

Jenseits von Afghanistan

Die zentralasiatischen Implikationen der neuen ISAF-Strategie

Andrea Schmitz

Die neue Afghanistan-Strategie der Nato, die ab 2011 eine schrittweise Übergabe der sicherheitspolitischen Verantwortung an die Kabuler Regierung vorsieht, ist von den zentralasiatischen Nachbarn mit Besorgnis aufgenommen worden. Tatsächlich verdankt sich die relative politische Stabilität in Zentralasien weitgehend der westlichen Präsenz am Hindukusch. Mit der neuen ISAF-Strategie wird die Verantwortung für regionale Sicherheit mittelfristig an die zentralasiatischen Partner übergeben. Diese sind darauf jedoch kaum vorbereitet und werden von den Europäern und ihren transatlantischen Verbündeten auch weiterhin Hilfsleistungen erwarten, die die Schwächen der sicherheitspolitischen Arrangements in der Region kompensieren sollen. Die EU sollte gegensteuern, indem sie die regionale Kooperation im Rahmen ihrer Zentralasien-Strategie neu gewichtet und den Partnern dabei mehr Eigeninitiative abverlangt.

Im Zuge eines graduellen Strategiewechsels der amerikanischen Militär- und Sicherheitspolitik hat das Nato-Engagement in Afghanistan eine neue Stoßrichtung bekommen. Es zielt nunmehr darauf ab, nach einer kurzen Phase massiver Truppenaufstockung die Verantwortung für die Sicherheit im Land ab 2011 schrittweise an die Kabuler Regierung zu übergeben und sie beim Aufbau der dafür notwendigen Kapazitäten zu unterstützen. Die Programme zur Stärkung der innerafghanischen Sicherheitskräfte sollen mittelfristig einen Abzug der ISAF ermöglichen.

Bei den zentralasiatischen Nachbarn haben diese Pläne große Besorgnis ausgelöst. Sie befürchten zu Recht, dass mit dem Rückzug des Westens aus Afghanistan

die von dort ausgehenden Gefährdungen, die derzeit noch durch die Präsenz der Nato eingehegt werden, auf das nördliche Umfeld übergreifen, endogene Konfliktpotentiale verschärfen und die Region destabilisieren könnten.

Kriegsgewinne

Die fünf zentralasiatischen Staaten – Kasachstan, Kirgisien, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan – sind seit Beginn des Nato-Einsatzes in die Versorgungslogistik für die Nato/ISAF-Truppen in Afghanistan eingebunden. Durch die Gewährung von Überflugrechten und die Überlassung von Militärbasen (in Kirgisien, Usbekistan und Tadschikistan) haben sich die regiona-

len Nachfolgestaaten der Sowjetunion als Partner des Westens unentbehrlich gemacht. Die strategische Bedeutung Zentralasiens für die Nato ist sogar noch gestiegen, seit eine Nördliche Versorgungsrouten etabliert wurde, die über das Baltikum, den Südkaukasus sowie Russland verläuft und Kasachstan, Tadschikistan und Usbekistan in den Transport nicht-militärischer Ausrüstung für den Krieg in Afghanistan einbindet. Dass der Preis für diese Kooperation mitunter hoch ist, man aber auch bereit ist, ihn zu bezahlen, zeigte sich im Frühjahr 2009 exemplarisch am Verhandlungspoker zwischen dem Pentagon und der kirgisischen Führung um die Nutzung des Luftwaffenstützpunktes Manas. Dabei gelang es den kirgisischen Eigentümern, eine Steigerung der Mieteinnahmen von 17,5 auf 60 Millionen Dollar pro Jahr durchzusetzen.

Nicht nur Kirgisien profitiert vom Krieg in Afghanistan. Denn die in das Nördliche Versorgungsnetz eingebundenen Staaten stellen der Nato ihre Straßen und Schienenwege nicht umsonst zur Verfügung, sondern erbringen diese Dienstleistung auf Grundlage von Vereinbarungen mit der US-Regierung, die eine kommerzielle Komponente einschließen. Vor allem für Tadschikistan, dessen Auslandsschulden sich – ähnlich wie jene Kirgisien – auf etwa die Hälfte des Bruttoinlandsprodukts belaufen, ist die Zusammenarbeit vorteilhaft. So musste die Infrastruktur für den Transport von schwerem Gerät teilweise erst geschaffen werden, was dem Land am Pamir neue Brücken und Straßen und damit eine Zunahme des Warenverkehrs bescherte.

Auch Usbekistan, aufgrund seiner geographischen Lage der wichtigste Knotenpunkt im Nördlichen Versorgungsnetz, verdankt der Kooperation mit USA und Nato eine Modernisierung der Transport-Infrastruktur. Dies kommt unter anderem den usbekisch-afghanischen Handelsbeziehungen zugute und ermöglicht Usbekistan den Ausbau seiner Energieversorgung, der auch den Export von Elektrizität nach Nordafghanistan einschließt. Nicht minder bedeutend als der ökonomische Nutzen ist

für Usbekistan die politische Dividende, die aus der Zusammenarbeit mit den Nato-Staaten erwächst. Dass die von der EU im November 2005 wegen schwerer Menschenrechtsverletzungen verhängten Sanktionen praktisch wirkungslos blieben, ist im Wesentlichen der Tatsache geschuldet, dass Taschkent der Bundeswehr eine Militärbasis unweit der afghanischen Grenze für die logistische Versorgung der ISAF überlässt.

Repression und Retraditionalisierung

Nicht nur in Usbekistan, auch in den übrigen zentralasiatischen Staaten hatte die strategische Aufwertung der Region infolge des Afghanistan-Krieges den Nebeneffekt, dass die demokratisch kaum legitimierten Eliten ihre Macht weiter ausbauen und festigen konnten. Die Präsidenten Kasachstans und Usbekistans regieren seit 1991 unangefochten, der tadschikische Staatsoberhaupt ist seit den ersten Präsidentschaftswahlen nach dem Bürgerkrieg – das heißt seit 1999 – im Amt, und der turkmenische Präsident folgt im Wesentlichen dem Kurs seines im Dezember 2006 verstorbenen Vorgängers. Besonders augenfällig ist die autoritäre Verkrustung im Falle von Kirgisien, dem einstigen demokratischen Hoffnungsträger der Region. Seit Präsident Bakiew im Zuge der »Tulpenrevolution« von 2005 die Macht übernommen hat, ist das politische System des Landes immer repressiver geworden. Wie brüchig die so erzeugte Stabilität ist, zeigten die Unruhen, die Anfang April in Kirgisien ausgebrochen sind.

In allen zentralasiatischen Staaten wird die Machtkonsolidierung begleitet von einem neuen Nationalismus, der an vorkoloniale Traditionen und Identitätskonstrukte anknüpft und der den Paternalismus der ehemaligen Kolonialmacht Russland ebenso zurückweist wie das liberale Pathos der Europäer. Dagegen gewinnen islamische Ordnungsvorstellungen offenkundig immer mehr Anhänger. Das gilt vor allem für die Bevölkerung des Ferghanatals, das durch Usbekistan, Kirgisien und

Tadschikistan verläuft und ein historisches Zentrum des Islams in Zentralasien ist. In diesem seit jeher besonders traditionsverbundenen Teil der Region scheint sich vor allem die jüngere Generation konservativen islamischen Strömungen zu öffnen.

Noch stellt diese Entwicklung für die Regime in Zentralasien keine Bedrohung dar. Sie wissen aber, dass sich das ändern kann – zumal dann, wenn mit dem Abzug der ISAF ein Machtvakuum im Norden Afghanistans entsteht, das militante islamistische Organisationen wie die Islamische Bewegung Usbekistans (IBU) nutzen könnten, um sich neue Operationsgebiete in Zentralasien zu erobern. Tatsächlich sind die Aktivitäten der IBU, die den Taliban nahesteht und unter anderem von Kunduz aus operiert, trotz ihrer zunehmend internationalistischen Ausrichtung noch immer vorrangig darauf gerichtet, die säkularen Regime Usbekistans, Tadschikistans und Kirgisiens zu bekämpfen.

Externalisierung von Verantwortung

Anstatt diese Bedrohungen als ordnungspolitische Herausforderung zu begreifen, die auch auf entsprechende Defizite in den zentralasiatischen Staaten selbst verweist, haben sich deren Eliten daran gewöhnt, die Ursachen der Instabilität auf die Außenwelt zu projizieren. Folgerichtig setzen sie vor allem darauf, die militärische Infrastruktur zu modernisieren und ihre Sicherheitskräfte technisch wie personell aufzurüsten. Zudem streben sie nach einem effektiven Grenzmanagement, um die aus den jeweiligen Nachbarstaaten möglicherweise einsickernden Gefährdungspotentiale – islamische Extremisten, Drogen, organisierte Kriminalität – vom eigenen Staatsgebiet fernzuhalten. Im Falle Usbekistans hat dies zu einer regelrechten Abschottungspolitik geführt, die sich das Land nur aufgrund externer Unterstützung leisten kann.

Diese Unterstützung verdankt sich nicht allein der Zusammenarbeit mit der Nato und den USA, sondern auch dem entwicklungspolitischen Engagement der Europäer.

So finanziert die EU im Rahmen ihrer Zentralasien-Strategie Programme zur Verbesserung der Grenzsicherung. Sie beinhalten im Wesentlichen die Bereitstellung von Sicherheitstechnik und die Ausbildung von Polizei- und Zollbeamten. Umgesetzt werden sie sowohl bilateral als auch unter dem Dach regionaler Programme, etwa des *Border Management in Central Asia* (BOMCA).

Dass die zentralasiatischen Eliten dazu neigen, die Verantwortung für regionale Sicherheit zu externalisieren, ist eine Folge jahrzehntelanger Bevormundung und Alimentierung – erst im Rahmen der sowjetischen Planwirtschaft, später durch westliche Entwicklungshilfe. Die damit verbundene Subventionsmentalität wird begünstigt durch die strategische Bedeutung, die nicht nur die USA und Europa, sondern auch Russland und China dem geographischen Raum beimessen. Das Interesse dieser Mächte an Zugangsmöglichkeiten zu regionalen Rohstoffen, Märkten und Handelswegen erlaubt den zentralasiatischen Staaten eine Politik des außenpolitischen Balancierens, die zwar ein Maximum an staatlicher Autonomie garantiert, den Eliten aber keinerlei Anreize setzt, sich um die Lösung stabilitätsbedrohender Konflikte zu bemühen. Letzteres aber ist unter der Prämisse eines mittelfristigen Rückzugs der Nato aus Afghanistan dringender denn je.

Risiken der Versichertheitlichung

Die zunehmende Militarisierung der Sicherheitspolitik in Zentralasien, die eine direkte Folge des ISAF-Einsatzes ist, hat die regionalen Eliten in ihrer Haltung bestärkt, auf innere und zwischenstaatliche Probleme vorwiegend mit sicherheitspolitischen Instrumenten zu reagieren. Diese *Versichertheitlichung* von Politik mag es ermöglichen, interne Spannungen kurzfristig einzudämmen. Auf zwischenstaatlicher Ebene aber sind dadurch die schwelenden Konflikte weiter verschärft worden. Das betrifft in erster Linie die Beziehungen zwischen Usbekistan, Kirgisien und Tadschikistan. Ihre gemeinsamen Grenzen sind militäri-

siert, mehrere Übergänge geschlossen worden. Dies behindert den zivilen Personen- und Warenverkehr in den Grenzgebieten und belastet die dort lebende Bevölkerung erheblich. Diese zahlt letztlich auch den Preis für die Inkompetenz der Politik in der Frage des regionalen Wassermanagements. Anstatt nach Kompromissen zu suchen, setzen die Verantwortlichen auf nationale Alleingänge, die die bilateralen Beziehungen vergiften und Ressentiments nähren, die Konflikte leicht eskalieren lassen.

Die sicherheitspolitische Kooperation mit der Nato hat sich offensichtlich als Negativanreiz für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit in Zentralasien erwiesen. Statt kooperativer Ansätze begünstigt die strategische Aufwertung der zentralasiatischen Staaten unilaterale und konfrontative Politikstile. Diese stellen das Hauptrisiko für die regionale Stabilität dar – und die Gefährdung wird noch wachsen, wenn mit dem Rückzug der Nato aus Afghanistan auch Ressourcen aus Zentralasien abgezogen werden.

Russland und China können den Sicherheitsgewinn, den die zentralasiatischen Eliten der Nato-Präsenz und dem militärischen Engagement der USA verdanken, nicht ersetzen – weder bilateral noch im Rahmen der bestehenden sicherheitspolitischen Formate, nämlich der Organisation des Vertrags über Kollektive Sicherheit (OVKS) und der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ). Grund ist vor allem das ausgeprägte Misstrauen der zentralasiatischen Staaten gegenüber Russland, dessen hegemoniale Neigungen zurückgewiesen werden. Das außenpolitische Koordinatensystem der regionalen Regime ist auf ein Gleichgewicht der Kräfte ausgerichtet, und der »westliche Vektor« ist eine zentrale Komponente in diesem System, das zumindest eines zu garantieren scheint: den Fortbestand des Status quo.

Gegenmaßnahmen

Vor diesem Hintergrund verwundert es kaum, dass die zentralasiatischen Staaten

einem Abzug der Nato aus Afghanistan mit Sorge entgegenblicken. Man weiß um die damit verbundenen Risiken, doch es fehlt an einer politikfähigen Perspektive für die »Zeit danach«. In der Tat ist es alles andere als einfach, eine solche Perspektive zu entwickeln. Die Schaffung einer regionalen Sicherheitsordnung würde nämlich einen Kurswechsel voraussetzen, der die Innen- und die Außenpolitik der zentralasiatischen Staaten gleichermaßen beträfe. Erstens käme es darauf an, Außenpolitik nicht nur als Mittel zur Durchsetzung nationaler Interessen zu begreifen, sondern auch als Instrument zur Lösung von Problemen, die die nationalstaatliche Ebene transzendieren und eine Zusammenarbeit auf regionaler Ebene erfordern. Zweitens müsste diese Kooperation einem umfassenden Begriff von Sicherheit verpflichtet sein, der auch die menschliche Dimension einschließt und damit einem politischen Grundbedürfnis der Bevölkerung in den zentralasiatischen Staaten gerecht wird.

Hier kann die EU ansetzen, deren Zentralasien-Strategie im Sommer 2010 einer neuerlichen Revision durch Rat und Kommission unterzogen wird. Anstatt sich vom schwierigen Fortgang der regionalen Zusammenarbeit entmutigen zu lassen, sollte die EU diesen Bereich künftig noch stärker gewichten und den zentralasiatischen Partnern mehr regionalpolitische Eigeninitiative abverlangen. Usbekistan und Kasachstan haben bereits entsprechende Vorstöße unternommen – Kasachstan im Zusammenhang mit seinen Plänen für einen OSZE-Gipfel 2010, und Usbekistan, indem es die Gründung eines regionalen Dialogformats angeregt hat, an dem außer den zentralasiatischen Staaten und Afghanistan auch die USA, die Nato und Russland teilnehmen sollen (»6+3«). Diese Vorschläge folgen allerdings dem gewohnten Muster der Externalisierung, indem sie die Stabilisierung Afghanistans in den Mittelpunkt stellen. Gleichwohl lässt sich an solche Initiativen anknüpfen – sofern dabei die Stabilitätsrisiken in den zentralasiatischen Staaten selbst in den Vordergrund gerückt werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364