

Usbekistan

| | | | | | |
|---|-------------------------------|------------|----------------------------------|-------------|------------|
| Ergebnis Status-Index (Demokratie: 1,4 / Marktwirtschaft: 2,0) | | 3,4 | Ergebnis Management-Index | | 1,5 |
| Politisches System | Autokratie | | Bevölkerungsgröße | 25,3 Mio. | |
| Wahlbeteiligung | 95,1 % (Präsidentenwahl 2000) | | BIP p. c. (\$, PPP) | 2460 | |
| Frauenanteil im Parlament | 2,4 % | | Arbeitslosenquote | 0,6 % | |
| Bevölkerungswachstum^a | 2,3 % | | HDI | 0,729 | |
| Größte ethnische Minderheit | 5 % | | UN-Education Index | 0,91 | |
| | | | Gini-Index | 26,8 (2000) | |
| Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003. | | | | | |

1. Einleitung

Die politische Entwicklung Usbekistans von der Sowjetherrschaft zur Unabhängigkeit ist eng mit der Geschichte ihres Präsidenten, Islam Karimow, verbunden. Karimow wurde 1989 erster Sekretär der usbekischen KP und am 24. März 1990 vom Obersten Sowjet Usbekistans zum Präsidenten gewählt. Seitdem steht er an der Spitze des Staates. Mithilfe von Referenden und Verfassungsänderungen gelang es ihm, auch formal-demokratisch über die ihm ursprünglich zugestanden zwei Amtsperioden hinaus an der Macht zu bleiben, sodass seine Stellung bis 2007 gesichert ist.

Der Untersuchungszeitraum dieses Gutachtens deckt sich mit einer Zeit seiner Regierungsperiode, die von politischer und wirtschaftlicher Stagnation gekennzeichnet ist. Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der vergangenen fünf Jahre kommt insgesamt zu dem Ergebnis, dass trotz eines vorhandenen politischen Gestaltungsspielraumes weder die Demokratisierung des politischen Systems noch der Umbau einer Planwirtschaft in eine funktionierende Marktwirtschaft wirksam betrieben wurde. Vielmehr stehen diese Jahre unter dem Einfluss der Machtkonsolidierung Islam Karimows und der Festigung eines autoritären Regimes. Zu vermerken ist, dass es durchaus andere Entwicklungsperspektiven gegeben hätte, sodass die erreichten Standards zwar im Sinne der Machterhaltung des Präsidenten als Management-erfolg zu werten sind, hingegen die Transformation in Richtung marktwirtschaftliche Demokratie gescheitert ist.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Mit dem Ende der Sowjetunion erhielt Usbekistan wie auch die anderen ehemaligen Sowjetrepubliken in Zentralasien erstmalig seine Eigenstaatlichkeit. Die Perestrojka hatte Usbekistan erst verspätet und auch nur in abgeschwächter Form erreicht.

Zwar hatten sich Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre wie in allen Unionsrepubliken politische Diskussionsklubs und nationale Bewegungen gebildet. Sie blieben aber bis auf wenige Ausnahmen immer auf (hauptstädtische) Intellektuellenkreise und die alte Nomenklatura beschränkt. Einzig der usbekischen Volksfront „Birlik“ gelang es, eine Art Massenbewegung aufzubauen, die sich zu demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien bekannte. Nach der Unabhängigkeit wurde sie und die aus ihr hervorgegangene Partei „Erk“ zum wichtigsten, allerdings nur kurzfristigen Gegner des Präsidenten Islam Karimow, dem es zwischen 1991 und 1993 gelang, die wenigen im Zuge des Überganges entstandenen liberalen Freiheiten einzudämmen. Die politischen Gegner mussten zumeist emigrieren oder wurden (und werden) massiven Repressalien ausgesetzt.

Ab 1993 festigte sich in Usbekistan ein stabiles, autoritäres Regime. Allerdings wurde diese Stabilität im Februar 1999 durch terroristische Anschläge auf staatliche Einrichtungen und Ministerien herausgefordert. Obwohl die Vorfälle niemals geklärt wurden, gelangte die Führung relativ schnell zu der Annahme, dass hinter den Anschlägen fundamentalistische islamische Gruppen standen. Tatsächlich hatte sich im Ferghana-Tal, das sowohl zum usbekischen als auch tadschikischen und kirgisischen Staatsterritorium gehört, Anfang der 90er Jahre eine starke islamische Bewegung etabliert. Eine Minderheit dieser Bewegung verfolgte fundamentalistische Ideen, die eine Vereinigung des Ferghana-Tals und die Errichtung eines Kalifats zum Ziel hatten.

Die beiden Führer der Bewegung waren jedoch bereits 1992/1993 ins Exil gegangen und schlossen sich später den afghanischen Taliban an. Sie gründeten dort die Islamische Bewegung Usbekistans (IBU), die nunmehr als Hauptdrahtzieher der Anschläge genannt wurde. Versprengte Gruppen erreichten 1999 und 2000 über die tadschikischen Berge usbekisches Territorium mit dem vermeintlichen Ziel, das Regime zu stürzen. Allerdings sichert seitdem Usbekistan seine Grenzen weitläufig. Die Führer der IBU wurden bei den Kämpfen in Afghanistan im Oktober/November 2001 getötet.

Seit den Anschlägen im Februar 1999 sind Angriffe des Staates gegen gläubige

Muslime, vermeintliche und tatsächliche Anhänger islamistischer Gruppierungen, Anhänger anderer verbotener oppositioneller Gruppen und Menschenrechtsaktivisten sowie deren Familienangehörige an der Tagesordnung. Der Kampf gegen den islamischen Fundamentalismus bestimmte lange die Rhetorik des Regimes: Die Einleitung politischer Reformen, die Liberalisierung der Gesellschaft, sei zu diesem Zeitpunkt nicht möglich, da dadurch die Stabilität des Landes gefährdet werden könne. Die Ereignisse des 11. September 2001 erleichtern der usbekischen Regierung, ihre Politik nicht nur gegenüber der Bevölkerung, sondern auch gegenüber der internationalen Gemeinschaft zu legitimieren.

Auch marktwirtschaftliche Reformen wurden mit Verweis auf die Aufrechterhaltung der (sozialen) Stabilität weitgehend verzögert oder vernachlässigt. Im Gegensatz zu den zentralasiatischen Nachbarn Kasachstan und Kirgistan begann Usbekistan nach der Unabhängigkeit eine so genannte „kontrollierte“ Transformation der Wirtschaft. Die Folgen der ökonomischen Liberalisierung in den Nachbarländern gaben dieser Politik anfangs Recht. Bald jedoch stellte sich heraus, dass die Wirtschaft zwar nach wie vor kontrolliert, nicht jedoch transformiert wurde. Es lässt sich vielmehr ein Stagnationsprozess feststellen, der bis in den Zeitraum der Untersuchungsperiode anhält.

Das rohstoffreiche Land, das über Öl, Gas, Gold und andere Metalle verfügt, ist zwar immer noch der viertgrößte Baumwollproduzent der Welt, doch die wirtschaftliche Lage hat sich in den letzten Jahren eher verschlechtert. Über Jahre hinweg hatte die offizielle Statistik ein Wirtschaftswachstum von jährlich rund vier Prozent gemeldet. Ausländische Beobachter bezifferten dieses Plus unter Anwendung internationaler Bewertungsmethoden im Schnitt eher auf nur circa zwei Prozent. Unter Berücksichtigung des anhaltend hohen Bevölkerungszuwachses hätte damit das BIP pro Einwohner stagniert.

Inzwischen gesteht auch die Regierung Usbekistans ein, dass sich die wirtschaftliche Situation verschlechtert hat. Die Hauptgründe hierfür sind verschleppte Reformen, darunter vor allem in der Devisen-, Außenwirtschafts- und Privatisierungspolitik. Hinzu kommen die aufgrund des Verfalls der Weltmarktpreise für die Hauptexportgüter Baumwolle und Gold fehlenden Devisenzuflüsse sowie das deutlich zugenommene Volumen der Schuldentilgung. Die ausufernde Korruption und die ungünstigen rechtlichen Rahmenbedingungen haben schließlich dazu geführt, dass ausländische Investoren, die ursprünglich den konsumentenreichen usbekischen Markt mit seinen gut ausgebildeten Arbeitskräften als viel versprechend betrachtet hatten, dem Land mehr und mehr den Rücken kehrten.

Allerdings ist Usbekistan dank seiner Unterstützung bei der Beseitigung des Taliban-Regimes im südlich benachbarten Afghanistan wieder stärker in das internationale Blickfeld gerückt. Wirtschaftshilfe und Know-how-Transfer wurden von vielen Seiten offeriert. Namentlich der IWF hat seine Aktivitäten, die infolge der bisher wenig vorangekommenen Wirtschaftsreformen eingestellt worden waren, in der GUS-Republik Ende 2001 wieder aufgenommen und mit der usbekischen Regierung ein tief greifendes Reformprogramm (mit umfangreichen Folgekrediten der Weltbank und der japanischen Regierung) vereinbart, dessen Hauptziele die Liberalisierung des Geldmarktes und die freie Konvertierbarkeit der usbekischen Währung sind.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Usbekistan hat nach dem Ende der Sowjetunion die Transformation der politischen Ordnung in eine Demokratie nicht ernsthaft intendiert. Strukturelle und institutionelle Weichenstellungen haben vielmehr das autoritäre Regime unter Präsident Islam Karimow gestärkt. Demokratiedefizite bestehen in allen Bereichen (fehlende Meinungs- und Versammlungsfreiheit, keine freien Wahlen, fehlende Rechtsstaatlichkeit). Hinzu kommen eklatante Menschenrechtsverletzungen.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Staatlichkeitsprobleme existieren in Usbekistan offiziell nicht. Das staatliche Gewaltmonopol ist im Wesentlichen gegeben. Es wird mit Hilfe eines großen Polizei- und Sicherheitsapparates zum erheblichen Teil willkürlich ausgeübt. Die Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk bleibt trotz der Emigration vor allem der russischen Minderheit problematisch, doch wird sie nicht thematisiert. Zahlenmäßig relevante Minderheiten, insbesondere Tadschiken, werden benachteiligt und zunehmend direkt oder indirekt gezwungen, die usbekische Nationalität anzunehmen. Dadurch sinkt die Minderheitenquote.

Religion und Staat sind getrennt. Der politische Prozess ist säkularisiert. Das Verwaltungssystem ist nepotistisch und korrupt. Dies gilt jedoch nicht durchweg, da – anders als in vielen Staaten der ehemaligen Sowjetunion – der Staat seiner

Fürsorge- und Ordnungsrolle nachkommt. Die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist durch die permanente Präsenz der Ordnungskräfte gewährleistet. Die bürgerlichen Freiheiten werden durch die mangelnde Bindung staatlichen Handelns an gesetzliche Normen sowie die willkürliche Anwendung des geltenden Rechts durch die Verwaltung stark eingeschränkt.

(2) *Politische Partizipation*: Wahlen auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene entsprechen nicht den internationalen Standards. Sie sind zwar allgemein, jedoch nicht frei and fair. Sowohl von ihrer gesetzlichen Grundlage (unter anderem in den Reglements zur Zusammensetzung der Wahlkommissionen, zur Nominierung der Kandidaten und zum Wahlkampf) als auch von ihrer Durchführung her sind sie manipuliert. Die Volksvertreter achten keinesfalls die Prinzipien des offenen und kompetitiven Wahlprozesses. Vetomächte oder politische Enklaven in den Händen des Militärs existieren nicht.

Die Bildung unabhängiger politischer und/oder zivilgesellschaftlicher Gruppen ist nicht untersagt, wird jedoch durch willkürlich ausgelegte formale Kriterien erheblich behindert. Politische Parteien sind laut Verfassung nur zugelassen, wenn sie nicht die Politik der Regierung kritisieren. Es gibt keine unabhängigen Medien. Staatliche und private Medien unterliegen der Einflussnahme durch die Regierung und einer starken Zensur oder Selbstzensur. Damit sind Informations-, Meinungs- und Organisationsfreiheit nicht gewährleistet. Allein durch die Präsenz und Unterstützung internationaler Organisationen konnten sich einige zivilgesellschaftliche Gruppen (zum Beispiel Menschenrechts- und Umweltorganisationen) entwickeln. Ihre Tätigkeiten werden durch die Staatsmacht vielfältig behindert.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Es existiert keine Gewaltenteilung. Die Legislative ist schwach, da das Parlament nur zweimal jährlich zusammentritt und eher deklarativen Charakter hat. Im Wesentlichen wird das Land durch Präsidentendekrete regiert. Im Jahre 2002 wurde über eine Verfassungsänderung die Einführung eines Zwei-Kammern-Parlaments entschieden, das größere gesetzgeberische Entscheidungsbefugnisse erhalten und zudem als permanente Institution eingerichtet werden soll. Nach den nächsten Parlamentswahlen im Jahre 2004 wird es erstmalig zusammentreten.

Die Justiz ist institutionell kaum ausdifferenziert und deutlich exekutiven Instanzen auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene unterstellt. Alle wesentlichen, vor allem für den politischen Prozess relevanten Entscheidungen unterliegen der Kontrolle und können durch ein informelles Vetorecht blockiert werden.

Korruption wird in Usbekistan als hoch wahrgenommen und kann als endemisch bezeichnet werden, da sie buchstäblich alle Bereiche des öffentlichen Lebens umfasst. Ihre Bekämpfung gilt den Bürgern als eines der drängendsten Probleme. Allerdings ist jeder in dieses System auf die eine oder andere Art eingebettet. Korruption wird in der Regel nicht strafrechtlich verfolgt, schon gar nicht, wenn Vertreter der politischen Instanzen betroffen sind.

3.1.2. Politische Verhaltens- und Einstellungsmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Es sind keine demokratischen Institutionen etabliert. Die nicht-demokratischen Institutionen sind jedoch stabil.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Es gibt kein gesellschaftlich verankertes Parteiensystem, das die Artikulation und Aggregation gesellschaftlicher Interessen betreibt. Es gibt allerdings einige von der Staatsmacht installierte Marionettenparteien, die jedoch sowohl im gesellschaftlichen als auch politischen Leben keine Rolle spielen. Ebenso existiert kein autonomes Verbändesystem.

Durch die Präsenz und Unterstützung internationaler Organisationen wie OSZE oder UN konnten sich einige engagierte zivilgesellschaftliche Gruppen (zum Beispiel Menschenrechts- und Umweltorganisationen) entwickeln, die zum Teil auch über ein gutes regionales Verbreitungsnetz verfügen. Ihre Arbeit wird jedoch von den staatlichen Organen stark behindert und ihre Repräsentanten sind permanenten Repressalien ausgesetzt. Ihre Verankerung innerhalb der breiten Bevölkerung bleibt damit gering. Allein die Tatsache ihrer Existenz ist jedoch positiv zu bewerten.

3.2. Marktwirtschaft

Usbekistan hat bei der Transformation der Wirtschaftsordnung wenige Fortschritte gemacht. Gründe hierfür sind verschleppte Reformen, darunter vor allem in der Devisen-, Außenwirtschafts- und Privatisierungspolitik. Hinzu kommen die aufgrund des Verfalls der Weltmarktpreise für die Hauptexportgüter Baumwolle und Gold fehlenden Devisenzuflüsse sowie das Volumen der Schuldentilgung, das deutlich zugenommen hat..

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Das Fehlen verlässlicher Statistiken macht eine Einschätzung auf der Basis zentraler Indikatoren schwierig. Der Entwicklungsstand des Landes ermöglicht allen Bürgern eine hinreichende „freedom of choice“. Besonders das Bildungsniveau kann als hoch angesehen werden. Grundlegende soziale Exklusion durch Armut, Bildung oder geschlechterspezifische Diskriminierungen sind offiziell nicht zu verzeichnen, doch lässt sich feststellen, dass ethnische Minderheiten durch die zunehmende Usbekisierung mitunter erheblich behindert werden. Auch von politischen und wirtschaftlichen Entscheidungspositionen sind sie weitgehend ausgeklammert.

Aufstiegsmöglichkeiten in der Gesellschaft werden daher durch Herkunft determiniert. Somit lässt sich feststellen, dass der Zugang zu ökonomischen Ressourcen in Abhängigkeit von der jeweiligen Position in der gesellschaftlichen Hierarchie bestimmt wird.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind nicht gewährleistet. Die hohe Regulierungsdichte der unter dem Sowjetsystem entstandenen Volkswirtschaft wurde zwar verringert; doch marktwirtschaftlicher Wettbewerb ist nur segmentär vorhanden, namentlich durch die Entwicklung von Kleinstunternehmertum und Joint Ventures. Allerdings existiert ein weiter informeller Wirtschaftssektor (Schattenwirtschaft), der alle Bereiche umfasst. Nach wie vor jedoch regelt und gestaltet der Staat die Wirtschaft in allen strategischen Sektoren (vor allem Rohstoff- und Agrarsektor).

Die Privatisierung großer Industriebetriebe, die De-Monopolisierung einer Reihe von Industriezweigen und der Baumwollwirtschaft, die Liberalisierung der Außenwirtschaftspolitik kommt dagegen nur schleppend in Gang. Die Schaffung einer der wichtigsten Grundlagen einer marktwirtschaftlichen Reformpolitik, die Konvertierbarkeit der usbekischen Währung (Sum), wurde zwar häufig angekündigt, bislang jedoch nur in Teilbereichen umgesetzt. Damit sind auch die Banken in staatlicher Hand und ein Kapitalmarkt nicht existent.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Während des Untersuchungszeitraums wurde die usbekische Währung mehrmals abgewertet, sodass durchschnittliche Inflationsraten von 25 Prozent jährlich zu beobachten waren. Laut IWF betrug die Bruttoauslandsverschuldung (vorwiegend staatlich garantierte Schulden) Mitte 2002 rund 4,5 Mrd. US-Dollar, ca. 0,3 Mrd. US-Dollar mehr als zum gleichen Vorjahreszeitpunkt. Zwar gilt die Gesamtverschuldung im internationalen Vergleich weiterhin als moderat und das Land ist auch als verlässlicher Schuldner bekannt, doch infolge der weiteren Abwertung des Usbekistan-Sum und der nicht zufrieden stellenden Exportentwicklung verschlechtert sich das Verhältnis Schulden zum BIP immer mehr. Die usbekische Zentralbank verfolgt dabei eine restriktive Finanz- sowie Geld- und Kreditpolitik.

3.2.4. Privateigentum

Eigentumsrechte und Eigentumserwerb sind nicht hinreichend definiert. Die Privatisierung vorhandener Staatsunternehmen wurde gerade 2002 als einer der ersten Schritte einer marktwirtschaftlichen Reformpolitik vorangetrieben. Privatwirtschaftliche Unternehmen sind jedoch nur in wenigen Bereichen vorhanden (produzierendes Gewerbe und Dienstleistungen). Staatsunternehmen und Monopole dominieren.

3.2.5. Welfare Regime

Der Staat stellt Angebote auf einem ausreichenden Niveau in den Bereichen Gesundheit und Bildung bereit. In der Praxis sind diese Leistungen nicht kostenlos. Aufgrund der geringen Löhne und Gehälter respektive der monatelangen Nicht-Auszahlung von Löhnen und Gehältern und der weit verbreiteten Korruption müssen die Dienste von den Empfängern in der Regel zusätzlich entlohnt werden. Die Arbeitslosigkeit liegt offiziell niedrig; der tatsächliche Anteil dürfte aufgrund des relativ hohen Bevölkerungswachstums insbesondere in den ländlichen Regionen und unter der jüngeren männlichen Bevölkerung sehr hoch sein. Schätzungen gehen von bis zu 50 Prozent aus.

Es ist eine zunehmende Verarmung der usbekischen Gesellschaft festzustellen (vor allem auf dem Land). Ob wohlfahrtsstaatliche Leistungen zur Verfügung gestellt werden (können), hängt allerdings von den jeweiligen regionalen Gege-

benheiten und Möglichkeiten ab. Generell ist nicht davon auszugehen. In den Jahren 2001 und 2002 kam es erstmals zu sozialen Unruhen und Protesten. Chancengleichheit und der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen sind nur bedingt gegeben. Soziale Herkunft und „Kontakte“ bestimmen den Zugang zu Ressourcen. Frauen sind beim Zugang zu tertiärer Bildung, Einkommen und öffentlichen Ämtern benachteiligt. Allerdings hängt dies mit dem traditionellen Rollenverständnis von Frauen in der islamischen Gesellschaft zusammen. Der Staat bemüht sich hingegen, diesem Rollenverständnis bewusst entgegenzuwirken.

3.2.6 Leistungsstärke

Die Beurteilungen internationaler Spezialisten und usbekischer Ökonomen im Hinblick auf die Leistungsstärke des Systems gehen weit auseinander. Die Gründe für die große Spannbreite und das abflachende Wachstum sind in dem immer noch praktizierten multiplen Wechselkurssystem, der weiterhin hohen und bedingt durch die Anwendung verschiedener Kurse schwer messbaren Inflation, den Unwägbarkeiten in der regionalen Wirtschaftskooperation, den zu erwartenden Anpassungsproblemen an die neuen Reformschritte sowie der wenig aussagefähigen offiziellen Statistik zu sehen. Zudem unterliegen zahlreiche für die Einschätzung künftiger Trends relevante Daten der Geheimhaltung, was die Erstellung von Prognosen sehr erschwert.

Generell jedoch kann man davon ausgehen, dass das tatsächliche Wirtschaftswachstum nur zu einem geringen Maße dem Wachstumspotenzial entspricht. Der Ressourcenreichtum des Landes und gut ausgebildete Arbeitskräfte hätten eine durchaus positivere Leistungsbilanz möglich gemacht.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Ökologische Verträglichkeit ist der wirtschaftlichen Entwicklung nachgeordnet und institutionell nicht verankert, obwohl angesichts einer der weltweit größten ökologischen Katastrophen – der durch den intensiven Baumwollanbau hervorgerufenen Austrocknung des Aralsees und der damit verbundenen Folgen – eine Umkehr der Politik durchaus notwendig wäre. Der Staat hingegen sorgt für ein flächendeckendes Bildungs- und Ausbildungswesen, einen dynamischen Forschungs- und Technologiesektor sowie eine tragfähige Infrastruktur. Es finden quantitativ und qualitativ überdurchschnittliche Investitionen in Bildung und

Ausbildung sowie Forschung und Entwicklung statt. Die Einführung der Datenverarbeitung in vielen Bereichen der Gesellschaft ist ein weiteres Ziel der Politik der Staatsführung.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Politische Ordnung*: Die politische Ordnung erfüllt nicht die Minimalbedingungen einer rechtsstaatlich verfassten Demokratie. Insbesondere nach den Terroranschlägen des Jahres 1999 haben sich die Möglichkeiten politischer Partizipation und die Anwendung rechtsstaatlicher Prinzipien verschlechtert.

(2) *Sozioökonomischer Entwicklungsstand*: Der Entwicklungsstand hat offiziell in den letzten Jahren stagniert respektive sich nach Maßgabe der vorhandenen Indikatoren leicht verbessert. Allerdings widerspricht dies den tatsächlichen Beobachtungen, wonach die Bevölkerung mehr und mehr verarmt. Ein wesentlicher Faktor ist die hohe Arbeitslosigkeit, insbesondere auf dem Land. Hinzu kamen massive Ernteausfälle aufgrund anhaltender Trockenheit. Es geht hier weniger um soziale Exklusionen einzelner Bevölkerungsgruppen, sondern um die Gesamtentwicklung. Insofern sind quantitativ verlässliche Aussagen nur unter Vorbehalt zu betrachten.

(3) *Marktwirtschaft*: Die institutionellen Rahmenbedingungen haben sich von einem wenig positiven Niveau aus weiter verschlechtert. Wesentliche Reformen, die über einen deklarativen Charakter hinausgehen, wurden nicht eingeleitet. Die Entwicklung des Kleinunternehmertums ist geringfügig vorangeschritten. Dringend benötigte ausländische Investitionen wurden zurückgefahren. Allerdings lässt das mit dem IWF vereinbarte Reformprogramm hoffen, dass in der nächsten Zeit wichtige institutionelle Weichenstellungen für grundlegende Reformen gesetzt werden, darunter die volle Konvertierbarkeit der usbekischen Währung.

(4) *Wirtschaftliche Leistung*: Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat sich nicht verbessert. Allerdings lassen sich aufgrund der Unzuverlässigkeit der verfügbaren Daten keine fundierten Aussagen treffen.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Das Entwicklungsniveau ist nach Maßgabe der verfügbaren Daten zwar als niedrig anzusehen. Der Bildungsstand der Bevölkerung ist jedoch vergleichsweise hoch. Allerdings gibt es latente ethnische, religiöse und soziale Konflikte, die derzeit mit Hilfe des Gewaltmonopols des Staates unterdrückt werden. Zivilgesellschaftliche Traditionen existieren in Form der Makhalla, der so genannten „Nachbarschaftsinitiative“. Dabei handelt es sich um ein System der gegenseitigen Unterstützung, das jedoch von oben gesteuert wird. Die Makhalla wurde mehr oder weniger vom Staat vereinnahmt, da sie zugleich als Kontrollinstrument und damit der Systemerhaltung dient. Rechtsstaatlichkeit ist unter Maßgabe der angewendeten Kriterien nicht gegeben. Institutionelle Stabilität ist unter den gegebenen Einschränkungen gewährleistet.

5.2. Zielsicherheit

Oberste Priorität jeglicher staatlichen Politik in Usbekistan ist der Machterhalt des Präsidenten Islam Karimow. Diesem Ziel sind alle weiteren Ziele untergeordnet. Wichtige Reformen bleiben aus, wenn sie den Kontrollmechanismus des Staates gefährden könnten. Die Regierung verfolgt langfristige Ziele, aber die Ziele entsprechen nicht den Entwicklungs- und Transformationserfordernissen des Landes. Eine Reformpolitik im wirtschaftlichen Bereich existiert in Ansätzen, doch wurden die eingeleiteten Maßnahmen entweder halbherzig oder unvollkommen implementiert.

Über die Zielrichtung der Reformen besteht abseits des bereits genannten Systemerhalts Unklarheit, gleichfalls über Konzepte und Reformelemente, konkrete Träger der Reformen und die Wege der Implementierung. Allerdings ist derzeit das Bemühen zu erkennen, den veränderten wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen und Reformschritte einzuleiten. Über die Qualität der Politik lassen sich noch keine Aussagen machen. Allgemein ist der Staat Initiator der Reformen, wobei detaillierte Zuständigkeiten nicht transparent sind.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung nutzt nur einige der verfügbaren Ressourcen auf effiziente Weise. Mit den vorhandenen Mitteln könnte wesentlich sinnvoller gewirtschaftet werden, wenn die erforderlichen Investitionen getätigt worden wären. Zu den Ressourcen des Landes gehört auch ein überdurchschnittlich gut ausgebildetes Humankapital, das zudem jegliche wirtschaftliche Öffnung weitgehend unterstützen würde.

Verschwendung weiterer Ressourcen findet in der Regel im Rahmen von Prestigeobjekten statt, die dazu dienen, den Staat und die Staatsführung zu glorifizieren. Eine wirksame Umsetzung der Reformpolitik ist nicht zu erkennen, wobei sich die Regierung insbesondere im ökonomischen Bereich im Lernprozess befindet. Öffentliche Dienstleistungen werden teilweise bereitgestellt; dazu gehört die Entwicklung von Humanressourcen. Der Schutz von Eigentumsrechten und funktionsfähiger Märkte ist mangelhaft ausgeprägt. Die Infrastruktur ist überdurchschnittlich gut entwickelt. Dazu gehören vor allem Verkehr und Telekommunikation.

Die Korruption ist eines der maßgeblichen Probleme bei der effizienten Nutzung von Ressourcen, wobei der Staat und die Staatsdiener selbst die wesentlichen Nutznießer der Korruption sind, die insbesondere durch die staatlich regulierte Wirtschafts- und Währungspolitik geschützt und zugleich gefördert wird. Die Aussicht auf den Verlust dieser Privilegien dürfte eines der wesentlichen Hindernisse bei der Durchführung von Wirtschaftsreformen sein.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die führenden politischen Akteure reagieren auf Fehlschläge und Politikversagen zwar mit Veränderungen, doch meist beschränken sich diese auf den Austausch von Personal. Gehen Veränderungen darüber hinaus, werden sie in der Regel nur ansatzweise implementiert. Die Regierung behauptet häufig von sich, dass sie selbst zwar reformfreudig sei, die Implementierung von Maßnahmen jedoch von den untergeordneten Ebenen behindert werde. Aufgrund der diktatorischen Züge des Regimes scheint diese Argumentation unglaubwürdig.

Die politische Autorität der Führung zur Verwirklichung der Reformen kann kaum in Frage gestellt werden. Mitunter scheint eine grundsätzliche Fehlkommunikation zwischen Zentrale und Regionen und Interessengruppen verschiedenster Ebenen jedoch eine weitere Rolle zu spielen. Allerdings lässt sich nicht ermitteln,

welche Interessen miteinander konkurrieren und von welchen Gruppen diese vertreten werden. Es gibt zumindest formal gesehen außer der Staatsführung selbst keine relevanten politischen Akteure, die wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Reformen vorantreiben würden.

5.5. Konsensbildung

Die Ziele der wesentlichen politischen Akteure – der Regierung – bleiben undeutlich, da in der Vergangenheit die Umsetzung vieler Reformschritte nicht wirklich betrieben wurde. Zumindest kann man erwarten, dass ein Ziel – nämlich die Marktwirtschaft – eher verfolgt wird als die Etablierung einer Demokratie. Die für Usbekistan günstige außenpolitische Lage sowie die Unterstützung der internationalen Gebergemeinschaft macht dies rational wahrscheinlich. Konsensbildung an sich ist nicht das Ziel, da politische Akteure, die die Regierungspolitik kritisieren, per se gegen die Verfassung verstoßen. Es sind daher nicht die Vetoakteure, die einer Reform im Wege stehen, sondern die Machthaber selbst. Unter den Entscheidungsträgern mag es unterschiedliche Positionen geben – Reformen und Hardliner –, doch sind diese wenig transparent.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Die politischen Akteure arbeiten in zunehmenden Maß mit bi- oder internationalen Gebern zusammen, insbesondere wenn diese Zusammenarbeit mit Prestigeerhöhung oder konkreten Wirtschafts- und Unterstützungshilfen verbunden ist. Da diese Hilfen jedoch in der Regel mit der Forderung nach wirtschaftlichen und politischen Reformen einhergehen, agiert die usbekische Führung nicht immer zielgerichtet. Zahlreiche Beispiele in der Vergangenheit liefen nach dem Muster ab, dass Usbekistan zwar bestimmte Reformschritte deklarierte, sie jedoch nicht umsetzte. Ausländische Investoren und internationale Organisationen wandten sich ab und das Land wurde zunehmend isoliert.

Die Sonderrolle Usbekistans zeigt sich auch in seinem Verhältnis zu den zentralasiatischen Nachbarn, das eher durch (allerdings nur verbale) Konfrontation denn Kooperation geprägt ist. Mit der Einbindung Usbekistans in die so genannte Anti-Terror-Koalition nach dem 11. September ist das Land wieder stärker in das internationale Blickfeld gerückt. Insgesamt muss positiv vermerkt werden, dass die Kooperationsfähigkeit im Jahr 2002 deutlich zugenommen hat, wie sich am Beispiel der Zusammenarbeit mit dem IWF und

spiel der Zusammenarbeit mit dem IWF und anderen internationalen Organisationen zeigt.

6. Gesamtbewertung

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

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die Ausgangsbedingungen der Transformation waren insgesamt verhalten positiv zu bewerten. Im Gegensatz zu anderen Ländern der ehemaligen GUS hatte Usbekistan nicht mit Problemen der Staatlichkeit zu kämpfen respektive mit aus ethnischen Problemen resultierenden gewalttätigen und kriegerischen Auseinandersetzungen. Sicherheitsprobleme, die sich aus der Existenz islamistisch-fundamentalistischer Gruppen ergeben, sind nur zum Teil real bezifferbar. Ohne in Frage stellen zu wollen, dass ein Sicherheitsrisiko bestand, wurde dieses häufig zur Legimitation staatlicher Unterdrückung mit dem Zweck des Systemerhalts übertrieben.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen können die Ausgangsbedingungen daher eher als positiv und die usbekische Reformpolitik nur als verfehlt betrachtet werden. Gelegenheiten zur Reformierung des politischen und wirtschaftlichen Systems wurden nicht genutzt und stagnieren seit Mitte der 90er Jahre.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Im Hinblick auf den Aspekt der *demokratischen Transformation* lassen sich keine Verbesserungen, sondern eher Rückschritte erkennen. Demokratiedefizite bestehen nach wie vor in allen Bereichen (fehlende Meinungs- und Versammlungsfreiheit, keine freien Wahlen, fehlende Rechtsstaatlichkeit). Dies gilt ebenso für die zurückgelegte Wegstrecke der *marktwirtschaftlichen Transformation*, die mit wenigen Ausnahmen kaum wirklich und effizient betrieben wurde. Es sind vor allem die strukturellen Rahmenbedingungen, die deutlich verbessert werden müssen, da zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Investitionsbereitschaft bilateraler und multilateraler Geber ausreichend hoch ist.

(3) *Management:* Das Fazit zur relativen Gestaltungsleistung der Akteure fällt in dem Sinne ambivalent aus, da diese in Bezug auf den Systemerhalt ausreichend hoch ist, jedoch die Transformation in Richtung marktwirtschaftlicher Demokratie davon ausgespart werden muss. Allerdings lässt sich dieser Faktor nicht hinrei-

chend belegen, da die Vorbedingungen für eine Einschätzung des Letzteren – eine wirkliche Intention zur Transformation – fehlen.

7. Ausblick

Das insgesamt negative Transformationsbild unterstreicht die Einschätzung zahlreicher Beobachter, die die usbekische Reformpolitik als verfehlt ansehen. Das übergeordnete Prinzip der Systemstabilität hat letztlich Entwicklungs- und Transformationserfordernisse des Landes nicht berücksichtigt. Das Potenzial für eine reformorientierte Politik steht dem Land durchaus zur Verfügung. Es ist zu hoffen, dass die politische Führung dieses erkennt und die gegenwärtigen für sie positiven außenpolitischen Gegebenheiten nutzen wird. Erste Ansätze hierfür sind vorhanden. Dazu gehören die Neuordnung des Parlaments und das mit dem IWF vereinbarte weit reichende marktwirtschaftliche Reformprogramm.

Die Herausforderung liegt hier letztlich im Generationen- und Einstellungswechsel innerhalb der politischen Eliten und weniger innerhalb der Bevölkerung. Wann und in welcher Form dieser eintritt, ist derzeit unklar. Möglicherweise kommt es zu weit reichenden Reformen erst, nachdem ein Machtwechsel stattgefunden hat.