

Grävingholt, Jörn

Research Report

Staatlichkeit und Governance: Herausforderungen in Zentralasien und im Südkaukasus

Analysen und Stellungnahmen, No. 2/2007

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Grävingholt, Jörn (2007) : Staatlichkeit und Governance: Herausforderungen in Zentralasien und im Südkaukasus, Analysen und Stellungnahmen, No. 2/2007, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199889>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Staatlichkeit und Governance: Herausforderungen in Zentralasien und im Südkaukasus

Autoritäre Herrschaft, schlecht funktionierende Rechtssysteme und eine verfallene Bildungs- und Gesundheitsinfrastruktur dominieren das Bild in den ehemaligen Sowjetrepubliken Zentralasiens und des Südkaukasus. Allerdings hat sich die Region seit der Unabhängigkeit uneinheitlich entwickelt. Im Südkaukasus konnten zwei leidlich funktionierende Demokratien entstehen, während in Zentralasien teils repressivere, teils liberalere autoritäre Regime vorherrschen. Autoritäre Herrschaft wird dabei von traditionellen gesellschaftlichen Beziehungsmustern, korrupten Herrschaftspraktiken und zum

Teil sehr repressiven Machtapparaten gestützt, gegen die sich Elemente demokratischer Machtkontrolle schwer tun. Das Engagement externer Akteure in der Region richtet sich auf die Themen Sicherheit, Energie und Demokratieförderung. Zwischen den Interessen der Mächte Russland, USA und China in der Region könnte Europa in Zukunft eine wichtige Rolle als moderierende Kraft mit einer Agenda einnehmen, die Kooperation, Integration und Multilateralismus in den Vordergrund stellt und auf Demokratisierung als langfristiges Projekt setzt.

1. Stabilität und politische Transformation

Fünfzehn Jahre nach der Auflösung der Sowjetunion bilden die ehemaligen Unionsrepubliken diesseits und jenseits des Kaspischen Meeres die ökonomisch rückständigste und politisch fragilste Region des ehemaligen sowjetischen Machtbereichs. In sechs der acht Länder (ganz Zentralasien sowie Aserbaidschan) vollzog sich seit Beginn der 1990er Jahre eine unterschiedlich starke Neukonsolidierung autokratischer Herrschaft. Lediglich Armenien und Georgien etablierten sich als leidlich funktionierende defekte Demokratien (vgl. Graphik 1 zum durchschnittlichen Demokratieindex nach *Polity IV*). Selbst in Kirgistan, das nicht erst seit der „Tulpenrevolution“ vom Frühjahr 2005 als liberalster Staat Zentralasiens gilt, sind politische Freiheiten und bürgerliche Grundrechte nur sehr eingeschränkt verwirklicht. In Tadschikistan ist die Phase der Machtteilung, die den Konfliktparteien den Ausweg aus dem Bürgerkrieg von 1992 bis 1997 wies, mittlerweile einer autoritären „Normalisierung“ gewichen. Turkmenistan und Usbekistan bilden die autokratischen Extremfälle in der Region, wobei das turkmenische Regime bis zum Tod Nijasows Ende 2006 nahezu totalitäre Züge angenommen hatte. Usbekistan wird zwar weniger monolithisch beherrscht, das hohe Repressionsniveau dort birgt jedoch erhebliches regionales Destabilisierungspotenzial. Im Südkaukasus wird eine insgesamt liberalere politische Situation überlagert von bis heute ungelösten Sezessionskonflikten (Berg-Karabach, Südossetien, Abchasien sowie zeitweise Adscharien), die in allen betroffenen Ländern zur politischen Mobilisierung geeignet sind und in jüngster Zeit erneut zu Spannungen zwischen Georgien und Russland geführt haben.

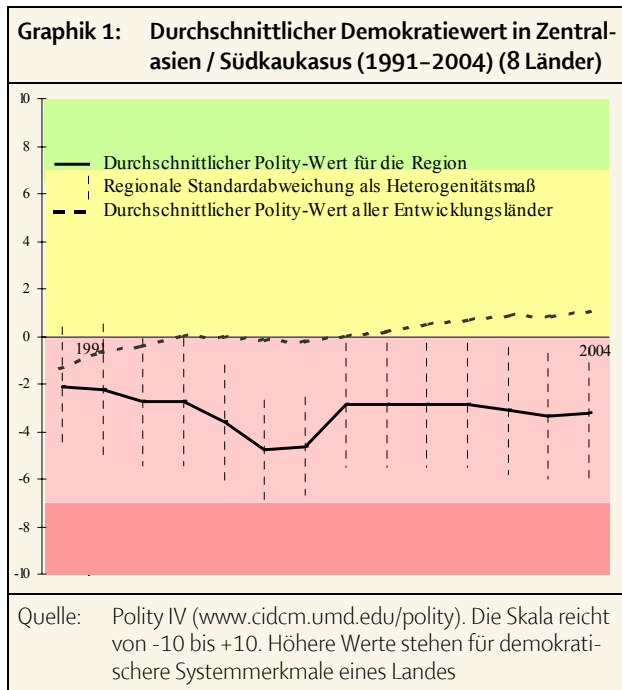
2. Dimensionen von Governance und Staatlichkeit

Legitimität: Überwiegend autoritäre Konsolidierung

Für eine kurze Zeit schien es Anfang der 1990er Jahre, als etablierten sich in der gesamten Sowjetunion – bzw. bald darauf in ihren Nachfolgerepubliken – demokratische Verfahren als einzig legitime Form der Übertragung politischer Macht. Parlamentswahlen wurden von den Fesseln des kommunistischen Parteimonopols befreit, und in den Republiken wurden Präsidentialregime eingeführt, die eine Direktwahl des Staatsoberhauptes durch die Bevölkerung vorsahen. Die Ernüchterung setzte jedoch mit Blick auf Zentralasien und den Südkaukasus bald ein. Wahlen wurden dort in der Folgezeit von den Machthabenden in erster Linie dazu eingesetzt (und entsprechend manipuliert), einen zunehmend autoritären Herrschaftsstil periodisch mit einem plebiszitären Mandat auszustatten. Machtwechsel, sofern sie stattfanden, kamen infolge politischer Unruhen, nicht aber als Ergebnis regulärer Wahlen zustande. Auch die Umstürze in Georgien 2003 und Kirgistan 2005 setzten dieses Muster fort. Aserbaidschan schließlich erlebte 2003 den postsowjetischen Präzedenzfall einer quasidynastischen Erbfolge. Nach einer sorgsam orchestrierten Wahl übernahm Ilham Aliev das Präsidentenamt von seinem schwer kranken Vater Hejdar.

Zu den bemerkenswerten Aspekten der Umstürze in Georgien und Kirgistan zählt die Erkenntnis, dass sich mit diesen Ländern zwei der liberalsten Regime der Region als anfällig für „Revolutionen“ erwiesen. Demgegenüber sind die besonders autoritären Regime bislang in der Lage, Gefährdungen des eigenen Machtanspruchs wirksam mit Repression entgegenzutreten. Die

autoritären Herrscher der Region haben aus den Ereignissen in Georgien und Kirgistan (sowie der Ukraine) den nahe liegenden Schluss gezogen, dass sich die in den liberaleren Ländern stärker ausgeprägten zivilgesellschaftlichen Strukturen und die größere Presse- und Meinungsfreiheit für die Stabilität autoritärer Herrschaft als fatal erweisen können, und in der Folgezeit den Druck auf in- wie ausländische unabhängige Organisationen erheblich erhöht. Die blutige Niederschlagung des Aufstands im usbekischen Andijan im Mai 2005 war daher auch ein demonstratives Zeichen der Kommissioslosigkeit gegenüber Regimegegnern.



Politische Macht ist in der Region Zentralasien / Südkaukasus hochgradig personalisiert. Persönliche Verpflichtungsbeziehungen, nicht formale Normen, definieren angemessenes, erwartbares Handeln in sozialen Interaktionen, und das gilt in besonderer Weise auch innerhalb der Machteliten. Politische Parteien spielen überwiegend eine marginale Rolle. Wichtige Sozialisationsorte sind dagegen regionale „Klans“, innerhalb derer der Einzelne Schutz und Hilfe zu erwarten, aber auch Loyalität gegenüber dem Klanchef zu leisten und Unterstützung für andere Klanmitglieder zu erbringen hat. Das gilt nicht nur im privaten und gesellschaftlichen, sondern auch im politischen Raum. Als legitim empfundenes Handeln resultiert damit in weiten Teilen der Region weniger aus anerkannten demokratischen Verfahren als aus der persönlichen und traditionsbedingten Autorität der Führungsfigur, der prinzipiell Gefolgschaft geschuldet wird, solange sie ihrerseits ihren Schutzverpflichtungen nachkommt.

Politische Legitimität speist sich folglich in Zentralasien und dem Südkaukasus im Wesentlichen aus zwei Quellen: traditionsbedingter Autoritätszuschreibung und der Fähigkeit und Bereitschaft der Machthaber (aller Ebenen und Funktionsbereiche), sich sichtbar und erfolgreich für die Belange ihrer Gefolgschaft einzusetzen.

Formale demokratische Prozeduren können dabei Legitimität erhöhen oder verringern, sind aber nur selten entscheidendes Kriterium. In dieser Hinsicht bedeutete auch die politische Zeitenwende von 1990/91 keinen Kontinuitätsbruch, denn das über sieben Jahrzehnte währende Sowjetsystem hatte das traditionelle Klanwesen Zentralasiens und des Südkaukasus weniger verändert, als dass es sich seiner bediente und es in mancher Hinsicht sogar stärkte. Auch die regelmäßige Abhaltung von „Wahlen“ zur akklamatorischen Bestätigung der Herrschenden im Amt war bereits ein Merkmal des Sowjetsystems, an das die Machteliten der Region, die ihre politische Sozialisation größtenteils noch in der Sowjetunion erfahren haben, anknüpfen konnten. Allerdings hat die Sowjetunion mit ihren Erfolgen in den Bereichen der Bildung, der Gesundheit und der Beschäftigungssicherung auch relativ hohe Erwartungen an staatliche Leistungen in der Bevölkerung geweckt.

Gewaltmonopol: Staat zwischen Allmacht und Ohnmacht

Die Herstellung oder Aufrechterhaltung eines staatlichen Gewaltmonopols ist in der Mehrheit der Länder Zentralasiens und des Südkaukasus eine Frage von hoher politischer Brisanz. Lediglich für Armenien, Kasachstan und Turkmenistan kann von einem grundsätzlich funktionierenden staatlichen Gewaltmonopol ausgegangen werden. In den übrigen Ländern fordern insbesondere starke regionale Herrschaftsstrukturen, zum Teil in Verbindung mit organisierter Kriminalität (Drogenhandel), oder militante politische Opposition (Islamische Bewegung Usbekistans) den Monopolanspruch des Staates auf physische Gewaltmittel heraus. Im Südkaukasus kommt das Problem der Sezessionskonflikte hinzu, die staatlicher Autorität in Aserbaidschan und Georgien klare territoriale Grenzen setzen.

Bisherige Erfahrungen mit dem staatlichen Gewaltmonopol sind seit der Unabhängigkeit der Länder von deutlicher Ambivalenz gekennzeichnet. Von der Sowjetunion ererbt wurde ein entgrenzter staatlicher Machtanspruch, der jegliche Staatsräson fraglos über das Schutzinteresse des einzelnen Bürgers stellte. Zugleich fehlten den neuen Staaten nach 1991 zumindest temporär die Machtmittel, um diesen Anspruch gegen den allgemeinen Verfall staatlicher Autorität im Zuge der Leistungskrise nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion wirksam zu behaupten. Am deutlichsten erlebten dies jene Länder, die in den 1990er Jahren in Krieg oder Bürgerkrieg verwickelt waren.

Überwiegend schlecht bestellt ist es um die Einhegung staatlicher Gewalt durch rechtsstaatliche Mechanismen der Gewaltenkontrolle, auch wenn die Region in dieser Hinsicht heterogen ist. Obwohl alle Länder als Mitgliedsstaaten der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) deren Menschenrechtsprinzipien anerkannt haben und die Staaten des Südkaukasus 1999 bzw. 2001 Mitglied im Europarat wurden und die Europäische Menschenrechtskonvention unterzeichneten, bleibt der reale Schutz der Bürger gegen Übergriffe des Staates weit hinter den eingegangenen Verpflichtungen zurück. Der neue internationale

Sicherheitsdiskurs seit dem 11. September 2001 hat diese Problematik besonders in Zentralasien verstärkt. Politische Repression findet dort routinemäßig unter dem Etikett der Terrorismusbekämpfung statt.

Staatliche Institutionen: Informell überlagert

Zu den Erbschaften des Sowjetsystems in Zentralasien / Südkaukasus zählt auch ein horizontal und vertikal ausdifferenzierter, indes informell überlagerter Staatsapparat, in dem besonders Korruption stark verbreitet ist. In der Bewertung des *Corruption Perceptions Index* von *Transparency International* liegen alle Länder der Region im untersten Drittel, die meisten im untersten Viertel der Bewertungsskala. Das regionale Durchschnittsniveau ist dabei niedriger als in Subsahara-Afrika, da es an positiven Ausnahmefällen fehlt. Innerhalb der Region schneiden mit Armenien, Kasachstan und Georgien jene Staaten noch relativ am besten ab, die politisch oder ökonomisch die stärkste Öffnung vollzogen haben.

Ein schwaches Justizwesen, das unterfinanziert ist und über zu wenig qualifiziertes Personal verfügt, setzt der gleichen und unparteiischen Anwendung formalen Rechts enge Grenzen. Überregulierung und widersprüchliche Gesetze erschweren eine vorhersehbare und Rechtssicherheit vermittelnde Rechtsprechung zusätzlich. In Verbindung mit informellen Herrschaftsstrukturen führt dies dazu, dass Macht und Reichtum wesentlich über den Ausgang juristischer Verfahren entscheiden, weshalb die meisten Bürger mit der Anrufung von Gerichten zumeist nur geringe Hoffnungen verbinden.

In allen Ländern Zentralasiens und des Südkaukasus wurde zu Beginn der 1990er Jahre eine Dezentralisierungspolitik begonnen, die auf die Reformen in der späten Sowjetunion zurückging. Das Bemühen um eine rasche staatliche Konsolidierung nach der Erlangung der Unabhängigkeit führte jedoch bald zur erneuten Stärkung zentraler Macht, nur mehr von Moskau auf die Hauptstädte der Republiken verlagert. Dennoch blieb Dezentralisierung als politisches Projekt auf der Tagesordnung. Soweit die Debatte jedoch nicht ohnehin nur symbolischer Demokratisierungsrhetorik geschuldet war, verhartete die reale Umsetzung von Machtteilungsarrangements zwischen der Hauptstadt und den Regionen oder Gemeinden meist im ungelösten Widerspruch zwischen den erhofften Effektivitäts- und Legitimitätsgewinnen dezentralen Regierens und der Sorge vor einem Zerfall des jeweiligen Landes entlang ethnoregionaler Grenzen. Funktionsfähige subsidiäre Strukturen haben sich bislang in keinem Land der Region fest etablieren können, auch wenn einzelne Länder wie Kirgistan zumindest formale Strukturreformen für eine effektive Dezentralisierung in Angriff genommen haben.

Gestaltungsleistungen: Ambivalentes Erbe, heterogene Strategien

Die Sowjetunion hat den Ländern Zentralasiens und des Südkaukasus beträchtliche Modernisierungserfolge im Gesundheits- und Bildungswesen hinterlassen. Alphabetisierungsraten nahe 100 % und die Langzeitwirkun-

gen einer guten Gesundheitsinfrastruktur sorgen bis heute dafür, dass die Region gemessen am *Human Development Index* weltweit im Mittelfeld der menschlichen Entwicklung liegt. Der wirtschaftliche Niedergang der 1990er Jahre hatte indes nicht nur einen erheblichen Rückgang des Pro-Kopf-Einkommens zur Folge, sondern auch einen massiven Einbruch der Investitionen in die Sektoren Bildung und Gesundheit, der bis heute in der Mehrzahl der Länder der Region nicht annähernd aufgeholt wurde. Der Verfall der Gesundheitsinfrastruktur und der schlechte Zustand des Bildungswesens werden von der Bevölkerung oft als deutlichste Indikatoren für die Leistungsschwäche ihres Staates wahrgenommen. Zwar haben alle Länder der Region in den vergangenen Jahren ein stabiles wirtschaftliches Wachstum (z. T. im zweistelligen Prozentbereich) aufgewiesen, doch den Einbruch der neunziger Jahre hat bislang nur etwa die Hälfte der Staaten aufgeholt. Zudem weist die Region Zentralasien / Südkaukasus im Vergleich aller ehemals sozialistischen Transformationsländer seit Jahren die niedrigsten Staatsquoten auf.

Zu den schwierigsten Erblasten der Sowjetunion zählen Umweltschäden größten Ausmaßes, von denen die Austrocknung des Aralsees und das radioaktiv verseuchte Atomtestgebiet Semipalatinsk in Kasachstan die bekanntesten Beispiele sind. Staatliche Politiken zur Eindämmung der damit verbundenen Belastungen kommen nur schleppend in Gang.

Die größten Leistungsunterschiede weisen die Staaten Zentralasiens und des Südkaukasus hinsichtlich ihrer Sozial-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken auf. Das Spektrum reicht von der Schaffung einer neuen wirtschaftlichen Dynamik durch Privatisierung und Liberalisierung in Armenien über die Ermöglichung eines ressourceninduzierten Wachstums in den Ölstaaten Kasachstan und Aserbaidschan bis zu Ländern wie Usbekistan oder Turkmenistan, in denen breite privatwirtschaftliche Initiative gezielt zugunsten der Bereicherung der herrschenden Machtelite unterbunden wird. In der Mehrzahl der Länder lassen sich Ansätze neopatrimonialer Herrschaftsstabilisierung beobachten, doch lässt sich bislang noch nicht vorhersagen, ob sich diese Muster langfristig überall verfestigen werden. Besonders die autoritären Regime Zentralasiens bieten dafür allerdings „günstige“ Voraussetzungen.

3. Rolle externer Akteure

Zentralasien und der Südkaukasus haben in den letzten Jahren verstärkt internationale Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Die Europäische Union (EU) hat die Länder des Südkaukasus 2004 nachträglich in ihre Europäische Nachbarschaftspolitik einbezogen und damit ein deutliches Signal für ein zunehmendes Interesse an der Region gesetzt. Zentralasien hat insbesondere nach dem Afghanistan-Krieg 2001 eine erhebliche sicherheitspolitische Aufwertung erfahren und wurde mitunter gar zu einem Aufmarschfeld neuer geostrategischer Rivalität zwischen Russland und den USA bzw. der NATO erklärt. Im Kern müssten indes Russland wie der Westen glei-

hermaßen an einer politischen Stabilität in der Region interessiert sein, die den Ausbruch größerer Gewaltkonflikte, damit verbundene Migrationsbewegungen sowie einen Einflussgewinn islamischer Extremisten verhindern hilft und die Bekämpfung vorhandener Bedrohungen (Drogenhandel, Menschenhandel) ermöglicht.

Russland hält dies allerdings im Südkaukasus nicht davon ab, durch Unterstützung separatistischer Bewegungen eher politische Instabilität als Stabilität zu fördern. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass neben sicherheitspolitischen Aspekten vor allem die Energieressourcen des Kaspischen Raumes das Interesse Europas und der USA geweckt haben. Genau wie China sehen Europa und die USA in den kaspischen Bodenschätzen eine Chance zur Diversifizierung ihrer Bezugsquellen und Erhöhung ihrer langfristigen Versorgungssicherheit. Russland dagegen ist daran interessiert, den Transport kaspischen Öls und Gases über sein Territorium abzuwickeln und so seine marktbeherrschende Stellung im eurasischen Raum zu behaupten.

Demokratieförderung ist neben Sicherheit und Energie das dritte große Thema externen Engagements in Zentralasien / Südkaukasus, das sich insbesondere Europa und die USA als zentrales Ziel wie auch als Mittel zur Erreichung ihrer anderen Ziele auf die Fahnen geschrieben haben. Demgegenüber richtet sich das Interesse Russlands und Chinas primär auf die Bewahrung politisch gleichgesinnter Regime – verbunden mit der Sorge, eine Demokratisierung westlicher Prägung wie in Georgien 2003 (und in der Ukraine 2004) könnte unwillkommene Kaskadeneffekte entfalten. Allerdings hat auch die westliche Politik im Dreieck zwischen Sicherheits-, Energie- und Demokratisierungsinteresse in der Region bislang kein eindeutiges Bild hinterlassen. „Partnerschaften“ wie die militärpolitische Allianz mit Usbekistan geben ein ungünstiges Bild ab und werden nicht nur von Menschenrechtsgruppen scharf kritisiert.

Europa – und innerhalb Europas insbesondere Deutschland – ist in der Region ein gern gesehener Partner, dem unterstellt wird, dass er seine Ziele kooperativer und weniger aggressiv verfolgt als die USA. China wird demgegenüber vielfach in erster Linie als Bedrohung, Russland schließlich – zwiespältiger – immer auch als imperiale Macht wahrgenommen. Tatsächlich könnte die EU, wenn sie sich 2007 auf eine gemeinsame Zentralasien-Strategie verständigt und ihre Beziehungen zum Südkaukasus fortentwickelt, eine wichtige Rolle als moderate Kraft zwischen den Interessen anderer Mächte – und damit eine für die Staaten selbst erkennbar wichtige Funktion – einnehmen. Eine solche Rolle sollte unter anderem folgende Elemente beinhalten:

- Eine Stärkung multilateraler Organisationen wie der OSZE oder des Europarats als Foren eines umfassenden politischen Dialogs.

- Eine verstärkte Wiederaufnahme der Bemühungen um eine Beilegung der Territorialkonflikte im Südkaukasus, wobei die EU ihre guten Kontakte zu Russland einsetzen kann.
- Eine Unterstützung der Bemühungen um eine stärkere wirtschaftliche Integration unter Einschluss Russlands, da dies einen erheblichen Beitrag zur sozioökonomischen Entwicklung der Region leisten würde und eine aktive Rolle Europas dabei zugleich Sorgen vor einem Verlust politischer Unabhängigkeit entgegenwirken könnte.
- Demokratieförderung als langfristig angelegtes Projekt, das aus drei eng verzahnten Komponenten besteht: (1) einem politischen Dialog, der – bi- und multilateral ausgestaltet – Sicherheits- und Menschenrechtsfragen nicht konkurrierend, sondern komplementär diskutiert; (2) einer staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, die im Kern darauf ausgerichtet wäre, Governance-Defizite im Bereich der öffentlichen Verwaltung und Justiz zu adressieren, deren Umfang und Ausgestaltung aber wesentlich von der Dialogbereitschaft der jeweiligen Regierungen in Fragen politischer Standards abhinge; (3) einer umfangreichen Unterstützung zivilgesellschaftlicher Eigeninitiative über nichtstaatliche Organisationen verbunden mit der Förderung intensiven gegenseitigen Austauschs durch Stipendien, Besuchsprogramme, Freiwilligendienste und andere Aktivitäten, die Bausteine für eine Verzahnung der Region mit der Wirtschaft und Kultur Europas und damit für einen langfristigen politischen Wandel sein können.



Dr. Jörn Gravingholt
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE

Literatur

Cornell, S. / S. F. Starr (2006): *The Caucasus: A Challenge for Europe*, Uppsala: Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program

Gravingholt, J. (2004): *Krisenpotenziale und Krisenprävention in Zentralasien: Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Berichte und Gutachten 6/2004)

Olcott, M. B. (2005): *Central Asia's Second Chance*, Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace