

Krim in der Steppe: Zentralasien und Geopolitik

In den fünf zentralasiatischen Republiken treffen die chronischen Probleme der autoritären Regime auf eine sich verändernde geopolitische Landschaft: Russland sucht seinen Einfluss zu verteidigen, Chinas Macht wächst, und die Haltungen des Westens ändern sich nach dem Teilrückzug aus Afghanistan. Ereignisse wie jüngst der Tod von Usbekistans Präsidenten können weitgehenden Wandel auslösen.

Von Benno Zogg

Als Russlands bislang unangefochtene Einflussphäre sind Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan fernab von geopolitischen Brennpunkten. Aus internen und externen Gründen wird sich die Region jedoch wandeln und sollte in den nächsten Jahren genau beobachtet werden. Ihre autoritären Regime, weitgehend Erbe der Sowjetunion, haben für Stabilität gesorgt durch Rohstoffeinnahmen, Korruptionsnetzwerke und die Unterdrückung von Opposition. Im September 2016 zeigte sich jedoch, dass solche Stabilität nicht als selbstverständlich angesehen werden kann. Usbekistans Präsident seit der Unabhängigkeit 1991, Islam Karimow, starb 78-jährig. Die Nachricht seines Todes blieb während einer Woche unbestätigt, was der usbekischen Elite Zeit gab, seine Nachfolge auszuhandeln. Premierminister Schawkat Mirsijojew wurde zum Interimspräsidenten ernannt und siegte in den unfreien Wahlen am 4. Dezember.

Obwohl der Machtwechsel in Usbekistan anscheinend reibungslos verlaufen ist, wird ganz Zentralasien in den nächsten Jahren kaum stabil bleiben. Die Republiken leiden an verschiedenen chronischen Problemen, die sowohl zu wirtschaftlicher Instabilität als auch zu Unzufriedenheit in der Bevölkerung führen: endemische Korruption, mangelnde Reformfähigkeit und eine schlechte Bilanz in Sachen Demokratie und Menschenrechten. Darüber hinaus scheinen die Regierungen nicht fähig, regi-



Präsident Nursultan Nasarbajew (Mitte), 76 Jahre alt und seit der Unabhängigkeit 1991 Staatsoberhaupt von Kasachstan, ist umringt von Weltkriegsveteranen auf dem Roten Platz in Moskau. Reuters

onale Probleme bi- oder multilateral zu lösen. Grenzziehung, Wasserzugang, ethnische Konflikte und grenzüberschreitender Terrorismus und organisiertes Verbrechen verursachen regionale Spannungen.

Diese strukturellen Faktoren innerhalb der Region gehen einher mit Veränderungen in der geopolitischen Landschaft. Seit der Invasion der Krim 2014 gilt Russland als eine internationale Macht, die schnell neue Tatsachen schafft. Wenn Weissrussland

oder die Ukraine vor der russischen Haustür liegen, dann ist Zentralasien Russlands Hinterhof. Besonders im Sicherheitsbereich ist der russische Einfluss unangefochten. Doch Russlands Macht schwindet, die Wirtschaft ist in der Krise, und Investitionen und Chancen für die bis zu vier Millionen zentralasiatischen Wanderarbeiter in Russland sinken. Im letzten Jahrzehnt hat China Russland als grössten Handelspartner Zentralasiens ersetzt. Eine weitere Entwicklung bedeutet das teilweise

Ende der 13-jährigen NATO-Mission in Afghanistan, das die westliche Haltung gegenüber der Region verändert hat.

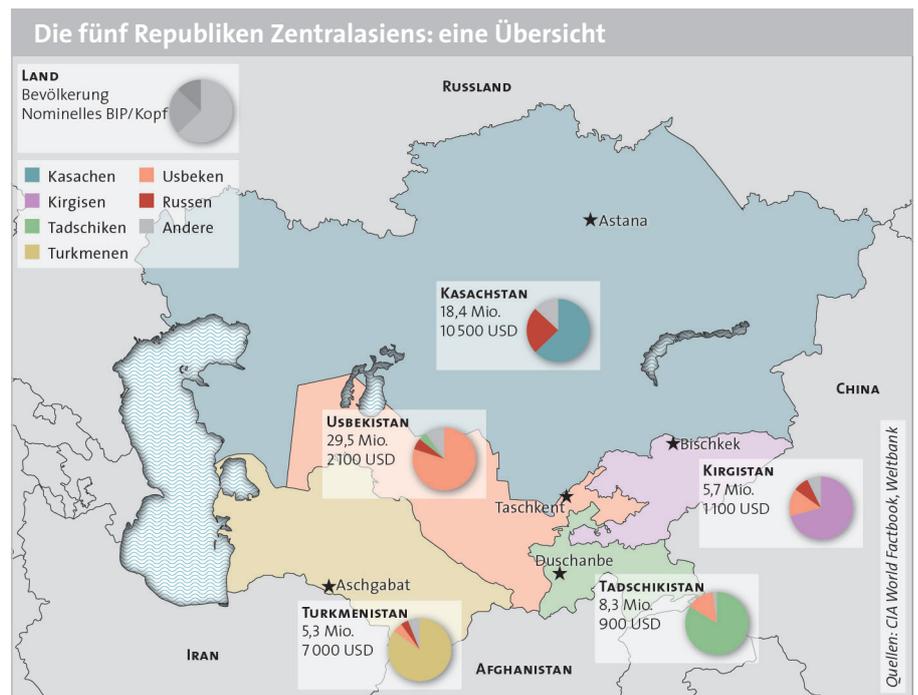
Angesichts dieser Entwicklungen können unvorhergesehene Ereignisse oder Machtverschiebungen innerhalb Zentralasiens breitere Auswirkungen haben. Wie würde sich Russland verhalten, wenn der Tod von Kasachstans 76-jährigem Präsidenten Nursultan Nasarbajew eine weniger russlandfreundliche Regierung an die Macht bringen würde? Sind Krim- oder Donbass-Szenarien vorstellbar? Wie würden die regionalen Mächte auf eine Anschlagswelle durch Rückkehrer unter den 4000 zentralasiatischen Dschihadkämpfern oder auf einen Zusammenbruch öffentlicher Ordnung in Tadschikistan reagieren? Und schliesslich, wird Zentralasien zur Bühne eines neuen «Great Game» zwischen einem schwindenden Russland und aufsteigenden China?

Die «Stans»: eine Einführung

Zwei Faktoren helfen, Zentralasien zu verstehen: Geografie und sowjetisches Erbe. Sie beeinflussen die wirtschaftlichen und politischen Systeme der Länder. Zentralasien umfasst die fünf früheren Sowjetrepubliken Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan. Sie vereinen eine wachsende Bevölkerung von derzeit 67 Millionen Menschen. Die Region ist die am meisten landumschlossene der Welt und reicht von weiten Wüsten und Steppen bis zu einigen der höchsten Berge der Welt. Sie liegt entlang der antiken Seidenstrasse zwischen Europa und Ostasien. Die Region ist reich an Ölvorkommen (besonders in Kasachstan) und Gasreserven (vor allem in Turkmenistan). Die beiden kleinsten, bergigen Republiken Kirgistan und Tadschikistan sind die unterentwickeltesten und rohstoffärmsten der «Stans».

Dem sowjetischen Erbe folgend sind grosse Teile der zentralasiatischen Wirtschaft unter staatlicher Kontrolle, schwerfällig und mangelhaft diversifiziert. Die beiden ärmsten Republiken Kirgistan und Tadschikistan sind die Nummer eins und fünf der am meisten von Rücküberweisungen abhängigen Länder der Welt; ein grosser Teil der arbeitsfähigen Bevölkerung ist in Russland beschäftigt. Während der letzten zwei Jahrzehnte gehörten die Wachstumszahlen in Zentralasien zu den höchsten der Welt, haben sich aber seit 2014 im Zuge der Wirtschaftskrise in Russland und niedriger Rohstoffpreise markant abgeschwächt.

Das politische System der Sowjetunion blieb grösstenteils erhalten. Die vornehm-



lich sunnitischen Staaten sind säkular. Der praktizierte Islam in Zentralasien ist moderat und radikale Ideologie wird in nächster Zeit keine breite Zustimmung finden. Ausser im demokratisierenden, aber turbulenten Kirgistan sind starke autoritäre Führer an der Macht: Präsident Nasarbajew führt Kasachstan seit der Unabhängigkeit; Tadschikistans Emomali Rahmon ist im Amt seit dem Ende des Bürgerkriegs 1997; Turkmenistan erfuhr einen reibungslosen Übergang im Jahr 2006 und bleibt ein totalitäres Land unter Gurbanguli Berdimuhamedow; und Usbekistan erlebte einen Machtwechsel im Herbst 2016. Die Staaten sind geprägt von Menschenrechtsverletzungen und Reformunfähigkeit. Die Präsidenten kontrollieren informelle Netzwerke von Macht und Vetternwirtschaft, welche die formellen staatlichen Strukturen schwächen. Trotz jüngster Fortschritte verbleiben alle Länder Zentralasiens im Drittel der korruptesten Länder der Welt. Bildungssysteme sind unterfinanziert oder werden für Indoktrination missbraucht. Wohlstand ist ungleich verteilt und die Aussichten auf sozialen Aufstieg für die wachsenden Bevölkerungen sind gering.

Alle zentralasiatischen Länder sind nur dem Namen nach Republiken. Wahlen sind grösstenteils eine Farce; organisierte Opposition existiert kaum. Gelegentlich zeigte sich Widerstand in Form von islamistischem Terrorismus. Die Islamische

Bewegung Usbekistans verübte seit ihrer Gründung in den 1990er-Jahren mehrere tödliche Bombenanschläge und hat 2015 aus ihrem pakistanischen Exil dem «Islamischen Staat» Treue geschworen. 2016 wurden in Kasachstan zwei vermutlich islamistisch motivierte Terroranschläge verübt. Die Gefahr geht sowohl von einheimischer Radikalisierung als auch von globalem Dschihadismus aus. Geschätzte 4000 «Foreign Fighters» aus ganz Zentralasien sind seit 2012 nach Syrien und Irak gereist. Die Bedrohung durch islamistischen Terrorismus ist die Hauptsorge der Regierungen Zentralasiens und dient ihnen als Rechtfertigung für Repression.

Eine Nachfolge der bejahrten Autokraten ist in den zentralasiatischen Republiken nicht geregelt, zumindest nicht offiziell, was im Todesfall zu Instabilität führen kann. Im September 2016 starb Usbekistans Präsident Karimow, worauf sich Premierminister Mirsijojew in einer kleinen Gruppe möglicher Nachfolger durchsetzte. Grosse Veränderungen der Regierungsführung sind nicht zu erwarten. Konfrontiert mit dieser Sterblichkeit eines Langzeitpräsidenten haben alle autokratischen zentralasiatischen Republiken neue Regelungen im Zusammenhang mit Nachfolge erlassen. Turkmenistan verlängerte die Amtszeit und erhöhte die Altersgrenze des Präsidenten; Tadschikistan hat das Mindestalter für Präsidenten gesenkt, um eine dynastische Lösung zu er-

möglichen; Kasachstan hat sein Kabinett reorganisiert und mögliche Nachfolger in Stellung gebracht. Nachfolger werden verschiedene Interessen von Clans, Wirtschaftseliten und dem Sicherheitssektor befriedigen müssen. Angesichts der schwachen Institutionen und dem vorherrschenden Patriarchat werden Nachfolger starke Männer von innerhalb des Systems sein.

Regionale (Nicht)Kooperation

Zentralasien hat eine gemeinsame sowjetische Vergangenheit, ähnliche Regierungssysteme, und Russisch ist als Lingua franca weit verbreitet. Somit könnte man Konnektivität, ein gemeinsames Interesse der Eliten am Systemerhalt oder gar eine einigende eurasische Identität erwarten. Bilaterale Beziehungen sind jedoch schwach, Misstrauen ist gross und regionaler Handel niedrig. Besonders Usbekistan als Zentralasiens bevölkerungsreichstes und militärisch stärkstes Land steht im Zentrum regionaler Spannungen. Es streitet mit allen Nachbarn um Grenzverläufe und mit den Bergrepubliken um deren Konstruktion von Staudämmen. Zugang zu Wasser für die wachsenden Bevölkerungen wird in Zukunft noch umstrittener werden. Von grosser Sorge sind zudem ethnische Streitigkeiten,

Eine Nachfolge der bejahrten Autokraten ist in den zentralasiatischen Republiken nicht geregelt.

ten, veranschaulicht durch die Ereignisse von 2010 in Südkirgistan. Zusammenstösse entlang ethnischer Linien forderten 2000 Menschenleben und trieben Hunderttausende, zumeist Usbeken, in die Flucht.

Es gibt multilaterale Institutionen, die in einer solchen Krise hätten relevant sein können. Eine Mission der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) wurde früh abgelehnt. Die Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SCO), ein regionaler Verbund einschliesslich Russland und China, handelte nicht. Die Organisation des Vertrags über die kollektive Sicherheit (CSTO) zeigte sich als Kaiser ohne Kleider, als das kirgisische Ersuchen um Hilfe auf Widerstand mehrerer Mitglieder stiess. Generell wurde die Nichtintervention damit begründet, dass die Ereignisse von 2010 eine innere kirgisische Angelegenheit waren.

Die weitestreichende multilaterale Organisation in Zentralasien ist die Eurasische Wirtschaftsunion (EAEU), welche einen

gemeinsamen Markt Russlands, Weissrusslands, Armeniens, Kasachstans und Kirgistans umfasst. Die beiden zentralasiatischen Mitglieder erhofften sich von einer Teilnahme, als lebhaftige Brücke zwischen Ostasien und Europa zu dienen. Sie sind jedoch unzufrieden mit der Bilanz und Stossrichtung der EAEU und weil Russland andere Mitglieder als Junior-Partner behandelt.

Geopolitische Veränderungen

Russland, China, die USA und Europa – sowie die Türkei und Iran, wenn auch in weit geringerem Ausmass – sind Akteure auf der zentralasiatischen Bühne. Russland ist die bedeutendste und am stärksten engagierte Macht, besonders im Bereich harter Sicherheit. Moskau ist interessiert an einem stabilen «Nahen Ausland» und dass Zentralasien nicht zu einem unabhängigen Energielieferanten Europas wird, und behandelt die Region als exklusives Einflussgebiet. Verteidigungsbeziehungen mit den Republiken sind stark und aufrichtig, besonders mit den CSTO-Mitgliedern Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan, welche russische Militärbasen beherbergen. Im Laufe des letzten Jahrzehnts ist China zum ökonomischen Hauptakteur in Zentralasien geworden. Es ist nun grösster Handelspartner der Region, vor der EU und Russland, und vergrösserte seinen Einfluss durch Darlehen und Investitionen als Teil der «One Belt, One Road»-Initiative (siehe [CSS-Analyse Nr.195](#)). Die Eliten in Zentralasien begrüssen die chinesischen Investitionen, ein Grossteil der Bevölkerung befürchtet hingegen chinesische Dominanz und die Zuwanderung chinesischer Arbeiter.

Die «Neue Seidenstrasse»-Initiative der USA zur Verbindung Afghanistans mit Zentralasien hatte kaum faktische Auswirkungen; die Zentralasienstrategien der EU seit 2007 in noch geringerem Masse. Zur Unterstützung der Afghanistanmission benötigte der Westen zeitweise drei Militärbasen in der Region, was die Regime der Gastgeberländer stärkte. Mit dem weitgehenden Ende der NATO-Afghanistanmission im Jahr 2014 ergibt sich mehr Raum für unvoreingenommenes, weniger versicherheitslichtes Engagement. Zwecks kurzfristiger regionaler Stabilität kooperieren der Westen, Russland und China jedoch mit den Sicherheitsdiensten in Zentralasien. Damit riskieren sie eine Stärkung der repressiven Fähigkeiten der korrupten Regime. Weil Stabilität durch Unterdrückung letztlich kaum nachhaltig ist, kann sich die Volatilität dadurch erhöhen.

Die Schweiz und Zentralasien

Die Schweiz ist seit den frühen 1990er-Jahren im Rahmen seiner **Transitionszusammenarbeit** in Zentralasien engagiert. In Usbekistan, Kirgistan und Tadschikistan unterstützt die Schweiz Berufsbildung, Reformen des öffentlichen Sektors, Entwicklung des Privatsektors und Initiativen in den Bereichen Gesundheit und Rechtsstaatlichkeit. In der ganzen Region befasst sie sich mit einer der Hauptursachen politischer und ethnischer Spannungen: Wasserbewirtschaftung. Zwischen 2012 und 2015 betrug die Ausgaben schweizerischer Zusammenarbeit in Zentralasien 200 Millionen CHF.

Seit 1992 führte die Schweiz eine **Stimmrechtsgruppe** mit allen fünf zentralasiatischen Republiken in der Weltbank und im Internationalen Währungsfond an, von den Medien «Helvetistan» genannt. Die Leitung einer solchen Gruppe berechtigte die Schweiz zu einem Sitz im Exekutivrat.

Zentralasien ist zudem eine **Energiequelle** für die Schweiz. Über die Jahre variierend, hat die Schweiz bis zu einem Drittel seines Rohöls aus Kasachstan importiert.

Gulnara Karimowa, die Tochter von Usbekistans verstorbenem Präsidenten, und andere Mitglieder der usbekischen Elite haben grosse **Geldsummen auf Schweizer Bankkonten gewaschen**. Seit 2012 sind betroffene Vermögen in der Höhe von 800 Millionen CHF blockiert und weiterhin umstritten.

Akute Krisen

Die akutesten Probleme Zentralasiens stellen die tiefen Rohstoffpreise und die Krise der russischen Wirtschaft im Zuge der westlichen Sanktionen dar. Diese beiden Faktoren treffen alle zentralasiatischen Republiken hart. Turkmenistan ist fast ausschliesslich von Gaseinnahmen abhängig. Der Staat kann seit Monaten seine Beamten, sogar der Polizei, nicht bezahlen. Kasachstan verlässt sich auf Öl- und Gaseinnahmen und sieht sich durch den Wertverlust des Rubels mit erhöhter russischer Konkurrenz konfrontiert. Kirgistan und Tadschikistan, in geringerem Masse auch Usbekistan, sind auf russische Investitionen und Darlehen und auf Rücküberweisungen angewiesen. Geldsendungen haben sich seit der Krim halbiert, und hunderttausende Wanderarbeiter verloren ihre Arbeit und kehrten zurück.

Um mit solchen Schocks und zunehmendem demografischem Druck umgehen zu können, benötigen die Länder Zentralasiens einschneidende Reformen: Budgetkürzungen und die Liberalisierung und Diversifizierung der Wirtschaft. Schwerfälligkeit und die oft gelobte Stabilität verhindern

jedoch Veränderungen. Reformen würden auf Widerstand stossen, ausgehend von unzufriedenen Mitgliedern der Elite, die ihren Zugang zu schrumpfenden Ressourcen sichern wollen. Die Ära relativer Ruhe in der Region könnte enden. Da kaum organisierte Opposition, Zivilgesellschaft oder freie Presse existieren, sind breite Bewegungen von unten unwahrscheinlich, ausser schwerwiegende Ereignisse oder externe Schocks würden als Katalysator dienen. Die Wirtschaftskrise und eine Akzentuierung geopolitischer Rivalitäten könnten solche Katalysatoren darstellen.

Angesichts jüngster Angriffe der Taliban auf Kundus und in Nordafghanistan sind die Regierungen Zentralasiens sowie Russland, China und der Westen zunehmend besorgt über Vorstösse nach Tadschikistan. Die Akteure erinnern sich lebhaft an Tadschikistans brutalen Bürgerkrieg bis 1997, in dem viele Angriffe aus Afghanistan erfolgten. Bis zu ein Drittel der afghanischen Drogenproduktion wird über Tadschikistans poröse Grenzen geschmuggelt. Verstärkt durch diese Spannungen könnte die Ordnung in Tadschikistan zusammenbrechen. Wie in den meisten Fällen von Staatszerfall wären die Hauptgründe aber im Innern zu suchen. Die tadschikische Regierung ist kleptokratisch, inkompetent und gespalten und die Sicherheitskräfte sind schwach. Die Wirtschaft ist am Boden und eröffnet zurückgekehrten Wanderarbeitern keine Perspektive. Die Unzufriedenheit wächst, weil Präsident Rahmon die Wahlen 2015 manipulierte und die Hauptoppositionspartei verboten hat, womit er das Machtteilungsabkommen von 1997 verletzte. Im Falle eines sich abzeichnenden Staatszerfalls würden Russlands 7000 Soldaten in Tadschikistan kaum untätig zusehen. Selbst China, dessen Unruheprovinz Xinjiang an Tadschikistan grenzt, könnte einen Einsatz in Erwägung ziehen, obwohl es Interventionen klar ausschliesst.

Krim in der Steppe?

Die Ereignisse in der Ukraine schockierten 2014 die zentralasiatischen Eliten aus zwei Gründen. *Erstens* sind sie nicht erpicht darauf, dass auch in ihrer Region Massenproteste Regierungen absetzen. *Zweitens* stimmte sie die Annexion der Krim bei Verletzung internationalen Rechts sowie

die Einmischung in der Ostukraine misstrauisch gegenüber dem Verbündeten Russland. Die Republiken verfolgen bereits multi-vektorielle Aussenpolitiken, um die Einflüsse äusserer Mächte auszutarieren und Souveränität zu betonen.

Kasachstan ist für Russlands Einflussnahme in der Region das wichtigste Land. Es ist grösstenteils stabil und prosperiert unter einem populären Präsidenten und mit etwas Raum für Zivilgesellschaft und wirtschaftliche Diversität. Beobachter äussern sich besorgt, dass Nordkasachstan – oder «Südsibirien», wie es gewisse russische Nationalisten nennen – die neue Krim oder ein neuer Donbass werden könnte. Die Parallelen mit der Ukraine sind eindrücklich. In der Ukraine verletzte Wladimir Putin

Um mit Schocks umgehen zu können, benötigen die Länder Zentralasiens einschneidende Reformen.

das Budapester Memorandum von 1994, das auch Kasachstans Grenzen garantiert. Nordkasachstan hat eine grosse ethnisch russische Bevölkerung, die russische Sprache ist im Land weit verbreitet und russische Medien dominieren gar. Die Regierung muss die Interessen kasachischer Nationalisten und ethnischer Minderheiten ausbalancieren. Präsident Nasarbajew war schockiert, als Putin in einer Rede 2014 Kasachstan als integralen Bestandteil russischen Einflussgebiets beanspruchte und kasachische Staatlichkeit vor 1991 negierte. Ein neuerliches Ukraine-Szenario ist jedoch unwahrscheinlich. Kasachstan kann und will die aufrichtige Allianz mit Russland nicht beenden. Es gibt keine starken Anreize seitens der EU, NATO oder Chinas für einen solchen Schritt. Im Gegensatz zur Krim hat Russland keine starken historischen und kulturellen Ansprüche auf Nordkasachstan. 7000 Kilometer instabile Grenze mit einem schwachen Kasachstan gemäss einem Donbass-Szenario widersprüche zudem Russlands Interessen.

Gewisse Ereignisse könnten jedoch eine harsche russische Antwort auslösen, beispielsweise wenn Kasachstan die EAEU

verliesse – was es angekündigt hat, sollte die Wirtschaftsunion zu einem politischen Projekt werden – oder eine neue, weniger russlandfreundliche oder stark nationalistische kasachische Regierung. Militärisch und angesichts fehlender Allierter hätte Kasachstan keine Mittel zum Widerstand. Kasachstan ist zugleich Russlands wichtigster Verbündeter und zu einem gewissen Grad Geisel russischer Aussenpolitik.

Ein geopolitischer Streit um Einfluss in Zentralasien zwischen grossen Mächten, namentlich Russland und China, und vielleicht den USA, wäre grundsätzlich vorstellbar. Es gibt gegenwärtig aber kein Anzeichen eines solchen neuen «Great Game». Zentralasien ist zu peripher, besonders für die USA, um als Bühne für Weltpolitik zu dienen. Besonders angesichts westlicher Sanktionen ist Russland vermehrt auf Kooperation und die «Zweckehe» mit China angewiesen, trotz gegenseitigen Misstrauens. Langfristig wird sich aus Chinas wirtschaftlichem

Einfluss jedoch politischer Einfluss ergeben. Man könnte sich eine Situation vorstellen, in der ein mächtiges China ein geschwächtes Russland ohne Waffengewalt zwingt, seinen Ambitionen Platz zu machen, um Zentralasien als Hinterhof seiner Unruheprovinz Xinjiang zu beanspruchen. Der Prozess eines solchen russischen Einflussverlustes zugunsten chinesischer Hegemonie würde regionale Instabilität verursachen. Gegenwärtig ist China jedoch zufrieden mit seiner ökonomischen Macht in Zentralasien und mit der stabilen Sicherheitslage und konstanten Energieflüssen.

Trotz seines starken Engagements wird Russlands gegenwärtige Krise dazu führen, dass es weniger Mittel für Anreize und Interventionen zur Verfügung hat, um die Republiken in seiner Einflussphäre zu halten. Auch wenn China nicht vermehrt forscher aufträte, wird Russlands Einfluss in Zentralasien zwangsläufig abnehmen.

Benno Zogg ist Researcher am Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Er forscht zum postsowjetischen Raum und zu Entwicklung und Sicherheit in fragilen Kontexten.

Die **CSS Analysen** zur Sicherheitspolitik werden herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Jeden Monat erscheinen zwei Analysen auf Deutsch, Französisch und Englisch. Das CSS ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik.

Herausgeber: Christian Nünlist und Matthias Bieri
Lektorat: Christian Nünlist
Layout und Infografiken: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0236

Feedback und Kommentare: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Bezug und Abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Zuletzt erschienene CSS-Analysen:

Dschihadreisende und die Sicherheit der Schweiz Nr.199
B-Waffen und der Fortschritt der Naturwissenschaften Nr.198
Brexit: Folgen für Europas Energie- und Klimapolitik Nr.197
GWK und Polizei: Ausgebildet für den «Asyl-Notfall»? Nr.196
«One Belt, One Road»: Chinas Vision von Konnektivität Nr.195
Weshalb SSR ausgehandelt werden muss Nr.194