

## ANALYSE

## Ausbeutung ohne Zwangsarbeit: Usbekistans Baumwollsektor zwischen staatlicher Einmischung und Reformdefizit

Von Umida Niyazova (Uzbek Forum for Human Rights, Berlin)

DOI: 10.31205/ZA.161.01

### Zusammenfassung

Der Baumwollsektor Usbekistans gilt als herausragendes Beispiel für den Erfolg der landesweiten Reformen, die 2016 von Präsident Mirsijojew angestoßen wurden. Tatsächlich schien die Regierung bisher aktiv gegen jene strukturellen Faktoren vorzugehen, die einst den repressiven Charakter des Baumwollsektors definiert haben. Um die staatliche Kontrolle über den Baumwollsektor zu lockern und der früher weitverbreiteten Zwangsarbeit entgegenzuwirken, wurden u. a. Produktions- und Verkaufsquoten abgeschafft und private Firmen für den Ankauf und die Weiterverarbeitung von Baumwolle gegründet. Trotz dieser positiven Dynamik mangelt es an der Reformumsetzung, weshalb der Staat indirekt weiterhin große administrative Kontrolle über Ernte, Distribution und Verkauf ausübt. Die Baumwollernte im Jahr 2023 war geprägt von einer katastrophalen Mischung aus Arbeitskräftemangel, staatlichen Einmischungen und administrativen Druck auf Landwirte. Im Ergebnis bleibt der usbekische Baumwollsektor anfällig für repressive Tendenzen und Muster struktureller Ausbeutung. Wenn die Regierung das im Ausland neugewonnene Vertrauen behalten will, müssen verabschiedete Reformen dringend weiter umgesetzt werden.

### Lokalbeamte als Empfänger und Agenten administrativer Kontrolle

»Ihr seid Idioten! Ihr seid gewissenlos! Ihr seid faul! Ihr seid nicht in der Lage, Leute zum Baumwollpflücken zu holen! Wenn ihr keine Pflücker finden könnt, solltet ihr den Job hinschmeißen. Die Baumwolle ist reif und muss gepflückt werden. Warum seid ihr nicht in der Lage, mehr Pflücker zu finden?« Mit diesen Worten richtete sich der Gouverneur (Hokim) des Bezirkes Usbekistan (Gebiet Fergana), Schersod Juldaschew, Ende September 2023 an ein routinemäßiges Treffen im Hauptgebäude der Bezirksverwaltung, das im Rahmen der Baumwollernte einberufen wurde. Die Rüge des Gouverneurs gegenüber seinen anwesenden Assistenten und Beamten aus den Mahallas (Lokalgemeinden unter dem Vorsitz von quasi-staatlichen Kommissionen) hatte, wie so oft im Kontext usbekischer Lokalpolitik, gleichermaßen persönliche wie berufliche Gründe. Usbekische Hokime können es sich nach wie vor nicht erlauben, hinter die Vorgaben des staatlich verfügbaren Zeitplans für die Baumwollernte zurückzufallen. Wenn die Baumwollernte nicht im per Plan normierten Zeitrahmen gelingen sollte, steht schließlich nicht nur ihre Karriere, sondern im schlimmsten Fall auch ihre Freiheit auf dem Spiel.

In Usbekistan wird Baumwolle vorwiegend per Hand gepflückt. An der Ernte von durchschnittlich 3,6 Mio. t Baumwolle sind offiziellen Angaben zufolge jährlich rund zwei Millionen Pflücker:innen beteiligt. Baumwolle muss so schnell wie möglich geerntet werden, bevor der Herbstregen einsetzt. Daher sind Hokime im September und Oktober in der Regel vollauf damit beschäftigt, die Baumwollernte zu organisieren, unge-

achtet des Umstandes, dass der Baumwollsektor 2017 formell privatisiert wurde.

Bei täglichen Treffen müssen lokale Verwaltungsbeamte gegenüber ihren Vorgesetzten die Menge der zuletzt geernteten Baumwolle angeben. Sie müssen auch berichten, wie viele Baumwollpflücker:innen in jedem Bezirk benötigt werden, um die vom Staat festgelegten Erntemengen zu erreichen. Zwar wurden Erntequoten 2020 offiziell abgeschafft, Landwirte sind jedoch noch immer dazu verpflichtet, jedes Jahr eine gewisse Menge Baumwolle zu produzieren, was von lokalen Behörden penibel überwacht wird. Beamte, die hinter den Vorgaben zurückbleiben, müssen sich persönlich bei speziellen Treffen einfinden, auf denen sie dann von Schuchrat Ganijew, dem für Landwirtschaft und Baumwolle zuständigen Berater des Präsidenten, gedemütigt und bedroht werden.

2023 wurde die Baumwollernte in der ersten Novemberwoche abgeschlossen. In vielen Bezirken war die Ernte von einem großen Mangel an Pflücker:innen geprägt. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Bezahlung der Pflücker:innen nicht angestiegen, während die hohe Inflation zu einem elfprozentigen Preisanstieg bei Lebensmitteln geführt hat. In den Jahren zuvor hatte es noch beträchtliche Lohnerhöhungen gegeben, um eine ausreichende Anzahl Freiwilliger zu gewährleisten. Wer also bisher die Baumwollernte als willkommene Einkommensquelle betrachtet hatte, ging 2023 lieber zu anderen Farmen, die bei der Bohnen- oder Nussernte mehr Lohn zahlten.

Der kritische Mangel an Pflücker:innen sorgte in einigen Bezirken für Panik unter den Verwaltungsbeam-

ten. Daher wies Ganijew die Hokime an, privaten Unternehmen aus größeren Baumwollproduktions-Clustern zu gestatten, zur Unterstützung der Baumwollernte landwirtschaftliche Maschinen auf die Felder zu schicken. Die für die Felder verantwortlichen Landwirte selbst wurden nicht gefragt, ob sie damit einverstanden sind. Ganijew hat diesen fragwürdigen Schritt schließlich mit dem Argument gerechtfertigt, dass die Landwirte vertraglich dazu verpflichtet seien, an die entsprechenden Produktions-Cluster zu liefern; wenn die Landwirte nicht in der Lage seien, zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen ausreichend Pflücker:innen zu rekrutieren, müssten sie eben damit leben, dass die Cluster die Ernte mit ihren Maschinen selbst einholen.

### Repressionen als Damoklesschwert

Im September 2023 ging ein Online-Video viral, das von einem hybriden Treffen zum Ernteverlauf geleakt wurde. Das Video zeigt Ganijew bei der Erteilung einer schweren Rüge gegenüber den Gebietsgouverneuren wegen des schleppenden Tempos bei der Baumwollernte. Man hört Ganijew, wie er die Gouverneure hemmungslos beleidigt und erniedrigt. Hier wird deutlich, wo der Druck, den Gouverneure wie Juldaschew an ihren Untergebenen ablassen, seinen Ursprung hat. Wie später Juldaschew bei dem Treffen unter seinem Vorsitz bezeichnet Ganijew die Anwesenden als unfähig und gewissenlos. Ganijew droht den Gouverneuren mit Entlassung oder sogar Strafverfahren, sollten sie es weiterhin nicht schaffen, genügend Pflücker:innen zu rekrutieren. An dem Beispiel zeigt sich auch, wie Gebietsgouverneure und Bezirks-Hokime nicht trotz sondern gerade wegen der Reformen noch weiter unter Druck geraten. Im Gegensatz zu früher verlangt die Regierung in Taschkent, dass die Hokime einen Weg finden die Baumwolle ohne Anwendung von Zwang zu ernten. Für die Bezirks-Hokime und Mahalla-Beamten stellt sich diese Doppelanforderung von höchster Stelle als Dilemma dar: entweder sie setzen auf die Erfüllung der Erntepläne durch den bewährten Rückgriff auf Zwangsarbeit, oder sie riskieren die Erntepläne zu verfehlen. In beiden Fällen drohen repressive Disziplinarstrafen.

Traditionell waren die Mahalla-Kommissionen, die über weitreichende Befugnisse wie die Auszahlung von Sozialleistungen verfügen, für die Mobilisierung von Baumwollpflücker:innen zuständig. Auch 2023 hatten Mahalla-Beamte den Auftrag, arbeitslose Bewohner:innen, die Sozialleistungen beziehen, ausfindig zu machen und für die Baumwollernte zu verpflichten. Bei Nichterfüllung des Auftrags droht diesen Beamten ebenfalls Entlassung. »Unsere Hauptwaffe ist das Kindergeld«, hat ein Mahalla-Beamter im Gebiet Fergana gegenüber dem Uzbek Forum for Human Rights eingeräumt. »Wenn wir damit drohen, die Zahlung des Kin-

dergelds zu stoppen, sind Frauen eher bereit, zur Baumwollernte auf die Felder zu gehen. Aber ich versuche lieber, die Leute mit Geschenken in Form von Zusatzzahlungen zu motivieren. Wenn es uns zum Beispiel gelingt, einen Unternehmer als Sponsor gewinnen, können wir Frauen, die über 70 Kilogramm pro Tag pflücken, eine Flasche Öl anbieten«.

### Defizite bei der Reformumsetzung

Das Uzbek Forum for Human Rights (dessen Direktorin die Autorin des Beitrags ist), hat über die vergangenen elf Jahre hinweg den Einsatz von Zwangsarbeit im Baumwollsektor des Landes verfolgt. Das Monitoring reicht bis in die Zeit zurück, in der jedes Jahr rund eine Million Kinder vom Staat gezwungen wurden, Baumwolle zu pflücken. In den letzten fünf Jahren hat sich die Lage schrittweise verbessert. Der Staat begann seine Monopolstellung im Baumwollsektor aufzulösen, während Reformen angestoßen wurden, um die zentral organisierte Zwangsarbeit auf den Feldern zu beseitigen.

Bei der Auswertung des Monitoring zur Ernte 2022 kam das Uzbek Forum for Human Rights zu dem Schluss, dass der Staat zum zweiten Jahr in Folge auf die zwangsmäßige Mobilisierung von Pflücker:innen für die Ernte verzichtet hat. Das veranlasste die Cotton Campaign Coalition dazu, den weltweiten Boykott von usbekischer Baumwolle durch über 300 Marken und Einzelhandelsketten zu beenden. Es wurde jedoch auch explizit angemahnt, dass wenn die Reformen den erreichten Fortschritt absichern sollen, sie von politischen Reformen begleitet werden müssen. Aus dieser Einschätzung wurde auch die Empfehlung abgeleitet, Einmischungen von staatlicher Seite zu beenden.

Die fehlenden Baumwollpflücker:innen im Jahr 2023 sind symptomatisch für ein bisher nicht gelöstes strukturelles Problem im Baumwollsektor Usbekistans. Im März 2020 hat Präsident Mirsiojew die sogenannten Staatsquoten für die Baumwollproduktion offiziell per Dekret abgeschafft. Der Baumwollsektor ging daraufhin zu einem neuen System über, in dem Landwirte dazu verpflichtet wurden, Lieferverträge mit Baumwollproduktions-Clustern abzuschließen. Theoretisch konnten sich die Landwirte auch aussuchen, welches regionale Cluster sie fortan beliefern würden. Trotz ihrer offiziellen Abschaffung wurden die staatlich festgelegten Erntequoten faktisch jedoch beibehalten, allerdings werden diese nun als »prognostizierte Zahlen« für die Baumwollproduktion ausgegeben. Die staatliche Einmischung hält damit weiter an. Auch wurde das problematische »Zuteilungs«-System beibehalten, das von Landwirten einen Mindestanbau von Weizen und Baumwolle verlangt, ganz gleich ob ihr gepachtetes Land überhaupt dafür geeignet ist. Es ist schließlich das Regularium dieser staatlichen »Zuteilung«, das den Landwirten vor-

schreibt, Verträge mit den regionalen Clustern abzuschließen, selbst wenn diese die von den Landwirten gelieferte Baumwolle wiederholt nicht bezahlt haben.

Im Ergebnis herrscht ein System der anhaltenden Kontrolle mit indirekten Mitteln durch die Behörden vor. Die heteronom gestellte Anforderung nach strikter Einhaltung der Baumwollerntepläne verleitet Verwaltungsbeamte dazu, auf bewährte Praktiken zurückzugreifen, um die Erfüllung der »prognostizierten Zahlen« zu gewährleisten. Allerdings werden im Gegensatz zur damaligen Mobilisierung mittels zentral angeordneter Zwangsmaßnahmen, die niemandem verborgen blieben, heute weniger offensichtliche Methoden eingesetzt. Um ihre eigene Haut zu retten greifen diese Beamten schließlich auf lokale Systeme der öffentlichen Infrastruktur zurück. Sie zwingen staatliche Unternehmen wie Banken, Postfilialen, Strom- und Gasversorger dazu ihre Angestellten anzuweisen, zugunsten einer erfolgreichen Baumwollernte auf einen Teil ihres Monatsgehaltes (manchmal bis zur Hälfte) zu verzichten. Aus diesen zurückgehaltenen Löhnen werden dann finanzielle Anreize für freiwillige Pflücker:innen in Form von Zusatzzahlungen. Einem geleakten Dokument zufolge haben die Beamten einer Bezirksverwaltung im Gebiet Namangan am 4. Oktober 2023 die regionalen Filialen von 13 Banken angewiesen, auf diese Art 1.850 Pflücker:innen zu rekrutieren, wobei am Ende 1.448 Pflücker:innen rekrutiert wurden.

Es handelt sich also um eine Form der administrativ erzwungenen Mobilisierung mit diskretem Charakter, wobei die Mobilisierung der Pflücker:innen indirekt über die finanzielle Zwangsverpflichtung von staatlichen Angestellten geschieht. Die Angestellten staatlicher Unternehmen, die zum Verzicht auf einen Teil ihres Gehaltes genötigt werden, wollen oft nicht über die Situation reden. Ähnlich verhält es sich mit Beamten selbst. Ein Polizist im Bezirk Pop (Gebiet Namangan) negierte gegenüber dem Uzbek Forum, von Vorgesetzten dazu genötigt worden zu sein, Pflücker:innen auf die Felder zu bringen. Allerdings belegt eine Journalisten geleakte Audiodaufnahme deutlich, dass die Polizeiführung des Bezirkes Pop auf beleidigende Weise und unter Strafandrohung von ihren Beamten verlangt hat, täglich drei bis vier Pflücker:innen auf die Felder zu bringen.

### **Ausbeutung von Landwirten unter marktwirtschaftlichen Bedingungen**

Für die Ernte 2023 wurden die bisher geltenden, staatlich festgelegten Mindesteinkaufspreise für Baumwolle abgeschafft. Laut Landwirtschaftsministerium bilden sich Einkaufspreise für Baumwolle fortan durch die Aushandlung zwischen Käufern (Baumwoll-Cluster) und Verkäufern (Landwirte) entsprechend den Geset-

zen des freien Marktes mit den bestimmenden Faktoren Rohstoffqualität, Anbaukosten und dem aktuellen Weltmarktpreis für Baumwolle. Wie in Marktwirtschaften als solchen zeigt sich jedoch auch hier, dass es beim freien Tausch scheinbar kommensurabler Waren gleichzeitig mit rechten Dingen und nicht mit rechten Dingen zugeht, da die formale Gleichheit der Marktteilnehmer nur lediglich dahinterstehende Abhängigkeitsverhältnisse zu verschleiern vermag. So sind die usbekischen Landwirte, die aufgrund wirtschaftlicher Sachzwänge in der Regel nicht frei entscheiden können, welches Cluster sie beliefern, in einer derart prekären Marktposition, dass sie oft keine andere Wahl haben, als den vom Cluster diktierten Preis zu akzeptieren. In den meisten Fällen erfahren die Landwirte den geltenden Einkaufspreis erst *nachdem* sie einen Großteil oder gar ihre gesamte Baumwolle geliefert haben.

Bisher hat keine Reform zur Modernisierung des Baumwollsektors die vulnerable Lage der Landwirte berücksichtigt. Ihre Pachtverträge werden weiterhin von den Lokalverwaltungen ausgestellt und können jederzeit widerrufen werden, was oft bei Nichterfüllung der Mindestanbauquoten für Weizen, Baumwolle und Seide passiert. Während die Landwirte für die Bestellung ihres Landes früher auf finanzielle Unterstützung von staatlicher Seite angewiesen waren, sind sie nun direkt von den Clustern abhängig. Diese können ihre Bedingungen, etwa bei der Vergabe von Vorfinanzierungskrediten oder die Preise für kritische Betriebsstoffe wie Dünger und Benzin, frei diktieren. Auch hier findet wieder staatliche Einmischung durch lokale Verwaltungsbeamte statt, die mittels administrativer Maßnahmen sicherstellen, dass die Landwirte Blankoverträge ohne garantierten Mindestpreis mit den Clustern abschließen. Vor dem Hintergrund der Auflage, die Baumwolle täglich liefern zu müssen, was die Treibstoffkosten erhöht und die Arbeitstage verlängert, diktiert die räumliche Distanz zwischen Farmen und Clustern den Landwirten, mit welchem Cluster im Bezirk sie den Vertrag abschließen.

Trotz aller Versprechen, die Umstände der usbekischen Landwirte durch Reformen zu verbessern, hat sich ihre Situation nicht wesentlich verbessert, eher im Gegenteil. Die marktwirtschaftliche Transformation des usbekischen Baumwollsektors hat sie in eine Lage zwischen Skylla und Charybdis gebracht, mit dem Staat auf der einen Seite, der das Land zum Anbau von Baumwolle und Weizen zuteilt, und den Clustern auf der anderen Seite, an die sie die Baumwolle verkaufen müssen. Die Weigerung, mit einem Cluster einen Liefervertrag abzuschließen, kann die Aufkündigung des Pachtvertrags und damit den Verlust der eigenen Existenzgrundlage nach sich ziehen. Entgegen der Hoffnungen auf eine Stärkung der eigenen Position sind die Landwirte vollständig von der Gnade der Cluster abhängig, wel-

che den Staat als neue Dominanzakteure im Baumwollsektor Usbekistans abgelöst haben.

### **Fazit: ein System ohne Ausweg?**

Usbekische Landwirte haben dem Uzbek Forum gegenüber erklärt, dass die einzige Möglichkeit, sich dem vorherrschenden Cluster-System zu entziehen, in der Gründung von unabhängigen Kooperativen besteht. Heute sind in Usbekistan rund 30 Baumwollkooperativen registriert, von denen aber nur 13 tatsächlich aktiv sind. Und auch sie sind dem Risiko einer willkürlichen Schließung durch die Behörden ausgesetzt. Im September 2023 gab ein Wirtschaftsgericht im Gebiet Namangan einer Klage von lokalen Verwaltungsbeamten statt und ordnete die Schließung einer aus 17 Farmen bestehenden Baumwollkooperative an. Das Gericht stützte seine Entscheidung auf ein Präsidialdekret aus dem Jahr 2019, demzufolge »freiwillige Kooperativen in Bezirken gegründet werden sollen, in denen keine Cluster existieren.« Auf dieser Grundlage beharren Lokalverwaltungen darauf, dass Kooperativen nicht in Bezirken existieren können, in denen bereits Cluster tätig sind. Dadurch werden Landwirte effektiv im ausbeuterischen Cluster-System gehalten. Auch sind Landwirte von Kooperativen der erniedrigenden Behandlung durch lokale Verwaltungsbeamte ausgesetzt, wobei Fälle von Baumwolldiebstahl und physischer Gewaltanwendung bekannt sind.

Am 9. November 2023 berichteten die usbekischen Medien über ein Treffen, bei dem Präsident Mirsijojew ankündigte, dass Landwirte die »teilweise Freiheit« erhalten, überschüssige Baumwolle an der Börse verkaufen zu dürfen, was bisher verboten war. Darüber hinaus sollen zinsgünstige Darlehen fortan direkt an die Landwirte und nicht mehr über die Baumwoll-Cluster vergeben werden. Darauf vom Uzbek Forum ange-

sprochene Landwirte stehen den angekündigten Änderungen jedoch skeptisch gegenüber, da die Verpflichtung zum Anbau von Baumwolle bestehen bleibt und auch weiterhin der früher garantierte Mindestabnahmepreis für Baumwolle fehlt.

Der Zustand des usbekischen Baumwollsektors steht symbolhaft für das sorgfältig geschmiedete Image eines »neuen Usbekistan«, das im Kern jedoch weitgehend das alte bleibt. Die Regierung hat schnell gelernt, mit welchen Tricks internationale Standards oberflächlich zu befriedigen sind: Der Baumwollsektor ist zwar formal privatisiert worden, bleibt durch administrative Einmischungen aber eng an der Kandare staatlicher Kontrollmaßnahmen. Die Eliminierung der Zwangsarbeit im Baumwollsektor Usbekistans gilt als Vorzeigerfolg des 2016 eingeschlagenen Reformkurses und hat usbekische Baumwolle wieder zurück auf die europäischen und nordamerikanischen Märkte gebracht, von denen sie lange Zeit verbannt war. Sollte das positive Momentum der Reformen nicht aufrechterhalten werden können, besteht das Risiko, dass das neugewonnene Vertrauen der ausländischen Investoren und Markenunternehmen, die Usbekistan zuletzt als Handelspartner und Beschaffungsmarkt entdeckt haben, wieder zerstört wird. Die Regierung muss anerkennen, dass die anhaltende staatliche Einmischung, exzessive administrative Kontrolle durch Lokalverwaltungen und die strukturelle Ausbeutung der Landwirte durch das Cluster-System die erreichten Fortschritte langfristig gefährden. Diesem akuten Risiko für die künftige Entwicklung des usbekischen Baumwollsektors kann nur durch die Verabschiedung weiterer Reformen und die konsequente Umsetzung bestehender Reformen entgegengewirkt werden.

*Aus dem Englischen von Hartmut Schröder*

### *Über die Autorin*

Umida Niyazova ist Menschenrechtsverteidigerin aus Usbekistan und leitet die in Berlin ansässige NGO Uzbek Forum for Human Rights. Sie wurde 2007 in Taschkent wegen ihrer Arbeit festgenommen und zu einer Haftstrafe von sieben Jahren verurteilt. Durch internationalen Druck konnte sie das Gefängnis nach vier Monaten verlassen und 2009 nach Berlin ausreisen. Dort gründete sie das Uzbek Forum, das die Menschenrechtsslage in Usbekistan mit Mitarbeitern vor Ort beobachtet.