

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Uwe Halbach

Usbekistan als Herausforderung für westliche Zentralasienpolitik

S 26
September 2006
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2006

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 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Usbekistan im regionalen Kontext und die »Wende« von Andishan**
- 11 **Politische und sozialökonomische Probleme Usbekistans**
 - 11 Wirtschaftsentwicklung
 - 12 Lebensstandard und Gesellschaft
 - 15 Politische Entwicklung
 - 16 Staat und Nichtregierungssektor
- 19 **Politische Herausforderungen und Feindbilder der Regierung**
 - 19 Politisierung von Islam
 - 21 »Farbrevolutionen«
 - 23 Risse im Machtgefüge?
- 25 **Außenpolitische Implikationen: Abwendung vom Westen?**
 - 26 Verstärkung »eurasischer« Partnerschaften
 - 27 Russlands »Rückkehr« nach Zentralasien
 - 28 Politische Präsenz westlicher Akteure
 - 28 *Die USA: Rückzug vom »Great Game«?*
 - 30 *Deutsche Politik gegenüber Usbekistan*
 - 32 *Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*
 - 33 *Internationale Finanzorganisationen*
 - 33 *Die Europäische Union*
- 35 **Ausblick**
- 37 **Abkürzungen**

Usbekistan als Herausforderung für westliche Zentralasienpolitik

In Vorbereitung auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 wird eine europäische Strategie für Zentralasien erarbeitet. Die Nato bekundete schon 2004 gesteigertes Interesse an der Region. Beide Organisationen richteten das Amt eines Sonderrepräsentanten für Zentralasien ein. Diese Hinwendung erfolgte allerdings zu einem Zeitpunkt, an dem sich Usbekistan von westlichen Partnern distanzierte und auch im übrigen Zentralasien statt westlicher Akteure eher Russland und China politischen und wirtschaftlichen Geländegewinn verzeichneten. Taschkent vollzog in seiner Außen- und Sicherheitspolitik Schritte, die auf den ersten Blick als kompletter Wechsel der Allianzen erschienen. Die Regierung setzte amerikanischer Militärpräsenz auf usbekischem Territorium ein Ende und schloss ein Beistandsabkommen mit Russland. Für deutsche Usbekistanpolitik fällt dabei ins Gewicht, dass die von der Bundeswehr weiterhin genutzte Flugbasis Termez der einzige noch verbliebene westliche Stützpunkt auf usbekischem Territorium ist. Sie unterstützt das deutsche Isaf-Kontingent in Afghanistan, dessen Aufgabe angesichts eines Wiedererstarkens der Taliban und einer boomenden Opiumökonomie schwieriger wird. Usbekistan ist jedoch über diesen Zusammenhang hinaus für auswärtige Zentralasienpolitik bedeutsam.

Dabei stellt sich ein doppeltes Problem der Adressierung. Zum einen kann man sich an Zentralasien kaum unter Ausklammerung Usbekistans wenden, das ein Kernland der Region bildet. Das gilt zum Beispiel für eine Politik, die regionale Kooperation anregen möchte. In der Erkenntnis, dass der Mangel an zwischenstaatlicher Kooperation in Zentralasien gravierende sicherheits- und umweltpolitische, wirtschaftliche und humanitäre Einbußen zur Folge hat, unterstützt die EU transnationale Programme im Bereich von Grenzmanagement, Umweltpolitik und Bekämpfung von Drogentransit. Als Land, das an alle übrigen zentralasiatischen Staaten grenzt, fällt Usbekistan eine Schlüsselrolle zu, wenn es um Regional Kooperation geht. Doch hat Usbekistan durch eine gegenüber Nachbarn oft rücksichtslose Zoll- und Grenzpolitik eher eine gegenteilige Rolle gespielt.

Zum anderen wird man sich an Usbekistan kaum unter Umgehung seiner Regierung wenden können, auch wenn diese nach der blutigen Niederschlagung von Unruhen in Andishan 2005 verstärkt in die Kritik geraten ist und schon zuvor eines der repressivsten Regime im postkommunistischen Raum bildete. Auswärtige Beobachter befürchten weitere gewaltsame Unruhen. Schon 2004 hatten sich sowohl organisierte Terroraktionen, darunter Anschläge auf die Botschaftsgebäude der USA und Israels und der erste Fall eines durch eine Frau begangenen Selbstmordattentats in Zentralasien, als auch gewaltlose Protestkundgebungen gehäuft. Und das in einem Land, in dem sich der staatliche Sicherheitsapparat massiv präsentiert und in dem Traditionen wie Konsensbestreben und Ältestenautorität eine konservative Gesellschaft prägen. In Usbekistan werden Unruhepotentiale identifiziert, die auf die gesamte Region ausstrahlen könnten. Auch weniger alarmistische Kommentare sehen höchste Dringlichkeit für politischen Wandel, für den es aber bisher keine Anzeichen gibt. Vielmehr verhärten sich die innenpolitischen Verhältnisse weiter.

In der Studie wird Usbekistan in seinem regionalen Kontext dargestellt. Im Mittelpunkt stehen Probleme, die sich aus der Entwicklung des Landes in Hinsicht auf westliche Zentralasienpolitik ergeben. Behandelt werden sozialökonomische und politische Entwicklungen Usbekistans sowie politische Feindbilder und Herausforderungen seiner Regierung. Ein weiteres Kapitel widmet sich den außen- und sicherheitspolitischen Konsequenzen dieser Entwicklungen und der Verschlechterung der Beziehungen zwischen Usbekistan und dem Westen. Die zentrale Frage ist, wie unter diesen Umständen eine Politik gegenüber Usbekistan und Zentralasien insgesamt praktiziert werden kann, die noch an einem reformpolitischen Anspruch festhalten will.

Auch wenn die Zusammenarbeit mit der usbekischen Regierung schwieriger geworden ist, stehen weiterhin Kooperationsfelder offen. Das betrifft zum Beispiel das Gesundheitswesen, das von Präsident Karimow 2005 besonders herausgestellt wurde (Jahr der Gesundheit), die Verbesserung des Grenzmanagements in Regionen, in denen ein Dilemma zwischen der notwendigen Sicherheit und der ebenso notwendigen Offenheit von Grenzen wächst, die Eindämmung des Drogentransits aus Afghanistan über Zentralasien und die Desertifikationsbekämpfung in der Aral-Region. In Europa ist zu prüfen, inwieweit Kooperation mit Regionalorganisationen wie der *Shanghai*

Organisation für Zusammenarbeit und auswärtigen Akteuren wie Russland und China auf sicherheits- und entwicklungspolitischen Handlungsfeldern in Zentralasien möglich ist. Die »eurasischen« Akteure schließen eine Zusammenarbeit mit westlichen Partnern nicht aus, die zur Stabilisierung der Region beiträgt, auch wenn sie betonen, dass ausländische – sprich: westliche – Modelle politischer Entwicklung auf Zentralasien nicht übertragbar seien. Trotz Wertedifferenz und häufig beschworener geopolitischer Konkurrenz ist ein gemeinsames Engagement bei der Überwindung drängender Probleme und Reformdefizite in Usbekistan nicht ausgeschlossen. Gerade auf den sozialökonomischen Problemfeldern haben sich hier Unruhepotentiale gebildet. Schwieriger wird es, wenn westliche Zentralasienpolitik zudem transformationspolitische Ansprüche an ein Partnerland wie Usbekistan stellt und mit einem Akteur wie Russland kooperieren soll, der die Verunsicherung autokratischer Machteliten über westliche Demokratisierungspolitik gezielt zum eigenen strategischen Vorteil nutzt.

In der usbekischen Machtelite gilt Kritik am herrschenden Regime als Negation nationaler Werte und Untergrabung nationaler Sicherheit. Dabei bleiben Differenzierungen zwischen auswärtiger Unterstützung von politischem Pluralismus und extern gesteuertem Regimewechsel auf der Strecke. Die Unterstützung von Kräften, die in kritischer Distanz zum Regime stehen, wird als gezieltes Forcieren eines Regimewechsels interpretiert. Angesichts dieser Gleichsetzung hat auswärtige Politik eine schwierige Aufgabe, wenn sie besserer Regierungsführung, Menschenrechtswahrung und Förderung von Zivilgesellschaft Geltung verschaffen will: Einerseits kann sie wohl kaum die Regierung in Taschkent umgehen, wie es Nichtregierungsorganisationen wie *International Crisis Group* empfehlen. Andererseits kann sie sich nicht auf die eben skizzierte Perzeption des Regimes einlassen und den Kontakt zu Kräften meiden, die in Distanz zur Regierung stehen und die derzeit noch unter verstärktem Druck staatlicher Repressionsorgane geraten. Bei der diffizilen Aufgabe eines politischen Dialogs unter solchen Bedingungen sind westliche Akteure gefordert, die noch Kontakt zur usbekischen Regierung halten. Dazu gehört Deutschland, das in Taschkent als Ansprechpartner geschätzt wird. Gerade gegenüber deutschen Gesprächspartnern betonte Präsident Karimow im Jahr 2006, dass Usbekistans »geopolitische Wende« nicht so kategorisch ist, wie es im Jahr 2005 den Anschein hatte.

Usbekistan im regionalen Kontext und die »Wende« von Andishan

Kaum ein anderer Staat im postsowjetischen Raum hat so krasse außen- und sicherheitspolitische Wenden zwischen pro- und antiwestlichen, pro- und antirussischen Ausrichtungen vollzogen wie Usbekistan. Mitte der neunziger Jahre wandte sich das Land in seiner Außen- und Sicherheitspolitik verstärkt nach Westen und distanzierte sich von Russland und von russisch geleiteten Integrationsprojekten im GUS-Raum. Der amerikanische Zentralasienspezialist Frederick Starr erblickte in Usbekistan damals einen »regionalen Stabilitätsanker«. ¹ In der Folgezeit ließ das usbekische Modell autoritärer Stabilitätswahrung in einer unsicheren Übergangszeit aber zunehmend inhärente Schwäche postsowjetischer Präsidialautokratie erkennen.

Den Rang einer durch Wirtschaftswachstum und Reformfähigkeit ausgewiesenen regionalen Führungsmacht hat Usbekistan an Kasachstan abtreten müssen, das bei weit geringerer Bevölkerungszahl ein mehr als vierfaches Nationalprodukt erzeugt. Der Nachbar und traditionelle Rivale entwickelte sich durch Rohstoffreichtum, Wirtschaftsreformen und Öffnung nach außen zum größten Empfänger ausländischer Investitionen (seit 1993 30 Mrd. US-Dollar) in einer Region, die im übrigen eher in weltwirtschaftlicher Marginalität verharrt. Eine »demokratische« Entwicklungsalternative für die Region bietet Kasachstan allerdings kaum. ² Außerdem ist unklar, inwieweit das riesige Land noch als regionaler Bestandteil Zentralasiens angesehen werden kann – wie es überhaupt umstritten ist, ob die fünf »Stan-Länder« (Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan) eine Region bilden. Regionalexperten bezweifeln, dass Kasachstan »just another stan« ist, da es – vor allem in

seiner Wirtschaftsentwicklung – mehr Ähnlichkeit mit Russland als mit seinen südlichen Nachbarn aufweise. ³ Und die Tochter des kasachischen Präsidenten, Dariga Nasarbajewa, betont mit Nachdruck, dass Kasachstan ein *eurasisches* und kein zentralasiatisches Land sei. ⁴

Bei Usbekistan steht außer Frage, dass es integraler Bestandteil Zentralasiens ist. Seine geographische Lage, seine zentrale Stellung in der regionalen Geschichte, seine Bevölkerungsgröße und andere Faktoren weisen es als das Kernland der Region aus. Als solches wurde es auch von der sowjetischen »nationalen Abgrenzung« Zentralasiens (1924–1936) bewusst angelegt. Mit mehr als 26 Millionen Einwohnern ist Usbekistan der bevölkerungsreichste Staat, auf den 44% der Gesamtbevölkerung des postsowjetischen Zentralasiens entfallen. Das Land grenzt an alle übrigen -Stans einschließlich Afghanistans und ist mit ihnen ethnisch-demographisch verflochten. Usbeken bilden in Nachbarstaaten relevante Bevölkerungsgruppen, namengebende Nationalitäten aus den Nachbarstaaten wiederum Minderheitengruppen in Usbekistan. Die Ereignisse von Andishan (siehe unten, S. 8) verursachten Fluchtbewegungen ins nahe gelegene Kirgistan, wodurch sich erneut zeigte, dass Erschütterungen im *Fergana-Tal*, im Länderdreieck Usbekistan–Kirgistan–Tadschikistan, grenzüberschreitende Wirkung entfalten. In dieser Subregion, die von ethnischen Gemengelagen und sozialökonomischen Problemen geprägt ist und die die höchste Bevölkerungsdichte in Zentralasien (und im gesamten GUS-Raum) aufweist, wurden die besonders wirren Grenzverläufe zum Symbol transnationaler Verflechtung, da sie ethnische Enklaven des einen Staates auf dem Territorium eines anderen hinterlassen.

1 S. Frederick Starr, »Making Eurasia Stable«, in: *Foreign Affairs*, 75 (Januar/Februar 1996) 1, S. 80–92.

2 In letzter Zeit warfen politische Morde erneut Schatten auf die vielzitierte »politische Stabilität« Kasachstans. Die Schikanen gegen politische Oppositionskräfte haben sich verstärkt. In einem Demokratisierungs-Ranking von Freedom House hebt sich Kasachstan mit einer Gesamtnote von 6,36 in einer Skala von 1 bis 7 nicht deutlich genug von den »worst performers« Turkmenistan und Usbekistan ab. Vgl. »Kazakhstan: Democratization Takes Back Seat to Energy Profits«, *Eurasianet Civil Society*, 14.6.2006.

3 Fiona Hill, »Whither Kazakhstan?«, in: *National Interest*, Oktober 2005, <www.brookings.edu/views/papers/hill/20051031_kazakhstan.pdf>.

4 D. Nazarbaeva, »Specifika i perspektivy političeskogo razvıtija Kazachstana« [Spezifik und Perspektiven der politischen Entwicklung Kasachstans], in: *Meždunarodnyj institut sovremennoj politiki Bjulleten* (Almaty), (2003) 3. Siehe dazu: Farkhod Tolipov, »Central Asia Is a Region of Five Stans. Dispute with Kazakh Eurasianists«, in: *Central Asia and the Caucasus*, 38 (2006) 2, S. 17.

Zu Beginn seiner staatlichen Unabhängigkeit wurden Usbekistan die günstigsten Prognosen für die Nationsbildung in der Region gestellt. Dagegen vermutete man für Kasachstan die größten Schwierigkeiten, vor allem angesichts einer besonders starken Bevölkerungsteilung zwischen Kasachen und Slawen, einer anfangs dramatischen Wirtschaftsschrumpfung und der engen Verflechtung mit Russland entlang einer Landgrenze von rund 7000 Kilometer. Es kam jedoch anders. Während Kasachstan sich als nachsowjetischer Nationalstaat besser etablierte als ethnisch homogenere Nachbarländer, geriet Usbekistans Stabilität auf den Prüfstand. Das usbekische Modell autoritärer Stabilitätswahrung, von Präsident Karimow in einer Vielzahl von Schriften behandelt, das instabilen Nachbarn wie Tadschikistan und Kirgistan als Vorbild vorgehalten wurde und dem man anfangs auch im Westen Kredit einräumte, hat seit langem an Überzeugungskraft verloren. Nach den Vorkommnissen in Andishan ist dieses Modell vollends in Frage gestellt.

Die Ereignisse vom 12. und 13. Mai 2005, in deren Folge die Stadt Andishan im äußersten Osten Usbekistans weit über Zentralasien hinaus bekannt wurde, haben die Innen- und Außenpolitik Usbekistans nachhaltig erschüttert. Andishan steht nicht nur für ein innenpolitisches Gewaltereignis, das den Vergleich mit dem Vorgehen des chinesischen Staatsapparats gegen Demonstranten auf dem Platz des Himmlischen Friedens 1989 provoziert hat. Es steht auch für eine Verschiebung geopolitischer Koordinaten, auch wenn bei näherer Betrachtung deutlich wird, dass diese Wende das Resultat eines längeren Prozesses war. Die Beziehungen Usbekistans zu westlichen Partnern hatten sich schon vorher verschlechtert. Aber Andishan brachte sie auf einen brisanten Tiefpunkt.

Nach wie vor ist ungeklärt, was in Andishan genau geschah: Haben Regierungstruppen auf friedliche Demonstranten geschossen oder auf eine gemischte Menschenmenge aus Gewaltakteuren, unbeteiligten Zuschauern und friedlichen Demonstranten? Wie hoch war die Zahl der Todesopfer? Die Regierung sprach zunächst von 175, dann von 187 Menschen – »überwiegend Terroristen« –, Menschenrechtsaktivisten gehen von mindestens 500 Toten aus, vermuten aber noch erheblich mehr Opfer. Auf erste kritische Stellungnahmen westlicher Politiker zu der »wahllosen und übermäßigen Gewaltanwendung durch die Regierungstruppen zum Zweck der Niederschlagung von Demonstrationen« entgegnete die usbekische Regierung, dass der Einsatz staatlicher

Gewalt eine notwendige Reaktion auf die organisierte Gewalt der Gegenseite gewesen sei.⁵ Dieser Aspekt der Tragödie von Andishan war nach Ansicht der usbekischen Regierung in den politischen Stellungnahmen im westlichen Ausland zu sehr in den Hintergrund getreten; auch einige westliche Regionalexperten bezeichneten ihn als »under-reported«.⁶

Die Regierung, so die usbekische Seite, hätte sich nach Kräften bemüht, Opfer unter der Zivilbevölkerung zu vermeiden. Diese offizielle Darstellung wird allerdings selbst von jenen Kommentatoren bezweifelt, die einseitige Hinweise der westlichen Medien auf »friedliche Demonstrationen« bemängeln.⁷ Andishan berührt zu einem Teil eine Problematik, für die Beslan als Symbol steht: Staatliche Gewalt ist im postsowjetischen Raum nicht in der Lage, unter Vermeidung von Opfern gegen Herausforderungen vorzugehen, bei denen sich Gewaltakteure unter die Zivilbevölkerung mischen. Hinzu kam in diesem Fall aber unübersehbar die Bereitschaft eines Regimes, Anfechtungen seiner Macht mit maximaler Gewalt zu begegnen und einen Kontrast zu jenem Szenario zu setzen, das sich einige Wochen zuvor in Kirgistan abgespielt hatte: In der usbekischen Machtelite war das kampflose Zurück-

5 Nach Darstellung der Regierung spielten sich die Ereignisse folgendermaßen ab: Vor dem Aufmarsch der Regierungstruppen hätten bewaffnete Kräfte der Opposition Militäreinheiten überfallen, Waffen und Munition geraubt, ein Gefängnis gestürmt, etwa 500 Häftlinge befreit und bewaffnet, Verwaltungsgebäude und zivile Objekte angegriffen, Zivilisten und Vertreter der Rechtsschutzorgane als Geiseln genommen, einige davon ermordet und dabei die Zivilbevölkerung als Schutzschild gegen staatliche (Gegen-)Gewalt missbraucht. Vgl. den Kommentar der usbekischen Seite zum Entwurf der Resolution der EU für die Behandlung im Dritten Komitee der UNO-Vollversammlung (Botschaft der Republik Usbekistan in der Bundesrepublik Deutschland, 2005, S. 1).

6 Margarita Assenova, »Uzbekistan Is Running Out of Time«, in: *Internationale Politik* (Transatlantic Edition), 6 (Herbst 2005) 3, S. 52–56 (53). Am weitesten ging hier Shirin Akiner, deren Darstellung der Ereignisse sich eng an die Version der usbekischen Regierung anlehnt; siehe *Violence in Andijan, 13 May 2005: An Independent Assessment*, Washington, D.C.: Johns Hopkins University-SAIS/Uppsala: Uppsala University, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, Juli 2005, <www.silkroadstudies.org/new/inside/publications/0507Akiner.pdf>.

7 »It is clear that the security units reacted in a manner consistent with their Soviet-style training, using overwhelming force against anyone confronting them. This is the typical response of a repressive structure that view the protection of civilians as it's last priority. But it should also be clear that the government does not know how to deal with guerrillas who mingle with civilians« (Assenova, »Uzbekistan Is Running Out of Time«, ebd., S. 54).

weichen des kirgisischen Präsidenten Akajew vor Demonstranten mit Kopfschütteln und Spott quittiert worden.

Die usbekische Regierung erhob den Vorwurf, westliche Stellungnahmen zu Andishan zeigten einen Mangel an Objektivität. Doch mit diesem Anspruch auf Objektivität machte sie sich ihrerseits unglaubwürdig. Der Hohe Kommissar für Menschenrechte der Vereinten Nationen, die EU, die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und die USA forderten eine unabhängige internationale Untersuchung. Usbekistan lehnte mit der Begründung ab, eine solche Untersuchung verletze seine Souveränität. Bei der Propagierung dieses konservativen Souveränitätsbegriffs wurde Taschkent von Moskau und Peking unterstützt. Besonders unglaubwürdig machte sich die usbekische Regierung durch die rigide Verfolgung von Personen, die eine von der offiziellen abweichende Sicht der Ereignisse von Andishan vertraten.⁸ Der usbekische Staat diffamierte und verfolgte solche Journalisten und Menschenrechtsaktivisten, als »Handlanger des internationalen Terrorismus«.

Mit einem Jahr Abstand von den Ereignissen⁹ werden der usbekischen Regierung folgende Reaktionen auf Andishan vorgeworfen:

- ▶ die Verweigerung einer internationalen Untersuchung;

⁸ Am bekanntesten wurde hier der Fall des lokalen Menschenrechtsaktivisten Sainabitdinow, der unter den Vorwürfen des Umsturzversuchs, der Gründung einer bewaffneten Organisation, der Verbreitung regierungsfeindlicher Gerüchte, der Unruhestiftung und anderer Delikte verhaftet und zu sieben Jahren Freiheitsstrafe verurteilt wurde. Sein eigentliches Vergehen: Er hatte materielle Beweise für exzessive Gewaltanwendung, darunter Patronenhülsen großkalibriger Maschinengewehre, gesammelt und ausländischen Besuchern vorgelegt. Zudem hatte er in einem Interview mit einem – für usbekisches Publikum zugänglichen – russischen Fernsehsender der Regierungsversion widersprochen; John MacLeod, »Uzbekistan: Secret Trial for Vocal Regime Critic«, in: *Reporting Central Asia* (London: Institute for War and Peace Reporting), (12.1.2006) 430; *Neue Zürcher Zeitung*, 14.1.2006.

⁹ Frederick Starr wies in einer Kritik an externen Stellungnahmen zu Andishan darauf hin, dass hier eine scharfe Wende in den internationalen Beziehungen Zentralasiens aufgrund eines Ereignisses stattgefunden habe, das weitgehend ungeklärt sei. Die USA und Europa hätten sich einseitig auf die Berichte von Menschenrechtsaktivisten und Journalisten verlassen, die in Opposition zur Regierung stehen. Russland und China hätten sich bei ihrer Unterstützung der usbekischen Regierung allerdings auch nicht auf Fakten gestützt. Andishan bleibe von Kontroversen umgeben; siehe Akiner, *Violence in Andijan* [wie Fn. 6], S. 6.

- ▶ eine Serie von Prozessen gegen Beteiligte des »Aufstands«, die rechtsstaatlichen Maßstäben nicht standhalten;¹⁰
- ▶ verschärfte Repressionen gegen Journalisten, Menschenrechtsaktivisten, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Oppositionskräfte¹¹;
- ▶ die Erzwingung der Rückkehr von Flüchtlingen, die bei der Niederschlagung der Unruhen in Andishan in Nachbarländer wie Kirgistan und Kasachstan, nach Russland und in die Ukraine ausgewichen sind.

Das Vorgehen der usbekischen Sicherheitskräfte zog im Oktober 2005 Sanktionen der EU nach sich.¹² Zum Jahrestag der Ereignisse kam es im Mai 2006 zu Demonstrationen von Menschenrechtsaktivisten und usbekischen Diasporagemeinden in mehreren Hauptstädten Europas und im Nachbarland Kirgistan. Ein Jahr nach Andishan stellt Human Rights Watch den Ablauf der Ereignisse wie folgt dar:

In der Nacht vom 12. zum 13. Mai 2005 griffen organisierte bewaffnete Kräfte Regierungsgebäude an, stürmten ein Gefängnis, in dem 23 lokale Geschäftsleute unter der Anklage des »religiösen Extremismus« auf ihren Prozess warteten, und mobilisierten am frühen Morgen des 13. Mai Einwohner Andishans für eine Protestkundgebung auf dem zentralen Babur-Platz. Nach und nach versammelten sich dort Tausende unbewaffnete Zivilisten und protestierten gegen mannigfache wirtschaftliche und politische Mißstände. Im Verlauf des Tages umschlossen Regierungstruppen den Platz und feuerten aus gepanzerten Fahrzeugen in die Menge. Die Eingeschlossenen versuchten, in verschiedenen Gruppen zu fliehen. Eine

¹⁰ In einem Hauptprozess vor dem Obersten Gericht (20.9.–14.11.2005) wurden 15 Angeklagte zu langen Freiheitsstrafen verurteilt. In keinem Fall setzte sich der Anwalt für den Angeklagten ein und versuchte, die angeblichen Schuldbeweise anzufechten. Die Angeklagten ergingen sich in Schuldgeständnissen, einige forderten für sich die Todesstrafe. Bei der Vorladung zahlreicher Zeugen der Anklage unterlief eine Panne: Eine Zeugin widersprach der Version der usbekischen Behörden über die Ereignisse vom 13. Mai und schilderte die Gewaltexzesse des staatlichen Sicherheitsapparats. Zwischen November 2005 und Januar 2006 wurden in einer Serie nicht-öffentlicher Gerichtsverhandlungen mehr als 200 weitere Personen abgeurteilt.

¹¹ Zu den internationalen NGOs, die nach den Vorfällen in Andishan ihre Arbeit in Usbekistan einstellen mussten, gehören vor allem amerikanische Organisationen wie Freedom House, Eurasia Foundation, Counterpart International, Urban Institute, Global Involvement through Education. Die meisten westlichen Presseorganisationen wurden ausgewiesen.

¹² Dazu weiter unten, S. 34.

Gruppe benutzte dabei zuvor genommene Geiseln als Schutzschild. Die usbekische Regierung beharrt darauf, dass die ersten Schüsse in die Menschenmenge von bewaffneten Akteuren auf der Gegenseite abgefeuert wurden und die Unruhen insgesamt von islamistischen Aufwiegern ausgingen. Augenzeugenberichte über die Demonstrationen auf dem Babur-Platz halten dagegen, dass nicht religiöse Parolen zu hören waren, sondern Beschwerden über lokale Mißstände.¹³

¹³ *The Andijan Massacre*, 11.5.2006 (Human Rights Watch Briefing Paper 1), S. 1, <www.hrw.org/backgrounder/eca/uzbekistan0506/uzbekistan0506.pdf>. Vgl. Marie-Carin von Gumpfenberg/Markus Brach von Gumpfenberg, »Die Ereignisse im usbekischen Andijan 2005 und ihre geopolitischen Implikationen«, in: *Orient*, 47 (2006) 1, S. 60–73.

Politische und sozialökonomische Probleme Usbekistans

Wirtschaftsentwicklung

Die Wirtschaftsentwicklung Zentralasiens wird in der Fachliteratur sehr unterschiedlich eingeschätzt.¹⁴ Eine Studie der Asiatischen Entwicklungsbank schreibt dieser Region eine »hohe ökonomische Dynamik« zu und benennt ihre wichtigsten Wachstumsvorteile: das Vorhandensein hochwertiger Naturressourcen (Erdöl, Erdgas, Baumwolle, Gold), eine relativ gut entwickelte Infrastruktur und ein hohes Bildungsniveau als positive Erbschaft der sowjetischen Periode sowie eine Brückenfunktion zwischen Europa und Asien.¹⁵ Dagegen sehen andere Experten diese Region – mit Ausnahme Kasachstans – in weltwirtschaftlicher Marginalität und Armut. Usbekistan wurden zu Beginn der staatlichen Unabhängigkeit die günstigsten Prognosen gestellt. Tatsächlich fiel hier die Wirtschaftskontraktion nach dem Zerfall des gesamt-sowjetischen Wirtschaftskomplexes glimpflicher aus als in den Nachbarrepubliken. Spätestens seit 1996 änderte sich jedoch das Bild. Seither gehen die ökonomischen Befunde erheblich auseinander. Zu den Optimisten gehört Richard Pomfret, der in einer Studie des Bonner Zentrums für Entwicklungsforschung 2004 Usbekistan zu den »best performers« in der nachsowjetischen Wirtschaftsentwicklung zählt. Der usbekische Staat habe zudem ein hohes Niveau der öffentlichen Ausgaben für Bildung und Gesundheit halten können, das in anderen GUS-Staaten drastische Einbrüche erlitt.¹⁶ In einem russischen Beitrag über

die demographische Entwicklung Usbekistans wird festgestellt, dass das Wirtschaftswachstum neuerdings das Bevölkerungswachstum überholt. Andererseits wird in derselben Quelle konstatiert, dass es eine sehr hohe usbekische Arbeitsmigration nach Russland und Kasachstan gebe, die eben nicht für ausreichendes heimisches Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum spricht.¹⁷

Die entscheidende Einschränkung bei den optimistischen Befunden liegt in dem Hinweis: »an den offiziellen BIP-Daten gemessen«. Internationale Wirtschaftsorganisationen gehen auf Distanz zu den aus Taschkent gelieferten Angaben.¹⁸ Einschätzungen aus dem deutschen Unternehmertum und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vermitteln ein gemischtes Bild. Einerseits werden einige positive Tendenzen im Vergleich zur Situation vor 2003 festgestellt, zum Beispiel hohe Wachstumsraten im Außenhandel und sinkende Inflation. Die international lange geforderte Einführung der Konvertierbarkeit der Nationalwährung Sum im Oktober 2003 wird als wichtiger Wendepunkt gewertet, da damit einem System unterschiedlicher, künstlich festgesetzter Wechselkurse ein Ende gesetzt wurde. Andererseits werden aber massive Hindernisse für unternehmerische Tätigkeit aufgeführt, wie nicht transparente Zollsätze, die Exporte in einigen Bereichen schlicht verhindern, und mangelnde Rechtssicherheit.¹⁹

Menschenrechts- und Nichtregierungsorganisationen zeichnen ein weit düsteres Bild: Das Land habe sein beträchtliches Potential (junge Bevölkerung, günstige Infrastruktur, zentrale Lage, diversifizierte

14 So gehen in zwei Aufsätzen in ein und derselben Ausgabe der Fachzeitschrift *Central Asia and the Caucasus* die Urteile über die Wirtschaftsentwicklung Usbekistans und der gesamten Region stark auseinander; vgl. Malcom Dowling/Ganeshan Wignaraja, »Turning the Corner: The Economic Revival of Central Asia«, in: *Central Asia and the Caucasus*, 36 (2005) 6, S. 104–114, mit Gulnur Rakhmatullina, »Integration Processes in Central Asia. Prospects for a Common Market«, ebd., S. 115–119.

15 Asian Development Bank, *Central Asia in 2015*, Manila: CAREC (Central Asia Regional Economic Cooperation) Sekretariat, 2005 (CAREC Policy Brief Nr. 1/2005); vgl. Dowling/Wignaraja, »Turning the Corner« [wie Fn. 14].

16 Richard Pomfret, *Resource Abundance, Governance and Economic Performance in Turkmenistan and Uzbekistan*, Bonn: Zen-

trum für Entwicklungsforschung (ZEF), Januar 2004 (ZEF-Discussion Papers on Development Policy).

17 *Demografičeskij put' Uzbekistana* [Der demographische Weg Usbekistans], Moskau: Centr demografii i ekologii čeloveka Instituta narodnochozjajstvennogo prognozirovanija RAN (elektronische Version der Zeitschrift *Naselenie i obščestvo*), Moskau 2006, S. 7.

18 »Verschiedentlich haben internationale Finanzinstitutionen das usbekische Wirtschaftswachstum als nur halb so groß eingeschätzt, wie es von den Behörden berichtet wurde« (zit. in: The Economist Intelligence Unit, *Country Report Uzbekistan*, September 2005, S. 21).

19 Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/FAZ-Institut, *Zentralasien Brief*, Juli 2005, S. 6–7.

Rohstoffausstattung) nicht genutzt. Dafür verantwortlich seien ein genereller Rechtsnihilismus, bei dem sich Exekutivorgane mit willkürlichen Entscheidungen über das Gesetz stellten, sowie kommando-administrative Methoden, die ein nach wie vor hochzentrales System der Verteilung strategischer Ressourcen stützten. Die Wirtschaftspolitik befände sich in den Händen einer Elite, die nur am Erhalt des Status quo interessiert sei und zum Beispiel ihren Profit aus dem für das Land desaströsen System künstlicher Wechselkurse geschlagen habe. Besonders die Situation im ländlichen Bevölkerungs- und Wirtschaftsbereich wird hervorgehoben.²⁰ In ländlichen Gebieten betreffen staatliche Maßnahmen einen großen Bevölkerungsteil (65% der Republikbevölkerung lebt auf dem Land, in Kasachstan 42,7%). Die Regierung hat in den letzten Jahren im Zuge einer Landwirtschaftsreform große staatsgeleitete Agrarfirmen (*shirkat*) in private Pachtbetriebe (*ferma*) aufgeteilt.²¹ Die Weiterexistenz eines rigiden bürokratischen Systems, das die landwirtschaftliche Produktion kontrolliert, steht dabei einer marktwirtschaftlichen Entwicklung in diesem Sektor entgegen. Der Staat schreibt den Farmern immer noch vor, was sie anzubauen haben; er setzt auch die Preise für den Ankauf der Produkte fest.

Ein bestimmter Produktionsbereich gilt seit Jahrzehnten als besonders kritischer Sektor im usbekischen Wirtschafts- und Gesellschaftsgefüge: die Baumwollwirtschaft. Für den Export ist sie nach wie vor die wichtigste Branche. In einer Studie von 2005 wird in Hinsicht auf deren politische Rahmenbedingungen festgestellt: »Die drei wichtigsten Baumwolle produzierenden Republiken der Region [Usbekistan, Turkmenistan, Tadschikistan, U. H.] haben zwar unterschiedliche politische Systeme, aber in allen drei existiert für die Farmer so gut wie kein Freiraum für die Verteidigung ihrer Rechte gegenüber Wirtschaftseliten, die nicht nur den Baumwollsektor kontrollieren, sondern auch die Staatsorgane einschließlich des Rechtsschutzsektors und des Justizwesens.«²² Trotz

einiger Reformschritte – zum Beispiel der Umstellung auf andere Anbaukulturen wie Weizen – werden im Baumwollsektor weiterhin soziale, ökologische und ökonomische Mißstände konserviert, die gegen Ende der sowjetischen Periode internationale Aufmerksamkeit für Zentralasien geweckt hatten. Dazu gehört die Erschöpfung des Bewässerungssystems ebenso wie der massenhafte Ernteeinsatz von Schülern und Studenten, die dadurch für Monate ihrer Ausbildung entzogen werden.

Insgesamt greift der usbekische Staat rigide in das Wirtschaftsleben ein.²³ Dabei hat er die von Kleinhandel lebende lokale Bevölkerung, besonders in Grenzregionen wie dem Fergana-Tal, mit restriktiven zoll- und grenzpolitischen Maßnahmen gegen sich aufgebracht. Neuere Oppositionskräfte, die sich 2005 in der Koalition »Mein sonniges Usbekistan« größtenteils aus Geschäftsleuten formierten,²⁴ ziehen nun gegen die staatliche Wirtschaftspolitik zu Felde.

Lebensstandard und Gesellschaft

In vielen westlichen Kommentaren zu Andishan wurde eine *Volkszornthese* bemüht, die spontanen sozialen Protest – und weniger organisierte Gewalt – zum Kern der Unruhen erklärte. Selbst Kritiker dieser einseitigen Darstellung verweisen auf die wachsende Frustration der Bevölkerung über die sozialökonomischen und politischen Verhältnisse im Land und auf das daraus resultierende Unruhepotential. In diesem Zusammenhang besteht hohes Erkenntnisinteresse an (bisher seltenen) demoskopischen Analysen der Erfahrungen mit dem Wandel von Lebensbedingungen im nachsowjetischen Usbekistan.

Die Bevölkerung wächst mit einer der höchsten Wachstumsraten im postsowjetischen Raum. Seine Altersstruktur weist die Bevölkerung Usbekistans als eine der jüngsten in Eurasien aus: 56% seiner Einwohner waren 2003 jünger als 25 Jahre. Das Land verfügt mit dieser jungen Bevölkerung über ein erhebliches Entwicklungspotential. Mit dieser Altersstruktur kommt es aber auch den »heißen Gesellschaften« des Mittleren Ostens nahe, in denen oft mehr als die

²⁰ Institute for War and Peace Reporting (IWPR), »Uzbekistan's Troubled Farm Reforms«, in: *Reporting Central Asia*, (4.2.2006) 433.

²¹ Vgl. Alexandra Reppegather/Manuela Troschke, *Graduelle Transformation von Wirtschaftsordnungen: Ein Vergleich der Reformstrategien Chinas und Usbekistans*, München: Osteuropa-Institut, Januar 2006 (Working Papers Nr. 260), S. 47–51.

²² International Crisis Group (ICG), *The Curse of Cotton: Central Asia's Destructive Monoculture*, 28.2.2005 (ICG Asia Report Nr. 93), S. 12, <www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3294&l=1>.

²³ Edward R. Gemayel/David A. Grigorian, *How Tight Is Too Tight? A Look at Welfare Implications of Distortionary Policies in Uzbekistan*, Washington, D.C.: International Monetary Fund (IMF), 2005 (IMF Working Paper, WP/05/239), <www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05239.pdf>.

²⁴ Dazu ausführlicher weiter unten, S. 23.

Karte
Usbekistan im regionalen Umfeld



Quelle: <<http://www.hartford-hwp.com/archives/53/146.html>>.

Hälfte der Bevölkerung jünger als 18 Jahre ist. Dabei wird vor allem die Anfälligkeit junger Männer für militante politische und religiöse Strömungen beklagt. Bahtijar Babadshanow, ein usbekischer Experte für islamistische Bewegungen, beschreibt die typischen Mitglieder solcher Bewegungen in seinem Heimatland als »arbeitslose junge Leute, die keine religiöse oder Hochschulausbildung erlangt haben, aber auch Studenten, Basarhändler und ein Teil der Intelligenzia [...], meist aus jungen Intellektuellen bestehend, die keine legale Möglichkeit finden,

Opposition zu artikulieren«. ²⁵ Inzwischen ist Usbekistan allerdings in eine Periode demographischer Transition eingetreten, in der das Gewicht der jungen Altersgruppen allmählich geringer wird und die Geburtenrate zu sinken beginnt. ²⁶

²⁵ Bahtijar Babadzhonov, »Religious-opposition Groups in Uzbekistan«, in: *Proceedings of the Conference on Combating Religious Extremism in Central Asia: Problems and Perspectives*, Dushanbe, 25.4.2002.

²⁶ Die Zahl der Großfamilien (sieben Personen und mehr) nimmt ab, die der mittleren Familien (vier bis sechs Personen) zu. Das Tempo des Bevölkerungswachstums hat sich

Wie die meisten Staaten aus dem Bestand der zerfallenen Sowjetunion hat Usbekistan eine polyethnische Gesellschaft. 79% seiner Bevölkerung sind ethnische Usbeken, die tadschikische Minderheit hat einen Anteil – laut offiziellen Angaben – von 4,5%, Kasachen und Russen von je 3,8%. Andere Minderheiten sind Tataren, Karakalpakern, Kirgisen, Ukrainer, Koreaner. Angesichts vielfach zu beobachtender gewalthafter interethnischer Kollisionen beim Zerfall der Sowjetunion wird der usbekischen Regierung als ein Hauptverdienst angerechnet, dass sie den Frieden zwischen den Volksgruppen wahren konnte. Die Nationalitätenfrage wird auch künftig für die Stabilität des Landes bedeutsam bleiben. Die Internationale Liga für Menschenrechte stellt der usbekischen Regierung auf diesem Gebiet jedoch ein kritisches Zeugnis aus. In ihrem Bericht an die UN im März 2006 beklagt sie die massenhafte Aufhebung von NGOs und die Schließung von Kulturzentren ethnischer Minderheiten, neben der Verminderung von »minority language schools«. Sie weist darauf hin, dass bestimmte ethnische Gruppen (Karakalpakern und Kasachen in der Aralregion) den medizinischen Auswirkungen ökologischer Katastrophen übermäßig stark ausgesetzt sind und weit überdurchschnittliche Krebs- und Säuglingssterblichkeitsraten aufweisen.²⁷

Stärker identitätsstiftend als Ethnizität sind der Wohn- und Herkunftsort und die Heimatregion. Dabei kristallisieren sich vier regionale Hauptgruppen heraus: Taschkenter, Einwohner des Fergana-Tals, usbekisch- und tadschikischsprachige Einwohner der historischen Metropolen Samarkand und Buchara, Einwohner der Westprovinz Choresm. Lokalismus spielt nicht nur im Alltagsleben, sondern auch im Prozess politischer Elitenbildung eine Rolle, die in Untersuchungen zu den Machtstrukturen in Usbekistan selten ausführlich dargestellt wird.²⁸ Das Lokale erschließt sich besonders in der Nachbarschafts- und

Stadtviertelgemeinde, der *Mahalla*.²⁹ Familie und Nachbarschaftsgemeinschaft sind in der sozialökonomischen Krise des modernen Usbekistan »jene sozialen Einheiten, die Schocks am wirksamsten absorbieren«.³⁰

Die sozialökonomischen Daten sprechen nicht für Wachstum und Entwicklung: 2005 lagen die Mindestlöhne bei monatlich 6,5 US-Dollar, das Durchschnittseinkommen eines Angestellten bei 40 US-Dollar (in Kasachstan 120 US-Dollar).³¹ Beim Human Development Indicator des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) lag Usbekistan 2005 auf dem 111. Platz von 177 Ländern (2004: Platz 107). Schlechtere Ränge haben in Zentralasien nur noch Tadschikistan (122. Platz) und im Rest der GUS Moldova (115. Platz).³²

Im Sommer 2003 führte das Nippon Research Center der Universität Tokio Meinungsumfragen in verschiedenen Teilen Usbekistans durch.³³ Befragt nach ihrem Vertrauen in die Zentralregierung, lobten zwar 57,7% der Respondenten die Verdienste des Staates bei der Wahrung des interethnischen und religiösen Friedens. Große Besorgnis wurde aber bei Themen wie Terrorismus (58,4%), Menschenrechte (46,6%), Kriminalität (44,3%) und Korruption (34,3%) geäußert. Partielles bzw. völliges Misstrauen artikulierten die Befragten gegenüber der Wirtschaftspolitik der Regierung (46,5% bzw. 32,8%), den Regierungsmaßnahmen zur Reduktion von Arbeitslosigkeit (28,6% bzw. 66,2%), der Menschenrechtspolitik (39,2% bzw. 38%) und der Korruptionsbekämpfung in der Verwaltung (37,7% bzw. 36,5%). Korruption und Patronage bei der Verteilung staatlicher Ämter wurden zwar als normale Erscheinungen in einer so verwandtschaftszentrierten Gesellschaft wie der usbekischen perzipiert, aber diese Normalität wird zunehmend als dysfunktional bewertet. 78,4% der Befragten würden der Ämtervergabe aufgrund von Befähigung gegenüber der weitverbreiteten Patronage den Vorzug geben. Was das Verhältnis zu politischen und gesell-

gegenüber den achtziger und neunziger Jahren deutlich verlangsamt, vor allem durch sinkende Geburtenraten und Emigration; vgl. *Demografičeskij put' Uzbekistana* [wie Fn. 17].

²⁷ International League for Human Rights, *Alternative Report: On the Compliance of the Republic of Uzbekistan with the United Nations Convention on Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. 68th Session of the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), 20.2.–10.3.2006, <www.ilhr.org/ilhr/regional/centasia/protests/uzbekistan_report-9.8.05.htm>.

²⁸ Zu den informellen Netzwerken und ihrer politischen Nutzung siehe Joel Carmen, »Machteliten Usbekistans: Clans oder politische Allianzen?«, in: *Orient*, (2005) 4, S. 581–609.

²⁹ Zur *Mahalla* siehe weiter unten, S. 17f.

³⁰ »The most effective shock absorbing social units« (Timur Dadabaev, »Post-Soviet Realities of Society in Uzbekistan«, in: *Central Asian Survey*, 23 [Juni 2004] 2, S. 141–166 [164]).

³¹ Vgl. das Kapitel »Economic Situation«, in: *Denial of Justice in Uzbekistan. An Assessment of the Human Rights Situation and National System of Protection of Fundamental Rights*. A Project Coordinated by OMCT-Europe and the Legal Aid Society, Tashkent/Brüssel, April 2005, S. 6–7.

³² United Nations Development Program (UNDP), *Human Development Report 2005*, New York 2005, S. 219–221.

³³ Dadabaev, »Post-Soviet Realities« [wie Fn. 30].

schaftlichen Institutionen betrifft, beziehen sich Miss-
trauen und Frustration besonders auf die lokalen Ver-
waltungsstellen, die Polizei und das Parlament.³⁴

Politische Entwicklung

Eine Besonderheit Zentralasiens ist der Fortbestand von Präsidialregimen, deren Führung sich am Ende der sowjetischen Periode aus einer jüngeren Generation der lokalen sowjetischen Nomenklatur rekrutierte. Nirgendwo sonst im postsowjetischen Raum gab es eine vergleichbare Regimekontinuität. Diese Kontinuität wurde im März 2005 mit der Entmachtung des seit 15 Jahren amtierenden kirgisischen Präsidenten Akajew unterbrochen. Im ersten Jahrzehnt staatlicher Unabhängigkeit bildeten sich politische Systeme heraus, in denen sich vorsowjetische, sowjetische und nachsowjetische regionale Herrschaftsmuster mischten – allerdings mit von Land zu Land unterschiedlichen Ausprägungen autoritärer Herrschaft.³⁵ Zu Beginn staatlicher Unabhängigkeit erschien die Aussicht auf eine »demokratische Entwicklung« größer als heute. Sie wurde damals durch den kasachischen Präsidenten Nasarbajew und den kirgisischen Präsidenten Akajew rhetorisch propagiert. In der Folgezeit schwenkte aber auch die politische Entwicklung in einem Land wie Kirgistan, das sich auf internationaler Bühne als »Insel der Demokratie« präsentierte, auf einen autokratischen Entwicklungskurs ein. Mit verstärktem westlichen Engagement und der sicherheitspolitischen Konfiguration nach dem 11. September 2001 hat Zentralasien nach Einschätzung der Regionalexpertin Olcott »eine zweite Chance« zur Demokratisierung erhalten, die aber inzwischen auch bereits vertan ist.³⁶ So bleibt die politische Entwicklung auf jenem Pfad, den ein Aufsatztitel 1997 lapidar

mit den Worten »From Khan to Tsar to Comrade to Khan« bezeichnete.³⁷

Allerdings verpflichteten sich die nachsowjetischen Khane gegenüber internationalen Organisationen zu »demokratischer« und »rechtsstaatlicher« Transformation und staffierten ihre Herrschaft auch mit entsprechenden Attributen aus. Diese *neopatrimoniale* Mischung fand Eingang in die neuen Republik-Verfassungen. So beschrieb die nachsowjetische Verfassung 1992 Usbekistan zwar als ein auf den Präsidenten zugeschnittenes Herrschaftssystem, verband damit aber die Forderung, das gesellschaftliche Leben solle sich auf der Grundlage der Vielfalt politischer Institutionen vollziehen. Usbekische Behörden beziehen sich bei der Identifizierung von Staatsfeinden stets auf die Verfassung, indem sie deren Aussagen und Handlungen als verfassungswidrig kennzeichnen. Präsident Karimow hat in unzähligen Reden und Texten, zuletzt noch einmal nach Andishan, die Bedeutung der Verfassung für die Stabilität der Gesellschaft und die Sicherheit der Staatsbürger betont.³⁸ Nimmt man die Regierung beim Wort, muss sie sich gefallen lassen, dass ihr Handeln auch strikt an der Verfassung gemessen wird – in diesem Licht sind viele ihrer Maßnahmen verfassungsfeindlich. In Artikel 11 ist politische Gewaltenteilung festgelegt. Doch niemand kann ernsthaft von politischer Gewaltenteilung im postsowjetischen Usbekistan sprechen. 23 von insgesamt 128 Verfassungsartikeln befassen sich mit dem Schutz der Menschenrechte. Die Verfassung garantiert Gewissens-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, verbietet Folter, willkürliche Verhaftung und andere Verletzungen von Menschenrechten. Zudem ist Usbekistan im September 1991 der Universalen Menschenrechtsdeklaration beigetreten und hat in der Folgezeit die meisten völkerrechtlichen Konventionen und Verträge zum Menschenrechtsschutz unterzeichnet.

In der politischen Realität hat sich Usbekistan aber zum Sorgenkind internationaler Menschenrechtsbeobachtung im postsowjetischen Raum entwickelt. Eine krasse Diskrepanz zwischen der Rhetorik und den Handlungen des Regimes zeigt sich auf vielen Gebieten, nicht nur in Bezug auf Verfassungspostulate

³⁴ Ebd., S 162.

³⁵ Neil J. Melvin, »Authoritarian Pathways in Central Asia: A Comparison of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic and Uzbekistan«, in: Yaacov Ro'i (Hg.), *Democracy and Pluralism in Muslim Eurasia*, London/New York: Frank Cass, 2004, S. 119–142. Melvin macht die Unterschiede an folgenden Feldern fest: 1. Beziehung zwischen zentraler und regionaler Machtebene; 2. Grad der Wirtschaftsliberalisierung; 3. ethnopolitische Spaltungen der Gesellschaft; 4. Struktur der Eliten; 5. Grad der Repressivität.

³⁶ Martha Brill Olcott, *Central Asia's Second Chance*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2005.

³⁷ David Rieff, »From Khan to Tsar to Comrade to Khan«, in: *Transitions* (Prag), 4 (Juni 1997) 1, S. 14–19.

³⁸ Zum Jahrestag der Verfassung am 12. Dezember 2005 hob Präsident Karimow »die gewaltige Rolle und Bedeutung der Verfassung bei der Sicherung der Rechte und Freiheiten des Menschen« hervor (Text der Rede in deutscher Übersetzung auf der Website der Botschaft Usbekistans in Berlin, <www.uzbekistan.de/de/2005/d_n1223.htm>).

für Menschen- und Bürgerrechte. So hat Präsident Karimow wiederholt eine offenere und professionellere Berichterstattung in den Medien gefordert und im Jahr 2002 die Zensurbehörde offiziell abgeschafft. Von Presse- und Informationsfreiheit kann aber noch lange keine Rede sein. 1999 verkündete Karimow den »Übergang vom starken Staat zur starken Zivilgesellschaft«. In der Folgezeit gerieten zivile Organisationen aber noch massiver unter Druck. Und nach Andishan kam es sogar zum staatlichen Frontalangriff gegen vom Ausland unterstützte NGOs.

In der frühen Transitionsphase konnte Karimow mit seiner Politik auch den Westen überzeugen, indem er dem Modell einer vorsichtigen, staatsgeleiteten, nicht von Schocktherapien bestimmten Transformation folgte. Kein anderer Präsident im GUS-Raum entfaltete seine Vorstellung von postsowjetischer Staats- und Nationsbildung in so vielen Schriften wie Karimow. Anfangs propagierte er vor allem die *Entideologisierung der Wirtschaft* und nannte fünf Prinzipien des Transformationsprozesses: Priorität der Wirtschaft vor der Politik, staatliche Kontrolle über Reformen, Unterwerfung der Transformation unter die »Herrschaft des Rechts«, starke soziale Schutzmaßnahmen als Hauptaufgabe der Transformationsbegleitung durch den Staat, *gradueller* Übergang zur Marktwirtschaft. Karimow formulierte hier die Antithese zu Schocktherapien in Russland unter Jelzin und zu »chaotischem Pluralismus« im Nachbarland Tadschikistan, das damals den »failed state« im postsowjetischen Raum abgab. Später beklagte er ein ideologisches Vakuum, in das extremistische Kräfte eindringen würden, und forderte deshalb eine »nationale Ideologie«, die dagegen immunisieren könne. Der »Karimowismus«³⁹ näherte sich zwar nie dem bizarren Herrschaftskult an, mit dem in Turkmenistan die Person des Präsidenten vergöttert und mit der Nation und ihren geistigen Werten in eins gesetzt wird, aber er bildete doch ideologische Züge aus: Betont wurde dabei Tradition, nationale Konsolidierung, ein starker Staat, Unabhängigkeit von auswärtigen Modellen und Normensystemen sowie das Recht auf einen eigenen Entwicklungsweg. Meinungsumfragen zeigten, dass die meisten dieser Postulate Zustimmung in der Bevölkerung fanden: Führerschaft und Stabilität rangieren

39 Andrew F. March, »From Leninism to Karimovism: Hegemony, Ideology, and Authoritarian Legitimation«, in: *Post-Soviet Affairs*, 19 (2003) 4, S. 307–336.

hier vor Forderungen nach politischem Pluralismus, die Forderung nach Verbesserung der wirtschaftlichen Lebensverhältnisse vor politischen Partizipationsansprüchen.⁴⁰ Karimow stellte sein Modell als *Entwicklungsdictatur* in einer risikoreichen Übergangsperiode dar. Doch die Entwicklung ließ in Usbekistan so sehr zu wünschen übrig, dass Repression nicht länger mit ihr legitimiert werden kann. Eine wachsende Frustration in der Bevölkerung zeigt diese Tendenz an.

Staat und Nichtregierungssektor

In Hinsicht auf Demokratisierung und Schaffung von Zivilgesellschaft in Zentralasien und in der weiteren muslimischen Welt gehen die Auffassungen des Westens und Russlands auseinander. Im Westen, so der russische Islamexperte Malaschenko, wird Demokratisierung als Ausweg vor der Gefahr einer ständigen Konfrontation und eines »Kampfs der Kulturen« innerhalb der betreffenden Staaten und Regionen gesehen. Russland begrüßt hingegen die rigide staatliche Kontrolle über die Gesellschaft in einem Staat des »nahen Auslands« wie Usbekistan und verweist auf die Notwendigkeit, historische Pfadabhängigkeiten zur Kenntnis zu nehmen, sowie auf Gefahren, die aus der Forcierung von Demokratisierung resultieren könnten. Allerdings dienten Aussagen über eigenständige Entwicklung und nationale Spezifik lokalen Machteliten allzu häufig als Vorwand für die Rechtfertigung korrupter Regime.⁴¹ In die Stellungnahmen des Kreml zur Transformation in Zentralasien fließen naturgemäß auch Vorstellungen von Transformation in Russland ein. Dort wird ebenfalls Nachdruck auf den eigenen Entwicklungsweg (*samobytnost'*) gelegt. Dabei ragt das Putinsche System der »gelenkten Demokratie« heraus –, ein Modell, mit dem sich der Kreml gegen Kritik an Demokratiedefiziten wappnet. Die Abwehr solcher Kritik fördert derzeit einen engen Schulterschluss zwischen Moskau und Taschkent. Für beide gilt die Parole: »Wir haben es nicht nötig, uns belehren zu lassen«.

Usbekistan stellt sich in offiziellen Broschüren gerne als pluralistischer Staat mit einer Vielzahl

40 Zu neueren Meinungsumfragen in dieser Hinsicht: Timur Dadabaev, »Public Confidence, Trust and Participation in Post-Soviet Central Asia«, in: *Central Asia – Caucasus Analyst*, 31.5.2006.

41 Aleksej Malašenko, »Meždu islamom i zapadom« [Zwischen dem Islam und dem Westen], in: *Novoe vremja*, 8.1.2006.

öffentlicher Organisationen und Bewegungen dar.⁴² Sein Präsident hat wiederholt die Entfaltung einer Zivilgesellschaft als Ziel nachsowjetischer Entwicklung betont. Laut informellen Quellen warnte der Nationale Sicherheitsrat im Sommer 2002 in einem Bericht vor den Gefahren einer unkontrollierten Entwicklung dieses Sektors. Darin wurde hervorgehoben, dass ein Großteil der NGOs vom Ausland finanziert werde. Daraufhin verstärkte die Regierung ihre Kontrolle über in Usbekistan akkreditierte internationale Organisationen.⁴³ Mit der »Rosenrevolution« in Georgien verschärfte sich die Haltung der usbekischen Regierung (wie auch jene anderer Regierungen im postsowjetischen Raum) gegenüber dem zivilgesellschaftlichen Sektor mit Auslandskontakten noch erheblich. Nach Andishan traf die Repressionswelle zivilgesellschaftliche Organisationen mit voller Wucht. Dabei wuchs besonders der Druck auf das Fergana-Tal. »Bald wird die einzige noch aktive Nichtregierungsorganisation hier Hizb ut Tahrir sein«, zitiert die International Crisis Group eine Stimme vor Ort – in Anspielung auf jene islamistische Organisation, die für die Regierung als Staatsfeind Nummer eins gilt.⁴⁴ Auch in Kasachstan, Tadschikistan und Kirgistan geraten NGOs zunehmend unter Druck, insbesondere diejenigen, die sich auf politische Aktivitäten einlassen und in hohem Maße von ausländischer Finanzierung abhängig sind.⁴⁵

Probleme des zivilgesellschaftlichen Sektors ergeben sich nicht ausschließlich durch eine Konfrontation mit der Regierung. In einer Region, in der Zivilgesellschaft im westlichen Sinne keine historischen Wurzeln hat, zeigt dieser Sektor mannigfache innere Schwächen. Oft fehlt es an Unterstützung durch die lokale Bevölkerung, die in den einheimischen Vertretern der vom Westen unterstützten NGOs eine privilegierte Schicht von Intellektuellen sieht, die wenig

mit ihren Alltagsproblemen gemein haben. Viele NGOs existieren in diesem Kontext als bloße »WIR-AGs«.⁴⁶ Zudem führt der Wettbewerb um die Gelder der Geberorganisation zu Spannungen und Rivalitäten innerhalb des Sektors. Hinzu kommt in weiten Teilen der lokalen Bevölkerung die Abneigung, sich in politische Aktivitäten involvieren zu lassen.⁴⁷ Shirin Akiner warnte davor, dass sich Menschenrechtsaktivisten durch häufige Kontakte zu westlichen Diplomaten der lokalen Bevölkerung entfremden. Sie müssten stärker »innerhalb des Systems« arbeiten.⁴⁸ Aber welche Spielräume finden sie »innerhalb des Systems« des Karimowschen Kommandostaates vor?

Das Thema »Zivilgesellschaft« liegt in Usbekistan an einer Schnittstelle zwischen zwei Diskursfeldern: Zum einen geht es um eine Transformation postkommunistischer Staaten, die von europäisch geprägten Konzeptionen der »Bürgergesellschaft« bestimmt ist.⁴⁹ Zum anderen orientiert sich der Diskurs an außereuropäischen Erscheinungsformen von Zivilgesellschaft – vor allem in der islamischen Welt – und rekurriert auf traditionelle, auf Solidarität von Verwandtschaft und Patronage basierende Netzwerke.⁵⁰ Die sowjetische Erbschaft mit ihrer strikten Negation autonomer Gesellschaftszonen unterscheidet Usbekistan in der islamischen Welt von Staaten des Mittleren Ostens. Das vorsowjetische Erbe, aus dem Erfahrungen mit Bürgerfreiheit ausgeschlossen waren, unterscheidet es wiederum von postkommunistischen Gesellschaften in Mittel- und Osteuropa.

Unter den für das Land typischen Erscheinungsformen traditioneller »Zivilgesellschaft« wird an erster Stelle die Nachbarschaftsgemeinschaft genannt, die *Mahalla*. Sie ist in diesem Teil Zentralasiens die heraus-

⁴² The Republic of Uzbekistan, *Uzbekiston milliy entsiklopediyasi* [Nationale Enzyklopädie Usbekistans], Taschkent 2003, S. 167.

⁴³ Alisher Ilkhamov, »The Thorny Path of Civil Society in Uzbekistan«, in: *Central Asian Survey*, 24 (September 2005) 3, S. 297–317 (299).

⁴⁴ ICG, *Uzbekistan: In for the Long Haul*, 16.2.2006 (ICG Asia Briefing Nr. 45), S. 5.

⁴⁵ »Wenn sie sich auf Politik einlassen, sollten sie als politische Parteien registriert werden. NGOs sollten in sozialen, kulturellen und rechtlichen Handlungsfeldern tätig sein. Verwechseln Sie das nicht – NGOs haben kein Recht, sich in Politik einzumischen« – stellt im »nachrevolutionären« Kirgistan der Ombudsmann Bakir Uulu fest. Zitiert von Valentina Kasymbekova/Cholpon Orozobekova, »Central Asian NGOs under Fire«, in: *Reporting Central Asia*, (18.3.2006) 439.

⁴⁶ *Zwischen Überforderung und Eigennutz? Zur Rolle nichtstaatlicher Akteure in fragilen Staaten*, Symposium der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) am 1. und 2.12.2005 bei der Deutschen Welle, Bonn, S. 13–14.

⁴⁷ Andrea Berg, *Globale Konzepte versus lokale Realität. Eine Studie zu Nicht-Regierungsorganisationen im unabhängigen Usbekistan*, Baden-Baden 2002, S. 64. Zum Problem der Zivilgesellschaft in Zentralasien vgl. Marie Carin von Gumpenberg, »Zivilgesellschaft in Zentralasien«, in: *Osteuropa*, (2001) 11, S. 1456–1472; Oliver Roy, »Soviet Legacies and Western Aid Imperatives in the New Central Asia«, in: Aryn B. Sajoo (Hg.), *Civil Society in the Muslim World*, London 2002, S. 123–148; M. Holt Ruffin/Daniel Clarke Waugh (Hg.), *Civil Society in Central Asia*, Seattle: University of Washington Press, 1999.

⁴⁸ Akiner, *Violence in Andijan* [wie Fn. 6], S. 36.

⁴⁹ John Glenn, *Framing Democracy: Civil Society and Civil Movements in Eastern Europe*, Stanford: Stanford University Press, 2001.

⁵⁰ Sajoo, *Civil Society in the Muslim World* [wie Fn. 47].

ragende Institution sozialer Begegnung und Kontrolle, der Inbegriff lokaler Gemeinschaft. Unter Wahrung ihrer Bedeutung als traditionelle Sozialisationsinstanz ist sie in das sowjetische Verwaltungssystem integriert worden. Mit der staatlichen Unabhängigkeit Usbekistans erlebte sie eine Renaissance und wurde zum Anknüpfungspunkt für einen nachsowjetischen Aufbau von Zivilgesellschaft und Selbstverwaltung auf traditionaler Basis.⁵¹

Bei der Suche nach »community based organisations«, mit denen westliche Entwicklungspolitik und internationale NGOs zusammenarbeiten könnten, um Ansätze indigener »Zivilgesellschaft« zu nutzen, bot sich eine Partnerschaft mit den *Mahalla*-Komitees an.⁵² Doch gerade diese Institution »traditioneller Zivilgesellschaft« wurde in nachsowjetischer Zeit zum Objekt von Verstaatlichung und erlebte eine Umwandlung »von lokaler Autonomie zu einem nationalen System der Überwachung und Kontrolle«. ⁵³ Besonders bei der Kontrolle der Religiosität der Bevölkerung nutzt das Regime dieses Instrument. Die *Mahalla*-Komitees unterstützen den staatlich sanktionierten Islam, wählen Kandidaten für die Mekka-Pilgerschaft aus, assistieren andererseits den Behörden bei der Verfolgung von Personen, die sich durch auffallende religiöse Aktivität eines »staatsfeindlichen Islamismus« verdächtig machen. Dieser Zusammenhang wurde nach Andishan besonders deutlich. Ein Einwohner der Stadt äußerte sich gegenüber Radio Liberty: »Das Nachbarschaftskomitee und die Polizei überwachen uns alle. In Andishan kundschaften sich heute Nachbarn gegenseitig aus. [...] Informanten arbeiten in allen Nachbarschaftsgemeinschaften der Stadt. Wenn die Polizei in die Häuser von Personen kommt, die getötet worden sind, verhören sie die Familienmitglieder und nennen sie Wahhabiten oder religiöse Extremisten«. ⁵⁴

51 Schuchrat Machmudbekov, »Die Rolle der Mahalla in der modernen Gesellschaft«, in: *Wostok*, (2002) 4, S. 10–11.

52 Daniel Stevens, »NGO-Mahalla Partnerships: Exploring the Potential for State-civil Synergy in Uzbekistan«, in: *Central Asian Survey*, 24 (September 2005) 3, S. 281–296.

53 »From House to House. Abuses by Mahalla Committees«, in: *Human Rights Watch*, 15 (September 2003) 7, S. 2.

54 Daniel Kimmage, *Uzbekistan: Voices from Andijon*, Eurasianet.org Civil Society, 26.6.2005.

Politische Herausforderungen und Feindbilder der Regierung

Politisierung von Islam

Ein zentrales Argument, das die usbekische Regierung immer wieder internationaler Kritik an ihren Repressionsmaßnahmen entgegenhält, verweist auf die angebliche Alternative zwischen einem autoritären Säkularismus und einem islamistischen Gegenentwurf. Dass ein Scheitern des herrschenden Regimes die radikale Islamisierung von Staat und Gesellschaft zur Folge hätte, wird gelegentlich auch in westlichen Analysen behauptet. Viele Regionalexperten stellen indes die »perzipierte Wahl zwischen repressiven, vom Westen unterstützten säkularen Regierungen und repressiven antiwestlichen, von Islamisten geleiteten Regimen«⁵⁵ in Bezug auf Zentralasien in Frage. Die Brisanz islamistischer Oppositionsbildung wird von ihnen nicht bestritten, sie weisen gleichzeitig aber auf die politische Instrumentalisierung des Feindbilds hin.⁵⁶ Im Hinblick auf beide Sichtweisen muss jedoch vor Vereinfachungen gewarnt werden: vor der ungeprüften Übernahme des Feindbilds »religiöser Extremismus« ebenso wie vor der Unterschätzung islamistischer Gewaltpotentiale, die sich – zumindest in einigen Teilen der Region – auf dem Boden prekärer politischer und sozialökonomischer Bedingungen gebildet haben.

Usbekistan hat unter den sowjetischen Nachfolgestaaten die höchste Zahl an Muslimen (mit über 20 Millionen Muslimen dem Irak vergleichbar) und ist auch in Bezug auf das Verhältnis zwischen Staat und Religion das Schlüsselland in Zentralasien. Bis in die Mitte der neunziger Jahre stand in dieser Hinsicht Tadschikistan im Vordergrund, an dessen innenpolitischen, zum Bürgerkrieg ausartenden Macht-

kämpfen eine Islamische Partei der Wiedergeburt maßgeblich beteiligt war. Für die usbekische Regierung bildete der tadschikische Bürgerkrieg die Kontrastfolie, von der sich das eigene Modell eines »autoritären Säkularismus« positiv abheben sollte. In Usbekistan gehen erste Konfrontationen zwischen der Regierung und islamistischen Gruppierungen auf die Jahre 1991–92 zurück: Die islamistischen Gruppierungen agierten unter verschiedenen Bezeichnungen wie *Adolat* (Gerechtigkeit) und *Islom loshkari* (Islamisches Heer) im Fergana-Tal und forderten die staatlichen Machthaber politisch heraus. Diese Konfrontationen prägten auch nachhaltig das politische Feindbild des im Dezember 1991 zum Präsidenten gewählten Republikführers Karimow. *Adolat* hatte damals in Namanagan – der religiösen Zentrale des Fergana-Tals – praktisch die Macht an sich gerissen; in einer Phase des Zusammenbruchs bisheriger Ordnungsstrukturen versuchte diese Gruppierung, die Bevölkerung mit Parolen islamischer Justiz für sich zu gewinnen. Damals entstand der Eindruck ordnungspolitischer Konkurrenz zwischen einem sowjetisch geprägten Säkularismus und einem Islamismus, der Konflikte und soziale Verwerfungen beim Übergang in die staatliche Unabhängigkeit zu nutzen verstand. Es war dies zugleich die Periode, in der das usbekische Regime weltliche Oppositionskräfte – »Parteien« wie *Birlik* und *Erk* – ausschaltete. Regimekritik wurde damit von säkularen Foren auf einen Untergrundislam umgeleitet.

Nach Terrorakten 1997 und 1999 verschärften die Behörden ihren Kampf gegen »religiöse Extremisten«. Gleichzeitig appellierte die Regierung an islamische Kultur und Geschichte auf dem Territorium des heutigen Usbekistan und bezog diese kulturelle Ressource in ihre Bemühungen um eine nachsowjetische Nationsbildung ein. Sie war bemüht, islamische Eliten in ihr Patronagesystem zu integrieren und straffte mit einem neuen Religionsgesetz 1998 ihre Kontrolle über die Muftiatsgeistlichkeit und die Moscheen. Doch diese staatliche Kontrolle stößt an Grenzen. Studien zum Thema Staat und Islam in Usbekistan, die sich auf die Polarisierung zwischen dem Regime und seinen islamistischen Gegnern konzentrierten, haben eine wichtige Akteursgruppe vernachlässigt, die

⁵⁵ Edward W. Walker, »Islam, Islamism and Political Order in Central Asia«, in: *Journal of International Affairs*, 56 (2003) 2, S. 21–41 (21).

⁵⁶ Dieses Feindbild versorge die Regierung »mit einer Entschuldigung dafür, dass sie alle Oppositionsgruppen aus dem politischen Prozess ausschließt«. Es helfe ihr auch dabei, sich militärische und politische Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft zu sichern (ebd., S. 28); vgl. auch Pauline Jones Luong/Erika Weinthal, »New Friends, New Fears in Central Asia«, in: *Foreign Affairs*, 81 (März/April 2002) 2, S. 61–70.

erst ansatzweise zum Objekt westlicher Forschung geworden ist: nämlich unabhängige islamische Führer, die weder vom Staat kooptiert noch in islamistische Oppositionsnetzwerke einbezogen sind und die sich durch religiöse Bildung und politische Neutralität Ansehen in der Bevölkerung verschaffen.⁵⁷ Dieser Personenkreis könnte für einen Dialog relevant werden, der von europäischer Politik in Zentralasien unterstützt werden sollte. In Tadschikistan wird bereits seit Jahren ein Dialog mit moderaten religiös-politischen Kräften von einem OSZE-Projekt gefördert,⁵⁸ aber die dortigen politischen Verhältnisse sind nach Überwindung des Bürgerkriegs und der Integration der Islamischen Partei in die Regierung mit der Situation in Usbekistan nicht zu vergleichen. Die Konfrontation zwischen dem Staat und autonomen religiösen Kräften ist in Usbekistan weit massiver. Internationale Menschenrechtsorganisationen schätzen die Zahl der wegen religiöser Aktivitäten Inhaftierten auf bis zu 7000. Die seit Mitte der neunziger Jahre in Zentralasien und besonders in Usbekistan aktive Hizb ut Tahrir bildet den Kristallisationskern des islamistischen Feindbilds. Und sie zeigt Potentiale, die ein solches Feindbild bestätigen: die vehemente Anfeindung der politischen Machtverhältnisse und einen utopischen Gegenentwurf in Gestalt des islamischen Kalifats; Organisationsstrukturen, die den Vergleich mit dem revolutionären Professionalismus der Bolschewisten hervorgerufen haben, weil sie aus kleinsten Zellen bestehen und die Anpassung an ein repressives politisches Umfeld ermöglichen; reichhaltige Rekrutierungsfelder in mannigfachen Krisenzonen Usbekistans.

Eine neuere Untersuchung wendet Theorien sozialer Mobilisierung auf diese Bewegung an, die den Kreis ihrer Mitglieder und Anhänger in den letzten Jahren über die anfängliche Begrenzung auf ethnische Usbeken und das Fergana-Tal hinaus erweitert hat.⁵⁹ Von

57 Eric M. McGlinchey, »Islamic Leaders in Uzbekistan«, in: *Asia Policy*, (Januar 2006) 1, S. 123–144.

58 Anna Kreikemeyer/Arne C. Seifert (Hg.), *Zur Vereinbarkeit von politischem Islam und Sicherheit im OSZE-Raum. Dokumente eines islamisch-säkularen Dialogs in Tadschikistan*, Baden-Baden 2002.

59 Emmanuel Karagiannis, »Political Islam in Uzbekistan: Hizb ut-Tahrir al-Islami«, in: *Europe-Asia Studies*, 58 (März 2006) 2, S. 261–280: Mit der »structural-functional theory« erklärt die Studie, wie die Hizb aus den sozialen Transitionskosten der ersten nachsowjetischen Dekade, insbesondere aus der Verarmung der ländlichen Bevölkerungsteile, ideologischen Profit schlug. Die »resource mobilisation theory« stellt die Frage nach internen und externen Ressourcen der Bewegung. Dabei wird die Darstellung der usbekischen Regierung, wo-

islamistischen und neo-fundamentalistischen Bewegungen im Mittleren Osten unterscheidet sich die 1953 in Palästina gegründete, heute von Hauptquartieren in Westeuropa aus operierende Hizb ut Tahrir auf ihrem verselbständigten zentralasiatischen Aktionsfeld durch folgende Besonderheiten: Sie rekrutiert und mobilisiert weniger in Moscheen als in engen »face to face«-Gruppen, die sich staatlicher Kontrolle entziehen. Sie ist eine exklusive Organisation mit strikten Kriterien für Mitgliedschaft und erweitert gleichwohl ihren Wirkungskreis. Ihre ideologische Hauptressource ist die islamische Idee der Gerechtigkeit, die laut Hizb ut Tahrir nur in einem erneuerten Kalifat verwirklicht werden kann. Auch wenn die Mehrheit der Bevölkerung Usbekistans und Zentralasiens mit dem historischen Kalifat und mit der äußerst radikalen Ideologie der Hizb ut Tahrir nur wenig anzufangen weiß, verschaffen doch die derzeitigen politischen und sozialen Verhältnisse diesem religiös verkündeten Gerechtigkeitsappell verbreitet Gehör.

Im Zusammenhang mit den Unruhen in Andishan erheischte eine angebliche Splittergruppe der Hizb ut Tahrir Aufmerksamkeit, die nach dem Vornamen ihres Gründers Akram Joldasch als *Akramiyya* bezeichnet wird. Ihre Mitglieder nennen sich selbst anders – »Gläubige« oder »Brüder« – und fallen durch soziale und wirtschaftliche Aktivitäten auf, die für religiös-politische Bewegungen in anderen Teilen der islamischen Welt charakteristisch sind. Anhänger des inhaftierten Akram Joldasch gründeten eigene Handwerkstätten und Läden und versorgten Mitglieder ihres Netzwerks mit Arbeitsplätzen, bildeten aber eben auch religiöse Studienzirkel. Diese Netzwerke erwiesen sich besonders unter den im Fergana-Tal vorherrschenden sozialökonomischen Bedingungen als wirkungsvoll. So wurde ein Prozess gegen 23 lokale Geschäftsleute, die 2004 unter dem Vorwurf verfassungsfeindlicher Tätigkeit verhaftet worden waren, zum Auslöser für die Unruhen in Andishan. Der Aufstand begann mit dem Sturm bewaffneter Kräfte auf das Gefängnis, in dem diese Geschäftsleute einsaßen. Über den Grund für ihre Verhaftung kursieren unterschiedliche Darstellungen. Für die Behörden sind sie

nach Hizb ein Importprodukt ist, dem Ressourcen überwiegend von außen zufließen, in Frage gestellt. Mit der »political opportunity theory« wird der Nachweis geführt, dass das Regime mit der Ausschaltung säkularer Opposition, mit der Entfaltung von Clan-Politik und Korruption und mit der Repression religiöser Aktivitäten, die außerhalb staatlicher Kontrolle stattfinden, den Boden für die Rekrutierung von Islamisten bereitet hat.

radikale Islamisten, die eine Islamisierung von Staat und Gesellschaft vorbereiten. Einwohner Andishans berichteten Journalisten jedoch, dass die Inhaftierten nicht politisch tätig waren. Sie hätten karitative Netzwerke geschaffen und seien damit zu einer lokalen Autorität geworden, die mit der denkbar schlecht angesehenen Staatsgewalt konkurrierte. Eine andere Version besagt, die lokalen Vertreter der Staatsgewalt hätten sich ihre Unternehmen aneignen wollen.⁶⁰

Die bekannteste islamistische Organisation Zentralasiens war die Islamische Bewegung Usbekistans, die sich mit den Taliban verbündet hatte. Militärische Aktionen, die diese Gruppierung in Kirgistan, Usbekistan und Tadschikistan durchführte, machten die Welt in den Jahren 1999 und 2000 auf islamistische Gewalt in Zentralasien aufmerksam. Ihre militärischen Führungsstrukturen sind beim amerikanischen Militäreinsatz in Nordafghanistan im Oktober 2001 zerschlagen worden. Danach wurden – nicht eindeutig verifizierte – Nachrichten über ihre Reorganisation als Islamische Bewegung Turkestans und die Ausweitung ihrer Agenda auf ganz Zentralasien verbreitet.⁶¹

Insgesamt ist aber festzustellen: In Usbekistan und erst recht im weiteren Zentralasien gibt es islamistische Strukturen auf nationaler und regionaler Ebene nur in eingeschränkter Form. Postsowjetische Gesellschaften im islamischen Zivilisationsraum unterscheiden sich auch 15 Jahre nach der Auflösung der Sowjetunion und einer – an der Zahl neuer Moscheen gemessenen – beträchtlichen »islamischen Wiedergeburt« von Ländern wie Afghanistan, Pakistan oder von arabischen Staaten. Der größte Teil der Bevölkerung Usbekistans nimmt vor allem anlässlich traditioneller Familienereignisse an religiösen Zeremonien teil. Eine wachsende Zahl besucht nun auch mehr oder weniger regelmäßig die Freitagspredigten. Aber nur 26,5% der Respondenten bei der bereits genannten Umfrage in Teilen Usbekistans im Jahr 2003 führten Religion unter den wichtigsten Instanzen auf, die Identität und soziales Verhalten formen; den höchsten Stellenwert hatte Familie (98%), dann folgte Verwandtschaft (74%), Herkunftsort und Geburtsort (47%), Nachbarschaft (38%).⁶²

⁶⁰ Alisher Ilkhamov, »The Phenomenology of »Akromiya«: Separating Facts from Fiction«, in: *The China and Eurasia Forum Quarterly*, 4 (Mai 2006) 2, S. 39–49.

⁶¹ Richard Weitz, »Storm Clouds over Central Asia: Revival of the Islamic Movement of Uzbekistan«, in: *Studies in Conflict & Terrorism*, 27 (2004), S. 505–530.

⁶² Dadabaev, »Post-Soviet Realities« [wie Fn. 30], S. 150.

Wie schon in der ausgehenden sowjetischen Zeit nimmt das Fergana-Tal eine Sonderstellung bei der »islamischen Wiedergeburt« in Zentralasien ein. Und damit kommt eine externe Dimension bei der Wahrnehmung islamistischer Bedrohung durch die usbekische Regierung ins Spiel: Denn in diesem Gebiet sind Entwicklungen grenzüberschreitend. Tatsächlich war die Islamische Bewegung Usbekistans vor 2001 transnational vernetzt und unterhielt Basen in Afghanistan und Tadschikistan. Hizb ut Tahrir ist eine globale Kalifatsbewegung. Die Entfaltung regionsfremder puristischer (salafitischer) Strömungen in der »islamischen Wiedergeburt« wurde von usbekischen Diasporakreisen unterstützt, die seit Jahrzehnten in Saudi-Arabien leben. Den Kampf gegen Islamismus stellt die usbekische Regierung mithin als die Verteidigung nationaler Unabhängigkeit gegen extern unterstützte Feinde dar. Hinzu kam ein weiteres Feindbild, das sich hervorragend externalisieren ließ.

»Farbrevolutionen«

Nach dem Machtwechsel in Georgien im November 2003 reagierten die Regime in Zentralasien auf die extern unterstützten »Farbrevolutionen« im postsowjetischen Raum. Noch vor seiner militärischen Präsenz war die Demokratisierungspolitik des Westens in der Region zum zentralen Problem russisch-amerikanischer Divergenz in Zentralasien geworden.⁶³ Am 10. Mai 2005 hielt Präsident Bush in Tiflis eine Brandrede, in der er Georgien nach der »Rosenrevolution« als ein »Leuchtfener der Freiheit in dieser Region und in der Welt« pries. Dabei beschwor er »jugendliches Freiheitsverlangen«, das die politischen Verhältnisse im Kaukasus, in Zentralasien und im weiteren Mittleren Osten umkrepeln würde.⁶⁴ In Zentralasien tendierten die Regierungen zu der Einschätzung, dass die

⁶³ »Indeed, it was not so much America's military presence in Central Asia that challenged Russian, Chinese or other powers' interests, as America's democratic presence. The reason for all disagreements, discontents, suspicions and disappointments was the fate of democracy in Central Asia as a whole and in Uzbekistan specifically« (Farkhad Tolipov, »Uzbekistan's Reversionism, America's Revisionism, and Russia's Revanchism«, in: *Central Asia-Caucasus Analyst*, 22.3.2006).

⁶⁴ Zitiert in: Cory Welt, *Uzbekistan: The Risks and Responsibilities of Democracy Promotion*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), Juni 2005 (PONARS Policy Memo Nr. 365), S. 1, <www.csis.org/media/csis/pubs/pm_0365.pdf>.

Machtwechsel in Georgien, Ukraine und Kirgistan von ausländischen Fonds inspiriert und finanziell unterstützt, wenn nicht gar von ausländischen Regierungen gesteuert wurden. Die Massenaktionen seien von langer Hand vorbereitet worden: In den Ländern tätige ausländische NGOs hätten sie gemeinsam mit lokalen Aktivisten vorbereitet. Auch in westlichen Quellen wurde nicht bestritten, dass externe Demokratisierungspolitik dazu beigetragen, die Opposition gegen das herrschende Regime zu bestärken, etwa im Falle Kirgistans.⁶⁵ Nach Andishan wurde in Fachkreisen darüber diskutiert, ob eine »aggressive Demokratisierungspolitik« in Zentralasien statt wie gewünscht Stabilität zu fördern das genaue Gegenteil erreicht.

Kritische Beobachter wie der usbekische Politikwissenschaftler Tolipow schränken die These der externen Einmischung allerdings ein. Tolipow führte gegen eine allzu platte Theorie des extern gesteuerten Regimewechsels mehrere Argumente an: Erstens gehöre es zu den selbstverständlichen, offen dargelegten Anliegen zivilgesellschaftlicher Organisationen, junge Menschen zu politischem Bewusstsein und politischer Aktivität anzuhelfen. Zweitens fordere der Staat auch in Usbekistan die Bevölkerung zur Entwicklung politischen Bewusstseins auf. So habe die Regierung 1999 den »Übergang vom starken Staat zur starken Zivilgesellschaft« verkündet. Drittens gingen jedes Jahr Hunderte usbekischer Bürger ins westliche Ausland, um mit Hilfe staatlicher Stipendien zu studieren. Dabei kämen sie zwangsläufig mit einer demokratischen politischen Kultur in Berührung. Viertens könne man den Strom ausländischer wissenschaftlich-politischer Literatur und Medienprodukte nicht gänzlich unterbinden, auch wenn dort über Usbekistans Entwicklung nicht gerade schmeichelhaft geschrieben und gesprochen wird. In vielen dieser Produkte sei die Kritik noch viel schärfer, als sie NGOs in Usbekistan äußerten. Solle sich Usbekistan etwa gegenüber der Außenwelt verschließen – mit einem neuen »Eisernen Vorhang« im sowjetischen Stil?⁶⁶

In den Jahren 2004 und 2005 wurde eine Krise postsowjetischer Autokratien konstatiert. Im Umfeld nationaler Präsidenten- und Parlamentswahlen und ihrer Bewertung durch die OSZE wurde ein Regimewechsel nach dem anderen erwartet. Die »Tulpen-

revolution« in Kirgistan und die bis heute anhaltende Instabilität des Landes schränken die Perspektive eines demokratischen Politikwechsels allerdings deutlich ein. Auch die »nachrevolutionäre« Entwicklung in Georgien und der Ukraine dämpfte diesbezügliche Erwartungen. Nach routinemäßig gefälschten, aber relativ ruhig verlaufenen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Aserbaidschan (6. November 2005) und Kasachstan (4. Dezember 2005) war von einem Domino-Effekt der »Farbrevolutionen« keine Rede mehr. In russischen Kommentaren wurde das Ende einer »Revolutionsperiode« eingeläutet. Nichtsdestoweniger nutzte die russische Außenpolitik die Irritation autokratischer Machteliten im »nahen Ausland« dazu, Russland als Beschützer des politischen Status quo zu präsentieren.⁶⁷

In Usbekistan begann 2003 eine weitere Verschärfung staatlicher Repressionsmaßnahmen, die nach der »Rosenrevolution« in Georgien noch mehr anzogen. Der »Rückschlag der Autokratie« war aber kein auf Usbekistan begrenztes Phänomen, sondern stand in einem globalen Zusammenhang: Im postsowjetischen Raum gingen unter Führung Russlands die Regierungen Usbekistans, Weißrusslands, Tadschikistans und Kasachstans gegen westliche Demokratieprogramme vor, in Nepal und anderen asiatischen Ländern ergriffen Regierungen nach einer Periode relativer Offenheit restriktive Maßnahmen gegen solche Programme, ebenso Staaten wie Simbabwe, Äthiopien und Eritrea in Afrika.⁶⁸

In Usbekistan fehlten alle Voraussetzungen für eine »Farbrevolution«, insbesondere ein Mindestmaß an Informationsfreiheit, regierungsunabhängige politische Parteien und politisch aktive Jugendbewegungen.⁶⁹ Der »politische Pluralismus« im Land wird von fünf registrierten Parteien verkörpert, die größtenteils Regierungsprodukte sind.⁷⁰ Die alte

⁶⁵ »West Plays Key Role in Kyrgyzstan«, in: *International Herald Tribune*, 30.3.2005, S. 3.

⁶⁶ Farkhod Tolipov, »The Moment of Truth: End of the Transition Period? On the Democratic Initiative in the Central Asian States«, in: *Central Asia and the Caucasus*, 35 (2005) 5, S. 27–36 (32).

⁶⁷ Pavel Baev, *Russia's Counterrevolutionary Offensive in Central Asia*, Washington, D.C.: CSIS, Dezember 2005 (PONARS Policy Memo Nr. 399), <www.csis.org/media/csis/pubs/pm_0399.pdf>.

⁶⁸ Thomas Carothers, »The Backlash against Democracy Promotion«, in: *Foreign Affairs*, 85 (März/April 2006) 2, S. 55–68.

⁶⁹ In letzter Zeit stellt sich eine Bewegung namens *Bolg'a* (Hammer) als regierungskritische »demokratische Jugendbewegung Usbekistans« auf ihrer Website <www.bolga.ucoz.ru> vor.

⁷⁰ Es sind dies die Regierungspartei der »Volksdemokraten« (Nachfolgepartei der KP), die »Liberaldemokraten« und die Parteien »Fidokar« (die Opferbereiten), »Millij Tiklanish« (Nationaler Aufbruch) und »Adolat« (Gerechtigkeit). Bei den letzten Parlamentswahlen von 2005 gewann die Liberal-

Opposition, die sich beim Übergang von der sowjetischen in die nachsowjetische Periode in Gestalt der »Parteien« Birlik und Erk formiert hatte, wurde bereits 1992 ins Exil gedrängt. Ihr Einfluss ist heute wohl geringer, als es prominente Oppositionspolitiker wie Muhammad Solih bei Auftritten in Washington glauben machen. Bei Meinungsfragen von Dezember 2005 bis Januar 2006 sprachen sich lediglich 0,9% bzw. 0,1% der Respondenten für sie aus.⁷¹ Allerdings ist bei diesen Ergebnissen natürlich das überaus repressive, für politische Meinungsäußerungen wenig günstige Umfeld und die starke Einengung von Informations- und Meinungsfreiheit in Usbekistan mitzubedenken. Neuere Oppositionsformationen wurden erst in der Andishan-Krise international zur Kenntnis genommen.

Im April 2005 entstand eine Koalition, die verschiedene Oppositionsgruppierungen umfasst und sich »Mein sonniges Usbekistan« (*Serqiyosh Özbekistonim*) nennt. Sie fordert vor allem Wirtschaftsreformen und rekrutiert sich aus Geschäftsleuten, die eine korrupte Bürokratie und dirigistische staatliche Wirtschaftspolitik kritisieren. Ähnlich wie die Partei »Ak Zhol« in Kasachstan versteht sie sich als »konstruktive Opposition«, die den Dialog mit der Regierung sucht.⁷² Im Zuge der massiven Repressionen gegen Menschenrechts- und Oppositionsstrukturen, die seit Mai 2005 einsetzen, kamen Repräsentanten der alten und neuen Opposition ins Gefängnis. In den zwölf Monaten nach Andishan wurden fünf Mitglieder von Birlik zu Freiheitsstrafen zwischen zwei und fünf Jahren, der Führer der »Sonnenschein-Koalition«, Sanjar Umarow, und ihre Koordinatorin, Nodira Chidojatova, zu zehn Jahren Freiheitsstrafe verurteilt. Die 39jährige Historikerin und Geschäftsfrau Chidojatova, Führerin der »Partei« *Ozod Dehqonlar* (Freie Bauern), kam im Mai 2006 aus dem Gefängnis frei. Ihre Freiheitsstrafe wurde in eine Bewährungsstrafe umgewandelt, möglicherweise aus Rücksicht auf die Meinung im In- und Ausland.

So sehr die beiden gerade skizzierten Feindbilder auch von der Regierung propagandistisch genutzt

demokratische Partei 34,2%, die Volksdemokratische Partei 23,3% der Parlamentssitze.

⁷¹ <www.centrasia.ru/news.php4?st=1137966480> (Abruf 22.1.2006).

⁷² Siehe den Vortrag von Gulam Umarov, dem Sohn des verhafteten Koalitionsführers Sanjar Umarov, vor einem US-Senatsausschuss am 25. Juli 2006 (»Briefing: Uzbekistan: Are There Prospects for Change? U.S. Commission on Security and Cooperation«, in: *Europe Briefing*, 25.7.2006).

wurden, ist doch davon auszugehen, dass die Machthaber in Usbekistan sowohl den politisierten Islam als auch den extern gesteuerten »demokratischen« Regimewechsel ernsthaft als Bedrohung wahrnehmen. Hinsichtlich der ersten Bedrohung fühlen sie sich vom Westen missverstanden. Der Westen mache sich über die Behandlung inhaftierter Aktivisten der Hizb ut Tahrir in usbekischen Gefängnissen mehr Sorgen als über die von dieser Bewegung ausgehende Gefahr, lautet der usbekische Vorwurf. Und bei der zweiten Bedrohung ist der Westen selbst die Gefahrenquelle. Eine dritte Herausforderung kann in Usbekistan öffentlich kaum thematisiert werden, spielt aber nach Einschätzung auswärtiger Beobachter durchaus eine Rolle.

Risse im Machtgefüge?

In der nachsowjetischen Entwicklung machte sich der Präsident zum obersten Wächter über die Ressourcen des Landes und ihre Verteilung innerhalb der Präsidialnomenklatur. Er band regionale Elitegruppen an sich, die – wie entsprechende Gruppierungen aus Taschkent oder Samarkand-Buchara – schon in sowjetischer Zeit ihre Rolle im Machtgefüge der Unionsrepublik gespielt hatten. Der Präsident bestimmte ihre Position in der Präsidialnomenklatur. Dadurch formierten sich diese Gruppen auf der Grundlage der Karimowschen Personalpolitik neu – gewissermaßen im Rahmen eines postsowjetischen »social engineering«, das auch andere als durch regionale Herkunft bestimmte Netzwerke berührte.⁷³ Die nachsowjetischen Machtstrukturen in Usbekistan können als Beispiel für ein modernes »sultanistic regime« herangezogen werden, das durch folgende Merkmale charakterisiert ist: eine stark personalisierte Herrschaft, Loyalität der politischen Elite gegenüber dem Herrscher, ein rigides System von Belohnung und Bestrafung der Mitarbeiter sowie einen Stab, dessen Personal direkt vom Herrscher ausgesucht wird und dessen Stellung sich aus der persönlichen Unterordnung unter den Herrscher ableitet.⁷⁴

Gleichwohl machten auswärtige Beobachter Risse in diesem Machtgefüge aus und stellten die Frage, ob Usbekistan unter Karimow »over-governed« oder nicht

⁷³ Joel Carmen, »Machteliten Usbekistans: Clans oder politische Allianzen?«, in: *Orient*, 467 (2005) 4, S. 581–608.

⁷⁴ H. E. Chehabi/Juan L. Linz, »A Theory of Sultanism I: A Type of Nondemocratic Rule«, in: dies. (Hg.), *Sultanistic Regimes*, Baltimore/London 1998, S. 7.

eher »under-governed« sei. Das Regime stellt einen scheinbar omnipräsenten Sicherheits- und Repressionsapparat vor, basiert aber nicht auf politischer Institutionenbildung. Wie auch in anderen zentralasiatischen Staaten verläuft die politische Dynamik zwischen dem Präsidenten und »power brokers« aus regionalen Eliten, Clans und Finanzmagnaten, sie verläuft nicht zwischen der Exekutive und dem Parlament. Jeder Versuch, demokratische Normen in der Region zu verbreiten, hat sich dieser Realität zu stellen.⁷⁵ Als Riss in diesem Machtgefüge wurde zum Beispiel eine Rivalität zwischen dem Innenministerium und dem Nationalen Sicherheitsrat konstatiert, den mächtigsten inneren Gewaltstrukturen des nachsowjetischen Staats.⁷⁶ Einige Beobachter halten etwaige Unzufriedenheit und Verunsicherung innerhalb der Machtelite (*clan dissent*)⁷⁷ für die Hauptherausforderung des Karimowschen Staates. Vor allem im Umfeld der im Jahr 2007 anstehenden Präsidentenwahlen sehen viele Experten Machtkämpfe voraus.⁷⁸ Der Einblick von außen in Dynamiken, Personalien und Clanstrukturen innerhalb der Präsidialnomenklatur ist allerdings so begrenzt, dass solche Aussagen spekulativ bleiben.

Einig ist man sich weitgehend darin, dass die größte Unwägbarkeit bei der weiteren politischen Entwicklung Usbekistans die bislang ungenügend vorbereitete Nachfolge Karimows ist. Eine Prognose zur politischen Entwicklung in Zentralasien lautet: Usbekistan und Turkmenistan können sehr leicht zu »failed states« werden, wenn ihre despotischen Herrscher unerwartet von der politischen Bühne abtreten. Darüber hinaus wurden Symptome eines »regime at risk« in der Kompromisslosigkeit der Regierung und der Frustration breiter Bevölkerungskreise registriert. Konfrontationen wie die Ereignisse in Andishan werfen ihre Schatten voraus – diese Perspektive verunsichert zumindest einige Vertreter der Präsidialnomenklatur und tangiert ihre Loyalität zu

Karimow. Nach Andishan setzte Karimow besonders sicherheitspolitische Kader unter Druck, die in Kontakt zu westlichen Partnern gestanden hatten. Verteidigungsminister Gulamow wurde kaltgestellt und im Juli 2006 zu einer fünfjährigen Bewährungsstrafe verurteilt, angeblich wegen Übergabe von Geheiminformationen an einen ausländischen Staat. Daraus leiteten einige Regionalexperten einen Vorwurf gegenüber europäischer Zentralasienpolitik ab: Die EU-Sanktionen gegenüber Usbekistan hätten Kreise innerhalb der Machtelite in Mitleidenschaft gezogen, die sich noch halbwegs gegenüber dem Westen und gegenüber Reformen öffneten und die nun unter den Druck ihrer eigenen Regierung gerieten.⁷⁹

⁷⁵ S. Frederick Starr, *Clans, Authoritarian Rulers, and Parliaments in Central Asia*, Washington, D.C.: Johns Hopkins University-SAIS/Uppsala: Uppsala University, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, Juni 2006 (Silk Road Paper), S. 4, <www.silkroadstudies.org/new/docs/Silkroadpapers/0605Starr_Clans.pdf>.

⁷⁶ »A Power Struggle Brews in Uzbekistan«, in: *Eurasia Insight*, 5.1.2005.

⁷⁷ Kathleen Collins, »The Logic of Clan Politics. Evidence from the Central Asian Trajectories«, in: *World Politics*, 56 (Januar 2004), S. 224–261, zu Usbekistan S. 251ff.

⁷⁸ Siehe zum Beispiel Economic Intelligence Unit, *Country Report Uzbekistan*, September 2005, S. 7.

⁷⁹ Zeyno Baran/S. Frederick Starr/Svante E. Cornell, *Islamic Radicalism in Central Asia and the Caucasus. Implications for the EU*, Washington, D.C.: Johns Hopkins University-SAIS/Uppsala: Uppsala University, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, Juli 2006 (Silk Road Paper), S. 52.

Außenpolitische Implikationen: Abwendung vom Westen?

So scharf die Wende in den Beziehungen zwischen Usbekistan und dem Westen nach Andishan auch erschien, war sie doch schon vorher eingeleitet worden. Den Wendepunkt markiert eher das Jahr 2003. Bis dahin herrschten im westlichen Umgang mit Usbekistan – angesichts von Reform- und Demokratisierungsdefiziten und Menschenrechtsproblemen im Land – Formen der »stillen Diplomatie« vor. Mit der scharfen Kritik der Europäischen Entwicklungsbank (EBRD) an der usbekischen Regierung im Mai 2003⁸⁰ und der Forderung des US-Kongresses nach Zertifizierung für die weitere Unterstützung Usbekistans wurde der Umgang strenger. Die georgische »Rosenrevolution« sorgte dann für eine wachsende Verunsicherung zentralasiatischer Machteliten über eine westliche Politik der Demokratieförderung, die aus ihrer Sicht in die gezielte Förderung von Regimewechseln überging. Seitdem dominierte in der politischen Publizistik in Usbekistan antiwestliche Rhetorik. Man beschwor die »nationale Seele«, die westliche Zentralasienbeobachter nicht verstehen würden, und attackierte »verwestlichte« einheimische Intellektuelle.⁸¹ Aus diesen Tendenzen entwickelte sich nach Andishan eine breite publizistische Kampagne gegen westliche »ideologische und kulturelle Einflüsse«.

Nach der gewaltsamen Niederschlagung der Proteste in Andishan brachen die Beziehungen zwischen Taschkent und Washington ein. Ausschlaggebend für diese drastische Verschlechterung war zum einen die amerikanische Forderung nach einer internationalen Untersuchung der Ereignisse, zum anderen die Hilfestellung der USA bei der Evakuierung von 439 Andishan-Flüchtlingen, die aus Kirgistan nach Rumänien

verbracht wurden, um von dort auf europäische Länder verteilt zu werden. Gegenüber Washington setzte Taschkent die von der Shanghaier Organisation im Juli 2005 aufgestellte Forderung um, westliche Rechte zur Nutzung zentralasiatischer Militärbasen auf seinem Territorium zu begrenzen. Die Regierung forderte die USA nun auf, ihr Militärpersonal von der Flugbasis Chanabad abzuziehen. Dieser direkten Aufforderung war lange vor Andishan ein Disput über die Gegenleistungen für die Nutzungsrechte vorausgegangen. Im November 2005 beendeten die Amerikaner ihre Militärpräsenz in Usbekistan.

Die staatsabhängigen usbekischen Medien ergingen sich daraufhin in den vehementesten antiamerikanischen Äußerungen, die im postsowjetischen Raum je vernommen worden waren. In vielen Beiträgen wurde das Bild einer Verschwörung gezeichnet, bei der US-Geheimdienste mit islamistischen Terroristen zusammenarbeiten. Gleichzeitig verschärfte sich der Ton westlicher Kommentare zu den Geschehnissen in Usbekistan. Chris Patten, der ehemalige Außenkommissar der EU, forderte beispielsweise dazu auf, die usbekische Regierung auf die Liste der »most self destructively repressive regimes« neben Staaten wie Nordkorea zu setzen und stellte Überlegungen an, wie man »Zentralasien vor Usbekistan beschützen« könnte.⁸² Nach Andishan herrschte auf usbekischer Seite eine lange Sendepause gegenüber westlichen Diplomaten.⁸³

Doch es zeigten sich auch bald Grenzen für eine Umkehr der Allianzen. Zu den USA rissen die Kontakte nicht völlig ab. Zwei hohe Repräsentanten des State Department trafen sich mit Präsident Karimow in Taschkent – Daniel Fried im September 2005 und Richard Boucher im August 2006. Im September 2006 besuchte der japanische Ministerpräsident Koizumi die usbekische Staatsführung. Dies war der erste

⁸⁰ Siehe weiter unten, S. 33.

⁸¹ So etwa in einem Kommentar der Zeitung *Halq sözi* (Stimme des Volkes): »Von diesem Gesichtspunkt aus können wir einen Menschen, der die nationalen Werte nicht mehr in seinem Herzen wahr, nachdem er sich mit demokratischen Ansichten infiziert hat und sich mit diesen wappnet, nicht mehr als einen Usbeken und vollendeten Menschen [komil inson] bezeichnen. [...] Es scheint, dass nur diejenigen, die in Usbekistan geboren wurden, solche Werte verstehen können« (*Halq sözi*, 16.12.2003, zitiert von Farkhod Tolipov, »The Moment of Truth: End of the Transition Period? On the Democratic Initiative in the Central Asian States«, in: *Central Asia and the Caucasus*, 35 [2005] 5, S. 27–36 [31]).

⁸² Chris Patten, »Saving Central Asia from Uzbekistan«, in: *International Herald Tribune*, 22.3.2006.

⁸³ Westliche Diplomaten in Taschkent teilten ICG mit, dass sie kaum noch Kontakte zum usbekischen Außenministerium haben. »Every time we meet our colleagues from other embassies, we ask each other ›have you seen anyone? Did you get any meetings? No one is getting any official access« (zitiert in: ICG, *Uzbekistan: In for the Long Haul* [wie Fn. 44], S. 8).

Besuch eines Regierungschefs aus einem demokratisch regierten Land in Usbekistan nach dem Mai 2005. Bei dem Bemühen, den Kontakt zu Europa aufrechtzuerhalten, ist für die usbekische Regierung Deutschland ein zentraler Ansprechpartner. Nach Andishan verhandelte Friedbert Pflüger, damals Staatsminister im deutschen Verteidigungsministerium, mit der usbekischen Führung über weitere Nutzungsrechte am Luftwaffenstützpunkt in Termez. Im Juli 2006 stattete Staatsminister Gernot Erler im Rahmen einer Zentralasienreise Usbekistan einen Besuch ab. Und für Oktober kündigte Außenminister Steinmeier einen Besuch in Taschkent an.

Verstärkung »eurasischer« Partnerschaften

Usbekistan war nach den Terroranschlägen von 2001 der »strategische Partner« der USA beim Kampf gegen Terrorismus in Zentralasien. Inzwischen hat das Land den Schwerpunkt seiner sicherheitspolitischen Kooperation auf Russland, China und andere »eurasische« Partner verlagert.⁸⁴ Die Wende in der usbekischen Außen- und Sicherheitspolitik führte zu einer Neugestaltung der Landschaft regionaler Organisationen. Usbekistan trat aus der westorientierten, gegenüber Russland distanzierenden GU(U)AM aus. Seitdem sich diese – von einer verfestigten Regionalorganisation freilich weit entfernte – Staatengruppierung durch Initiativen aus Tiflis und Kiew immer stärker auf die Entfaltung von Demokratie im Schwarzmeerraum festlegt, hat Usbekistan in ihr thematisch und geographisch nichts mehr zu suchen. Es war der GUAM (Akronym für Georgien, Ukraine, Aserbaidschan, Moldau) 1999 beigetreten, hatte aber schon seit Juni 2002 seine aktive Mitarbeit eingestellt. Dafür ist das Land vor kurzem in die *Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft* eingetreten. Bemerkenswert war, dass auf dem Gipfeltreffen der bisherigen fünf Mitgliedstaaten (Russland, Belarus, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan) in St. Petersburg im Januar 2006, bei dem das neue Mitglied feierlich begrüßt wurde, nun auch die sicherheitspolitische Kooperation innerhalb der ökonomisch definierten Organisation betont wurde.⁸⁵ Präsident Karimow bekräftigte diesen Aspekt und markierte damit zusätzlich die Wende in der usbekischen Außen- und Sicherheitspolitik. Denn in der Vergan-

genheit hatte Taschkent insbesondere jene von Russland dominierten multilateralen Bündnisse abgelehnt, die auf militärische Kooperation ausgerichtet waren. Nunmehr wurde erwartet, dass Usbekistan der *Organisation des Kollektiven Sicherheitsvertrags* (engl. Abk.: CSTO) beitrifft, in der Russland mit Belarus, Armenien und zentralasiatischen Staaten militärisch kooperiert. Der Beitritt erfolgte denn auch auf dem GUS-Gipfel im Juni 2006. Bislang war die sicherheitspolitische Agenda dieser Organisation in Zentralasien dadurch stark eingeschränkt gewesen, dass Usbekistan als regionales Kernland nicht zu ihren Mitgliedern gehörte.⁸⁶

Der Prozess eurasischer Gemeinschaftsbildung wurde schließlich auf dem Jubiläumsgipfel der *Shanghai Organisation für Zusammenarbeit* (engl. Abk.: SCO) im Juni 2006 besiegelt. Die sechs Mitglieder (Russland, China und alle zentralasiatischen Staaten mit Ausnahme Turkmenistans) betonten, dass diese Organisation neuen Mitgliedern offensteht, sich nicht gegen Drittmächte richtet und keinen Bündnischarakter hat. Sie machten aber ebenso deutlich, dass die Entwicklung Zentralasiens nicht von externen Mächten – sprich: von westlichen Akteuren – zu bestimmen sei.

China, dem neben Russland inzwischen einflussreichsten Spieler in Zentralasien, galt der erste Auslandsbesuch Karimows nach den Ereignissen von Andishan. Die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen wurden in den folgenden Monaten durch Abkommen über chinesische Investitionen ausgeweitet; allein in den usbekischen Erdgassektor soll im Umfang von 600 Mio. US-Dollar investiert werden. Einige Zentralasienbeobachter in Russland sind der Auffassung, dass die Abwendung Taschkents von Washington keine einseitige Rückwendung nach Moskau bedeute. Vielmehr strecke Karimow seine Fühler nach einer Vielzahl eurasischer Partner aus. Dazu gehöre auch der regionale Rivale Kasachstan.⁸⁷ Bei diesem Annäherungsprozess werden verwandte Machtinteressen gepflegt. Der kasachische Präsident Nasarbajew dankte bei einem Staatsbesuch in Taschkent am 20. März 2006 seinem Amtskollegen Karimow ausdrücklich für sein rigores Vorgehen in Andishan.⁸⁸ Ungeachtet dessen

⁸⁴ Roger McDermott, »Tashkent Seeks New Military Assistance«, in: *Eurasian Daily Monitor*, 3 (2006) 4, 6.1.2006.

⁸⁵ *RIA-Novosti*, 25.1.2006.

⁸⁶ Roy Allison, »Regionalism, Regional Structures and Security Management in Central Asia«, in: *International Affairs*, 80 (2004) 3, S. 463–483, besonders S. 471.

⁸⁷ Daur Dossybiev, »Kazakhstan and Uzbekistan Make Up«, in: *Reporting Central Asia*, (5.4.2006) 442.

⁸⁸ »Ich weiß, dass Sie in Andishan den Frieden für 26 Millionen Menschen in Usbekistan gewahrt haben. Und nicht nur den von Usbeken, sondern auch von Kasachen, Kirgisen und

bewahrt Kasachstan bei verstärkter Zusammenarbeit mit eurasischen Partnern weiterhin den westlichen Vektor seiner Außenpolitik und erhofft sich die Präsidentschaft in der OSZE im Jahr 2009.

Russlands »Rückkehr« nach Zentralasien

Die Wiederannäherung Usbekistans an Russland vollzieht sich schon seit längerem. Im Juni 2004 vereinbarten beide Seiten eine sicherheitspolitische Kooperation zwischen ihren Verteidigungs-, Innen- und Außenministerien und Sicherheitsräten. Nach Andishan markiert der »Bündnisvertrag« vom 14. November 2005, in dem gegenseitige Unterstützung vereinbart wurde und Russland erstmals die Möglichkeit eigener Militärbasen in Usbekistan eröffnet wird, den Höhepunkt dieser Entwicklung.⁸⁹ Auch auf wirtschaftlicher Ebene weiten Russland und Usbekistan ihre Beziehungen aus.⁹⁰ Bereits im Juni 2004 hatten Moskau und Taschkent die Hauptfelder wirtschaftlicher Zusammenarbeit abgesteckt: Erdöl- und Ergasproduktion, zivile Atomenergie, Transport und Kommunikation, Flugzeugbau und Bankenwesen. In Russland erwartet man nun, dass Usbekistan nach seinem Eintritt in die Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft seinen Staatsdirigismus auflockern und große Wirtschaftsobjekte zur Privatisierung freigeben wird. Russischem Kapital würden sich dadurch Möglichkeiten zum Einstieg in strategische Objekte bieten.⁹¹

Russland erweitert auch seine »strategischen« Wirtschaftsbeziehungen zu Usbekistans Nachbarn und nimmt dabei in Tadschikistan und Kirgistan die größ-

Tadschiken, die hier leben. Heute wissen wir mit Bestimmtheit durch Geheimdienste, dass Gruppen ausgebildeter Extremisten mit dem Ziel in Usbekistan eingefallen waren, nicht nur euch, sondern auch uns zu destabilisieren. Wir wissen das zu würdigen« (*Ahborot News*, 21.3.2006; RFE/RL, 22.3.2006).

89 Igor Tobarkov, »Uzbekistan Emerges As Russia's New »Strategic Bridgehead« in Central Asia«, in: *Eurasia Insight*, 14.12.2005.

90 Am Rande des Gipfels der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft schlossen sie bilaterale Abkommen zur Entwicklung usbekischer Öl- und Gasfelder. Dabei investiert Gazprom 1,5 Mrd. Dollar allein in die Exploration von drei größeren Ölfeldern. 2005 strömten russische Investoren nach Usbekistan, die sich von den schwierigen politischen Rahmenbedingungen in diesem Land weniger abschrecken ließen als westliche Unternehmer.

91 Andrej Grozin, *Podpisanie soglašenija s Uzbekistanom – bezuslovnyj uspech rossijskoj diplomatii* [Vertragsunterzeichnung mit Usbekistan – ein unbedingter Erfolg der russischen Diplomatie], 16.11.2005, <<http://kreml.org/interview/102656575>>.

ten Wasserressourcen der Region ins Visier. Auch auf militärischem Gebiet gewinnt es Terrain in Zentralasien. Russlands außenpolitische Bilanz des Jahres 2005 hob sich sehr positiv von der des Vorjahres ab. Die strategischen Geländegewinne in Zentralasien stehen in Zusammenhang mit einer neuen russischen Außenpolitik im postsowjetischen Raum, die Dmitrij Trenin folgendermaßen charakterisiert: »Von einer Politik aus der Position der Schwäche schwenkt Russland zu gesteigertem Vertrauen in seine eigene, überwiegend ökonomische Stärke um. Die Expansion von Kapital ersetzt nun die bisherige Imitation von Integration.«⁹²

Doch welchen politischen Preis müssen Usbekistan und Russland, die noch vor wenigen Jahren kaum als Bündnispartner vorstellbar waren, für diese Wiederannäherung zahlen? Im Falle Usbekistans ist die am meisten betonte, bis vor kurzem primär gegen Russland gerichtete Maxime Karimowscher Staatslehre auf den Prüfstand geraten: der von externen Großmächten unabhängige Entwicklungsweg. Werden Vertreter der usbekischen Regierung auf den Kontrast zwischen der vormals scharfen *Abwendung von* und der jetzt engen *Anlehnung an* Russland angesprochen, begründen sie die vollzogene Wende mit Änderungen in der russischen Haltung: Russland geriere sich heute nicht mehr als der »ältere Bruder« wie noch unter Jelzin, als es zur Stabilitätswahrung und Entwicklung in Zentralasien wenig anzubieten hatte. Heute habe es nicht nur weit mehr anzubieten, es sei auch eher bereit, Usbekistan als gleichberechtigten Partner zu behandeln. Dagegen trete der Westen als Oberlehrer auf, obwohl sich sein wirtschaftliches, entwicklungs- und sicherheitspolitisches Engagement in der Region in Grenzen halte.

In Russland wurde darüber diskutiert, ob der Bündnisvertrag von 2005 Moskau dazu verpflichtete, das Karimow-Regime gegen eventuelle innenpolitische Herausforderer zu unterstützen; eine andere wichtige Frage war, wie stabil dieses Regime ist. In russischen Analysen wird der effektive usbekische Sicherheitsapparat hervorgehoben, der in Andishan seine Rücksichtslosigkeit bewiesen habe. Sergej Karaganow, der Leiter des Rates für Außen- und Sicherheitspolitik, mahnte die russische Seite, im Umgang mit zentralasiatischen Partnern die Fehler der Vergangenheit zu meiden. Russland dürfe in Zentralasien nicht seine Ressourcen

92 Dmitrij Trenin, *Postimperskij Proekt* [Postimperialistisches Projekt], Moskau: Moskovskij Centr Karnegi, 30.1.2006, <www.ng.ru/courier/2006-01-30/9_project.html>.

verschwinden, sondern müsse sein Engagement auf Schlüsselbereiche konzentrieren, zum Beispiel auf Hilfe bei der Ausbildung der Streit- und Sicherheitskräfte, die Bildung Jugendlicher in Hochschulen Russlands oder auf die Ausweitung der Kontakte zu den Landeseliten. Auch solle die russische Regierung davon absehen, die natürliche Konkurrenz mit anderen externen Akteuren in der Region als Nullsummenspiel aufzufassen und darzustellen. Stattdessen solle Moskau seine Zentralasienpolitik mit anderen Akteuren koordinieren, da gemeinsame Interessen an regionaler Stabilität bestehen. Außerdem dürfe es keinesfalls darauf verzichten, seine Partner in der Region zu Modernisierung und Reformen anzuhelfen.⁹³ Ähnlich wie Karaganow hatte ein Jahr zuvor Konstantin Kosatschew argumentiert, der Vorsitzende des Duma-Komitees für internationale Beziehungen: Russland solle seinen wieder wachsenden Einfluss in Zentralasien dazu nutzen, eine Entwicklung zu mehr Rechtsstaatlichkeit zu fördern, und den lokalen Regierungen zeigen, dass es ihm nicht um bloße Wiederherstellung militärischer und wirtschaftlicher Dominanz über die Region gehe.⁹⁴ Die meisten russischen Kommentatoren feierten die strategischen Geländegewinne in Zentralasien allerdings ohne kritische Distanz und sahen über die Gefahr hinweg, dass Russland und China hier womöglich langfristig als Garantemächte eines demokratiefeindlichen Status quo auftreten.

Von einer *Rückkehr* Russlands nach Zentralasien kann kaum die Rede sein, da es die Region nie verlassen hat – auch dann nicht, als dort westliches Militär stationiert worden war. Lange vor der »Wende« von Andishan wurde Russland in regionalen Umfragen als nach wie vor sichtbarster Akteur in Zentralasien bewertet. Der kirgisische Präsident Akajew hatte noch kurz vor seiner Entmachtung im Januar 2005 auf diesen hohen Stellenwert Russlands hingewiesen: »Gott und Geographie haben uns Russland beschert, unseren strategischen Hauptpartner«.⁹⁵ Von dieser Überzeugung lassen sich auch seine Nachfolger leiten. Bei allem Bemühen, westliche Militärpräsenz in Zen-

tralasien zu begrenzen oder rückgängig zu machen, kann Russland kaum daran gelegen sein, den Westen ganz aus der Region herauszuhalten. Denn seine eigenen Fähigkeiten selbst in der Zusammenarbeit mit China reichen nicht aus, um ausschließliche Verantwortung für Stabilitätswahrung in diesem Gebiet zu übernehmen. Der Kreml schließt eine Zusammenarbeit zwischen euro-atlantischen Institutionen und den von ihm favorisierten Regionalorganisationen in Zentralasien nicht aus. Seit Ende 2003 schlugen Offizielle der CSTO vor, mit der Nato im Kampf gegen Terrorismus und Drogenschmuggel zu kooperieren. Der russische Verteidigungsminister Iwanow nannte im Februar 2006 ähnliche Handlungsfelder für die Kooperation mit westlichen Partnern und bezog dabei die Rekonstruktion Afghanistans ein. Auch westliche Regionalexperten betrachten zum Beispiel die tadschikisch-afghanische Grenze als »optimalen Schauplatz für multi-institutionelle Zusammenarbeit« zwischen euro-atlantischen und eurasischen Organisationen.⁹⁶ Andererseits präsentierten sich Regionalorganisationen wie SCO und CSTO aber auch als Instrumente einer Zentralasienpolitik, die auf die Abwehr westlichen Einflusses ausgerichtet ist.

Politische Präsenz westlicher Akteure

Die USA: Rückzug vom »Great Game«?

Verschiedene Faktoren förderten Vorstellungen einer scharfen geopolitischen Konkurrenz zwischen Russland und den USA in Zentralasien und im weiteren Eurasien: die Bekundung strategischer Interessen der USA im Kaspischen Raum, die sicherheitspolitische Kooperation mit zentralasiatischen Regierungen beim Grenzschutz und bei der Bekämpfung des Drogentransits schon vor 2001, vor allem aber die Einrichtung westlicher Militärbasen in Zentralasien nach dem 11. September 2001. Russische Kommentare zur »Expansion des Westens in den postsowjetischen Raum« leisteten diesen Vorstellungen ebenso Vorschub wie Betrachtungen des amerikanischen Politikwissenschaftlers Zbigniew Brzezinski über die strategische Bedeutung eurasischer Regionen. Da wurden auf beiden Seiten geopolitische Schablonen aus dem

⁹³ Sergej Karaganov, *Central'naja Azia: vozvraščenie Rossii* [Zentralasien: Die Rückkehr Russlands], 9.12.2005, <www.kreml.org/media/104624795>.

⁹⁴ *Izvestija*, 29.5.2004.

⁹⁵ Zitiert von S. Frederick Starr, *A Greater Central Asia Partnership for Afghanistan and Its Neighbors*, Washington, D.C.: Johns Hopkins University-SAIS/Uppsala: Uppsala University, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, März 2005, <www.silkroadstudies.org/CACI/Strategy.pdf>, S. 11.

⁹⁶ »Optimal locale for multi-institutional collaboration« (Richard Weitz, »Terrorism in Eurasia: Enhancing the Multilateral Responses«, in: *The China and Eurasia Forum Quarterly*, Mai 2006, S. 15).

19. Jahrhundert beschworen, feierten »Heartland«-Theorien des britischen Geopolitikers Mackinder Auferstehung, wurde aus einer nach wie vor eher peripheren Region eine Bühne der großen Weltpolitik gemacht. Eine Hauptgrundlage für die aufgeregten geopolitischen Diskurse war der Reichtum der Region an Energierohstoffen. Die jüngste Auflage des »Great Game« folgte einem Besuch des US-Vizepräsidenten Cheney in Kasachstan im Mai 2006, bei dem es wieder einmal um die Ausrichtung von Öl- und Gasexporten aus dem Kaspischen Becken ging.⁹⁷ Nach ihrem Rauschmiss aus Usbekistan umwerben die Amerikaner nun wieder Kasachstan als ihren Hauptpartner in der Region. Allerdings ist Kasachstan auch für Russland traditionell der wichtigste Partner in Zentralasien und sein engster Verbündeter bei der Förderung von Regionalorganisationen im postsowjetischen Raum.

An diesem geopolitischen Drama sind freilich Abstriche zu machen.⁹⁸ Als die externen Hauptspieler in der Region werden Russland, China und die USA gesehen. Für das zusehends auf seine Energiesicherheit bedachte China und für die USA hat Zentralasien zweifellos strategische Bedeutung; dass es eine Top-Priorität ihrer Außenpolitik bildet, ist eher fraglich. In der amerikanischen Außenpolitik hat das postsowjetische Zentralasien jedenfalls nie die hohe Priorität gehabt, die der Vergleich mit dem historischen Great Game suggeriert – wird hier doch den USA jene Rolle zugeschrieben, die im 19. Jahrhundert das Britische Empire in der Konkurrenz mit dem Zarenreich gespielt hat. Die militärische Präsenz der Amerikaner in Usbekistan und Kirgistan ist viel geringer als in anderen Weltregionen. Die Beendigung dieser Präsenz in Usbekistan wurde von der US-Regierung nicht in dem Maße als geopolitische Zäsur betrachtet, das in Spekulationen über eine gegen China und Russland gerichtete militärische Positionierung der USA in Zentralasien unterstellt wurde. Den Stellenwert Zentralasiens in der US-Außenpolitik beschreibt eine neuere Studie der Rand-Corporation mit nüchternen Worten: »Die zentralasiatischen Staaten – mit ihren wirtschaftlichen, politischen und sozialen Problemen und Fehlentwicklungen in Kombination mit lokalen Rivalitäten, schwacher Grenzkontrolle und ungewis-

sen Beziehungen zu Großmächten an ihrer Peripherie – sind für die USA und andere Akteure von Belang.«⁹⁹ Solange die Operation »Enduring Freedom« laufe, benötige man Zugang zur Region. Die militärische Rolle bei den Bemühungen um und in Zentralasien sei jedoch relativ gering.

Auch andere – wirtschaftliche und politische – Interessen an und in Zentralasien sollten nicht überschätzt werden. Außerhalb des Energiesektors haben amerikanische ähnlich wie europäische Akteure nur geringen wirtschaftlichen Einfluss in Zentralasien entfaltet. Das Thema »multiple pipelines« für die schon heute oder in Zukunft fließenden Energierohstoffe des Kaspischen Beckens stand in der amerikanischen Politik gegenüber Mittelasien und Kaukasien zwar an exponierter Stelle, stellte aber auf globaler Ebene nicht die oberste Priorität der US-Außenpolitik dar, wie das in vielen Stellungnahmen zum »New Great Game« suggeriert wurde. Zentralasien war vielmehr Teil einer größeren »kaspischen Politik«, die folgende Ziele hatte: Unterstützung der Unabhängigkeit der neuen Staaten, internationaler Zugang zu neuen Energiequellen, regionale Kooperation und Konfliktprävention, bilaterale Wirtschaftsbeziehungen. In Washington war umstritten, ob das ölfreiche Kasachstan oder das regionale Kernland Usbekistan strategischer Hauptpartner sein sollte.¹⁰⁰ Seit dem 11. September 2001 hat die Region und insbesondere Usbekistan für die USA an Bedeutung gewonnen. Dieser Bedeutungszuwachs ist auch an den US-Finanzhilfen ablesbar: Belief sich die US-Hilfe für alle fünf »-stan-Länder« zwischen 1992 und 2001 auf 1,85 Mrd. US-Dollar, flossen allein im Zeitraum 2001–2003 gut eine Milliarde US-Dollar nach Zentralasien.¹⁰¹ Im Fiskaljahr 2002 verdoppelte sich mit 580 Mio. US-Dollar die finanzielle Zuwendung für die Region gegenüber dem Vorjahr.

Der Akzent amerikanischer Interessenbekundung an der Region verlagerte sich von der Energie- zur Sicherheitspolitik. Damit stellte sich die Herausforderung, »das Streben nach Demokratisierung und Wahrung der Menschenrechte mit dem Interesse an regio-

⁹⁷ »Cheney, Visiting Kazakhstan, Wades into Energy Battle«, in: *New York Times*, 6.5.2006.

⁹⁸ Ariel Cohen, *Competition over Eurasia: Are the U.S. and Russia on a Collision Course?*, Washington, D.C., 4.9.2005 (Heritage Lectures, Nr. 901); Nikolai Sokov, *The Not-So-Great Game in Central Asia*, Washington, D.C.: CSIS, Dezember 2005 (PONARS Policy Memo Nr. 403), S. 223–228.

⁹⁹ Olga Oliker/David A. Shlapak, *U.S. Interests in Central Asia. Policy Priorities and Military Roles*, Santa Monica, Cal.: Rand Corporation, 2005, S. 7.

¹⁰⁰ Siehe dazu zusammenfassend *Central Asia: Regional Developments and Implications for U.S. Interests*, Washington, D.C.: Library of Congress, 1.12.2005 (Congressional Research Service [CRS], Issue Brief of Congress).

¹⁰¹ U.S. Department of State 2003, zitiert bei Oliker/Shlapak, *U.S. Interests in Central Asia* [wie Fn. 99], S. 14.

nalere Unterstützung des globalen Anti-Terror-Kampfs in Einklang zu bringen.¹⁰² Dieser Zielkonflikt zeigt sich nirgendwo so deutlich wie in der Politik gegenüber Usbekistan, das zum »strategischen Partner« Washingtons in Zentralasien, aber auch zum Sorgenkind internationaler Menschenrechtspolitik im postsowjetischen Raum avancierte. Das Spannungsverhältnis, das sich hier entwickelte, wurde noch kurz vor der »Wende von Andishan« sichtbar. Am 1. Mai 2005 berichtete die *New York Times*, dass die US-Regierung terrorismusverdächtige Personen zum Verhör an Usbekistan ausliefere. Die US-Regierung berufe sich dabei auf Zusicherungen, dass die Betroffenen nicht gefoltert würden. Doch diese Zusicherungen stammten von Vertretern eines Staates, in dem die systematische Anwendung von Folter vor dem US-Kongress erörtert und in einem Bericht Theo van Bovens, des UN-Berichterstatters über Folter, bestätigt worden war.

Nach Andishan ging der amerikanische Einfluss in der Region auf Kosten der Ausweitung des russischen und chinesischen Einflusses zurück. Dennoch kann von einem Rückzug der USA aus der Region nicht die Rede sein. Derzeit optiert die US-Zentralasienpolitik insbesondere für verstärkte Kooperation zwischen Zentral- und Südasien¹⁰³ und für die Integration Afghanistans in ein Greater Central Asia.¹⁰⁴ Zu diesem Zweck wurde eine eigenständige Abteilung für Süd- und Zentralasien im State Department eingerichtet und USAID legte ein Programm auf, das zentralasiatische Stromproduzenten wie Kirgistan und Tadschikistan mit Konsumenten wie Afghanistan und Pakistan verbinden will.¹⁰⁵ Man übersieht bei diesen Maßnahmen offenbar, dass sich Russland bereits auf dem kirgisischen und tadschikischen Hydroenergie-

sektor etabliert hat. Der »strategische Partner« der USA im postsowjetischen Zentralasien ist nun nicht mehr Usbekistan. Auch die Beziehungen zu Kirgistan haben sich verschlechtert.¹⁰⁶ So tritt Kasachstan wieder in den Mittelpunkt amerikanischer Zentralasienpolitik, in dem es schon zu Beginn staatlicher Unabhängigkeit gestanden hatte. In den USA gehen die Meinungen zur langfristigen amerikanischen Rolle in der Region auseinander. Dies gilt speziell für die Einschätzungen im State Department und im Pentagon: Hier werden auf der einen Seite die menschenrechts- und transformationspolitischen Anliegen gegenüber zentralasiatischen Staaten betont, auf der anderen Seite die militär-strategische Bedeutung der Region und insbesondere Usbekistans hervorgehoben. Ein Jahr nach den Ereignissen von Andishan und dem Einbruch der amerikanisch-usbekischen Beziehungen begann man in der Bush-Administration über ein erneutes Einlassen auf Usbekistan (*Re-Engaging Uzbekistan*) nachzudenken.¹⁰⁷

Deutsche Politik gegenüber Usbekistan

Die Spannung zwischen Realpolitik und Strategien zur demokratisch-rechtsstaatlichen Transformation Usbekistans muss nun mehr und mehr auch Deutschland aushalten. Kanzlerin Merkel betonte bei ersten Besuchen in Osteuropa, die deutsche Regierung müsse gegenüber ihren außenpolitischen Partnern Menschenrechtsverletzungen *immer* offen ansprechen, »und seien es noch so hoffnungsvolle Handelspartner und noch so wichtige Staaten für Stabilität und Sicherheit«.¹⁰⁸ Zu den bedeutenden Handelspartnern zählt Usbekistan nicht. Der deutsch-usbekische Warenaustausch ist in den letzten Jahren rückläufig und beschränkt sich bei den deutschen Importen auf Baumwolle. Im Hinblick auf das deutsche sicherheitspolitische Engagement in Afghanistan kommt Usbekistan allerdings sehr wohl Bedeutung zu.

Aus usbekischer Sicht ist Deutschland der europäische Hauptpartner. Usbekistans erste diplomatische Vertretung in Europa wurde 1993 in Bonn eröffnet. Die usbekische Botschaft in Berlin (seit 2001)

102 Jim Nichol, *Foreign Affairs, Defense, and Trade Division: Central Asia – Regional Developments and Implications for U.S. Interests*, Washington, D.C.: Library of Congress, updated December 1, 2005 (CRS, Issue Brief for Congress), S. 8.

103 Joshua Kucera, »Washington Seeks to Steer Central Asian States toward South Asian Allies«, in: *Eurasia Insight*, 28.4.2006.

104 Starr, A »Greater Central Asia Partnership« [wie Fn. 95]; Nicklas Norling, *First Kabul Conference on Partnership, Trade and Development in Greater Central Asia*, Washington, D.C.: Johns Hopkins University-SAIS/Uppsala: Uppsala University, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, April 2006, <www.silkroadstudies.org/new/docs/0604Kabul.pdf>.

105 Richard A. Boucher, Remarks at Electricity beyond Borders: A Central Asian Power Sector Forum, Istanbul, 13.6.2006, <www.state.gov/p/sca/rls/rm/2006/67838.htm>; Joshua Kucera, »USAID Official Outlines Plan to Build Central-South Asian Electricity Links«, in: *Eurasianet Business & Economics*, 5.4.2006.

106 *Shrinking U.S. Clout in Central Asia*, Council on Foreign Relations, Daily Analysis, 28.4.2006.

107 Stephen Blank, »Is There a Basis for Re-engaging Uzbekistan?«, in: *Central Asia-Caucasus Analyst*, 23.8.2006.

108 Zitiert von Andreas Rinke, »Berlin arbeitet an einer Balance in der künftigen Ostpolitik«, in: *Handelsblatt online*, 2.12.2005.

gehört zu den größten Auslandsmissionen des Landes. Deutschland hat wesentlich zur Aufnahme von Kontakten Usbekistans zur EU und zu internationalen Organisationen beigetragen. Bilaterale Zusammenarbeit hat sich auf sicherheitspolitischer Ebene zwischen den Verteidigungsministerien und Organen der Ordnungskräfte beider Länder entwickelt. Seit 1994 wurden 120 usbekische Armee-Offiziere im Rahmen des »Partnership for Peace«-Programms in Deutschland ausgebildet. Das deutsche Verteidigungsministerium betont, dass keiner von ihnen an der Gewaltanwendung bei den Ereignissen in Andishan beteiligt gewesen sei. Deutsche Waffenlieferungen an Usbekistan waren schon vor Andishan rückläufig: Von einem Wert von 3,3 Mio. Euro im Jahr 2000 reduzierten sie sich auf eine minimale Summe. Die Schwerpunkte der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit lagen auf der Eindämmung der Umweltkatastrophe am Aralsee, der Berufsausbildung sowie der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung reduzierte wegen der Verschleppung dringend notwendiger Wirtschaftsreformen die Hilfen und verlagerte sie von staatsorientierten Projekten wie der Modernisierung des Taschkenter Flughafens zu lokalen, gemeindebasierten Projekten der Armutsbekämpfung.¹⁰⁹

Einen Kernpunkt deutsch-usbekischer Beziehungen bilden die Nutzungsrechte am Militärflughafen Termez an der Südspitze Usbekistans, die der Bundeswehr durch ein Abkommen im Februar 2002 gewährt wurden. Seither sind laut Angaben des *Spiegel* rund 125 000 Mann und über 10 000 Tonnen Fracht über Termez geschleust worden.¹¹⁰ Der mit rund 300 Soldaten bemannte Luftwaffenstützpunkt 3 gilt als »sicherer Hafen« an der Grenze zu Afghanistan, wo sich derzeit 2800 deutsche Soldaten engagieren. Auch nach der Räumung der Militärbasis Qarshi-Chanabad durch westliches Militär wollte die deutsche Regierung diesen Stützpunkt nicht aufgeben. Am 10. Dezember 2005 handelte der damalige Staatsminister im deutschen Verteidigungsministerium, Friedbert Pflüger, in Taschkent ein »langfristiges Abkommen zur Kooperation im Kampf gegen Terrorismus« aus, das Deutschland die Nutzung des Flughafens weiterhin gestattet. Seither genießt Deutschland eine Art Sonderstatus in Usbekistan, der von beiden Seiten

nicht an die große Glocke gehängt wird. Der usbekischen Öffentlichkeit wird das Weiterbestehen einer westlichen Militärbasis weitgehend verschwiegen.¹¹¹ Die Vertragsverlängerung gründete auf der Bereitschaft der deutschen Seite, sich die Sichtweise der usbekischen Regierung über die Ereignisse in Andishan und die darauffolgende Entwicklung zumindest anzuhören. Man kam überein, dieses heikle Thema etwa in Form einer Tagung noch einmal öffentlich zu erörtern und zusätzlich einen Dialog über Terrorismusbekämpfung, Wirtschaftsbeziehungen, Kulturaustausch, Tourismus und Probleme der Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit in Usbekistan zu beleben.¹¹² Außerdem bat die usbekische Seite verstärkt zur Kasse: Deutschland solle mehr Geld als bisher in die Entwicklung der Stadt Termez stecken. Bis dahin hatte es 12 Mio. Euro in den Ausbau der Basis fließen lassen.

Menschenrechtsorganisationen und westliche Medien äußerten die Befürchtung, Berlin könnte mit Blick auf Termez einen Weg einschlagen, in dem der Zusammenarbeit mit der usbekischen Regierung Priorität vor Menschenrechtswahrung und Demokratisierung eingeräumt wird. Deutsche Regierungsvertreter betonten indes, dass im Dialog mit Taschkent Menschenrechtsprobleme keineswegs ausgeklammert würden und dass gerade angesichts der politischen Verhärtung in Usbekistan westliche Kontakte zu Taschkent nicht völlig abreißen dürften. Die Bundesregierung verwies gleichzeitig auf die Notwendigkeit, mit Menschenrechtsorganisationen in Usbekistan in Verbindung zu bleiben. Dagegen wandte die usbekische Oppositionspolitikerin Chidojatova ein: »Es gibt hier keine Menschenrechtsorganisationen mehr, seit Andishan und dem Abzug der Amerikaner sind wir allein mit dem Regime.«¹¹³

Die Verlängerung der Nutzungsrechte für Termez wurde, so die Bundesregierung, nach vorbereitenden Gesprächen mit der Europäischen Kommission und mit westlichen Botschaftern in Taschkent verhandelt, ohne dass dabei die EU-Sanktionen gegen die usbekische Regierung unterlaufen worden seien. Das gleiche gelte für die Einreise des damaligen Innenministers Almatow nach Deutschland, der sich dort medizinisch behandeln lassen wollte. Die als Ausnahme anzusehende Visa-Erteilung an den Schwerkranken, den die EU auf der Liste der Verantwort-

109 Anja Schoeller-Schletter, »Germany Takes Low-Key Approach toward Uzbekistan«, in: *Eurasia Insight*, 7.9.2005.
110 *Der Spiegel*, (2006) 31, S. 100.

111 Ebd., S. 101.

112 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.12.2006.

113 Zitiert in: *Der Spiegel*, (2006) 31, S. 101–102.

lichen für das Massaker von Andishan an oberste Stelle gesetzt hatte und der mit dem Innenministerium die berüchtigtste Gewaltstruktur in Usbekistan repräsentierte, sei in Übereinstimmung mit internationalen Gepflogenheiten und nach Absicherung bei der damaligen britischen EU-Ratspräsidentschaft erfolgt.

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Schon vor Andishan galt Usbekistan als ein »Testfall für die OSZE«. ¹¹⁴ Nach diesen Ereignissen wurden erneut Forderungen laut, die OSZE-Mitgliedschaft von Staaten, die sich schwerer Menschenrechtsverletzungen schuldig machen, zu suspendieren oder Sanktionen wie den »Moskauer Mechanismus« ¹¹⁵ gegen sie anzuwenden. Ähnliche Forderungen waren in der Vergangenheit in Bezug auf Turkmenistan gestellt worden. In einer Diskussion über den Sinn des OSZE-Engagements in Zentralasien wurde wiederholt auf die begrenzte Durchsetzungskraft der Organisation gegenüber autoritären Regierungen hingewiesen, gleichzeitig aber auch betont, das sie bislang das einzige internationale Forum für Konfliktprävention und Konfliktbearbeitung in Zentralasien ist. ¹¹⁶ Die zentralasiatischen Mitgliedstaaten kritisieren ihrerseits im Einklang mit Russland – verstärkt seit 2004 – die OSZE wegen einseitiger Fixierung auf Wahlbeobachtung, Demokratieförderung und Menschenrechtspolitik und fordern eine Verstärkung der Aktivitäten in den militärisch-politischen und wirtschaftlich-ökologischen Dimensionen. ¹¹⁷ Sie teilen die Kritik des russischen

¹¹⁴ David Lewis, *Improving the Effectiveness of OSCE Missions: The Case of Uzbekistan*, Den Haag: Netherlands Institute of International Relations (Clingendael), Conflict Research Unit, August 2002, S. 43.

¹¹⁵ Demnach kann ein OSZE-Mitgliedstaat mit Unterstützung von mindestens neun weiteren Staaten die Entsendung einer Mission in einen anderen Mitgliedstaat einfordern, wenn dieser nach Einschätzung des Antragstellers schwere Menschenrechtsverletzungen begangen hat. Dieser Mechanismus wurde erstmals 2002 gegenüber Turkmenistan in Gang gesetzt. Dabei wurde auch gleich die Grenze seiner Wirksamkeit deutlich. Das angefochtene Regime dachte nicht daran, einem OSZE-Rapporteur Zutritt nach Turkmenistan zu gewähren. Vgl. Richard Weitz, »The OSCE and Political Disputes in Central Asia«, in: *Central Asia-Caucasus Analyst*, (19.4.2006).

¹¹⁶ Marie-Carin von Gumpfenberg/Markus Brach-von Gumpfenberg, »Zur Rolle der OSZE in Zentralasien«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (23.1.2006) B4, S. 32–38 (36).

¹¹⁷ Am 3. Juli 2004 gaben neun von zwölf GUS-Staatsführern

Außenministers Lawrow, dass die OSZE in »Mentoren und Schüler« zerfallen sei. ¹¹⁸

Nach der Blockade des OSZE-Budgets durch Russland im Jahr 2005 setzte sich ein »Panel of Eminent Persons« mit solcher Kritik auseinander und legte einen Bericht zu einer OSZE-Reform vor. Danach sollten sich Reformen auf die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten beim Wahlmonitoring, strukturelle Anpassungen an veränderte Sicherheitssituationen und wirtschaftliche Kooperation richten. ¹¹⁹ Schon 1999 hatte der damalige Zentralasien-Repräsentant der OSZE, Botschafter Höynck, »einen intensivierten und stärker fokussierten Dialog aller Hauptorgane der OSZE über politisch-militärische Aspekte von Sicherheit [gefordert], wie sie von den Partnern in Zentralasien perzipiert wird«. ¹²⁰ Auf sicherheitspolitischem Feld trat die OSZE mit Programmen zur Eindämmung der Proliferation leichter Waffen, zur Verbesserung von Grenzkontrollen, Ausbildung von Rechtsschutzpersonal und vertrauensbildenden Maßnahmen in militärischen Angelegenheiten in Zentralasien hervor.

In Usbekistan nahm sie 1995 ihre Tätigkeit mit der Einrichtung eines Central Asian Liaison Office (CALO) auf. Es hatte die Aufgabe, alle fünf »Stan-Länder« enger an die OSZE zu binden. Eine spezielle Mission im Bürgerkriegsland Tadschikistan war bereits 1993 geschaffen worden. Nachdem die OSZE 1998 auch Zentren in Almaty, Bischkek und Aschgabad errichtet hatte, wurde aus CALO das OSCE Centre in Tashkent. Sein Mandat bezog sich nun auf Usbekistan und betonte die Aufgabe der Konfliktprävention. Damit bewegt sich die OSZE in Usbekistan auf einem diffizilen Feld, das durch wachsenden Autoritarismus, sozialökonomische Probleme, islamistische Anti-Regime-Kräfte und Defizite regionaler Kooperation belastet ist. Bisher hat die Organisation in diesen Bereichen in erster Linie Monitoring betrieben. Nachhaltigen Einfluss auf die Politik in Usbekistan konnte sie kaum nehmen. Ein gewisser Erfolg wird ihr bei

ein offizielles Statement gegen die Einmischung der OSZE in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten ab und warfen der Organisation vor, nach einem »doppelten Standard« zu verfahren.

¹¹⁸ *Financial Times*, 29.11.2004.

¹¹⁹ Von Gumpfenberg/Brach-von Gumpfenberg, »Zur Rolle der OSZE in Zentralasien« [wie Fn. 116], S. 37.

¹²⁰ Report on Central Asia by Personal Representative of the Chairman-in-Office (CiO) Ambassador Hoyneck, CIO.GAL/58/99, 14.7.1999.

einem Programm zur Unterstützung einer Gefängnisreform zugeschrieben.¹²¹

Internationale Finanzorganisationen

Seit 2001 wurden vermehrt von internationalen und lokalen NGOs geleitete Entwicklungsprojekte in Usbekistan aufgelegt, die sich auf diverse Formen der Armutsbekämpfung konzentrierten, insbesondere durch Kleinkredite und den Aufbau kleiner Unternehmen. Aber ohne eine signifikante Veränderung der usbekischen Wirtschaftspolitik auf der Makroebene bleiben Erfolge bei dieser Arbeit auf der Mikroebene begrenzt.¹²² Der Internationale Währungsfonds hat seit Januar 2002 für Usbekistan ein neues Programm aufgelegt, in dem stärker als zuvor die Umsetzung von Reformmaßnahmen zur Bedingung weiterer Finanzhilfen gemacht wurde. Die Weltbank, die Usbekistan seit 1994 mit rund 600 Millionen US-Dollar unterstützt hat, kündigte im März 2006 an, ihre Kredite für das Land auszusetzen. Ihr Vertreter in Taschkent begründete diese Maßnahme so: »Die Mittel sollen in Projekte fließen, die zu etwas Realem führen. Wir zweifeln daran, dass Usbekistan dies in der gegenwärtigen Situation gewährleisten kann.«¹²³ Die Bank milderte diese Entscheidung dann wieder ab, indem sie in einer Interimstrategie für 2006–2007 erklärte, finanzielle Unterstützung in bestimmten Bereichen wie Bildung fortsetzen zu wollen. Am relativ kleinen Volumen ihrer Finanzhilfen wird allerdings auch deutlich, dass der entwicklungspolitische Hebel für eine Einwirkung auf die Innenpolitik des Landes nur schwach ist. Die jährliche Durchschnittssumme von 50 Millionen US-Dollar, die die Weltbank Usbekistan zukommen ließ, fällt in einem Land dieser demographischen und ökonomischen Größe kaum ins Gewicht.

Am deutlichsten übte die Europäische Entwicklungsbank (EBRD) Kritik an den politischen Rahmenbedingungen für Wirtschaftsentwicklung in Usbekistan. Dabei ging sie über die Bewertung der Wirtschaftsreformen weit hinaus. Im Mai 2003 hielt sie ihren Jahresgipfel in Taschkent ab. Massive internatio-

nale Kritik an der Wahl dieses Veranstaltungsorts hatte dafür gesorgt, dass die EBRD in die Organisation der Gipfel-Agenda usbekische Menschenrechtsaktivisten und NGOs einbezog. Vor diesem Zeitpunkt gehörte die Bank, die zwischen 1993 und 2003 527 Millionen Euro in Usbekistan investiert hatte, zu den eher unkritischen Partnern der usbekischen Regierung. Nach dieser Veranstaltung schaltete sie auf Konditionalisierung um und gab Taschkent eine Frist von einem Jahr, in der es Reformauflagen erfüllen sollte. Der EBRD-Gipfel war für die usbekische Öffentlichkeit eine Sensation: Erstmals übertrug das nationale Fernsehen Reden, in denen der Regierung die Verletzung von Menschenrechten vorgeworfen wurde. Die usbekische Seite zeigte sich von der Kritik nicht unbeeindruckt. Schon vor dem Gipfel hatte Präsident Karimow eine Verfassungsänderung zur Beschränkung der präsidentialen Gewaltenfülle angekündigt. Zudem beschloss das Kabinett Reformen zur Förderung von Privatwirtschaft. Angesichts der mangelnden Umsetzung dieser und anderer Vorsätze schränkte die EBRD ihre Hilfen für Usbekistan im Jahr 2004 schließlich deutlich ein.

Die Europäische Union

Zentralasien wird zwar anders als der Südkaukasus nicht zur Nachbarschaft der Europäischen Union gezählt und stellt jenen Abschnitt des GUS- und des OSZE-Raums dar, der von der politischen Kultur Europas am weitesten entfernt ist. Gleichwohl hat die EU durch Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen von TACIS, durch Sonderprogramme zur Entwicklung regionaler Infrastruktur, durch Energie-Interessen und durch bilaterale Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit dieser Region und ihren Staaten Beziehungen geknüpft. Mit der Osterweiterung von 2004 rückten nicht nur Nachbarschaftsregionen im osteuropäisch-kaukasischen Teil des GUS-Raums, sondern auch Zentralasien näher an die EU heran. 2005 hat die EU mit dem slowakischen Diplomaten Jan Kubis einen Sonderbeauftragten für diese Region ernannt.¹²⁴ Eine neuerliche Studie der Crisis Group

¹²¹ ICG, *The Failure of Reform in Uzbekistan: Ways Forward for the International Community*, 11.3.2004 (ICG Central Asia Report Nr. 76), S. 26.

¹²² Lewis, *Improving the Effectiveness of OSCE* [wie Fn. 114], S. 54.

¹²³ Zitiert in: A. Matveev, *Uzbekistan priznal sebja evrazjskim gosudarstvom* [Usbekistan hat sich als eurasischer Staat bekannt], 27.3.2006, <<http://centrasia.org/newsA.php4?st=1143436740>>.

¹²⁴ Es war der sechste »EU-Special Representative« für eine bestimmte Region. Die anderen waren in den vorangegangenen Jahren für Afghanistan, Moldau, den Mittleren Osten, Afrika (Region der Großen Seen) und den Südkaukasus ernannt worden. Jan Kubis verfügt über Erfahrungen in der Region und war mit ihr in seinem Amt als UN-Sondergesandter für Tadschikistan und seit 1999 als Generalsekretär der OSZE befasst. Seine Aufgabe besteht vor allem darin, die

bewertet die bisherige Politik der EU in der Region als ausbaubedürftig, strategisch untergewichtet und der Spezifik der einzelnen Länder zu wenig angepasst.¹²⁵

Das politische Engagement der EU gegenüber Usbekistan beschränkte sich bisher weitgehend auf Treffen im Rahmen des 1996 geschlossenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA), das spezifische Verpflichtungen der usbekischen Regierung zur politischen Liberalisierung, zur Wahrung der Menschenrechte und zur Wirtschaftsreform festlegt. Die Abkommen zwischen der EU und Drittstaaten, die für eine Periode von zehn Jahren konzipiert und mit expliziten Konditionen versehen sind, dienen vor allem dem Zweck, von den Parteien gemeinsam vertretene Werte wie Demokratie, Pluralismus, Herrschaft des Rechts zu bekräftigen. Eine europäisch-usbekische Wertegemeinschaft ist dabei allerdings schwerlich zu erkennen. Die Erwartungen an eine Zusammenarbeit mit der EU sind in der usbekischen Bevölkerung – besonders nach Andishan – sehr gering, wenn man Ergebnissen einer Meinungsumfrage des Fonds »Idjtimoiy Fikr« von Dezember 2005 bis Januar 2006 folgt.¹²⁶

Die Reaktionen der EU auf Andishan kamen mit fünfmonatiger Verspätung. Ende September 2005 kündigten die Außenminister auf ihrem monatlichen Treffen in Luxemburg Sanktionsmaßnahmen an. Zuvor hatte die Union die usbekische Regierung mehrfach aufgefordert, eine unabhängige internationale Untersuchung über Andishan zu ermöglichen. Die EU-Außenminister stellten klar, dass das PKA mit Usbekistan zur Disposition stünde, sollten die usbekischen Behörden eine solche Untersuchung verhindern. Dies wäre der erste Fall, bei dem ein solches Abkommen zwischen der EU und einem Drittland suspendiert würde. Am 14. November 2005 beschloss die Europäische Kommission folgende Sanktionen gegen die usbekische Regierung:

Sichtbarkeit der EU in Zentralasien zu erhöhen und regionale Entwicklungs- und Sicherheitsprobleme mit direkten Implikationen für Europa zu identifizieren.

125 ICG, *Central Asia: What Role for the European Union?*, 10.4.2006 (ICG Asia Report Nr. 113).

126 Nur 1,5% der Befragten plädierten für eine enge politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit Usbekistans mit der EU (mit Russland 83,9%, mit den Nachbarn in Mittelasien 5,1%, mit den USA 3,3%, mit China 3,1%). Weniger als 1% der Befragten können sich militärische Zusammenarbeit mit der EU vorstellen (mit Russland 88,3%, mit USA 3,7%). »Cvetnaja revoljucija v Uzbekistane nevozmožna (dannye socoprosa)« [Eine »Farbrevolution« ist in Usbekistan unmöglich. Ergebnisse einer demoskopischen Studie], <www.centrasia.ru/news.php4?st=1137966480> (Abruf 22.1.2006).

► Einreisebeschränkungen für Personen, die für »die wahllose und unverhältnismäßige Gewaltanwendung in Andishan« direkt verantwortlich gemacht werden. In einem Anhang wurden zwölf Personen explizit genannt, darunter der (damalige) Innenminister Almatow und sein erster Stellvertreter, der Verteidigungsminister, der Gouverneur der Region Andishan und der Chef des Nationalen Sicherheitsdienstes.

► Ein Embargo für den Export von Waffen und militärischer Ausrüstung, die für interne Repression genutzt werden könnten.

Die Sanktionen sollten zunächst für ein Jahr gelten. In dieser Frist sei zu prüfen, ob sich in Usbekistan positive Veränderungen in folgenden Handlungsfeldern ergeben:

► Durchführung der laufenden Gerichtsprozesse gegen Personen, die der Teilnahme am »Aufstand« in Andishan angeklagt werden;

► der Umgang mit Personen, die die offizielle Version der usbekischen Behörden über die Ereignisse in Andishan in Frage gestellt haben und deswegen verhaftet und unter Druck gesetzt wurden;

► der Umgang usbekischer Stellen mit unabhängigen internationalen Berichterstattern zur Untersuchung der Ereignisse von Andishan;

► Aktivitäten, die den Willen der usbekischen Behörden zeigen, die Prinzipien der Menschenrechte, der Herrschaft des Rechts und der fundamentalen Freiheiten zu respektieren.¹²⁷

Die strikte Haltung gegenüber Usbekistan geriet 2006 in Widerspruch zu einer sich andeutenden veränderten europäischen Politik gegenüber Turkmenistan. Die für internationalen Handel zuständigen Ausschüsse des Europaparlaments billigten im März einen Vorschlag der Kommission für ein vorläufiges Handelsabkommen mit dem erdgasreichen Land, über den im Juli abgestimmt werden sollte. Drei Jahre zuvor hatte das Europaparlament Turkmenistan noch als eines der »schlimmsten totalitären Systeme der Welt« bezeichnet.¹²⁸ Mit Blick auf die verheerende menschenrechtspolitische Situation in dem Land entschied sich das Europäische Parlament, das Handelsabkommen dann doch nicht zu ratifizieren.

127 Council of the European Union, Brüssel, 14.11.2005, 14392/05 (Presse 294).

128 *Funny Business in the Turkmen-Ukraine Gas Trade. A Report by Global Witness, April 2006*; Bruce Pannier, »Turkmenistan: Proposed EU Deal Sparks Criticism«, *Eurasianet Business & Economics*, 30.4.2006; »Werben um Turkmenbaschi«, in: *Der Spiegel*, (2006) 17, S. 110–112.

Ausblick

Postsowjetische Transformation nach europäischen Vorstellungen würde im asiatischen Teil des untergegangenen Sowjetimperiums grundlegende, auf mehreren Ebenen parallel zu leistende Umwandlungen bedeuten. Das in der Transformationstheorie formulierte »Dilemma der Gleichzeitigkeit« trat hier besonders krass hervor. So bestand der Wunsch, dass sich ein Wandel von kommunistischer Parteiherrschaft zu einer offenen Gesellschaft mit rechtsstaatlichen Strukturen vollziehen möge – und mit diesem Wunsch wird eine Region konfrontiert, die noch weniger als jeder andere Teil der Sowjetunion über Erfahrungen mit Demokratie und Zivilgesellschaft verfügte. Es sollte von Plan- auf Marktwirtschaft umgestellt werden – unter Bedingungen einer gravierenden Wirtschaftsschrumpfung beim Eintritt in die Eigenstaatlichkeit. Zudem war moderne Nationsbildung erwünscht – in einem Raum, der erst einige Jahrzehnte zuvor von sowjetischen Kommissionen in ethno-territoriale Einheiten aufgeteilt worden war.

Wie wird die Pfadabhängigkeit politischer Entwicklung in Zentralasien in der normativen Transformationsstrategie berücksichtigt, die für mittel-, ost- und südosteuropäische Gesellschaften konzipiert wurde?¹²⁹ In 15 Jahren hat westliche Politik gegenüber den fünf »Stan-Ländern« kaum zu politischer Liberalisierung beitragen können, eher schon zu Wirtschaftsreformen in Staaten wie Kirgistan und Kasachstan. Neuere Entwicklungen zeigen, dass die Erwartungen an die Wirksamkeit westlichen Normentransfers auf diese Region herabzuschrauben sind – allerdings nicht so weit, dass über stabilitätsgefährdende Erscheinungen von »bad governance« und Menschenrechtsverletzungen hinweggeblickt werden kann. Keine »Pfadabhängigkeit« macht alarmierende Verhältnisse wie in Turkmenistan plausibel. Und sie vermag auch nicht zu erklären, warum sich gerade dort und nicht zum Beispiel in Kirgistan oder Tadschikistan das heute am meisten abgeschottete totalitäre Regime des postsowjetischen Raums etablieren konnte und warum ein

129 Zu dieser Frage vgl. Alexander Warkotsch, »Post-sowjetische »Lame Leviathans«. Probleme und Strategien im Umgang mit fragilen Staaten am Beispiel der zentralasiatischen Republiken«, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 15 (2005) 4, S. 1203–1234.

Pendant dazu ausgerechnet in Belarus am äußersten Westrand der GUS zu finden ist.

Vorstellungen und Empfehlungen zum westlichen Umgang mit autoritären Regimen divergieren. Einig ist man sich in der Erkenntnis, dass westliche Akteure nur noch geringen Einfluss auf die jeweilige Regierung haben. Dagegen gehen die Meinungen in der Frage auseinander, an welche Adressaten sich westliche Politik primär richten soll: an Regierungen oder – an kompromittierten Regimen vorbei – an nicht-staatliche Sektoren? Einerseits wird argumentiert, gravierende Menschenrechtsverletzungen wie in Andishan hätten sich nach »Jahren permanenten westlichen Engagements gegenüber dem Regime« ereignet. Deshalb sei eine Neuausrichtung westlicher Politik angeraten.¹³⁰ So empfahl die International Crisis Group schon vor Andishan, neue Darlehen für den öffentlichen Sektor und finanzielle Hilfe für das Militär und die Rechtsschutzorgane Usbekistans einzustellen und verstärkt den Kontakt mit der Bevölkerung und mit NGOs zu suchen.¹³¹ Die gegenteilige Meinung vertritt Frederick Starr: Die US-Politik in Usbekistan sei zu »staatsfern« gewesen; sie habe bei dem Bemühen, Veränderungen in dem Land zu fördern, an der usbekischen Regierung vorbei gehandelt und es zum Beispiel versäumt, Schlüsselbürokratien wie das berüchtigte Innenministerium in US-geförderte Ausbildungs- und Modernisierungsprogramme einzubeziehen. Man habe es somit nicht geschafft, die »democracy provisions« im Dokument über strategische Partnerschaft mit Usbekistan, die von Taschkent 2002 selbst vorgeschlagen und entwickelt worden waren, in konkrete Programme zu übersetzen.¹³² Starr empfiehlt einer europäischen Zentralasienpolitik, die Sicherheitsbedürfnisse der lokalen Machtelementen ernst zu nehmen und entsprechend mit diesen

130 »Years of permanent Western engagement with the regime« (ICG, *The Failure of Reform in Uzbekistan* [wie Fn. 121]).

131 Ebd.

132 John C. K. Daly/Kurt H. Meppen/Valdimir Socor/S. Frederick Starr, *Anatomy of a Crisis: U.S.-Uzbekistan Relations 2001–2005*, Washington, D.C.: Johns Hopkins University-SAIS/Uppsala: Uppsala University, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, Februar 2006, S. 7, <www.silkroadstudies.org/new/inside/publications/0602Uzbek.pdf>.

Eliten zu kooperieren.¹³³ Doch eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit zu praktizieren, ohne Ansprüche an Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, bessere Regierungsführung und Achtung der Menschenrechte zu stellen, wäre problematisch und verantwortungslos.

Ähnlich krass gehen die Meinungen über die Art und Weise auseinander, in der mit der Regierung – wenn denn überhaupt – zu kommunizieren sei. In einer ICG-Studie wird gefordert, dass die Menschenrechtspostulate nach Andishan noch stärker betont werden müssten; gleichzeitig wird aber auch geschildert, wie verunsichert viele EU-Repräsentanten in der Frage sind, wie man sich in Zentralasien den Themen Demokratie und Menschenrechte nähern sollte und ob die EU-Sanktionen die richtige Antwort auf Andishan waren.¹³⁴ Menschenrechtsfragen müssen ungeachtet der Abneigung beim Gesprächspartner ein Thema im Umgang mit der usbekischen Regierung bleiben. Dass Usbekistan auch nach Andishan sein menschenrechtspolitisches Image nicht völlig gleichgültig ist, zeigt sich zum Beispiel in seinem Bemühen, neuere Gesetzgebungsakte zur Abschaffung der Todesstrafe zu propagieren.¹³⁵

Die westliche Politik ist mit ihrem Bemühen, eine Entwicklung Usbekistans zu politischer und wirtschaftlicher Offenheit zu unterstützen, nicht weit gekommen. Laut einer ICG-Studie vom Februar 2006 treten nun zwei Bereiche in den Vordergrund:

- ▶ eine »Überlebensstrategie« zur Erhaltung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten und politischer Bildungsangebote in Erwartung eines zukünftigen Generationswechsels in der usbekischen Politik;

133 Starr, *Clans, Authoritarian Rulers, and Parliaments in Central Asia* [wie Fn. 75].

134 »Perhaps we have overemphasized the issue of human rights in the past«, an EU representative said [...] »We are all trying to understand the lessons of Andijon«, an EU representative said. »For example: was it a good idea to impose sanctions?« (*Central Asia: What Role for the European Union?* [wie Fn. 125], S. 26, Anm. 242).

135 Da heißt es in Mitteilungen der usbekischen Botschaft in Berlin anlässlich eines einschlägigen Präsidialdekrets vom 29. Juni 2006, man schreite auf dem Weg zur endgültigen Abschaffung der Todesstrafe und einer Liberalisierung des Gerichts- und Rechtssystems voran. In zahlreichen Publikationen in usbekischen Medien ist von einer Reform des Gerichts- und Rechtssystems die Rede. Dabei wird auf eine »wachsende Zahl von Freisprüchen« verwiesen. Nach inoffizieller Statistik beträgt der Anteil der Freisprüche an der Summe der Strafgerichtsverfahren 0,06%; L. Kuznecova, *Da ne sudimy budete ... Komu žit' v Uzbekistane chorošo?* [Landet bloß nicht vor Gericht ... Wer lebt schon gut in Usbekistan?], 31.3.2006, <www.centrasia.ru/news.php4?st=1143784020>.

- ▶ Pläne zur Eindämmung schädigender Effekte, die von Usbekistan – das sich aufgrund der Starrheit seiner Regierung zunehmend destabilisiert – auf Nachbarländer übergreifen könnten.¹³⁶

In verschiedenen Quellen wird die Bedeutung eines stärkeren EU-Engagements und die Notwendigkeit einer unabhängigeren Rolle Europas in der Region betont. Die OSZE wird in ihren Handlungsmöglichkeiten im postsowjetischen Raum zunehmend eingeschränkt sein. Die USA hat nicht nur an politischem Einfluss, sondern auch an Glaubwürdigkeit in der Region verloren. Kritisiert werden vor allem »doppelte Standards«, die in der amerikanischen Zentralasienpolitik im Spannungsfeld zwischen Sicherheits- und Menschenrechtspolitik aufgetreten sind und die Europa vermeiden sollte. »Doppelter Standard« könnte zum Beispiel heißen: Restriktionen gegenüber Usbekistan bei gleichzeitiger Unterstützung des kasachischen Anspruchs auf die OSZE-Präsidentschaft im Jahr 2009, ohne dass Kasachstan eine Verbesserung seiner politischen Reformbilanz vorweist. Oder eine Bestrafung des Karimow-Regimes bei gleichzeitiger Revision der Handelspolitik mit Präsident Nijasow, dem »Führer der Turkmenen«, der das wohl bizarrste Beispiel für die Privatisierung von Souveränität und Staat im GUS-Raum abgibt.¹³⁷ Der Auftrag an europäische Usbekistan- und Zentralasienpolitik ist nicht gerade einfach: Sie kann den Kontakt zu den regionalen Machteliten nicht verweigern, muss deren Sicherheitsbedürfnisse zur Kenntnis nehmen und ihnen das Gefühl vermitteln, auf gleicher Augenhöhe zu kommunizieren. Sie darf dabei aber Themen nicht ausklammern, gegen die diese Gesprächspartner starke Resistenz entwickelt haben. Ein so unumgängliches Thema wie Menschenrechtspolitik sollte so sachbezogen und ideologiefrei wie möglich behandelt werden. Im Falle Usbekistans dürfte dies nicht allzu schwierig sein. Denn gerade die Entwicklung dieses Landes hat anschauliche Lektionen über negative sicherheitspolitische Folgen einer menschenrechtsverletzenden Politik erteilt. Entsprechende Besorgnisse können sachlich vorgetragen werden, gleichsam außerhalb des Rahmens eines »Wertesystems«, das vom Adressaten als »westlich« empfunden und als kulturell fremdbestimmend zurückgewiesen werden kann.

136 ICG, *Uzbekistan: In for the Long Haul* [wie Fn. 44].

137 Andrea Schmitz, »Turkmenistan: Der privatisierte Staat«, in: Ulrich Schneekener (Hg.), *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (S 43/04), S. 67–83.

Abkürzungen

| | |
|--------|--|
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| CALO | Central Asian Liaison Office |
| CAREC | Central Asia Regional Economic Cooperation |
| CERD | (United Nations) Committee on the Elimination of Racial Discrimination |
| CRS | Congressional Research Service |
| CSIS | Center for Strategic and International Studies |
| CSTO | Collective Security Treaty Organization |
| EBRD | European Bank for Reconstruction and Development |
| EU | Europäische Union |
| GUAM | Georgien, Ukraine, Aserbajdschan, Moldova |
| GUS | Gemeinschaft Unabhängiger Staaten |
| GUUAM | Georgien, Ukraine, Usbekistan, Aserbajdschan, Moldova |
| ICG | International Crisis Group |
| IMF | International Monetary Fund |
| Isaf | International Security Assistance Force (Afghanistan) |
| IWPR | Institute for War and Peace Reporting |
| Nato | North Atlantic Treaty Organization |
| NGO | Non-Governmental Organization |
| OMCT | Organisation Mondiale contre la Torture |
| OSZE | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |
| PKA | Partnerschafts- und Kooperationsabkommen |
| PONARS | Program on New Approaches to Russian Security |
| SAIS | School of Advanced International Studies |
| SCO | Shanghai Cooperation Organization |
| SEF | Stiftung Entwicklung und Frieden |
| TACIS | Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States |
| UN | United Nations |
| UNDP | United Nations Development Program |
| USAID | The United States Agency for International Development |
| ZEF | Zentrum für Entwicklungsforschung |