

# Turkmenistan

<b>Ergebnis Status-Index</b> (Demokratie: 1,4/ Marktwirtschaft: 1,9)		<b>3,3</b>	<b>Ergebnis Management-Index</b>		<b>1,0</b>
<b>Politisches System</b>	Autokratie		<b>Bevölkerungsgröße</b>	4,7 Mio.	
<b>Wahlbeteiligung</b>	98,9 % (offiz. Angabe- Parlamentswahl 1999)		<b>BIP p. c. (\$, PPP)</b>	4320	
<b>Frauenanteil im Parlament</b>	26 %		<b>Arbeitslosenquote</b>	k. A.	
<b>Bevölkerungswachstum<sup>a</sup></b>	2,4 %		<b>HDI</b>	0,748	
<b>Größte ethnische Minderheit</b>	9 %		<b>UN-Education Index</b>	0,92	
			<b>Gini-Index</b>	40,8 (1998)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2000. <sup>a)</sup> jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

## 1. Einleitung

Im Juni 1997 verschärfte sich die budgetäre und wirtschaftliche Krise in Turkmenistan, nachdem Präsident Nijazov die Erdgasexporte über das russische Pipeline-netz eingestellt hatte und sich weitere Korrosionserscheinungen des Regimes bemerkbar machten. Nach der Genesung von einer erfolgreichen Bypass-Operation fuhr der Präsident nicht nur fort, leitende Verwaltungsfunktionen in immer kürzeren Abständen zu besetzen, sondern grenzte auch den Einfluss jener Gruppe von Vizepremiers ein, welche die Erfinder seines Personenkults waren und die Entwicklung eines immer autokratischer und unberechenbarer werdenden Regierungsstils Nijazovs stützten. In den letzten beiden Jahren fand diese Entwicklung in der strafrechtlichen Verfolgung vieler Minister und Vizepremiers ihren Fortgang.

Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der vergangenen fünf Jahre kommt zum Ergebnis, dass es durch die zunehmende Willkür des Präsidenten im Bereich der demokratischen Transformation trotz des niedrigen Ausgangsniveaus zu weiteren Regressionen gekommen ist. Im Bereich der Wirtschaftstransformation wurden in der Beobachtungsphase zweistellige BIP-Wachstumsraten erzielt, welche in signifikant positiven Trends der quantitativen Entwicklungsfaktoren ihren Niederschlag gefunden haben. Diese Indikatoren sind jedoch angesichts der unzulänglichen und fehlenden Grunddaten mit Vorsicht zu interpretieren.

Das erzielte Wirtschaftswachstum wurde fast ausschließlich durch die Wiederaufnahme von Erdgasexporten und durch Investitionen in der Verarbeitung von Baumwolle und petrochemischen Produkten erzielt. Die Erträge wurden jedoch größtenteils nicht budgetwirksam und ineffektiv investiert, sodass trotz des Wirtschaftswachstums Leistungen im Bereich von Bildung und Gesundheit radikal gekürzt wurden. Durch die Koppelung der Löhne im Privatsektor an den niedrigen staatlichen Durchschnittslohn blieb die Einkommenslage der Bevölkerung äußerst angespannt.

## **2. Transformationsgeschichte und -charakteristika**

Durch den Zerfall der Sowjetunion erlangte Turkmenistan 1991 als eine der 15 Unionsrepubliken die staatliche Unabhängigkeit, ohne darauf politisch und wirtschaftlich vorbereitet gewesen zu sein. Sapamurat Nijazov, der 1985 von Gorbatschow als 1. Parteisekretär der Turkmenischen KP ernannt wurde, führte die Republik in die Unabhängigkeit, indem er die politischen Entscheidungsbefugnisse Moskaus in Sachen Personal- und Sachpolitik usurpierte und sich durch direkte Wahlen zum Präsidenten der Republik wählen (Oktober 1990) und später im Amt bestätigen ließ (Präsidentschaftswahlen vom 21. Juni 1992, Referendum vom 15. Januar 1994).

Im Mai 1992 erhielt Turkmenistan eine Verfassung, die Turkmenistan zu einer rechtsstaatlichen demokratischen Präsidialrepublik erklärt, die auf Gewaltenteilung beruht und allen Bürgern politische und liberale Grundrechte formal zusichert. De facto wurde jedoch jede Form von politischer Betätigung unterdrückt und ein autokratisches Regime etabliert, das sich zunehmend auf den Inlandsgeheimdienst und den Sicherheitsapparat stützt. Zur innenpolitischen Legitimitätsbeschaffung wurde ein Personenkult um den Präsidenten geschaffen, der ihn als „Oberhaupt aller Turkmenen“ (Turkmenbaşy) überdimensional in der Öffentlichkeit präsent macht. Da nach dem gescheiterten August-Putsch auch das Ende des Marxismus-Leninismus als Herrschaftsideologie besiegelt war, wurde die politisch-gesellschaftliche Ordnung auf eine ethnisch-nationale Grundlage gestellt und die Turkmenisierung von Staats- und Bildungsinstitutionen vorangetrieben.

Der Wegfall der staatlichen Kontrolle und Planung von Moskau und die Desintegration der sowjetischen Planwirtschaft setzten Turkmenistan am Beginn der 90er Jahre unter hohen Anpassungsdruck. Das Versiegen der budgetären Finanztransfers für den staatlichen Sektor konnte durch die erlangte Kontrolle über die sin-

kenden Exporteinnahmen vom Verkauf von Erdgas und Baumwolle zum Teil ersetzt werden. Der Zusammenbruch ganzer Wirtschaftszweige, die niedrigen Staatslöhne sowie die Freisetzung von Arbeitskräften im Gesundheits-, Wissenschafts-, Bildungs- und Kultursektor erhöhten die Beschäftigung im landwirtschaftlichen Primärsektor auf 44 Prozent der arbeitsfähigen Bevölkerung (1996), die jedoch nur 25 Prozent des BIP (2,175 Mrd. US-Dollar) erwirtschafteten. Gleichzeitig ging das BIP auf 58 Prozent der Wirtschaftsleistung von 1991 zurück. Die mit der hohen Inflation (zwischen 2000 und 3000 Prozent im Jahr 1993) verbundene Verarmung der Bevölkerung wurde durch die kostenlose Abgabe von Wasser, Gas und Strom und durch subventionierte Grundnahrungsmittel und Benzinpreise etwas abgefedert.

Bis zum Beginn des Beobachtungszeitraums kam es in Turkmenistan zu keinen ernst zu nehmenden Strukturreformen und die Privatisierung blieb auf kleine Dienstleistungsbetriebe und unrentable Staatsbetriebe beschränkt. Da zur Sowjetzeit industriell hergestellte Nahrungsmittel größtenteils importiert wurden, wurden mit meist türkischer Beteiligung einige Joint-Ventures im Bereich der Nahrungsmittelindustrie für die Binnennachfrage errichtet. Die Ausweitung der Anbauflächen für Getreide verringerte die anfänglich vollkommene Importabhängigkeit, verhinderte jedoch nicht Missernten, die 1996 zur Auflösung des Kolchosesystems und zur Gründung von Bauerngenossenschaften auf der Basis von Pachtverträgen führten. Die staatliche Kontrolle der Bodennutzung und das Ankaufsmonopol für Getreide und Baumwolle blieben aufrechterhalten und halten landwirtschaftliche Einkünfte für Bauern ohne Zugang zu guten Böden sowie subventionierten Sach- und Dienstleistungen niedrig.

Trotz der sinkenden Einnahmen aus dem Erdgasexport blieb das Budgetdefizit seit der Unabhängigkeit durch niedrige Löhne im Staatssektor auf weniger als zwei Prozent des BIP begrenzt und die Zahlungsbilanz blieb positiv. Die Einstellung des Erdgasexports im Juni 1997 verschärfte die Budget- und Wirtschaftslage.

### **3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft**

#### **3.1. Demokratie**

Turkmenistan hat bei der Transformation der politischen Ordnung in keinem der Bewertungsbereiche Fortschritte gemacht. In einigen Bereichen wurden trotz des niedrigen Niveaus Rückentwicklungen festgestellt. Transformationsdefizite be-

stehen weiterhin in den Bereichen der Staatlichkeit, der politischen Partizipation, der Rechtsstaatlichkeit, der institutionellen Stabilität und der politischen und gesellschaftlichen Integration.

### 3.1.1 Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Das staatliche Gewaltmonopol ist aufgrund der starken Stellung des Präsidenten durchgesetzt, wenn es auch immer wieder zu regionalen Beeinträchtigungen durch informelle politische Allianzen (Clans) kommt. Diese sind aufgrund der Allmacht des Präsidenten im Beobachtungszeitraum wenig sichtbar. Alle Bürger besitzen formal das gleiche Staatsbürgerrecht, jedoch werden Angehörige nationaler Minderheiten im Bildungsbereich und Staatsdienst diskriminiert. Religion und Staat sind getrennt. Religiöse Dogmen besitzen keinen nennenswerten Einfluss auf Politik und Recht. Der Staat ist auf dem gesamten Staatsgebiet mit grundlegender Infrastruktur präsent, doch funktioniert diese aufgrund der schwankenden Direktiven des Präsidenten und der Eigeninteressen der Beamten äußerst mangelhaft.

(2) *Politische Partizipation*: Da der Präsident auf unbefristete Zeit in seinem Amt bestätigt wurde, werden nur Parlamentswahlen auf Basis eines universellen aktiven Wahlrechts durchgeführt. Das passive Wahlrecht ist vollkommen eingeschränkt. Wahlen entscheiden nicht über die Einsetzung von Herrschaftsträgern. Der durch Volkswahlen und durch ein Referendum vor dem Beobachtungszeitraum bestätigte Präsident verfügt vollständig über die Regierungsgewalt. Vetomächte konnten sich gegen den Präsidenten nicht etablieren.

Obwohl verfassungsmäßig verankert, existiert faktisch keine Versammlungs- und Assoziationsfreiheit für politische und gesellschaftliche Gruppierungen. Politisch relevante zivilgesellschaftliche Organisationen werden in der Regel unterdrückt. Versammlungen kommen vereinzelt als spontane Protestkundgebungen gegen Einzelmaßnahmen des Regimes zustande, werden jedoch sofort von den Sicherheitskräften aufgelöst. Die Öffentlichkeits- und Meinungsbildung wird staatlich kontrolliert und ist massiver Propaganda und Manipulation ausgesetzt. Die Medien werden systematisch dazu verwendet, den Personenkult um den Präsidenten zu perfektionieren und das „Goldene Zeitalter der Turkmenen“ in der Öffentlichkeit allgegenwärtig zu machen.

(3) *Rechtstaatlichkeit*: Formal ist die Gewaltentrennung in der Verfassung verankert, faktisch existiert sie jedoch nicht. Der Präsident ernennt alle leitenden Beamten, Minister und Vorsitzenden des Verwaltungs- und Exekutivapparats, kontrolliert die Wahl der Deputierten des Parlaments und bestimmt und entlässt die Richter und Staatsanwälte. Die Justiz ist formal-institutionell ausdifferenziert und auf allen Verwaltungsebenen durchgesetzt, jedoch stark politisiert und ein Teil der administrativen Kommandostruktur. Die Durchsetzung und Änderung von Rechtsnormen hängt vom persönlichen Willen des Präsidenten ab.

Die Richter werden auf fünf Jahre befristet vom Präsidenten ernannt und bleiben von ihm abhängig. Die Verfahrensrationalität ist als gering einzuschätzen. Eine unabhängige richterliche Kontroll- und Prüfbefugnis gibt es nicht. Prozesse gegen Regimegegner werden in Schnellverfahren durchgeführt, gefällte Urteile vom Präsidenten bei Bedarf korrigiert. Eine Verfassungsgerichtsbarkeit existiert nicht. Die rechtliche Ahndung von Amtsmissbrauch und Korruption erfolgt auf Anweisung des Präsidenten. Beschuldigte Beamte werden dann auf Basis der geltenden Gesetze strafrechtlich verfolgt und verurteilt, ihr Vermögen wird konfisziert. Viele der ehemaligen Vizepremier und Mitstreiter des Präsidenten wurden nach öffentlicher Demütigung durch den Präsidenten wegen Amtsmissbrauchs verurteilt, auch wenn die ihnen zur Last gelegten Vergehen unplausibel blieben.

Durch die oft nur auf ein halbes Jahr befristeten Ernennungen von Gouverneuren und Ministern erhöhte sich das Ausmaß an Korruption, sodass nachgeordnete Dienststellen informell unter Druck gesetzt wurden, wegen Nichterfüllung der staatlichen Planungsvorgaben einen Teil ihres Einkommens ihrem Vorgesetzten zu überlassen. Die bürgerlichen Freiheitsrechte werden systematisch verletzt. Mitglieder der politischen Opposition und deren Angehörige werden willkürlich verhaftet und zu langjährigen Gefängnisstrafen verurteilt.

Eigentumsrechte werden aus politischen Gründen verletzt; viele der im Rahmen der Errichtung von Parkanlagen, breiten Ausfahrtsstraßen und Repräsentativbauten enteigneten Besitzer von Einfamilienhäusern wurden nicht oder nur unzureichend entschädigt. Durch die Turkmenisierung von Staat, Wirtschaft und Bildungseinrichtungen werden nationale Minderheiten wie Usbeken, Russen und Kasachen diskriminiert. Obwohl die Verfassung Glaubensfreiheit garantiert, sind nur der sunnitische Islam und die russisch-orthodoxe Kirche als Konfessionen anerkannt. Andere Religionsgemeinschaften werden strafrechtlich verfolgt und Einzelne von deren Vertretern wurden zu Gefängnisstrafen verurteilt.

### 3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Das Kriterium der Stabilität demokratischer Institutionen ist auf Turkmenistan nicht anwendbar.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Ein Parteiensystem existiert nicht. Im Beobachtungszeitraum verschlechterten sich die ohnehin kaum verankerten Vermittlungsmechanismen zwischen der Gesellschaft und dem politischen System. Die im Rahmen der formalen Demokratisierung eingerichteten Parlamente und Ältestenversammlungen auf Bezirks-, Gebiets- und Replikalebene nehmen nur akklamierende Funktionen wahr. Unabhängige Berufs- und Gewerkschaftsverbände gibt es nicht.

Gewisse gesellschaftliche Interessen werden dem politischen System durch die Nachfrage von Experten der Bildungseliten zugeführt. Deren Know-how wurde jedoch im Beobachtungszeitraum zunehmend für die politische Legitimationsbeschaffung eingesetzt. Durch die willkürliche Ab- und Versetzung von Ministern und Spitzenfunktionären und die bevorzugte Rekrutierung der Eliten aus der Region Achal ist der Spielraum für die informelle Vermittlung von regionalen Interessen über klientelistische Netzwerke geringer geworden. Verlässliche Umfragedaten über die Einstellung der Bevölkerung zur Demokratie als Regierungsform liegen nicht vor.

Die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation ist äußerst gering. Leistungen im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich werden von staatlich finanzierten Einrichtungen und Organisationen erbracht. Auch die 1996 gegründeten Bauerngenossenschaften sind in ein Korsett staatlicher Regulierung gezwängt und müssen als Pächter von Staatsland festgelegte Getreide- und Baumwollerträge abliefern. Selbsthilfegruppen entstehen vielmehr anlassbezogen entlang informeller persönlicher Beziehungsnetzwerke, um vormals staatliche oder durch Kolchosen unterstützte Leistungen, wie die Errichtung und Instandhaltung von Wohnraum, zu erbringen.

Unabhängige Gruppen wie die nicht anerkannten Religionsgemeinschaften sind staatlichen Repressionen ausgesetzt. Vom Ausland finanzierte private Institutionen, wie etwa türkische Privatschulen, dürfen nur unter staatlicher Kontrolle tätig werden. Vertrauen ist gesellschaftlich schwach ausgeprägt und besteht nur innerhalb der persönlichen Beziehungsnetzwerke. Durch die unberechenbare Personalpolitik des Präsidenten, die Entlassung und/oder strafrechtliche Verfolgung von

ehemaligen Ministern und Spitzenfunktionären der Sicherheitsapparate verstärkten sich in den letzten zwei Jahren Misstrauen und Unsicherheit auch im Verwaltungs- und Sicherheitsapparat.

### **3.2. Marktwirtschaft**

Turkmenistan hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung kaum Fortschritte erzielt. Transformationsdefizite bestehen in den Bereichen Markt- und Wettbewerbsordnung, der Währungspolitik, der Privatisierung, des Schutzes von Eigentumsrechten und der Nachhaltigkeit der Bildungs- und Infrastrukturpolitik.

#### **3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau**

Die zentralen Indikatoren zeigen ein niedriges Entwicklungsniveau an. Der Entwicklungsstand des Landes ermöglicht den Bürgern keine hinreichende „freedom of choice“. Soziale Exklusion ist vor allem durch die Armut und durch die ethnische Diskriminierung der russischen, usbekischen und kasachischen Bevölkerungsminderheiten gegeben. Über den Beobachtungszeitraum zeigen die verfügbaren Indikatoren Verbesserungen der sozioökonomischen Entwicklung im Bereich der „mittleren menschlichen Entwicklung“.

Wenn auch die Einkommensverteilung auf relativ hohem Niveau ungleich geblieben ist, zeigen diese Indikatoren eine beträchtliche Verringerung der Armut und eine leichte Verbesserung des Bildungsbereiches an. Diese Zahlen sind nicht nur wegen der fehlerhaften und unvollständigen Bereitstellung offizieller statistischer Grunddaten problematisch, sondern auch wegen der zu starken Berücksichtigung des BIP p.c. als Entwicklungsindikator. In Turkmenistan wurden im Jahr 2000 60 Prozent des BIP (4,059 Mrd. US-Dollar) durch den staatlich monopolisierten Export von Rohstoffen und Textilien erzielt. Das gesamte Staatsbudget mit allen anderen Einkünften betrug im gleichen Jahr nur 710 Mio. US-Dollar. Tatsächlich hat sich die Einkommenssituation der Bevölkerungsmehrheit nicht verbessert. Der Zugang zu Bildung und Gesundheit hat sich jedoch im Beobachtungszeitraum beträchtlich verschlechtert.

### **3.2.2. Markt und Wettbewerb**

Die Grundlagen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind nicht gewährleistet. Der Staat kontrolliert nach wie vor fast alle Wirtschaftsbereiche. Die Förderung und der Export von Erdgas, Erdöl und anderen Rohstoffen erfolgt durch Staatsunternehmen. Für Baumwolle und Getreide setzt der Staat Ankaufs- und Handelsmonopole zu Preisen weit unter dem Weltmarktniveau durch. Es gibt keine Währungskonvertibilität. Aufgrund der fehlenden Reformbereitschaft wurden vom IWF bisher keine Währungskredite vergeben. Wegen des hohen Ausmaßes an staatlicher Wirtschaftskontrolle und der schleppenden Strukturreformen setzte die EBRD die Gewährung weiterer Kredite für den öffentlichen Sektor aus.

Die Gewerbefreiheit ist äußerst eingeschränkt. Ausländische Geschäftsleute (vor allem aus der Türkei) werden bei der Vergabe von Konzessionen bevorzugt. Die Repatriierung von Gewinnen wurde erschwert und mit Re-Investitionen verknüpft, sodass sich weniger finanzkräftige Investoren aus Turkmenistan zurückzogen. Der Außenhandel ist weitgehend staatlich kontrolliert und gelenkt. Nach der regionalen Finanzkrise, welche die Abwertung des Rubels im August 1998 ausgelöst hatte, wurde der Bankensektor per Präsidialerlass umstrukturiert und der Staatsanteil erhöht. Acht der neun inländischen Banken sind in Staatsbesitz oder haben den Staat als Mehrheitseigentümer. Die inländischen Banken unterliegen dem Einfluss des Präsidenten, das Geschäftsgebaren ist durch Direktiven wie die Streichung von Verbindlichkeiten einzelner Ministerien eingeschränkt. Die Auslandsverschuldung erhöhte sich im Untersuchungszeitraum von 2,26 Mrd. US-Dollar im Jahr 1998 auf 2,5 Mrd. US-Dollar im Jahr 2000.

### **3.2.3. Währungs- und Preisstabilität**

Nach der Hyperinflation in der ersten Hälfte der 90er Jahre mit über 1.000 Prozent wurden im Beobachtungszeitraum Fortschritte in der Bekämpfung der Inflation erzielt. Durch die restriktive Kreditvergabe der Zentralbank und das Einfrieren der monatlichen Durchschnittslöhne im Staatsdienst auf 20 US-Dollar wurde sie von 16,8 Prozent im Jahr 1998 auf sechs Prozent im Jahr 2001 begrenzt. Die Unabhängigkeit der Nationalbank ist nicht gegeben und es besteht keine Währungskonvertibilität. Der offizielle Wechselkurs blieb trotz Inflation seit 1999 bei 5.200 Manat pro US-Dollar, was etwa ein Viertel des Schwarzmarktwertes von 2002 ausmacht. Aufgrund der Exporteinnahmen gab es in Turkmenistan kei-



ne Budgetkrise, allerdings wird ein großer Teil der Exporteinnahmen nicht budgetwirksam, da diese in Sonderfonds für Infrastrukturprojekte und Repräsentativbauten verwaltet werden.

### **3.2.4 Privateigentum**

Eigentumsrechte und die Regulierung des Eigentumserwerbs sind formal durch Gesetze bestimmt, jedoch stark der staatlichen Willkür ausgesetzt. Privateigentum wurde durch die kleine Privatisierung begründet, jedoch fanden für Infrastrukturprojekte und Repräsentativanlagen auch Enteignungen ohne oder mit unzureichender Entschädigung statt. Im Beobachtungszeitraum wurde zunehmend in die Eigentumsrechte von Regimegegnern und abgesetzten Spitzenbeamten eingegriffen. Im Rahmen des Nationalen Privatisierungsprogramms waren Mitte 1999 2.000 von 4.343 Unternehmen privatisiert. Die meisten dieser Objekte waren Kleinunternehmen im Dienstleistungsbereich.

Größere Unternehmen wurden nur privatisiert, wenn sie Verluste schrieben und mit veralteter Technologie ausgestattet waren. Vielfach blieb der staatliche Einfluss durch Aktienpakete bestehen. In der Landwirtschaft wird seit 1996 ein Pachtsystem praktiziert, das die Begründung von Eigentum an Grund und Boden in Aussicht stellt. Privatwirtschaftliche Unternehmen sind vor allem im Textil-, Bau- und Handelssektor mit starker ausländischer Beteiligung zugelassen. Erfolgreiche turkmenische Unternehmer können leichter „wegen illegaler Geschäftspraktiken“ auf Anordnung des Präsidenten enteignet werden.

### **3.2.5. Welfare Regime**

Das ehemals sowjetische Wohlfahrtsregime konnte im Beobachtungszeitraum in einigen Bereichen (kostenlose Abgabe von Gas, Wasser und Strom, Subventionierung von Benzin und Grundnahrungsmitteln) bewahrt werden. Das staatliche Sozialversicherungssystem erbringt Grundleistungen auf niedrigem Niveau, sodass alte, kranke, arbeitslose und erwerbsunfähige Personen auf Netzwerke von Bekannten und Verwandten angewiesen sind. Durch den Kahlschlag im Gesundheits- und Bildungsbereich und die Zahlungspflichtigkeit für Dienstleistungen in diesen Bereichen wurde der Zugang für verarmte Stadt- und Landbewohner erschwert.

Die Chancengleichheit verschlechterte sich im Untersuchungszeitraum, da durch die Einschränkung der Studienplätze größtenteils nur mehr die Kinder der Funktionseliten studieren können. Durch die Reduktion der Mittelschule von sieben auf fünf Jahre und die Kürzung der Studienzeit auf zwei Jahre ist de facto nach der Eliminierung der postuniversitären Ausbildung auch das Universitätsstudium abgeschafft worden. Die Kluft zwischen sich bereichernden Führungseliten, erfolgreichen Pachtbauern und der verarmten Bevölkerung wurde größer. Das Gefälle zwischen Stadt und Land vergrößerte sich durch den Abbau von Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen und der Konzentration der verbliebenen Einrichtungen in der Hauptstadt. Aufgrund der längeren Arbeitszeiten von berufstätigen Frauen und traditionellen Geschlechterrollen hat sich die Mehrfachbelastung der Mütter verstärkt. Der Zugang zu Bildungsinstitutionen blieb für Frauen grundsätzlich gewährleistet. In Regierungs- und Verwaltungsinstitutionen sind sie jedoch unterrepräsentiert und nur wenige nehmen leitende Funktionen wahr.

### **3.2.6. Leistungsstärke**

Die Leistungsstärke der turkmenischen Volkswirtschaft hängt sehr stark von der Produktion und Verarbeitung von Erdgas, Erdöl und Baumwolle ab. Mehr als 90 Prozent der Exporte und mehr als die Hälfte des BIP wurden im Jahr 2000 in diesen Bereichen erzielt. Die sich seit 1996 abzeichnende Erholung der Wirtschaft wurde durch die fast vollkommene Einstellung des Erdgasexports 1998 und die niedrige Exportquote 1999 stark gebremst. Aus diesem Grund waren die Handelsbilanzen von 1997 bis 1999 stark negativ und der Export fiel auf fast ein Drittel des Volumens von 1995 zurück.

Negative Impulse gingen auch von der russischen Finanzkrise im August 1998 aus, die jedoch in Turkmenistan nicht zu einer Zahlungskrise führte. Mit der Wiederaufnahme der Exporte durch den gestiegenen Ölpreis und durch Investitionen im Bereich der Verarbeitung von petrochemischen Produkten und Baumwolle wurden von einem niedrigen Niveau ausgehend BIP-Wachstumsquoten zwischen 15 und 20 Prozent erzielt. Die Umstellung der Landwirtschaft auf ein Pachtsystem verdoppelte zwar die Produktion, Missernten in den Jahren 2000 und 2002 konnten jedoch aufgrund ungünstiger klimatischer Bedingungen und ineffektiver Managementmethoden nicht verhindert werden. Das erzeugte Wirtschaftswachstum blieb auf diese Sektoren beschränkt und minderte kaum die verdeckte Arbeitslosigkeit und die Armut großer Bevölkerungsteile.

Nach dem vermeintlichen Attentat auf den Präsidenten im November 2002 und der Niederschlagung oppositioneller Gruppen veranlasste der Präsident im Januar 2003 die Verdreifachung der Renten und Löhne der Staatsbediensteten. Dies könnte bei gleich bleibender Inflation eine Umdispositionierung von Ressourcen von der Errichtung von Parkanlagen und Repräsentativbauten hin zu breiteren Bevölkerungsschichten implizieren. Da die Löhne des privaten Sektors durch negative Steueranreize an das durchschnittliche staatliche Lohnniveau gekoppelt sind, wird diese Maßnahme die Binnenkaufkraft erhöhen, Inlandsnachfrage stärken und die Wirtschaft auch von innen beleben.

### **3.2.7. Nachhaltigkeit**

Eine soziale Grundversorgung zur Kompensation von Armut ist vorhanden, jedoch ist diese unzureichend, sodass Staatsbürger auf gute Netzwerke von Freunden und Bekannten angewiesen sind. Chancengleichheit und Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen sind in zunehmend geringerem Ausmaß für verarmte Familien und ethnische Minderheiten gegeben. Fördermechanismen für Frauen, Behinderte und sozial Schwache existieren kaum. Frauen und nationale Minderheiten sind beim Zugang zu tertiärer Bildung, Einkommen und öffentlichen Ämtern benachteiligt. Frauen sind den Männern rechtlich gleichgestellt, dennoch werden sie benachteiligt und können de facto keinen eigenen Haushalt gründen.

Das Umweltbewusstsein des Gesetzgebers und der Exekutive ist gering. Obwohl die turkmenische Regierung dem Umweltschutz verpflichtet ist und eine Reihe von internationalen Umweltkonventionen unterzeichnete, hat sich die Umweltbelastung nicht verringert. Die Luftverschmutzung bleibt durch den Verkehr und die petrochemische Industrie hoch, die Qualität des Trinkwassers ist zum Teil gesundheitsgefährdend, das Bewässerungs- und Drainagesystem ist in einem schlechten Zustand und gefährdet das Grundwasser. Die Überbeanspruchung des Bodens und weit verbreitete Monokulturen belasten die Bodenqualität. Die Umweltbelange werden den Wachstumsbelangen nachgeordnet.

Die Bildungsausgaben des Staates betragen 1999 37 Prozent des genehmigten Staatshaushaltes und 5,3 Prozent des BIP, wurden dann jedoch durch die Verkürzung der Gesamtschule auf neun und des Universitätsstudiums auf zwei Jahre verringert. Genaue Zahlen liegen nicht vor. Die Ausgaben für Forschung sind durch die Auflösung der Akademie der Wissenschaften und die radikale Verkleinerung der universitären Institute gering. Genaue Zahlen sind nicht bekannt.

#### 4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1)*Demokratie*: Vor der Untersuchungsperiode waren die Kriterien Gewaltenmonopol, öffentliche Sicherheit und Ordnung mit Einschränkungen gewährleistet. In allen anderen Bereichen waren die Minimalbedingungen einer rechtsstaatlich verfassten Demokratie nicht oder nur in geringem Ausmaß erfüllt. Die Leistungs- und Arbeitsfähigkeit der Verwaltung und Gerichte wurde durch die immer kürzeren Amtszeiten und zum Teil willkürliche Absetzung der Leitungsorgane vermindert. Deren Abhängigkeit vom Präsidenten blieb bestehen. Die freie Organisationsmöglichkeit der Bürger und die freie Tätigkeit gesellschaftlicher Organisationen wurde weiterhin vollkommen unterbunden. Die öffentliche Sicherheit hat sich durch die Übergriffe des Sicherheitsapparats auf die Bevölkerung leicht verschlechtert.

Die Parlamentswahlen von 1999 wurden in gleicher Weise administrativ manipuliert wie vier Jahre zuvor. Die Meinungs- und Medienfreiheit verschärfte sich, da seit Ende 2002 auch das Infragestellen offizieller Politikpropaganda von politisch untätigen Bürgern dienst- und strafrechtlich geahndet wird. Die Geltungskraft der bürgerlichen Freiheiten verschlechterte sich durch Eingriffe in Eigentumsrechte und willkürliche Verhaftungen von vermeintlichen Oppositionellen und deren Verwandten.

Die auch vorher nicht vorhandene wechselseitige Kontrolle und Kompetenzabgrenzung von Regierung, Parlament und Judikative verschlimmerte sich auch für die loyalen politischen Eliten durch den nicht mehr berechenbaren Präsidenten. Zwar begründet der Präsident sein Durchgreifen bei Ministern und leitenden Beamten mit nicht immer völlig unberechtigten Korruptionsvorwürfen. Das sich beschleunigende Personalkarussell erhöht allerdings den Druck, die Ausgaben für den Erhalt von Ämtern bzw. für das Nichterfüllen von Planvorgaben durch Zuwendungen von Klienten und nachgeordneten Dienststellen zu amortisieren. Die grundlegenden Verfassungsinstitutionen sind durch die umfassende Weisungsmacht des Präsidenten vollkommen ausgehöhlt.

(2)*Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsindikatoren zeigen für den Untersuchungszeitraum eine signifikante Verbesserung im Bereich der mittleren Entwicklung an. Auch die Indikatoren der Nachhaltigkeit deuten darauf hin, während der Gini-Index gleich geblieben ist. Die Zuverlässigkeit dieser quantitativen Messgrößen, die zum Teil nicht für die letzten beiden Jahre verfügbar sind, ist jedoch fraglich, da sich deren Berechnungen auf geschönte offizielle Statistiken

stützen müssen und die verfügbaren Wirtschafts- und Sozialdaten zu Turkmenistan äußerst unvollständig und widersprüchlich sind. Außer Streit steht das durch Rohstoffexporte erzielte Wirtschaftswachstum, das im Untersuchungszeitraum jedoch nicht zu einer erkennbaren Anhebung des Lebensstandards und des staatlich niedrig gehaltenen Lohnniveaus führte.

### Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	Gini- Index	UN- Education Index	Politische Repräsentation von Frauen	BIP p.c. (\$, PPP)
1995	0,660	0,66	0,361	40,8.	0,9067	18 %	2.345
2000	0,741	(0,738) <sup>2</sup>	0,61	40,8 <sup>1</sup>	0,92	26 %	3.956

Quellen: Human Development Report 2002 (<http://hdr.undp.org/reports/global/2002>) [ausgewertet am 10. Feb. 2003]; Human Development Report 1998, UNDP, New York 1998

<<http://www.undp.org/hdro/hdrs/1998/english/98hdi.htm>> [ausgewertet am 10. Feb. 2003].

<sup>3</sup>Die Zahlen sind von 1998. <sup>4</sup>Der GDI Turkmenistans von 2000 wurde nur in einem Ranking aufgeführt, das die Republik zwischen Jamaika (0,739) und Sri Lanka (0,737) an 88. Stelle platziert, wahrscheinlich ohne genaue Index-Berechnung.

Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handels fehlen weiterhin. Die Wirtschafts- und Wettbewerbsordnung steht der Entwicklung einer freien Marktwirtschaft entgegen und hat sich kaum verändert. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung verbesserte sich durch Investitionen im Bereich der Produktion und Verarbeitung von Baumwolle und Hydrokarbonaten wie die Wiederaufnahme des Erdgasexports und hatte von einem niedrigen Niveau ausgehend eine extrem hohe Wachstumsdynamik, die jedoch im Untersuchungszeitraum kaum der Armutsbekämpfung zugute kam und mit starken Kürzungen im Bildungs- und Gesundheitsbereich einherging.

### Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998 bis 2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Wachstum des BIP in %	1	15,5	16	20,5	17,6
Außenhandel					
Exportwachstum in %	-20,9	100	111	5,2	n. a.
Importwachstum in %	-14,9	46,7	20,8	17,5	n. a.
Inflation in % (CPI)	16,8	24,2	7,4	6,0	n. a.
Arbeitslosigkeit in %	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Haushaltsdefizit in % des BIP	-2,6	-0,026	0,037	0	n. a.
Leistungsbilanz in Mrd. \$	-0,961	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.

Quellen: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN), Statistical Yearbook, New York 2002; The Europe World Year Book, London 1999-2002; ABD, Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries; ABD, Annual Report 2001: ([www.adb.org/Documents/Reports/Annual\\_Report/2001/tkm.asp](http://www.adb.org/Documents/Reports/Annual_Report/2001/tkm.asp)) [ausgewertet am 10. Feb. 2003].; The UN System in Turkmenistan, Common Country Assessment, New York 2000; EBRD – Turkmenistan ([www.ebrd.com/country/turk.htm](http://www.ebrd.com/country/turk.htm)) [ausgewertet am 10. Feb. 2003].

## **5. Bewertung des Transformationsmanagements**

### **5.1. Schwierigkeitsgrad**

Das mittlere wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungsniveau, der relativ hohe gesellschaftliche Bildungsstand, das effektive staatliche Gewaltmonopol und die Trennung von Staat und Religion boten gewisse Grundbedingungen für die Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft. Erschwerende Voraussetzungen bestanden im 25-prozentigen Anteil der nationalen Minderheiten an der Gesamtbevölkerung, im stark ausgeprägten Regionalismus und Partikularismus, im Fehlen effizienter rechtsstaatlicher Strukturen und in der patrimonialen Verfügung des Präsidenten über Staatseinnahmen und Staatsapparat. Hinsichtlich struktureller, den politischen Prozess prägender sozioökonomischer Bedingungen ist der Schwierigkeitsgrad der Transformation als hoch zu bewerten. Des Weiteren bestand kein Konsens über Demokratie und zentrale demokratische Spielregeln.

Erschwerend ist auch das Fehlen zivilgesellschaftlicher Traditionen und die politische Erfahrung akephaler tribaler Strukturen in der vorkolonialen Zeit. Die außenwirtschaftlichen Transformationsbedingungen waren kaum vom schwierigen regional- und weltwirtschaftlichen Umfeld geprägt. Die steigenden Erdölpreise erhöhten eher den ökonomischen Handlungsspielraum für das Transformationsmanagement.

### **5.2. Zielsicherheit**

Die Regierung Turkmenistans war als Kollektivorgan zu einem langfristig orientierten Reformhandeln nicht in der Lage, da sie im Untersuchungszeitraum vollkommen vom Präsidenten Nijazov abhängig war und eine extrem hohe Fluktuation aufwies. Alle politischen Entscheidungen waren von der Zustimmung und vom Wohlwollen des Präsidenten abhängig, was die Entscheidungs- und Problemlösungsfähigkeit der Regierung extrem einschränkte. Als Staatsoberhaupt und Vorsitzender der Regierung regiert Nijazov willkürlich, ohne rechtliche Beschränkung und mit selektivem Realitätssinn. Sein Wort gilt inzwischen als Gesetz und

wird von den Beamten auf Abruf umgehend umgesetzt. Dadurch kommt es vielfach zu schwankenden und widersprüchlichen politischen Weisungen und Zielvorgaben.

Der Präsident ist nicht um Erwartungssicherheit der in- und ausländischen Wirtschaftsakteure und anderer Gesellschaftsakteure bemüht. Die Einführung einer marktwirtschaftlichen Demokratie wird nicht angestrebt. Der Präsident strebt durch seine Direktiven auch im kulturellen Bereich eine traditionalistische, nach außen abgeschottete, staatsmonopolistisch reglementierte, ihm vollkommen ergebene, atomisierte und turkmenisierte Gesellschaft an. Die Rekrutierung von unerfahrenen jungen Beamten in Spitzenpositionen und die periodischen Säuberungen im Verwaltungs- und Sicherheitsapparat sollen potenziellen Widerstand im Keim ersticken.

Im wirtschaftlichen Bereich ist die Strategie erkennbar, durch Investitionen im Bereich der Verarbeitung petrochemischer Produkte und der Baumwolle die Exporteinnahmen für den repräsentativen Ausbau der Hauptstadt zu erhöhen. Durch seine eigenwilligen Entscheidungen wie der vorübergehenden Einstellung des Gasexportes kam es im Beobachtungszeitraum zu großen Schwankungen bei den Staatseinnahmen und -ausgaben sowie bei den Wirtschaftsindikatoren.

### **5.3. Effektive Ressourcennutzung**

Die Anzahl der Staatsbediensteten ist in Relation zu den staatlichen Dienstleistungen überproportional, der Ressourcenaufwand hält sich jedoch aufgrund des niedrig gehaltenen Lohnniveaus in Grenzen. Einstellungen und Kündigungen in Spitzenpositionen erfolgen willkürlich per Dekret durch den Präsidenten; nachgeordnete Dienststellen werden ohne Ausschreibung nach Loyalitäts- und Klientelgesichtspunkten von den eingesetzten Beamten bestellt. Die Verwendung der Staatsfinanzen ist durch die verschiedenen außerbudgetären Fonds und durch die persönliche Verfügung des Präsidenten über Exporteinnahmen undurchsichtig. Eine transparente Planung und ein entsprechender Vollzug des Staatshaushaltes sind nicht gegeben.

Eine unabhängige wirksame Rechnungsprüfung gibt es nicht. Die Verwaltungsorganisation und der Vollzug von Gesetzen sind durch die Zuständigkeit von mehreren Ministerien und staatlichen Agenturen und durch die Doppelzuständigkeit von Vizepremiers und Ministern für einzelne Sachbereiche unklar. Eine Dezentralisie-

rung der Verwaltungsabläufe ist nicht feststellbar. Einrichtungen der lokalen Selbstverwaltung haben geringe rechtliche und finanzielle Autonomie. Die Umsetzung von Gesetzen zur Stärkung der Marktwirtschaft erfolgte vielfach nur partiell und wurde nicht zu Ende geführt.

Investitionen im Bereich der Exportwirtschaft und der funktionalen Infrastruktur (Straßen, Pipelines, Bahnausbau) sind zum Teil unkoordiniert, können jedoch die Einleitung von Transformationsschritten späterer Regierungen erleichtern. Ein großer Teil der Ressourcen wird durch die Errichtung von Repräsentativobjekten verschwendet. Die Humanressourcen wurden im Bildungs- und Gesundheitsbereich stark vernachlässigt. Staatliche Ressourcen werden auf der Basis klientelistischer Netzwerke verteilt. Auch immer kurzfristige Bestellungen und Absetzungen von Ministern und leitenden Beamten änderten wenig daran. Die Regierung instrumentalisiert kulturelle Traditionen nicht für die Durchführung von nachhaltigen Reformen, sondern verwendet diese zur Selbstlegitimation des Regimes.

#### **5.4. Gestaltungsfähigkeit**

Eine gewisse Gestaltungs- und Lernfähigkeit des amtierenden Präsidenten besteht, ist jedoch aufgrund seiner ideologischen Orientierung, seinem Festhalten am Staatsmonopolismus und seinen Machterhaltungsinteressen eingeschränkt. Fehlentwicklungen oder ineffektive Politiken werden grundsätzlich den zuständigen Ministern angelastet, auch wenn sie vom Präsidenten persönlich veranlasst oder von den zuständigen Ministern aufgrund ihrer kurzen Amtszeit gar nicht beeinflusst werden konnten. Im Bereich der Landwirtschaft wurde durch die Einführung eines Pachtsystems in Etappen die Effizienz der Produktion deutlich erhöht.

Die unflexibel festgesetzten staatlichen Ankaufspreise schränkten diese Effizienzsteigerung wieder ein. Die Steigerung des BIP durch Investitionen im Bereich der Verarbeitung von Rohstoffen ist anzuerkennen. Aus Machtinteresse wird jedoch an Turkmenistans isolationistischer Außenpolitik festgehalten, die es versäumt, ein strategisches Bündnis mit Nachbarstaaten einzugehen, um eine neue Exportroute für Erdgas zu erschließen. Die Autorität des Präsidenten ist bei den Bildungseliten durch den Kahlschlag des Bildungs- und Gesundheitsbereiches stark gesunken. Durch die willkürlichen Säuberungen im Verwaltungs- und Sicherheitsapparat entstand ein Widerstandspotenzial auch im bisher loyalen Staatsapparat.



Ein beträchtlicher Anteil der Exportdevisen wird durch das ökonomisch unproduktive Städtebauprogramm Nijazovs verschwendet. Aufgrund der Machtstellung des Präsidenten gab es im Beobachtungszeitraum keine anderen relevanten politischen Akteure, die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Reformen vorantreiben konnten.

### **5.5. Konsensbildung**

Es gibt keinen Konsens der politischen Akteure über den Aufbau einer marktwirtschaftlichen Demokratie. Da der Präsident und die ihn stützende politische Elite keine marktwirtschaftliche Demokratie anstreben und das Staatsoberhaupt eigenmächtig alle politischen Fragen einer Entscheidung zuführt, wäre ein solcher politischer Konsens zurzeit auch nicht von Bedeutung.

### **5.6. Internationale Zusammenarbeit**

Turkmenistan ist Mitglied des UN-Systems und einer Vielzahl anderer internationaler Organisationen, die Hilfsprogramme zur Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft anbieten. Dennoch ist der Einfluss dieser externen Akteure relativ gering und Turkmenistan hat sich – trotz formaler Bekenntnisse – vielfach der Implementierung von Reformen zur Stärkung von Demokratie und Marktwirtschaft widersetzt. Der IWF stellte Turkmenistan aufgrund des fehlenden Reformwillens auch in der Beobachtungsperiode keine Kredite zur Stützung der eigenen Währung zur Verfügung.

Die EBRD hat aus ähnlichen Gründen im April 2000 alle weiteren Kreditvergaben für die Entwicklung des öffentlichen Sektors eingestellt. Daraufhin ist Turkmenistan im August 2000 der Asian Development Bank (ADB) beigetreten. Mit der Kreditvergabe ist jedoch auch die ADB zurückhaltend. Seit Mai 1999 ist die OSZE mit einer Mission in Aschgabat vertreten, ihr Einfluss auf die politische Entwicklung ist jedoch stark begrenzt. Die Tätigkeit internationaler NGOs ist in Turkmenistan äußerst eingeschränkt. Turkmenistan trat nicht der Allianz gegen den internationalen Terrorismus bei, blieb im Afghanistankrieg neutral und öffnete seine Grenzen nur für humanitäre Hilfe.

Die Regierung versucht, sich als berechenbarer Partner in internationalen Organisationen zu präsentieren, gilt jedoch aufgrund der geringen Handlungsfreiheit als

wenig glaubwürdig. Turkmenistan mied auch im Untersuchungszeitraum den Multilateralismus der GUS-Organe und suchte wirtschaftlich vorteilhafte Kooperationen vor allem auf bilateraler Ebene. Während die Beziehungen zu Afghanistan und Iran gut waren, verschlechterte sich das Verhältnis zu Aserbaidschan wegen der von beiden Seiten reklamierten Erdölfelder im Kaspischen Meer.

Auch die Beziehungen zu Usbekistan blieben wegen der vermeintlichen Unterstützung turkmenischer Oppositioneller und der Turkmenisierungsbestrebungen der usbekischen Minderheiten in den Grenzgebieten gespannt. Die Beziehungen zu Kasachstan und Russland verbesserten sich im Untersuchungszeitraum und ermöglichten die Wiederaufnahme des Erdgasexports über das kasachisch-russische Pipelinennetz. Die Teilnahmebereitschaft Turkmenistans an regionalen Kooperationen etwa im Bereich der nachhaltigen Nutzung von Umwelt und Wasserressourcen ist gering.

## 6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich der Ausgangsbedingungen, des Stands, der Wegstrecke sowie der politischen Gestaltungsleistung der Akteure (Management) zu folgenden abschließenden Bewertungen:

*(1) Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren insgesamt schwierig. Vor dem Beobachtungszeitraum existierte ein staatliches Gewaltenmonopol, welches die öffentliche Sicherheit gewährleistete. Das Bildungssystem wurde zu Sowjetzeiten gut ausgebaut, rückläufige Tendenzen waren allerdings im Bereich von Wissenschaft und Forschung bemerkbar. Die Sowjetisierung hinterließ auch einen stark verankerten Säkularismus, der gemeinsam mit den vorkolonialen tribalen Traditionen der Politisierung des Islams wenig Nährboden lässt. Dem stand das Fehlen leistungsfähiger Staatsstrukturen, das Fehlen zivilgesellschaftlicher und demokratischer Traditionen und ein mehr als 25-prozentiger Anteil an nationalen Minderheiten entgegen.

Des Weiteren erwiesen sich der starke Regionalismus und Partikularismus, die weitgehende Zerstörung eigenständiger rechtskultureller Traditionen und der von den Sowjets installierte Primat des Politischen als erschwerende Ausgangsbedingung für erfolgreiche Transformationsprozesse. Zwar wurden seit der staatlichen Unabhängigkeit einige marktwirtschaftliche Anpassungen an die veränderten außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen durchgeführt. Es verdichteten sich je-

doch bereits vor Beginn des Beobachtungszeitraums die Anzeichen für die Beibehaltung von Staatsmonopolen in zentralen Wirtschaftsbereichen.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Eine *demokratische Transformation* wurde bisher nicht in die Wege geleitet. Die Demokratisierungsdefizite sind in den meisten Bereichen enorm und haben sich im Beobachtungszeitraum durch die steigende Willkür des Präsidenten vergrößert. Aber auch wenn der Präsident Ende 2002 durch seinen ehemaligen Außenminister abgesetzt worden wäre, bestünden ernsthafte Zweifel am Demokratisierungswillen großer Teile der Opposition. Unter den gegebenen gesellschaftlichen Voraussetzungen hätte eine ernsthafte Demokratisierung des politischen Systems stark destabilisierende Auswirkungen und würde zu einer Regionalisierung der Republik und zum Zerfall der staatlichen Einheit führen.

Im Bereich der *marktwirtschaftlichen Transformation* ist die Umgestaltung in einigen Bereichen im Beobachtungszeitraum vorangetrieben worden. Durch die Auflösung der Kolchosen und die Einführung eines Pachtsystems mit Aussicht auf Eigentumserwerb konnten in der Landwirtschaft die Produktivität und die landwirtschaftlichen Einkommen zum Teil gesteigert werden. Investitionen im Exportsektor und die Wiederaufnahme des Erdgasexports haben die Erträge enorm erhöht und sorgten von einem niedrigen Niveau ausgehend für zweistellige Wachstumsraten des BIP. Wichtige strukturelle Reformen für eine marktwirtschaftliche Ordnung – wie etwa der Schutz von Eigentumsrechten, Gewerbefreiheit, die Abschaffung von Barrieren für den Markteintritt, Preisbildung nach Angebot und Nachfrage – stehen weiterhin aus.

(3) *Management:* Die Managementleistungen sind in Hinblick auf die Förderung von Demokratie und Marktwirtschaft als gering einzuschätzen. Trotz formaler Bekenntnisse zur Demokratie wird diese Regierungsform von den politischen Eliten nicht angestrebt. Während im Bereich der Demokratisierung Rückschritte gesetzt wurden, wurden im Bereich der Wirtschaftstransformation Erfolge erzielt. Diesen stehen jedoch eklatante Fehlallokationen und ineffektive Ressourcennutzung gegenüber. Die Nachhaltigkeit der Wirtschaftsentwicklung wurde durch den Abbau von Dienstleistungen im Bereich von Bildung und Gesundheit vernachlässigt. Die Fähigkeit zu wirksamerem Transformationsmanagement der Regierung war durch die Machtfülle des Präsidenten und die hohe Personalfuktuation stark beeinträchtigt.

## **7. Ausblick**

Das Transformationsbild Turkmenistans ist negativ. Im politischen Bereich ist die von der Verfassung vorgesehene Gewaltenteilung vollkommen von der uneingeschränkten Macht des Präsidenten überdeckt. Sein Abgang als Präsident wird aus heutiger Sicht ein Machtvakuum hinterlassen, in dem politische Eliten der verschiedenen Regionen um Einfluss und die erste Position im Staat ringen werden. Wie es einem Nachfolger gelingen wird, die politischen Institutionen auf eine neue Grundlage zu stellen, bleibt ungewiss. Umgehende Maßnahmen zur Demokratisierung der Gesellschaft sind nicht zu erwarten. Der Nachfolger Nijazovs wird vielmehr versuchen, die Wirtschaft zu diversifizieren, um Turkmenistan weniger abhängig von Veränderungen der Exportmärkte zu machen. Auch die Demontage der öffentlichen Gesundheitseinrichtungen und der Bildung im Bereich der Sekundar-, Hochschul- und Forschungseinrichtungen wird rückgängig zu machen sein.