland zu reduzieren. Im Dezember unterzeichneten Astana und Brüssel ein gemeinsames Energieabkommen.

Die politische Ausgangslage ist kompliziert. Gerade Russland und China haben ein großes Interesse an den Rohstoffen Zentralasiens. Das sollte Deutschland jedoch nicht daran hindern, sich Zentralasien zu widmen und neue Lösungen zu finden. Denn Berlin hat in der Region einen nicht zu unterschätzenden Vorteil: seinen hervorragenden Ruf. Deutschland gilt als verlässlicher Partner, der ohne geopolitische Ambitionen agiert.

Einen großen Anteil daran besitzt neben dem Auswärtigen Amt das engagierte Vorgehen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), dessen Interessen freilich ganz andere sind. Das BMZ-Zentralasienkonzept von 2005¹⁰ nennt die Armutsbekämpfung als „Ziel und Querschnittsaufgabe“, die durch drei prioritäre Ansätze gesichert werden soll: Unterstützung von Demokratisierungsprozessen, Rechtsstaatlichkeit und zivilem Wettbewerb, Unterstützung sozial- und umweltverträglicher Wirtschaftsreformen sowie die Sicherung sozialer Grunddienste.

Deutschland ist innerhalb der EU der größte bilaterale Geber in Zentralasien. Vor Ort sind Organisationen wie die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD), der Deutsche Volkshochschulverband (DVV), der Deutsche Entwicklungsdienst (DED), die Welthungerhilfe, das Goethe-Institut, die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) und die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in der Region

9] Strategy Paper 2002–2006 & Indicative Programme 2002–2004 for Central Asia, Brussels, 10 October 2002.

10] BMZ, Zentralasienkonzept, Bonn 2005.

tätig. Ein ähnliches Netzwerk in allen Ländern der Region kann kein anderes Land vorweisen.

Jedoch haben die bunten Revolutionen den Zugang eingeschränkt. Das Misstrauen gegenüber dem Westen hat in der dritten Phase seit der Unabhängigkeit zugenommen. Die Sicherheitslage in Afghanistan verschlechtert sich. Pläne, die Rohstoffe Zentralasiens über Afghanistan und den Iran nach Europa zu transportieren, sind politisch unrealistisch. Die deutsche Bundesregierung hat beschlossen, während ihrer EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 Zentralasien vorrangig zu behandeln und ein neues EU-Konzept zu schreiben.

Dazu hielt Staatsminister im Auswärtigen Amt Gernot Erler in Berlin im Mai 2006¹¹ eine programmatische Rede: „Das Ziel Stabilität steht an vorderster Stelle.“ Es ist im europäischen Interesse, „ein friedliches, stabiles Umfeld zu schaffen“. Weitere Schwerpunkte seien die „schrittweise Verwirklichung von Demokratie und Rechtsstaat“ und „die Energiesicherheit Deutschlands und der EU“, denn dabei „gewinnen die Länder Zentralasiens immer mehr an Bedeutung“. Doch zunächst, so Staatsminister Erler, „müssen Ziele und Interessen beider Seiten identifiziert werden“. Und dann werde entschieden werden, wie sich daraus Realpolitik entwickeln kann.

Dabei ist es Deutschland gelungen, Usbekistan wieder in einen Dialog einzubinden. Auf Initiative Berlins wurden die 2005 verhängten Sanktionen gegen das Land nach einem Jahr entschärft. Grund war die Bereitschaft Taschkents, im Dezember 2006 eine internationale Expertengruppe einreisen zu lassen, die sich in Gesprächen und durch Einsehung von Dokumenten mit den Ereignissen in Andijan befassen konnte.

III. Szenarien – Zwischen Tauwetter und Eiszeit

Plausible politische Szenarien für die Region Zentralasien aufzustellen fällt schwer, weil sie von ungewöhnlich vielen Faktoren abhängig sind und das sowohl innen- als auch außenpolitisch. Denn die Staaten sind erst seit 15 Jahren unabhängig und besitzen nur schwache politische Institutionen, die anfällig für Krisen sind. Und aufgrund der Energieressourcen und der geopolitischen Lage zeigen die Mächte China, Russland, die EU und die USA an der Region großes Interesse. Deren Ausbalancierung fällt manchen Staaten schwer.

Nun unterscheiden sich die Interessen für die innen- und außenpolitischen Akteure. Die fast ausschließlich autokratischen Regierungen schauen vor allem auf Stabilität und sorgen aufmerksam für ihre dafür notwendige Klientel. Dieses Ziel eint die in der Region engagierten Länder und Bündnisse. Doch während China und Russland sich allein auf politische Stabilität und Rohstoffe konzentrieren, wollen die USA und die EU erreichen, dass die Staaten mittels Rechtsstaatlichkeit, Pluralismus und sozialer Marktwirtschaft für Wohlstand sorgen und politische Machtwechsel ohne Chaos überstehen können. Werte, die die Länder der Region als OSZE-Mitglieder ohnehin mittragen sollten.

So lautet denn die Schlüsselfrage für die Erarbeitung von zwei gegensätzlichen Szenarien: Welche Faktoren beeinflussen die Demokratisierung in Zentralasien? Als Bestimmungsfaktoren wurden ausgewählt: der schwache oder starke politische Wille einer Regierung (1), die schlechte oder gute soziale Lage (2), das niedrige oder hohe Bildungsniveau (3), das kleine oder große Engagement der Zivilgesellschaft (4) sowie eine zur Offenheit nicht bereite Mentalität (5).

11] Zitiert nach dem Text der Rede vom 18. Mai 2006 auf der Website www.gernot-erler.de.

Viele Faktoren blieben unberücksichtigt. Doch um die Szenarien nicht zu überlasten, wurde die Auswahl auf die oben genannten fünf Faktoren beschränkt. Und um dem geneigten Leser die politische Bandbreite der Region aufzuzeigen, werden zwei sich deutlich voneinander unterscheidende Szenarien vorgestellt. Sowohl die Szenarien als auch die Strategien sind sehr kurz und einfach gehalten. Eine ausführlichere Darstellung ist im Rahmen dieser Studie nicht möglich.

III.1 Szenarium 1 – Frühling auf der Seidenstraße

1. In Zentralasien ist der politische Wille der Regierungen stark, Reformen zum Wohle des Landes und der Bürger voranzutreiben. Sie werden geleitet von Interessen, die dem Land zugutekommt und der Region, ohne die sie mittelfristig nicht leben können. Stabilität, die auf demokratischen Strukturen und Werten beruht, ist die Prämisse für Wohlstand und Fortschritt. Ein Regierungswechsel wird somit nicht zum Vabanquespiel für die Zukunft der Staaten.

Der politische Reformwille liegt in der Überzeugung begründet, dass eine langfristige Stabilität nur in einem gemeinsamen Bestreben von Staat und Gesellschaft zu erreichen ist. Deshalb wird den zivilgesellschaftlichen Initiativen mehr Freiraum eingeräumt. Weder sie noch eine freie Presse werden als Bedrohung angesehen. Ausländische Staaten unterstützen die Reformen durch bilaterale Wirtschaftsabkommen und verstärkte Entwicklungszusammenarbeit.

2. Die soziale Lage der Bevölkerung hat sich verbessert. Durch ein größeres Vertrauen in den Staat und mehr Geld am Monatsende für die Bürger haben die Steuereinnahmen zugenommen. Mehr Geld fließt in die Sozialkassen. Damit werden vor allem einkommensschwache Familien entlastet und es steht mehr Geld für den Konsum zur Verfügung. Die Wirtschaft beginnt real zu wachsen, ausländische Investoren gewinnen wieder Vertrauen.

3. Der Staat investiert in die Bildung. Dabei werden Untersuchungen zu Grunde gelegt, die die Bedürftigkeiten der Staaten untersucht haben. Fachhochschulen und Universitäten bilden die Spezialisten aus, die das Land tatsächlich benötigt gemäß einem Zukunftsprogramm der Länder. Damit wird auch vermieden, dass gut ausgebildete Fachleute auswandern, weil es im eigenen Land an Arbeitsplätzen und entsprechendem Lohn mangelt.

4. Die Zivilgesellschaft erarbeitet Initiativen, die entweder gemeinsam mit dem Staat oder alleinverantwortlich umgesetzt werden können. Ziel ist es, einen Staat zu schaffen, der den Anforderungen einer globalisierten Welt gewachsen ist. Der Staat und die Zivilgesellschaft haben begriffen, dass die Mittlerorganisationen, die NGOs und die Presse, dem Staat nicht feindlich gegenüberstehen, sondern konstruktiv Kritik üben, um Verbesserungen herbeizuführen.

5. Die Mentalität der Menschen in Zentralasien wird nicht durch die allein rückwärts-gewandte Suche nach der eigenen Identität eingegrenzt. Stattdessen ist die Mentalität offen und versucht, die Geschichte mit der Moderne zu vereinigen. Ein solches Streben gelingt nur in einem gemeinsamen Vorgehen von Staat und Gesellschaft. Zentralasien hat eine lange Tradition von Toleranz. Sie sollte den politischen Diskurs leiten.

Der Einwand, dass ein politischer Frühling auf der gesamten Seidenstraße wenig realistisch anmutet, ist unter den jetzigen Umständen mehr als berechtigt. Aber das Szenarium

ist zumindest in Teilen nicht ausgeschlossen. So investieren einige Länder durchaus in die Bildung, die Zivilgesellschaft ist erwünscht, wenn auch oftmals unter staatlicher Kontrolle, und die Mentalität weist in einigen Ländern in Richtung Öffnung, nicht Abschottung.

So ist der Wille der Regierungen ein starker Faktor, von dem viel abhängt. Er wird beeinflusst von gut ausgebildeten Bürgern, von einer guten sozialen Lage und von einer zur Offenheit bereiten Mentalität. Werden sie gestärkt, nimmt der politische Reformwillen zu. Die Zivilgesellschaft, die direkt einen nur geringen Einfluss hat, muss deshalb auf die drei genannten Faktoren einwirken, um deren Wirkungsbereich zu vergrößern und sich selbst zu stärken.

III.2 Szenarium 2 – Eiszeit in Zentralasien

1. Der politische Wille, mutig Reformen anzugehen, ist schwach. Grund sind innenpolitische Rivalitäten und eine Kontrollmentalität der Präsidenten. Es werden nur die Veränderungen durchgeführt, die den Machterhalt nicht gefährden. Die Stabilität eines Landes beruht auf starken Persönlichkeiten, nicht auf starken politischen Strukturen. Die Regierung nimmt die aktive Zivilgesellschaft als einen zumeist feindlichen Akteur wahr. Rechtsstaatlichkeit und freie Medien gefährden ihre Macht.

2. Die soziale Lage ist angespannt. Aufgrund der rigiden Innenpolitik und der engen Verflechtung von Politik und Wirtschaft halten sich ausländische Investoren fern. Den Regierungen gelingt es nicht, wirtschaftliche Nischen für ihre Länder zu finden. Die Arbeitslosigkeit ist hoch, qualifizierte Fachkräfte wandern ins Ausland ab. Steuereinnahmen sind knapp bemessen, Sozialleistungen nur minimal vorhanden.

3. Das Bildungssystem ist fast zusammengebrochen. Dem Staat fehlt es an Mitteln und am Willen, den zukünftigen Generationen das Wissen zu vermitteln, das dringend notwendig ist, um ein Land zu modernisieren. Um ihre Macht zu erhalten, scheuen die Regierenden nicht davor zurück, das Bildungssystem auf ein notwendiges Minimum zu reduzieren, um zukünftige Kritik schon so zu unterbinden.

4. Die Zivilgesellschaft ist vom Staat fast vollständig vereinnahmt worden. Strenge Regeln zur Registrierung haben nichtstaatlichen Initiativen die Stimme genommen. Auch ausländische Kooperation ist kaum noch erwünscht. Wer nicht für den Staat ist, ist gegen ihn. Die Modernisierung des Staates ist nur noch durch ihn selbst möglich – ein Widerspruch in sich selbst. Es droht die Isolation, im schlimmsten Fall der Kollaps des Staates.

5. Die Mentalität wird vom Staat benutzt, um historisch eine Abschottung gegenüber anderen Ländern und anderen Reformmodellen zu begründen. Statt Offenheit propagiert der Staat Beschränktheit auf die eigene Identität, die einzig in der Vergangenheit liegt. Nur unter diesen Bedingungen könne der Staat, so die Drohkulisse, überleben. Mehr Offenheit würde zu unerwünschten Abhängigkeiten führen, ja sogar die Souveränität bedrohen.

Vor diesem zum großen Teil sehr realistischen Szenarium ist den Regierungen zu erklären, dass mit einer Isolation ein politisches System zwar überleben, aber auf Dauer keinen Wohlstand und politische Stabilität generieren kann. Umso mehr bedarf es einer außenpolitischen Partnerschaft, die nicht dazu dient, Staaten allein ihre Mängel vorzuhalten und zu demütigen, sondern an zukünftigen Schritten zum Wohle des Landes zu beteiligen. Dabei sind zu Beginn Projekte auszuarbeiten, die schon kurzfristig Erfolge vorweisen und eine Win-win-Situation erzeugen.

Wirtschaftliche Kooperation sollte durch rechtsstaatliche Reformen begleitet werden. Dazu sind mittelfristig gut ausgebildete junge Menschen notwendig. Und die wiederum schaffen zivile Initiativen. Diese eindimensionale Kettenreaktion ist leider besonders anfällig für Unwägbarkeiten. Im Falle einer Isolierung ist eine politische Eiszeit in Zentralasien sehr wahrscheinlich. Das könnte auch den Wiederaufbau Afghanistans gefährden.

IV. Handlungsoptionen – „Wandel durch Vorbild“

Die deutsche Politik hat sich entschieden, während ihrer EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 Zentralasien zu einem außenpolitischen Schwerpunkt zu erheben. Außenminister Frank-Walter Steinmeier flog deshalb im Herbst 2006 in die Region, um Schwerpunkte der Kooperation zu bestimmen. Dazu könnten neben Sicherheit und Stabilität, Wirtschafts- und Energieinteressen sowie Rechtsstaatlichkeit auch die Förderung der regionalen Zusammenarbeit, eine Initiative zur Verbesserung der Ausbildung sowie die Intensivierung des politischen Dialogs auf höchster Ebene zählen.

In einem weiteren Schritt werden die Instrumente der Umsetzung von Interessen präzise zu benennen sein. Zentralasien ist keine stabile Region. Das bezeugen die Länder Kirgisistan, nach der bunten Revolution, und die unklare Zukunft von Turkmenistan, nach dem Tod des Alleinherrschers Nijazov. Zusätzlich steht Deutschland vor der schwierigen Aufgabe, neben der eigenen und der der EU noch die Strategien von drei großen Mächten ins Kalkül mit einzubeziehen.

Sowohl die USA als auch Russland zerren an der Region, doch mit gegensätzlichen Interessen. Während Russland die Republiken als Energiequellen nutzen möchte, um die eigenen südlichen Regionen direkt und die europäischen Nachbarn indirekt mit Energie zu versorgen, planen die USA die Annäherung von Zentralasien und Südasiens. So nennt sich auch die neue Abteilung im Außenministerium. Ziel Washingtons ist es, Zentralasien nach Süden hin zu öffnen, dorthin Energiere Ressourcen zu liefern und Afghanistan zu stabilisieren.

Die zentralasiatischen Staaten orientieren sich im Augenblick nach Norden. Trotz aller Kritik an der ehemaligen Kolonialmacht Russland erkennen sie, dass nur das russische Pipeline-Netz funktioniert. Auch ist das Misstrauen gegenüber Afghanistan groß. Und die USA haben an Einfluss in Zentralasien verloren, so dass sie kaum Instrumente haben, um für den südlichen Energieexport Überzeugungsarbeit zu leisten. Gleichzeitig wächst die Präsenz Chinas.

Deutschlands Außenpolitik scheint so vor der Wahl zu stehen, sich entweder für den russischen oder für den US-amerikanischen Ansatz zu entscheiden. Zugespielt formuliert steht dem deutschen Energieimport aus Russland und Zentralasien die Stabilisierung Afghanistans entgegen. Ob Deutschland und Europa diesen Widerspruch auflösen können, ist fraglich.

Die Initiative hat Kasachstan ergriffen. Was noch vor wenigen Jahren als absurde Idee verworfen worden wäre, erscheint nun als ein realistisches Anliegen: Mitgliedsstaat Kasachstan will 2009 den OSZE-Vorsitz übernehmen. Auch das EU-Nachbarschafts-Programm visiert Astana an. Das Land lockt damit, ein verlässlicher, alternativer Energieversorger für Europa zu werden. Kritische Stimmen, vor allem Großbritannien und die USA, verweisen auf den großen Nachholbedarf des Landes im Bereich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Pressefreiheit.

Doch gerade hier liegt eine Chance der deutschen Politik, die Staatsminister Erler so formulierte: „Indem Kasachstan diese Rolle annimmt, demonstriert es den Willen Verantwortung zu übernehmen und sich für die Instrumente und *acquis* der OSZE einzusetzen.“ Und gab dann der Hoffnung Ausdruck, dass „eine kasachische OSZE-Präsidentschaft Einfluss innerhalb der Region“¹² haben könnte. Freilich nicht den, dass politische Liberalisierung unterbunden wird.

Eine kasachische Präsidentschaft der OSZE könnte eine Win-win-Situation bedeuten. Beide Seiten ziehen einen Gewinn aus der neuen politischen Lage. Und es besteht berechtigte Hoffnung, dass diese auch in die Region ausstrahlt. Zentralasiatische Reformer benötigen den Westen nicht als Verteidiger gegen autoritäre Regime (das ist ihre eigene Angelegenheit) oder als Sponsoren (zu viel ausländische Unterstützung ist schädlich für das Image), sondern als Vorbild. Das abgewandelte Credo der Brandt'schen Ostpolitik könnte lauten: Wandel durch Vorbild. Dafür dienen auch die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen der EU.¹³

Die Handlungsoptionen der deutschen Außenpolitik in Zentralasien sind dabei mannigfaltig. Indem Kasachstan aus eigener Initiative die OSZE auf begrenzte Zeit leiten will, werden die Anforderungen dafür weniger als Diktat gesehen. Darauf muss die OSZE auch den größten Wert legen. Ebenso darauf, dass eines der Länder der Region nicht bevorzugt behandelt, sondern als Teil Zentralasiens betrachtet wird.

Gerade Deutschland und die EU sollten auf die Vorteile einer regionalen Kooperation hinweisen. Im Jahre 2006 haben die Kontakte der Republiken untereinander auf höchster Ebene zugenommen. Sie sind Mitglieder der aktiven regionalen Bündnisse wie SOZ, Euroasiatische Wirtschaftsgemeinschaft und des Zentralasiatischen regionalen Wirtschaftskooperationsforums. Nur regional lassen sich Probleme wie Wasserverteilung, Drogenhandel, Sicherheit, Umwelt und Transport lösen. Dafür sind Gespräche zwischen den regionalen Bündnissen notwendig.

Gleichzeitig sollten Kontakte zu China und Russland hergestellt werden, um über gemeinsame Interessen in Zentralasien zu reden. Zentralasien sollte nicht als Endregion für europäische Politik betrachtet werden, sondern als Brücke zwischen Europa und Asien. Dafür bietet sich die SOZ an, in dem die beiden Länder neben den zentralasiatischen Republiken Mitglieder sind. Das schließt jedoch nicht aus, dass Deutschland, nicht zuletzt wegen der Präsenz in jeder Republik, sich auch länderspezifischen Problemen zuwendet.¹⁴ Denn neben den Gemeinsamkeiten, die bisher mehr als störend denn als einigend empfunden werden, unterscheiden sich die Länder doch erheblich.

Nach den vergangenen Jahren des gegenseitigen Misstrauens ist es an der Zeit, Interessen deutlich zu formulieren. Das gilt für Deutschland, Europa und Zentralasien. Von europäischer Seite muss vermittelt werden, dass Berlin und Brüssel an einem souveränen, starken und demokratischen Zentralasien interessiert sind. Dafür bedarf es eines langfristigen Engagements Europas, wie es der Sonderbeauftragte der EU, Botschafter Pierre Morel, fordert.¹⁵

12] Gernot Erler, Germany and OSCE Reform, CORE Working Paper, Hamburg 2006, S. 11.

13] Die EU hat mit allen Ländern der Region Partnerschaftsabkommen unterzeichnet. In Kraft getreten sind sie seit dem 1. Juli 1999 in Kasachstan, Kirgisistan und Usbekistan.

14] Vergleiche Crisis Group, Central Asia: What Role For The European Union?, Bishkek/Brussels 2006, S. ii.

15] Vortrag von Pierre Morel auf der FES-Konferenz „Die Zukunft der regionalen Kooperation: Zentralasien im Jahr 2020“ am 12. Dezember 2006 in Berlin.

Die Hauptstädte an der Seidenstraße müssen vermitteln, dass sie tatsächlich Reformen und Modernisierung vorantreiben wollen. Dem Wunsch der Regierungen, Stabilität auch auf Kosten der Menschenrechte durchzusetzen, ist von europäischer Seite ein deutliches Nein entgegenzusetzen. Gerade deutsche politische Stiftungen können durch Seminare und Runderstische eine Öffentlichkeit herstellen sowie für Verhandlungen zwischen Staat und Zivilgesellschaft über politische Grundinteressen werben. Dieser Prozess ermöglicht politische Partizipation, um über gute Regierungsführung und Einhaltung der Menschenrechte zu reden. Demokratieförderung kann nur von innen, aus dem Land selbst kommen.

Europa hat in seiner Geschichte sehr schmerzvoll erfahren, dass Stabilitäten, die von oben verordnet werden, schnell im Chaos enden. Dieser Ausgang ist in einigen Ländern Zentralasiens bisher nicht auszuschließen.

Über den Autor: Reinhard Krumm ist Regionalkoordinator Zentralasien der Friedrich-Ebert-Stiftung mit Sitz in Taschkent, Usbekistan.

Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen

Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
- Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007

- Auslandseinsätze
- China
- Demografie und Migration
- Demokratieförderung
- Energiesicherheit
- Europäische Integration
- Indien
- Friedensförderung
- Gestaltung der Globalisierung
- Global Health
- Lateinamerika
- Menschenrechte und soziale Frage
- Mittlerer Osten
- Multilaterale Institutionen
- Organisierte Kriminalität
- Postkommunistischer Raum
- Proliferation/Rüstung
- Religion und Politik
- Russland
- Sub-Sahara-Afrika
- Südostasien
- Terrorismus
- Transatlantisches Verhältnis
- Umwelt
- Weltwirtschaft

