

POLITISCHES SEKRETARIAT

p,B.58.71.Zentralasien - THU/BMO

Bern, 4. September 1992

**Reise von Botschafter J. Staehelin nach Zentralasien und
von D. Woker nach Georgien und Aserbaidschan
24.8. - 3.9.92 / 17.-22.8.92**

1.) Zweck der Reisen

- Kontaktaufnahme auf politischer Ebene, nachdem die diplomatischen Beziehungen durch den zuständigen Botschafter in Moskau formalisiert worden sind.
- Beschaffung von Informationen über den Stand der wirtschaftlichen und politischen Reformen in den potentiellen Empfängerstaaten des GUS-Zusatzkredits; Darstellung der schweizerischen Konzeption der Zusammenarbeit mit den ehemaligen Ostblockstaaten.

2.) Delegationszusammensetzungen

Nach Georgien und Aserbaidschan: D. Woker (EDA, Pol. Abt. I), H. Escher (EVD; BAWI), S. Leuba (Botschaft Moskau), W. Thurnherr (EDA, Pol. Sekretariat)

Nach Zentralasien: Botschafter J. Staehelin (EDA, Pol. Abt. I), Minister R. Ramsauer (EVD, BAWI), A. Motyl (Botschaft Moskau), U. Bucher (EDA, Pol. Abt. I), W. Thurnherr (EDA, Pol. Sekr.)

3.) Zusammenfassung der politischen und wirtschaftlichen Lage3.1.) Gemeinsame Schwierigkeiten und Chancen

I.) Sowohl Aserbaidschan und Georgien als auch Kaschistan, Kirgisien, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan sind Nachfolgestaaten der Sowjetunion. Ihre Unabhängigkeit wurde in der Folge des misslungenen Putschversuchs vom 19.-21. August 1991 und der Auflösung der UdSSR (8.12.1991 Abkommen von Minsk und 21.12.1991 von Alma Ata, Schaffung der erweiterten Gemeinschaft unabhängiger Staaten GUS) von den meisten westlichen Staaten anerkannt¹.

¹ Die Schweiz anerkannte die Nachfolgestaaten der Sowjetunion am 23.12.1991 nachdem sie die baltischen Staaten bereits am 28.8.1992 anerkannt hatte.

Bis dahin verfügte keiner der sieben Staaten über eine eigentliche Innen- und Wirtschaftspolitik. Ihre "Funktion" begrenzte sich gemäss eigenen Angaben weitgehend auf die Lieferung von Rohstoffen (Kasachstan: Fleisch und Oel; Usbekistan: Baumwolle und Gold; Turkmenistan: Erdgas; Georgien: Wein und Tee), während ihre Innenpolitik im wesentlichen in der Ausführung der in Moskau verabschiedeten Instruktionen bestand. Spätestens seit ihrer Unabhängigkeit müssen auf beiden Ebenen eigene Entscheidungsmechanismen gefunden und eigene Entscheide gefällt werden, was für die neuen Staaten ein beträchtliches Problem darstellt. Die eingeführten Entscheidungsmechanismen sind nur begrenzt demokratisch und in allen Fällen auf die Person des Präsidenten (oder im Falle Georgiens auf den Staatsrat) ausgerichtet. Dass der Präsident in vielen Fällen per Dekret regiert, wird oft nicht als störend sondern als notwendig betrachtet, während das Verständnis für die Aufgaben eines Parlaments westlichen Zuschnitts weitgehend fehlt. In allen Parlamenten und Verwaltungen sind die Vertreter der ehemals kommunistischen Parteien stark vertreten², weshalb die allenfalls vorgesehenen politischen Reformen häufig gegen den Willen der lokal zuständigen Behörden durchgesetzt werden müssen. Die Konzentration der politischen Macht in den Händen des Präsidenten erleichtert der Opposition zudem die Personifizierung ihrer Politik ohne klare Definition eigener Ziele (also eine ausschliesslich auf die Absetzung des gegenwärtigen Präsidenten ausgerichtete Haltung), was insbesondere in Georgien, Aserbaidschan und Tadschikistan zu heftigen Unruhen geführt hat. Die Delegationen erhielten während beiden Besuchen den Eindruck, dass sich die politische Lage in allen Republiken mit einem Präsidentenwechsel rasch ändern könnte.

II.) Gemeinsam sind den zentralasiatischen und transkaukasischen Republiken die Minderheitenprobleme, welche seit den ersten Unruhen in Nagornij-Karabach (1988) zum Teil bürgerkriegsähnliche Ausmasse angenommen haben. In Abchasien, Nachitschewan, Südossetien, Berg-Karabach und Tadschikistan behindern die Auseinandersetzungen die politischen und wirtschaftlichen Reformen massgebend. Die Bevölkerung dieser Republiken enthält einen beträchtlichen Anteil verschiedener Minderheiten, der bis zu 60% der Gesamtbevölkerung ausmacht. Der Anteil der russischen Bevölkerung ist überall beachtlich (zwischen 8 % und 35%). Sie lebt vor allem in den Städten und scheint in der Verwaltung auf mittlerer Stufe noch stark vertreten zu sein³. Als Benachteiligung wahrgenommene Gesetzesänderungen auf wirtschaftlicher oder politischer Ebene belasten das zum Teil ohnehin gespannte Verhältnis unter den verschiedenen Nationalitäten zusätzlich oder führen zur Auswanderung von Bevölkerungsgruppen, welche die Möglichkeit haben, in ein Mutterland zurückzureisen. Durch die vielerorts festzustellende Auswanderung russischer Fachkräfte entstehen deshalb zusätzliche Schwierigkeiten bei der Bewältigung der wirtschaftlichen Probleme.

III.) Diese Probleme sind die Folge der mit kolonialen Verhältnissen vergleichbaren Wirtschaftsbeziehungen der ehemaligen Sowjetrepubliken zu Moskau sowie der mit der Planwirtschaft verbundenen Zwangskollektivierung und Monopolwirtschaft, aber auch

² Keines der Parlamente wurde nach erreichter Unabhängigkeit gewählt.

³ Zum Teil handelt es sich um Familien, die seit Generationen ausserhalb Russlands leben und ihre Bindungen zu Russland aufgegeben haben.

die Konsequenz der demographischen Entwicklung (jährliches Bevölkerungswachstum abgesehen von Georgien und 3.1-3.6%) und der klimatisch oft schwierigen Verhältnisse.

Die damit verbundenen ökologischen Probleme und sozialen Schwierigkeiten haben an verschiedenen Orten in Zentralasien und Aserbaidschan zu Unruhen und Streiks geführt (Kasachstan: Karaganda, Alma-Ata; Kirgisien: Osch, Uzgen; Usbekistan: Taschkent, Nukus; Turkmenistan: Aschchabad; Aserbaidschan: Baku und Sumgait).

Auf der anderen Seite weisen vor allem die zentralasiatischen Staaten beträchtliche Bodenschätze wie Gold, Silber, Erdöl, Erdgas, Uran, seltene Erden etc. auf, deren Export erhebliche Deviseneinkommen sicherstellen würde. Zur Zeit fehlt es allerdings an genügenden Förder- und Verarbeitungsanlagen, weshalb sich die betroffenen Staaten für ausländische Investitionen und Kredite sowie eine allerdings von Staat zu Staat recht unterschiedlich konzipierte Privatisierung einsetzen.

Aserbaidschan, Georgien und die zentralasiatischen Staaten konzentrieren sich deshalb im Bereich der für sie ebenfalls neuen Aussenwirtschaft hauptsächlich auf die Regelung der finanziellen und wirtschaftlichen Fragen, die mit der Auflösung der Sowjetunion entstanden sind (dazu gehört insbesondere die Aufteilung der Schulden bzw. des Vermögens der Sowjetunion und die Währungspolitik der russischen Zentralbank), und auf den Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen zu Westeuropa, China, Indien, Pakistan, Südkorea, Iran und der Türkei..

Obwohl beinahe überall Bedenken gegen die in Moskau definierte Rubelpolitik geäußert werden, beabsichtigt keiner der betroffenen Staaten in nächster Zeit die Rubelzone zu verlassen und eine eigene Währung einzuführen. Die Regelung dieser Fragen dürfte sich für das Verhältnis zu Moskau und die Beziehungen zwischen den ehemaligen UdSSR-Republiken als äusserst wichtig erweisen, schon weil die ehemalige UdSSR für alle Randrepubliken nach wie vor der wichtigste Wirtschaftsraum darstellt. Eine darüber hinausgehende Zusammenarbeit wird ausser in Kasachstan mit Zurückhaltung kommentiert. So soll zum Beispiel am nächsten Gipfel der GUS-Staaten in Bischkek (25./26.9.1992) Klarheit über die künftige militärische Zusammenarbeit bzw. über die Zukunft der im Transkaukasus und in Zentralasien stationierten Einheiten der ehemaligen Sowjetarmee geschaffen werden.

IV.) Gemeinsam und neu sind den zentralasiatischen und transkaukasischen Republiken schliesslich die Möglichkeiten, die sich ihnen durch die eigene Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik bieten. Alle sieben Staaten sind Mitglieder der UNO und KSZE. Sie bemühen sich (zum Teil bereits erfolgreich) um den Beitritt zur BERD und den Bretton Woods-Institutionen und engagieren sich aussenpolitisch und aussenwirtschaftlich in einigen regionalen Konferenzen und Kooperationen (Schwarzmeerkoooperation, ECO). Gemäss Angaben kasachischer Regierungsvertreter soll die Zusammenarbeit unter den zentralasiatischen Staaten mit der Bildung einer regionalen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit und einer gemeinsamen Politik gegenüber Moskau in den Schulden- und Währungsfragen ausgebaut werden. Anzeichen für eine Aussenpolitik, deren Ziel in der Schaffung eines vereinheitlichten "Turkestan" besteht, konnte die Delegation in Zentralasien nicht feststellen. Ebenso wenig erhielt sie den Eindruck, dass ein islamischer Fundamentalismus iranischer

Prägung in einem der bereisten Staaten eine spürbar grosse Anhängerschaft gefunden hat.

3.2.) Unterschiede in den politischen und wirtschaftlichen Reformen

I.) Obwohl alle sieben Staaten vergleichbare Altlasten zu bewältigen haben und zum Teil über ähnliche Mittel verfügen, um die mit dem Zerfall der Sowjetunion verbundenen Probleme zu lösen, zeigen sich unter den Staaten Zentralasiens und des Transkaukasus deutliche Unterschiede in der Formulierung und Durchführung der politischen und wirtschaftlichen Reformen.

II.) Einen insgesamt positiven Eindruck über den Stand und die Richtung der politischen Reformen erhielt die Delegation in Kirgisien. Abgesehen von Georgien und Aserbaidschan (deren gewählte Parlamente allerdings ausgeschaltet und durch den "Staatsrat" bzw. "Nationalen Rat" ersetzt worden sind) bestehen einzig in Kirgisien Mehrheitsverhältnisse im Parlament, die sich deutlich von den Zuständen vor dem Putschversuch vom August 1991 in Moskau unterscheiden. Der Delegation wurde in Kirgisien im Gegensatz zu anderen Staaten der Region kein Fall bekannt, bei dem zugelassene Parteien verpflichtet sind, die Namen ihrer Mitglieder im Innenministerium anzugeben (wie in Kasachstan und Usbekistan), bei dem jene Parteien nicht zugelassen werden, welche Nationalitätenkonflikte verursachen könnten (wie in Turkmenistan, Usbekistan und Kasachstan) oder bei dem die Presse des Landes von der Regierung kontrolliert wird (wie in Usbekistan und Turkmenistan). Präsident A. Akaev ist massgebend für den gegenwärtigen Kurs der Regierung verantwortlich, und die politischen Reformen werden in keinem der restlichen Staaten derart ernst genommen wie in Kirgisien. Dass diese überragende Rolle des Präsidenten auch Gefahren in sich birgt, wurde bereits oben angetönt.

III.) Das Schwergewicht auf die wirtschaftlichen Reformen legen die Staaten Kasachstan, Usbekistan und Turkmenistan. Die Aufgaben des Parlaments beschränken sich gemäss Angaben der Gesprächspartner hauptsächlich darauf, die Politik des Präsidenten zu unterstützen. Die oppositionellen Bewegungen und Parteien verfügen vor allem in Usbekistan und Turkmenistan nur über beschränkte Mittel (im Falle Turkmenistans allerdings auch über wenig Halt in der Bevölkerung) um ihre politischen Ziele zu erreichen. Symptomatisch ist das Dekret der usbekischen Regierung, die grösste Oppositionsbewegung des Landes, Birlik, nicht als Partei zuzulassen, um damit die Kandidatur ihres Vorsitzenden für die Präsidentschaftswahlen zu verhindern, oder die Aussage des turkmenischen Aussenministers M. Ataev, wonach seine Regierung zwar den Multiparteienstaat zulasse aber die Bildung einer Partei, deren destruktive Kritik bis zur Absicht gehe, die Verfassung zu ändern, verboten müsse (Turkmenistan besitzt zur Zeit ein 1-Parteien-Parlament; ausser der ehemals kommunistischen Partei ist keine Partei zugelassen).

Gemeinsam ist den drei Staaten Kasachstan, Usbekistan und Turkmenistan zudem die Absicht, die Verwirklichung der wirtschaftlichen Reformen mit der Erhaltung des ohnehin tiefen Lebensstandards zu verbinden. Insbesondere seit den Demonstrationen und Streiks, welche die Preisliberalisierung zu Beginn dieses Jahres in Usbekistan und

Kasachstan nach sich zog, wählen die drei Regierungen einen vorsichtigen und im Vergleich zu Moskau konservativen Kurs. Sie hoffen, dass mit der Förderung und dem Export der eigenen Rohstoffe Deviseneinnahmen geschaffen werden können, die den Lebensstandard sichern und längerfristig sogar heben würden. Der neu festgestellte Reichtum an Bodenschätzen - diesbezügliche Informationen waren zu Zeiten der UdSSR selbst den höchsten Organen der Unionsrepubliken aus Geheimhaltungsgründen nicht zugänglich - vermittelt diesen Staaten beträchtliches Selbstbewusstsein und kaum Anlass, die politischen Reformen zu beschleunigen.

IV.) Die gegenwärtigen Prioritäten in Georgien, Aserbaidschan und Tadschikistan dürften vor allem in der Stabilisierung der durch starke Spannungen unter den verschiedenen Regionen des Landes geprägten Situation bestehen. Die unter Ziffer 3.1 angesprochenen Auseinandersetzungen in Nagornij-Karabach, Abchasien und Südossetien sowie im Süden Tadschikistans verunmöglichen nicht nur die Durchführung ernsthafter Reformen sondern führen zudem zu erhöhten sozialen Spannungen und damit zu neuen Demonstrationen, Unruhen und Regierungswechsel. Nur gerade in Georgien, wo der Militärat (später Staatsrat) die Macht bereits im Januar 1992 übernommen hat, ist die gegenwärtige Regierung länger als vier Monate im Amt.

Obwohl abzuwarten bleibt, welche Politik sich in den drei Staaten durchsetzen wird, bestehen insbesondere in Tadschikistan und Georgien Chancen für eine Entwicklung in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft. In beiden Staaten sind seit dem Mai dieses Jahres mehrere Parteien registriert - Parlamentswahlen sind für den Oktober (Georgien) bzw. Dezember (Tadschikistan) vorgesehen - und an beiden Orten hinterlassen die Gesprächspartner den Eindruck differenzierter und reformorientierter Politiker. Die Ansicht, wonach der Staatsratsvorsitzende E. Schevardnadse ein blutiges Regime, schlimmer als jenes S. Gamsachurdias, führe (wie das zum Teil in westlichen Medien vertreten wird) teilt die Delegation, die sich in Tiflis aufhielt, nicht.

V.) Abgesehen von den verschiedenen Prioritäten im wirtschaftlichen und politischen Bereich, zeichnet sich die Situation in den zentralasiatischen und transkaukasischen Staaten durch eine Reihe anderer Merkmale aus, welche die Unterschiede zwischen den verschiedenen Staaten deutlich machen:

- In fünf der sieben Republiken werden Turksprachen verwendet (in Tadschikistan persisch und in Georgien georgisch). Vier dieser fünf Republiken sind sunnitisch (Aserbaidschan schiitisch).
- In Aserbaidschan, Kasachstan und Kirgisien werden die Präsidenten vom Volk deutlich unterstützt; in Usbekistan und Tadschikistan scheint trotz deutlichen Wahlergebnissen eher das Gegenteil wahr zu sein.
- Die zentralasiatischen Staaten sind Mitglieder der GUS, während Georgien und Aserbaidschan das Abkommen von Alma-Ata (21.12.91) nicht ratifiziert haben.

- Kasachstan verfügt als einziger der bereisten Staaten über Nuklearwaffen und unterhält im Gegensatz zu Aserbaidshan oder Kirgisien sehr enge Beziehungen zu Russland.

4.) Bedürfnisse

Grundsätzlich bemühen sich alle sieben Staaten um ausländische Kredite, Investitionen und technische Zusammenarbeit. In Georgien, Kasachstan, Kirgisien und Usbekistan zeigten sich die Gesprächspartner an der Ausarbeitung eines ISA interessiert. In allen Staaten wurde die Delegation auf die Zusammenarbeit mit Schweizer Banken angesprochen, und in den meisten Fällen verwies man dabei auf die günstigen Rahmenbedingungen für ausländische Investitionen und auf die Rohstoffvorkommen, welche als Risiko-Garantie dienen würden.

In Georgien, Kasachstan und Kirgisien würden die zuständigen Ministerien gerne von der Möglichkeit Gebrauch machen, den einmal ausgearbeiteten Verfassungsentwurf schweizerischen Experten zur Begutachtung vorzulegen, und in Kirgisien äusserte man den Wunsch, angehende Dipolmaten im Ausland auszubilden.

Ein wichtiges Hilfsbedürfnis besteht angesichts der Unwetter- und Erdbebenschäden offenbar in Kirgisien und Tadschikistan. Seit den Erdrutschen und Uberschwemmungen im Mai dieses Jahres und durch das kürzliche Erdbeben in der Nähe von Tokyl (140 km südwestlich von Bischkek) seien allein in Kirgisien unter 17'000 Häuser zerstört worden.

Darüber hinaus bestehen in allen Republiken beträchtliche ökologische Probleme, die hauptsächlich in Usbekistan, Kasachstan und Turkmenistan schwerwiegende medizinische Probleme aufwerfen (Gewässerverschmutzung, Aralsee, Semipalatinsk etc.).

Abgesehen von den Verpflichtungen, die die Schweiz im Zusammenhang mit dem Beitritt der Staaten Usbekistan, Kirgisien, Tadschikistan und Aserbaidshan zu den Bretton Woods Institutionen übernommen hat (vgl. Memorandum of Understanding mit den betreffenden Staaten), sind die Delegationen auf keine weiteren Zusicherungen eingegangen, was im Falle Aserbaidshans zu einigen Enttäuschungen geführt haben dürfte.

5.) Demarchen

- In allen Staaten ausser in Tadschikistan (wo die Delegation angesichts der sich abzeichnenden Unruhen in Duschambe vom Aussenminister gebeten wurde, vorzeitig abzureisen) hinterlegten die Delegationen das Aide-mémoire der Schweiz zur Förderung der Stadt Genf als Sitz des Sekretariats der Kommission für nachhaltige Entwicklung.
- In Georgien und Aserbaidshan überreichte die Delegation eine Kopie des Kopenhagener Abkommens über Demokratie und Menschenrechte der KSZE.
- In Kirgisien und Tadschikistan unterzeichnete Minister R. Ramsauer (BAWI) das Abkommen zur Finanzierung des Devisenanteils der Weltbankbeiträge durch die Schweiz.

- Mr. Tschekupar Chef der Abteilung für
Aussenwirtschaftsbeziehungen im "presidential
office"
- Adilbek Aimanov Vizeminister im Ministerium für
Aussenwirtschaftsbeziehungen
- Berlin K. Irishev Präsident der kasachischen Aussenwirtschaftsbank
(Alem-Bank)
- Lark T. Takeschanov Präsident der Kommission für Wirtschaftsreform im
kasachischen obersten Sowjet

Kirgisien

- Marat U. Saralinov amtierender Aussenminister
- A. Muraliev Finanzminister
- Askar Sarygulov Wirtschaftsminister
- Ednan O. Karabaev Staatssekretär, Stabschef der Präsidenten und
Präsident der Staatskomitees für ausländische
Investitionen
- Kemelbek K. Nanaev Präsident der kirgisischen Nationalbank
- Metin Göker Botschafter der Türkei in Bischkek
- Mr. Weissberg US-Chargé d'affaires in Bischkek

Usbekistan

- U.A. Abdurasakov Aussenminister
- Shukhrat Jv. Abdulaev stv. Finanzminister
- N.A. Kariev 1.stv. Aussenwirtschaftsminister
- Rustam S. Azimov Präsident der usbekischen Aussenwirtschaftsbank
- Bahtijr S. Chamidov Vize-Premierminister

Tadschikistan

- Khudoberdi Khaliknazarzoda Aussenminister
- Machmadamin Oimachmadov stv. Minister für Aussenwirtschaft
- Mr. Usmanov stv. Finanzminister

Turkmenistan

- Halikberdi Ataev Aussenminister
- Rejep Separov Vize-Premierminister
- Valeri G. Otcherzov Vize-Premierminister
- Mukhamed Abalakov Vizeminister im Wirtschafts- und Finanzministerium
- Mrs. Andreeva stv. Finanzministerin
- Mr. Adschan chargé d'affaires, türk. Botschafter Aschhabad
- Gene B. Christy 1. Sekretär der US-Botschaft in Aschhabad

Der Unterzeichnete benützt abschliessend die Gelegenheit um all jenen zu danken, die bei der Organisation und Durchführung der Reise mitgeholfen haben. Sein Dank gilt vor allem den Mitarbeitern der Botschaft Moskau, ohne deren Vorarbeiten die beiden Reisen nicht möglich gewesen wären.

DER CHEF
DER POLITISCHEN ABTEILUNG I



Botschafter J. Staehelin

Kopien:

- Bundesrat Felber
- Staatssekretär Kellenberger
- Politische Abteilung I
- Politische Abteilung I, ER-Dienst
- Politische Abteilung I, Büro für Zusammenarbeit mit Osteuropa
- Politische Abteilung II
- Politische Abteilung III
- Finanz- und Wirtschaftsdienst
- Direktion für Völkerrecht
- Direktion für internationale Organisationen
- DEH, Botschafter F. Staehelin
- DEH, Abteilung Humanitäre Hilfe und SKH
- Mission Genf
- Mission New York
- Mission Wien
- Presse und Information

EVD

- BAWI - Staatssekretär F. Blankart
- BAWI - Botschafter S. Arioli
- BAWI - Botschafter N. Imboden
- BAWI - Länderdienst Mittel- /Osteuropa
- BAWI - Dienst Wirtschaftshilfe Mittel-/Osteuropa

EFD

- Eidg. Finanzverwaltung

Schweiz. Botschaften

- Ankara
- Bonn
- Brüssel
- Helsinki
- Kiev
- London
- Moskau
- Paris
- Riga
- Rom
- Washington

SIN, DY, RAM, WOK, KJ, KD, PR, BUU, THU