

Analyse

Regionalorganisationen in Zentralasien zwischen Integrationstheater und realer Kooperation

Von Uwe Halbach, Berlin

Zusammenfassung

Die zentralasiatischen GUS-Staaten beteiligen sich seit ihrer Unabhängigkeit an verschiedenen Regionalorganisationen. Häufige Gipfeltreffen und ehrgeizig formulierte Ziele dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass reale Kooperation in Zentralasien zu wünschen übrig lässt. Wirtschaftlich wie sicherheitspolitisch dringend erforderliche Abstimmung findet kaum statt, auch existiert heute kein rein regionaler Zusammenschluss. Vor allem Russland und China sind so zu entscheidenden Akteuren für die Zukunft Zentralasiens geworden.

Im letzten Quartal des Jahres 2007 reihte sich ein Gipfeltreffen eurasisch-zentralasiatischer Regionalorganisationen und -initiativen an das andere: Am 6. Oktober 2007 tagten die Staatsoberhäupter der *Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft* (Eurasian Economic Community, EurasEC) in Duschanbe. Zwei Wochen später konferierte der Ministerrat der *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit* (Economic Cooperation Organization, ECO), in der die zentralasiatischen GUS-Staaten und Aserbaidschan mit Staaten des Mittleren Ostens kooperieren, im afghanischen Herat. Am 2. November 2007 setzten sich die Premierminister der *Sanghai Organisation für Zusammenarbeit* (Shanghai Cooperation Organisation, SCO) in Taschkent zusammen. Einen Tag später hielt die *Zentralasiatische Regionale Wirtschaftskooperation* (Central Asia Regional Economic Cooperation, CAREC) ihre sechste Ministerkonferenz in Duschanbe ab. Mit diesem 1997 von mehreren internationalen Organisationen (ADB, IWF, EBRD u.a.) ins Leben gerufenen Programm soll die Zusammenarbeit der zentralasiatischen Staaten, Afghanistans und der Mongolei vor allem in den Bereichen Transport, Energie und Handel gefördert werden. In Berlin fand am 14. November 2007 eine Regierungsratssitzung des *Sonderprogramms für die Wirtschaftsräume Zentralasiens* (Special Programme for the Economies of Central Asia, SPECA) statt, einer 1998 von der UNO gestarteten Initiative zur Stärkung regionaler Wirtschaftskooperation in der Region. Bei den genannten Treffen lag der Fokus überwiegend auf ökonomischer Zusammenarbeit. Es ging um sektorale Strategien, Institutionen und Investitionen und um Vernetzungen zwischen regionalen Organisationen. So trafen sich in Istanbul Anfang Oktober 2007 erstmals die Sekretariate von EurasEC, SCO, CAREC und SPECA. Solche Verdichtung regionaler Aktivitäten in und um Zentralasien erweckt den

Eindruck, die Region stelle wieder – wie in längst vergangenen Jahrhunderten – ein Zentrum globaler Integration dar. Zudem war Zentralasien im Jahr 2007 ein Thema europäischer Außenpolitik. Unter der deutschen Ratspräsidentschaft wurde eine EU-Strategie für die Region erarbeitet.

Ist das nachsowjetische Zentralasien also eine herausragende Bühne für regionale und internationale Politik? Tatsächlich sind die zentralasiatischen Staaten mit der Ausnahme Turkmenistans Mitglieder in einer Vielzahl internationaler und regionaler Organisationen und Initiativen, in denen sich wirtschafts- und sicherheitspolitische Programme überschneiden. Unter diesen hat in letzter Zeit vor allem die *Sanghai Organisation für Zusammenarbeit*, in der zentralasiatische Staaten mit Russland und China kooperieren, internationale Aufmerksamkeit erregt. Anfangs als ein »Papiertiger« angesehen, wird sie zunehmend ernst genommen und gilt einigen Kommentatoren in puncto sicherheitspolitischer Kooperation gar schon als eine »NATO des Ostens«. Solche Bewertungen fallen oft von einem Extrem ins andere.

Die meisten der genannten Organisationen haben einen trans- oder interregionalen Radius, greifen also über die fünf zentralasiatischen Staaten hinaus, machen die Region zu einem Ausschnitt aus einem weiter gespannten eurasischen Rahmen. Auffällig ist das Fehlen einer Organisation, in der die fünf Staaten untereinander, nachbarschaftlich, ohne Beteiligung von Drittstämmen kooperieren. Bis vor kurzem existierte mit der *Organisation für Zentralasiatische Kooperation* (Central Asian Cooperation Organisation, CACO) noch ein solches intraregionales Format. Es ging aus einer *Zentralasiatischen Wirtschaftszone*, später *Zentralasiatischen Union* (Central Asian Union, CAU) hervor, die 1994 zwischen Usbekistan, Kasachstan und Kirgistan

geschlossen und 1998 um das ehemalige Bürgerkriegsland Tadschikistan erweitert worden war. 2004 trat dann Russland bei, womit der intraregionale Rahmen bereits gesprengt war. Schließlich ging sie 2005 in der umfassenderen EurasEC auf, in der Russland und Belarus mit zentralasiatischen Staaten vor allem wirtschaftlich zusammenarbeiten. Dieser Werdegang steht für ein Experimentieren mit wechselnden Formaten, Umbenennungen, Statusveränderungen, für ein Integrationstheater mit immer neuen Aufführungen, hinter dem reale zwischenstaatliche Kooperation oft zurückbleibt. Er ist charakteristisch für Regionalisierung im postsowjetischen Raum, für Integrationsblasen, die dieser Raum seit der Gründung der GUS aufgeworfen und nur ungenügend mit Inhalt gefüllt hat.

Geschichte und Probleme regionaler Integration in Zentralasien

Historisch lebte die Bevölkerung Zentralasiens in einem gemeinsamen Geschichtsraum, der durch diverse Reichsbildungen, den Unterschied zwischen nomadischen und sesshaften Kultur- und Wirtschaftszonen, die Zugehörigkeit zum islamischen Zivilisationsraum, aber vor dem 20. Jahrhundert nicht durch die Bildung ethnisch definierter Nationalstaaten markiert war. In der Ära nationaler und pan-nationaler Ideologien tauchten im 19. und frühen 20. Jahrhundert verschiedene Integrationskonzepte auf: transregionale wie Pan-Turkismus und Pan-Islamismus oder regionale wie Turkestanismus. Sie wurden von der Sowjetmacht unterdrückt, die ihr eigenes Konzept für die Integration dieser Region in ihr imperiales System verfolgte und sie in nationale Gebietseinheiten in Gestalt von Unionsrepubliken und nachgeordneten autonomen Gebietskörperschaften unterteilte. Mit dem Zerfall dieses Imperiums kehrten Konzepte wie der Turkestanismus zurück, konnten aber keine Ordnungsmacht entfalten. Im Vordergrund stand und steht vielmehr die Konsolidierung der unabhängig gewordenen Staaten und ihre postsowjetische Nationsbildung, also nationale, nicht regionale Souveränität.

Die Staatsführer waren bemüht, ihre Länder in internationale Strukturen wie die OSZE und regionale wie die ECO einzubringen, die über den Rahmen Zentralasiens und des GUS-Raums hinausreichten. Ihr Verhältnis zu regionaler Kooperation und multilateralen Bindungen war uneinheitlich: Während der kasachische Präsident Nasarbajew sein Land zum Mitglied möglichst vieler regionaler und internationaler Organisationen machte und mit dem Konzept einer *Eurasischen Union* vorstellig wurde, verordnete sein turkmenischer Amtskollege Nijasow (Turkmenbaschi) seinem Land Neutralität und Zurückhaltung gegenüber multilateralen Bindungen. Er schloss Turkmenistan gegenüber der Außenwelt ab und betrieb in dem abgeschotteten

Gehege seine eigene Vergötterung. Auch Usbekistan, das aufgrund seiner Bevölkerungszahl und geografischen Lage als das zentralasiatische Schlüsselland angesehen wurde, übte zunächst Zurückhaltung gegenüber Integrationsformaten, in denen ihm nicht die Rolle einer regionalen Führungsmacht eingeräumt wurde.

1994 bildeten Kasachstan, Usbekistan und Kirgistan wie bereits erwähnt eine regionale Wirtschaftszone, in deren Rahmen nachfolgend ein Rat der Staatspräsidenten, Räte der Regierungschefs, der Verteidigungs- und der Außenminister sowie eine Zentralasiatische Bank für Entwicklung und Kooperation gegründet werden sollten. Ziele sollten die Schaffung einer Freihandelszone und eines gemeinsamen Marktes, Intensivierung des regionalen Handels, Harmonisierung der Wirtschafts- und Finanzpolitiken, Kooperation beim Umweltschutz, multilaterale Regelung der Wassernutzung und der Nutzung von Energieressourcen sein. Gemeinsamer Umweltschutz und gemeinsames Wassermanagement bilden in Zentralasien wohl den herausragenden Imperativ für zwischenstaatliche Zusammenarbeit. Man deklarierte eine eigene »Zollunion«, die sich allerdings mit einer anderen »Zollunion« zwischen Russland, Belarus, Kasachstan und Kirgistan überschnitt.

Ende der 1990er Jahren wurden die Schwächen dieser Regionalorganisation immer deutlicher. Innerhalb des intendierten zentralasiatischen Wirtschafts- und Freihandelsraums driftete die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Staaten auseinander. Anstelle offenerer Grenzen, harmonisierter Zollregulierungen und koordinierter Wirtschafts- und Finanzpolitik traten einseitige Grenzschließungen und gegenseitige Zollbarrieren. Das Handelsvolumen zwischen den vier beteiligten Staaten fiel von 1994 bis 2000 von 2,1 Mrd. auf 1,6 Mrd. US-Dollar und machte nur 7,3 % ihres Gesamthandels aus. Separation schien statt Integration der vorherrschende Trend zu sein und Beobachter fragten sich, ob das nachsowjetische Zentralasien überhaupt als eine Region anzusehen sei. Wirtschaftlich wuchs der Abstand zwischen den einzelnen Staaten hier wie in kaum einem anderen Abschnitt der GUS. Beim Bruttoinlandprodukt pro Kopf der Bevölkerung übertraf der reichste Staat, Kasachstan, den ärmsten Staat der Region, Tadschikistan, bereits um das Siebenfache.

Nicht weniger wurde der Mangel an zwischenstaatlicher Kooperation auf sicherheitspolitischem Feld spürbar. Die in der »nationalen Abgrenzung« festgelegten, aber häufigen Änderungen unterworfenen Grenzen, mit denen die Sowjetmacht zwischen 1924 und 1936 Zentralasien in fünf Unionsrepubliken mit namengebenden Nationalitäten (Titularnationen) aufgeteilt hatte, wurden 1991 zu völkerrechtlich gültigen Staatsgrenzen. In der nachsowjetischen Entwicklung entstand ein Dilemma zwischen der Sicherheit und der Durchläs-

sigkeit dieser neuen Staatsgrenzen. Beides ist in hohem Maße erforderlich: Die Grenzen müssen angesichts neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen wie des von Afghanistan ausgehenden Drogenhandels, illegaler Migration und grenzüberschreitender Tätigkeit islamistischer Akteure gesichert sein. Sie können aber in einer Region wie dem Fergana-Tal im Länderdreieck zwischen Usbekistan, Kirgistan und Tadschikistan, in der die Bevölkerung auf grenzüberschreitende Kommunikation und Handel angewiesen ist, nicht – wie geschehen – einfach geschlossen oder gar vermint werden, ohne soziale, ethnische und politische Konflikte aufzuwerfen. Auch wenn es in Zentralasien nicht zu gewaltsaufgeladenen Territorial- und Sezessionskonflikten wie im Kaukasus kam, wurde Grenzpolitik doch zu einem Problem. Regierungen schritten zu einseitigen grenzpolitischen Maßnahmen, die Rücksicht auf ihre Nachbarn vermissen ließen. Dies gilt besonders für Usbekistan, das an alle übrigen zentralasiatischen Staaten grenzt. Es hat aus sicherheitspolitischen Gründen Grenzabschnitte zu Tadschikistan und Kirgistan vorübergehend vermint, ohne die Regierungen der Nachbarn ins Benehmen zu setzen.

Hier wächst einer überregionalen Struktur wie der *Schanghai Organisation für Zusammenarbeit* eine Aufgabe zu. Sie entstand aus dem Grenzregelungsprozess zwischen China und seiner postsowjetischen Nachbarschaft und müsste die umfassende Verbesserung des Grenzmanagements zu einem Thema regionaler Kooperation in Zentralasien machen, zumal sie neue Herausforderungen wie Drogenhandel und Terrorismus in den Mittelpunkt ihrer sicherheitspolitischen Programmatik stellt. Auch internationale Organisationen sind an effektivem und konfliktfreiem Grenzmanagement in Zentralasien interessiert. Die EU hebt Zusammenarbeit auf diesem Sektor in ihrer neuen Zentralasienstrategie hervor und war schon zuvor durch Regionalprogramme wie den »Transport Corridor Europe Caucasus Asia« (TRACECA) in Probleme des grenzüberschreitenden Verkehrs in der Region involviert. Eine Studie der International Crisis Group stellte schon 2002 dazu fest: »Was benötigt wird, ist ein ganzheitliches Herangehen an Grenzfragen, bei dem Ausbildung, Monitoring und Expertise zur Verfügung gestellt werden. Keines dieser Länder verfügt über genügend Erfahrung für eine verlässliche Grenzsicherung, die gleichzeitig die Bewegung von Menschen und Gütern über Grenzen hinweg gestattet.«

Europäische Integration als Vorbild?

Politiker und Wissenschaftler aus Zentralasien verweisen häufig auf das europäische Vorbild, wenn sie von regionaler Integration sprechen. Vor einigen Jahren wurde auf einer von der OSZE unterstützten Konferenz in Almaty die Frage diskutiert, inwieweit die Erfah-

rungen der Europäischen Union auf diese Region angewendet werden können. Ihr Resümee ist nach wie vor gültig: Die Übertragbarkeit ist äußerst begrenzt. Die Ausgangspunkte für Regionalisierung, die Verhältnisse im Europa nach dem Zweiten Weltkrieg und in Zentralasien nach dem Zerfall der Sowjetunion, sind grundverschieden. Eine Erfahrung ist allerdings durchaus übertragbar: Ein Integrationsprozess wie der in Europa erstreckt sich über Jahrzehnte und erfordert Geduld. Vor allem erfordert er ein funktionales Herangehen an Kooperation und Integration, das darin besteht, weiterführende Integrationsschritte nicht einfach zu deklarieren, ohne vorgeschaltete Schritte einigermaßen vollzogen zu haben. In Europa erwuchs der jahrzehntelange Integrationsprozess nach 1945 aus der Zusammenarbeit von Transformationsstaaten wie Deutschland und Italien mit gefestigten westeuropäischen Demokratien. In Zentralasien gibt es weder junge noch gefestigte Demokratien. Politik unterliegt hier im Wesentlichen autoritären, kaum transparenten oder rechenschaftspflichtigen Herrschaftsformen. Die politischen Systeme sind zentralisiert und personalisiert. Fast alle Entscheidungen werden auf höchsten Regierungsebenen, wenn nicht ausschließlich von einer Person im Rahmen von Präsidialautokratien getroffen. Die Bereitschaft, Entscheidungen mit anderen zu teilen, ist denkbar schwach ausgeprägt. Wenn im innenpolitischen Raum Macht- und Gewaltenteilung verpönt ist, kann sich im außenpolitischen Raum kollektive Entscheidungsfindung schwerlich entfalten. Ein Kommentator aus Usbekistan dazu: »Wenn zum Beispiel Präsident Karimow dem Volk von Usbekistan keinerlei Mitsprache bei der Frage, wie das Land zu regieren ist, einräumt, wie sollte er Regierungen in Kasachstan oder Tadschikistan irgendeine Mitsprache in dieser Hinsicht gestatten?« Ein anderer Unterschied: In Europa war der Anreiz für zwischenstaatliche Kooperation und Integration nach dem Zweiten Weltkrieg und den Erfahrungen mit exzessivem Nationalismus stärker ausgeprägt als im postsowjetischen Zentralasien, wo nun erstmals der unabhängige moderne Nationalstaat die Bühne betrat. Kein Wunder, dass die Machteliten hier vorerst stärker auf nationale Souveränität und Kontinuität amtierender Regime fixiert blieben. Für viele der »newly independent states« – und in diese Kategorie werden die GUS-Staaten noch heute eingeordnet – blieb territoriale Integration auf der nationalen Ebene die wichtigste Herausforderung, so etwa für Kirgistan mit einem bis heute anhaltenden politischen Gefälle zwischen seinen Nord- und Südprovinzen. Der Nationalstaat ist hier noch längst nicht konsolidiert und vorerst wohl kaum bereit, sich in Richtung regionaler Integration zu entwickeln. Zudem erweckt der Begriff »Integration« Erinnerungen an sowjetische Suprastaatlichkeit, von der man sich abzusetzen bemüht.

Regionalisierung und »Great Game«

Einige der genannten Bündnisse liegen an der Schnittstelle zwischen Regionalismus und großer Geopolitik. Unter den regionalen und transregionalen Formaten, die sich in Mitgliederbestand und Programmen überlappen, ist die *Schanghai Organisation für Zusammenarbeit* derzeit die prominenteste. Hier kommen die beiden bedeutendsten auswärtigen Akteure in Zentralasien, Russland und China, zusammen. Die aus einem Prozess von Grenzregelung und Vertrauensbildung zwischen China und seiner exsowjetischen Nachbarschaft hervorgegangene Gruppierung wurde in eine formelle Regionalorganisation umgewandelt, die sich gegenüber Beobachterstaaten wie Iran, Pakistan, Indien und Mongolei öffnet. Wenn die »Schanghaier« auch betonen, dass ihre Kooperation sich nicht gegen Drittmächte richtet, trat doch in ihrer Zentralasiенpolitik das Bestreben hervor, die seit 2001 bestehende Militärpräsenz der USA und anderer westlicher Akteure in der Region zu begrenzen. Gleichzeitig machten »eurasische« Akteure, so etwa in der *Organisation des Kollektiven Sicherheitspakts* (Collective Security Treaty Organisation, CSTO),

euro-atlantischen Organisationen Angebote interregionaler Kommunikation und Kooperation.

Zwei Fragen sind für die weitere Entwicklung entscheidend: Läuft dringend notwendige Regionalkooperation in Zentralasien Gefahr, zum Instrument eines »Great Game« zwischen »eurasischen« und »westlichen« Spielern zu werden? Wird im »eurasischen« Vektor der Entwicklung das Verhältnis zwischen Russland und China langfristig eher von Kooperation oder von Konkurrenz in Zentralasien bestimmt sein? China drängte in den letzten drei Jahren auf die Energiemarkte des weiteren Kaspischen Raums, vor allem nach Kasachstan. Im selben Zeitraum baute Russland seinen wirtschaftlichen und militärischen Einfluss in der Region wieder deutlich aus, nachdem nach 2001 zunächst der Eindruck aufgekommen war, es über lasse sicherheitspolitische Initiativen nördlich von Afghanistan den USA. Die Zukunft wird zeigen, ob externe Akteure mit maßgeblichem Einfluss in Zentralasien willens und in der Lage sind, zur Verbesserung der Kommunikation und Kooperation zwischen den fünf Staaten in der »Region« beizutragen.

Über den Autor:

Uwe Halbach ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Lesetipps:

- Roy Allison, Blockaden und Anreize. Autoritarismus und regionale Kooperation, in: Osteuropa 57(2007)8, 9, S. 257–276.
- Imomjon Bobokulov, Central Asia: is there an alternative to regional integration?, in: Central Asian Survey 25(2006)1–2, S. 75–92.
- Timur Dadabaev, Central Asian Regional Integration: Between Reality and Myth, <http://www.caci-analyst.org/files/070502Analyst.pdf>
- und ganz aktuell:
Joshua Kucera, Central Asia: a vision for a regional transport network takes shape, <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav011407.shtml>