

Von den Herausgebern

Osterpause

Die „Russlandanalysen“ machen über Ostern eine dreiwöchige Pause. Die nächste Ausgabe – Russlandanalysen 96 – erscheint am 14. April 2006. Für die Nummern nach Ostern planen wir Beiträge zur russischen Politik gegenüber Belarus, zum Antiterrorgesetz, zu Gazprom und zur Landwirtschaftspolitik. Jetzt wünschen wir unseren Lesern aber zunächst ein frohes Osterfest und eine erholsame Zeit.

Die Russlandanalysen-Redaktion

Matthias Neumann, Heiko Pleines und Henning Schröder

Analyse

Neue Herausforderungen für die russische Zentralasienpolitik

Anna Kreikemeyer und Elena Kropatcheva, IFSH Hamburg

Zusammenfassung

Russlands Beziehungen zu den zentralasiatischen Staaten waren lange Zeit von Kontinuität geprägt. Im Vordergrund standen traditionell sicherheitspolitische und wirtschaftliche Interessen. Seit 2001 werden diese Beziehungen durch das verstärkte Engagement der USA im Kampf gegen den Terrorismus einerseits und durch potentielle „bunte Revolutionen“ im Zusammenhang mit Wahlen andererseits vor neue Herausforderungen gestellt. Die russische Führung reagiert restaurativ, indem sie gegenüber den USA einen Kurs der kompetitiven Koexistenz verfolgt und autoritär-repressive Politiken zentralasiatischer Präsidenten deckt.

Russland in Zentralasien

Anders als in Russlands Beziehungen zu manchen postsowjetischen Staaten gab es im Verhältnis zu den zentralasiatischen Staaten bisher keine großen Erschütterungen. Moskau ist in der Region traditionell stark präsent und verfolgt dort vor allem sicherheitspolitische und wirtschaftliche Interessen. Seit 2002 sieht es sich freilich einer aktiveren US-Politik gegenüber. Washington begann nach dem 11. September 2001 sein militärisches Engagement in Zentralasien im Rahmen der Terrorismusbekämpfung zu intensivieren und Militärstützpunkte in zwei zentralasiatischen Staaten (Kirgisistan und Usbekistan) zu errichten. Schon länger unterstützen die USA auf vielfältige Weise Demokratisierungsprozesse im postsowjetischen Raum. Zwischen den „bunten Revolutionen“ in Georgien und in der Ukraine bzw. dem Machtwechsel in Kirgisistan lassen sich zwar keine einfachen Kausalbeziehungen herstellen, gewisse Wechselwirkungen sind aber unbestreitbar. Die russische Führung unter Präsident Vladimir Putin versucht, mit dieser Machtausweitung der USA in Zentralasien politisch umzugehen und zugleich die eigenen Interessen abzusichern.

In seiner Zentralasienpolitik strebt Putin zu diesem Zweck auch nach einer, zumindest symbolischen Annäherung an China.

Die aktuellen Rivalitäten zwischen den Hegemonialmächten sind zwar weit entfernt von neuen „great games“ oder gar von Kalten Kriegen, dennoch haben sie sich in den letzten Jahren verschärft. Dies umso mehr, als sich im Verhältnis der postsowjetischen Staaten zu Moskau zentrifugale Tendenzen intensiviert haben. Ein Teil der politischen Eliten in Georgien, Moldau, und in der Ukraine strebt eine EU- und NATO-Mitgliedschaft anstelle einer Integrationsperspektive im Rahmen der GUS an. Szenarien für „bunte Revolutionen“ wurden bereits im Zusammenhang mit den Wahlen in Aserbaidschan, Kasachstan und Belarus konstruiert. Russland hat seit der Auflösung des Warschauer Paktes mit zentrifugalen Tendenzen in seinem Verhältnis zu den ehemaligen Verbündeten zu kämpfen. Umso mehr ist es bemüht, verbliebene Alliierte zu halten. Dabei arbeitet es in bester sowjetischer Tradition mit bewährten Machtinstrumenten doppelgleisig auf bi- und multilateraler Ebene. Moskau folgt dabei keinem geschlos-

senen Konzept, sondern geht eher pragmatisch vor. Vor diesem Hintergrund betrachten wir im Folgenden die russische Zentralasienpolitik genauer.

Kompetitive Koexistenz zwischen Russland und den USA im sicherheitspolitischen Bereich

Sicherheitsfragen im Verhältnis zu Zentralasien interessieren Moskau nicht erst seit dem gesteigerten US-Engagement in der Region. Wie die Russische Föderation sind die zentralasiatischen Staaten Mehr- und Vielvölkerstaaten. Im Fall von inter-ethnischen oder Grenzkonflikten könnte es zu grenzüberschreitenden Spill-over-Effekten kommen. Die ökonomischen Krisen in Kirgisistan und Tadschikistan, aber auch die politische Instabilität in Afghanistan ziehen für Russland transnationale Gefährdungen wie unregelmäßige Migration, Menschen- und Drogenhandel nach sich. Mit den zentralasiatischen Staaten teilt Moskau das Bestreben, „islamistischen Extremismus“ zu verhindern. Entsprechende Feindbildkonstruktionen beobachten wir sowohl in Tschetschenien, im Nordkaukasus, im Ferganatal oder in Almaty. Wie für viele Staaten, die sich die Terrorismusbekämpfung auf die Fahnen geschrieben haben, scheint es für die russische wie auch für die zentralasiatischen Führungen nahe liegend, terroristische Bedrohungen für einen autoritären innenpolitischen Kurs zu instrumentalisieren. Das Ziel der Terrorismusbekämpfung legitimiert immer auch eine Intensivierung der militärischen Zusammenarbeit. Im Laufe der letzten Jahre hat Moskau mit allen zentralasiatischen Staaten strategische Partnerschaftsverträge abgeschlossen, in Kirgisistan und Tadschikistan besitzt es Militärstützpunkte.

Die gewachsenen sicherheitspolitischen Ambitionen der USA in Zentralasien führen zu einem Wettbewerb mit Russland, aber in einem neuen koexistenziellen Rahmen. Auch die zentralasiatischen Staaten sehen sich neuen Anforderungen gegenüber. Der damals gegenüber Moskau eher distanziertere usbekische Präsident Islam Karimov hatte dem US-amerikanischen Verteidigungsminister Donald Rumsfeld Ende 2001 rasch Stationierungsrechte auf dem Militärstützpunkt Karschi-Kanabad angeboten. Nachdem das US State Department das Massaker der usbekischen Führung in Andischan im Mai 2005 unmissverständlich kritisiert hatte, forderte Usbekistan die Vereinigten Staaten ultimativ auf, den Stützpunkt zu verlassen. Taschkent wechselte wieder die Seiten. Schon 2004 hatte es einen Ausbau seiner Luftverteidigung, einer Modernisierung seiner Ausrüstung sowie militärischer Ausbildung durch russisches Militär zugestimmt. Im September

2005 fand erstmals seit 1991 ein usbekisch-russisches Manöver mit dem Ziel der Niederschlagung einer terroristischen Vereinigung statt. Eine wechselseitige Errichtung von Militärstützpunkten wurde in Aussicht genommen. Anders Kirgisistan, das sich in den letzten Jahren zu einem Balancekünstler im Umgang mit ausländischen Militärstützpunkten entwickelt hat. Im Rahmen des Vertrages über Kollektive Sicherheit (eng. CSTO) stimmte es zusätzlich zum russischen Luftwaffenstützpunkt in Kant nahe Bischkek einem zweiten Militärstützpunkt zu. Gleichzeitig entschied sich die kirgisische Führung für eine Verlängerung des bilateralen Stationierungsabkommens mit den USA für den Stützpunkt Ganci nahe dem internationalen Flughafen Manas. Tadschikistan hat traditionell stabile Militärbeziehungen zu Russland. Seit dem Zerfall der UdSSR ist die 201. mot. Schützendivision im Land stationiert. 2005 erhielt sie einen Rechtsstatus als russischer Militärstützpunkt. Das hält aber auch die tadschikische Führung nicht davon ab, mit US-Ministern über Landrechte für US-Militärflugzeuge zu verhandeln. Schließlich bleibt in der russischen Hauptstadt nicht unbemerkt, dass Kasachstan sich nicht an der gemeinsamen GUS Luftverteidigung beteiligt und nicht für russische Pläne für gemeinsame Seestreitkräfte der Kaspischen Anrainerstaaten zu gewinnen ist, sondern vielmehr mit den NATO Staaten über Marinestützpunkte im Kaspischen Meer nachdenkt.

Auf multilateraler Ebene versucht Moskau zu halten, was möglich ist, indem es seine Interessen gemeinsam mit Belarus, Armenien, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, und seit 2006 auch Usbekistan im Rahmen des CSTO vorantreibt. In der russischen Selbstwahrnehmung wird dieser Zusammenschluss als militärisch-politischer Kern der GUS angesehen, der als kollektives Sicherheitssystem für den euroasiatischen Raum weiterentwickelt werden soll. Wie früher die GUS, versucht Moskau nun den CSTO vom westlichen *Counterpart* NATO als gleichberechtigte Sicherheitsorganisation anerkennen zu lassen. Da für alle Mitglieder jedoch nationale Interessen im Vordergrund stehen, bleiben Beschlüsse auf dieser Ebene zumeist nur deklaratorischer Natur.

Ein neuer Akteur auf multilateraler Ebene ist die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (engl. SCO), die 2001 von Russland, China, Usbekistan, Kirgisistan, Kasachstan und Tadschikistan gegründet wurde. Seit Juli 2005 haben Indien, Pakistan und der Iran Beobachterstatus. Als Regionalorganisation für Sicherheit und Zusammenarbeit strebt die SCO danach, den amerikanischen Einfluss in ihrem Interessensgebiet zu verringern. So forderte der SCO-Gipfel im Sommer 2005 die USA auf, einen Zeitplan

für den Rückzug ihrer Truppen aus Usbekistan und Kirgisistan zu benennen. Ob die SCO freilich zu einer handlungsfähigen Kraft in Zentralasien werden kann, hängt ebenso wie im Fall des CSTO von der Bereitschaft ab, nationale Interessen zugunsten von Kooperationsvorhaben hintanzustellen.

Schwache Integrationsversuche im ökonomischen Bereich

Die Kooperations- und Integrationskraft im ökonomischen Bereich gestaltet sich ähnlich wie auf sicherheitspolitischem Gebiet. Mit ihrem Engagement für die Baku-Ceyhan-Pipeline und das *Caspian Pipeline Consortium* signalisieren die USA ihr gewachsenes Interesse an Energierohstoffen aus den postsowjetischen Staaten und provozieren damit in verschiedener Hinsicht die bis dahin vom Energierohstoffmarkt abgeschirmten Liefer- und Transportbeziehungen Moskaus mit Zentralasien. Die russische Führung und die russischen Energiekonzerne versuchen ihre Interessen auf den Rohstoffmärkten preispolitisch umzusetzen. Aber auch die zentralasiatischen Rohstoffproduzenten lernen, sich auf diesem Parkett zu bewegen. Noch versorgt Turkmenistan entsprechend einem bis 2028 gültigen Vertrag Russland mit Erdgas unter Weltmarktpreisen, noch nutzt Aschgabad das ehemals sowjetische, durch Russland führende Pipelinesystem. In zunehmendem Maße öffnet sich aber auch Präsident Saparmurad Nijasov dem Marktkalkül, wenn die USA, die Ukraine oder Afghanistan und Pakistan mit dem rohstoffreichen Land Geschäfte von strategischer Reichweite machen möchten. Kasachstan öffnet sich im energiepolitischen Bereich schon seit geraumer Zeit in alle Richtungen, zur *China National Petroleum Corporation* ebenso wie zum *Caspian Pipeline Consortium* oder zu neuen Pipelines durch das Kaspische Meer hin zu westlichen Märkten. Nur die politisch oder ökonomisch stark abhängigen Staaten in Zentralasien orientieren sich energiepolitisch weiter vorrangig nach Russland.

Auf multilateraler Ebene beobachten wir auch im wirtschaftlichen Bereich verschiedene russische Anläufe, willige Nachbarstaaten zu binden. Im Jahre 2003 unterzeichneten Kasachstan, Russland, Ukraine und Belarus den Vertrag über den einheitlichen Wirtschaftsraum. Zunächst wurde dieser Zusammenschluss als Basis für ein östliches Pendant zur EU dargestellt. Die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, einer Zoll- und Währungsunion sowie die Harmonisierung der Gesetzgebung und der Außen- und Wirtschaftspolitik stoßen bei den Mitgliedern jedoch immer wieder auf Implementierungsprobleme. Seit 2005 wird daher von Russland wie-

der die bereits im Jahre 2000 gegründete Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft (EurasEC) propagiert. Neben den oben genannten Staaten sind hier Kirgisistan, Tadschikistan und seit 2006 auch Usbekistan beteiligt. Ob dieser Zusammenschluss nun die beschriebenen postsowjetischen Kooperationshürden überwinden wird, ist noch ungewiss.

Status quo Politik – wie lange noch?

In Russlands Bemühungen, über die GUS seinen Einfluss gegenüber dem Westen zu bewahren, spielen die zentralasiatischen Staaten eine wichtige Rolle. Die russische und die derzeitigen zentralasiatischen Führungen können in ihren Beziehungen auf langjährige gemeinsame Erfahrungen zurückblicken. Alle Beteiligten kennen die zumeist informellen Spielregeln des Umgangs. Die Führungen brauchen einander daher nicht zu fürchten. Um die Stabilität in diesen Beziehungen aufrecht zu erhalten, stützt Präsident Putin die mehr oder minder autoritären Amtskollegen, nicht zuletzt weil er auch für Russland den Virus der „bunten Revolutionen“ fürchtet. „Den Status Quo halten“ ist derzeit die Devise.

Aber erste Liberalisierungsbewegungen in den Gesellschaften rütteln an diesem traditionellen Zusammenhalt, ohne in freilich schon ernsthaft erschüttern zu können. So hat der kirgisische Machtwechsel die russische Führung nicht wirklich erschreckt. Schon bald nach dem Rücktritt von Präsident Askar Akaev im Februar 2005 wurde deutlich, dass die neuen kirgisischen Eliten als Repräsentanten eines kleinen, abhängigen Staates auf pragmatische Weise weiter mit dem Hegemon im Norden würden kooperieren müssen. Umgekehrt war die zwanghafte Suche der usbekischen Führung nach internationaler Rückendeckung im Gefolge des Massakers in Andischan für Moskau eine willkommenen Gelegenheit, sein Interesse an einer Stärkung der Bande weiter zu verfolgen. Rasch stand Putin zur Seite und verkündete, Usbekistan sei ein Opfer von Extremismus, jegliche Forderungen nach einer internationalen Untersuchung der Vorkommnisse in Andischan stellten eine unzulässige Einmischung in innere Angelegenheiten dar.

Wie lange Moskau solchermaßen noch auf alte Verbindungen und bewährte Instrumente zurückgreifen kann, ist schwer abzusehen und hängt in hohem Maße von den innenpolitischen Entwicklungen in den zentralasiatischen Staaten ab. Die Spätfolgen des mit dem Zerfall des Sowjetsystems einsetzenden politischen Wandels und entsprechende internationale Machtverschiebungen sind nun auch in dieser Region spürbar. Marktwirtschaftliche Reformen

und Liberalisierungstrends haben die Gesellschaften erreicht und vermischen sich gegenwärtig in eigen-
tümlicher Weise mit weiter wirksamen, traditionellen,
nicht demokratischen Herrschaftsstrukturen. Der
russisch-amerikanische Antagonismus lebt fort, wenn

auch in einer gezähmten, kompetitiven Variante. Eine
Neuorientierung der externen Mächte hin zu koo-
perativer Steuerung könnte den friedlichen sozialen
Wandel in Zentralasien fördern.

Redaktion: Hans-Henning Schröder

Über die Autorinnen

Dr. Anna Kreikemeyer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für OSZE-Forschung des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (www.core-hamburg.de)

Elena Kropatcheva, M.P.S. ist Doktorandin am Zentrum für OSZE-Forschung des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (www.core-hamburg.de)

Lesetipps

- Lena Jonson, Russia and Central Asia, in Roy Allison/Lena Jonson (eds.), Central Asian Security. The New International Context, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2001, S. 95–126.
- Anna Kreikemeyer, Instability in the Fergana Valley: International Reactions, in: Andrea Berg/Anna Kreikemeyer (eds.), Realities of Transformation. Democratization Policies in Central Asia Revisited, Nomos Publishers, Baden Baden 2006, S. 227–246.
- Alexander Warkotsch, Russlands Rolle in Zentralasien, in Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 4 vom 23. Januar 2006, S. 19–25.

Tabellen und Grafiken zum Text

Russland und die Staaten Zentralasiens: Wirtschaftsleistung und Bevölkerung 2004

Quelle: World Bank: 2006 World Development Report. Equity and Development, Washington DC 2005, 292f.

Bruttonationaleinkommen und Bevölkerung

