

Eine Frage des Geldes

Turkmenistan nach dem Führungswechsel

Andrea Schmitz

Bei der Wahl eines Nachfolgers für den im Dezember verstorbenen Präsidenten Nijazov hat sich erwartungsgemäß Gurbanguly Berdimuhammedov durchgesetzt. An den Führungswechsel in dem aufgrund seiner Erdgasvorkommen und der geographischen Lage strategisch bedeutsamen Staat knüpfen sich hohe Erwartungen. Zwar hat Berdimuhammedov betont, den politischen Kurs seines Vorgängers im Wesentlichen fortführen zu wollen, allerdings werden die neuen Machthaber um Kurskorrekturen nicht herumkommen, wenn der weitere Verfall des herabgewirtschafteten Staatswesens gestoppt werden soll. Da dies ohne ausländische Unterstützung nicht möglich sein wird, ist davon auszugehen, dass sich Turkmenistan um eine Verbesserung seiner internationalen Reputation bemühen wird. Dies wird es den Europäern erleichtern, ihre Beziehungen zu Turkmenistan neu zu beleben. Ob sich die damit verbundenen Hoffnungen erfüllen, wird letztlich davon abhängen, wie viel man in das turkmenische Abenteuer zu investieren bereit ist.

Nach dem turkmenischen Wahlgesetz hätte eine Wahlbeteiligung von 50 Prozent durchaus genügt, um ein gültiges Ergebnis zu erzielen. Stattdessen haben nach offiziellen Angaben fast 99 Prozent der 2,6 Millionen Wahlberechtigten am 11. Februar ihre Stimme abgegeben, und über 89 Prozent davon haben für den Mann votiert, der den Turkmenen von Anfang an als Favorit unter den insgesamt sechs Kandidaten präsentiert worden war. Dass es den neuen Machthabern gelungen ist, in nur anderthalb Monaten ein so hohes Maß an Zustimmung für einen Kandidaten einzuwerben, der vielen Turkmenen zuvor kaum bekannt gewesen sein dürfte, zeugt davon, dass der Wahlkampf äußerst effizient manipuliert wurde.

In Anbetracht des erwartbaren Ergebnisses und der knappen Frist war es konsequent, dass die OSZE, die ein sogenanntes Wahlunterstützungsteam für eine informelle Beobachtung nach Ashgabad entsandt hatte, keinen offiziellen Bericht herausgeben wird. Auch die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten hat, anders als zunächst angekündigt, keine Wahlbeobachter nach Turkmenistan geschickt. Die Gründe dafür sind unbekannt. Aufgrund der anhaltend scharfen Sicherheitsvorkehrungen – die Landesgrenzen wurden nach dem Tod des Turkmenbashi weitgehend abgeriegelt und die Kontrollen landesweit verstärkt – sind nur sporadische und schwer nachprüfbare Informationen über den Verlauf der

Wahlen und die Ereignisse in deren Vorfeld nach außen gedrungen. Es ist offensichtlich, dass diese Intransparenz Teil des Kalküls in der perfekt orchestrierten Inszenierung eines Führungswechsels gewesen ist.

Reibungslose Machtübernahme

Die Schnelligkeit des Machtwechsels und sein reibungsloser Ablauf lassen darauf schließen, dass die politische Elite gut vorbereitet war. Glaubt man den überwiegend anonymen Quellen, auf die sich die Berichterstattung über die Vorgänge im Land bezieht, dann hat eine aus hochrangigen Vertretern des Sicherheitsapparats bestehende Seilschaft innerhalb kürzester Zeit sämtliche Schlüsselfunktionen im Staat unter ihre Kontrolle gebracht und damit einen offenen Machtkampf innerhalb der Elite verhindert: Der Parlamentsvorsitzende, der laut Verfassung als Interimspräsident vorgesehen war, wurde nur wenige Stunden nach der Bekanntgabe von Nijazovs Tod am 21. Dezember mit der Begründung zum Rücktritt gezwungen, gegen ihn laufe eine strafrechtliche Ermittlung. Stattdessen wurden die Amtsgeschäfte vorübergehend an Gurbanguly Berdimuhamedov übertragen, bis dahin Gesundheitsminister und stellvertretender Vorsitzender des Ministerkabinetts. Schon wenige Tage später trat der Volksrat, das 2500 Mitglieder zählende höchste gesetzgebende Organ des Landes, zusammen, um der dazu erforderlichen Verfassungsänderung zuzustimmen, Neuwahlen anzuberaumen und sechs Kandidaten dafür zu ernennen.

Darüber hinaus billigte der Volksrat eine Reihe von Änderungen im Wahlgesetz. Um dem 49-jährigen Berdimuhamedov die Kandidatur zu ermöglichen, wurden das Mindestalter für Präsidentschaftskandidaten von 50 auf 40 Jahre gesenkt und die Klausel gestrichen, die es einem Interimspräsidenten untersagt hätte, bei Präsidentschaftswahlen anzutreten. Außerdem wurde das Wahlgesetz daingehend modifiziert, dass Anwärter auf das höchste Amt im Staat mindestens 15 Jahre in Turkme-

nistan gelebt haben müssen. Die Exilopposition, die sich bereits auf einen gemeinsamen Kandidaten für die Wahlen am 11. Februar geeinigt hatte, war damit wirksam außer Gefecht gesetzt.

Die Mehrzahl der Berichte nennt als starken Mann im Hintergrund General Akmurad Rejepov, den Chef der Präsidentengarde, einer von Nijazov etablierten Eliteeinheit. Darüber hinaus soll Rejepov auch dem Nationalen Sicherheitsrat vorstehen, der die sicherheitsrelevanten Organe im Einparteiensstaat Turkmenistan koordiniert (Ministerium für Nationale Sicherheit/Geheimdienst, sowie Innen- und Verteidigungsministerium). Rejepov und Berdimuhamedov werden als ein eingespieltes Team beschrieben. Beide waren offenbar enge Vertraute des verstorbenen Despoten und blieben von den Säuberungen verschont, die dieser in regelmäßigen Abständen durchführen ließ. Berdimuhamedov, ein gelernter Zahnarzt, soll obendrein einer der Leibärzte des Turkmenbashi gewesen sein.

Das Erbe Nijazovs

Der neue turkmenische Staatschef hat wiederholt angekündigt, den Kurs seines Vorgängers fortsetzen zu wollen. Tatsächlich gibt es nur wenig Spielraum für Veränderungen: Die größte Herausforderung für Berdimuhamedov besteht zunächst darin, ein Staatswesen zusammenzuhalten, das auf Nijazov zentriert war und eine ganze Generation Turkmenen geprägt hat.

Ein wesentliches Element in diesem auf personaler Herrschaft und Patronage beruhenden System sind Vergünstigungen im Bereich der staatlichen Wohlfahrt, mit denen sich die politische Führung die Gefolgschaft der Untertanen erkaufte und die ihr eine (wenn auch prekäre) Legitimität sichern. Es ist daher nur folgerichtig, dass Berdimuhamedov den Turkmenen versprochen hat, Gas, Strom, Wasser und Kochsalz auch in Zukunft kostenlos beziehen zu können. Auch Brot und Treibstoff sollen weiterhin subventioniert werden und damit erschwinglich bleiben.

Diese Ankündigungen sind umso bedeutender, als sich die Lebensbedingungen für die Turkmenen, von denen rund die Hälfte unterhalb der nationalen Armutsgrenze lebt, unter dem diktatorischen Regime des Turkmenbashi kontinuierlich verschlechtert haben. Die staatliche Gesundheitsversorgung ist praktisch zum Erliegen gekommen, Renten wurden gekürzt oder gar nicht mehr gezahlt und in der jüngeren Vergangenheit wurde wiederholt von akuten Versorgungsengpässen bei Brot und Wasser berichtet. Letzteres ist auf die verfehlte Agrarpolitik zurückzuführen, die nur den Anbau von Baumwolle und Weizen vorsieht, den Bauern dabei keinerlei Anreize für eine effiziente Landbestellung bietet und bereits zu verheerenden Umweltschäden geführt hat.

Fehlplanung und Misswirtschaft beeinträchtigen auch die Erträge im Hydrokarbonsektor, der die tragende Säule der turkmenischen Wirtschaft ist und rund 80 Prozent der jährlichen Exporteinkünfte liefert. Knapp 50 Prozent davon entfallen auf Erdgas, das hauptsächlich nach Russland exportiert wird. Im Jahr 2005 wurden 63 Mrd. m³ Gas gefördert, für 2006 waren rund 68 Mrd. m³ vorgesehen. Obwohl dies im Vergleich zu den Vorjahren einen Rückgang der Steigerungsrate bedeutet, hat Turkmenistan ehrgeizige Ziele. So soll die Gasförderung bis 2020 auf 220 Mrd. und bis 2030 auf 250 Mrd. m³ jährlich angehoben werden. Ob diese Pläne verwirklicht werden können, hängt von vier kritischen Variablen ab: von der Höhe der Gasvorkommen, den Kapazitäten zur Förderung dieser Reserven, der Sicherung von Exportmärkten und der entsprechenden Exportinfrastruktur.

Erdgaspoker

Konservativen Schätzungen zufolge verfügt Turkmenistan über mindestens 3000 Mrd. m³ Erdgasreserven, Vertreter der turkmenischen Regierung haben aber immer wieder betont, dass die tatsächliche Menge weit darüberliege. Ein im vergangenen Herbst neu entdecktes Gasfeld soll weitere

7000 Mrd. m³ Erdgas bergen. Wie hoch die turkmenischen Reserven tatsächlich sind, ist nicht bekannt; das Volumen wird von der turkmenischen Regierung als Staatsgeheimnis behandelt. Dementsprechend sind auch die Ergebnisse eines im Jahr 2005 von der Asiatischen Entwicklungsbank durchgeführten Audits nicht veröffentlicht worden. Der verstorbene Diktator hatte die Ungewissheit über die Höhe der Vorkommen gezielt genutzt, um lukrative Abkommen mit Russland, der Ukraine und zuletzt China auszuhandeln und diese gegeneinander auszuspielen. Demzufolge fehlt es Turkmenistan zwar nicht an potentiellen Abnehmern, es ist aber höchst ungewiss, ob es diese überhaupt bedienen kann.

Der Hauptabnehmer des turkmenischen Erdgases ist Russland, auf dessen Territorium die einzige Pipeline endet, über die turkmenisches Gas nach Russland und Westeuropa transportiert werden kann. Ein bilateraler Vertrag aus dem Jahr 2003 sieht vor, dass von 2007 an der Löwenanteil der derzeitigen Fördermenge, nämlich 50 Mrd. m³, an Gazprom geliefert wird, das den Großteil des Gases an die Ukraine und nach Europa weiterverkauft. Weitere 8 Mrd. m³ Gas pro Jahr werden derzeit in den Iran geliefert; ab 2008 sollen es 14 Mrd. m³ sein. Darüber hinaus hatte Turkmenistan im vergangenen Jahr ein umfassendes Kooperationsabkommen mit China anvisiert. Es sieht unter anderem den Bau einer Pipeline vor, die ab 2009 in Betrieb genommen werden und jährlich 30 Mrd. m³ Gas nach Westchina bringen soll. Ihre Baukosten werden auf rund 10 Mrd. US-Dollar geschätzt. Generell hat China in der jüngeren Vergangenheit seine Präsenz auf dem turkmenischen Erdgassektor verstärkt und ist offensichtlich bereit, große Summen zu investieren.

Beim jetzigen Stand der turkmenischen Erdgasproduktion wäre das chinesische Projekt allerdings nur auf Kosten Russlands zu realisieren. Gleiches gilt für die europäischen Bemühungen, Turkmenistan für die Beteiligung an einer Pipeline zu gewinnen, die Erdgas aus den Anrainerstaaten des Kaspischen Meeres nach Europa brin-

gen, Russland dabei umgehen und so zur Diversifizierung der europäischen Bezugsquellen beitragen soll (»Nabucco-Pipeline«). Für Russland sind die chinesischen und europäischen Ambitionen in Turkmenistan daher hochgradig unerfreulich. Russland ist auf zentralasiatisches Gas angewiesen, um den heimischen Markt günstig beliefern und die Nachfrage aus Europa befriedigen zu können. Diese Abhängigkeit wird wegen der schwindenden Reserven im Inland zukünftig sogar noch wachsen.

Es verwundert daher nicht, dass Russland, das über gute Beziehungen zur turkmenischen Elite verfügt, dem neuen Präsidenten deutlich gemacht hat, dass es auf die Einhaltung der bestehenden Abkommen größten Wert legt. Dementsprechend hat Berdimuhammedov erklärt, diese Verträge nicht nur respektieren, sondern die bilateralen Beziehungen insgesamt ausdehnen und festigen zu wollen. Er hat jedoch auch angedeutet, dass er daran die Erwartung an ein stärkeres finanzielles Engagement russischer Unternehmen in Turkmenistan knüpft.

Reformchancen?

Die neue turkmenische Führung ist sich offensichtlich darüber im Klaren, dass die Gasfördermengen drastisch gesteigert und zusätzliche Exportwege erschlossen werden müssen, damit sie aus den vorhandenen Ressourcen den maximalen Nutzen ziehen kann. Auch ist den neuen Machthabern bewusst, dass man die dazu notwendigen Investitionen in die Fördertechnik und in die Exportinfrastruktur ohne ausländische Hilfe nicht leisten kann. Denn das Gros der Staatseinnahmen muss für die Preissubventionierung und die Aufrechterhaltung des Patronagesystems aufgebracht werden. Dies ist auch für die neuen Machthaber unverzichtbar, um die innenpolitische Stabilität zu wahren und sich den dazu notwendigen Rückhalt innerhalb der Elite und in der Administration zu sichern.

Angesichts dessen sollte man sich keine Hoffnungen auf einen substanziellen

Politikwechsel in Turkmenistan machen. Eine Demokratisierung des politischen Systems ist auch langfristig nicht zu erwarten. Im Gegenteil, der Anreiz, den Status quo prinzipiell aufrechtzuerhalten, ist für die turkmenische Führung erheblich stärker. Auch aus diesem Grund wird Russland, das in Zentralasien als Garant von Regime Stabilität auftritt, bis auf weiteres der wichtigste außenpolitische Partner Turkmenistans bleiben.

Allerdings ist davon auszugehen, dass Berdimuhammedov gleich seinem Vorgänger versuchen wird, weitere ausländische Investoren anzuziehen, und dass er dabei auch auf die Europäische Union setzen wird. Dabei scheint der neuen Führung bewusst zu sein, dass ein verstärktes Engagement der EU eine Verbesserung der internationalen Reputation des Landes im Bereich der Regierungsführung und der Menschenrechte voraussetzt. Diesem Kalkül dürften denn auch die moderaten Kurskorrekturen folgen, die Berdimuhammedov angekündigt hat: Erleichterungen für privatwirtschaftliche Betätigung, Lockerung der Medienkontrolle, Verlängerung der Sekundarschulbildung von neun auf zehn Jahre und Reformen im Gesundheitssystem.

Deutschland sollte im Rahmen der europäischen Ratspräsidentschaft darauf drängen, dass eine Wiederbelebung der eingefrorenen Handelsbeziehungen zwischen der EU und Turkmenistan von erkennbaren Verbesserungen in diesen Bereichen abhängig gemacht wird. Da die EU für Turkmenistan nur ein nachrangiger Spieler ist, wird man sich allerdings darauf einstellen müssen, dass eine Konditionalisierung der Zusammenarbeit nur dann Aussicht auf Erfolg hat, wenn sie, nach dem Vorbild Russlands und Chinas, an manifeste finanzielle Anreize gekoppelt wird. Die Frage, wie weit man dabei zu gehen bereit ist, dürfte innerhalb der EU in den kommenden Jahren für einigen Zündstoff sorgen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2007
Alle Rechte vorbehalten

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