

Usbekistan wagt sich an ein Update

Präsident Mirziyoyev plant den Übergang zu einem »neuen« Autoritarismus

Sebastian Schiek

Usbekistan gehörte bislang zu den Dinosauriern unter den autoritären Staaten dieser Welt – wirtschaftlich und politisch abgeschottet, im Ausland vor allem auch für seine Repression bekannt. Nach dem Tod von Präsident Islam Karimov im Sommer 2016 übernahm der bisherige Ministerpräsident Shavkat Mirziyoyev das Ruder. Mittlerweile zeichnet sich Mirziyoyevs politischer Plan deutlich ab: die Transformation des Regimes zu einem »neuen« Autoritarismus, der auf die Herausforderungen der wirtschaftlichen und kulturellen Globalisierung nicht mit Abschottung reagiert, sondern mit einer kontrollierten Öffnung durch Privatisierung und eine Stärkung des Außenhandels. Der Erfolg dieses Projekts ist nicht gesichert. Die neue Variante des Autoritarismus wäre mittelfristig stabiler als die bisherige; Stabilität beruht dabei eher auf politischer Legitimität als auf Repression. Da es derzeit an alternativen Optionen für das Land fehlt, sollte die EU den Reformprozess unterstützen. Neben der wirtschaftlichen Kooperation gilt es dabei vor allem auch die Themen Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte anzusprechen.

Präsident Mirziyoyev hat von seinem Vorgänger ein hochproblematisches System übernommen. Unter Islam Karimov entwickelte sich Usbekistan seit seiner Unabhängigkeit 1991 zu einem der am stärksten abgeschotteten Länder der Welt, mit einem minimalen Außenhandelsvolumen und äußerst geringen ausländischen Direktinvestitionen. Hatte Usbekistan zu Sowjetzeiten das administrative und infrastrukturelle Zentrum Zentralasiens gebildet, so machte sich das Land danach vor allem als Kooperationsverweigerer einen Namen.

Lange Zeit konnte Usbekistan mit seinem Protektionismus erstaunliche Wachstums-

erfolge erzielen. Doch schon gegen Ende von Karimovs Herrschaft zeigten sich die tiefgreifenden Probleme des Landes. Die hohen Wachstumszahlen, welche die Regierung weiterhin vermeldete, wurden international zunehmend in Zweifel gezogen; Berichte über Korruption, hohe Arbeitslosigkeit und einen großen informellen Sektor machten die Runde. Die selbstgewählte Autarkie wurde immer mehr zur Belastung. Usbekistan geriet im Vergleich zum Nachbarn Kasachstan ins Hintertreffen, etwa beim Wettbewerb um chinesische Investitionen. Der Autarkie-Anspruch des Landes verhinderte auch eine Mitglied-

schaft in der Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU). Dies erwies sich ebenfalls als Negativfaktor, da usbekische Arbeitsmigranten in Russland nun gegenüber solchen aus EAWU-Staaten benachteiligt waren.

Reformziele und Reformmodell

Anders als in der Karimov-Ära besitzt Usbekistan unter seinem neuen Präsidenten eine Entwicklungsstrategie. Für sie wurde eigens eine Internet-Plattform eingerichtet, die auch über die Implementierung informieren soll (strategy.gov.uz). Die Strategie umfasst fünf Prioritäten: 1) Entwicklung des staatlichen und öffentlichen Systems, 2) Rechtsstaatlichkeit und Justizreformen, 3) Entwicklung und Liberalisierung der Wirtschaft, 4) Ausbau sozialer Sicherung, 5) Sicherheit, religiöse und interethnische Toleranz sowie Außenpolitik.

Konkret hat die Regierung eine Reihe schwieriger Maßnahmen ins Auge gefasst, mit denen die größten Missstände behoben werden sollen. Vorgesehen ist etwa, den Wechselkurs freizugeben und den usbekischen Som gegenüber ausländischen Währungen konvertibel zu machen. Auf dieser Grundlage sollen dann Privatisierungen auch unter Teilnahme ausländischer Investoren durchgeführt werden können.

Die usbekische Führung geht durchaus nicht erratisch vor – das signalisieren die angekündigten und teils schon eingeleiteten Wirtschaftsreformen, ebenso der Umstand, dass Reformen von Verwaltung, Rechtssystem und sozialer Sicherung als besonders dringlich eingestuft werden. Tatsächlich orientiert sich das Regime an einem erprobten Modell, das als »neuer Autoritarismus« bezeichnet werden kann.

Prototypen dieser Herrschaftsform bieten etwa China oder das Nachbarland Kasachstan. Diese Staaten verfolgen vor allem drei Ziele. Erstens geht es ihnen um eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik. Zweitens streben sie nach »professionellem Regieren«; dadurch sollen die institutionellen Voraussetzungen geschaffen werden, um Wirtschaftsreformen umsetzen

und die Bevölkerung effektiv kontrollieren zu können. Drittens experimentieren die Regime mit Mechanismen der politischen Partizipation und Deliberation, ohne dass sie grundsätzlich an der autoritären Herrschaft rütteln ließen. Der Transformationsprozess vom alten zum neuen Autoritarismus geht einher mit einer gewissen gesellschaftlichen Öffnung. Wo deren Grenzen liegen, bestimmen die Regime – notfalls auf repressivem Wege. So gab es auch in diesem Jahr politisch motivierte Verhaftungen in Usbekistan; betroffen war etwa ein Geschäftsmann, der Mirziyoyev kritisiert hatte.

Inwiefern mit der Transformation Freiräume für kollektives zivilgesellschaftliches Handeln entstehen können, ist noch offen. Konkret stellt sich diese Frage in Usbekistan anhand der traditionell bedeutsamen Institution lokaler Selbstverwaltung (Mahalla). Es muss sich zeigen, ob das Regime bereit ist, das enge Korsett etwas zu öffnen, in das Karimov die Mahallas gepresst hatte.

Echter Reformwille oder bloßes Streben nach Legitimität?

In den ersten Monaten seiner Amtszeit war zunächst unklar, ob Mirziyoyevs Reformrhetorik nicht primär einer schnellen Legitimitätsbeschaffung diene. Mahnendes Beispiel ist das Nachbarland Turkmenistan. Nachdem es dort 2008 zu einem Machtwechsel gekommen war, wurden ebenfalls Neuerungen angekündigt – ohne dass tatsächlich eine Reformpolitik gefolgt wäre. Allerdings war Turkmenistan als gas-exportierender Rentierstaat (bei damals hohen Energiepreisen) keinem Reformdruck ausgesetzt.

Für den usbekischen Präsidenten indes erscheint es auch aus genuin machtpolitischer Perspektive sinnvoll, die versprochenen Reformen wirklich umzusetzen. Bleiben Veränderungen aus, würde dies längerfristig seine eigene Position gefährden. Gleichzeitig ist es Mirziyoyev gelungen, eine Wechselstimmung zu erzeugen, die ihm Zuspruch der Bevölkerung brachte. Dies schützt ihn in der Übergangsphase.

Schon jetzt ist der Wandel unter Mirziyoyev so weit vorangeschritten, dass ein »Zurück auf null« kaum mehr vorstellbar ist. Dies betrifft erstens die bereits sichtbaren Politikwechsel. Neben ersten Schritten zur Wirtschaftsreform hat das Regime politische Gefangene freigelassen. Dazu zählen Rustam Usmanov und Erkin Musaev, die das Gefängnis im Februar und August nach neunzehn bzw. elf Jahren Haft verlassen konnten. Den bislang komplizierten Beziehungen zu den Nachbarstaaten Kirgistan und Tadschikistan wurde durch Grenzöffnungen und neue Verkehrsverbindungen eine neuartige Dynamik verliehen.

Aber auch der politische Diskurs hat sich stark verändert. Durch die Sprache des Wandels sind weitreichende Erwartungen bei der Bevölkerung entstanden. Mirziyoyev kritisierte offen das Handeln und die Institutionen des Staates. Eine neugegründete staatliche Agentur veröffentlichte im Juli einen Bericht über Korruption. Auch Journalisten begannen erstmals, sich kritisch zu innenpolitischen Themen zu äußern. Ein Petitionswesen wurde geschaffen, das die Bevölkerung rege nutzt; nach offiziellen Angaben gingen bereits über eine Million Beschwerden ein. Reisen des Präsidenten in verschiedene Regionen des Landes und ein Hilfsprogramm für arme Familien im ländlichen Raum sollen die neue Bürgernähe der Führung unterstreichen.

Stolpersteine und Dilemmata

Schon jetzt aber ist erkennbar, dass sich die Reformen auch gegen Widerstand werden behaupten müssen. Ein beträchtlicher Teil der politischen Elite und der Staatsverwaltung Usbekistans profitiert vom Status quo. Entscheidend wird sein, wie viele Unterstützer Mirziyoyev mobilisieren kann und über welche Machtmittel er verfügt. Der Präsident stützt sich vor allem auf die dem Innenministerium unterstellte Polizei, die in Konkurrenz zum Geheimdienst steht. Sie soll durch verschiedene Maßnahmen gestärkt werden: eine Polizeireform, die Aus-

wechslung von Führungskräften sowie eine Imagekampagne.

Zahlreiche Probleme und Reformdilemmata ergeben sich aus der angestrebten Privatisierung. Großer Nutznießer der informellen Ökonomie unter dem alten System sind die Sicherheitsbehörden. Es wird kaum gelingen, ihre Möglichkeiten der informellen Aneignung nach einer Privatisierung komplett zu beseitigen. Eine umfassende Korruptionsbekämpfung dürfte also von Anfang an einen schweren Stand haben.

Auf welche Weise die Privatisierung durchgeführt wird, entscheidet auch darüber, ob sie innenpolitisch einigen wenigen Oligarchen zugutekommt oder ob eine Oligarchisierung der Ökonomie gerade vermieden wird. Aus der Perspektive solcher autoritärer Regime – wie des usbekischen –, die über einen starken Staat verfügen, sind Oligarchen politisch leichter zu kontrollieren als eine wohlhabende Mittelschicht. Gleichzeitig aber verhindert die oligarchische Wirtschaftsordnung politische Rationalisierung und innovatives Wachstum. Mirziyoyev könnte international ein bedeutendes Zeichen setzen und sich von den anderen postsowjetischen Staaten abheben, wenn er versucht, ein effektives Kartellrecht und eine schlagkräftige Anti-Monopol-Kommission zu etablieren. Machtpolitisch wäre dies allerdings ein großes Wagnis für ihn.

Die Bevölkerung konnte Mirziyoyev zunächst durch eine geschickt inszenierte Symbolik des Wandels und erste Reformschritte für sich gewinnen. Im weiteren Verlauf des Reformprozesses aber dürfte das derzeitige Einvernehmen zwischen Präsident und Gesellschaft auf harte Proben gestellt werden. Dies ist etwa dann zu erwarten, wenn die Wirtschaftsreformen vorübergehend oder dauerhaft den Lebensalltag bestimmter Bevölkerungsgruppen verschlechtern. Teile der Gesellschaft könnten zudem versuchen, die neue Öffnungspolitik jenseits der vom Staat gesetzten Grenzen auszureizen, etwa durch Demokratisierungsforderungen. In beiden Fällen

wäre entscheidend, inwiefern das Regime in der Lage ist, nicht primär repressiv zu reagieren und Proteste so zu kanalisieren, dass die Lage nicht eskaliert.

An einer Transformation vom alten zum neuen Typ autoritärer Herrschaft haben sich schon andere Staaten versucht. Als ärgster Stolperstein erwiesen sich dabei meist die Wirtschaftsreformen. Ob sie gelingen, hängt nicht allein von der konkreten Strategie und den Institutionen des Staates ab, sondern auch von nicht beeinflussbaren externen Faktoren. Ein potentieller Fallstrick sind zudem solche Wirtschaftsreformen, die mit einem massiven Abbau sozialer Sicherung oder der ökonomischen Exklusion von Bevölkerungsgruppen einhergehen. Eine Schiefelage entstand auch immer dann, wenn es Regimen nicht gelang, die Beziehungen zur Bevölkerung durch neuartige Mechanismen politischer Partizipation an die veränderten Umstände anzupassen.

Bedeutung für Deutschland und die EU

Mirziyoyevs Reformvorhaben kommen einer Zeitenwende für Usbekistan gleich. Allerdings wird der Transformationsprozess mit hoher Wahrscheinlichkeit von Rückschlägen und strategischen Kompromissen begleitet werden, und er kann prinzipiell auch scheitern. Selbst im Idealfall wird das mittelfristige Ergebnis weder Demokratisierung noch Herrschaft ohne Repression und Korruption sein. Jüngste Verhaftungen machen dies deutlich.

Dennoch erscheint es sinnvoll, dass Deutschland und die EU den Wandel in Usbekistan unterstützen, und zwar aus mehreren Gründen. Sollten Reformen in dem Land ausbleiben, würde Usbekistan wirtschaftlich gänzlich ins Abseits geraten, mit unabsehbaren Folgen auch für die Nachbarländer, die wiederum von Mirziyoyevs Politikwechsel stark profitieren können. Der »neue« Autoritarismus ist potentiell resilienter als der alte, weil Stabilität hier tendenziell eher auf Legitimität denn

auf Repression basiert. Zumindest perspektivisch schafft er außerdem die politischen Voraussetzungen für mehr Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. Deutschland und die EU sollten sich gegenüber Usbekistan vor allem in vier Bereichen engagieren:

- ▶ Entscheidend für den langfristigen Erfolg des neuen Kurses werden Wirtschaftsreformen sein. Technologische Zusammenarbeit sowie europäische Investitionen können dabei positive Impulse liefern. Mit über 30 Millionen Einwohnern und einer wachsenden Bevölkerung bietet Usbekistan europäischen Investoren einen attraktiven Markt.
- ▶ Die EU ist der einzige externe Akteur, der sich glaubhaft für Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte einsetzen kann. Konkrete Unterstützung benötigt Usbekistan insbesondere bei der Entwicklung des Rechts- und Justizsystems einschließlich der wichtigen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Angeregt werden sollte überdies eine Kooperation zur Schaffung eines effektiven Kartellrechts.
- ▶ Die EU sollte alle Möglichkeiten nutzen, um den zivilgesellschaftlichen Austausch mit Usbekistan zu reaktivieren. Dabei gilt es, für die Schaffung entsprechender Freiräume zu werben.
- ▶ Für seine Reformen muss Usbekistan eine umfassende Bildungsoffensive starten. Staat und Wirtschaft benötigen neues und gut ausgebildetes Personal. Statt bloß punktuelle Bildungsprogramme zu verstärken, könnte die EU hier einen größeren Schritt wagen und über die Gründung einer – auch für die Nachbarländer zugänglichen – *European University of Central Asia* in der Hauptstadt Taschkent nachdenken. Finanzierbar wäre ein solches Projekt allerdings nur durch Einsparungen in anderen Kooperationsfeldern. Eine europäische Universität würde nicht nur kräftigen Rückenwind für Usbekistans Reformen bedeuten. Sie könnte auch ein genuines Interesse der EU befördern: ihren außenpolitischen Zielen durch stärkere Sichtbarkeit der Union mehr Nachdruck zu verleihen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN 1611-6364