

**Krisenpotenziale und Krisenprävention in  
Zentralasien**

Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Jörn Grävingholt



**Krisenpotenziale und Krisenprävention in Zentralasien**  
Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit

Jörn Grävingholt

**Berichte und Gutachten 6/2004**



Deutsches Institut für Entwicklungspolitik  
Tulpenfeld 4 · D-53113 Bonn  
Telefon +49(0)228 94927-0 · Telefax +49(0)228 94927-130  
[die@die-gdi.de](mailto:die@die-gdi.de)  
[www.die-gdi.de](http://www.die-gdi.de)

ISBN 3-88985-266-1

## **Inhaltsverzeichnis**

### **Abkürzungsverzeichnis**

**Zusammenfassung** **I**

**Einleitung** **1**

**1 Krisenprävention und Konfliktbearbeitung als Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit** **2**

1.1 Die Relevanz von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung 2

1.2 Begriffsklärung: Krisenprävention und Konfliktbearbeitung 3

1.3 Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Entwicklungszusammenarbeit: Ziele und Grundsätze 4

1.4 Konfliktursachen und Krisenindikatoren 6

1.5 Handlungsfelder und Ansatzpunkte für Krisenprävention in der EZ 7

**2 Politische, sozioökonomische und soziokulturelle Rahmenbedingungen in den zentralasiatischen Transformationsländern** **11**

2.1 Die Gesamtregion 11

2.2 Usbekistan 15

2.3 Kasachstan 19

2.4 Kirgisistan 23

2.5 Tadschikistan 27

2.6 Turkmenistan 28

**3 Konflikt- und Krisenpotenziale** **31**

3.1 Themenbereich „Governance“ 31

3.2 Themenbereich „Wirtschaft“ 36

3.3 Themenbereich „soziokulturelle Faktoren“ 39

3.4 Themenbereich „Sicherheit“ 40

3.5 Themenbereich „externe Faktoren“ 43

3.6 Ergebnis 45

**4 Die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit den zentralasiatischen Ländern** **48**

4.1 Grundsätze 48

4.1.1 Zentralasien-Konzept des BMZ 48

4.1.2 Zentralasienkonzept der Bundesregierung 49

4.2 Instrumente 50

4.2.1 Schwerpunkt WIRAM 50

4.2.2 Regionaler Ansatz 50

4.3	Schwerpunkte der derzeitigen Aktivitäten	51
4.3.1	Kasachstan	51
4.3.2	Kirgisistan	51
4.3.3	Tadschikistan	52
4.3.4	Usbekistan	52
4.4	Aktivitäten anderer deutscher Träger im Bereich Krisenprävention und Konfliktbearbeitung	53
4.4.1	Auswärtiges Amt	53
4.4.2	Politische Stiftungen	53
4.5	Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit den zentralasiatischen Ländern	54
<b>5</b>	<b>Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in den Zentralasien-Strategien anderer Geber</b>	<b>55</b>
5.1	Weltbank	56
5.2	ADB	57
5.3	EU/TACIS	57
5.4	EBRD	58
5.5	UNDP	58
5.6	OSZE	59
5.7	USA	60
5.8	Japan	61
5.9	Schweiz	61
5.10	Großbritannien	62
<b>6</b>	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen</b>	<b>63</b>
6.1	Nutzung des Instrumentariums der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung	63
6.2	Ausgestaltung des Schwerpunkts WIRAM	64
6.3	Ausgestaltung des regionalen Ansatzes	64
6.4	Weitergehende Überlegungen	65
<b>Anhang</b>		
	Anhang 1	69
	Anhang 2	70
<b>Literaturverzeichnis</b>		<b>71</b>
<b>Kästen</b>		
	Kasten 1: Themenbereiche der Konfliktanalyse und einzelne Krisenindikatoren	7

## **Tabellen**

Tabelle 1: Mitgliedschaft zentralasiatischer Staaten in Organisationen der regionalen Zusammenarbeit	16
Tabelle 2: Freedom House – Bewertung des politischen Prozesses in Zentralasien	31
Tabelle 3: Freedom House – Bewertung von <i>Governance</i> und öffentlicher Verwaltung in Zentralasien	32
Tabelle 4: Freedom House – Bewertung der Korruption in Zentralasien	32
Tabelle 5: Freedom House – Bewertung der Zivilgesellschaft in Zentralasien	33
Tabelle 6: Freedom House – Bewertung unabhängiger Medien in Zentralasien	34
Tabelle 7: Freedom House – Bewertung der rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen in Zentralasien	34
Tabelle 8: Naturgeographische und demographische Faktoren	38
Tabelle 9: Krisen- und Konfliktpotenziale in Zentralasien nach Problembereichen	46
Tabelle 10: Offizielle Entwicklungshilfe (ODA) der wichtigsten Geber im Jahr 2001 (2000)	56



## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ACDI/VOCA	Agricultural Cooperative Development International/Volunteers in Overseas Cooperative Assistance
ACTED	L'Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement
ADB	Asiatische Entwicklungsbank
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAIP	Community Action Investment Program (USAID)
CAMP	Central Asia Mountain Partnership
CCD	Convention to Combat Desertification
DAC	Entwicklungshilfeausschuss der OECD
DFID	Department for International Development (Großbritannien)
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development („Osteuropabank“)
EU	Europäische Union
EwrAsES	Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FEM	Haushaltstitel „Friedenserhaltende Maßnahmen“ des Auswärtigen Amtes
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FriEnt	Gruppe Friedensentwicklung
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HIPC	Highly Indebted Poor Countries
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (zur Weltbank-Gruppe)
ICG	International Crisis Group
IDA	International Development Agency (zur Weltbank-Gruppe)
IMU	Islamic Movement of Uzbekistan
INTRAC	International NGO Training and Research Centre
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
IWF	Internationaler Währungsfonds
JICA	Japan International Cooperation Agency
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KP	Kommunistische Partei
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
Mio.	Million
NRO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Offizielle Entwicklungshilfe (nach DAC-Kriterien)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
p. a.	pro anno (pro Jahr)
PCI	Peaceful Communities Initiative (USAID)
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RFE/RL	Radio Free Europe/Radio Liberty

SOZ	Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit
SSP	Schwerpunktstrategiepapier
TACIS	Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States (EU-Programm zur Unterstützung der GUS-Staaten und der Mongolei)
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	Vereinte Nationen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNHCR	Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UNTOP	United Nations Tajikistan Office of Peace-building
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
USAID	United States Agency for International Development
WIRAM	BMZ-Schwerpunkt „Wirtschaftsreformen und Aufbau der Marktwirtschaft“
WTO	Welthandelsorganisation
ZEF	Zentrum für Entwicklungsforschung, Bonn

## Zusammenfassung

Zentralasien ist nach den Terroranschlägen in den USA vom 11. September 2001 in das Blickfeld der weltweiten Bemühungen um Terrorismusbekämpfung und Krisenprävention gerückt. Wurde die Region lange Zeit nur als entfernte Peripherie des zerfallenen Sowjetimperiums wahrgenommen, so geriet sie nun in das Visier der öffentlichen Aufmerksamkeit: als geographischer Schnittpunkt zwischen Ost und West, als Grenzlinie zwischen religiösem Fundamentalismus und säkularer Welt, als Armenhaus unter den postsozialistischen Transformationsländern und als potenzielle Quelle von Instabilität. Damit trat auch die Frage in den Vordergrund, welchen Beitrag Entwicklungspolitik und konkret Entwicklungszusammenarbeit zu einer Stabilisierung Zentralasiens leisten kann. Die vorliegende Studie widmet sich dieser Frage aus der Perspektive der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Sie greift dabei konzeptionell auf die entwicklungspolitische Diskussion um Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zurück und bezieht diese auf die Region Zentralasien.

## Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Entwicklungszusammenarbeit

Das Thema Krisenprävention und Konfliktbearbeitung ist in den letzten zehn Jahren zu einem festen Bestandteil der entwicklungspolitischen Debatte geworden. Die Bundesregierung hat 2000 ein Gesamtkonzept „Krisenprävention und Konfliktbeilegung“ erarbeitet und dem Handlungsfeld damit für die deutsche Politik eine besondere Bedeutung als ressortübergreifende Aufgabe zugewiesen. Der Entwicklungspolitik kommt dabei die Funktion zu, „durch Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse zur Verhinderung und zum Abbau struktureller Ursachen von Konflikten sowie zur Förderung von Mechanismen gewaltfreier Konfliktbearbeitung beizutragen“. Dementsprechend hat das BMZ „Friedensentwicklung und Konfliktprävention“ zu einem Sektorschwerpunkt der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit gemacht und das Thema gleichzeitig als Quer-

schnittsaufgabe der gesamten Entwicklungspolitik verankert.

Krisenprävention soll nicht jeden potenziellen gesellschaftlichen Konflikt zu verhindern suchen. Sie ist vielmehr auf solche Konflikte gerichtet, die Anlass zu kollektiven gewaltsamen Auseinandersetzungen bis hin zum Krieg geben können. Dabei muss präventive Politik sowohl langfristig bei den strukturellen Ursachen als auch mit kurz- und mittelfristiger Perspektive bei den Austragungsmodi gesellschaftlicher Konflikte ansetzen (daher die Doppelbezeichnung „Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“). Als positive Zielvorstellungen krisenpräventiver Entwicklungspolitik können die Leitbilder der „strukturellen Stabilität“ und der „menschlichen Sicherheit“ verstanden werden, die in Verbindung miteinander sowohl auf das Schutzinteresse des Individuums als auch auf die dazu erforderlichen gesellschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen abheben.

Jeder entwicklungspolitischen Strategie für Regionen mit signifikanten Krisenpotenzialen sollte eine **Grundentscheidung** über die Frage vorausgehen, **ob und wie auf eine gegebene Konfliktkonstellation** unmittelbar **eingewirkt werden soll**. Idealtypisch geht es um die Wahl, „*in, on or around conflict*“ zu arbeiten. Einer konfliktsensiblen Entwicklungszusammenarbeit stehen dabei allerdings erfahrungsgemäß nur die beiden ersten Optionen offen. Konfliktbezogene Wirkungsanalysen haben gezeigt, dass in akuten oder potenziellen Konfliktsituationen **jede Form externer Hilfe konfliktrelevant** ist. Der Versuch, in Krisenregionen in scheinbarer Neutralität „um Konflikte herum“ tätig zu werden, ist daher in aller Regel zum Scheitern verurteilt. Unter den verbleibenden Alternativen – Konflikte gezielt angehen (*on conflict*) oder ihr Vorhandensein als Rahmenbedingung in Rechnung stellen (*in conflict*) – sollte eine bewusste Entscheidung getroffen werden. Beide Vorgehensweisen können legitim sein, doch nur wenn eine klare Wahl vorausgegangen ist, lassen sich falsche Erwartungen und unbeabsichtigte negative Wirkungen vermeiden. Für eine angemessene Entscheidung ist es unabdingbar, dass Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit in potenziellen Krisenregionen vorab gezielt

ten **konfliktbezogenen Wirkungsanalysen** unterzogen werden.

Anzuerkennen ist zudem, dass krisenpräventive Entwicklungszusammenarbeit zwar Chancen zur positiven Beeinflussung besitzt, dass ihre **Wirkungen** aber immer **nur begrenzt** sein können. Entscheidend sind die **Bereitschaft und der Wille der beteiligten Akteure vor Ort**, sich auf die friedliche Lösung bestehender Konflikte einzulassen. Externe Krisenprävention kann dann gelingen, wenn sie mit ihren Instrumenten lokal vorhandene Ansätze und Kapazitäten stärkt und, wo nötig, ergänzt, aber sie nicht substituiert oder überlagert. Auf Geberseite ist dazu ein koordiniertes Vorgehen erforderlich, das in eine kohärente politische Gesamtstrategie eingebettet ist.

Die Ursachen und Auslöser krisenhafter Entwicklungen sind in der Regel komplex. Sichere Vorhersagen, wann ein Konflikt zu einer Krise eskaliert, gibt es nicht. Andererseits haben sich in der Vergangenheit bestimmte Faktoren als besonders konfliktträchtig herausgestellt. Daher werden für die konkrete Konfliktanalyse in Zentralasien in dieser Studie **Krisenindikatoren aus fünf Themenbereichen** verwendet: *Governance*, Wirtschaft, soziokulturelle Faktoren, Sicherheit und externe Faktoren. Analytisch lassen sich dabei drei Problemebenen unterscheiden, aus denen sich unterschiedliche Vorgehensweisen für krisenpräventive Politik ergeben: (a) strukturelle Konfliktursachen, die langfristige, strukturorientierte Maßnahmen erfordern; (b) die Fähigkeit einer Gesellschaft zur konstruktiven Konfliktbearbeitung, wozu kurz- bis mittelfristig orientierte, auf den Charakter politischer Entscheidungsprozesse zielende Maßnahmen positiv beitragen können; und (c) konfliktverschärfende Sicherheitsrisiken, bei denen es vor allem auf kurzfristiges Handeln mit dem Ziel der Eindämmung ankommt.

Vor diesem Hintergrund hat im Jahr 2001 der Entwicklungshilfesausschuss der OECD in seinen Leitlinien zur Konfliktverhütung (*DAC Guidelines „Helping Prevent Violent Conflict“*) sieben Handlungsfelder identifiziert, mit denen Entwicklungszusammenarbeit einen sinnvollen Bei-

trag zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung leisten kann und sollte:

- Krisenprävention und Konfliktbearbeitung als Querschnittsaufgabe langfristig verankern.
- Sicherheit als Basis für Entwicklung berücksichtigen.
- Regionale Zusammenarbeit fördern.
- Friedensprozesse, Gerechtigkeit und Versöhnung fördern.
- Friedenspartnerschaften aufbauen.
- Privatwirtschaft einbeziehen.
- Negativen wirtschaftlichen Kräften entgegenwirken.

### **Politische, sozioökonomische und soziokulturelle Rahmenbedingungen in den zentralasiatischen Transformationsländern**

Das sowjetische Erbe hat in den zentralasiatischen Republiken tiefe Spuren hinterlassen und prägt noch heute Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Zugleich findet ein Prozess der Rückbesinnung auf ältere Traditionen statt. Formal sind alle fünf Staaten Demokratien, faktisch werden die politischen Regime jedoch von mehr oder weniger autoritären Herrschaftseliten dominiert. Repressionen gegen Opposition und Medien haben in der jüngeren Vergangenheit in der gesamten Region zugenommen. Die Staatsapparate sind von Korruption und Klientelismus geprägt.

In wirtschaftlicher Hinsicht erlebten die zentralasiatischen Staaten nach der Auflösung der Sowjetunion in der ersten Hälfte der 90er Jahre eine schwere Krise, die durch die Desintegration des sowjetischen Wirtschaftsraumes erheblich verschärft wurde. Eine wirtschaftliche Erholung setzte erst ab 1996 nach und nach ein. Tadschikistan, Kirgisistan und Usbekistan gelten heute nach Weltbankdefinition als *low income countries*.

Usbekistan und Kasachstan konkurrieren um die Führungsrolle in Zentralasien, wobei Usbekistan mit 25 Mio. Einwohnern die größere Bevölkerung aufweist (Kasachstan: 15 Mio.), Kasachstan dagegen aufgrund großer Erdöl- und Erdgasreserven das reichere Land ist. Ein zentrales Problem der Region sind die unter sowjetischer Herrschaft willkürlich gezogenen Grenzen zwischen den Republiken. In der Sowjetunion von geringer Bedeutung, zertrennen sie seit der Unabhängigkeit historisch gewachsene kulturelle und wirtschaftliche Räume. Zugleich sind viele Grenzverläufe bis heute nicht eindeutig geklärt. Eng verbunden mit der Grenzfrage ist auch die Situation ethnischer Minderheiten, deren Status im Verhältnis zur Titularnation sich in den meisten Staaten mit der Auflösung der Sowjetunion verschlechtert hat.

Anläufe zu verstärkter regionaler Kooperation hat es seit 1991 immer wieder gegeben, doch sind die meisten von ihnen an der mangelnden Bereitschaft der Regierungen, ihre Handlungsspielräume einschränken zu lassen, gescheitert. Neben Turkmenistan, das eine Politik der nahezu vollständigen Isolation betreibt, schottet sich insbesondere auch Usbekistan gegenüber seinen Nachbarn ab.

**Usbekistan** ist das geographische Kernland Zentralasiens und hat eine ethnisch relativ homogene Bevölkerung mit einem sehr hohen Anteil junger Menschen. Präsident Karimov regiert das Land weitgehend autoritär. Menschenrechtsorganisationen beklagen systematische Folter in den Gefängnissen und die Unterdrückung bürgerlicher Freiheitsrechte. Islamische und andere Religionsausübung ist nur in der staatlich gewünschten Form geduldet. Religiöse Gruppierungen, die sich nicht an diese Linie halten, gelten als aus dem Ausland gesteuerte extremistische Organisationen und werden rücksichtslos verfolgt. Bombenanschläge und andere Attentate in den Jahren 1999 und 2000, die vermutlich der Islamischen Bewegung Usbekistans (IMU) zuzuschreiben sind, haben zu einer Verschärfung dieser Politik beigetragen. Auch die weltweiten Bemühungen um Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001 wirkten in die gleiche Richtung. Obschon die IMU durch den Krieg in Afghanistan, wo sie ihre Rückzugsgebiete hatte, erheblich geschwächt

wurde, fühlt sich die usbekische Regierung heute mehr denn je zu ihrem repressiven Kurs legitimiert. Wirtschaftlich ist Usbekistan von Gold- und Baumwollexporten abhängig, mit denen ein nur wenig reformiertes postsowjetisches Wirtschaftssystem subventioniert wird. Der Baumwollanbau hat zudem zu einer bedrohlichen ökologischen Lage durch Wasserverknappung und Versalzung der Böden geführt. Die stagnierende wirtschaftliche Situation spiegelt sich in einer sich verschlechternden sozialen Lage wider. Schätzungen gehen davon aus, dass die Einkommen von etwa 30 % der Bevölkerung unter der absoluten Armutsgrenze liegen, wobei die Situation in einzelnen Regionen des Landes (Choresm, Karakalpakstan) noch erheblich schlimmer ist.

**Kasachstan** ist das relativ reichste unter den zentralasiatischen Ländern und weist die positivste wirtschaftliche Entwicklung auf. Ursächlich dafür sind hohe Einnahmen aus dem Export von Erdöl und Erdgas sowie der Reichtum an weiteren Bodenschätzen (Kohle, Buntmetalle). Kasachstan hat früh auf marktwirtschaftliche Reformen und eine stärkere Integration in die Weltwirtschaft gesetzt, um so insbesondere im Rohstoffsektor ausländische Investitionen ins Land zu holen. Aus sowjetischer Zeit hat Kasachstan ein schweres ökologisches Erbe übernommen, für das die fortschreitende Austrocknung des Aralsees und die verseuchten Waffentestgelände um Semipalatinsk nur die dramatischsten Symbole sind. Wirtschaft und Staat werden von einer relativ kleinen Elite mit Präsident Nasarbajew an der Spitze dominiert. Das politische System hat im Laufe der 90er Jahre immer autoritärere Züge angenommen, zivilgesellschaftliche Aktivitäten werden geduldet, soweit sie keinen politischen Anspruch erheben. Anders als in Usbekistan ist der Islam in Kasachstan kein politisch bedeutsamer Faktor, sondern hat eher den Charakter einer Volkstradition.

**Kirgisistan** hat sich seit der Auflösung der Sowjetunion vom Hoffnungsträger für eine erfolgreiche demokratische und marktwirtschaftliche Transformation zu einem Sorgenkind der Region entwickelt. Anfangs setzte das flächenmäßig kleine, sehr gebirgige Land von allen zentralasiatischen Republiken das deutlichste Beispiel für

politische und wirtschaftliche Reformpolitik nach dem Sozialismus. Mittlerweile ist die sozioökonomische Lage jedoch sehr problematisch, da nach dem Zusammenbruch der Industrie und dem Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion in der ersten Hälfte der 90er Jahre ein nachhaltiger, für einen Großteil der 5 Mio. Einwohner spürbarer Aufschwung ausgeblieben ist. Zugleich ist Kirgisistan innerhalb der GUS das Land mit der höchsten Auslandsverschuldung (im Verhältnis zum BIP). Nach offiziellen Angaben galten 2001 52 % der Bevölkerung Kirgisistans als arm, wobei vor allem der südliche Teil des Landes sowie allgemein die Landbevölkerung weit überdurchschnittlich betroffen sind. Die Entwicklung perspektivreicher Wirtschaftszweige steckt allenfalls in den Anfängen. In politischer Hinsicht bildete sich in Kirgisistan umfassender als in anderen zentralasiatischen Ländern nach der Unabhängigkeit zunächst eine plurale Landschaft zivilgesellschaftlicher Akteure heraus. Seit Mitte der 90er Jahre jedoch, unter dem Eindruck wachsender sozialer und politischer Spannungen, hat Präsident Akajew, der in den Umbruchsjahren 1990 bis 1992 als Symbolfigur für einen demokratischen Wandel galt, immer mehr Machtbefugnisse an sich gezogen und die Kontrolle des Staates ausgeweitet. 1999 und 2000 war der kirgisische Teil des Fergana-Tals von den Anschlägen der IMU betroffen. In der Folge hat sich der Druck der Regierung auf Oppositionelle und kritische Medien weiter erhöht und die Menschenrechtslage sich verschlechtert. Dennoch weist Kirgisistan bislang im regionalen Vergleich eine vielfältigere politische Landschaft und ein größeres Maß an Meinungsfreiheit auf als seine zentralasiatischen Nachbarn.

**Tadschikistan** hat politisch, vor allem aber sozioökonomisch, schwer unter den Folgen des Bürgerkriegs von 1992 bis 1997 zu leiden. Gemessen am BIP pro Kopf zählte es nach Weltbank-Angaben im Jahr 2000 zu den 11 ärmsten Ländern der Welt. Zu den unmittelbaren Aufgaben gehört noch immer die Wiederherstellung wesentlicher Infrastruktur. Das Land mit einer Bevölkerung von ca. 6,5 Mio. Einwohnern wird von einer Regierung unter Staatspräsident Rachmonow regiert, an der seit dem Friedensschluss

von 1997 auch Vertreter der „demokratischen“ und der „islamischen“ Opposition beteiligt sind. Dennoch kann von echtem Pluralismus und Demokratie nur begrenzt die Rede sein. Auch die Etablierung funktionierender staatlicher Strukturen in allen Teilen des Landes ist eine Aufgabe, die erst noch zu bewältigen ist. Dabei spielen traditionale Faktoren wie regionale und lokale Partikularismen, überkommene Machtverteilung und Klanzugehörigkeit eine wichtige Rolle. So repräsentierte auch der Bürgerkrieg – neben einer vordergründig ideologischen Auseinandersetzung zwischen Demokratisierern, islamischen Reformern und postkommunistischen Beharrungskräften um den postsowjetischen Kurs des Landes – nach allgemeiner Auffassung einen Kampf konkurrierender regionaler Klans um die Vorherrschaft im politisch-administrativen System Tadschikistans. Durch den Sturz der Taliban in Afghanistan hat sich die Sicherheitslage in Tadschikistan insgesamt weiter stabilisiert. Akut bleibt jedoch das Problem des illegalen Drogenhandels, da das Land auf der Haupttransitroute von Afghanistan in Richtung Europa liegt. Auch gibt es zwischen Präsident Rachmonov und der mitregierenden „Opposition“ in jüngster Zeit vermehrt Spannungen über zentrale Fragen der Machtteilung.

**Turkmenistan** ist das abgeschlossenste und isolierteste unter den zentralasiatischen Ländern. Gemessen an seiner Bevölkerungszahl (ca. 5,5 bis 6 Mio.) gehört es zur Gruppe der drei „kleinen“ Staaten in Zentralasien, die Größe seines Staatsgebiets ist jedoch mit der Usbekistans vergleichbar. Das Land verfügt über erhebliche Erdgas- und Erdölvorkommen, die die Haupteinnahmequelle des Staates und der gesamten Volkswirtschaft darstellen. In der Landwirtschaft dominiert Baumwollanbau, der ähnlich wie in Usbekistan mit massiven Umweltproblemen verbunden ist. Präsident Nijasow, der bereits vor der staatlichen Unabhängigkeit die Republik führte, hat nach 1991 das undemokratischste und am wenigsten reformierte Regime im gesamten post-sowjetischen Raum errichtet. In wirtschaftlicher Hinsicht ist dabei das sowjetische Wirtschaftssystem weitgehend konserviert worden. Durch massive staatliche Subventionen hat die Regierung den Lebensstandard der Bevölkerung nominal auf einem hö-

heren Niveau als in den meisten anderen zentralasiatischen Ländern halten können. Die erhebliche Abhängigkeit der Staatseinnahmen von der Rohstoffproduktion gibt jedoch Anlass zu großer Sorge, wie lange eine solche Strategie durchzuhalten ist, da schon seit vielen Jahren dringend erforderliche Erhaltungsinvestitionen in die Infrastruktur ausbleiben und eine Ausweitung der Exporteinnahmen in absehbarer Zeit nicht erwartet werden kann. Präsident Nijasow hat Turkmenistan in eine nahezu vollständige Isolation geführt. Den Bürgern ist die Reise ins Ausland weitgehend verwehrt. Von zivilgesellschaftlichen Aktivitäten, freier Meinungsäußerung oder politischer Interessenvertretung kann keine Rede sein. Eine mehr oder weniger organisierte Opposition existiert nur im Exil. Im Inland herrscht ein brutaler Überwachungsapparat. Über eine Strategie, um der zu befürchtenden Aufstauung politischer Konflikte, sozialer Unzufriedenheit und ökologischer Krisen eine Entwicklungsperspektive entgegenzusetzen, scheint die Regierung dagegen nicht zu verfügen.

### Konflikt- und Krisenpotenziale

Zentralasien erscheint derzeit als eine Region von fragiler Stabilität. Positiv ist festzustellen, dass in keinem der fünf Länder ein akuter gewaltsamer Konflikt ausgebrochen ist. Ein unmittelbarer Ausbruch gewaltsamer innerstaatlicher Konflikte ist kurzfristig kaum zu befürchten, und auch für bevorstehende zwischenstaatliche Auseinandersetzungen sind keine Anzeichen zu erkennen. Langfristig bestehen in der Region jedoch erhebliche Risiken, die sich aus der in den meisten Ländern zu konstatierenden negativen Dynamik der Konfliktpotenziale ergeben. Nach Themenbereichen der Konfliktanalyse strukturiert, lassen sich folgende Ergebnisse festhalten:

- Im Bereich **Governance** bestehen in allen Ländern massive Defizite. Die Regierungen leiden unter erheblichen Legitimationsdefiziten, die durch mangelnde Rechtssicherheit der Bürger gegenüber staatlichen Behörden verstärkt werden. Pluralismus kann sich nur in engen Grenzen entwickeln, am wenigsten in Usbekistan und Turkmenistan. Nicht nur ist das Zusammenspiel von Staat und Ge-

sellschaft zumeist schlecht dazu geeignet, auftretende Konflikte einer von den widerstreitenden Akteuren akzeptierten Lösung zuzuführen, oftmals trägt es sogar zur Konfliktverschärfung oder zur Eskalation der Austragungsmodi bei. Gerade für die vermeintlich stabilsten Länder, Turkmenistan und Usbekistan, sind aufgrund der besonders geringen zivilen Konfliktbearbeitungskompetenzen möglicherweise die schlimmsten Szenarien zu befürchten.

- **Wirtschaftlich** sind alle zentralasiatischen Länder bis heute vom Zusammenbruch der Sowjetunion belastet, der für die meisten Menschen mit dem Verlust elementarer materieller Absicherung verbunden ist. Dabei stehen Usbekistan und Turkmenistan die größten strukturellen Umbrüche noch bevor. Während Einkommensarmut in allen Ländern innerhalb von nur wenigen Jahren zu einem Massenphänomen geworden ist, haben kleine Bevölkerungsgruppen einen erheblichen materiellen Aufstieg erfahren. Hinzu kommen enorme regionale Einkommensdisparitäten innerhalb der Länder sowie die ungleiche Ausstattung der Menschen mit den drei zentralen Ressourcen fruchtbares Land, sauberes Wasser und gesunde Umwelt. Diese Konkurrenzsituation birgt ein erhebliches innergesellschaftliches Konfliktpotenzial.
- Unter den **soziokulturellen Faktoren** geht es insbesondere um die politische Instrumentalisierung kultureller, ethnischer und anderer Unterschiede. In dieser Hinsicht ist das Bild in Zentralasien uneinheitlich. Eine aktive und systematische öffentliche Diskriminierung ethnischer Minderheiten durch staatliche Politik ist bislang die Ausnahme geblieben, auch wenn Angehörige von Titularethnien oft informellen Vorzug genießen und kulturelle Förderung erfahren. Die Trennlinien der unterschiedlichen ethnischen, religiösen, sprachlichen und anderen Merkmale verlaufen jedoch oft quer zueinander und eignen sich daher für eine politische Mobilisierung weniger. Allerdings hat es in

der Vergangenheit örtlich begrenzt gewaltsame Konflikte gegeben, die sich entlang lokal-regionaler Identitäten entzünden konnten. Am schwierigsten stellt sich der Umgang der Regierungen mit der wiedererwachten Religiosität ihrer Bevölkerungen dar. Die frühzeitige Stigmatisierung nicht staatlich kontrollierter islamischer Gruppen und islamisch orientierter Oppositioneller als Extremisten hat zu Beginn der 90er Jahre in Tadschikistan und Usbekistan selbst zur Radikalisierung beigetragen.

- Im Themenbereich **Sicherheit** zeigt sich ein beunruhigendes Bild. Der Bürgerkrieg in Tadschikistan, Drogen- und Waffenhandel, Gewaltkriminalität im Wirtschaftsmilieu und verbreiteter Waffenbesitz schaffen einen problematischen Hintergrund für das Bemühen, zivile Konfliktaustragung zur Norm zu erheben. Besonders erschwert wird die Situation durch den Zustand der Sicherheitsorgane. Durch Korruption, Verstrickung in organisierte Kriminalität und eigene politische Agenden stellen sie für viele Bürger eher eine Quelle der Unsicherheit als der Sicherheit dar. Insgesamt wirft die Art und Struktur der Probleme im Sicherheitsbereich Zweifel auf, ob bei einer anhaltenden Verschlechterung der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen und dementsprechend vermehrten Interessenkonflikten einer gewaltsamen Konflikteskalation wirksame Mechanismen entgegenstehen würden.
- Im Hinblick auf **externe Faktoren** sind die Länder Zentralasiens in ein regionales und internationales Umfeld eingebettet, das zwar keine unmittelbaren Bedrohungen mit sich bringt, aber doch mit einer Reihe von Risikofaktoren behaftet ist. Regional sind vor allem die Binnengrenzen mit ihren wirtschaftlichen, sozialen und sicherheitspolitischen Begleiterscheinungen sowie Auseinandersetzungen um Wasser zentrale Konfliktpotenziale zwischen den Ländern. Auch die Sicherheitslage in Afghanistan hat unmittelbare Auswirkungen auf Zentralasien. Ebenso ist Zentralasien mit Russland ver-

bunden, wo eine große Zahl Arbeitsmigranten zumeist illegal tätig ist, um die zu Hause gebliebenen Familien finanziell zu unterstützen. Ein weiterer externer Faktor mit Risikopotenzial sind die Rohstoffpreise. Darüber hinaus sind auch ausländische Einflussnahmen wie Investitionen in kaspisches Öl, die Präsenz russischen Militärs, die Stationierung westlichen Militärs und ausländische Hilfe nicht frei von (möglichen) negativen Begleiterscheinungen.

Aus der Perspektive der drei Problemebenen „strukturelle Konfliktursachen“, „Fähigkeit zur konstruktiven Konfliktbearbeitung“ und „konfliktverschärfende Sicherheitsrisiken“, sind für Zentralasien insgesamt folgende Krisenpotenziale festzustellen:

- **Strukturelle Konfliktursachen:** Erhebliche soziale und ökonomische Verunsicherungen halten an; verbreitete Einkommensarmut ist für viele Menschen eine neue, schwierige Erfahrung; Einkommensdifferenzen haben deutlich zugenommen; innerhalb der Länder bestehen große regionale Disparitäten; die soziale Infrastruktur (Gesundheitsversorgung, Bildung) hat sich verschlechtert; eine große Kohorte junger Menschen ist mit Arbeits- und Perspektivlosigkeit konfrontiert; durch Bevölkerungswachstum und Umweltschäden wird fruchtbares Land immer knapper; Armut und Umweltschäden verursachen vermehrt Krankheiten; Staatsgrenzen zerteilen gewachsene soziokulturelle und wirtschaftliche Räume; Naturressourcen sind zwischen den Ländern sehr ungleich verteilt; bestimmte (regionale, ethnische, religiöse u. a.) Identitätsgruppen fühlen sich systematisch diskriminiert oder werden verfolgt.
- **Fähigkeit zur konstruktiven Konfliktbearbeitung:** Als Konfliktschlichter leiden staatliche Institutionen unter Legitimationsdefizit, Korruption und Implementationschwäche; das Rechtssystem genießt ein sehr geringes Vertrauen in der Bevölkerung; zivilgesellschaftliche Aktivitäten sind

überwiegend schwach ausgeprägt und werden mitunter massiv behindert; Intoleranz und Gewaltausübung des Staates gegenüber Opposition provozieren Gegengewalt; die Leugnung legitimer Konflikte durch den Staat fördert die Konflikteskalation; eine als zu sehr regimeorientiert empfundene Hilfe des Westens (Großinvestitionen, Militär, EZ) könnte eine vermittelnde Rolle der Geber in Konflikten untergraben.

- **Konfliktverschärfende Sicherheitsrisiken:** Die Schwelle innerhalb der Gesellschaften zum Einsatz von Gewalt sinkt; von den staatlichen Sicherheitsorganen geht Unsicherheit, nicht Sicherheit aus; durch den Bürgerkrieg in Tadschikistan sind dort und in den Nachbarregionen viele Waffen im Umlauf; organisierte Kriminalität (Drogen-, Waffenhandel) untergräbt das staatliche Gewaltmonopol und fördert die Ausweitung einer illegalen Ökonomie; akute Krisen in einem Land können schnell auf die Nachbarländer übergreifen; die Abhängigkeit von Rohstoffexporten kann zu unvorhersehbaren sozioökonomischen Spannungen führen; die hohe Auslandsverschuldung Kirgisistans und Tadschikistans bürdet der Bevölkerung zusätzliche Lasten auf.

Differenziert nach Ländern lassen sich allerdings deutliche Unterschiede ausmachen:

**Usbekistan** verfügt unter den gegenwärtigen Bedingungen über das langfristig größte Krisenpotenzial in Zentralasien. Hier kommen gravierende strukturelle Probleme (eine auf niedrigem Niveau stagnierende wirtschaftliche Entwicklung in einem dringend reformbedürftigen Umfeld, eine große und extrem junge Bevölkerung, eine hohe Bevölkerungsdichte in den bewohnbaren Teilen des Landes und das Fehlen dauerhaft sicherer Einnahmequellen des Staates) mit einer weitgehenden Abwesenheit kooperativer Konfliktbearbeitungsmechanismen und einer zur Gewalteskalation beitragenden staatlichen Repressionspolitik zusammen. Durch seine zentrale geographische Lage ist das Land mit nahezu allen potenziellen regionalen Krisenherden in Zentralasien verbun-

den, insbesondere mit dem Fergana-Tal und Tadschikistan.

**Kasachstan** weist mit geringerer Armut, einer stabileren Wirtschaftslage, niedrigerem Bevölkerungswachstum und größerer nutzbarer Landfläche von allen zentralasiatischen Ländern das relativ geringste Maß an strukturellen Konfliktursachen auf, auch wenn insbesondere die großen ökologischen Belastungen negativ zu Buche schlagen. Die Fähigkeit von Staat und Gesellschaft, Konflikte konstruktiv zu bearbeiten, ist nicht sehr hoch einzuschätzen, aber ein immerhin existentes breiteres zivilgesellschaftliches Spektrum steht grundsätzlich als Potenzial für kooperative Lösungsbemühungen zur Verfügung. Von einigen der krisenverschärfenden Sicherheitsrisiken der Region ist Kasachstan geographisch weiter entfernt als die anderen Länder, eine zunehmende Gewaltbereitschaft in der Gesellschaft, problematische Sicherheitsorgane und eine hohe Rohstoffexportabhängigkeit sind dagegen als Problemfaktoren virulent.

**Kirgisistan** hat erhebliche strukturelle Konfliktpotenziale aufzuweisen. Ein langsamer wirtschaftlicher Aufschwung teilt sich der überwiegend sehr armen Bevölkerung in den meisten Teilen des Landes bislang kaum mit. Eine Lösung für die hohe Staatsverschuldung steht noch aus. Die Spannungen zwischen Süden und Norden haben zugenommen, und die Ereignisse von 1990 haben deutlich gemacht, dass auch entlang ethnischer Grenzen gewaltsame Konflikte ausbrechen könnten. Durch das Fergana-Tal ist Kirgisistan eng mit seinen Nachbarn, Tadschikistan und Usbekistan, und mit regionalen Sicherheitsproblemen wie dem Drogenhandel verbunden. Trotz der politischen Unruhen der jüngeren Zeit verfügt Kirgisistan jedoch unter den zentralasiatischen Ländern über die relativ besten gesellschaftlichen Voraussetzungen für zivile Konfliktbearbeitung und partizipative Lösungen. Dies könnte ein entscheidender Vorteil sein, wenn es darum geht, gewaltsame Konflikteskalationen zu vermeiden.

**Tadschikistan** hat sich nach dem Bürgerkrieg seit 1997 positiver entwickelt, als viele Beobachter zu hoffen wagten. Dennoch ist es das ärmste, unter-

entwickeltste und am stärksten traumatisierte Land Zentralasiens. In direkter Nachbarschaft zu Afghanistan ist es auch (noch immer) am meisten in seiner äußeren Sicherheit bedroht. In keinem anderen Land ist zudem das Gewaltmonopol des Staates so eingeschränkt gewährleistet. Zugleich hat aber auch kein Land in Zentralasien größere Fortschritte auf dem Weg von gewaltsamer Auseinandersetzung hin zu ziviler Konfliktbearbeitung gemacht. Es wäre jedoch gefährlich, wenn Präsident Rachmonov daraus den Schluss ziehen sollte, die im Friedensschluss eingegangenen Kompromisse zur Machtteilung nach und nach revidieren zu können.

**Turkmenistan** steht vor ähnlichen strukturellen Problemen wie Usbekistan, profitiert aber vorerst von sichereren Exporteinnahmen, mit denen sich die negativen sozioökonomischen Effekte dämpfen lassen, und hat einen geringeren Bevölkerungsdruck. Die uneingeschränkte und willkürliche Ein-Personen-Herrschaft des Präsidenten stellt jedoch einen massiven Konfliktfaktor *sui generis* dar. Demgegenüber gibt es für die Herausbildung von legitimen Konfliktbearbeitungskapazitäten keinerlei Raum.

**Regional** sind besonders zwei Krisenpotenziale als länderübergreifende Probleme virulent: zum einen die weitgehende Knappheit von **Wasser**, die nicht erst als möglicher zwischenstaatlicher Verteilungskonflikt, sondern bereits in ihren heutigen ökologischen Auswirkungen auf die Landwirtschaft und die Lebensbedingungen der Menschen in degradierten Zonen wie dem Aralseegebiet spürbare Auswirkungen hat; zum anderen als geographischer Brennpunkt das **Fergana-Tal**. Dieser Raum ist in der Kombination struktureller, prozessbezogener und konfliktverschärfender Krisenpotenziale so exponiert wie kein anderer in Zentralasien. Hier kommen der sozioökonomische und demographische Druck Usbekistans, der Status einer strukturschwachen, ethnisch sehr heterogenen und nur unvollständig durch den Zentralstaat regierbaren Peripherie aus der Sicht Kirgisisans und das Armut- und Sicherheitsproblem Tadschikistans in einer Zone grenzüberschreitender ökologischer Degradierung auf engem Raum zusammen und verstärken sich gegenseitig.

## Die deutsche bilaterale EZ mit den zentralasiatischen Ländern

Grundlage der deutschen EZ mit den zentralasiatischen Ländern ist das „Zentralasien-Konzept des BMZ“ vom 18.12.2001. Krisenprävention wird darin an vorderster Stelle als ausdrückliches Ziel und Begründung für ein verstärktes Engagement benannt. Unter Hinweis auf die Rahmenbedingungen wird Turkmenistan vorerst nicht in die Zusammenarbeit einbezogen. Die anderen Länder gelten als Partnerländer der deutschen EZ. Ausgehend von einer kritischen Bestandsaufnahme der politischen und wirtschaftlichen Lage will das BMZ die Länder „in ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung hin zu Demokratie und Marktwirtschaft“ unterstützen. Dazu wird neben dem bilateralen Ansatz ein regionaler Ansatz verfolgt. Insgesamt leitet das BMZ daraus drei Felder der Zusammenarbeit mit jeweils mehreren Komponenten ab:

- **Festigung der demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen:** Rechtsberatung; Aufbau der Zivilgesellschaft und Stärkung der Demokratie; Dezentralisierung; Medien.
- **Unterstützung der Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfung:** wirtschaftspolitische Beratung; Reform des Bankenwesens; Aufbau von Berufsbildungssystemen; Gewerbeförderung und Existenzgründungsberatung; Beschäftigungsprogramme; *Food-for-work*-Programme; Gesundheitsfürsorge.
- **Länderübergreifende Zusammenarbeit:** Bekämpfung der Wüstenbildung; Trinkwasserversorgung; regionale Lösungen für die Wasserproblematik.

Insbesondere im ersten Feld sollen neben staatlicher EZ vor allem die politischen Stiftungen und private Träger zum Einsatz kommen.

Das Zentralasien-Konzept des BMZ hat mit dem „Zentralasienkonzept der Bundesregierung“ vom 18.3.2003 eine zusätzliche politische Berufungsgrundlage erhalten. Darin werden im Wesentlichen die gleichen strategischen Ziele bekräftigt, wobei als Grundlage der Aufbau demokratischer

und transparenter politischer Strukturen bezeichnet wird. Als Zweck der Zusammenarbeit wird ausdrücklich „insbesondere die Entwicklung und Anwendung wirksamer Strategien und Instrumente der Krisenprävention, friedlichen Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung“ erwähnt.

Im Rahmen der Schwerpunktbildung in der deutschen staatlichen EZ hat das BMZ für die bilaterale Zusammenarbeit mit allen vier Partnerländern **Wirtschaftsreformen und Aufbau der Marktwirtschaft (WIRAM)** als Schwerpunkt vereinbart. Im Falle Tadschikistans wurde zusätzlich als zweiter Schwerpunkt Grundbildung aufgenommen. Daneben besteht als Instrument ein regionaler Förderansatz, aus dem länderübergreifende Maßnahmen durchgeführt werden, worunter auch Maßnahmen der Demokratieförderung gefasst werden.

Zwischen der politischen Zielsetzung von Krisenprävention und friedlicher Konfliktbeilegung im Zentralasien-Konzept und dem vereinbarten Schwerpunkt WIRAM gibt es in der Praxis bislang nur sehr begrenzte Berührungspunkte. Zwar ermöglicht WIRAM als relativ weit gefasster Schwerpunkt eine breite Palette an Aktivitäten, doch steht – unabhängig von Zentralasien – eine konzeptionelle Integration der Querschnittsaufgabe Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in den Schwerpunkt WIRAM noch aus.

Bezogen auf die drei im Zentralasien-Konzept des BMZ identifizierten Kooperationsfelder Demokratie/Rechtsstaat, Wirtschaftsreformen/Armutsbekämpfung und länderübergreifende Zusammenarbeit fällt folglich ein Ungleichgewicht der Instrumente auf. Der weitaus größte Teil der Mittel steht für einen Teilbereich dieser drei Felder (Wirtschaftsreformen) zur Verfügung, während die anderen Komponenten, die aus der Sicht krisenpräventiv angelegter Politik von besonderer Bedeutung wären, erheblich schlechter ausgestattet sind. Bislang wird vor allem versucht, durch die Förderung der Aktivitäten der politischen Stiftungen dem Feld der Demokratieförderung mehr Gewicht zu verleihen.

## **Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in den Zentralasien-Strategien anderer Geber**

Zu den wichtigsten multilateralen Gebern in Zentralasien zählen die Weltbank, die Asian Development Bank (ADB), die Europäische Union, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) sowie das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Bilateral sind insbesondere die USA, Japan, Deutschland, die Schweiz und Großbritannien in größerem Umfang mit EZ-Maßnahmen in der Region engagiert. Unter den multilateralen Gebern zeigt sich, dass bislang nur die Europäische Union und – mit Einschränkungen – UNDP Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zum Gegenstand ihrer Strategien gemacht haben. Als eine auf Krisenprävention spezialisierte Organisation spielt darüber hinaus die OSZE in Zentralasien eine wichtige Rolle. Bei den Entwicklungsbanken sind allenfalls indirekte Bezüge festzustellen. Anders sieht es bei den bilateralen Gebern aus. Die USA, die Schweiz und Großbritannien haben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu einem wesentlichen Bestandteil ihrer Konzepte für die Zusammenarbeit mit den zentralasiatischen Ländern gemacht. Lediglich Japan hat sich in dieser Hinsicht bisher zurückgehalten.

## **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

Die Analyse der Konflikt- und Krisenpotenziale in Zentralasien macht deutlich, dass mittel- bis langfristig nicht unerhebliche Risiken in der Region bestehen und dass ein Bedarf an Maßnahmen mit krisenpräventiver Wirkung gegeben ist. Die Konzepte der Bundesregierung und des BMZ tragen diesem Bedarf Rechnung. Auf der instrumentellen Ebene tut sich die deutsche EZ jedoch schwer, den sehr umfassenden Anspruch der politischen Konzepte in konkrete Maßnahmen umzusetzen. Die Studie geht davon aus, dass die vorgenommene Schwerpunktsetzung mittelfristig nicht zur Disposition steht, und schlägt davon ausgehend vor, an drei Punkten anzusetzen, um dem Ziel von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu stärkerer Geltung zu verhelfen:

**Nutzung des Instrumentariums der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung:** Das vorhandene EZ-Portfolio in der Region sollte einer konfliktbezogenen Wirkungsanalyse unterzogen werden. Komplementär dazu wäre eine Analyse bestehender Konflikte und Krisenpotenziale unter Beteiligung der wesentlichen deutschen EZ-Organisationen hilfreich, die zudem regelmäßig fortgeschrieben werden müsste. Auf dieser Basis ließe sich auch eine gut begründete Entscheidung im Hinblick auf die Frage „*working in, on or around conflict*“ treffen. Konfliktbezogene Wirkungsanalysen müssten schließlich auch bei der Auswahl neuer Maßnahmen zu Grunde gelegt werden. Dieser Analyse-Prozess wäre zu begleiten durch gezielte Fortbildungen der zuständigen EZ-Mitarbeiter vor Ort und in Deutschland zum Thema Krisenprävention und Konfliktbearbeitung.

**Ausgestaltung des Schwerpunkts WIRAM:** Innerhalb des Schwerpunkts WIRAM könnten Bemühungen unternommen werden, verstärkt „politischere“ Themen anzugehen, die sich auf die Rahmenbedingungen für Wirtschaftsreformen beziehen. Projekte mit einer starken Komponente im ländlichen Raum und einem hohen Partizipationsgrad der örtlichen Bevölkerung sollten gestärkt und ausgebaut werden. In Regionen besonderer Spannung, in denen sich eine illegale Ökonomie etabliert hat (Drogen-, Waffenhandel) könnten Maßnahmen mit einem hohen Beschäftigungseffekt einen Beitrag zu einer „Re-Zivilisierung“ der Wirtschaft leisten. Eine solche Schwerpunktsetzung innerhalb des Schwerpunkts sollte sich in der anstehenden Formulierung der Schwerpunktstrategie (SSP) für die zentralasiatischen Länder widerspiegeln.

**Ausgestaltung des regionalen Ansatzes:** Langfristig wäre eine Umschichtung von Mitteln aus den bilateralen Portfolios in den regionalen Ansatz wünschenswert, um insbesondere neue Maßnahmen mit Krisenpräventionsbezug im Bereich Demokratieförderung unterstützen zu können. Dabei sollten stärker als bisher neben den politischen Stiftungen auch private Träger involviert werden, die ihrerseits mit nichtstaatlichen Partnern vor Ort kooperieren. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Bedeutung informeller Regeln

und Netzwerke in den Transformationsgesellschaften Zentralasiens zukommen. Maßnahmen in diesem Bereich könnten wesentlich zum Verständnis von Konfliktlagen beitragen und hätten über konfliktbezogene Wirkungsanalysen positive Rückwirkungen auf andere Projekte. Die Bemühungen, regional konzipierte Maßnahmen tatsächlich länderübergreifend durchzuführen, sollten trotz absehbarer Widerstände nicht nachlassen. Hierbei könnte das vor Ort vorhandene Potenzial der Wissenschaften als einer wichtigen integrierenden Kraft in der Region verstärkt genutzt werden.

Über diese Ansatzpunkte hinaus sollte das BMZ verstärkt die Koordination mit anderen Gebern über das Vorgehen in Zentralasien suchen. Das Bemühen um eine gemeinsame Krisenanalyse könnte ein erster Schritt sein, um davon ausgehend zur Bestimmung von Prioritäten und zu Grundlinien einer Aufgabenteilung zu finden. Dafür wäre eine verstärkte Präsenz des BMZ in den Partnerländern wichtig.

Bezogen auf einzelne Länder ist zweifellos Usbekistan langfristig das wichtigste Land in der Region. Da jedoch gerade dort aufgrund der politischen Rahmenbedingungen die Möglichkeiten der Einflussnahme sehr begrenzt sind, kommt derzeit Kirgisistan und Tadschikistan für die Entwicklungszusammenarbeit in Zentralasien eine besondere Bedeutung zu. Eine dauerhafte Stabilisierung der Lage in diesen beiden Nachbarländern Usbekistans – insbesondere im Fergana-Tal – wäre ein wichtiger Beitrag, um ein Ausgreifen sozial oder politisch bedingter Unruhen auf die Gesamtregion zu verhindern.

## Einleitung

Zentralasien<sup>1</sup> ist nach den Terroranschlägen in den USA vom 11. September 2001 und dem darauf folgenden Krieg zum Sturz der Taliban-Herrschaft in Afghanistan in das Blickfeld der weltweiten Bemühungen um Terrorismusbekämpfung und Krisenprävention gerückt. Die Region wurde nicht mehr nur als entfernte Peripherie des zerfallenen Sowjetimperiums wahrgenommen, sondern als ein geographischer Schnittpunkt zwischen Ost und West, zwischen religiösem Fundamentalismus und säkularer Welt und zugleich als Armenhaus unter den postsozialistischen Transformationsländern und als potenzielle Quelle von Instabilität. Damit trat auch die Frage in den Vordergrund, welchen Beitrag Entwicklungspolitik und konkret Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu einer Stabilisierung Zentralasiens leisten kann.

Die vorliegende Studie widmet sich dieser Frage aus der Perspektive der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Sie ist entstanden im Rahmen des Forschungsvorhabens „Wissenschaftliche Begleitung zum Thema Terrorismusprävention“, das im Jahr 2002/2003 vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) durchgeführt worden ist. Im Mittelpunkt der Untersuchung steht die Frage nach der strategischen **Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Zentralasien unter dem Gesichtspunkt von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung**. Die Studie greift damit konzeptionell auf die entwicklungspolitische Diskussion um Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zurück und bezieht diese auf die Region Zentralasien.

Neben der Auswertung von Dokumenten und wissenschaftlicher Literatur stützt sich die Studie auf Gespräche, die der Verfasser in den einschlägigen deutschen Institutionen sowie bei Erkun-

dungsreisen im November/Dezember 2002 in **Kasachstan, Kirgisistan und Usbekistan** sowie im März 2003 in **Tadschikistan** führen konnte. Ein Fachgespräch Anfang Juli 2003 in Bonn mit Vertretern deutscher staatlicher und nichtstaatlicher EZ-Institutionen ermöglichte einen breiten Austausch über wesentliche Ergebnisse des Forschungsprojekts. Allen Gesprächspartnern im In- und Ausland sei an dieser Stelle für ihre Gesprächsbereitschaft und ihre Offenheit gedankt. Eine Aufstellung der aufgesuchten Institutionen findet sich im Anhang.

**Turkmenistan** konnte aufgrund der innenpolitischen Rahmenbedingungen nicht in gleicher Weise wie die anderen Länder in die Untersuchung einbezogen werden. Allerdings gibt es derzeit aus dem gleichen Grund seitens des BMZ auch keinen bilateralen entwicklungspolitischen Dialog mit der turkmenischen Regierung. Auch die meisten anderen bilateralen und multilateralen Geber haben Projekte in Turkmenistan entweder auf unbestimmte Zeit ausgesetzt oder fahren ein konditionalisiertes Minimalprogramm.

Das analytische Instrumentarium, das dieser Studie zugrunde liegt, hat sich in den vergangenen Jahren im Rahmen einer umfangreichen Debatte um Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Entwicklungszusammenarbeit herausgebildet und etabliert. **Kapitel eins** fasst hier nur die wichtigsten Erkenntnisse dieser Diskussion zusammen, benennt die sich daraus ableitenden **Ziele und Grundsätze** krisenpräventiver Entwicklungszusammenarbeit, stellt **Analysekategorien** für Krisenpotenziale vor und führt **Handlungsfelder und Ansatzpunkte** für Krisenprävention in der EZ auf.

Kapitel zwei und drei sind der Darstellung und Analyse von Krisenpotenzialen in Zentralasien gewidmet. **Kapitel zwei** stellt wesentliche **politische, sozioökonomische und soziokulturelle Rahmenbedingungen** in der Region und den einzelnen Ländern dar. **Kapitel drei** untersucht systematisch **einzelne Konfliktkategorien**. Die Ergebnisse dieser Konfliktanalyse werden am Ende von Kapitel drei in einer Übersicht zusammengefasst.

---

1 Unter Zentralasien werden hier und im Folgenden die fünf ehemals zur Sowjetunion gehörenden Länder Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan verstanden.

Kapitel vier und fünf befassen sich mit den Geberstrategien in Zentralasien. **Kapitel vier** stellt die **Grundsätze, Instrumente und Schwerpunkte der deutschen EZ** in den zentralasiatischen Ländern sowie der Gesamtregion dar und zieht daraus ein Zwischenfazit im Hinblick auf Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. **Kapitel fünf** untersucht die **Strategien der anderen** – multilateralen und bilateralen – **Geber** unter der Fragestellung, welchen Stellenwert diese der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung beimessen.

Auf dieser Grundlage kommt Kapitel sechs zu Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die deutsche EZ.

## 1 Krisenprävention und Konfliktbearbeitung als Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit

### 1.1 Die Relevanz von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung

Das Thema Krisenprävention und Konfliktbearbeitung ist in den letzten zehn Jahren zu einem festen Bestandteil der entwicklungspolitischen Debatte geworden. Kriege und bewaffnete Konflikte<sup>2</sup> in allen Teilen der Welt sind nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes aus dem Schatten des Kalten Krieges herausgetreten. Die zerstörerischen Folgen gewaltsamer Konflikte sind für die betroffenen Länder zumeist immens. **Hauptleidtragende kriegerischer Auseinandersetzungen ist** in der großen Mehrzahl der Fälle **die Zivilbevölkerung**. Zu der humanitären Dimension gewaltsamer Konflikte treten die langfristigen Folgen für die Entwicklung der betroffenen Gesellschaften hinzu. **Entwicklungserfolge werden zunichte gemacht, Entwicklungschancen blo-**

**ckiert**, Armut und die Missachtung von Menschenrechten vertieft.

Vor diesem Hintergrund hat UN-Generalsekretär Kofi Annan die Weltgemeinschaft 1999 zum Umsteuern von einer „Kultur der Reaktion“ zu einer „**Kultur der Prävention**“ aufgerufen.<sup>3</sup> Er griff damit ein Thema auf, das sein Vorgänger Boutros Boutros-Ghali 1992 in seiner „Agenda für den Frieden“ angestoßen hatte.<sup>4</sup> Die Bundesregierung hat ihrerseits 2000 ein Gesamtkonzept „Krisenprävention und Konfliktbeilegung“ erarbeitet und dem Handlungsfeld damit eine besondere Bedeutung als ressortübergreifende Aufgabe zugewiesen.<sup>5</sup> Im ein Jahr später verabschiedeten „Aktionsprogramm 2015“, in dem die Bundesregierung ihren Beitrag zum Ziel der weltweiten Halbierung extremer Armut formuliert, wird die **Förderung von Krisenprävention und friedlicher Konfliktbeilegung als einer von zehn „vorrangigen Ansatzpunkten“ der Armutsbekämpfung** thematisiert.<sup>6</sup>

Die Terroranschläge in den USA vom 11. September 2001 haben der Debatte um Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung eine neue Aktualität verliehen. Nicht die Begründungszusammenhänge für eine präventive Politik haben sich damit verändert. Auch die möglichen Ansatzpunkte waren bereits zuvor identifiziert worden. Aber die westlichen Industrieländer sehen sich seitdem vor die Notwendigkeit gestellt, die Bedingungen für Frieden und Sicherheit neu zu bestimmen. Mit den Terroranschlägen in den USA ist deutlich geworden, wie eng die unmittelbare Sicherheit der reichen Industrienationen sogar mit weit entfernten gewaltsamen Regionalkonflikten verzahnt ist. Terroristische Gruppierungen spekulieren auf den Zulauf junger Menschen aus den Krisenregionen, die sich durch jahrzehntelange Konflikte und den Mangel an wirtschaftlichen Existenzgrundlagen um ihre Lebensperspektiven

2 Mit „bewaffneten Konflikten“ sind gewaltsame Auseinandersetzungen unterhalb der Schwelle eines Krieges gemeint. Vgl. AKUF (2001).

3 Annan (1999).

4 Boutros-Ghali (1992).

5 BMZ (2000).

6 BMZ (2001a), S. 36–39.

gebracht sehen. Anhaltende bewaffnete Auseinandersetzungen fördern die Entstehung von Gewaltökonomien, führen in eine Kultur der Gewaltbereitschaft und schaffen potenzielle Rückzugsgebiete in so genannten „*failing states*“, in denen staatliche Autorität die Kontrolle über erhebliche Teile des Territoriums verloren hat. Jeder dieser Faktoren erweitert den Handlungsspielraum terroristischer Bewegungen.

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sind also nicht nur eine humanitäre und entwicklungspolitische Aufgabe, sondern erfüllen auch einen sicherheitspolitischen Zweck. Im Streit der Ressorts um knapper werdende Haushaltsmittel ist dies ein wichtiges zusätzliches Argument für die Verstärkung krisenpräventiv ausgerichteter Politik. Instrumentell ist dabei **im Sinne langfristig wirksamer Prävention gerade die Entwicklungspolitik gefragt**. Das geht auch aus dem Gesamtkonzept „Krisenprävention und Konfliktbeilegung“ der Bundesregierung hervor<sup>7</sup> und hat seinen praktischen Niederschlag unter anderem in der substanziellen Beteiligung des BMZ an den Mitteln des „Anti-Terror-Paketes“ gefunden.

## 1.2 Begriffsklärung: Krisenprävention und Konfliktbearbeitung

In einem allgemeinen Sinne bezieht sich Krisenprävention auf die vorbeugende Abwendung gewaltsamer Konflikte, welche aufgrund ihrer Reichweite ganze Gesellschaften oder signifikante Teile von Gesellschaften destabilisieren könnten. Krisenprävention kann und soll also nicht jeden potenziellen gesellschaftlichen Konflikt zu verhindern suchen. Konflikte zwischen gesellschaftlichen Gruppen in Gestalt von Interessen- und Meinungsunterschieden, die auch grundsätzlicher Natur sein können, existieren in jeder Gesellschaft. Ebenso sind Interessenkonflikte zwischen Staaten nicht grundsätzlich vermeidbar. Insbesondere in Zeiten raschen sozialen Wandels und gesellschaftlicher Entwicklung, wie sie für Transformations- und Entwicklungsländer typisch sind,

bleiben Konflikte nicht aus. In konstruktive Bahnen gelenkt sind sie jedoch eine wichtige Voraussetzung, um dem politischen Entscheidungsprozess Impulse für erforderliche Kurskorrekturen zu geben.

**Krisenprävention ist daher auf solche Konflikte gerichtet, die Anlass zu kollektiven gewaltsamen Auseinandersetzungen bis hin zum Krieg geben können.** Primär gilt es, Gewalt zu verhindern, nicht Konflikte schlechthin zu verhindern.<sup>8</sup> Dabei sind zwei Ansatzpunkte zu unterscheiden: zum einen Maßnahmen der langfristigen Krisenprävention, die auf die tiefer liegenden Ursachen potenziell gewaltsamer Konflikte, wie wachsende ökonomische Disparitäten oder politische Unterdrückung, abzielen; zum anderen die Förderung von Formen ziviler Konfliktbearbeitung, womit die Fähigkeit von Gesellschaften gestärkt werden soll, bestehende Konflikte konstruktiv statt destruktiv auszutragen bzw. in zugespitzten Krisensituationen eine Eskalation hin zu gewaltsamer Austragung zu verhindern.<sup>9</sup> Um zu verdeutlichen, dass präventive Politik sowohl langfristig bei den **strukturellen Ursachen** als auch mit kurz- und mittelfristiger Perspektive bei den **Austragungsmodi** gesellschaftlicher Konflikte ansetzen muss, hat sich für das Aufgabenfeld die Doppelbezeichnung „*Krisenprävention und Konfliktbearbeitung*“ (auch: „Krisenprävention und *zivile* Konfliktbearbeitung“) etabliert.<sup>10</sup>

7 BMZ (2000), Ziffer 1.6.

8 Im englischen Sprachraum ist zwar die Bezeichnung „*conflict prevention*“ geläufiger – so auch in den *Guidelines* des OECD-Entwicklungshilfesausschusses (DAC) zu finden –, in aller Regel wird aber ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es um die Verhinderung *gewaltsamer* Konflikte geht. Vgl. OECD / DAC (2001), S. 22 sowie S. 86.

9 Vgl. Klingebiel (2001), S. 1; Mutz (2002), S. 17.

10 In der wissenschaftlichen Literatur finden sich auch andere begriffliche Unterscheidungen, die aber auf denselben Sachverhalt abzielen: „kausale“, „ursachenorientierte“ oder „strukturorientierte“ Krisenprävention einerseits; „operative“, „akteursorientierte“ oder „prozessorientierte“ Krisenprävention andererseits. Vgl. Mutz (2002), S. 31; Fahrenhorst / Musto (2002), S. 171.

### 1.3 Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Entwicklungszusammenarbeit: Ziele und Grundsätze

Die Gesamtstrategie der Bundesregierung zur „Krisenprävention und Konfliktbeilegung“ weist der Entwicklungspolitik die Funktion zu, „in den betroffenen Partnerländern durch Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse zur Verhinderung und zum **Abbau struktureller Ursachen** von Konflikten sowie zur **Förderung von Mechanismen gewaltfreier Konfliktbearbeitung** beizutragen“.<sup>11</sup> Das BMZ hat dieser Anforderung unter anderem dadurch entsprochen, dass es „Friedensentwicklung und Konfliktprävention“ zu einem von gegenwärtig zehn Schwerpunkten der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit gemacht und das Thema gleichzeitig als Querschnittsaufgabe der gesamten Entwicklungspolitik verankert hat.<sup>12</sup>

Effektive Präventionspolitik braucht nicht nur ein negatives Leitbild – die Verhütung von Krieg und gewaltsamen Konflikten –, sondern auch eine realistische und zugleich verallgemeinerbare positive Vorstellung von Frieden, an der Handlungsoptionen und Maßnahmen orientiert werden können. Zur Beschreibung einer solchen Zielvorstellung sind die Begriffe der „**strukturellen Stabilität**“ und der „**menschlichen Sicherheit**“ („*human security*“) in die entwicklungspolitische Debatte eingebracht worden.<sup>13</sup> Während das Konzept der „menschlichen Sicherheit“ das Interesse des einzelnen Menschen an Schutz gegenüber existenziellen Bedrohungen wie Gewalt und Krank-

heit, aber auch gegen ökologische Katastrophen und wirtschaftlichen Zusammenbruch in den Vordergrund rückt, bezieht sich „strukturelle Stabilität“ auf die gesellschaftliche und institutionelle Ebene. Gemeint ist damit ein Bündel sich gegenseitig verstärkender Ziele: sozialer Frieden, Anerkennung von Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung. Wesentliche Bedeutung für die Erlangung dieser Ziele kommt dynamischen und repräsentativen politischen Institutionen zu, welche in der Lage sind, Wandel zu gestalten und Auseinandersetzungen mit friedlichen Mitteln beizulegen.<sup>14</sup>

Das Konzept der strukturellen Stabilität kann insofern Fragen aufwerfen, als gerade autoritäre Regime dazu neigen, den Begriff der Stabilität in einer sicherheitspolitischen Umdeutung zur obersten Staatsmaxime zu erheben und zur Legitimierung von Menschenrechtsverletzungen und politischer Unterdrückung zu missbrauchen.<sup>15</sup> Daher ist es wichtig, dass Entwicklungspolitik, die sich am Ziel „struktureller Stabilität“ orientiert, im Dialog mit den Partnern keine Missverständnisse über die demokratische und partizipatorische Substanz dieser Zielvorstellung aufkommen lässt. Nicht jede Staatsform und nicht jedes politische Regime ist per se erhaltenswert. Im Gegenteil ist strukturelle Stabilität in vielen Ländern überhaupt nur als Ergebnis eines umfangreichen Reformprozesses denkbar, der bestehende Macht- und Dominanzstrukturen durch andere, an wirtschaftlicher Entwicklung, sozialem Ausgleich und politischer Partizipation orientierte Verhältnisse ersetzt. Das Ziel der strukturellen Stabilität kann daher gerade auch die Förderung solcher Kräfte erfor-

11 BMZ (2000), Ziffer 1.6. Hervorhebungen durch Fettdruck sind hier wie im Folgenden vom Verfasser hinzugefügt.

12 Erstmals wurde Krisenprävention vom BMZ bereits 1997 ausdrücklich als Ziel benannt, das „in bestehende Konzepte und Verfahren sowie in laufende und geplante Entwicklungsvorhaben einzubeziehen“ sei. Vgl. BMZ (1997), S. 10.

13 So unter anderem in den *DAC Guidelines „Helping Prevent Violent Conflict“*. Vgl. OECD / DAC (2001), S. 17 und 19. Vgl. auch Leonhardt (2000), S. 19.

14 OECD / DAC (2001), S. 17.

15 Dem Wesen nach geht es dagegen bei struktureller Stabilität um ein *systemisches* Stabilitätsverständnis. Dies meint gerade nicht Unveränderbarkeit und Statik, sondern die dauerhafte „Reproduktionsfähigkeit“ des gesellschaftlichen Systems, die die dazu erforderliche permanente Anpassungsfähigkeit aller Institutionen unbedingt mit einschließt. Unveränderbarkeit ist demgegenüber eine Quelle für Instabilität. Für eine ausführliche Behandlung des Konzepts vgl. Mehler (2002), Klingebiel (2002).

derlich machen, die auf einen Wandel hinwirken – sofern dies nicht mit gewaltsamen, sondern mit friedlichen Mitteln geschieht.

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sind nicht nur für solche Maßnahmen relevant, die speziell zu diesem Zweck durchgeführt werden. Konfliktsensible Entwicklungszusammenarbeit geht vielmehr von dem Grundsatz aus, dass jede Form von externer Hilfe Konfliktsituationen beeinflussen und Konfliktverläufe verändern kann. Solche Wirkungen sind oftmals unbeabsichtigt. Dies kann positive, aber auch negative Konsequenzen haben. Letztere zu vermeiden, ist zentrales Anliegen des Grundsatzes „*Do no harm*“. Ursprünglich eine Lehre aus negativen Erfahrungen im Bereich der humanitären Nothilfe, ist „*Do no harm*“ ein wichtiger Grundsatz für jegliche externe Intervention unter Krisenbedingungen geworden. Dazu bedarf es zum einen einer komplexen Folgenabschätzung (**konfliktbezogene Wirkungsanalyse**), zum anderen ist die Erkenntnis zu berücksichtigen, dass es auf die Prozesse, durch die Entwicklung gefördert werden soll, ebenso ankommt wie auf die Ergebnisse und dass deren Wahrnehmung durch die beteiligten Akteure nicht weniger wichtig ist als die Fakten.<sup>16</sup>

Gleichzeitig muss anerkannt werden, dass krisenpräventive Entwicklungszusammenarbeit nicht nur Chancen zur positiven Beeinflussung besitzt und diese nutzen kann, sondern dass ihre **Wirkungen** auch **immer nur begrenzt** sein können. Externe Einflussnahme kann konfliktabbauende Prozesse anstoßen helfen und Vermittlung anbieten. Entscheidend sind aber die Bereitschaft und der Wille der beteiligten Akteure vor Ort, sich auf die friedliche Lösung bestehender Konflikte einzulassen bzw. Konfliktursachen zu beseitigen. Wie in der Entwicklungszusammenarbeit insgesamt ist **local ownership** unerlässlich.<sup>17</sup> Dementsprechend müssen die Erwartungen an das Instrumentarium der Krisenprävention und Kon-

fliktbearbeitung realistisch und bescheiden bleiben.

Jeder entwicklungspolitischen Strategie für Regionen mit signifikanten Krisenpotenzialen sollte eine Grundentscheidung über die Frage vorausgehen, ob und wie Entwicklungszusammenarbeit auf eine gegebene Konfliktkonstellation unmittelbar einwirken soll. Idealtypisch geht es um die Wahl, „*in, on or around conflict*“ zu arbeiten, also entweder die Verhütung oder Eindämmung von Krisen zum unmittelbaren Gegenstand der Strategie zu machen (*on conflict*); oder im Wissen um den Zusammenhang zwischen Hilfsprogrammen und Konfliktpotentialen die Risiken von Hilfsmaßnahmen zu minimieren versuchen (*in conflict*); oder schließlich lediglich Maßnahmen gegenüber negativen Effekten von Konflikten zu immunisieren versuchen (*around conflict*).<sup>18</sup> Der Versuch, in Krisenregionen in scheinbarer Neutralität „um Konflikte herum“ tätig zu werden, ist jedoch in aller Regel zum Scheitern verurteilt. Ausgehend von dem Grundsatz, dass in akuten oder potenziellen Konfliktsituationen jede Form externer Hilfe konfliktrelevant ist, sollten einer konfliktsensiblen Entwicklungszusammenarbeit daher nur die beiden ersten Optionen offen stehen. Beide Vorgehensweisen können legitim sein. Doch nur wenn eine bewusste Wahl vorausgegangen ist, lassen sich falsche Erwartungen und unbeabsichtigte negative Wirkungen vermeiden. Auch hierzu ist es unabdingbar, dass Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit in potenziellen Krisenregionen vorab gezielten konfliktbezogenen Wirkungsanalysen unterzogen werden.

Externe Krisenprävention kann nur gelingen, wenn sie mit ihren Instrumenten **lokal vorhandene Ansätze und Kapazitäten** aufgreift, stärkt und, wo nötig, ergänzt, aber sie nicht substituiert oder überlagert. Dazu ist es erforderlich, den Dialog mit allen beteiligten Akteuren zu suchen und auszubauen. Die Unterstützung freier Medien und die Bereitstellung unabhängiger Dialogforen sind dabei wichtige Instrumente. Auch die wichtige Rolle, die Frauen in gewaltsamen Konflikten als

16 Zu diesem und den folgenden Absätzen vgl. OECD / DAC (2001), S. 23–28.

17 Vgl. Anderson / Spelten (2000), S. 11: „*There is no ,imported peace.*“

18 DFID (2002), S. 22.

„stakeholder“ des Friedens oftmals spielen können, ist in diesem Zusammenhang zu beachten, denn die meisten Kämpfer in bewaffneten Auseinandersetzungen sind Männer, während Frauen überdurchschnittlich stark von den Leiden der Zivilbevölkerung betroffen werden.

Krisenpräventive Entwicklungszusammenarbeit muss, um erfolgreich sein zu können, in eine **kohärente politische Gesamtstrategie** eingebettet sein. Dies macht sowohl die Koordination der Ressorts in den Geberländern als auch ein koordiniertes Vorgehen möglichst aller bilateralen und multilateralen Geberinstitutionen in einer Krisenregion erforderlich. Ein abgestimmtes Vorgehen, das die Stärken verschiedener Geberländer und unterschiedlicher Instrumente im Sinne einer gemeinsamen Strategie zur Krisenprävention zusammenführt, hat die besten Chancen, zur Bewahrung von Frieden und zur Schaffung von struktureller Stabilität und Sicherheit für die Menschen beizutragen.

#### 1.4 Konfliktursachen und Krisenindikatoren

Effektive Krisenprävention setzt voraus, dass potenzielle Konfliktursachen als solche bekannt sind und frühzeitig wahrgenommen werden. Diese Bedingung ist alles andere als trivial, denn die Ursachen und Auslöser krisenhafter Entwicklungen sind in der Regel komplex. Sichere Vorhersagen, unter welchen Umständen ein Konflikt zu einer Krise eskaliert, gibt es nicht und kann es nicht geben. Auch wenn jede Krise ihre Vorgeschichte hat und für professionelle Beobachter selten überraschend kommt, lässt sich kein Katalog untrüglicher Indikatoren formulieren, mit dessen Hilfe das Aufziehen einer manifesten Krise zuverlässig prognostiziert werden könnte.<sup>19</sup>

Andererseits lassen sich durchaus *plausible Hypothesen* formulieren, welche Umstände auf die Entstehung und Eskalation gewaltsamer Konflikte besonders begünstigend wirken. Als beson-

ders konfliktträchtig haben sich beispielsweise Faktoren wie zunehmende sozioökonomische Ungleichheiten, fehlende politische Partizipationschancen, fragile staatliche und unzureichende zivilgesellschaftliche Strukturen, politische Gewalt und Repression oder Konkurrenz um knappe Ressourcen herausgestellt. Ethnische, religiöse oder kulturelle Scheidelinien können Konfliktsituationen erheblich verschärfen, einmal etablierte „Gewaltmärkte“ zur Perpetuierung von gewaltsamen Konflikten beitragen.<sup>20</sup>

Eine kürzlich veröffentlichte Studie der Weltbank zu Ursachen und Folgen gewaltsamer innerstaatlicher Konflikte stellt insbesondere ökonomische Ursachen als besondere Bedrohungsfaktoren für Gesellschaften heraus.<sup>21</sup> Länder, die einen wirtschaftlichen Abschwung erleiden, von Rohstoffexporten abhängig sind und geringe, aber sehr ungleich verteilte Pro-Kopf-Einkommen aufweisen, sind danach besonders anfällig für Bürgerkrieg. Demgegenüber fällt auf, dass beispielsweise eine große ethnische oder religiöse Vielfalt für sich genommen keineswegs eine überdurchschnittliche Gefährdung einer Gesellschaft mit sich bringt.

Die in der hier vorliegenden Studie vorgenommene Konfliktanalyse zu den zentralasiatischen Staaten orientiert sich an einem Katalog von Krisenindikatoren, den Manuela Leonhardt in einer Analyse der EU-Kooperation mit den AKP-Staaten vorgeschlagen hat und der Faktoren aus den vier Themenbereichen *Governance*, Wirtschaft, soziokulturelle Faktoren und Sicherheit umfasst.<sup>22</sup> Zusätzlich wurde eine fünfte Kategorie „externe Faktoren“ in die Analyse einbezogen, welche sowohl direkte Interventionen als auch indirekte Wirkungen berücksichtigt (vgl. Kasten 1).<sup>23</sup>

20 Vgl. Klingebiel (2001).

21 Collier u. a. (2003), insbesondere S. 3–4.

22 Leonhardt (2000), S. 19–27.

23 Externe Faktoren sind bei Leonhardt unter der Kategorie *Governance* subsumiert, was recht beliebig erscheint, da einzelne Ausprägungen dieses Faktors (z. B. problematische Handelsbeziehungen oder Kapitalflucht) ebenso

19 Vgl. Mutz (2002), S. 20f.

**Kasten 1: Themenbereiche der Konfliktanalyse und einzelne Krisenindikatoren**

- *Governance*
  - ➔ Legitimität der Regierung und *good governance*
  - ➔ Pluralismus und Partizipation
  - ➔ Mechanismen der Konfliktbearbeitung
- *Wirtschaft*
  - ➔ Probleme bei der Bewältigung von Transformation und rapidem Wandel
  - ➔ Wachsende sozioökonomische Disparitäten
  - ➔ Konkurrenz um natürliche Ressourcen
- *Soziokulturelle Faktoren*
  - ➔ Politische Instrumentalisierung kultureller und anderer Unterschiede
- *Sicherheit*
  - ➔ Gewalterbe (*legacy of violence*)
  - ➔ Waffenproliferation und irreguläre bewaffnete Einheiten
  - ➔ Unkontrollierte staatliche Sicherheitsorgane
- *Externe Faktoren*
  - ➔ Negative Auswirkungen externer Intervention
  - ➔ Negative Auswirkungen des regionalen/internationalen Umfelds

Diese Indikatoren, die im weiteren zur Analyse der Konfliktpotenziale herangezogen werden, lassen sich zugleich drei Problemebenen zuordnen, welche sich an den notwendigen Ansatzpunkten krisenpräventiver Politik orientieren: (a) **strukturelle Konfliktursachen**, (b) die **Fähigkeit** einer Gesellschaft **zur konstruktiven Konfliktbearbeitung** und (c) konfliktverschärfende **Sicherheitsrisiken**. Es werden also sowohl langfristige, strukturorientierte als auch kurz- und mittelfristige, prozessorientierte Aspekte der Krisenprävention ebenso wie krisenverschärfende bzw. konfliktverlängernde Faktoren in die Analyse einbezogen.

---

ökonomischer Natur sein können. Sinnvoller erscheint es mir daher, hier eine eigene Kategorie zu bilden. Vgl. dazu auch das Instrumentarium des *Tension and Conflict Impact Assessment* (TCIA) bei Klingebiel u. a. (2000).

## 1.5 Handlungsfelder und Ansatzpunkte für Krisenprävention in der EZ

Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Entwicklungszusammenarbeit zielt in erster Linie auf innergesellschaftliche Konfliktursachen. Dies resultiert nicht nur aus einer Arbeitsteilung zwischen Entwicklungspolitik und „klassischer“ Außenpolitik, wonach letzterer die Sphäre der offiziellen Diplomatie vorbehalten ist. Die Konzentration auf innergesellschaftliche Spannungen folgt auch der Erkenntnis, dass Kriege seit 1945 vor allem innerstaatlich, nicht zwischen Staaten, ausgetragen werden. 2001 traf dies beispielsweise auf 28 von 31 Kriegen weltweit zu.<sup>24</sup> Dennoch darf auch der externe Einfluss auf innerstaatliche Konflikte nicht außer acht gelassen werden. Viele Bürgerkriege sind eng mit politischen Spannungen oder Interessen in den Nachbarländern verbunden, eine wirksame Konfliktregulierung und dauerhafte Krisenprävention ist mithin ohne Einbeziehung regionaler Akteure außerhalb der unmittelbar betroffenen Länder nicht möglich. Dieser Zusammenhang muss daher auch in den Strategien krisenpräventiver Entwicklungspolitik Berücksichtigung finden.

Ausgehend von den Konfliktursachen und auf der Basis des Leitbilds von „struktureller Stabilität“ und „menschlicher Sicherheit“ lassen sich eine Reihe von Handlungsfeldern benennen, wie Entwicklungszusammenarbeit zur Krisenprävention beitragen kann. Eine nützliche Strukturierung enthalten die *DAC Guidelines*, die sieben Ansatzpunkte aufführen, welche im Folgenden kurz erläutert werden:<sup>25</sup>

- **Krisenprävention und Konfliktbearbeitung als Querschnittsaufgabe langfristig verankern:** Ziel sollte es sein, eine Perspektive der Krisenprävention und Konfliktsensibilität in die Entwicklungszusammenarbeit generell zu integrieren. Dies beinhaltet zwei zentrale Aufgaben: ein **vertieftes generelles Verständnis**

---

24 AKUF (2002).

25 OECD / DAC (2001), S. 31–74.

- von Konflikten** und ihrer Beeinflussung durch externe Hilfe zu gewinnen; und **Konfliktanalysen, Risikoabschätzungen sowie konfliktbezogene Wirkungsanalysen** als selbstverständliche Bestandteile in die Planung und Durchführung von Maßnahmen zu integrieren. Insbesondere die Entwicklung länderbezogener Strategien sollte diesem Anspruch gerecht werden. Nur eine Strategie, die auf einer realistischen Konfliktanalyse beruht, kann dazu beitragen, negative Effekte externer Einwirkung zu verhindern und friedliche Konfliktbearbeitungsmechanismen zu fördern. Für die Praxis der Entwicklungszusammenarbeit sind deshalb eine entsprechende **Qualifizierung des Personals** (Aus- und Fortbildung der Inlands-, Auslands- und Counterpartmitarbeiter mit dem Ziel der Konfliktsensibilisierung) sowie funktionierende Mechanismen für die regelmäßige und operative **Übermittlung und gesicherte Weiterverarbeitung krisenrelevanter Informationen** als Beitrag zu einem *early warning* wichtige Ansatzpunkte. In diesem Kontext ist auch die Frage der Vor-Ort-Präsenz der deutschen EZ in den Partnerländern von Bedeutung, da eine stärkere Vor-Ort-Präsenz zu einer Verkürzung der Wege zwischen Information (*early warning*) und Reaktion (*early response*) beitragen und die für wirksames Einwirken erforderliche Koordination mit anderen Gebern erleichtern könnte.
- **Sicherheit als Basis für Entwicklung berücksichtigen:** Sicherheit von Personen, Eigentum und öffentlichen Gütern und der Schutz von Menschenrechten sind für eine nachhaltige Entwicklung und Bekämpfung von Armut wesentliche Voraussetzungen. Entwicklungszusammenarbeit sollte helfen, Bedingungen zu schaffen, in denen staatliche Institutionen in der Lage sind, Sicherheit in einer Weise zu gewährleisten, die nicht die Eigeninteressen des Sicherheitssektors oder des Staatsapparates in den Vordergrund stellt, sondern das Bedürfnis der Menschen nach Schutz vor existenziellen Bedrohungen. So kommt im Rahmen der Bemühungen um „*better governance*“ der entsprechenden **Sicherheitssektorreformen** und der Sicherstellung ziviler staatlicher **Kontrolle über die Sicherheitsorgane** große Bedeutung zu. Auch die Förderung offener Diskussionsprozesse in einer Gesellschaft über den tatsächlich vorhandenen Sicherheitsbedarf sowie die Stärkung entsprechender Analysekapazitäten in staatlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen können zur Entwicklung einer Sicherheitskultur beitragen, die an den Bedürfnissen der Menschen orientiert ist. In Nachkriegssituationen verlangt die **Demobilisierung** und Reintegration früherer Kämpfer große Aufmerksamkeit, eng damit verbunden sind die Beseitigung von Landminen und die **Kontrolle von Kleinwaffen**. Hier kann Entwicklungszusammenarbeit in aller Regel nur einen Teilbeitrag neben anderen Politikbereichen auf der Geberseite (Innen-, Verteidigungspolitik) leisten. Umso wichtiger sind auf diesem sensiblen Feld Politikkohärenz und die Koordination mit anderen Gebern.
  - **Regionale Zusammenarbeit fördern:** Obwohl sich die große Mehrzahl gewaltvoller Konflikte innerhalb von Staaten ereignet, spielt in vielen Fällen eine regionale Dimension eine erhebliche Rolle. Dies trifft auf Herkunft, Interessen oder Ressourcen von Konfliktparteien zu, erstreckt sich damit aber auch auf Strategien der Friedensbewahrung, der Krisenbewältigung und der Prävention. Regionale Stabilität ist ein wichtiger Beitrag für dauerhaften innergesellschaftlichen Frieden. Krisenfaktoren, die inhärent grenzüberschreitend wirken, wie Vertreibung, ökologische Degradierung oder die Ausbreitung von Infektionskrankheiten, können ohnehin nur durch regionale Ansätze wirksam bekämpft werden. Entwicklungszusammenarbeit muss daher die **regionale**

**Dimension von Konflikten und Krisen berücksichtigen** und in ihrem Bemühen, krisenpräventiv zu wirken, **regionale Kooperation fördern**. Neben der Unterstützung staatlicher Zusammenarbeit, wie sie beispielsweise durch Organisationen der regionalen wirtschaftlichen oder sicherheitspolitischen Integration betrieben wird, zählt dazu auch die Stärkung länderübergreifender Kontakte auf der Ebene der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft sowie von Wissenschaft und Kultur. Externe Akteure müssen jedoch aufmerksam beobachten, ob die jeweiligen Umstände eine hilfreiche regionale Kooperation überhaupt zulassen. So sind beispielsweise Regionalorganisationen, die unter der Dominanz eines einzelnen Staates stehen oder die sich aufgrund einer Konkurrenzsituation zwischen wichtigen Mitgliedsländern auf kein gemeinsames Vorgehen verständigen können, als Vermittler zwischen Konfliktparteien kaum geeignet.<sup>26</sup>

- **Friedensprozesse, Gerechtigkeit und Versöhnung fördern:** Die aktive Förderung von Friedensprozessen ist eine zentrale Aufgabe, um die Entstehung neuer Krisen und einen Rückfall in Gewalt zu verhindern. Entwicklungszusammenarbeit kann helfen, Anreize zu schaffen, die allen ehemaligen Konfliktparteien die Suche nach gewaltfreien Lösungen attraktiver erscheinen lassen als den Rückfall in Gewalt. Die **Unterstützung lokaler Kompetenzen und Initiativen** zur zivilen Beilegung örtlich begrenzter Konflikte ist ein wesentlicher Faktor, um Frieden auf breiter gesellschaftlicher Basis zu sichern. In diesem Sinne sind auch zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für Aussöhnung und gewaltfreie Kooperation einsetzen, wichtige Zielgruppen für externe Hilfe. Die richtige Balance zwischen Gerechtigkeit und Versöhnung zu finden,

ist eine der schwierigsten und zugleich wichtigsten Aufgaben jedes Friedensprozesses, die letztlich nur von den beteiligten Konfliktparteien selbst geleistet werden kann. Entwicklungszusammenarbeit kann jedoch wesentliche Impulse geben, indem sie Instrumente zur Verfügung stellt, Dialogforen anbietet und die Erfahrungen anderer Gesellschaften in den Prozess einbringt. Versöhnung angesichts vergangenen Unrechts gelingt umso besser, je stärker die Gegenwart von der Erfahrung von Gerechtigkeit geprägt ist. Daher ist die **Stärkung von Demokratisierung und geeigneten partizipatorischen Strukturen** ein zentrales Element für das Gelingen eines Friedensprozesses.

- **Friedenspartnerschaften aufbauen:** Externe Geber sollten bereit sein, sowohl zu staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren in den Krisenregionen als auch untereinander ein **langfristiges Engagement zur Friedensentwicklung** in Krisenregionen einzugehen. Im Falle staatlicher Partner bedarf es gerade dort einer entschiedenen und schnellen Hilfe, wo der Staat „schwach“ ist, wesentliche Schutzfunktionen nicht mehr erfüllen kann und ein Land daher in gewaltsame Konflikte abzugleiten droht. Im Falle repressiver staatlicher Regime ist die Frage eines geeigneten Verhaltens jedoch schwer zu beantworten. Hier muss im Einzelfall zwischen der Notwendigkeit, Kanäle zur Einwirkung offen zu halten, und dem Erfordernis, den Interessen unterdrückter Bevölkerungsteile Geltung zu verschaffen, abgewogen werden. Glaubwürdige Partnerschaften mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Partnerländern sind daher eine wesentliche Ergänzung. Diese können, sofern sie eine starke und organisierte Zivilgesellschaft repräsentieren, wichtige Ansprechpartner bei der Überlegung sein, Entwicklungszusammenarbeit auch gegen den Willen von Regierungen zu konditionalisieren. Die völlige Isolation eines Regimes ist jedoch erfahrungs-

26 Vgl. Carnegie Commission (1997), S. 147.

gemäß selten ein Beitrag zur Deeskalation von Konflikten. Auch aus diesem Grunde kommt einer **koordinierten Strategie bilateraler und multilateraler Geberinstitutionen** eine große Bedeutung zu.

- **Privatwirtschaft einbeziehen:** Die meisten Unternehmen in Krisenregionen haben ein vitales Interesse an Frieden und Stabilität. Entwicklungszusammenarbeit, die in der Lage ist, die **Privatwirtschaft als stakeholder ziviler Konfliktbearbeitung** in einer Gesellschaft zu gewinnen und zu aktivieren, hat die Chance, ihre krisenpräventive Wirkung deutlich zu verbreitern. Großunternehmen können mit Arbeitsplätzen, regelmäßig gezahlten Gehältern und der Bereitstellung sozialer Basisinfrastruktur wesentlich zur sozialen Stabilität und Lebensqualität in Krisengebieten beitragen. Externe Unterstützung kann dazu dienen, friedensförderliche Aktivitäten einzelner privater Unternehmen, wie Investitionen in soziale oder gesundheitsfördernde Projekte oder Bildungsmaßnahmen, in größeren Zusammenhängen zu verbinden. Zugleich sollten Unternehmen für mögliche konfliktverschärfende Wirkungen ihrer Geschäftstätigkeit sensibilisiert werden. Entwicklungszusammenarbeit kann staatliche Institutionen darin unterstützen, soziale und ökologische Standards zu erlassen und durchzusetzen. Auch **Foren zwischen in- und ausländischer Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft** zu schaffen, wo sich die beteiligten Seiten über Grundsätze des gegenseitigen Engagements verständigen können, ist ein wichtiger Beitrag zur Unterstützung einer Kultur der zivilen Konfliktbearbeitung.
- **Negativen wirtschaftlichen Kräften entgegenwirken:** Krisenprävention muss sich zugleich mit dem Problem auseinandersetzen, dass Kriege und gewaltsame Konflikte oftmals von starken ökonomischen Interessen am Leben erhalten und mit zunehmender Dauer immer stärker von diesen bestimmt werden. Waffenhan-

del, Ressourcenausbeutung und -schmuggel im Schatten gewaltsamer Auseinandersetzungen, „privatisierte“ staatliche Institutionen, Schutz durch private „Sicherheitsfirmen“, weil der Staat dazu nicht mehr in der Lage ist – dies sind einige der Ausprägungen einer **politischen Ökonomie der Gewalt**. Eine klare Analyse der wirtschaftlichen Zusammenhänge von Konflikten und der daraus resultierenden Interessenlagen ist daher unerlässlich. Sie ist auch erforderlich, damit externe Geber nicht selbst mit ihren Aktivitäten unbeabsichtigt solche Akteure fördern, die an ziviler Konfliktbeilegung kein Interesse haben. Darüber hinaus kann Entwicklungszusammenarbeit bei der Durchsetzung von Normen der **Korruptionsbekämpfung** helfen, auf **Transparenz** in den staatlichen Institutionen hinzuwirken. Auch hier sind Koordination zwischen den Gebern und Kohärenz verschiedener Politikressorts gefragt, um beispielsweise multinationale Unternehmen zu animieren, nicht am Geschäft mit gewaltsamen Konflikten zu partizipieren.

Wann, wo und in welcher Weise welche dieser Ansatzpunkte sinnvoll aufgegriffen werden können, hängt unter anderem davon ab, in welcher Phase des Konfliktzyklus eine Krisenregion sich befindet. Grundsätzlich können drei Konfliktphasen unterschieden werden.<sup>27</sup>

- **Die Entstehungs- und Eskalationsphase eines Konflikts:** Hier geht es um den Abbau von Konfliktursachen, die Etablierung von Konfliktregelungsmechanismen und die Vermeidung von Gewalt.
- **Die Austragungsphase:** Hier stehen Eindämmung und Beendigung des gewaltsamen Konflikts im Vordergrund. Entsprechend beschränkt sind oftmals die Handlungsspielräume für die Entwicklungszusammenarbeit. Zunehmend wird aller-

---

<sup>27</sup> Klingebiel (2001), S. 2.

dings anerkannt, dass schon die in dieser Phase meist zu leistende humanitäre Not-hilfe enger mit entwicklungspolitischen Zielen verzahnt werden muss.

- **Die Deeskalations- und Konsolidierungsphase:** Hier sind die Kriegsfolgenbewältigung sowie die Aussöhnung und die Verhinderung einer erneuten Gewalteskalation die zentralen Aufgaben.

Neben dieser sehr vereinfachten Phaseneinteilung, die nicht darüber hinwegtäuschen soll, dass Entwicklungen sprunghaft verlaufen können, Rückwärtsentwicklungen möglich sind und oftmals innerhalb eines Landes zur selben Zeit regional unterschiedliche Situationen vorzufinden sind, hängt die konkrete Auswahl geeigneter Ansatzpunkte und Vorgehensweisen von der gegebenen Konfliktsituation sowie dem Umfeld ab, in dem Entwicklungszusammenarbeit positioniert ist.

## 2 Politische, sozioökonomische und sozio-kulturelle Rahmenbedingungen in den zentralasiatischen Transformationsländern

### 2.1 Die Gesamtregion

#### Das sowjetische Erbe

Die Auflösung der Sowjetunion Ende 1991 bildet für alle fünf zentralasiatischen Republiken den entscheidenden Referenzpunkt ihrer jüngeren politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Erst als sich eine Erneuerung des sowjetischen Gesamtstaates nach dem Moskauer Augustputsch 1991 als nicht mehr tragfähig erwiesen hatte, setzten die politischen Eliten der zentralasiatischen Unionsrepubliken auf „Unabhängigkeit“ als neue nationale Idee. Nach dem Zerfall der sowjetischen Ideologie suchten sie sich auf diese Weise als Machthaber der neu entstandenen Staaten – mit einer Gesamtbevölkerung von rund 57 Mio. Einwohnern – zu legitimieren.

**Das sowjetische Erbe hat** in allen fünf zentralasiatischen Republiken **tiefe Spuren hinterlassen**. Diese Hinterlassenschaft prägt noch heute Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur und stellt ein vereinigendes Band selbst dort dar, wo Trennendes längst spürbar ist und Abgrenzung bewusst betrieben wird. Das unterscheidet die Neuen Unabhängigen Staaten von ihren asiatischen Nachbarn östlich und südlich des ehemaligen sowjetischen Herrschaftsbereichs. Allerdings sind die Prozesse der „Assimilation“ zwischen den postsowjetischen Staaten und ihren Nachbarn mit unterschiedlicher Geschwindigkeit im Gange. Besonders in Tadschikistan hat der Bürgerkrieg von 1992 bis 1997 die Auflösung sowjetischer Strukturmuster erheblich beschleunigt<sup>28</sup> und das Land in mancher Hinsicht Afghanistan näher gebracht (schwache Zentralgewalt, Partikularismen auf der Basis regionaler Clanstrukturen, Verbindungen zu militanten islamistischen Gruppen, Rückzugsgebiet für afghanische Anti-Taliban-Kämpfer). Auch stellt die dem Persischen verwandte Landessprache eine Barriere gegenüber den Turksprachen der Usbeken, Kirgisen, Turkmenen und Kasachen dar, die bislang aber noch weitgehend mit dem Russischen als Verkehrssprache der Region überwunden werden kann.

#### Innenpolitische Lage

Elf Jahre nach der Unabhängigkeit sind alle fünf Staaten formal Demokratien, faktisch werden **die politischen Regime jedoch von mehr oder weniger autoritären**, schon im sowjetischen System an führender Stelle tätigen **Herrschaftseliten dominiert**, die sich gegen Konkurrenz abzusichern verstehen und kaum einen politischen Wechsel zulassen. Machtkämpfe zwischen rivalisierenden Eliten mündeten 1992 in Tadschikistan in einen Bürgerkrieg, der erst 1997 unter ausländischer Vermittlung beendet werden konnte. In den

---

28 Der Bürgerkrieg selbst wiederum illustriert durch die kleinräumige, klanbezogene Konfliktstruktur, die er schon früh annahm, die These, dass Tadschikistan unter allen Republiken möglicherweise am wenigsten vom sowjetischen System durchdrungen war.

vergangenen Jahren, verstärkt durch die Terroranschläge in den USA, haben in der gesamten Region **Repressionen gegen Opposition und Medien** zugenommen, oftmals unter dem Vorwand der Bekämpfung islamistischer und terroristischer Aktivitäten. Human Rights Watch spricht in seinem World Report 2003 von einer „sich vertiefenden **Menschenrechtskrise** in Zentralasien“.<sup>29</sup>

## Wirtschaftliche Entwicklung

In wirtschaftlicher Hinsicht erlebten die zentralasiatischen Staaten wie andere exsowjetische Republiken **in der ersten Hälfte der 90er Jahre eine schwere Krise**, die bis 1995/96 je nach Land zu kumulierten Schrumpfungen des BIP in Größenordnungen zwischen 20 und 60 % führte. Dabei war die Ausgangslage bereits schlechter als im größten Teil der übrigen Sowjetunion. In Kasachstan lag das BIP pro Kopf 1990 um 8 % unter dem sowjetischen Durchschnitt, in den anderen vier Ländern um zwischen 30 und 50 %.<sup>30</sup> Letztere hatten zusammen mit Aserbaidschan das niedrigste Pro-Kopf-Einkommen in der UdSSR.<sup>31</sup> Transfers aus dem Unionsbudget stellten lange Zeit eine wichtige Einnahmequelle der Region dar. Zu den klassischen Problemen der postsozialistischen Wirtschaftstransformation kamen daher in Zentralasien die „Bürden auferlegter Unabhängigkeit“<sup>32</sup> verschärfend hinzu. Die **Desintegration des sowjetischen Wirtschaftsraumes** hinterließ Ökonomien, die in keiner Weise auf eine staatliche Selbständigkeit ausgerichtet waren.<sup>33</sup>

- Handel und Warenverkehr sahen sich Grenzen gegenüber, die vorher nicht existiert hatten und nunmehr elementare Wirtschaftsbeziehungen unterbrachen.

- Zulieferer waren von Produzenten getrennt und Produzenten von ihren Märkten. Da jedoch keines der zentralasiatischen Länder Zugang zum offenen Meer hat und alle wichtigen Verkehrsverbindungen traditionell auf Russland ausgerichtet waren, ließen sich neue Handelsbeziehungen nicht ohne weiteres aufbauen.
- Die sowjetische „Arbeitsteilung“ hatte in den zentralasiatischen Republiken jeweils zur forcierten Entwicklung bestimmter Wirtschaftssektoren geführt (vor allem Baumwolle, Rohstoffindustrie), die die nunmehr unabhängigen Staaten zum Teil mit einer sehr gering diversifizierten Wirtschaftsstruktur zurückließ.
- Direkte und indirekte Subventionen der öffentlichen und privaten Haushalte und der Unternehmen, die wesentlicher Bestandteil des sowjetischen Systems waren, blieben im bisherigen Umfang aus, obwohl Russland auch nach der Unabhängigkeit zunächst noch erhebliche Transfers in die Region tätigte, nicht zuletzt durch die erst allmähliche Auflösung der Rubelzone im Laufe des Jahres 1993.
- Zugang zu Wasser und Energieressourcen war nicht mehr selbstverständlich. Nur ein Teil der Länder verfügt über Erdöl und Erdgas, andere über Wasser. Die alten Verteilungsverfahren waren außer Kraft, neue noch nicht entwickelt. Ad-hoc-Ab-sprachen ersetzen feste Abkommen und erschwerten damit langfristige Planungen.
- Nach dem Zusammenbruch des sowjetischen Staatsapparates mussten neue, funktionierende Verwaltungsstrukturen erst geschaffen werden.
- Ein großer Teil der russischstämmigen Bevölkerung verließ die Region, die damit insbesondere viele gut ausgebildete Fachkräfte verlor.

29 Human Rights Watch (2003), S. 282.

30 Havlik / Vertlib (1996), S. 147.

31 Pomfret (1999), S. 395. Ausführlich zum Thema Armut in Zentralasien vgl. Müller (2003), Kap. 4.

32 Mangott (Hrsg.) (1996).

33 Linn (2002).

Immer wieder diskutierte Ideen zur Schaffung eines neuen, ganz Zentralasien umfassenden gemeinsamen Wirtschaftsraumes scheiterten bislang weitgehend am gegenseitigen Misstrauen und an der Unterschiedlichkeit der Ansätze in der wirtschaftlichen Transformationspolitik. Zahlreiche Abkommen über eine koordinierte Reformpolitik im Rahmen der GUS, die in den Jahren 1992 bis 1994 geschlossen wurden, blieben ohne praktische Umsetzung.<sup>34</sup> Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan sind inzwischen mit Russland und Belarus in der „Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft“ (EwrasES, ehemals Zollunion) verbunden, in der grundsätzlich Freihandel unter den Mitgliedsstaaten vorgesehen ist. Faktisch wird aber auch dieses Abkommen unterlaufen, teils durch die temporäre Wiedereinführung offizieller Zölle (nach der Russlandkrise), teils durch korrupte Zollbeamte, teils durch eigenmächtige lokale Behörden.<sup>35</sup>

Eine **wirtschaftliche Erholung** setzte in Zentralasien **erst ab 1996** allmählich ein. Usbekistan und Turkmenistan, die langsamsten Reformländer, erreichten zu Beginn des neuen Jahrzehnts in etwa wieder die BIP-Werte von 1989 (2001: 105 % bzw. 96 %), während Kasachstan und Kirgisistan, die am weitesten reformierten Ökonomien Zentralasiens, davon noch deutlich entfernt blieben (84 % bzw. 71 %) und Tadschikistan, das absolut ärmste Land in der Region, noch zusätzlich die Folgen des Bürgerkriegs zu spüren hat (56 %).<sup>36</sup> Dabei wird das relativ bessere Abschneiden Usbekistans und Turkmenistans allgemein auf zwei Ursachen zurückgeführt: Zum einen stehen beiden Ländern erhebliche strukturelle Anpassungsleistungen noch bevor, die in Kasachstan und Kirgisistan schon in größerem Umfang erbracht worden sind. Zum anderen ist den Wirtschaftsstatistiken in Usbekistan und Turkmenistan mit einiger Vorsicht zu begegnen. Für beide Länder beklagen internationale Finanzinstitutionen die Unzuverlässigkeit

und Inkonsistenz der vorliegenden Daten.<sup>37</sup> Plausibel ist allerdings, dass die Russlandkrise 1998 die offeneren, mit dem russischen Markt stärker verbundenen Ökonomien von Kasachstan und Kirgisistan härter getroffen hat als die übrigen Länder der Region.

Auf der Basis der Zahlen für das Jahr 2000 werden von der Weltbank derzeit **drei der zentralasiatischen Länder** – Tadschikistan, Kirgisistan und Usbekistan – als *low income countries* mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen unter 755 US-Dollar eingestuft. Tadschikistan gehört danach sogar zu den elf Ländern mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen weltweit. Kasachstan und Turkmenistan, die rohstoffreichsten Länder der Region, zählen zur Kategorie *lower middle income*.<sup>38</sup>

### Machtverteilung zwischen den Staaten

**Demographisch** sind **Usbekistan** (ca. 25 Mio. Einw.) und **Kasachstan** (ca. 15 Mio.) die **Schwergewichte** in Zentralasien. Beide Staaten konkurrieren um die Führungsrolle in der Region und begegnen sich mit entsprechendem Misstrauen. Während Usbekistan die größere und ethnisch homogenere Bevölkerung aufzuweisen hat, verfügt Kasachstan aufgrund seiner großen Erdöl- und Erdgasreserven über die leistungsfähigere Wirtschaft. Die drei kleineren Länder Kirgisistan, Turkmenistan und Tadschikistan – mit je 5 bis 6,5 Millionen Einwohnern – sind demgegenüber auf unterschiedliche Weise bemüht, nicht zu sehr in das Gravitationsfeld ihrer größeren Nachbarn zu geraten. Beiden, insbesondere aber Usbekistan, wird unterstellt, sich als Hegemonialmacht in Zentralasien etablieren und möglicherweise sogar auf Kosten ihrer kleineren zentralasiatischen Nachbarn territorial ausdehnen zu wollen.

34 Havlik / Vertlib (1996), S. 149.

35 EBRD (2002b).

36 EBRD (2002a).

37 EBRD (2002c), S. 15. EBRD (2001a), S. 12.

38 World Bank (2002a), S. 19–20.

## Grenzen

Anlass zu derartigen Spekulationen liefern vor allem die zum Teil bis heute **umstrittenen Grenzverläufe** in Zentralasien, die zu den problematischsten Hinterlassenschaften der Sowjetunion zählen.<sup>39</sup> Die Zuweisung von Territorien an administrative Einheiten, als welche Moskau in sowjetischer Zeit trotz gegenteiliger Rhetorik auch die Unionsrepubliken behandelte, erfolgte im Wesentlichen in den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts. Dabei spielten praktikable und eindeutige, justiziable Grenzverläufe sowie historische Bindungen eine untergeordnete Rolle. Im Vordergrund stand die politische Absicht der Moskauer Führung, die ethnisch und kulturell heterogene Bevölkerung Zentralasiens auf handhabbare Gebietseinheiten zu verteilen und dabei keiner der Republiken eine unbestrittene Führungsposition aufgrund von Ressourcen, strategischer Lage oder anderen erheblichen Vorteilen zukommen zu lassen.

Mit den erfolgten Grenzziehungen wurden gegenseitige Abhängigkeiten festgeschrieben, zugleich aber auch Abgrenzungen vorgenommen, die den Keim für fortdauernde gegenseitige Ansprüche legten. Im Rahmen des sowjetischen Systems traten diese Konfliktpotenziale in den Hintergrund, da den Grenzen selbst wenig Bedeutung zukam und obendrein der stalinistische Terror in den dreißiger Jahren die verschiedenen Bevölkerungsgruppen ihrer identitätsbildenden Führungseliten beraubte. Mit der Zeit entstanden zudem viele neue „grenzüberschreitende“ Strukturen und Verbindungen, ohne dass dies den Menschen eigens bewusst war. Wohnen und Arbeiten in unterschiedlichen Republiken, grenzüberschreitende Schulwege, Verbindungsstraßen, die auf dem Weg zwischen zwei Städten mehrfach aus einer Unionsrepublik in die andere und wieder zurück führten, all dies waren häufige Erscheinungen. Mit der Auflösung der Sowjetunion erwachsen daraus über Nacht ernste Probleme. Usbekistan, das geographisch im Zentrum der zentralasiatischen Region gelegen ist, hat mit allen vier ehe-

mals sowjetischen Nachbarn offene Grenzfragen. Darüber hinaus gibt es auch zwischen Kirgisistan und Tadschikistan ungeklärte Streitfälle.

**Besonders problematisch** ist die **Lage im Fergana-Tal**, einem der dichtest besiedelten Gebiete in der Region. Auf etwa 5 % der Fläche Zentralasiens leben dort 20–25 % der Bevölkerung. Das Tal, das sich über etwa 200 x 100 km in einem Vorgebirgsland am Oberlauf des Syr-darja erstreckt, ist zwischen Usbekistan, Kirgisistan und Tadschikistan aufgeteilt und durch komplizierte Grenzverläufe und mehrere Exklaven zusätzlich zergliedert. Bevölkerungswachstum, Arbeitslosigkeit und eine junge Generation ohne Zukunftsperspektiven haben diese Region, in der unterschiedlichste Identitätsgruppen auf engstem Raum nebeneinander leben, zu einem der größten potenziellen Krisenherde in Zentralasien werden lassen. Bereits 1989 und 1990 war es in den kirgisischen und usbekischen Teilen des Tals zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Gruppen mit mehreren Hundert Toten gekommen. Auch im weiteren Verlauf der 90er Jahre kam es immer wieder zu Unruhen. Ausschreitungen und ein gewaltsam niedergeschlagener Gefängnisaufrastand kosteten 1996 und 1997 auf der tadschikischen Seite mehrere Hundert Menschen das Leben.<sup>40</sup> Mittlerweile ist das Fergana-Tal bei ausländischen Geberorganisationen und internationalen Institutionen **in das Zentrum der Bemühungen um Krisenprävention gerückt**.

1999 und 2000 verschärften sich die **Spannungen zwischen Usbekistan und seinen beiden Nachbarn im Fergana-Tal**. Die Regierung in Taschkent warf Tadschikistan und Kirgisistan vor, nicht genug gegen die Aktivitäten der militanten „Islamischen Bewegung Usbekistans“ (engl. IMU) zu unternehmen, deren erklärtes Ziel der Sturz der usbekischen Führung ist. Mit Angriffen auf Polizeiposten, Entführungen und anderen Gewalttaten, die allein im Jahr 2000 nach offiziellen Angaben über 200 Menschen auf Seiten der regulären Armeen und der IMU das Leben kosteten, verunsicherte die IMU, die ihre logistische Basis in Af-

39 Ausführlich zu diesem Thema: ICG (2002a).

40 Lubin / Rubin (1999), S. XV–XVII.

ghanistan hatte und über Tadschikistan in die Region eindrang, die Regierungen in allen drei beteiligten Staaten zutiefst. Mit der Begründung, sich gegen das Eindringen weiterer IMU-Kämpfer aus den Nachbarländern schützen zu müssen, führte Usbekistan einen **Visum-Zwang** für tadschikische Bürger ein, verstärkte die **Grenzbefestigungen** und **verminte** einen Teil der **Grenze**. Die Situation entspannte sich erst, als durch den Anti-Terror-Krieg in Afghanistan auch die IMU eine spürbare Schwächung erfuhr, ihr Anführer Namangani ums Leben kam und zugleich der internationale Druck auf die Regierungen, zu einem Einvernehmen zu kommen, zunahm. Anfang Oktober 2002 verkündeten Usbekistan und Tadschikistan am Rande eines Treffens der Eurasischen Wirtschaftsgemeinschaft in Duschanbe eine grundlegende Einigung über 86 % ihrer 1.283 km langen gemeinsamen Grenze.<sup>41</sup> Bezogen auf die gesamte Region ist dies nur ein Anfang.

## Regionale Kooperation

Bemühungen um eine stärkere **Sicherheitskooperation** in Zentralasien hatten schon vor den Terroranschlägen in den USA zugenommen, nicht zuletzt als Reaktion auf die Aktivitäten extremistischer oder von den Regierungen als extremistisch wahrgenommener Gruppierungen in der Region. Ein regionales Forum, das zunehmend an Bedeutung gewinnen könnte, ist die „**Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit**“ (SOZ). Ursprünglich war die Gruppe der „Shanghaier Fünf“ 1996 mit den Mitgliedsstaaten Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, China und Russland ins Leben gerufen worden, um offene Fragen des Grenzverlaufs entlang der alten sowjetisch-chinesischen Grenze zu lösen. Diesen Gründungszweck erfüllte die Organisation mit einer Reihe vertrauensbildender Maßnahmen. Im Juni 2001 erreichte Usbekistan, das keine gemeinsame Grenze mit China hat, seine Aufnahme in die Staatengemeinschaft, die sich bei dieser Gelegenheit umbenannte. Damit einher ging die Neuausrichtung zu einer Sicherheitsorganisation, die sich mit den

grenzüberschreitenden Themen Separatismus, Extremismus und Terrorismus befassen soll. Inwieweit bislang ungelöste innerzentralasiatische Grenzstreitigkeiten in diesem Rahmen einer Lösung zugeführt werden können, muss noch abgewartet werden. Skeptiker wenden ein, nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 versuchten Russland und China vor allem, über die SOZ verloren gegangenen Einfluss in Zentralasien zurückzugewinnen und ein Gegengewicht zu den USA zu bilden, die im Rahmen ihres militärischen Eingreifens in Afghanistan unter anderem in Usbekistan und Kirgisistan Militärbasen errichtet hatten.<sup>42</sup> Usbekistan wiederum, das in die meisten Grenzfragen involvierte Land, sei nach wie vor mehr an bilateralen Lösungen interessiert, bei denen es sein demographisches Gewicht gegenüber den kleineren Nachbarn zum Tragen bringen könne, und betrachte die multilaterale Option lediglich als Rückversicherung gegen terroristische Aktivitäten, falls die USA sich aus der Region zurückziehen sollten.<sup>43</sup>

Einen Überblick über die wichtigsten Regionalorganisationen, an denen die zentralasiatischen Länder beteiligt sind, gibt Tabelle 1. Die Vielzahl der Organisationen sollte freilich nicht darüber hinwegtäuschen, dass **alle zentralasiatischen Regierungen darauf bedacht** sind, ihren **Handlungsspielraum nicht** stärker als unbedingt nötig durch multilaterale Verpflichtungen **einschränken zu lassen**. Der kooperativen Rhetorik öffentlichkeitswirksamer Gipfeltreffen steht de facto noch immer eine **weitgehende gegenseitige Abschottung** gegenüber.

## 2.2 Usbekistan

Usbekistan ist mit ungefähr 25 Millionen Einwohnern und aufgrund seiner geographischen Lage das zentralasiatische Kernland. Die Bevölkerung ist im Unterschied zu den Nachbarstaaten ethnisch relativ homogen. Der Anteil ethnischer

41 Abdullo (2002).

42 Wacker (2002).

43 Pannier (2002).

<b>Tabelle 1: Mitgliedschaft zentralasiatischer Staaten in Organisationen der regionalen Zusammenarbeit</b>						
	SOZ	EwrAsES	KOS	KIVA	OWZ	ZAOZ
Kasachstan	X	X	X	X	X	X
Kirgisistan	X	X	X	X	X	X
Tadschikistan	X	X	X	X	X	X
Turkmenistan					X	
Usbekistan	X			X	X	X
SOZ = Shanghai Organisation für Zusammenarbeit (mit Russland und China) EwrAsES = Eurasische Wirtschaftsgemeinschaft, ehem. Zollunion (mit Russland und Belarus) KOS = Kollektive Organisation für Sicherheit (mit Russland, Belarus und Armenien), ehem. Vertrag über kollektive Sicherheit KIVA = Konferenz für Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (mit Afghanistan, China, Ägypten, Iran, Israel, Indien, Pakistan, Palästinensische Nationalverwaltung, Russland, Türkei) OWZ = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (mit Iran, Pakistan, Türkei, Afghanistan) ZAOZ = Zentralasiatische Organisation für Zusammenarbeit, ehem. Zentralasiat. Wirtschaftsgemeinschaft						
Quelle: EU (2002), S. 55; eigene Recherchen						

Usbeken unter den Staatsbürgern wird auf 75 bis 80 % geschätzt, daneben bilden mit jeweils ungefähr drei bis fünf Prozent Russen, Tadschiken, Kasachen und Tataren die größten Minderheiten.<sup>44</sup> Mit seinen Nachbarländern ist Usbekistan vor allem dadurch ethno-demographisch verflochten, dass etwa 2,5 Millionen ethnische Usbeken in den GUS-Nachbarrepubliken leben. Hinzu kommt ein usbekischer Bevölkerungsteil in Afghanistan.

Usbekistan erlebte in den 80er Jahren das größte Bevölkerungswachstum der Sowjetunion mit durchschnittlich 2,6 % pro Jahr. In der vergangenen Dekade betrug der kumulierte Zuwachs noch einmal ca. 25 %. Das Land weist heute eine dementsprechend junge Bevölkerung auf. Etwa 60 % der Menschen sind jünger als 25 Jahre, 35 % jünger als 15 Jahre. Die derzeitige jährliche Wachstumsrate liegt bei ca. 1,6 % (etwa 400.000 Menschen).

Die Hauptstadt Taschkent ist mit 2,1 Millionen Einwohnern die größte zentralasiatische Metropole und die bei weitem größte Stadt des Landes. Weitere Zentren mit zwischen 100.000 und 400.000 Einwohnern sind Samarkand und Buchara – die glanzvollen Symbole zentralasiatischer Geschichte und Kultur –, Nukus südlich des Aralsees sowie Namangan, Andischan, Fergana und Kokand im Fergana-Tal.

Weite Teile Usbekistans sind von Sandwüste und Trockensteppe bedeckt und entsprechend dünn besiedelt. Dagegen ist das Fergana-Tal, dessen usbekischer Teil durch einen schmalen Korridor mit dem sich westlich anschließenden Rest des Landes verbunden ist, eine alte landwirtschaftliche Kulturzone und eines der fruchtbarsten Gebiete in Zentralasien. Monokultureller, bewässe-

<sup>44</sup> Daten zur Bevölkerungszahl und ihrer ethnischen Zusammensetzung sind in ganz Zentralasien unter Vorbehalt zu betrachten. Weitgehend handelt es sich bei den offiziellen Statistiken um Fortschreibungen der sowjetischen Volkszählungsdaten von 1989, denen infolge von ethnisch differenzierter Migration, unvollständiger Erfassung, illegaler Zuwanderung und anderen Faktoren kaum mehr als die Bedeutung von Schätzwerten zukommt. Gezielte Manipulationen in politischer Absicht spielen schließlich ebenfalls eine Rolle. Daher finden sich in der Literatur zum selben Sachverhalt meist recht unterschiedliche Angaben. Die hier verwendeten Zahlen wurden aus unterschiedlichen Quellen nach Plausibilität ausgewählt. Damit ist keine Aussage über ihre Genauigkeit verbunden. Brauchbare Anhaltspunkte geben im Allgemeinen: Götz / Halbach (1996), EBRD (2002a-b), EBRD (2002b-d), CIA (2002).

rungsintensiver Baumwollanbau mit starkem Pestizideinsatz und industrielle Abwässer haben indes für eine bedrohliche ökologische Lage entlang des Syr-darja gesorgt, der einer der beiden Hauptströme Zentralasiens ist und als zentrale Wasserader das Tal durchzieht, bevor er durch Kasachstan weiterfließt und in den Aralsee mündet. Wasserknappheit hat bereits zu vereinzelt lokalen Konflikten geführt. Blutige Auseinandersetzungen zwischen Usbeken und Turk-Mescheten im Fergana-Tal im Jahr 1989 waren unter anderem durch Streit um Wasser motiviert. Anhaltendes Bevölkerungswachstum und eine zunehmende Belastung des Trinkwassers mit Giftstoffen lassen langfristig eine Verschärfung der Probleme erwarten.<sup>45</sup>

Politisch wird Usbekistan unter Präsident Islam Karimov weitgehend autoritär regiert. Unter der erklärten Maxime, „Stabilität“ Vorrang vor Demokratisierung zu geben, um damit chaotische Verhältnisse wie in Tadschikistan zu verhindern, hat die usbekische Führung politische Opposition bislang weitgehend unterdrückt. Formal gibt es fünf politische Parteien, die im usbekischen Parlament vertreten sind. Tatsächlich sind sie alle regierungsnah, soweit sie nicht ohnehin auf unmittelbare Initiative des Präsidenten gegründet wurden. Eine kritische Diskussion der Regierungspolitik findet im Parlament ebenso wenig statt wie in den Medien oder an anderer Stelle in der Öffentlichkeit. Die ohnehin weitgehend staatlichen Medien werden überwacht, Demonstrationen in aller Regel nicht genehmigt. Oppositionelle Politiker werden ebenso wie islamische Geistliche, die sich nicht dem offiziell geduldeten staatlichen Islam anschließen, als Extremisten verfolgt und inhaftiert. Menschenrechtsorganisationen berichten von systematischer Folter in usbekischen Gefängnissen, die immer wieder zu Todesfällen führt.

Spätestens seit es in den Jahren 1999 und 2000 einen Bombenanschlag auf das Regierungsge-

bäude in Taschkent und militärische Übergriffe der Islamischen Bewegung Usbekistans von Kirgisistan und Tadschikistan aus auf usbekisches Gebiet gab, werden islamische Extremisten von der Regierung als größte sicherheitspolitische Bedrohung betrachtet. Mit der Bildung der internationalen Anti-Terror-Koalition nach den Anschlägen in den USA und dem Sturz des Taliban-Regimes in Kabul, das die IMU logistisch unterstützt hatte, ist deren militärisches Bedrohungspotenzial einstweilen beseitigt. Für langfristig einflussreicher und bedeutsamer als die IMU halten viele Beobachter die radikalislamische, aber bisher nicht gewaltsam in Erscheinung getretene Hizb ut-Tahrir (Partei der Befreiung, vollständig eigentlich: Hizb ut-Tahrir al Islami, Partei der islamischen Befreiung), die ihre Anhängerschaft nicht primär unter der verarmten Landbevölkerung sucht (wie die IMU), sondern unter den städtischen Intellektuellen, und die Usbekistan zum Angelpunkt ihrer Bewegung in Zentralasien gemacht hat.<sup>46</sup> Die usbekische Regierung hat die Aktivitäten der Islamisten und den militärischen Anti-Terror-Kampf zum Anlass genommen, mit noch größerer Härte gegen innenpolitische Opposition und sonstige Andersdenkende vorzugehen. Tausende echter und vermeintlicher Anhänger der Hizb ut-Tahrir und anderer religiöser oder politischer Organisationen sitzen heute in usbekischen Gefängnissen ein.<sup>47</sup>

Wirtschaftspolitisch verfolgt die usbekische Regierung einen Kurs der langsamen Reformen. Sie will damit nach eigenem Bekunden einen wirtschaftlichen Einbruch und soziale Härten, wie sie in anderen Transformationsländern zu beobachten waren, verhindern. Zwar wurde im Zuge der Auflösung der Rubelzone 1994 damit begonnen, Elemente eines makroökonomischen Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramms mit Unterstützung des IWF umzusetzen, doch zwei

45 Einführungen mit den wichtigsten landeskundlichen und politischen Basisinformationen zu allen fünf zentralasiatischen Ländern geben Götz / Halbach (1996), Mangott (Hrsg.) (1996), Halbach (2002a), Moder (2002).

46 Ausführlich zur Hizb ut-Tahrir: Rashid (2002), S. 151–175. In Deutschland ist die Hizb ut-Tahrir im Januar 2003 vom Bundesinnenminister verboten worden.

47 Laut Human Rights Watch beläuft sich ihre Zahl nach „konservativen Schätzungen“ auf 6 500 bis 7 000; Human Rights Watch (2003), S. 382.

Jahre später rückte die Regierung von diesem Kurs ab und wandte sich einer Strategie der forcierten Importsubstitution mit strenger Devisenbewirtschaftung, staatlicher Wechselkursregulierung und dirigistischer Strukturpolitik zu. Der Dialog mit den internationalen Finanzinstitutionen ist seitdem gestört.

Die offiziellen Statistiken weisen für Usbekistan nach der Auflösung der Sowjetunion den geringsten Rückgang der Wirtschaftsleistung unter allen GUS-Staaten auf. Allerdings konnte das Land von vergleichsweise günstigen Ausgangsbedingungen profitieren:

- Der Absatz der traditionellen Hauptexportgüter Baumwolle und Gold ließ sich relativ problemlos vom sowjetischen Binnen- auf den devisenbringenden Weltmarkt umorientieren.
- Aufgrund von Erdöl- und Erdgasvorkommen sowie einer ausgebauten Getreideindustrie ist Usbekistan im Energie- und im Nahrungsmittelsektor nicht auf umfangreiche Importe angewiesen.
- Durch einen vergleichsweise geringen Industrialisierungsgrad (und eine entsprechend geringere Urbanisierung als in den meisten anderen ehemaligen Sowjetrepubliken) hat die mit der postsowjetischen Transformation im Allgemeinen verbundene anfängliche „De-Industrialisierung“ Usbekistan weniger stark getroffen.
- Infrastrukturell ist Usbekistan besser erschlossen als seine zentralasiatischen Nachbarländer.

Nach der Unabhängigkeit bestand das Konzept der Regierung lange Zeit darin, erhebliche staatliche Mittel auf eine nachholende Industrieentwicklung zu lenken und einen Zusammenbruch der vorhandenen Industriekapazitäten sowie einen Einbruch staatlicher Investitionen im Bildungs- und Sozialsektor, wie sie die meisten postsozialistischen Transformationsländer erlebt haben, durch massive Transfers und Regulierungsmaß-

nahmen zu verhindern. Diese Maßnahmen gingen vor allem auf Kosten der Landbevölkerung. Zwar wurden die sowjetischen Landwirtschaftsbetriebe (Sowchosen, Kolchosen) weitgehend in private Eigentumsformen überführt, zugleich wurde das alte System jedoch durch staatliche Anbau- und Abgabeverpflichtungen konserviert. Die Produzenten mussten insbesondere ihre Baumwolle zu festgesetzten Niedrigpreisen an den Staat verkaufen, der seinerseits einen Großteil der Produktion zum Weltmarktpreis exportierte. Dies hatte zwar den erwünschten fiskalischen Effekt, verhinderte aber zugleich eine Restrukturierung und Modernisierung der Agrarbetriebe, verlängerte die ökologisch bedenkliche Monokultur und stand einer Neuorientierung der Produktion im Wege. Die Beschäftigten erhielten eine extrem geringe Entlohnung, die noch dazu oft nicht in Form von Bargeld ausgezahlt wurde, und die Agrarproduzenten wurden in den grenzüberschreitenden Schwarzhandel getrieben. Seit 2002 hat die Regierung die Abgabeverpflichtungen der Agrarproduzenten auf 50 % der Ernte reduziert und eine völlige Freigabe in Aussicht gestellt. Ob dies in naher Zukunft erfolgt, kann angesichts massiver Interessen im Staatsapparat, den Status quo und die damit verbundenen Chancen illegaler Bereicherung beizubehalten, keineswegs als sicher gelten.<sup>48</sup>

Gesamtgesellschaftlich kann von einem Umverteilungssystem gesprochen werden, bei dem die Landbevölkerung umfangreiche Transfers zugunsten der urbanen (industriellen) Zentren erbringt. Die damit verbundenen erheblichen ökologischen, gesundheitlichen und sozialen Lasten für die ländliche Bevölkerung (durch extensive Bewässerung, den intensiven Einsatz von Pestiziden und den niedrigen Qualifizierungsgrad der Arbeitskräfte)<sup>49</sup> werfen die Frage auf, welche langfristigen Folgen diese Politik nach sich zieht. Zudem haben in den vergangenen Jahren schlechte Baumwollernten aufgrund von anhaltender Tro-

---

48 Dieser Abschnitt beruht wesentlich auf Informationen aus Hintergrundgesprächen in Taschkent im November 2002. Vgl. außerdem EBRD (2001a), S. 12–17; World Bank (2002b), S. I–II.

49 Vgl. auch Müller (2003), S. 42.

ckenheit und sinkende Weltmarktpreise auch die kurzfristige Krisenanfälligkeit deutlich werden lassen. Einer Ausweitung privatwirtschaftlicher Initiative sind dagegen bislang enge Grenzen gesetzt, da staatlicher Dirigismus und Korruption in der Bürokratie und den Sicherheitsorganen einen erheblichen negativen Anreiz darstellen.

Die stagnierende wirtschaftliche Situation spiegelt sich in einer sich verschlechternden sozialen Lage wider. Die Ergebnisse einer kürzlich durchgeführten ersten Armutsstudie für die Weltbank stehen noch aus, vorläufige Schätzungen gehen aber davon aus, dass die Einkommen von etwa 30 % der Bevölkerung unter der absoluten Armutsgrenze liegen. Nachdem die usbekische Regierung jahrelang die bloße Existenz eines Armutsproblems geleugnet hat, hat sie sich mittlerweile gegenüber der Weltbank auf das Ziel der Armutsbekämpfung verpflichtet und Bereitschaft zur Formulierung eines *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) signalisiert.<sup>50</sup> Aufgrund ihrer Kooperation mit der Anti-Terror-Koalition konnte sich die Regierung Usbekistans seit Ende 2001 Hoffnungen auf eine wohlwollende Behandlung durch die internationalen Geber machen. Bemühungen um ein neues Übereinkommen mit Weltbank und IWF haben jedoch auch 2002 keinen Durchbruch erbracht, da die Regierung noch immer an der bisherigen staatlichen Wechselkurspolitik festhält.<sup>51</sup>

Scheinen ethnische Gegensätze in Usbekistan aufgrund der Bevölkerungszusammensetzung eine schwächere Grundlage zu haben als in anderen zentralasiatischen Ländern, so kann man doch regionale Bruchlinien feststellen, die politisch und sozial von Bedeutung sind. Vor allem drei konkurrierende Regionen lassen sich ausmachen:<sup>52</sup>

- die *südliche Region* mit den islamischen Kulturzentren Samarkand und Bucharä;

- das landwirtschaftlich geprägte, tendenziell muslimisch-traditionalistische *Fergana-Tal* im Osten des Landes;
- die traditionelle Handelsmetropole *Taschkent* und ihr Umland (administrativ: Stadt und Region Taschkent).

In der politischen Elite des Landes ist die südliche Region seit Jahrzehnten dominant. Präsident Islam Karimov, der vor der staatlichen Unabhängigkeit kommunistischer Parteiführer Usbekistans war, entstammt ebenso dem Süden wie alle seine Amtsvorgänger seit 1959. Allerdings gilt die Position des Präsidenten nach Einschätzung von Beobachtern heute nur insoweit als „stark“, wie er in der Lage ist, für Ausgleich und Stabilität in der Konkurrenz zwischen den wichtigsten regionalen Führungsschichten des Landes zu sorgen.

Gegenüber den drei genannten Regionen empfinden sich insbesondere Choresm-Usbeken (Region Choresm, Hauptstadt Urgentsch) und Karakalpakken (Autonome Republik Karakalpakstan, Hauptstadt Nukus) im Nordwesten Usbekistans oftmals als vernachlässigt und vom Zentrum vergessen. Ihr Landesteil ist indes von Krisenfaktoren wie der Wasserknappheit des südlichen Hauptstromes Amur-darja und der ökologischen Katastrophe des austrocknenden Aralsees besonders betroffen.

Die Überlagerung einer sich weiter verschärfenden sozialen Lage mit regionalen Identitäten und der Konkurrenz rivalisierender Elitegruppen stellt nach Auffassung vieler Beobachter langfristig das größte Krisenpotenzial für Usbekistan dar. Die geographische Lage des Landes, seine Bevölkerungsgröße und die ethnische Verflechtung mit den Nachbarstaaten sowie die Rekrutierungsbemühungen radikal-islamischer Gruppen könnten in diesem Fall zu einer besorgniserregenden Verschärfung der Krisenlage für die gesamte Region beitragen.

### 2.3 Kasachstan

Kasachstan ist das volkswirtschaftlich stärkste unter den zentralasiatischen Ländern. Zugleich ist

50 World Bank (2002b), S. II sowie S. 2.

51 Gespräch mit David Pearce, Weltbank, Länderbeauftragter für Usbekistan, am 21.11.2002 in Taschkent.

52 Mangott (1996), S. 131.

seine Bevölkerung (etwa 15 Mio. Einwohner) die ethnisch heterogenste in der Region. Die Titularnation der Kasachen wurde erst im Laufe des letzten Jahrzehnts zur Bevölkerungsmehrheit, als etwa 2 Millionen Menschen, vorwiegend Russisch- und Deutschstämmige, das Land verließen. Russen, die vor allem im Norden Kasachstans nahe der Grenze zu Russland ansässig sind, bilden seitdem zusammen mit einer kleineren Anzahl Ukrainer nur noch die zweitgrößte Bevölkerungsgruppe mit einem Anteil von etwa 30-35 %. Daneben leben im Süden und Osten insbesondere ethnische Minderheiten aus den zentralasiatischen Nachbarländern und China (Uiguren), von denen ca. 375 000 Usbeken die größte Gruppe stellen. Nach der migrationsbedingten Abnahme der Bevölkerungszahl in den 90er Jahren, die dem Trend der zentralasiatischen Nachbarländer entgegenläuft, ist langfristig wieder mit einem Bevölkerungswachstum in Kasachstan zu rechnen.

In seiner territorialen Ausdehnung ist Kasachstan mehr als doppelt so groß wie die vier anderen zentralasiatischen Republiken zusammengenommen. Im Zentrum der eurasischen Landmasse gelegen ist es das weltweit größte Land ohne Zugang zum offenen Meer. Die größten Bevölkerungskonzentrationen finden sich im Norden entlang der russischen Grenze und im Süden, insbesondere in der Wirtschaftsmetropole Almaty (1,5 Mio. Einw.), die bis zum Regierungsumzug nach Astana Ende 1998 Hauptstadt war. Der größte Teil des Landes ist von Steppe bedeckt und äußerst dünn besiedelt.

Mit Russland teilt Kasachstan auch die weltweit längste kontinuierliche Landgrenze zwischen zwei Staaten (6.800 km). Aufgrund der geographischen Lage, der Bevölkerungszusammensetzung und der wirtschaftlichen Verflechtung sind für Kasachstan gute Beziehungen zu Russland sehr wichtig, wofür wiederum das Verhältnis zwischen den beiden größten Bevölkerungsgruppen des Landes von zentraler Bedeutung ist. Präsident Nursultan Nasarbajew, der 1989 als reformorientierter Parteigänger Gorbatschows die Führung der kasachischen KP übernahm und im Dezember 1991, kurz vor der Auflösung der Sowjetunion, zum Präsidenten der Republik Kasachstan gewählt wurde,

hat sich bemüht, eine Politik des Ausgleichs zwischen einer neuen, auf kasachische Traditionen rekurrierenden nationalen Identitätsfindung und den Besorgnissen einer schrumpfenden russischen Minderheit zu betreiben. Dies hat zwar die Abwanderung vieler Russen, die bis zur Unabhängigkeit Kasachstans die innersowjetische Grenze kaum wahrgenommen hatten und sich nun unversehens in einem „fremden“ Land wiederfinden, nicht verhindern können. Schwerere ethnische Spannungen, wie sie sich 1986 anzudeuten schienen, als die sowjetische Führung einen Russen als kommunistischen Parteichef in Almaty eingesetzt und damit heftige Proteste hervorgerufen hatte<sup>53</sup>, blieben dem Land aber bisher erspart. Dennoch wird von vielen Russen eine „Kasachisierung“ in politischen und wirtschaftlichen Führungspositionen sowie in den Verwaltungsapparaten beklagt.<sup>54</sup>

Nasarbajew hat sich seit dem Zerfall der Sowjetunion als einer der aktivsten Befürworter einer stärkeren wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Integration im Rahmen der GUS hervorgetan. Damit unterscheidet sich die kasachische Position von der Haltung der beiden anderen großen zentralasiatischen Flächenstaaten, Usbekistan und Turkmenistan, die in erster Linie auf Abgrenzung und wirtschaftliche Selbstversorgung bedacht sind. Zugleich hat sich die kasachische Regierung um eine Annäherung an die internationalen Finanzinstitutionen bemüht und marktwirtschaftliche Reformen weiter vorangetrieben als die meisten zentralasiatischen Nachbarländer. Zur Stabilisierung seiner neuen Währung konnte Kasachstan 1995 im Rahmen eines entsprechenden Konsolidierungsprogramms auf Unterstützung durch den IWF zurückgreifen.

---

53 Die damalige Ernennung stellte einen Bruch mit der jahrzehntelangen Praxis dar, diese wichtigste politische Position innerhalb einer sowjetischen Unionsrepublik mit einem Vertreter der Titularethnie zu besetzen. Die Einsetzung Nasarbajews, eines ethnischen Kasachen, nur drei Jahre später wurde daher als Rückkehr zur Normalität wahrgenommen.

54 Vgl. Masanov u. a. (2002).

Kasachstans Wirtschaft ist von Kohle-, Erdöl- und Erdgasförderung, Bunt- und Schwarzmetallurgie, Stromindustrie sowie Landwirtschaft (v. a. Getreideanbau und Viehzucht) geprägt. Sie weist damit eine deutliche Rohstofflastigkeit auf, die zwar erhebliche Deviseneinnahmen generiert, aber bislang unzureichend mit Arbeitsplätzen und einer entsprechenden Wertschöpfung im verarbeitenden Sektor gekoppelt ist. Die Ausrichtung des Eisenbahn- und Pipelinenetzes auf Russland erschwerte nach der Unabhängigkeit eine rasche Hinwendung der Rohstoffproduktion auf den Weltmarkt. Entsprechend war Kasachstan bis in die jüngste Zeit stark von der wirtschaftlichen Entwicklung in Russland abhängig. Seit 1998 hat der Anteil Russlands und der übrigen GUS-Staaten an den kasachischen Exporten jedoch deutlich abgenommen (von 40 % 1998 auf schätzungsweise unter 20 % im Jahr 2001).<sup>55</sup> Das Land hat erhebliche Investitionen ausländischer Ölkonzerne in den Ausbau der Förderung des kaspischen Öls anziehen können, die auch mit einer langfristigen Diversifizierung der Exportrouten verbunden sind. Die gesamten Rohölreserven des Landes werden auf 30 Millionen Barrel geschätzt, was etwas mehr ist als in Mexiko oder etwa 45 % der Reserven Russlands. Ein Teil der staatlichen Erträge aus dem Erdölgeschäft fließt in einen Zukunftsfonds. Kritiker werfen der Regierung allerdings vor, die Verwendung der staatlichen Einnahmen unterliege keiner ausreichenden Transparenz.

Kasachstan hat zusammen mit Russland das schwerste ökologische Erbe der Sowjetunion angetreten. Der austrocknende Aralsee im Westen und das von Atomtests sowie biologischen und chemischen Kampfstoffen verseuchte Gebiet um das ehemalige sowjetische Testgelände Semipalatinisk im Osten sind nur die dramatischsten Symbole einer insgesamt sehr beunruhigenden Situation. Die Abhängigkeit des Landes von der Rohstoffproduktion, die in vielen Fällen mit massiven Eingriffen in die Umwelt verbunden ist, und eine mögliche Intensivierung der von Bewässerung abhängigen Landwirtschaft lassen für die Zukunft wenig Besserung erhoffen. Eine wachsende Zahl

umweltpolitischer Initiativen und NROs sieht sich engen politischen Handlungsspielräumen gegenüber.

Die Transformation führte in Kasachstan in den ersten Jahren zu einem sprunghaften Anstieg der Einkommensdifferenzen. Im Dreieck zwischen Rohstoffrenten, Privatisierung und Korruption geriet das Land in den zweifelhaften Ruf eines „Eldorados für windige Geschäftemacher“<sup>56</sup>. Einer kleinen Zahl von Transformationsgewinnern stand indes der größte Teil der Bevölkerung gegenüber, der unter den negativen Transformationschocks (Inflation, Entwertung der Ersparnisse, unsichere Gehaltszahlungen, niedrige Einkommen, Verschlechterung der sozialen Infrastruktur usw.) zu leiden hatte. Nach der Russlandkrise 1998, die Kasachstan aus einer kurzen Phase wirtschaftlicher Erholung seit 1996 noch einmal in die Rezession zurückwarf, ist die kasachische Wirtschaft deutlich gewachsen, zuletzt 2001 um 13,2 %, der höchste Anstieg unter allen GUS-Staaten.<sup>57</sup> Offizielle Zahlen deuten darauf hin, dass sich parallel zu dieser Entwicklung die Armutssituation seit 1998 etwas entspannt hat.<sup>58</sup> Zugleich haben die Handlungsspielräume der Regierung für eine gezielte Sozialpolitik zugenommen. Der Etat für 2003 hat Erwartungen geweckt, dass die Regierung ihrer selbst gesetzten Verpflichtung, zu einer Verringerung der Armut und einer gerechteren Verteilung staatlicher Erträge beizutragen, verstärkt nachkommen will.

Innenpolitisch hat das Regime Nasarbajews im Laufe der 90er Jahre zunehmend illiberale Züge angenommen. Zwar gibt es eine Reihe oppositioneller politischer Parteien und eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Organisationen, die vor allem in jüngster Zeit aktiver geworden sind, doch eine Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen geht damit nicht einher. Vielmehr hat sich der staatliche Druck auf die Opposition nach Auffassung vieler Beobachter spürbar ver-

---

55 IMF (2002), S. 5.

---

56 Götz / Halbach (1996), S. 201.

57 EBRD (2002a).

58 Vgl. Müller (2003), S. 31f.

stärkt und die Menschenrechtslage verschlechtert. 1995 ließ sich Nasarbajew seine Amtszeit per Referendum bis ins Jahr 2000 verlängern, Anfang 1999 erreichte er in kurzfristig vorgezogenen Neuwahlen mit ca. 82 % der Stimmen seine Bestätigung im Amt für weitere sieben Jahre. Vor allem das Referendum 1995, aber auch die Wiederwahl 1999 waren von demokratischen Standards weit entfernt, ernsthafte Gegenkandidaten kamen gar nicht erst zum Zug. Das Parlament, konstitutionell ohnehin in einer schwachen Position, ist aufgrund manipulierter Wahlverfahren weitgehend unter der Kontrolle des Präsidenten. Die regionalen Verwaltungschefs werden vom Präsidenten ernannt und entlassen. Bei der Kompetenzerweiterung für lokale Verwaltungsstrukturen sind dagegen gewisse Reformfortschritte zu verzeichnen.

Die Medienlandschaft wird in allen wesentlichen Teilen von Angehörigen oder Vertrauten der Präsidentenfamilie dominiert, der zudem nachgesagt wird, elf der größten Banken des Landes zu kontrollieren.<sup>59</sup> Der Nasarbajew-Clan steht damit symbolhaft für einen Staatsapparat, der in Fortschreibung sowjetischer Traditionen Führungsämter als Mittel zur persönlichen Bereicherung und Machtsicherung nutzt und dabei zugleich unter den Bedingungen der Privatisierung und des postsowjetischen Rohstoffbooms immense Renten abschöpft. Für die weitere Entwicklung des Landes zeichnet sich der Widerspruch zwischen dem deklarierten Wunsch nach marktwirtschaftlicher Öffnung und verstärkten Investitionen im KMU-Sektor auf der einen Seite und einer Neigung zu staatlichem Dirigismus bei einer korrupten Staatsverwaltung auf der anderen Seite als bedeutsamstes Hindernis ab. Die Handlungsspielräume für eine reformorientierte Wirtschaftspolitik sind zudem nach Einschätzung politischer Beobachter durch machtvolle Veto-Gruppen innerhalb der neuen Elite, die von anhaltender Intransparenz und schwachen rechtsstaatlichen Strukturen profitieren, beträchtlich eingeschränkt.<sup>60</sup>

59 Halbach (2002a), S. 226.

60 Gespräche mit verschiedenen Gesprächspartnern in Almaty, 1.–5.12.2002.

In materieller und sozialer Hinsicht ist Kasachstan von einem auffälligen Nord-Süd-Gefälle gekennzeichnet. Die traditionell eher russische Bevölkerung des Nordens war aufgrund höherer Einkommen in der Industrie bereits zu sowjetischen Zeiten deutlich wohlhabender als der kasachische Bevölkerungsteil im stärker landwirtschaftlich geprägten Süden des Landes. Die deutlichen Einkommensunterschiede haben sich bis heute gehalten.<sup>61</sup> Die regionale Nord-Süd-Teilung des Landes wird überlagert von einer historisch-traditionalen Untergliederung der kasachischen Titularethnie in drei so genannte „Horden“, deren Ursprünge auf die Zeiten des kasachischen Nomadentums zurückgehen, die aber nach Auffassung mancher Beobachter noch heute von politisch-sozialer Bedeutung sind.<sup>62</sup>

- Im südlichen Kasachstan ist die *Große Horde* ansässig, die traditionell die Führungselite stellt. In ihr ist eine kasachische nationale Identität am stärksten ausgeprägt.
- Nord- und Zentralkasachstan ist das Gebiet der *Mittleren Horde*, die kulturell stärker russifiziert ist und dementsprechend weniger nationalbewusst.
- Im Westen Kasachstans leben die Mitglieder der *Kleinen Horde*, die traditionell arm war und wenig Einfluss auf die Zusammensetzung der kasachischen Elite hatte, nun aber durch die Förderung der Öl- und Gasvorkommen wirtschaftlich aufholt.

Anders als in Usbekistan ist der Islam in Kasachstan kein bedeutender politischer Faktor. Zwar hat das Ende der sowjetischen Ära auch in Kasachstan zu einer Neubelebung islamischer Traditionen geführt (wie sich in ähnlicher Weise auch eine Hinwendung der slawischstämmigen Bevölkerung zur orthodoxen Kirche beobachten lässt), aber aufgrund historisch-kultureller Bedin-

61 Müller (2003), S. 33f.

62 Mangott (1996), S. 81f.

gungen gibt es wenig Anknüpfungspunkte für einen radikalen, politisierbaren Islam: Als Nomadenstämme wurden die Kasachen relativ spät islamisiert und durchmischten den neuen Glauben mit Elementen ihrer alten Naturreligionen. Für eine regelmäßige religiöse Unterweisung und die Herausbildung dogmatischer Schulen fehlten dagegen die städtischen Zentren. Heute kommt dem Islam die Bedeutung einer Volkstradition zu, die sich für eine extremistische Aufladung kaum eignet.

Gewisse Sorgen bereitet der kasachischen Regierung allerdings die wachsende Zahl zentralasiatischer Arbeitsmigranten, die durch das relative Wohlstandsgefälle zwischen Kasachstan und seinen südlichen Nachbarländern angezogen werden und als anfälliger für islamistische Agitation gelten. 2001 und 2002 wurden Anhänger der Hizb ut-Tahir wegen der Verteilung von Flugblättern im Süden Kasachstans verhaftet. Unter den Inhaftierten waren auch Usbeken, die umgehend nach Usbekistan abgeschoben und dort zu hohen Haftstrafen verurteilt wurden.

## 2.4 Kirgisistan

Kirgisistan, das mit Tadschikistan zu den beiden flächenmäßig „kleinen“ Staaten Zentralasiens gehört, ist ein Hochgebirgsland. 90 % der Fläche des Landes liegen mehr als 1500 Meter über dem Meeresspiegel. Etwa die Hälfte des Territoriums ist landwirtschaftlich nutzbar, aber nur 13 % als Ackerland. Entsprechend dominiert Viehzucht den Agrarsektor. Die traditionelle Lebensweise der meisten Kirgisen war die von Bergnomaden. Die Zerklüftung des Landes erschwert bis heute die Kommunikation und den Austausch der verschiedenen regionalen Bevölkerungsgruppen. Die Eindämmung des Nomadentums unter sowjetischer Herrschaft trug zusätzlich zur Verfestigung regionaler und stammesbezogener Identitäten bei. Zur Fragmentierung durch lokale Stammesidentitäten kommen eine großteilige regionale und soziokulturelle Spaltung des Landes in „Nord“ und „Süd“, die heterogene ethnische Zusammensetzung der Gesamtbevölkerung sowie die territori-

ale Zerklüftung im südwestlichen Fergana-Tal hinzu.

Von den rund 5 Millionen Einwohnern Kirgisistans galten im Jahr 2000 nach offiziellen Angaben rund 65 % als ethnische Kirgisen. Usbeken und Russen bildeten mit 13,8 % bzw. 12,5 % die größten Minderheiten.<sup>63</sup> Während die russischstämmige Bevölkerung vorwiegend in der Hauptstadt Bischkek im Norden des Landes und in kleineren Industriezentren ansässig ist, siedelt der usbekische Bevölkerungsteil relativ geschlossen im Fergana-Tal mit dem Zentrum in Osch. Interethnische Rivalitäten zwischen Usbeken und Kirgisen gaben den mehrere Monate andauernden gewaltsamen Auseinandersetzungen in der Region Osch im Sommer 1990, die zeitweilig zu regelrechten Pogromen gegen Usbeken eskalierten, die äußere Form eines Nationalitätenkonflikts. Die ursächlichen Faktoren sind freilich vorrangig in der sich verschlechternden sozioökonomischen Lage der Region zu sehen, die durch ein hohes Bevölkerungswachstum, Jugendarbeitslosigkeit, Landverknappung und unzureichenden Wohnraum gekennzeichnet war (und – bei einem abgebremsten Bevölkerungswachstum – bis heute ist).

Die politische Geschichte Kirgisistans seit 1990 veranschaulicht exemplarisch die Vermischung ressourcen- und machtbezogener Konflikte mit identitätspolitischen Projektionen und der Mobilisierbarkeit daraus resultierender Stereotypen. In den äußerlich entlang ethnischer Linien verlaufenden Auseinandersetzungen von Osch fand zugleich die Frustration einer Bevölkerungsgruppe ihr Ventil, die sich innerhalb Kirgisistans grundsätzlich als benachteiligt empfindet. In Bezug auf Einkommen, den sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsstand oder die Qualität von Gesundheits- und Bildungseinrichtungen steht der Süden des Landes deutlich hinter dem Norden zurück. Historisch-kulturell zählt der Norden zu jener Randzone des islamischen Kulturkreises, in der sich ähnlich wie im benachbarten Kasachstan der Islam erst spät ausbreitete und mit den vorislamischen Traditionen der nomadisierenden Hir-

---

63 CDF (2001), S. 52.

tenbauern vermischte. Im Zuge der russisch-zaristischen Landnahme war dieser Landesteil mit Bischkek als seiner Metropole früher und intensiver dem Modernisierungsdruck durch russische Siedler ausgesetzt. Der „Süden“, insbesondere im Vielvölkergemisch des Fergana-Tals, wurde früher islamisiert und ist stärker durch die traditionale Lebensweise sesshafter Ackerbauern geprägt. In dieser Region, die sprachlich etwas ungenau in erster Linie jenen südwestlichen Teil des Landes meint, der aus der Perspektive des Nordens jenseits der zentralen Kette des Tian-Shan-Gebirges liegt und wie eine Zange die usbekischen und tadschikischen Teile des Fergana-Tals umfasst, haben sich die Kulturen kirgisischer, usbekischer und tadschikischer Bewohner seit Jahrhunderten gegenseitig beeinflusst.

Die jüngste politische Krise in Kirgisistan, die mit dem Namen der Provinzstadt Aksy (oder Ak-Suu) verbunden ist, nahm ebenfalls im „Süden“ des Landes ihren Ausgang. Die Verhaftung des regierungskritischen Parlamentsabgeordneten Asimbek Beknazarov im Januar 2002 aufgrund fragwürdiger Anschuldigungen wurde zum Auslöser für eine anwachsende Protestbewegung, die ihren Ausgangspunkt in Beknazarovs Wahlkreis Aksy in der Provinz Dschalal-Abad nahm. Parallel zur gerichtlichen Auseinandersetzung führten im Frühjahr und Sommer 2002 Demonstrationen und andere Protestaktionen in eine Eskalationsspirale, in deren Verlauf es zu Gewaltanwendung kam und insgesamt fünf Demonstranten von der Polizei erschossen wurden. Die Empörung über das rücksichtslose Verhalten der Behörden und die Forderung nach Bestrafung der Verantwortlichen nicht nur vor Ort, sondern auch in der Regierung verband sich zunehmend mit weitergehenden politischen Zielen. Während die Rhetorik prominenter oppositioneller Politiker einen Gegensatz zwischen repressiver Regierung und demokratischer Opposition als Leitmotiv der so genannten „Aksy-Bewegung“ in den Vordergrund stellte (und die Regierung selbst von Unruhestiftern und „destabilisierenden Elementen“ sprach), wurden die Auseinandersetzungen von vielen Beobachtern auch als Ausdruck der Entfremdung zwischen einer sozioökonomisch schlechter gestellten Bevölkerung des Südens, die sich nennenswerter

politischer Partizipation und Repräsentation beraubt fühlt, und der als korrupt empfundenen politischen Elite des Nordens, die die Regierung beherrscht, gedeutet.<sup>64</sup> Anfang 2003 verlagerte sich die äußere Konfliktachse zwar auf die Auseinandersetzung um eine neue Verfassung, über die am 2. Februar 2003 in einem umstrittenen Referendum zugunsten eines Vorschlags von Präsident Akajew abgestimmt wurde. Die Sorgen um eine wachsende Nord-Süd-Spaltung des Landes bis hin zu Befürchtungen, Kirgisistan könne in zwei Teile zerfallen, blieben jedoch erhalten.

Die politische Lage ist im Kontext einer problematischen Wirtschaftsentwicklung und verbreiteter Armut zu sehen.<sup>65</sup> Die ersten Jahre der Unabhängigkeit waren mit einem Zusammenbruch der Industrie und einem erheblichen Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion verbunden. Aufgrund seiner geringen Größe und der sektoralen Spezialisierung hatte Kirgisistan besonders schwer unter dem Zusammenbruch der sowjetischen Wirtschaftsbeziehungen zu leiden. Bis 1995 sank das BIP um mehr als 50 %. Die ab 1993 eingeleiteten Wirtschaftsreformen, die im Vergleich der zentralasiatischen Länder sehr weit gingen (und erfolgreicher als in allen anderen GUS-Staaten zur Dämpfung der Hyperinflation beitrugen), haben ab 1996 zu einem ungleichmäßigen Wachstum mit jährlichen Raten zwischen 2 und 10 % geführt.<sup>66</sup> Aufgrund seines niedrigen Ausgangsniveaus ist Kirgisistan damit noch immer eines der einkommensärmsten Länder der GUS. Mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 270 US\$ im Jahr 2000 belegt es in den *World Development Indicators 2002* den 184. Platz unter 207 statistisch erfassten Ländern der Welt. Innerhalb der GUS ist nur in Tadschikistan das Einkommen niedriger.<sup>67</sup>

64 Gespräch mit Filip Noubel, Senior Analyst, International Crisis Group, Bischkek 26.11.2002. Ausführlich zu den Auseinandersetzungen: ICG (2002b).

65 Zur Armut in Kirgisistan vgl. Müller (2003), S. 34–37.

66 Zahlen nach EBRD (2002a).

67 World Bank (2002a), S. 19.

Nach offiziellen Angaben galten in Kirgisistan 2001 52 % der Bevölkerung als arm (bei 18 % extremer Armut). Besonders davon betroffen ist die Landbevölkerung. Liegt ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung bei 65 % – einem für postsowjetische Verhältnisse außergewöhnlich hohen Wert –, so macht sie unter den von Armut Betroffenen 80 % aus.<sup>68</sup> Mit anderen Worten, nahezu zwei Drittel der Landbewohner (64 %) sind als arm zu bezeichnen, aber weniger als ein Drittel (30 %) der Städter. Diese Verteilung wirkt sich für ethnische Kirgisen, die unter der Landbevölkerung weit überproportional vertreten sind, besonders nachteilig aus.<sup>69</sup>

In den zwölf Jahren zwischen 1990 und 2002 hat Kirgisistan sich vom Hoffnungsträger für eine erfolgreiche demokratische und marktwirtschaftliche Transformation zu einem Sorgenkind der Region entwickelt. Nach der staatlichen Unabhängigkeit setzte das Land von allen zentralasiatischen Republiken das deutlichste Beispiel für Reformen in Richtung auf Demokratie und Marktwirtschaft. Präsident Akajew, der in der Krise 1990 vom Obersten Sowjet der Republik in das neue Amt eines Republikpräsidenten gewählt worden war, galt als leuchtende Ausnahme unter seinen zentralasiatischen Amtskollegen, was allgemein mit seiner beruflichen Herkunft erklärt wurde, da er als ehemaliger Präsident der Akademie der Wissenschaften der Republik der „Intelligenz“ und nicht, wie sonst üblich, der engeren kommunistischen Machtelite angehörte. Ausgestattet mit dem Mandat einer Volkswahl, der er sich im Oktober 1991 gestellt hatte und bei der er – allerdings ohne Gegenkandidat – mit 95 % der Stimmen gewählt worden war, verkündete Akajew einen Kurs weitgehender Demokratisierung und Marktreform.

Als Vorreiter marktwirtschaftlicher Reformen erhielt Kirgisistan in den 90er Jahren erhebliche Mittel aus Programmen der internationalen Finanzinstitutionen. Damit verbunden war die

Hoffnung, dem strukturschwachen, geographisch abgeschiedenen Land mit externer Hilfe zu einem erfolgreichen Strukturwandel verhelfen zu können. 1998 wurde die Republik als bislang einziges zentralasiatisches Land in die WTO aufgenommen. Dennoch blieb ein für die Bevölkerung spürbarer nachhaltiger Aufschwung aus. Das Ausmaß der Strukturdefizite, Kriminalität, Korruption und schlechte Regierungsführung belasteten den Reformprozess und führten in eine Situation, in der sich die Gebergemeinschaft zunehmend fragen musste, ob die kirgisische Regierung tatsächlich ein klares Reformkonzept verfolgt. Heute ist Kirgisistan das Land mit der höchsten Auslandsverschuldung (gemessen am BIP) in der GUS. Die Gesamtverschuldung des Landes im Ausland beläuft sich auf etwa 1,5 Mrd. US-Dollar.<sup>70</sup> Der ohnehin geringe finanzielle Handlungsspielraum der Regierung ist damit zusätzlich beschnitten, auch wenn im März 2002 eine Restrukturierung der Schulden im Pariser Club ausgehandelt wurde. Größte bilaterale Gläubiger sind Russland, Japan, die Türkei (nicht Mitglied des Pariser Clubs) und Deutschland. Der größte Teil der öffentlichen Verschuldung Kirgisistans im Ausland (rund zwei Drittel) betrifft indes die multilateralen Geber Weltbank (IDA), ADB, IWF und EBRD.<sup>71</sup>

Die niedrigen Wachstumsraten der Wirtschaft (für 2002 hat die EBRD 2,0 % geschätzt<sup>72</sup>) reichen nicht aus, um der Bevölkerung das Gefühl einer spürbaren Verbesserung der Lebenssituation zu vermitteln. Der wichtigste Devisen bringende Wirtschaftszweig ist der Goldexport. Die Goldvorkommen in der größten Mine des Landes (Kumtor), die erst in den 90er Jahren von einem kanadisch-kirgisischen Konsortium erschlossen wurde, sollen jedoch schon 2008 erschöpft sein.<sup>73</sup> Eine Hoffnung für die Zukunft ist der Ausbau der Energiewirtschaft auf der Basis von Wasserkraft, doch dafür ist eine dauerhafte Regelung des

68 CDF (2001), S. 53.

69 Mitte der 90er Jahre lebten 85 % der ethnischen Kirgisen auf dem Lande; Götz / Halbach (1996), S. 209.

70 IMF / World Bank (2001b), S. 57; Paris Club (2002).

71 IMF / World Bank (2001b), S. 57.

72 EBRD (2002a), S. 58.

73 Holt / Albrecht / Schönherr (2002), S. 4.

Wasserkonflikts mit den Nachbarstaaten eine unabdingbare Voraussetzung. Auch Pläne für die Entwicklung eines Qualitätstourismus in der landschaftlich reizvollen Region des Issyk-Kul, eines der größten Bergseen der Welt, haben nur unter der Bedingung politischer und sozialer Stabilität in der Gesamtregion Aussicht auf Erfolg. Ansätze für eine neue, langfristige Gesamtstrategie, wie sie in einem 2001 verabschiedeten *Comprehensive Development Framework* und dem Ende 2002 beschlossenen *Poverty Reduction Strategy Paper* zum Ausdruck kommen, werden von kritischen Stimmen – selbst innerhalb der Regierung – als schöner Schein bezeichnet, da nicht einmal zwischen den wichtigsten Ministerien ein adäquater Konsultationsprozess stattgefunden habe und die Bürokratien sich auf die in den Dokumenten formulierten Ziele nicht verpflichtet fühlten.

In politischer Hinsicht bildete sich in Kirgisistan früher und umfassender als in anderen zentralasiatischen Ländern eine plurale Landschaft nicht-staatlicher Organisationen, gesellschaftlicher Interessenverbände und politischer Parteien heraus. Die Anfänge dazu lagen noch in der sowjetischen Zeit, und unter Präsident Akajew genossen die neuen Strukturen zunächst mehr Handlungsfreiheit als in irgend einem der Nachbarländer. Diese Ausgangslage weckte auch das Interesse vieler westlicher Einrichtungen, die sich die Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen in der Region zum Ziel gesetzt hatten. Mit Mitteln aus der Europäischen Union, den Vereinigten Staaten und großer privater Stiftungen (vor allem der Soros-Stiftung) erhielten die Aktivitäten verschiedenster gesellschaftlicher Organisationen zusätzlichen Auftrieb.

Im Parlament, das im Februar 1995 vorzeitig und dann wieder im März 2000 gewählt wurde, sind unterschiedliche politische Parteien vertreten. Präsident Akajew stellte sich 1995, als sich in Turkmenistan, Usbekistan und Kasachstan die Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten durch ein Referendum als Methode des Machterhalts etabliert hatte, erfolgreich einer Wiederwahl durch das Volk. Dennoch begann schon in dieser Zeit auch in Kirgisistan eine Ausweitung der Machtbe-

fugnisse des Präsidenten, die zunächst mit dem Ziel des Stabilitätsverlusts im Land angesichts wachsender Probleme begründet wurde. In den folgenden Jahren erhöhte sich der Druck auf prominente Oppositionelle und kritische Medien, und der Handlungsspielraum politischer Organisationen wurde durch Bespitzelung und fragwürdige Gerichtsprozesse eingeschränkt. Äußerlich demokratische Strukturen sind zunehmend zu Instrumenten autoritärer Machtausübung geworden. Bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Februar bzw. Oktober 2000 stellte die OSZE gravierende Manipulationen zu Lasten oppositioneller Kandidaten fest. Das Referendum vom 2. Februar 2003, in dem nach offiziellen Zahlen die Regierung eine breite Mehrheit für ihre Vorlagen erhielt, wohingegen die Opposition von Wahlbetrug spricht, hat kurzfristig wenig zu einer Stabilisierung der politischen Institutionen beigetragen.

Mit der Reaktion der kirgisischen Regierung auf die gewaltsamen Überfälle der IMU in der Provinz Batken an der Grenze zu Usbekistan und Tadschikistan in den Jahren 1999 und 2000 hat sich die Menschenrechtslage in Kirgisistan zusätzlich verschärft. Verhaftungen und Pauschalvorwürfe gegen Anhänger islamischer Gruppen, sie unterstützten terroristische Aktivitäten oder seien selbst Terroristen, haben das Vertrauen in die Recht- und Verhältnismäßigkeit staatlicher Strafverfolgung nicht gestärkt, auch wenn die Maßnahmen nicht mit der repressiven Politik der usbekischen Regierung zu vergleichen sind.

Trotz der unbefriedigenden Lage und der zunehmenden Sorge von Menschenrechtsorganisationen über die weitere Entwicklung in Kirgisistan weist das Land bislang noch immer eine vielfältigere politische und zivilgesellschaftliche Landschaft und ein größeres Maß an Meinungsfreiheit und Pluralismus auf als seine zentralasiatischen Nachbarstaaten. Für eine offene Diskussion gesellschaftlicher Probleme und kooperative Formen der Konfliktlösung sind damit wichtige Ansatzpunkte gegeben.

Zugleich existieren im Südwesten des Landes zweifellos reale Sicherheitsprobleme. Selbst wenn die IMU durch ihre Beteiligung am Afghanistan-

Krieg auf Seiten der Taliban nachhaltig geschwächt worden sein sollte, so haben ihre Aktivitäten in den Jahren zuvor maßgeblich zur Etablierung von grenzüberschreitendem Drogen- und Waffenhandel als kriminelle Wirtschaftszweige im Grenzland zwischen Tadschikistan, Kirgisistan und Usbekistan beigetragen. Außerdem hat die verzweifelte wirtschaftliche Lage manche Bauern schon zu Beginn der 90er Jahre in den illegalen Opiumanbau getrieben.<sup>74</sup>

## 2.5 Tadschikistan

Tadschikistan hat politisch, vor allem aber sozio-ökonomisch, schwer unter den Folgen des von 1992 bis 1997 anhaltenden Bürgerkriegs zu leiden. Gemessen am BIP pro Kopf zählte es nach Weltbank-Angaben im Jahr 2000 zu den 11 ärmsten Ländern der Welt.<sup>75</sup> Nach Regierungsangaben leben 83 % der Bevölkerung unter der Armutsgrenze. Die Arbeitslosenrate liegt nach Schätzungen der Weltbank bei über 40 %.<sup>76</sup>

Das Land mit einer Bevölkerung von ca. 6,5 Millionen Einwohnern wird heute von einer Koalitionsregierung unter dem exkommunistischen Staatspräsidenten Emomali Rachmonow regiert, an der auch Vertreter der „demokratischen“ und der „islamischen“ Opposition beteiligt sind. Dennoch repräsentiert auch diese Koalition nur einen Teil der politischen Identitäts- und Interessengruppen des Landes. Trotz der in der Regierung vertretenen Pluralität kann von echtem Pluralismus und Demokratie nur begrenzt die Rede sein. Dazu sind die politischen Institutionen zu schwach, große Teile der Bevölkerung zu bedroht und die Wunden des Bürgerkriegs zu frisch. Die Etablierung funktionierender staatlicher Strukturen in allen Teilen des Landes ist eine Aufgabe, die erst noch zu bewältigen ist. In der Autonomen Republik Gorno-Badachschan im Osten des Landes, die ein Drittel des tadschikischen Territori-

ums einnimmt, ist der Zentralstaat beispielsweise praktisch nicht präsent.

Der gewaltsame Konflikt kam im ersten Jahr der staatlichen Unabhängigkeit äußerlich entlang einer Bruchlinie „zwischen der herrschenden ‚altkommunistischen‘ Nomenklatura und einer breit gefächerten, demokratischen, nationalen sowie auch islamischen Idealen verpflichteten Oppositionsbewegung, die von ‚Glasnost‘ und ‚Perestroika‘ beflügelt worden war“, zum Ausbruch.<sup>77</sup> Hinter dieser Ebene „moderner“ politischer Zielsetzung bestimmten jedoch traditionale Faktoren, wie regionale und lokale Partikularismen, die Infragestellung überkommener Machtverteilung und rivalisierende Klanzugehörigkeiten, sowie die Einmischung politischer Kräfte aus den Nachbarländern die Motive und das Handeln der Akteure. Diese komplizierte Konstellation sich überlagernder Interessen vertiefte den Konflikt in den Jahren des Bürgerkriegs und erschwerte die Umsetzung von unter internationaler Vermittlung erreichten Waffenstillstands- und Friedensabkommen immer wieder erheblich.<sup>78</sup> Aus diesem Grund erschien auch der 1997 schließlich erreichte Friedensschluss lange Zeit als äußerst prekär. Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im November 1999 bzw. Februar 2000 führten jedoch zu einer regulären Beteiligung der „Vereinigten Tadschikischen Opposition“ an der Regierung und damit zu einer Fortsetzung des Versöhnungskurses.

Mit einer Debatte über Verfassungsänderungen hat der Staatspräsident jüngst neue Streitpunkte in die politische Diskussion eingebracht und zumindest Teile der Opposition gegen sich aufgebracht. Machtpolitischer Kernpunkt ist das Ziel des Präsidenten, eine Verfassungsnorm zu ändern, nach der ihm eine erneute Kandidatur nach dem Ende seiner derzeitigen Amtszeit (1999-2006) nicht möglich wäre. Die Kritiker sehen in den Bemühungen eine Abkehr von den Grundlagen des Friedensab-

---

74 Havlik / Vertlib (1996), S. 202.

75 World Bank (2002a).

76 Freitag-Wirringhaus (2003), S. 3

---

77 Reissner (1997), S. 9.

78 Vgl. Seifert (1999).

kommens.<sup>79</sup> Andererseits scheint nach Auffassung vieler Beobachter eine personelle Alternative zum derzeitigen Präsidenten nicht in Sicht zu sein. Ihr Hauptargument ist, dass weite Teile des Sicherheitsapparates vom Präsidenten nicht in erster Linie ex officio, sondern aufgrund persönlicher Loyalität kontrolliert würden. Ein potenzieller Konkurrent könne daher die für eine friedliche Entwicklung erforderliche Integration der Sicherheitskräfte kaum gewährleisten.

Nach dem Afghanistan-Krieg ist das Land in das Zentrum der Bemühungen um eine Stabilisierung der gesamten zentralasiatischen Region gerückt. Die Wiederaufbauanstrengungen seit dem Ende des Bürgerkriegs müssen allerdings realistischerweise ebenfalls im Kontext der unterschiedlichen *cleavages* in der tadschikischen Gesellschaft gesehen werden.<sup>80</sup> Ob für langfristig angelegte Maßnahmen der EZ inzwischen genügend gefestigte staatliche Strukturen und ausreichend stabile Rahmenbedingungen gegeben sind, wird sich erst noch erweisen müssen. Auf jeden Fall müssen Gebermaßnahmen bei der Auswahl der Partner, Sektoren und Regionen in hohem Maße konflikt-sensibel ausgestaltet werden.

Die labile Sicherheitslage in Teilen des Landes, vor allem an der südlichen Grenze zu Afghanistan und im nördlichen, ins Fergana-Tal hineinreichenden Landesteil, hatte bis zum Sommer 2001 spürbare negative Auswirkungen auf die Nachbarländer Kirgisistan und Usbekistan. Die Kämpfer der IMU konnten sich weitgehend ungehindert von Tadschikistan aus auf ihre Überfälle nach Kirgisistan und Usbekistan vorbereiten. Durch die Präsenz internationaler Truppen in Afghanistan und Usbekistan hat sich die Lage in dieser Hinsicht kurzfristig entspannt. Nach wie vor ist Tadschikistan jedoch Ausgangspunkt von Waffen- und Drogenschmuggel in Richtung Zentralasien. Usbekistan betrachtet Tadschikistan, ähnlich wie Kirgisistan, als ein Land, in dem es vitale natio-

nale und Sicherheitsinteressen zu vertreten hat. In keinem anderen Land ist der Bevölkerungsanteil der usbekischen Minderheit relativ (ca. 25 %)<sup>81</sup> und absolut so groß wie in Tadschikistan, und umgekehrt leben schätzungsweise eine Million ethnische Tadschiken in Usbekistan. Im tadschikischen Bürgerkrieg hat Usbekistan für die offizielle Regierung unter Rachmonow, und damit für eine klar anti-islamische Option, Partei ergriffen und war sowohl im Rahmen der GUS-Schutztruppe als auch bei Kampfhandlungen zwischen den Bürgerkriegsparteien unmittelbar militärisch beteiligt. Später hat Usbekistan auch eine Friedensregelung unterstützt, um der anhaltenden militärischen Unsicherheit an seiner südwestlichen Grenze ein Ende zu bereiten. Dennoch ist die usbekische Politik gegenüber Tadschikistan nicht immer durchschaubar oder gar vorhersehbar, und die Regierung in Taschkent schaut mit einigem Misstrauen auf die Beteiligung islamischer Kräfte an der Macht in Duschanbe.

## 2.6 Turkmenistan

Turkmenistan gehört gemessen an seiner Bevölkerungszahl (ca. 5,5 bis 6 Mio.) zusammen mit Kirgisistan und Tadschikistan zur Gruppe der drei „kleinen“ Staaten in Zentralasien, die Größe seines Staatsgebiets ist jedoch mit der Usbekistans vergleichbar. Wie Usbekistan hatte auch Turkmenistan in der vergangenen Dekade ein enormes Bevölkerungswachstum zu verzeichnen, dessen genaues Ausmaß zwar aufgrund statistischer Probleme unklar ist, das aber möglicherweise in nur zehn Jahren zu einem Bevölkerungszuwachs von 50 % geführt hat.<sup>82</sup>

90 % des Territoriums Turkmenistans sind von Wüste bedeckt, nur 4 % sind Ackerland. Das Land verfügt über erhebliche Erdgas- und Erdölvorkommen (insbesondere entlang des Kaspischen Meeres), die die Haupteinnahmequelle des Staates und der gesamten Volkswirtschaft darstellen. In

79 Gespräch mit Muhiddin Kabiri, Stellv. Vorsitzender der Partei der Islamischen Wiedergeburt, Duschanbe, 18.3.2003.

80 Vgl. Seifert (2002).

81 UNDP (1999), S. 17.

82 EBRD (2002c), S. 40.

der Landwirtschaft dominiert Baumwollanbau, der ähnlich wie in Usbekistan mit massiven Umweltproblemen infolge des Wasserverbrauchs durch Bewässerung und der Versalzung der Böden durch Kunstdünger und Pestizide verbunden ist. Durch die extensive Nutzung des Amur-darja-Wassers ist Turkmenistan direkt mit der Versandung des Aralsees verbunden, auch wenn es kein direkter Anrainerstaat ist.

Präsident Saparmurat Nijasow, der vor der staatlichen Unabhängigkeit Turkmenistans die Republik bereits als KP-Sekretär führte, hat nach 1991 das geschlossenste, undemokratischste und am wenigsten wirtschaftlich reformierte Regime im gesamten postsowjetischen Raum errichtet.<sup>83</sup> Selbst nennenswerte Anfänge eines politischen Pluralismus konnten sich in dem repressiven Klima nicht entwickeln. Die zur „Demokratischen Partei“ umbenannte, aber nicht reformierte KP ist die einzige „Partei“ im Land, und Entscheidungen werden ausschließlich von der Staatsspitze getroffen. Nijasow, um den von staatlicher Seite ein extremer Personenkult betrieben wird, war der erste zentralasiatische Präsident, der seine Amtszeit Mitte der 90er Jahre (Ende 1994) in einem Referendum anstelle einer ordentlichen Wahl verlängern ließ, nachdem er bei Volkswahlen 1990 und 1992 jeweils ohne Gegenkandidaten laut amtlichen Angaben 98,3 % bzw. 99,5 % der Stimmen bei 99 % Wahlbeteiligung erhalten hatte.

---

83 Im Rating der amerikanischen Menschenrechtsorganisation „Freedom House“ wird Turkmenistan in den drei bewerteten Kategorien „Demokratisierung“, „Rechtsstaat“ und „Wirtschaftliche Liberalisierung“ jeweils der niedrigste Wert unter allen postsozialistischen Ländern zugeteilt: 6.94, 6.63 bzw. 6.50 auf einer Skala von 1 (Höchstwert) bis 7 (niedrigster Wert); Freedom House (2002), S. 21. Rein auf wirtschaftliche Faktoren bezogen attestiert auch die EBRD Turkmenistan in nahezu allen Kategorien zur Messung des Transformationsfortschritts den niedrigstmöglichen Wert und die jeweils schlechtesten Werte im Vergleich der postsozialistischen Länder. Lediglich der Anteil der Privatwirtschaft am BIP wird mit niedrigen 25 % etwas höher als in Belarus (20 %) angenommen, hierbei handelt es sich allerdings in beiden Fällen um grobe Schätzwerte; EBRD (2002a), S. 20.

Mittlerweile hat er sich zum „Präsidenten auf Lebenszeit“ ausrufen lassen.

Wirtschaftlich hat Turkmenistan das sowjetische Wirtschaftssystem weitgehend konserviert. Lediglich bei Klein- und Kleinstbetrieben hat es eine Privatisierung gegeben. Der Rohstoffsektor ist ebenso in staatlicher Hand wie die verarbeitende Industrie. Die Vergabe privater Landtitel an individuelle Bauern ist nicht über ein Experimentalstadium hinaus gekommen und dient nach EBRD-Angaben nicht selten lediglich der Bereicherung lokaler Eliten. Die Privatisierung der Viehwirtschaft hat zwar zu einer Ausweitung des Viehbestands geführt, wegen mangelnder Futtermittel ist diese aber zu einer Bedrohung für die Baumwoll- und Weizenernte geworden.<sup>84</sup> Devisenkurse sind staatlich festgesetzt, Importe und Exporte staatlich reguliert.

Durch massive staatliche Subventionen auf Strom, Wasser, Gas, Nahrungsmittel und andere Güter hat die Regierung den Lebensstandard der Bevölkerung nominal auf einem höheren Niveau als in den anderen zentralasiatischen Ländern (außer Kasachstan) halten können.<sup>85</sup> Auch konnten nach einer langen Phase wirtschaftlicher Rezession seit 1998 beachtliche Wachstumszahlen der Gesamtwirtschaft (in erster Linie im Rohstoffsektor und der Landwirtschaft) verzeichnet werden. Die erhebliche Abhängigkeit der Staatseinnahmen von der Rohstoffproduktion gibt jedoch Anlass zu großer Sorge, wie lange eine solche Strategie durchgehalten werden kann. Wie in allen Transformationsländern wären auch in Turkmenistan massive Erhaltungsinvestitionen in die Infrastruktur erforderlich und tut in allen Sektoren eine Modernisierung und Restrukturierung Not. Aus einer Reihe von Gründen scheint jedoch in kei-

---

84 EBRD (2002c), S. 19.

85 Mit 750 US \$ lag das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen im Jahr 2000 nach Weltbank-Zahlen knapp unterhalb der Grenze zwischen *low income* und *lower middle income*. Auf der Basis früherer Zahlen wurde Turkmenistan von der Weltbank trotzdem in die Kategorie *lower middle income* eingestuft; World Bank (2002a).

nem der relevanten Exportsektoren auf absehbare Zeit eine spürbare Erweiterung des Ausfuhrvolumens und damit die Erwirtschaftung zusätzlichen Investitionskapitals möglich zu sein.<sup>86</sup>

Präsident Nijasow hat Turkmenistan außenpolitisch in eine nahezu vollständige, selbst gewählte Isolation geführt. Zwar ist das Land Mitglied der GUS, beteiligt sich aber auch in deren Rahmen kaum an Kooperationen oder gar Bemühungen um regionale Integration. Lediglich mit Russland besteht eine enge Verbindung im militärischen Bereich. Grenzüberschreitender Handel wird – aufgrund der hoch subventionierten Preise im Lande – systematisch unterdrückt.<sup>87</sup> Über eine restriktive Visapolitik für Ausländer und eigene Staatsbürger (Ausreisevisa) wird die Abschottung des Landes zusätzlich betrieben.

Mit dem Versuch, turkmenische Staatsbürger russischer Abstammung binnen kürzester Frist zur Aufgabe ihrer russischen Staatsbürgerschaft (und damit größerer Reisefreiheit) bei Androhung des Entzugs der turkmenischen Staatsbürgerschaft (und aller daraus folgenden bürgerlichen Rechte) zu zwingen, hat Präsident Nijasow 2003 eine ernsthafte diplomatische Krise mit Russland in Kauf genommen. Politischer und wirtschaftlicher Druck aus Moskau führte zu einem gewissen Einlenken auf turkmenischer Seite, die Beziehungen sind aber nach wie vor durch großen Unmut in Russland gekennzeichnet.<sup>88</sup>

Trotz der repressiven Methoden des Regimes ist es in den vergangenen Jahren wiederholt zu spontanen Demonstrationen oder anderen Unmutsbekundungen aus der Bevölkerung gekommen, zumeist aufgrund unmittelbarer sozialer oder ökonomischer Bedrängnisse. Die Behörden haben

darauf bislang immer nur mit weiterer Repression reagiert. Von zivilgesellschaftlichen Aktivitäten, vielfältigerer Meinungsbekundung oder politischer Interessenvertretung kann daher keine Rede sein. Eine mehr oder weniger organisierte Opposition zu Präsident Nijasow existiert nur im Ausland, scheint aber einstweilen zu entscheidenden politischen Handlungen nicht in der Lage zu sein. Ende 2002 wurde sie einer ihrer wichtigsten Führungsfiguren beraubt, als der ehemalige Außenminister Schichmuradow, der sich 2001 ins Moskauer Exil abgesetzt und eine Oppositionsbewegung gegründet hatte, überraschend in Turkmenistan verhaftet und in einem an sowjetische Schauprozesse erinnernden Verfahren wegen angeblicher Beteiligung an einem Mordanschlag auf Nijasow im November 2002 zu lebenslanger Haft verurteilt wurde. Die Umstände des Attentats und der Verhaftung provozierten unter anderem eine diplomatische Krise mit Usbekistan, dem von turkmenischer Seite Unterstützung für den angeblichen Umsturzversuch in Aschgabat vorgeworfen wurde.

Die politische „Stabilität“ in Turkmenistan hängt allein an der Person des Präsidenten und seiner autokratischen Herrschaft und ist damit selbst ein Risikofaktor von erheblicher Größenordnung. Die Ereignisse vom Dezember 2002 demonstrieren, dass das Regime Nijasows kurzfristig in der Lage ist, Widerspruch zu unterdrücken und eine scheinbare, äußerliche Stabilität zu wahren, die den Ausbruch massiver Krisen verhindert. Langfristig scheint die Regierung jedoch über keine Strategie zu verfügen, um der zu befürchtenden Aufstauung politischer Konflikte, sozialer Unzufriedenheit und ökologischer Krisen eine Entwicklungsperspektive entgegensetzen.

---

86 Im entscheidenden Gassektor ist das Hauptproblem, dass in den kommenden Jahren in den vorhandenen, durch Russland führenden Pipelines keine zusätzlichen Durchleitungskapazitäten für Turkmenistan zur Verfügung stehen werden; EBRD (2002c), S. 12.

87 EBRD (2002c), S. 12.

88 RFE / RL Central Asia Report 1.5.2003; 11.7.2003; 22.8.2003; 3.10.2003.

### 3 Konflikt- und Krisenpotenziale

#### 3.1 Themenbereich „Governance“

##### Legitimität der Regierung und *good governance*

Alle Regierungen in Zentralasien weisen **erhebliche Legitimitätsdefizite** auf, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Eine der entscheidenden Schwachstellen ist die massive **Manipulation von Wahlen**, so sie denn überhaupt stattfinden. Kirgisistan war hier lange Zeit der positivste Fall, hat jedoch mit den Wahlen 2000 bedenkliche Rück-

Funktionieren der Koalition und die damit verbundene Notwendigkeit zum Kompromiss hat sich die Regierung eine gewisse „Legitimität durch Verfahren“ erworben, die in den anderen zentralasiatischen Ländern schwächer ausgeprägt ist. Beide Aspekte, Legitimation durch Wahlen und Legitimation durch Verfahren, entsprechen in etwa dem Kriterium des *political process*, das von Freedom House neben anderen Kriterien als ein Maßstab für den Fortschritt der Demokratisierung in den Transformationsländern verwendet wird. In der Bewertung von Freedom House ergibt sich folgendes Bild, das die Differenzierung zwischen den fünf Ländern zum Ausdruck bringt:

Tadschikistan	Kirgisistan	Kasachstan	Usbekistan	Turkmenistan
5.25	5.75	6.25	6.75	7.00
Skala von 1 (hoch) bis 7 (niedrig)				
Quelle: Freedom House (2002), S. 21, „ <i>Political Process Rating</i> “.				

schritte erlebt. Kasachstan weist schon seit längerer Zeit vergleichbare Defizite auf. Die Wahlen in Tadschikistan 1999 und 2000 waren nach Einschätzung der OSZE ebenfalls von erheblichen Problemen gekennzeichnet, markierten aber im Ergebnis der Bildung einer Koalitionsregierung immerhin einen erheblichen Fortschritt in der Friedenskonsolidierung des Landes. Turkmenistan rangiert dagegen eindeutig am defizitären Ende der Skala, in enger Nachbarschaft befindet sich Usbekistan.

Ein zweiter Schwachpunkt der meisten zentralasiatischen Regierungen ist die weit verbreitete **Geringschätzung staatlicher Organe für vorgeschriebene Verfahren** sowie für die Beachtung institutioneller Kompetenzen und ihrer Grenzen. Die regelmäßige Unterordnung formaler Regeln unter Erwägungen der Zweckmäßigkeit, ohne dass dies mit Sanktionen verbunden wäre, schädigt die politische Legitimität staatlicher Instanzen nachhaltig und untergräbt damit auch die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger, staatlichen Organen Vertrauen entgegenzubringen. In dieser Hinsicht ist die positive Entwicklung Tadschikistans seit dem Bürgerkrieg bemerkenswert, denn durch das

Vergleichbar schlechte Werte haben im Übrigen unter allen postsozialistischen Transformationsländern sonst nur Belarus (6.75), Aserbaidshan (5.75) und Georgien (5.00) erhalten.

Ein weiterer Indikator für mangelnde Legitimität einer Regierung kann darin gesehen werden, ob sie von nennenswerten Kräften in einer Gesellschaft massiv, womöglich gewaltsam, in Frage gestellt wird, was meist dann der Fall ist, wenn sich signifikante Gruppen einer Gesellschaft politischer Repression oder dauerhafter Diskriminierung ausgesetzt fühlen. Der Extremfall war mit dem Bürgerkrieg in Tadschikistan gegeben. Die heutige Lage in dieser Hinsicht kann nicht mit Gewissheit eingeschätzt werden, das größte Legitimitätsproblem scheint aber mit der Bildung der Koalitionsregierung wirksam entschärft worden zu sein. Dagegen deuten die Ereignisse in Usbekistan (Bombenanschläge, Angriffe der IMU) wie auch in Turkmenistan (Attentat auf den Präsidenten) auf einen massiven **Legitimitätsverlust der Staatsführungen bei einem Teil ihrer Bevölkerungen** hin. Die militärische bzw. polizeiliche Niederschlagung der Auführer bewirkt dabei wenig im Sinne einer langfristigen Lösung des

Tabelle 3: Freedom House – Bewertung von <i>Governance</i> und öffentlicher Verwaltung in Zentralasien				
Kirgisistan	Kasachstan	Tadschikistan	Usbekistan	Turkmenistan
5.50	5.75	6.00	6.00	6.75
Skala von 1 (hoch) bis 7 (niedrig)				
Quelle: Freedom House (2002), S. 21, „ <i>Governance and Public Administration Rating</i> “.				

zugrunde liegenden Problems. Der repressive Kurs der usbekischen Regierung gegen jede nicht staatlich sanktionierte Ausdrucksform von islamischer Religiosität schafft im Gegenteil auf Dauer mehr Probleme, als er „löst“. Auch in Kirgisistan und Kasachstan wird die Legitimität der Regierungen nicht in allen Teilen der Bevölkerung uneingeschränkt anerkannt. Usbeken in Kirgisistan und Russen in Kasachstan fühlen sich oftmals sehr unzureichend politisch repräsentiert. Noch dominieren jedoch in beiden Ländern Strategien, die auf Veränderungen der politischen Machtverhältnisse *im Rahmen und mit den Mitteln des Systems* abzielen. Mit der Legitimität der Regierung oder ihrer Politik wird nicht zugleich die Legitimität des gesamten Staatswesens in Frage gestellt.

Auch im Hinblick auf die Fähigkeit der Regierungen, staatliche Aufgaben wirksam, effizient und im Interesse der Bevölkerung wahrzunehmen (*good governance*), erweisen sich die zentralasiatischen Staaten im Vergleich der Transformationsländer als *poor performers*. Hier wiegen fehlende öffentliche und institutionelle Kontrolle sowie die Nutzung staatlicher Ressourcen zur Bedienung partikularer Interessen (Klan, regionale Interessengruppen u. a.) besonders schwer. Im Falle Tadschikistans kommt das **Problem, staatliche Kontrolle über das ganze Territorium des Landes auszuüben**, erschwerend hinzu. In Kirgisistan reicht der Arm der Staatsgewalt in einigen Regionen (v. a. in der Provinz Batken) ebenfalls nicht weit. Der paternalistische Politikansatz der Regierungen in

Usbekistan und Turkmenistan legt vordergründig die Annahme nahe, in diesen Ländern könnte es um *good governance* womöglich besser bestellt sein. Dem muss jedoch die Erfahrung entgegengehalten werden, dass ohne organisierte gesellschaftliche Akteure mit einer besonders mangelhaften Responsivität staatlicher Organe zu rechnen ist. Eine hilfreiche Veranschaulichung für die Differenzierung unter den zentralasiatischen Staaten bietet wiederum ein von Freedom House ermittelter Messwert, das *Governance and Public Administration Rating* (Tab. 3).

Wiederum bilden die zentralasiatischen Länder, diesmal zusammen mit Belarus (6.50) und Aserbaidschan (6.00) und knapp vor Russland (5.25), die Schlussgruppe unter den Transformationsstaaten. Abgesehen von der leicht veränderten Reihenfolge aufgrund der Regierbarkeitsprobleme in Tadschikistan ist der auffälligste Unterschied zum Rating des politischen Prozesses die geringere Streuung der Werte. Die Länder sind sich ähnlicher. Dies deutet möglicherweise darauf hin, dass der politische Prozess als „Input“-Leistung des politischen Systems leichter einer Veränderung durch formale politische Normensetzung unterworfen ist als die „Output“-Leistung *good governance*. Mit anderen Worten, zusätzlich zum politischen Willen stehen weniger leicht beeinflussbare Faktoren wie informelle Handlungsrouninen und Netzwerke einer spürbaren Verbesserung der *governance* entgegen. Diese Annahme wird unterstützt durch das Korruptionsrating von Freedom House:

Tabelle 4: Freedom House – Bewertung der Korruption in Zentralasien				
Kirgisistan	Tadschikistan	Usbekistan	Kasachstan	Turkmenistan
6.00	6.00	6.00	6.25	6.25
Skala von 1 (hoch) bis 7 (niedrig)				
Quelle: Freedom House (2002), S. 21, „ <i>Corruption Rating</i> “				

Wie zu sehen ist, liegen die Werte sehr dicht beieinander, dichter als bei irgend einem anderen von Freedom House bewerteten Transformationskriterium. Relativ differenzierte Werte der Legitimität der Regierung und – wie weiter unten dargelegt werden wird – des Pluralismus und der Partizipation haben offensichtlich nur geringen Einfluss auf das Ausmaß der Korruption, dem Indikator *par excellence* für das **Fortwirken informeller Handlungsrountinen und informeller Netzwerke in den staatlichen Organen.**

### Pluralismus und Partizipation

Bei den politischen Freiheitsrechten und dem zivilgesellschaftlichen Organisationsgrad der Gesellschaften stellt sich das Bild in Zentralasien besonders differenziert dar. Auch hier bewegen sich alle Länder am unteren Ende der Skala unter den Transformationsländern, dennoch können erhebliche qualitative Unterschiede festgemacht werden. **In Turkmenistan sind weder ausreichende rechtliche Grundlagen für gesellschaftliche Pluralität und Partizipation gegeben, noch lässt das politische Regime in diese Richtung zielende Aktivitäten zu. In Usbekistan sieht die Situation ähnlich aus,** doch ist das Land weitaus weniger isoliert (Reiseverkehr, Internet), und ausländische Einrichtungen wie die deutschen politischen Stiftungen haben gewisse Handlungsspielräume, Foren für Diskussionen und konstruktive Auseinandersetzungen zu gesellschaftlich relevanten Fragen jenseits staatlicher Steuerung – aber unter Einbeziehung des Staates – anzubieten. Damit können sie als Katalysatoren für einen langsamen Veränderungsprozess dienen, bei dem die Regierung, anders als beispielsweise bei der Zulassung freier Medien, nicht grundsätzlich um ihre Steuerungsfähigkeit fürchtet. Die Präsenz externer Institutionen hat ganz besonders **in Kirgisistan die Herausbildung einer vielfäl-**

**tigen Landschaft politischer und sonstiger zivilgesellschaftlicher Organisationen** befördert. Diese Vielfalt – auch wenn sie nach Auffassung mancher örtlicher Beobachter möglicherweise zu sehr geberinduziert ist – ist einer der wichtigsten langfristigen Stabilisierungsfaktoren in einem Land, das mit gravierenden sozioökonomischen Problemen und zentrifugalen Tendenzen zu tun hat. Der illiberalere Kurs des Präsidenten in den letzten Jahren hat zwar Partizipationsmöglichkeiten im politischen Entscheidungsprozess behindert und Opposition vom Kampf um die Macht ferngehalten, bislang aber noch nicht zu einer grundsätzlichen Infragestellung von Pluralismus und Partizipationsrechten geführt. Auch die Medienlandschaft, die vielfältiger und freier ist als in den anderen zentralasiatischen Ländern, spiegelt diesen Sachverhalt wider. **Kasachstan kann ebenfalls eine nicht unbeachtliche Pluralität zivilgesellschaftlicher Akteure vorweisen,** was vor allem dem – gegenüber heute – offeneren politischen Kurs zu Beginn der Transformation zu verdanken ist. Mittlerweile hat sich das politische Umfeld jedoch nachteilig entwickelt und die Medien sind, abgesehen von einigen verbliebenen auflagenschwachen Wochen- oder Monatszeitungen, nahezu vollständig unter der Kontrolle des Präsidenten (sei es über den Staat, sei es über Familienangehörige). Tadschikistan schließlich hat nach dem Friedensschluss 1997 auch im Bereich Pluralismus und Partizipation erheblich aufholen können.

Zur Illustration können für diese Kategorie zwei weitere Bewertungen von Freedom House dienen – einmal zum Stand der zivilgesellschaftlichen Entwicklung und einmal zur Existenz unabhängiger Medien:

Kirgisistan	Tadschikistan	Kasachstan	Usbekistan	Turkmenistan
4.50	5.00	5.50	6.75	7.00
Skala von 1 (hoch) bis 7 (niedrig)				
Quelle: Freedom House (2002), S. 21, „Civil Society Rating“				

Tabelle 6: Freedom House – Bewertung unabhängiger Medien in Zentralasien				
Kirgisistan	Tadschikistan	Kasachstan	Usbekistan	Turkmenistan
5.75	5.75	6.00	6.75	7.00
Skala von 1 (hoch) bis 7 (niedrig)				
Quelle: Freedom House (2002), S. 21, „Independent Media Rating“				

Auch aus diesen Bewertungen geht deutlich eine „Kulturgrenze“ zwischen Turkmenistan und Usbekistan einerseits und den übrigen drei zentralasiatischen Ländern andererseits hervor. Zwar sollten die Unterschiede zwischen Turkmenistan und Usbekistan keineswegs nivelliert werden. Dennoch ist der Abstand beider zu den übrigen Ländern Zentralasiens erheblich. Im Übrigen fällt der ungewöhnlich hohe Wert für zivilgesellschaftliche Entwicklung in Kirgisistan (4.50) auf, der scharf mit dem absoluten Tiefstwert von 7.00 bei Turkmenistan kontrastiert.

### Mechanismen der Konfliktbearbeitung

Unparteiische Polizei- und Justizorgane, unabhängige Gerichte, politische Toleranz seitens des Staates gegenüber Andersdenkenden und die Achtung vor rechtsstaatlichen Verfahren sind zentrale *institutionelle* Garantien für die Fähigkeit einer Gesellschaft, Konflikte konstruktiv und ge-

tung. **In institutioneller Hinsicht weisen die zentralasiatischen Staaten ein weiteres Mal eine schlechte Gesamtbilanz auf**, wiederum mit einer starken internen Differenzierung. Bezogen auf die rechtlichen Voraussetzungen für unparteiische Polizei- und Justizorgane und unabhängige Gerichte stellt sich die Situation in den offeneren und stärker reformierten Ländern – vor allem Kirgisistan, aber auch Kasachstan – deutlich besser dar als in Usbekistan oder Turkmenistan, ohne jedoch wirklich befriedigend zu sein. Auch hier hilft eine Bewertung von Freedom House zur Veranschaulichung, das *Constitutional, Legislative and Judicial Framework Rating* (Tab. 7).

Das Gleiche gilt für den noch problematischeren Aspekt der tatsächlichen Umsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien wie Unparteilichkeit, Verfahrengebundenheit und Unschuldsvermutung durch die Rechtsschutzorgane. Auch hier haben alle Länder gravierende Defizite aufzuweisen. Die jüngsten Fälle zweifelhafter Gerichtsverfahren gegen prominente Oppositionelle in Kirgisistan und Ka-

Tabelle 7: Freedom House – Bewertung der rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen in Zentralasien				
Kirgisistan	Tadschikistan	Kasachstan	Usbekistan	Turkmenistan
5.25	5.75	6.00	6.50	7.00
Skala von 1 (hoch) bis 7 (niedrig)				
Quelle: Freedom House (2002), S. 21, „Constitutional, Legislative and Judicial Framework Rating“				

waltfrei lösen zu können. Foren, in denen Toleranz innerhalb der Gesellschaft eingeübt werden kann, in denen also unterschiedliche ethnische Gruppen, politische Parteien oder verfeindete benachbarte Gemeinschaften in Kooperation und gemeinsamer Suche nach Lösungen für alltägliche Probleme miteinander verbunden werden, sind entsprechende *gesellschaftliche* Voraussetzungen für das Gelingen gewaltfreier Konfliktbearbei-

sachstan legen Zeugnis davon ab, auch wenn sie nicht mit den massenhaften Verurteilungen angeblicher Islamisten in Usbekistan und den Schauprozessen in Turkmenistan zu vergleichen sind. Doch Steuerung durch die politische Führung im Sinne politischer Opportunität ist nur ein Teil des Problems. Der zweite, nicht minder kritische Teil ist die Verselbständigung der Rechtsschutzorgane von jeglicher staatlicher Steuerung

einschließlich von Recht und Gesetz. Dies führt zurück zum oben schon behandelten Thema der Korruption. Denn Korruption ist nicht nur in den Verwaltungsapparaten verbreitet, sondern auch – und nach Einschätzung vieler Experten sogar ganz besonders – im Polizei- und Justizapparat (ein Problem, das auch im Zusammenhang mit den weiter unten angesprochenen Sicherheitsrisiken eine wichtige Rolle spielt). **Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unparteilichkeit der Rechtsschutzorgane ist verschwindend gering**, und die Justiz wird von den wenigsten als ein legitimes und probates Mittel zur Beilegung individueller oder kollektiver Konflikte betrachtet.<sup>89</sup> **Damit fällt ein fundamentaler Baustein ziviler Konfliktbearbeitung weitgehend aus.**

Der institutionellen Schwäche der zentralasiatischen Staaten stehen sehr unterschiedliche zivilgesellschaftliche Entwicklungen gegenüber. Dementsprechend unterschiedlich ausgeprägt ist die Fähigkeit zu konstruktiven, gewaltfreien Formen der Konfliktbearbeitung. **In Turkmenistan und Usbekistan ist die staatliche Politik bislang darauf ausgelegt, die Existenz legitimer Konflikte an und für sich zu bestreiten**, da diese dem Selbstbild des paternalistischen Staates widersprechen. Konflikte werden nicht als konstitutive Bestandteile sich entwickelnder Gesellschaften behandelt, sondern als Existenzbedrohung für das politische System. Eine offene Austragung von Werte- oder Interessenkonflikten in der Gesellschaft ist vor diesem Hintergrund nicht möglich. Brechen doch einmal Konflikte auf, so gibt es keine „Dämme“, die einer gewaltsamen Eskalation im Wege stehen könnten. Aus diesem Grunde ist gerade die vermeintliche „Stabilität“ Usbekistans letztlich auf sehr labilem Fundament gebaut. Vereinzelt Ereignisse wie die Ermordung von Polizisten und anderen Vertretern der Staatsgewalt im Jahr 1997 im usbekischen Teil des Fergana-Tals demonstrieren dies nicht weniger deutlich als die rücksichtslose Gewalt der IMU bei ihren Überfällen 1999 und 2000. **Sowohl in Kir-**

**gisistan als auch in Kasachstan sind die gesellschaftlichen Voraussetzungen für kooperative Konfliktbearbeitung zwischen konkurrierenden Interessengruppen grundsätzlich besser.** Auch Anfänge, funktionierende Strukturen lokaler Selbstverwaltung zu installieren und damit Entscheidungskompetenzen zu dezentralisieren, weisen in die richtige Richtung. Sie können zudem auf die Tradition selbstorganisierter Gemeindeformen, die in den letzten Jahren vielerorts wiederbelebt worden sind, zurückgreifen. **Autoritäre Rückschritte**, wie sie zuletzt gerade in diesen beiden Ländern beobachtet werden können, stellen dagegen einen kontraproduktiven Umgang mit Kritik und Unzufriedenheitsbekundungen dar und **drohen gerade jene Gewalt zu provozieren, die sie zu bekämpfen vorgeben.**

In der Summe zeigt sich, dass **massive Governance-Defizite in allen zentralasiatischen Ländern** bestehen. Das Zusammenspiel von Staat und Gesellschaft ist nicht nur zumeist schlecht dazu geeignet, auftretende Konflikte einer legitimen und grundsätzlich von den widerstreitenden Akteuren akzeptierten Lösung zuzuführen, oftmals trägt es sogar zur Konfliktverschärfung oder zur Eskalation der Austragungsmodi bei. Unterhalb dieses Generalbefunds sind wichtige Unterschiede zwischen den Ländern festzuhalten. Kirgisistan und Tadschikistan haben – vor dem Hintergrund sehr unterschiedlicher Erfahrungen – die größten Fortschritte in Richtung auf Legitimität und Konfliktverarbeitungskapazität des politischen Systems gemacht. Turkmenistan und Usbekistan steht der längste Weg bevor. Kasachstans Position liegt dazwischen, noch in größerer Nähe zu Kirgisistan und Tadschikistan.

Die Dimension des Problems lässt sich an einer in Zentralasien häufig gestellten Frage veranschaulichen, die viele Beobachter beunruhigt: **Was geschieht, wenn der Präsident stirbt** oder aus einem anderen Grund von heute auf morgen ausfällt? In keinem der fünf Länder ist das Vertrauen in die Stabilität des Systems unabhängig von der Person des jeweiligen Staatsoberhauptes sehr ausgeprägt. Doch **gerade für die vermeintlich stabilsten Länder, Turkmenistan und Usbekistan, befürchten manche Beobachter aufgrund der**

89 Zur Polizei vgl. ICG (2002c), S. I: „*The police are feared, mistrusted and viewed as ineffective in protecting the population from crime.*“

**geringen zivilen Konfliktbearbeitungskompetenzen der Gesellschaften die schlimmsten Szenarien bis hin zum Bürgerkrieg.**

### 3.2 Themenbereich „Wirtschaft“

#### **Probleme bei der Bewältigung von Transformation und rapidem Wandel**

Alle zentralasiatischen Länder hatten unter dem Zusammenbruch der Sowjetunion ökonomisch zu leiden. Hohe Inflationsraten, Arbeitslosigkeit oder berufliche Unsicherheit, unregelmäßige und unzureichende staatliche Zuwendungen (wie Rentenzahlungen) führten in der ersten Hälfte der 90er Jahre zu einer tiefen Verunsicherung der Bevölkerungen. Angesehene Bevölkerungsgruppen (Lehrer, Ärzte, Wissenschaftler) büßten ihren sozialen Status ein, und in der Wirtschaft erlangten Berufsgruppen Einfluss, die es zuvor gar nicht gegeben hatte (Bankiers). Große Migrationsbewegungen setzten sich in Gang. In der politischen Elite fand ein rascher Personalaustausch statt, der zwar keinen genuinen Elitenwechsel mit sich brachte, aber doch einen forcierten Generationswechsel. Am stärksten trafen diese Veränderungen Kasachstan und Kirgisistan. In Usbekistan und Turkmenistan waren die Regierungen bemüht, die sozialen Folgen des Umbruchs abzumildern, ohne ihren Bevölkerungen jedoch Inflation, Einkommensverlust und soziale Verunsicherung ersparen zu können. In Tadschikistan war das Volk angesichts des Bürgerkriegs gänzlich auf sich selbst gestellt.

Mittlerweile hat sich das Bild weiter ausdifferenziert. **In Kasachstan und Kirgisistan** sind die einschneidendsten ökonomischen und sozialen Umbrüche vollzogen. Dort muss nun die Bekämpfung der verbreitet entstandenen Armut bei stabilem wirtschaftlichem Aufschwung (*pro-poor growth*) im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen, doch auch erneute Rezessionen sind, insbesondere in Kirgisistan, nicht ausgeschlossen. In jedem Fall **wird sich** – in verlangsamer Form – **ein Strukturwandel fortsetzen, der auch weiterhin zu Verunsicherungen und sozialen Abstiegs Erfahrungen führen wird.** Dramatische Schätzungen

gehen beispielsweise für Kirgisistan von einer Jugendarbeitslosigkeit zwischen 80 und 90 % aus.<sup>90</sup> Kasachstan hat aufgrund seines Rohstoffreichtums (und des größeren Binnenmarktes) das Potenzial, mögliche zukünftige Schocks abzumildern. Kirgisistan ist demgegenüber in einer weit aus schlechteren Position, zumal in Anbetracht der hohen Auslandsverschuldung.

**Usbekistan und Turkmenistan stehen die radikalsten wirtschaftlichen Umbrüche noch bevor.** Dabei mag Turkmenistan in der Lage sein, die Alimentierung des unproduktiven, unreformierten Wirtschafts- und Sozialsystems noch eine Weile aus den Erlösen der Rohstoffexporte zu finanzieren (auch wenn einiges für die Vermutung spricht, dass Bereicherungsstrategien der Elite und allgemeine Verteilungsineffizienzen die mildernden Effekte einer solchen Politik erheblich konterkarieren). Usbekistan sieht sich dagegen einer schwierigeren Lage gegenüber. Das hohe Bevölkerungswachstum der 80er und 90er Jahre und die Knappheit an Arbeitsplätzen in den am dichtesten bevölkerten Gebieten (vor allem im Fergana-Tal) machen allein zur Stabilisierung der Lage Wachstumsraten der Volkswirtschaft erforderlich, die unter den gegebenen Bedingungen kaum erreichbar sind. **Damit drohen großen Teilen der Bevölkerung weiterer sozialer Abstieg und Perspektivlosigkeit.** Ohne systemische Veränderungen ist daher langfristig eine sozioökonomisch motivierte, insbesondere vom Fergana-Tal ausgehende Krise durchaus vorstellbar. Anders als in Turkmenistan findet allerdings **in Usbekistan zumindest** in Expertenkreisen **eine Diskussion über wirtschaftspolitische Strategien** durchaus statt. Unterhalb des Niveaus der radikalen Systemreform wird auch mit einzelnen marktwirtschaftlichen Elementen (z. B. verstärkte Förderung von KMU) experimentiert. Solche Ansätze bleiben aber bislang Fremdkörper in einer von staatlichem Kontrollwillen beherrschten Umwelt.

---

90 USAID (2002), S. 5.

## Wachsende sozioökonomische Disparitäten

Der schwere Einbruch der Wirtschaftsleistung und das anschließende, mittlerweile in allen Ländern eingelebte Wachstum haben zunächst zu einem **rasanten materiellen und sozialen Abstieg großer Teile der Bevölkerungen** und dann zu einem **sehr selektiven Wiederaufstieg** geführt. Allgemein gilt: Die Kosten der Transformation wurden (und werden z. B. im Bildungs- und Gesundheitssektor durch weiter abnehmende Qualität bis heute) erheblich breiter verteilt als die späteren Erträge.<sup>91</sup> Zwischen allen fünf Ländern vergleichbare statistische Daten zur Einkommensverteilung (Gini-Index) liegen zwar nicht vor<sup>92</sup>, doch zeigen jüngere Zahlen (1998) für Usbekistan und Turkmenistan beispielsweise eine erheblich stärkere Ungleichverteilung an, als sie in allen westeuropäischen Ländern vorliegt. In Kirgisistan wurde 1999 ein Wert ermittelt, der ebenfalls über dem westeuropäischen Durchschnitt liegt, dabei jedoch deutlich geringer ausfällt als in Turkmenistan und Usbekistan. Marktwirtschaftliche Öffnung in Kirgisistan, so hat es nach den vorliegenden Daten den Anschein, hat zu weniger Ungleichheit geführt als die Fortführung paternalistischer Staatswirtschaft bei selektiver Einführung einzelner Marktelemente (Privatisierung von Klein- und Kleinstbetrieben) in Turkmenistan und Usbekistan.

Für präzise vergleichende Aussagen zur Verbreitung von Einkommensarmut in den zentralasiatischen Ländern fehlt es an zuverlässigen Daten, doch allgemein lässt sich feststellen, dass **Einkommensarmut zu einem Massenphänomen geworden ist, das in dieser Form für die heute**

**lebenden Generationen eine neue und für viele Menschen nur schwer zu verarbeitende Erfahrung darstellt.** Hinzu kommen **enorme regionale Disparitäten innerhalb der Länder**,<sup>93</sup> die besonderes innergesellschaftliches Konfliktpotenzial bergen, da sie die Aufladung empfundener sozioökonomischer Ungerechtigkeit mit regionalen und/oder ethnischen Identitäten erlauben.

## Konkurrenz um natürliche Ressourcen

**Fruchtbares Land, sauberes Wasser und eine gesunde Umwelt sind in Zentralasien knappe Ressourcen.** Fast überall mangelt es den Menschen an mindestens einem dieser drei Faktoren, oft ist das Fehlen zweier Faktoren anzutreffen, und in ökologischen Katastrophengebieten wie der Region um den Aralsee, den verseuchten Waffentestgeländen in Kasachstan oder den dicht besiedelten, monokulturell genutzten Gegenden des Fergana-Tals verbinden sich versalzten Böden, mangelndes oder schwer belastetes Wasser und eine allgemeine ökologische Degradierung mit Bevölkerungswachstum und einer punktuell extrem hohen Bevölkerungsdichte zu einer fatalen Mischung. Anhand ausgewählter naturgeographischer und demographischer Daten lassen sich einige der potenziell konfliktrichtigsten Faktoren veranschaulichen (vgl. Tabelle 8).

In allen Ländern sind große Teile des Territoriums praktisch nicht bewohnbar, da sie von Wüste, Steppe oder Hochgebirge bedeckt sind. Damit ist die faktische durchschnittliche Bevölkerungsdichte um ein Vielfaches höher als der scheinbare statistische Mittelwert. Besonders der Anteil landwirtschaftlicher Anbaufläche ist mit 4–11 % äußerst gering. In den Wüstenstaaten Turkmenistan und Usbekistan sind weitläufige Bewässerungssysteme im Einsatz, um die Landwirtschaft aufrecht zu erhalten, während gleichzeitig Wasser in diesen Ländern eine äußerst knappe, von den Zuflüssen aus den Nachbarländern abhängige Ressource ist und der Aralsee weiter austrocknet.

91 Zur reformpolitischen Konsequenz dieses Umstands, der Gefahr eines „Einfrierens partieller Reformen“, vgl. Hellman (1998).

92 In den 2002 World Development Indicators sind für die fünf Länder unterschiedliche Referenzjahre mit einer Spanne von 1996 bis 1999 angegeben. Da im selben Zeitraum die dynamischste Auseinanderentwicklung zwischen den Volkswirtschaften der Länder stattgefunden hat, lassen sich die jeweiligen Werte nicht sinnvoll vergleichen; vgl. World Bank (2002a).

93 Vgl. Müller (2003), S. III.

<b>Tabelle 8: Naturgeographische und demographische Faktoren</b>					
	Kasachstan	Kirgisistan	Tadschikistan	Turkmenistan	Usbekistan
Fläche	2.717.300 km <sup>2</sup>	198.500 km <sup>2</sup>	143.100 km <sup>2</sup>	488.100 km <sup>2</sup>	447.400 km <sup>2</sup>
Einwohner	15 Mio.	5 Mio.	6,5 Mio.	5,5 – 6 Mio.	25 Mio.
Durchschnittliches Bevölkerungswachstum p. a. 1980–2000 in %	0,0	1,5	2,2	3,0	2,2
Durchschnittliches Bevölkerungswachstum p. a. 2000–2015 in % (Prognose)	0,2	1,1	1,5	1,3	1,3
Geographie	ca. 90 % Steppe	ca. 90 % Berge	ca. 90 % Berge	ca. 90 % Wüste	ca. 90 % Wüste
Ackerland	11 %	7 %	5 %	4 %	11 %
Ländliche Bevölkerungsdichte (ländl. Bevölkerung pro km <sup>2</sup> Ackerland)	22	236	611	173	342
Frischwasserressourcen pro Kopf (Tsd. m <sup>3</sup> )	7,4	9,5	12,9	11,7	4,6
Anteil Frischwasserzufluss aus anderen Ländern (in %)	31	0	17	98	86
Quellen: EBRD (2002a); EBRD (2002b–d); EBRD (2001a–b); World Bank (2002a); Gumpfenberg (2002a); z. T. eigene Berechnungen					

Parallel haben gerade diese beiden Länder, zusammen mit Tadschikistan, in den vergangenen zwanzig Jahren ein erhebliches Bevölkerungswachstum erlebt. **Eine heranwachsende Generation sieht sich nun einer Kombination aus ökologischer Degradierung und relativer Schrumpfung der ohnehin schon knappen Ressourcen gegenüber.**

Zusammenfassend lässt sich im Themenbereich Wirtschaft ein Bild festhalten, das deutliche regionale Unterschiede aufweist, im Ganzen aber einigen Anlass zur Beunruhigung gibt. **Usbekistan** muss vor dem Hintergrund seiner Bevölkerungszahl, der zentralen geographischen Lage und einer fehlenden plausiblen Entwicklungsstrategie als **das Land mit dem langfristig größten sozio-ökonomischen Risikopotenzial** betrachtet werden. **Kirgisistan und Tadschikistan**, die Länder mit dem geringsten Pro-Kopf-Einkommen in der Region, **haben ebenfalls unter schweren sozio-**

**ökonomischen Belastungen zu leiden.** Überdies sind sie **durch das Fergana-Tal eng mit der Entwicklung in Usbekistan verbunden.** Demgegenüber hat **Kasachstan die ökonomische Transformation am erfolgreichsten bewerkstelligt.** Der schwierigen sozialen Lage eines großen Teils der Bevölkerung und den erheblichen ökologischen Belastungen stehen große landwirtschaftlich nutzbare Flächen, die positive Wirtschaftsentwicklung der letzten Jahre und das dank des Rohstoffreichtums vorhandene Investitionspotenzial abmildernd gegenüber. Dennoch herrscht selbst in Kasachstan unter einheimischen Experten Zurückhaltung vor. Eine Expertenbefragung eines kasachstanischen Forschungsinstituts führte im Sommer 2002 zu der Gesamteinschätzung, sowohl in wirtschaftlicher als auch in sozialer und in ökologischer Hinsicht sei **in Zukunft mit wachsenden Risiken zu rechnen**, wobei Ökologie zu einem extremen Risikofaktor zu werden drohe, während die erwarteten wirtschaftli-

chen und sozialen Risiken als „überdurchschnittlich“ bzw. „hoch“ bewertet werden.<sup>94</sup> Auch geben langfristig negative Entwicklungen in vielen ressourcenreichen Staaten der Welt Grund zu vorsichtigen Einschätzungen.

### 3.3 Themenbereich „soziokulturelle Faktoren“

#### Politische Instrumentalisierung kultureller und anderer Unterschiede

Zentralasien ist von einer Vielzahl ethnischer, sprachlicher, religiöser, regionaler, stammes- oder klanbezogener und anderer kultureller Identitäten gekennzeichnet, die die nationalen Bevölkerungen in verschiedenste Identitätsgruppen zerfallen lassen. Die Trennlinien der unterschiedlichen Merkmale verlaufen indessen oft quer zueinander (*cross-cutting cleavages*) und schaffen **multiple Identitäten, die nicht per se für eine politische Mobilisierung geeignet sind.**

Im Süden der zentralasiatischen Region (**Tadschikistan, Fergana-Tal**) haben sich in der jüngeren Vergangenheit **gewaltsame Konflikte entlang lokal-regionaler Identitäten** entzünden können. Hier hatten besonders ungünstige sozio-ökonomische Umstände die Voraussetzungen für eine ausreichende Gewaltbereitschaft unter der (jüngeren männlichen) Bevölkerung geschaffen, die von rivalisierenden Teilen der politischen Elite im jeweils eigenen Interesse kanalisiert werden konnte.

Neben dieser jüngeren Konfliktgeschichte ist Zentralasien aber auch von einer **Tradition der kulturellen Vielfalt und Toleranz** geprägt. Die Sowjetunion hat dieses Erbe, das weit in die Geschichte zurückweist, auf ihre Weise fortgeführt, indem sie die Gleichberechtigung der Ethnien proklamierte, mit Industrialisierung und Urbanisierung für einen Teil der Bevölkerungen „Multikulturalität“ zur Alltagserfahrung werden ließ und mit dem Russischen eine *lingua franca* zur Verfü-

gung stellte, die insbesondere die Eliten verband. Dieses **Erbe wirkt bis heute nach.** Jedoch haben die politischen Entwicklungen seit der Unabhängigkeit der zentralasiatischen Staaten auch die Begrenzungen der sowjetischen Nationalitätenpolitik deutlich werden lassen. Der Zwangscharakter des Systems provozierte zu Beginn der 90er Jahre die Entstehung nationaler und religiöser Befreiungs- oder Wiedererweckungsbewegungen, die sich der Suche nach den Wurzeln der jeweiligen Identitäten verschrieben und damit automatisch gesellschaftliche Trennlinien verstärkten. Die ethnisch-nationalen Bewegungen verloren allerdings zumeist bald an Zulauf, da sich die Regierungen selbst der Förderung der Titular-ethnien annahmen, um sich damit eine neue, postsowjetische Legitimation zu verschaffen. Gleichzeitig blieben die politischen Führungen bemüht, keine zu großen Spannungen zwischen den unterschiedlichen Ethnien aufkommen zu lassen. Der (stolze) Verweis auf den Vielvölkercharakter der Nation, der schon einen festen Platz im sowjetischen Ideologiegebäude hatte, zählt bis heute in allen Ländern zum unbedingten Repertoire politischer Rhetorik. Auch im Verhältnis zur russischen Sprache, die in den ersten Jahren der Unabhängigkeit in allen Ländern (in unterschiedlichem Ausmaß) zugunsten der jeweiligen Nationalsprache in den Hintergrund gedrängt wurde, ist nach allgemeiner Einschätzung in den letzten Jahren eine deutliche Entspannung eingetreten.

**Problematischer** hat sich demgegenüber der **Umgang mit der wiedererwachten Religiosität** gestaltet. In **Usbekistan** waren die Bemühungen der Regierung, alles andere als einen staatlich kontrollierten Islam zu unterdrücken, **nicht unbeeiligt an der Entstehung der militanten IMU** und der wachsenden Sympathie für die Hizb ut-Tahrir.<sup>95</sup> Auch in **Tadschikistan** trug die Stigmatisierung der islamisch orientierten Opposition als „Islamisten“ durch Staatspräsident Rachmonow zu Beginn der 90er Jahre erst zur Radikalisierung der Opposition bei. Die Situation nach dem Bürgerkrieg weist nun jedoch in die

94 ARG (2002), S. 2.

95 Zur Entstehung der IMU vgl. Rashid (2002), S. 177–189.

entgegengesetzte Richtung. Mit der **Beteiligung islamischer Kräfte an der Koalitionsregierung** hat Tadschikistan von allen Ländern der Region das deutlichste Zeichen in Richtung auf religiöse Toleranz gesetzt. In **Kasachstan und Kirgisistan** war die **Ausgangslage aufgrund der dortigen religiösen Traditionen entspannter**. Die Regierungen sahen im Wiedererwachen traditioneller islamischer Volksreligiosität, wie sie von den Nomadenvölkern gepflegt worden war, keine Bedrohung und zeigten sich entsprechend toleranter. Allerdings dürfte aus demselben Grund der kirgisischen Elite in Bischkek die **strengere, dogmatischere islamische Glaubenspraxis im Fergana-Tal** eher fremd bleiben. In jüngerer Zeit hat auch die kirgisische Regierung zunehmend vor islamistischen Bewegungen gewarnt und dabei sowohl auf Hizb ut-Tahrir als auch auf die IMU verwiesen, die sich nunmehr als „Islamische Bewegung Zentralasiens“ neu konstituiert habe. Die Gegenmaßnahmen der Sicherheitsorgane konzentrieren sich dabei auf den Süden des Landes. Inwieweit es sich um reale Bedrohungen handelt oder ob die Regierung versucht, politische Opposition aus dem Süden mit militanten Extremisten in Verbindung zu bringen und damit zu diskreditieren, wie Regierungskritiker nahe legen, lässt sich indes kaum beurteilen.

**Regionale**, weder streng ethnisch noch streng religiös definierte **Identitäten** sind in manchen Fällen in Zentralasien **von ebenso großer Bedeutung** wie jene vermeintlich primordialen Merkmale. So eint ethnische Kirgisen und Usbeken im zu Kirgisistan gehörenden Teil des Fergana-Tals ein Ressentiment des Südens gegenüber dem Norden des Landes, christliche Kirgisen in Bischkek haben dagegen vieles mit der dort lebenden russischstämmigen Bevölkerung gemeinsam. Darüber hinaus sind im urbanen Raum in Taschkent, Bischkek oder Almaty „Mischehen“ zwischen Angehörigen unterschiedlicher Ethnien und Konfessionen selbstverständlicher Alltag, während zwischen Stadt und Land für viele Menschen eine Zivilisationsgrenze verläuft, auch und gerade dann, wenn sie selbst Stadtbewohner in erster Generation sind.

**Die ethnische, religiöse und anderweitige kulturelle Vielfalt Zentralasiens legt die Vermutung eines großen Spannungspotenzials nahe. Im internationalen Vergleich betrachtet sollte dieses jedoch nicht überbewertet werden.** Versuche einer offenen Mobilisierung einzelner Identitätsgruppen sind kaum anzutreffen. Sich überschneidende Identitäten wirken in vielen Fällen hemmend gegenüber einer allzu einseitigen Instrumentalisierung. Dennoch dürfen auch einzelne Gefahrenpotenziale nicht übersehen werden. Die größte Gefahr wäre eine **Mobilisierung grenznaher ethnischer Minderheiten** durch das benachbarte „Mutterland“, konkret also – angesichts der gegebenen ethnischen und militärischen Verhältnisse – der usbekischen Minderheiten in Kirgisistan, Tadschikistan oder Turkmenistan durch die usbekische Regierung. **Derzeit** sind dafür allerdings **keine Anzeichen** zu erkennen.

### 3.4 Themenbereich „Sicherheit“

#### Gewalterbe (legacy of violence)

Mit der schwierigen Erbschaft verbreiteter gesellschaftlicher Gewalt hat vor allem das *Post-conflict*-Land **Tadschikistan** zu kämpfen. Hier sind die typischen Begleiterscheinungen eines Bürgerkriegs – **niedrige Gewaltschwelle, verbreiteter Waffenbesitz** – anzutreffen. Eine vergleichbare Gewaltgeschichte gibt es **in den anderen zentralasiatischen Ländern** nicht. Die Ausschreitungen im Fergana-Tal in den Jahren 1989 und 1990 sind in dieser Form singular geblieben und haben in erster Linie Angst vor, nicht Bereitschaft zur Gewalteskalation hervorgerufen. Dennoch existieren **beunruhigende Signale**. Massive **staatlich ausgeübte Gewalt als Repressionsmittel** gegen Oppositionelle wie **in Turkmenistan und Usbekistan** könnte eines Tages eine ähnlich geartete Reaktion gegen das jeweilige Regime und seine Repräsentanten zur Folge haben. Die Anschläge der IMU sind in dieser Hinsicht als Warnung zu verstehen. In **Kirgisistan**, besonders in Bischkek, wird in jüngster Zeit von zunehmender **exzessiver Gewalt jugendlicher Straßenräuber** berichtet, was Sorgen über ein allgemeines Absinken der Gewaltschwelle geweckt hat, und in

**Kasachstan wie Kirgisistan** haben in den vergangenen Jahren eine ganze Reihe **Auftragsmorde** mit wirtschaftlichem Hintergrund für Aufsehen gesorgt. Gewalt als Mittel der Konfliktlösung ist zwar gesellschaftlich grundsätzlich tabuisiert, aber nicht unbedingt geächtet, wenn das Anliegen gerechtfertigt erscheint.

### **Waffenproliferation und irreguläre bewaffnete Einheiten**

**Verbreiteter Besitz von Kleinwaffen** ist unter den zentralasiatischen Ländern, wie bereits erwähnt, vor allem in **Tadschikistan** ein Problem. Ausgehend vom Norden Tadschikistans ist zudem durch die Aktivitäten der IMU in den Jahren 1999 und 2000 das **Fergana-Tal** mit den umliegenden Bergregionen zu einem wichtigen **Umschlagplatz für Waffen** geworden. Über Verbindungen des Waffenhandels mit den Krisengebieten im Kaukasus wird spekuliert. Die Probleme zentralstaatlicher Institutionen, insbesondere Kirgisistans und Tadschikistans, ihre Autorität auch in die entlegenen Abschnitte des Fergana-Tals auszudehnen, hat kriminellen Banden die dafür nötigen Spielräume eröffnet. Der Anti-Terror-Krieg und die Stationierung westlicher Truppen haben hier allerdings zu einer neuen Situation geführt. Zur aktuellen Lage gibt es kaum verlässliche Angaben, doch spricht manches für die Vermutung, dass das Ausmaß illegalen Waffenhandels in der Region abgenommen hat, die dahinter stehenden kriminellen Strukturen aber noch vorhanden sind. Wie der Drogenhandel so ist auch der **Waffenhandel** für viele der Beteiligten nicht zuletzt eine **Strategie des wirtschaftlichen Überlebens** in einer Region, in der kaum reguläre Chancen für individuellen ökonomischen Aufstieg bestehen. Darüber hinaus kann man davon ausgehen, dass auch in Zentralasien, wie in der übrigen ehemaligen Sowjetunion, zu Beginn der 90er Jahre viele Kleinwaffen in Umlauf kamen, weil Militärangehörige Waffen aus den Beständen der ehemaligen sowjetischen Armee zum Verkauf anboten, um ihren unzureichenden Sold aufzubessern. Vielfach dokumentiert ist die Verwicklung in Tadschikistan stationierter, unterbezahlter russischer Soldaten in den

Waffen- und Drogenhandel, dessen Unterbindung eigentlich zu ihren Aufgaben zählen sollte.

Eine zusätzliche Bedrohung geht in **Tadschikistan** von **Landminen** aus, die im Bürgerkrieg von den verfeindeten Verbänden ausgelegt wurden und bis heute, mangels geeigneter Ausrüstung und ausreichender Finanzmittel, nicht beseitigt werden konnten. Allein 2002 sind 60 Menschen, meist Frauen und Kinder, Opfer von Minenexplosionen geworden. Die meisten Minenfelder liegen an der Grenze zu Usbekistan, aber auch in anderen Landesteilen, durch die die Kampffronten verliefen, werden Tausende von Minen vermutet. Vielen Bauern ist dadurch die Bewirtschaftung ihrer Ackerböden nur unter Lebensgefahr möglich. Die OSZE hat im Februar 2003 die Initiative für ein koordiniertes Minenräumprogramm mit internationaler Hilfe ergriffen.<sup>96</sup> Eine Gefahr für die Zivilbevölkerung besteht auch durch die **Verminung der usbekischen Grenze** gegenüber Tadschikistan und Kirgisistan. Diese soll auf internationalen Druck teilweise wieder rückgängig gemacht worden sein. Völlig beseitigt ist die Gefahr für die grenznah lebende Bevölkerung jedoch noch nicht.

Von der Existenz größerer irregulärer bewaffneter Verbände ist in Zentralasien nichts bekannt – mit der erwähnten Ausnahme der IMU, über deren derzeitige Verfassung jedoch keine Klarheit besteht. Schätzungen aus der Vergangenheit (1999/2000) gingen von einigen Hundert bis zu ein paar Tausend Kämpfern aus, von denen heute vermutlich nur noch ein sehr kleiner Teil unter Waffen steht. Eine militärische Bedrohung scheint daher von der IMU nicht auszugehen, möglicherweise ist sie aber noch immer in der Lage, durch terroristische Überfälle Angst und Unsicherheit zu verbreiten.

### **Unkontrollierte staatliche Sicherheitsorgane**

In vielen Ländern der Welt ist das reguläre Militär in der Lage, erheblichen Druck auf die zivile Staatsführung auszuüben, sich ungerechtfertigte

---

96 Zakirova (2003).

Privilegien zu sichern und als quasi-parasitäre Organisation auf der Gesellschaft zu lasten. Für die Armeen in Zentralasien trifft eine solche Beschreibung nicht zu. Das Militär ist vergleichsweise schwach und hat politisch nur sehr begrenzten Einfluss. Ganz anders die **Innenministerien**, die nach sowjetischer Tradition fast ausschließlich zentralisierte Polizeibehörden sind, über eigene, armeeähnliche Einheiten zur Unterdrückung innerer Unruhen verfügen und einen starken Korpsgeist pflegen: **Ihr Einfluss auf die Politik ist bisweilen erheblich, und ihr alltägliches Handeln entzieht sich oft weitgehend einer effektiven staatlichen Kontrolle.** Gegenüber einer am Leitbild der *good governance* orientierten Staatsreform stellen sie eine der mächtigsten Vetogruppen dar.

Eine strukturelle Reform der inneren Sicherheitsorgane, die dem Ausmaß der ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen in zumindest einigen der zentralasiatischen Länder entsprechen würde, hat es bislang nirgends gegeben. Eine Studie der *International Crisis Group*, die dringende und umfangreiche Anstrengungen auf dem Gebiet der Polizeireform anmahnt, stellt über den heutigen Zustand der inneren **Sicherheitsorgane** in Zentralasien fest, diese seien **in vielerlei Hinsicht schlimmer als zu sowjetischen Zeiten: korrupter, weniger auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingehend, tiefer in organisierte Kriminalität verstrickt und von der politischen Führung oft nicht mehr zu kontrollieren.** Der Sicherheitssektor leide unter mangelnder Ausstattung und schlechter Bezahlung, dem Fehlen qualifizierten Personals und enormer Korruption.<sup>97</sup> So bezieht das Innenministerium Kirgisistans nur ein Viertel seiner Finanzmittel aus dem Staatshaushalt. Der Rest wird durch eine Mischung aus wirtschaftlichen Aktivitäten, Schutzgelderpressung und anderen erzwungenen Abgaben (Strafgelder usw.) eingenommen. In anderen Ländern ist die Situation ähnlich, zum Teil schlimmer (Tadschikistan). Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Sicherheitsorgane ist extrem gering, und durch exzessiven Gewaltgebrauch (Folter, Miss-

handlungen bei Festnahmen usw.) tragen diese selbst zur Senkung der Gewaltschwelle in der Gesellschaft bei.

Damit sind die **„Sicherheitsorgane“ für die zentralasiatischen Gesellschaften eine der größten Quellen von Unsicherheit.** In einzelnen prominenten Fällen lassen sie sich jenseits geltenden Rechts als willige Befehlsempfänger politischer Anweisungen instrumentalisieren, im Alltag sind sie in erster Linie mit der Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse und Interessen beschäftigt. Die Gewährleistung von Schutz und Sicherheit für die Bevölkerung im Sinne von *human security* spielt demgegenüber eine nachgeordnete Rolle.

Im Ganzen zeigt sich **im Themenbereich „Sicherheit“ kein alarmierendes, aber ein sehr beunruhigendes Bild.** Die Gefahr einer negativen Eigendynamik einer sich verschlechternden Sicherheitslage aufgrund inhärenter Krisenfaktoren ist eher gering einzuschätzen. In Kombination mit anderen Krisenfaktoren jedoch stellt sich die Situation deutlich schlechter dar. Denn die Art und Struktur der Probleme im Sicherheitsbereich gibt **wenig Anlass zu der Erwartung, bei einer anhaltenden Verschlechterung der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und einer Zunahme daraus resultierender Interessenkonflikte könnte eine stabile Sicherheitslage einer gewaltsamen Konflikteskalation wirksam im Wege stehen.**

Deutlich ist auch, dass der Problemkanon im Sicherheitsbereich ein größeres Maß an **Gemeinsamkeiten zwischen allen zentralasiatischen Ländern** aufweist, als dies im *Governance*- und im Wirtschaftsbereich der Fall ist. Hierbei spielen offenbar das sowjetische Erbe und die Neigung bestimmter Sicherheitsrisiken (Drogen, Waffen, illegale Einheiten), Grenzen zu überschreiten, gleichermaßen eine Rolle.

97 ICG (2002c).

### 3.5 Themenbereich „externe Faktoren“

#### Negative Auswirkungen externer Intervention

**Massiver externer Intervention** mit klar bestimmbarer Wirkungsrichtung ist **keiner der zentralasiatischen Staaten ausgesetzt**. Unterhalb dieser Schwelle lassen sich jedoch eine Reihe von **Faktoren wirtschaftlicher, politischer und militärischer Einwirkung** ausmachen, die in ihrer Wirkung zumindest ambivalent beurteilt werden müssen und innerhalb einer gegebenen Konfliktkonstellation unter Umständen konfliktverschärfend wirken können.

**Russland** sieht in Zentralasien sein natürliches geostrategisches „Interessengebiet“ und ist auf vielfältige Weise in der Region engagiert. Zu den positiven Einflüssen zählt das Bemühen, die Problematik der russischstämmigen Minderheiten in den zentralasiatischen Staaten nicht durch eine konfrontative Rhetorik anzuheizen und eher pragmatische Lösungen zu suchen. Negativ wirkt sich dagegen eine weitgehende Kongruenz der politischen Vorstellungen der russischen Führung mit den autoritären Herrschaftspraktiken der zentralasiatischen Präsidenten aus. Dies kommt besonders in der (auch militärischen) Unterstützung Russlands für die massive Unterdrückung islamischer Opposition in Zentralasien zum Ausdruck. Da Russlands Stabilitätsvorstellungen für Zentralasien eng mit personeller Kontinuität in den Staatsführungen verbunden sind, geht auch keinerlei demokratisierender Druck von der russischen Regierung in Richtung auf die politischen Regime aus.

Das **kaspische Öl** in Kasachstan war früh Ziel wirtschaftlichen Engagements ausländischer Ölkonzerne, die sowohl an der Erschließung der Ölquellen als auch am Bau neuer Pipelines interessiert waren. Während Turkmenistan aufgrund geringerer Reserven und ungünstiger wirtschaftspolitischer Rahmenbedingungen deutlich weniger Aufmerksamkeit auf sich lenkte, konnte Kasachstan erhebliche ausländische Investitionen in den Ölsektor locken. Für die Branche selbst bedeutete dies Modernisierung, neue Arbeitsplätze

und höhere Einkommen, für die Wirtschaft insgesamt Wachstum durch höhere Exporte und mehr Kaufkraft. Zugleich boten sich jedoch für die politische Elite erhebliche Bereicherungsmöglichkeiten. Präsident Nasarbajew wird von seinen Gegnern vorgeworfen, einen großen Teil der Einnahmen aus dem Ölgeschäft auf private Bankkonten im Ausland transferiert und die Bevölkerung auf diese Weise in großem Maßstab bestehlen zu haben. Auch wenn der Präsident selbst diese Vorwürfe vehement bestreitet, so tragen sie doch zusätzlich zur Verschärfung der Konfrontation zwischen der Regierung und ihren Gegnern bei.

Zu den problematischen **Auswirkungen ausländischer Hilfe** für die zentralasiatischen Staaten zählt die hohe Auslandsverschuldung Kirgisistans und Tadschikistans. Beide Staaten werden von der Weltbank mittlerweile zur schwierigsten Kategorie der „severely indebted low-income countries“ gezählt.<sup>98</sup> Im Hinblick auf Kirgisistan sind manche lokalen Beobachter auch der Auffassung, das Land habe längst seine Aufnahmekapazität für externe Hilfe überschritten. Zu viele geberinduzierte Maßnahmen und Beratungsprojekte seien ohne Effekt geblieben oder hätten die Regierung von der Entwicklung einer eigenen kohärenten Strategie abgehalten. Auch die weithin publizierte Ankündigung westlicher Geber auf einer *Consultative Group Meeting* im Oktober 2002, Kirgisistan zusätzliche Hilfe in Höhe von 700 Mio. US-Dollar in den kommenden Jahren zur Verfügung zu stellen, wird von Kritikern als wenig hilfreich bezeichnet, da im Süden des Landes schon heute die Auffassung verbreitet sei, die Regierung in Bischkek habe sich in der Vergangenheit an den ausländischen Hilfgeldern bereichert, während der Rest des Landes keine positiven Effekte gespürt habe. Zwar ist es grundsätzlich schwierig, solche Einschätzungen mit Fakten zu belegen, doch sind sie ein deutliches Indiz dafür, dass Geberkoordinierung und die Beachtung des Prinzips

---

98 World Bank (2002c), S. 121.

des *country ownership* im Falle Kirgisistans deutlich verbessert werden sollten.<sup>99</sup>

Die stärkste Veränderung der jüngsten Zeit in der Konstellation externer Einwirkung auf die zentralasiatischen Staaten hat sich durch die **Stationierung westlichen Militärs** im Rahmen der Anti-Terror-Koalition ergeben. Zu den positiven Effekten gehört zweifellos die kurzfristige Stabilisierung der Sicherheitslage im Fergana-Tal durch die Schwächung der IMU. Die langfristigen Wirkungen sind dagegen sehr viel weniger eindeutig abzusehen. Zu den Befürchtungen zählen Überlegungen, das Bündnis der autoritär herrschenden Machthaber mit den westlichen Regierungen könnte politische Oppositionelle dem Lager extremistischer, anti-westlicher Strömungen zutreiben und damit langfristig einer Polarisierung der politischen Lage insbesondere in Usbekistan und Kirgisistan Vorschub leisten.

### **Negative Auswirkungen des regionalen/internationalen Umfelds**

Eines der größten regionalen Sicherheitsrisiken sind die schon mehrfach angesprochenen **Binnen Grenzen** zwischen den zentralasiatischen Staaten.<sup>100</sup> Unterschiedliche wirtschaftspolitische Strategien der Regierungen, divergierende sicherheitspolitische Vorstellungen, korrupte Grenz- und Zollbehörden, Grenzverläufe, die gewachsene soziale Beziehungen zerteilen und einzelne Territorien vom Mutterland abtrennen, sowie umstrittene Demarkationen stellen massive Hindernisse für die Entwicklung produktiver wirtschaftlicher Beziehungen und eines friedlichen, die Kooperationsbereitschaft der Menschen fördernden Austauschs dar. Eine zentrale Rolle fällt dabei Usbekistan zu, das an alle anderen Länder Zentralasiens angrenzt und bisher die Chancen, die in einer Überwindung enger, autarkistischer Sicher-

heitsvorstellungen liegt, weitgehend ungenutzt gelassen hat.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die strukturelle Stabilität jedes einzelnen zentralasiatischen Landes eng mit jener in den anderen Ländern verknüpft ist. Schwere sozioökonomische, politische oder ökonomische Krisen in einem Land hätten zwangsläufig Flüchtlingsbewegungen in die Nachbarstaaten zur Folge und könnten damit eine Ausweitung der Krise nach sich ziehen. Die Sorge vor einem solchen „**Dominoeffekt**“ hat bisher einen mäßigen Einfluss auf die Regierungen in der Region ausgeübt. Dennoch ist die Atmosphäre von Misstrauen geprägt, das vor allem den unterstellten Absichten Usbekistans, aber auch Kasachstans, entgegengebracht wird.

Eng verbunden mit dem Problem unzureichender Kooperationsbereitschaft zwischen den zentralasiatischen Ländern ist auch die **Wasserfrage**. Eine Lösung, die den Bedürfnissen aller beteiligten Länder Rechnung trüge, müsste durch neue Formen der Zusammenarbeit aus der Logik des Nullsummenspiels ausbrechen und zudem die Frage der Energieversorgung für die kleinen, rohstoffarmen Länder Kirgisistan und Tadschikistan mit berücksichtigen. Ein solch umfassender Ansatz setzt jedoch Vertrauen voraus, das allerdings durch integrierende Institutionen auch im Zuge schrittweiser Lösungen erarbeitet werden könnte, womit positive Wirkungen über den engen technischen Zweck hinaus entfaltet würden.<sup>101</sup>

Als Nachbarregion zu **Afghanistan** ist Zentralasien auch unmittelbar von der Entwicklung der politischen und sozialen Lage dort betroffen. Eine Verschlechterung der Sicherheitslage in Afghanistan würde erneut Flüchtlinge nach Norden über die Grenzen treiben. Sollte es nicht gelingen, in absehbarer Zeit effektive staatliche Autorität auf dem gesamten Territorium des Landes zu etablie-

99 Informationen aus Gesprächen mit Filip Noubel, ICG, und Charles Buxton, INTRAC, Bischkek, 26. und 27.11.2003 sowie weiteren Gesprächspartnern.

100 Siehe auch oben S. 18 f.

101 Ein solcher neo-funktionalistischer Ansatz würde sich an die Erfahrungen mit den Anfängen der europäischen Integration in der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ und der „Europäischen Atomgemeinschaft“ anlehnen.

ren, ist auch eine erneute Verschärfung des Drogenproblems zu befürchten. Schätzungen Ende der 90er Jahre gingen davon aus, dass 80 % des weltweit gehandelten Heroins aus Afghanistan stammten. Die zentralasiatischen Länder haben sich dabei zu einem der zentralen Korridore für den Drogentransport nach Europa entwickelt. Der Erfolg bei der Bekämpfung des Drogenhandels in Zentralasien hängt daher eng mit der Situation in Afghanistan zusammen.

Auf andere Weise ist Kirgisistan mit der *nördlichen* Nachbarregion Zentralasiens verbunden. Auf etwa 500 000 (10 % der Gesamtbevölkerung!) wird die Zahl kirgisischer Bürger geschätzt, die außerhalb des Landes ihren Lebensunterhalt verdienen und damit ihre Angehörigen zu Hause versorgen. Die Überweisungen dieser **Arbeitsmigranten** tragen in einem erheblichen Maße zum verfügbaren Einkommen der Bevölkerung in Kirgisistan bei. Der größte Teil dieser (zumeist illegalen) Arbeitsmigranten ist in Russland, vorwiegend in Sibirien, tätig.<sup>102</sup> Russland hat in jüngster Zeit immer wieder angekündigt, diese Menschen zwangsweise auszuweisen. Sollte dieses Vorhaben wirksam in die Tat umgesetzt werden, hätte dies unmittelbare Folgen für die soziale Lage in Kirgisistan.

Ein weiterer potenzieller Krisenfaktor für die zentralasiatischen Länder sind die **Rohstoffpreise** auf dem Weltmarkt. Niedrige Baumwollpreise haben Usbekistan, als einem der größten Baumwollproduzenten der Welt, in den vergangenen Jahren ebenso erhebliche Probleme bereitet wie Turkmenistan und haben auch Auswirkungen auf Kirgisistan und Tadschikistan. Für Usbekistan und Kirgisistan sind zudem Goldexporte von großer Bedeutung. Kasachstan ist – wie auch Turkmenistan – vor allem vom Rohölpreis abhängig, exportiert aber auch in nennenswerten Mengen Buntmetalle sowie Titan, Uran und ebenfalls Gold.<sup>103</sup>

Insgesamt ist Zentralasien in ein regionales und internationales Umfeld eingebettet, das zwar keine

unmittelbaren Bedrohungen mit sich bringt, aber doch mit einer Reihe von Risikofaktoren behaftet ist. Einige dieser Faktoren sind schwer beeinflussbar (Rohstoffpreise), andere dagegen bieten Ansatzpunkte für politische Steuerung durch Nachbarstaaten oder westliche Geber.

### 3.6 Ergebnis

Zunächst ist festzuhalten, dass **in keinem der fünf zentralasiatischen Länder ein akuter gewaltsamer Konflikt** ausgetragen wird. Ein Land, Tadschikistan, befindet sich in einer fortgeschrittenen Deeskalations- und Konsolidierungsphase nach einem Bürgerkrieg (die allerdings – entsprechend dem Bild vom Konflikt-Zyklus – grundsätzlich jederzeit in Eskalation umschlagen kann). Die übrigen vier Länder haben zwar in der jüngeren Vergangenheit vereinzelt gewaltsame Auseinandersetzungen im Innern erlebt, insgesamt aber befinden sie sich in einer Vor-Konflikt-Phase, also der Phase einer *möglichen* Entstehung und Eskalation eines gewaltsamen Konflikts.

**Ein unmittelbarer Ausbruch gewaltsamer innerstaatlicher Konflikte ist kurzfristig kaum zu befürchten**, und auch für bevorstehende zwischenstaatliche Auseinandersetzungen sind keine Anzeichen zu erkennen. **Langfristig bestehen jedoch** in der Region **erhebliche Risiken**, die sich aus der in den meisten Ländern zu konstatierenden negativen Dynamik der Konfliktpotenziale ergeben.

Überträgt man die in den fünf Themenbereichen oben identifizierten Konfliktpotenziale und Krisenfaktoren auf die drei Problemebenen „strukturelle Konfliktursachen“, „Fähigkeit zur konstruktiven Konfliktbearbeitung“ und „konfliktverschärfende Sicherheitsrisiken“, so ergibt sich die in Tabelle 9 (S. 46) dargestellte Übersicht.

Davon ausgehend sollen nun noch einmal die Krisen- und Konfliktpotenziale differenziert nach den einzelnen Ländern bzw. spezifischen geographischen Regionen zusammengefasst werden. Dabei werden besonders jene Faktoren herausgestellt, die gegenüber dem Gesamtbild der Region positiv oder negativ abweichen.

102 Gespräch mit Filip Noubel, ICG, Bischkek, 26.11.2002.

103 Vgl. Havlik / Vertlib (1996).

<b>Tabelle 9: Krisen- und Konfliktpotenziale in Zentralasien nach Problembereichen</b>		
<b>Strukturelle Konfliktursachen</b>	<b>Fähigkeit zur konstruktiven Konfliktbearbeitung</b>	<b>Konfliktverschärfende Sicherheitsrisiken</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erhebliche soziale und ökonomische Verunsicherungen halten an</li> <li>• Verbreitete Einkommensarmut ist für viele eine neue, schwierige Erfahrung</li> <li>• Einkommensdifferenzen haben deutlich zugenommen</li> <li>• Innerhalb der Länder bestehen große regionale Disparitäten</li> <li>• Die soziale Infrastruktur (Gesundheitsversorgung, Bildung) hat sich verschlechtert</li> <li>• Eine große Kohorte junger Menschen ist mit Arbeits- und Perspektivlosigkeit konfrontiert</li> <li>• Durch Bevölkerungswachstum und Umweltschäden wird fruchtbares Land immer knapper</li> <li>• Armut und Umweltschäden verursachen vermehrt Krankheiten</li> <li>• Staatsgrenzen zerteilen gewachsene soziokulturelle und wirtschaftliche Räume</li> <li>• Natursourcen sind zwischen den Ländern sehr ungleich verteilt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Als Konfliktschlichter leiden staatliche Institutionen unter Legitimationsdefizit, Korruption und Implementationschwäche</li> <li>• Das Rechtssystem genießt ein sehr geringes Vertrauen in der Bevölkerung</li> <li>• Zivilgesellschaftliche Aktivitäten sind überwiegend schwach ausgeprägt und werden mitunter massiv behindert</li> <li>• Intoleranz und Gewaltausübung des Staates gegenüber Opposition provozieren Gegengewalt</li> <li>• Die Leugnung legitimer Konflikte durch den Staat fördert die Konflikteskalation</li> <li>• Eine als zu sehr regimeorientiert empfundene Hilfe des Westens (Großinvestitionen, Militär, EZ) könnte eine vermittelnde Rolle der Geber in Konflikten untergraben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Schwelle innerhalb der Gesellschaften zum Einsatz von Gewalt sinkt</li> <li>• Von den staatlichen Sicherheitsorganen geht Unsicherheit, nicht Sicherheit aus</li> <li>• Durch den Bürgerkrieg in Tadschikistan sind dort und in den Nachbarregionen viele Waffen im Umlauf</li> <li>• Organisierte Kriminalität (Drogen-, Waffenhandel) untergräbt das staatliche Gewaltmonopol und fördert die Ausweitung einer illegalen Ökonomie</li> <li>• Akute Krisen in einem Land können schnell auf die Nachbarländer übergreifen</li> <li>• Die Abhängigkeit von Rohstoffexporten kann zu unvorhersehbaren sozioökonomischen Spannungen führen</li> <li>• Die hohe Auslandsverschuldung Kirgisistans und Tadschikistans bürdet der Bevölkerung zusätzliche Lasten auf</li> </ul>

**Kasachstan** weist mit geringerer Armut, einer stabileren Wirtschaftslage, niedrigerem Bevölkerungswachstum und größerer nutzbarer Landfläche von allen zentralasiatischen Ländern das relativ geringste Maß an strukturellen Konfliktursachen auf, auch wenn insbesondere die großen ökologischen Belastungen negativ zu Buche schlagen. Die Fähigkeit von Staat und Gesellschaft, Konflikte konstruktiv zu bearbeiten, ist nicht sehr hoch ausgeprägt, aber ein immerhin existentes breiteres zivilgesellschaftliches Spektrum steht grundsätzlich als Potenzial für kooperative Lösungsbemühungen zur Verfügung. Von einigen der krisenverschärfenden Sicherheitsrisiken der Region ist Kasachstan geographisch weiter entfernt als die anderen Länder, eine zunehmende Gewaltbereitschaft in der Gesellschaft, problematische Sicherheitsorgane und eine hohe Rohstoffexportabhängigkeit sind dagegen als Problemfaktoren virulent.

**Usbekistan** muss unter den gegenwärtigen Bedingungen als das langfristig gefährdetste Land in Zentralasien betrachtet werden. Hier kommen eine auf niedrigem Niveau stagnierende wirtschaftliche Entwicklung in einem dringend reformbedürftigen Umfeld, eine große und extrem junge Bevölkerung, eine hohe Bevölkerungsdichte in den bewohnbaren Teilen des Landes und das Fehlen dauerhaft sicherer Einnahmequellen des Staates als gravierende strukturelle Probleme zusammen. Sie werden verschärft durch die weitgehende Abwesenheit etablierter kooperativer Konfliktbearbeitungsmechanismen und eine zur Gewalteskalation beitragende staatliche Repressionspolitik. Durch seine zentrale geographische Lage ist das Land zudem mit nahezu allen potenziellen regionalen Krisenherden in Zentralasien verbunden, insbesondere mit dem Fergana-Tal und Tadschikistan.

**Kirgisistan** hat ebenfalls erhebliche strukturelle Konfliktpotenziale aufzuweisen. Ein langsamer wirtschaftlicher Aufschwung teilt sich der überwiegend sehr armen Bevölkerung in den meisten Teilen des Landes bislang kaum mit. Eine Lösung für die hohe Auslandsverschuldung steht noch aus. Die Spannungen zwischen Süden und Norden haben zugenommen, und die Ereignisse von 1990

sind Mahnung genug, dass auch entlang ethnischer Grenzen gewaltsame Konflikte ausbrechen könnten. Durch das Fergana-Tal ist Kirgisistan eng mit seinen Nachbarn, Tadschikistan und Usbekistan, und mit regionalen Sicherheitsproblemen wie dem Drogenhandel verbunden. Trotz der politischen Unruhen der jüngeren Zeit verfügt Kirgisistan jedoch unter den zentralasiatischen Ländern über die relativ besten gesellschaftlichen Voraussetzungen für zivile Konfliktbearbeitung und partizipative Lösungen. Viel wird davon abhängen, ob es der Regierung gelingt, dieses Potenzial für ein konstruktives Krisenmanagement zu aktivieren.

**Tadschikistan** hat sich nach dem Bürgerkrieg seit 1997 positiver entwickelt, als viele Beobachter zu hoffen wagten. Dennoch ist es das ärmste, unterentwickelteste und am stärksten traumatisierte Land Zentralasiens. In direkter Nachbarschaft zu Afghanistan ist es auch (noch immer) am meisten in seiner äußeren Sicherheit bedroht. In keinem anderen Land ist zudem das Gewaltmonopol des Staates so eingeschränkt gewährleistet. Hinzu kommt auch bei Tadschikistan die hohe Auslandsverschuldung. Zugleich hat aber auch kein Land in Zentralasien größere Fortschritte auf dem Weg von gewaltsamer Auseinandersetzung hin zu ziviler Konfliktbearbeitung gemacht.

**Turkmenistan** weist eine ähnlich ungünstige Bilanz wie Usbekistan auf (bei *völliger* Abwesenheit von legitimen Konfliktbearbeitungskapazitäten), profitiert aber vorerst von sichereren Exporteinnahmen, mit denen sich die negativen sozioökonomischen Effekte dämpfen lassen, und hat einen deutlich geringeren Bevölkerungsdruck – allerdings bei einem enormen Zuwachs in den vergangenen 20 Jahren.

**Regional** verdienen zwei Krisenpotenziale als länderübergreifende Probleme besondere Erwähnung: zum einen die weitgehende Knappheit von **Wasser**, die nicht erst als möglicher zwischenstaatlicher Verteilungskonflikt, sondern bereits in ihren heutigen ökologischen Auswirkungen auf die Landwirtschaft und die Lebensbedingungen der Menschen in degradierten Zonen wie dem

Aralseegebiet spürbare Auswirkungen hat; zum anderen als geographischer Brennpunkt das **Fergana-Tal**. Dieser Raum ist in der Kombination struktureller, prozessbezogener und konfliktverschärfender Krisenpotenziale so exponiert wie kein anderer in Zentralasien. Hier kommen der sozioökonomische und demographische Druck Usbekistans, der Status einer strukturschwachen, ethnisch sehr heterogenen und nur unvollständig durch den Zentralstaat regierbaren Peripherie aus der Sicht Kirgisistans und das Armut- und Sicherheitsproblem Tadschikistans in einer Zone grenzüberschreitender ökologischer Degradierung auf engem Raum zusammen und verstärken sich gegenseitig.

Neben der möglichen „großen“ Krise des Fergana-Tals sollten aber auch die kleinen, „stillen“ Krisen entlegenerer Peripherien nicht außer Acht gelassen werden. Aus der Sicht vieler Menschen in den entfernten westlichen Teilen Usbekistans (Autonome Republik Karakalpakstan, Provinz Choresm, beide betroffen von der Aralsee-Katastrophe) oder der armen, ein Drittel des Territoriums Tadschikistans umfassenden Bergregion Gorno-Badachschan ist das Fergana-Tal noch eine vergleichsweise reiche, da fruchtbare Region, die aufgrund ihrer geographischen Lage von weltweiter Aufmerksamkeit profitiert, während von anderswo die Hoffnungslosigkeit der Bevölkerungen kaum bis in die Hauptstadt vordringt.

## 4 Die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit den zentralasiatischen Ländern

### 4.1 Grundsätze

#### 4.1.1 Zentralasien-Konzept des BMZ

Zentrale konzeptionelle Grundlage der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern Zentralasiens ist das „Zentralasien-Kon-

zept des BMZ“ vom 18.12.2001.<sup>104</sup> Darin leitet das BMZ ein besonderes Augenmerk Deutschlands für diese Region ausdrücklich vom Ziel der **Krisenprävention** ab (Gliederungspunkt 1: „Beitrag des BMZ zur Krisenprävention erforderlich“). Im „Bestreben, einen Beitrag zur Krisenprävention zu leisten“ soll über das bisherige, sehr begrenzte Engagement deutlich hinausgegangen werden. Daher wird vorgeschlagen, **Zentralasien insgesamt als Partnerregion** zu betrachten und die Zusammenarbeit mit den vier Ländern Kasachstan, Kirgisistan, Usbekistan und Tadschikistan zu intensivieren. Turkmenistan solle „dann in die Partnerschaft aufgenommen werden, wenn sich seine Rahmenbedingungen, vor allem hinsichtlich seiner Demokratisierung, günstiger als bisher entwickeln“.

Das Zentralasien-Konzept geht von einer sehr **kritischen Analyse** der wirtschaftlichen und politischen Lage in den betroffenen Staaten aus. Es wird festgehalten, dass die Länder „vor erheblichen sozio-ökonomischen Reformerfordernissen stehen und ihre politischen Systeme noch weit von einer gefestigten Demokratie mit aktiver Zivilgesellschaft entfernt sind“. In Verbindung mit weit verbreiteter Armut mache sie dies „für extremistische Strömungen auch und gerade islamistischer Herkunft“ anfällig.

Dementsprechend definiert das BMZ seinen Beitrag als **Unterstützung der Länder** „in ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung **hin zu Demokratie und Marktwirtschaft**“. Neben einen bilateralen Ansatz stellt das BMZ die Absicht, „die **überregionale Kooperation** der Länder untereinander zu fördern“, wobei insbesondere auf die Probleme Wasser, Energie und Umwelt hingewiesen wird. Ein „besonderes Schwergewicht“ soll schließlich auf das **Fergana-Tal** gelegt werden.

Ausgehend von dieser Zielbeschreibung werden **drei Felder der Zusammenarbeit** bestimmt, auf die sich der deutsche Beitrag konzentrieren soll:

---

104 BMZ (2001c).

- Festigung der demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen
- Unterstützung der Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfung
- Förderung der länderübergreifenden Zusammenarbeit

Im ersten Feld, der *Festigung der demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen*, werden im Wesentlichen vier Ansatzpunkte benannt: die Fortführung eines bereits bestehenden überregionalen Programms zur **Rechtsberatung**; Basisarbeit politischer Stiftungen und privater Träger als Beitrag zum **Aufbau der Zivilgesellschaft** und zur Stärkung der Demokratie; **Dezentralisierung** von politischer Macht und Entscheidungskompetenzen, wobei wiederum die politischen Stiftungen und private Träger angesprochen sind; und Maßnahmen (Fortbildungen, Dialogveranstaltungen) zur Stärkung der **Medien**.

Im Feld der *Unterstützung der Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfung* ist eine sehr breite Palette von Ansatzpunkten aufgeführt. Speziell mit dem Thema Wirtschaftsreformen verbunden sind: verschiedene Formen **wirtschaftspolitischer Beratung**; Initiativen zur **Reform des Bankwesens**; Hilfe beim **Aufbau von Berufbildungssystemen**; **Gewerbeförderung und Existenzgründungsberatung**. Als direkte Hilfsmaßnahmen werden **Beschäftigungsprogramme** (nach Art von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) und **Food-for-work-Programme** gegen Jugendarbeitslosigkeit ins Auge gefasst, mit denen zugleich ein Beitrag zur Rehabilitierung lokaler und regionaler Infrastruktur geleistet werden soll, sowie verschiedene Maßnahmen zur **Gesundheitsfürsorge** (Tuberkulose-Bekämpfung, Familienplanung, Mutter-und-Kind-Programme, Basisgesundheitsdienste).

Auf dem Feld der Förderung *länderübergreifender Zusammenarbeit* stehen drei Ansatzpunkte im Vordergrund: der Ausbau eines bestehenden Programms zur **Bekämpfung der Wüstenbildung**; Vorhaben der **Trinkwasserversorgung**; sowie Beteiligung an koordinierten, international abge-

stimmten Maßnahmen, die auf eine **regionale Lösung der Wasserproblematik** hinarbeiten, bei der Wassernutzung, Energiegewinnung und landwirtschaftliche Bewässerung in einem gemeinsamen Kontext angegangen werden.

#### 4.1.2 Zentralasienkonzept der Bundesregierung

Als politische Berufungsgrundlage für die Arbeit der Fachressorts der Bundesregierung mit den Ländern Zentralasiens ist unter der Federführung des Auswärtigen Amtes ein „Zentralasienkonzept der Bundesregierung“ erarbeitet worden, das am 18.3.2002 vom Bundessicherheitsrat gebilligt wurde.<sup>105</sup> Dieses Dokument bekräftigt im Wesentlichen die gleichen strategischen Ziele, die auch im BMZ-Konzept enthalten sind, insbesondere die Absicht, durch Dialog und Unterstützungsmaßnahmen „einen Beitrag für eine **friedliche soziale, ökologische und marktwirtschaftliche Entwicklung** zu leisten“, wobei der „**Aufbau demokratischer und transparenter politischer Strukturen**“ dafür die Grundlage bilde. Dabei wird im Einzelnen auf aktive Mitwirkungsmöglichkeiten der Bevölkerung, Achtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit, soziale Gerechtigkeit und nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen Bezug genommen. Direkter als das BMZ-Konzept führt das Zentralasienkonzept der Bundesregierung aber auch den „**Kampf gegen den Terrorismus** und die organisierte Kriminalität“ zur Sicherung der „Unabhängigkeit und Souveränität“ der zentralasiatischen Staaten als Unterstützungsziele auf.

Ausdrücklich wird auch in diesem Dokument „insbesondere die Entwicklung und Anwendung wirksamer Strategien und Instrumente der **Krisenprävention**, friedlichen Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung“ als Zweck der Zusammenarbeit aufgeführt. Damit soll dazu beigetragen werden, „der gewaltsamen Austragung von Konflikten im zentralasiatischen Krisen- und Konfliktgebiet frühzeitig vorzubeugen“.

---

105 Bundesregierung (2002).

Zur Umsetzung dieser Ziele weist das Konzept einer „verstärkten **entwicklungspolitischen Zusammenarbeit** der Bundesregierung [...] eine zentrale Rolle“ zu. Besondere Erwähnung finden auch hier „länderübergreifende Ansätze“, die insbesondere im Umweltbereich, aber auch bei einer verstärkten Förderung von Bildung und Wissenschaft berücksichtigt werden sollen. Explizit wird auch eine enge Abstimmung mit den internationalen Partnern (v. a. im Rahmen von EU, UN, OSZE) angestrebt.

## 4.2 Instrumente

### 4.2.1 Schwerpunkt WIRAM

Im Zuge der Schwerpunktbildung in der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat die Bundesregierung mit den Regierungen der Länder Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan in den Jahren 2001/2002 jeweils vereinbart, „**Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft**“ (WIRAM) zum **Schwerpunkt der bilateralen Zusammenarbeit** zu machen. Eine Umstellung der Portfolios der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit im Sinne dieser Schwerpunktsetzung ist in allen Ländern im Gange.

Die Auswahl dieses Schwerpunkts lag aus einer Reihe von Gründen sowohl für die deutsche Seite als auch für die Partnerländer nahe. Aus der Sicht der Partnerregierungen ist die nur unvollständig bewältigte und mit vielen sozialen, ökonomischen und ökologischen Belastungen verbundene Transformation der Wirtschaftssysteme das größte gesellschaftliche und politische Problem. Deutschland genießt in der Region Zentralasien in wirtschaftlichen Fragen (wie in der gesamten ehemaligen Sowjetunion) einen außerordentlich guten Ruf und gilt als das Mutterland der „sozialen Marktwirtschaft“, die einen Ausgleich zwischen den Härten einer kapitalistischen Wirtschaftsweise und der verlorenen sozialen Sicherheit des sowjetischen Staatssozialismus zu schaffen ver-

spricht.<sup>106</sup> Aus deutscher Perspektive stellte WIRAM jenen unter den zehn möglichen Schwerpunkten der deutschen EZ dar, unter den sich die meisten laufenden Maßnahmen des bisherigen Portfolios zusammenfassen ließen und der daher mit den geringsten Umstellungskosten verbunden war. Die Bildung eines einheitlichen Schwerpunkts mit allen Ländern vereinfacht zudem ein koordiniertes regionales Vorgehen.

Abstrahiert man von institutionellen Interessen, kann man im Licht der vorliegenden Krisenanalyse durchaus zu dem Schluss kommen, dass der Schwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ für die zentralasiatischen Länder nicht weniger nahe liegend gewesen wäre. Möglicherweise ließen sich dafür sogar die stärkeren Argumente anführen. Andererseits muss wohl bezweifelt werden, dass in allen Fällen die Zustimmung der Partnerländer zu einer solchen Schwerpunktsetzung erzielt worden wäre, der ein stärkerer Beigeschmack politischer Einmischung angehaftet hätte.

### 4.2.2 Regionaler Ansatz

Von der Schwerpunktsetzung in der bilateralen Zusammenarbeit nicht betroffen ist ein *regionaler* Förderansatz des BMZ, innerhalb dessen **länderübergreifende Maßnahmen** in Zentralasien durchgeführt werden. Im Rahmen dieses Ansatzes sollen ein regionales Rechtsberatungsprogramm, Maßnahmen der Gesundheitsfürsorge (insbesondere Tuberkulose-Prävention) und umweltbezogene Projekte realisiert werden können. Auch Maßnahmen der Demokratieförderung sollen in diesen Kontext eingebettet werden. Der länderübergreifende Ansatz ist der Versuch des BMZ, zu den Zielen des Zentralasien-Konzeptes entsprechende Instrumente bereitzustellen, ohne

---

106 Dass diese Sichtweise schon zu Beginn der 90er Jahre bei zentralasiatischen Regierungen anzutreffen war, belegt die Vorgeschichte zur Etablierung einer mehrjährigen Regierungsberatung für Kasachstan durch deutsche Wirtschaftsexperten ab 1993. Vgl. dazu Hoffmann (2001).

das Instrument der Schwerpunktbildung für Zentralasien zu verwerfen.

### 4.3 Schwerpunkte der derzeitigen Aktivitäten

Deutschland ist insgesamt in Zentralasien nach den USA und Japan der drittgrößte bilaterale Geber mit dem – gemessen an der Zahl der abgedeckten Sektoren – derzeit noch am breitesten gestreuten Portfolio.<sup>107</sup> Dabei liegt die Zusammenarbeit mit **Turkmenistan** aufgrund der politischen Rahmenbedingungen derzeit nahezu brach. Durchgeführt werden lediglich zwei ältere Projekte in der Region Taschaut, zum einen in der Verbesserung der Gesundheitsversorgung, zum anderen in der Förderung privater Landwirtschaft. Das Landwirtschaftsprojekt leidet dabei unter den engen Spielräumen für privatwirtschaftliche Tätigkeit in Turkmenistan. Ein Studien- und Fachkräftefonds wird noch offen gehalten, um bei Bedarf einen schnelleren Wiedereinstieg zu finden. Im folgenden werden die Schwerpunkte der Aktivitäten in den übrigen vier Ländern, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan, dargestellt.

#### 4.3.1 Kasachstan

Der größte Teil der Maßnahmen in Kasachstan lässt sich dem Schwerpunkt WIRAM zuordnen. Im FZ-Bereich handelt es sich in erster Linie um Maßnahmen zur Förderung des Finanzsektors mit einer KMU-Kreditlinie. Förderung von KMU und Existenzgründungen steht auch im TZ-Bereich im Mittelpunkt. InWent organisiert Maßnahmen im Bereich der Managementqualifizierung. Außerdem werden Projekte zur Unterstützung der Nationalen Statistik-Agentur und der Wertpapierbörse durchgeführt. Neben WIRAM gibt es Aktivitäten in den Sektoren Gesundheit und Energie sowie in der Rechtsberatung. Im Gesundheitssektor wird

im Rahmen der länderübergreifenden Kooperation mit FZ-Mitteln ein Vorhaben zur Tuberkulose-Bekämpfung unterstützt, das in ähnlicher Form auch in Usbekistan und Kirgisistan läuft. Ebenfalls im Kontext der länderübergreifenden Zusammenarbeit partizipiert Kasachstan an TZ-Leistungen zur Rechtsberatung. Im Energiesektor werden im Rahmen der FZ mit einer Machbarkeitsstudie die Rehabilitierung eines bestehenden und der Bau eines neuen Wasserkraftwerks geprüft.<sup>108</sup>

#### 4.3.2 Kirgisistan

Auch in Kirgisistan ist bereits jetzt der größte Teil der Maßnahmen dem Schwerpunkt WIRAM zuzuordnen. Mit Mitteln der FZ werden allerdings neben Vorhaben im Finanzsektor auch Projekte in der Elektrizitätswirtschaft und im Gesundheitssektor durchgeführt. Die Förderung im Energiebereich soll demnächst zum Abschluss gebracht werden, während die Gesundheitsprojekte im Rahmen der länderübergreifenden Zusammenarbeit fortgeführt werden sollen. Eine deutliche Ausrichtung auf den Bereich der Wirtschaftsreformen ist schon jetzt in der TZ zu erkennen. Hier stehen Projekte der Reformberatung, der Export- und Investitionsförderung, der beruflichen Bildung, der Förderung des ländlichen Finanzwesens sowie Einsätze mehrerer integrierter Fachkräfte in verschiedenen Wirtschaftsverbänden im Mittelpunkt. Daneben werden aber auch eine Maßnahme im Umweltbereich (Biosphärenreservat Issyk-Kul; im Rahmen der länderübergreifenden Kooperation) sowie mehrere Projekte im Süden Kirgisistans (Fergana-Tal) durchgeführt. Dabei handelt es sich um ein etabliertes Projekt zur Förderung privater Landwirtschaftsbetriebe und ihrer Institutionen (Provinz Osch) sowie zwei neue Projekte zur Förderung von Selbsthilfeinitiativen im ländlichen Raum (Provinzen Osch und Dschalal-Abad) bzw. zur Förderung von Ernährungssicherung, regionaler Kooperation und Stabilität in

---

107 EU (2002), S. 15. Zum Volumen der Hilfe nach ODA-Kriterien vgl. die Übersicht am Anfang von Kap.5.

---

108 Informationen aus BMZ, KfW und GTZ.

der Provinz Batken.<sup>109</sup> Dieses letztgenannte Projekt, das erst im September 2002 begonnen hat, beinhaltet als einen von drei Bereichen das Ziel, die Konfliktbearbeitungskompetenzen lokaler Akteure zu stärken.<sup>110</sup>

### 4.3.3 Tadschikistan

In Tadschikistan wurde bis 2002 lediglich Nothilfe geleistet. Der Aufbau eines TZ- und FZ-Portfolios ist derzeit im Gange, wobei mit der tadschikischen Regierung neben WIRAM ausnahmsweise **als zweiter Schwerpunkt Grundbildung** vereinbart worden ist, um einem substanziellen Bedarf in diesem Sektor zu entsprechen. Außerdem wurden in 2002 aus Anti-Terror-Mitteln Bildungsmaßnahmen mit dem Ziel der Wiedereingliederung von Kombattanten durchgeführt.<sup>111</sup>

Das im Rahmen der Nothilfe seit 1995 laufende **Ernährungssicherungsprogramm**, das die GTZ im Auftrag des BMZ durchführt, wurde 2002 um zusätzliche Komponenten in Südkirgisistan (Batken) und Nordafghanistan zu einem regionalen Programm erweitert. Für die nun insgesamt vier lokalen Komponenten (das Programm wird in Tadschikistan in zwei Regionen durchgeführt), sind weitere Mittel in Höhe von knapp 8 Mio. Euro für den Zeitraum bis 2005 bereitgestellt worden. Insgesamt ist für das regionale Programm, das von Duschanbe aus gesteuert wird, eine Perspektive bis 2007 vorgesehen. Der Auswahl der krisenträchtigen Zielregionen entsprechend – und einer Auflage des BMZ folgend – soll das Programm ausdrücklich Elemente von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung beinhalten.<sup>112</sup> In diesem Zusammenhang hat die GTZ

kürzlich ein Gutachten in Auftrag gegeben, das Möglichkeiten und Ansatzpunkte zur Förderung von Toleranz im Rahmen von Gemeindeentwicklungsprogrammen in den Zielregionen des Ernährungssicherungsprogramms ausloten soll.<sup>113</sup>

### 4.3.4 Usbekistan

In Usbekistan wird mit Mitteln der FZ derzeit noch eine breite Palette von Maßnahmen durchgeführt. Eine Konzentration auf den Schwerpunkt WIRAM sowie die überregional geförderten Bereiche Gesundheit, Rechtsberatung und Umwelt/Ressourcenschutz ist aber ebenfalls im Gange. Ein FZ-Projekt im Telekommunikationsbereich ist abgeschlossen, ein weiteres im Bereich Transport (Flughafen Taschkent) soll mittelfristig zum Abschluss gebracht werden. Des Weiteren wird aus FZ-Mitteln noch ein Projekt im Bereich der Trinkwasserversorgung gefördert. Im Rahmen des länderübergreifenden Ansatzes werden Vorhaben in der Gesundheitsfürsorge finanziert, im Rahmen des Schwerpunkts WIRAM eine KMU-Kreditlinie. In der TZ ist bereits eine deutliche Konzentration auf den Bereich der Wirtschaftsreformen und des Aufbaus der Marktwirtschaft zu erkennen. Durchgeführt werden Projekte zur Förderung der beruflichen Erstausbildung, zur Unterstützung beim Aufbau einer Übungsbank (als Beitrag zur Etablierung eines dualen Ausbildungssystems), im Bereich der Exportförderung und in der Beratung der staatlichen Steuerbehörde. Daneben wird ein aus mehreren Komponenten bestehendes Projekt zur Rekultivierung trockenengefallener Aralseeböden und Förderung der Agrarwirtschaft durchgeführt, das zukünftig im Rahmen des regionalen Ansatzes fortgeführt werden soll. Eine Schwerpunktsetzung im Fergana-Tal ist zwar beabsichtigt, aber bislang noch nicht umgesetzt.<sup>114</sup>

109 Informationen aus BMZ, KfW und GTZ.

110 Für nähere Ausführungen zu diesem Projekt vgl. unter 4.3.3 die Informationen zum Ernährungssicherungsprogramm in Tadschikistan.

111 Informationen aus BMZ und GTZ.

112 Gespräch mit Dietrich Fezer, GTZ-ESP Duschanbe, 17. / 20.3.2003.

113 Mündliche Information aus der GTZ.

114 Informationen aus BMZ, KfW und GTZ.

#### 4.4 Aktivitäten anderer deutscher Träger im Bereich Krisenprävention und Konfliktbearbeitung

##### 4.4.1 Auswärtiges Amt

Seit 2000 fördert das Auswärtige Amt aus dem Haushaltstitel „Friedenserhaltende Maßnahmen“ (FEM) auf Krisenprävention und Konfliktbearbeitung ausgerichtete **Einzelprojekte deutscher und internationaler Nichtregierungsorganisationen**, die der Unterstützung friedenserhaltender Maßnahmen der Vereinten Nationen oder anderer internationaler Organisationen dienen. Seit April 2001 wird das AA dabei durch das **Projekt zivik** (Zivile Konfliktbearbeitung) unterstützt, das beim Institut für Auslandsbeziehungen in Berlin ins Leben gerufen wurde und bei der Identifizierung und Auswahl geeigneter Projektanträge mitwirkt sowie NROs bei der Antragstellung und Projektdurchführung berät.<sup>115</sup>

Im Jahr 2001 hatten zwei von 63 bewilligten Projekten einen direkten Bezug zu Zentralasien. Dabei handelte es sich um zwei Projekte zu Tadschikistan, zum einen zur technischen Unterstützung lokaler Parteien, zum anderen zur Förderung des Dialogs mit gemäßigten Islamisten. 2002 wiesen fünf von 75 bewilligten Projekten einen Fokus auf Zentralasien auf, drei davon mit einem gesamtregionalen Ansatz. Bei diesen Projekten stand die **Förderung intellektueller Kompetenz und Schulung von Multiplikatoren im Bereich Krisenprävention** in Zentralasien im Vordergrund. Insgesamt wurden 2002 aus dem Titel FEM rund 75 NRO-Projekte mit einem Gesamtvolumen von mehr als 9 Mio. Euro gefördert. Auf insgesamt elf Projekte im Kontext von Zentralasien und Afghanistan entfielen davon knapp 3 Mio. Euro.<sup>116</sup>

115 Vgl. <http://www.ifa.de/zivik/>.

116 Schriftliche Information aus dem Projekt zivik sowie Gespräch mit Barbara Unger, Projektleiterin zivik, Berlin, 24.10.2002.

##### 4.4.2 Politische Stiftungen

Von den deutschen politischen Stiftungen sind die **Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)** und die **Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)** mit Programmen und Regionalbüros in Zentralasien präsent. Beide Stiftungen messen dem **Ziel der Krisenprävention** und der Stärkung von Kapazitäten zur zivilen Konfliktbearbeitung bei ihrer Arbeit in der Region **große Bedeutung** zu. Sie sehen ihre Rolle vor allem darin, durch ihre Aktivitäten vor Ort lokale zivilgesellschaftliche und politischen Akteure zu unterstützen, Dialogforen anzubieten und damit Diskussionen zu wichtigen Fragen und Problemen sowohl innerhalb der Länder als auch zwischen den Ländern der Region zu fördern beziehungsweise in Gang zu setzen.<sup>117</sup>

Die FES ist seit April 2003 mit einem Auslandsmitarbeiter in Taschkent vertreten, hinzu kommen zwei mit Ortskräften besetzte Büros in Almaty und Bischkek, die aus Taschkent betreut werden. Als Arbeitsgebiete hat die FES für ihre Tätigkeit in Zentralasien länderübergreifend drei Schwerpunkte identifiziert: Sicherheitszusammenarbeit, wirtschaftliche Entwicklung sowie Staat und Gesellschaft. Maßnahmen mit unmittelbarem Bezug zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sind insbesondere im Arbeitsgebiet Sicherheitszusammenarbeit (Mitwirkung an Lösungen in den Problembereichen Wasser, Energie, Umwelt) und im Arbeitsgebiet Staat und Gesellschaft (Förderung pluralistischer Strukturen, Förderung des Dialogs zwischen Staat und Zivilgesellschaft u. ä.) anzutreffen.<sup>118</sup>

Die KAS steuert ihre Tätigkeit in Zentralasien ebenfalls aus einem Regionalbüro in Taschkent, das schon seit mehreren Jahren mit einem Auslandsmitarbeiter besetzt ist. Seit Sommer 2002 ist

117 Gespräche mit Günter Fichtner und Dr. Reinhard Krumm, FES, Berlin, 25.10.2002, sowie Dr. Lars Hänssel, KAS, St. Augustin, 12.11.2002 und Dr. Heinz Bühler, KAS, Taschkent, 20.11.2002.

118 Grafik „Die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in den zentralasiatischen Republiken“, FES, Berlin, Dezember 2002.

dort vorübergehend ein weiterer Auslandsmitarbeiter im Einsatz, der sich insbesondere um Projekte in Tadschikistan kümmern, aber auch regionale Aufgaben wahrnehmen soll. In ihrer geographisch weit gefassten „Regionalkonzeption Zentralasien, Afghanistan, Pakistan, Kaukasus und Iran. 2003 bis 2005“ benennt die KAS sieben vorrangige Arbeitsbereiche, die inhaltlich weitgehend mit den zuletzt genannten zwei Arbeitsgebieten der FES (Sicherheitszusammenarbeit; Staat und Gesellschaft) übereinstimmen und entsprechend klare Bezüge zu Krisenprävention und Konfliktbearbeitung aufweisen: Förderung demokratischer Strukturen; Auf- und Ausbau rechtsstaatlicher Strukturen; kommunale Selbstverwaltung; sicherheitspolitischer Dialog; interethnischer/interreligiöser Dialog; Förderung der regionalen Kooperation und Integration; Medienarbeit.<sup>119</sup>

Beide Stiftungen sind also schwerpunktmäßig in Bereichen tätig, die für die Förderung von ziviler Konfliktbearbeitungskompetenz in den zentralasiatischen Gesellschaften von großer Bedeutung sind.

In Kirgisistan ist darüber hinaus die Hanns-Seidel-Stiftung in der Aus- und Fortbildung lokalen Verwaltungspersonals engagiert.

#### 4.5 Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit den zentralasiatischen Ländern

Zwischen der Zielsetzung von **Krisenprävention und Konfliktbearbeitung**, wie sie in den von Bundesregierung und BMZ formulierten Grundsätzen für die Zusammenarbeit mit Zentralasien zum Ausdruck kommt, und dem Schwerpunkt WIRAM ergeben sich **Berührungspunkte nur sehr begrenzt**. Ein kürzlich für die GTZ erstelltes Diskussionspapier zur Strukturierung des Schwerpunkts WIRAM führt beispielsweise als Schnittmenge mit dem Schwerpunkt „Friedensentwick-

lung und Krisenprävention“ nur zwei Aufgabenbereiche auf (Existenzgründungs- und Mikrofinanzierungsprogramme zur Reintegration von Ex-Kombattanten und Bürgerkriegsopfern sowie Finanzierung von Wiederaufbaumaßnahmen), die sich beide auf *Post-conflict*-Situationen beziehen.<sup>120</sup> Zusätzlich ließe sich noch auf die Rolle der Privatwirtschaft als *stakeholder* ziviler Konfliktbearbeitung sowie auf die langfristigen Wirkungen erfolgreicher Wirtschaftsreformen bei der Minderung struktureller Konfliktursachen wie auch bei der Zurückdrängung von Gewaltökonomien verweisen. Doch sind das bislang eher theoretische Zusammenhänge. Über konkrete Instrumente zum Umgang mit massiven Defiziten in der zivilen Konfliktbearbeitungskapazität eines Partnerlandes verfügt WIRAM kaum. Eine konzeptionelle Integration einer Krisenpräventionsperspektive („Mainstreaming“) in den Schwerpunkt WIRAM steht vielmehr noch aus. Vermutlich stößt ein solcher Versuch auch an strukturelle Grenzen. Als sehr umfassend reformorientierter Schwerpunkt setzt WIRAM ein vergleichsweise höheres Maß an *Governance*-Kapazität voraus als andere, spezifischere Schwerpunkte (z. B. Bildung, Gesundheit, Energie). Krisenregionen sind dagegen in aller Regel Regionen, in denen eher *poor performance* als *good governance* anzutreffen ist. Die mittlerweile begonnene konzeptionelle Diskussion um den Umgang mit *poor performing countries* in der deutschen EZ scheint also auch für Zentralasien sehr dringlich zu sein.<sup>121</sup>

Angesichts der **Zieldivergenz zwischen der Festlegung auf WIRAM** und einem deutlich breiter angelegten Ansatz, wie er in **den politischen Konzepten** formuliert ist, besteht gegenwärtig eine starke Tendenz, bewährte Maßnahmen, die sich nicht mehr in die bilateralen Portfolios einfügen, im regionalen Ansatz unterzubringen. Auch Maßnahmen, die im Sinne verstärkter Krisenprävention sinnvoll erscheinen könnten (insbesondere, um dem im BMZ-Konzept erwähnten, aber in der Praxis bislang nur teilweise erkennbaren Schwerpunkt im Fergana-Tal

119 KAS 2002, S. 15–19.

120 Altenburg / Radtke (2002), S. 35 u. 37.

121 Zu dieser Debatte vgl. BMZ (2002).

zu mehr Geltung zu verhelfen), aber nicht zu WIRAM passen, könnten mit guten Gründen aus einem *regionalen* Ansatz bestritten werden. Dem steht jedoch entgegen, dass die Mittelausstattung für den regionalen Ansatz deutlich geringer ist als für die bilateralen Maßnahmen.

Bezogen auf die drei im Zentralasien-Konzept des BMZ identifizierten Kooperationsfelder Demokratie/Rechtsstaat, Wirtschaftsreformen/Armutsbekämpfung und länderübergreifende Zusammenarbeit fällt mithin ein deutliches **Ungleichgewicht der Instrumente** auf. Der weitaus größte Teil der Mittel steht für einen Teilbereich dieser drei Felder (Wirtschaftsreformen) zur Verfügung, während die anderen Komponenten, die gerade aus der Sicht krisenpräventiv angelegter Politik von besonderer Bedeutung wären, erheblich schlechter ausgestattet sind.

## 5 Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in den Zentralasien-Strategien anderer Geber

Zu den wichtigsten multilateralen Gebern in Zentralasien zählen die Weltbank, die Asian Development Bank (ADB), die Europäische Union, die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) sowie das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP). Bilateral sind insbesondere die USA, Japan, Deutschland und die Schweiz in größerem Umfang mit EZ-Maßnahmen in der Region engagiert. Tabelle 10 gibt einen Überblick über die offiziellen ODA-Flüsse seitens der wichtigsten Geber nach Zentralasien in den Jahren 2000 und 2001. Die Daten spiegeln allerdings das relative Gewicht der multilateralen Geber nur eingeschränkt wieder, da jener Teil des finanziellen Engagements der Entwicklungsbanken, der nicht unter die ODA-Kriterien fällt, hier nicht erfasst ist. Dies trifft insbesondere auf das Engagement der EBRD, aber auch der ADB und der Weltbank zu. Letztere erwartete im Fall Usbekistans erstmals für die Haushaltsperiode 2002–2004 auch ein Engagement zu IDA-

Konditionen anstelle der bis dahin ausschließlichen IBRD-Kredite.<sup>122</sup>

Im Folgenden werden die Zentralasienstrategien der wichtigsten multilateralen und bilateralen Geber im Hinblick darauf untersucht, inwieweit sie dem Aufgabenfeld der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in Zentralasien Bedeutung beimessen und wie dies gegebenenfalls ausgestaltet ist. Berücksichtigt werden auch indirekte Bezüge zu Krisenfaktoren oder Konfliktpotenzialen. **Unter den multilateralen Gebern zeigt sich, dass bislang nur die Europäische Union und – mit Einschränkungen – UNDP Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zum Gegenstand ihrer Strategien gemacht haben.** Als eine auf Krisenprävention spezialisierte Organisation spielt die **OSZE** in Zentralasien eine **wichtige Rolle**. Bei den Entwicklungsbanken sind allenfalls indirekte Bezüge festzustellen. **Anders sieht es bei den bilateralen Gebern aus.** Die USA, die Schweiz und Großbritannien (das hier wegen seines konzeptionellen Ansatzes trotz des relativ geringen finanziellen Engagements in die Untersuchung einbezogen wird) haben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu einem wesentlichen Bestandteil ihrer Konzepte für die Zusammenarbeit mit den zentralasiatischen Ländern gemacht. Lediglich Japan hat sich in dieser Hinsicht bisher zurückgehalten.

Es fällt auf, dass jene Geber, die eine **gezielte Krisenpräventionsstrategie** verfolgen, dies **auf der Grundlage von regionalen Gesamtkonzepten** für Zentralasien tun, während die Entwicklungsbanken (und auch UNDP) mit dem traditionellen Instrument der Länderstrategie arbeiten. Dies ist einerseits den spezifischen institutionellen Logiken der Entwicklungsbanken und der UN-Institutionen geschuldet, deutet aber möglicherweise auch darauf hin, dass regionale Strategien mehr Spielraum bieten, das mitunter politisch sensible Thema Krisenprävention und Konfliktbearbeitung mit angemessenem Gewicht zur Sprache zu bringen. Auch lassen sich viele der grenzübergreifend wirksamen Konfliktpotenziale in

122 World Bank (2002b), S. IV.

Tabelle 10: Offizielle Entwicklungshilfe (ODA) der wichtigsten Geber im Jahr 2001 (2000)						
	Kasachstan	Kirgisistan	Tadschikistan	Turkmenistan	Usbekistan	Gesamt
<b>Multilateral</b>						
Weltbank / IDA	- (-)	27 (52)	35 (23)	- (-)	- (-)	61 (75)
ADB	3 (4)	58 (21)	3 (12)	- (-)	4 (1)	68 (39)
EU / TACIS	4 (5)	11 (15)	29 (13)	3 (3)	6 (11)	53 (46)
EBRD	3 (1)	1 (0)	1 (0)	1 (0)	1 (0)	7 (2)
UNDP	1 (1)	1 (2)	2 (2)	1 (1)	1 (1)	7 (7)
UNHCR	1 (1)	1 (1)	2 (2)	1 (1)	1 (1)	5 (5)
Arab. Entw.-Agenturen	2 (0)	5 (2)	4 (0)	- (-)	- (-)	11 (3)
<b>Bilateral</b>						
Vereinigte Staaten	56 (58)	28 (25)	40 (23)	14 (8)	50 (36)	189 (149)
Japan	44 (83)	23 (48)	5 (2)	16 (1)	31 (82)	119 (216)
EU-Mitglieder gesamt	20 (16)	14 (11)	10 (7)	2 (1)	23 (15)	69 (49)
Deutschland	8 (10)	7 (5)	5 (3)	1 (1)	14 (9)	35 (28)
Spanien	7 (2)	0 (0)	- (-)	- (-)	3 (0)	10 (2)
Frankreich	1 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	4 (4)	5 (6)
Großbritannien	1 (1)	2 (2)	1 (0)	0 (0)	1 (1)	5 (4)
Niederlande	2 (0)	2 (2)	1 (0)	0 (-)	1 (0)	6 (2)
Schweden	1 (0)	1 (0)	1 (2)	1 (-)	0 (0)	3 (2)
Schweiz	0 (0)	5 (7)	7 (5)	- (-)	1 (1)	13 (13)
Türkei	1 (2)	2 (2)	0 (0)	1 (3)	0 (0)	5 (7)
0: gerundete Null (Wert unter 0,5 Mio. US-Dollar)						
-: keine Aktivität						
Quelle: DAC, Destination of Official Development Assistance and Official Aid – Disbursements (Table 2a), http://www.oecd.org/scripts/cde/viewbase.asp?dbname=cde_dac, 14.05.2003						

individuellen Länderstrategien nur unzureichend berücksichtigen.

## 5.1 Weltbank

Zentrales Steuerungsinstrument der Weltbankgruppe in der Entwicklungszusammenarbeit sind die Länderstrategien („*Country Assistance Strategy*“), die in der Regel im Abstand von drei Jahren erneuert werden. **Krisenprävention und Konfliktbearbeitung als Instrument haben**

**bislang keinen Eingang in die Länderstrategien für die zentralasiatischen Länder gefunden.** In den Sachstandsanalysen werden wirtschaftliche Risiken benannt, darunter neben makroökonomischen Faktoren auch sozioökonomische Probleme wie Armut und Arbeitslosigkeit. Besonderes Gewicht kommt auch der *Governance*-Problematik zu, die insbesondere im Hinblick auf Transparenz, Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns und Verantwortlichkeit der staatlichen Akteure kritisch analysiert wird.

Die vorgesehenen Programme sind auf Fragen der Wirtschaftsreformpolitik, der Infrastruktur, der Gesundheitsversorgung und der Armutsbekämpfung konzentriert. Zunehmend werden aber **auch Themenbereiche** angegangen, **die als Krisenpotenziale gelten**. So ist in der jüngsten Tadschikistan-Strategie vom Februar 2003 ein Programm zum Management von Wasserressourcen im Fergana-Tal vorgesehen, das alle drei Anrainerstaaten einbeziehen soll. Eine **Einbettung** solcher Maßnahmen **in einen ausdrücklich konfliktbezogenen, krisenpräventiv orientierten Handlungsrahmen steht jedoch noch aus.**<sup>123</sup>

## 5.2 ADB

Die aktuellen Länderstrategien der ADB sind in den „*Country Strategy and Program Update*“-Dokumenten vom August/September 2002 enthalten, die für alle zentralasiatischen Länder außer Turkmenistan vorliegen. Eine **systematische Bezugnahme auf Konfliktpotenziale** oder eine strategische Ausrichtung im Sinne von **Krisenprävention** sind darin **nicht zu finden**. Wie bei der Weltbank gibt es allerdings **mittelbare Bezüge** im Kontext der Förderung von **Good Governance**. Außerdem werden in den einzelnen Länderstrategien **spezifische Problempotenziale** erwähnt: Umwelt in Kasachstan, verbesserte Sicherheitslage in Kirgisistan im Zusammenhang mit der Stationierung ausländischer Truppen, Drogenhandel in Tadschikistan, Jugendarbeitslosigkeit und Notwendigkeit zu regionaler Kooperation in Usbekistan.

Unter den von der ADB geförderten Programmbereichen hat insbesondere das Thema „Regionale Zusammenarbeit“ krisenpräventive Relevanz. Die ADB bemüht sich in diesem Kontext, Gesprächsförderung für die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den zentralasiatischen Ländern anzubieten, und fördert grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte.<sup>124</sup>

123 World Bank (2001, 2002b, 2003).

124 ADB (2002a, 2002b, 2002c, 2002d).

## 5.3 EU/TACIS

Die aktuelle Strategie der Europäischen Union für Zentralasien ist niedergelegt in einem gemeinsamen Dokument für die Gesamtregion vom Oktober 2002.<sup>125</sup> Das „Strategiepapier 2002-2006“ enthält zugleich das TACIS-Indikativprogramm für den Zeitraum 2002–2004. Als **zentrales Ziel** der neuen EU-Strategie wird die **Förderung von Stabilität und Sicherheit** in den Ländern Zentralasiens sowie die Unterstützung bei ihrem Bemühen um nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Armutsminderung definiert. Dazu soll die Zusammenarbeit entlang dreier „*Tracks*“ stattfinden: ein Programm zur Förderung regionaler Kooperation; ein regionales Unterstützungsprogramm, das auf nationaler Ebene implementiert wird; sowie ein Armutsminderungsprogramm in ausgewählten Pilotregionen. Zwei von drei übergeordneten Zielen, die in allen drei „*Tracks*“ verfolgt werden sollen, lauten dabei: **„Förderung von Sicherheit und Konfliktprävention“** und **„Beseitigung von Ursachen politischer und sozialer Spannungen“**.

Die in dem Strategiepapier vorgenommene Analyse der Region orientiert sich in ihrer Gliederung an wichtigen Aspekten einer Konfliktanalyse. Als „gemeinsame Probleme“ („*common problems*“) der Region werden thematisiert: Demokratisierung; Terrorismus, Fundamentalismus und Sicherheitsprobleme; demographischer Druck; sowie die sozioökonomische Entwicklung und Armut. Unter dem Stichwort der geteilten Herausforderungen („*shared challenges*“) der Länder geht es um: Grenzstreitigkeiten; die gemeinsame Nutzung natürlicher Ressourcen; Zugang zu den Weltmärkten; und Investitionen. Dementsprechend ist die **EU-Strategie darauf ausgerichtet, parallel auf allen drei Problemebenen von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung anzusetzen:**

- bei langfristigen sozialen, ökonomischen, ökologischen und demographischen Strukturproblemen;

125 EU (2002).

- im Bereich der prozessorientierten Krisenprävention (*Good Governance*, Grundrechtsschutz, Zivilgesellschaftsförderung, Vertrauensbildung zwischen den Staaten und Einbindung in regionale Projekte);
- bei akuten Sicherheitsfragen (Hilfe im Kampf gegen Terrorismus; Drogenbekämpfung; Grenzüberwachung).

Zugleich strebt die EU-Kommission eine klarere Fokussierung der konkreten Maßnahmen auf einige wenige Bereiche an sowie eine längerfristige Programmierung, als sie in der Vergangenheit mit zweijährigen nationalen Aktionsprogrammen im Rahmen von TACIS üblich war. Dadurch soll unter anderem mehr Nachhaltigkeit erzielt werden.

#### 5.4 EBRD

In den (fünf separaten) Länderstrategien der EBRD für die zentralasiatischen Staaten spielt die Thematik von **Krisenprävention und Konfliktbearbeitung keine Rolle**. Allerdings sind die Strategien von durchaus **kritischen Bestandsaufnahmen der wirtschaftlichen und politischen Reformpolitik** der Regierungen geprägt. So wurde im Falle Usbekistans schon in der Strategie von 2001 ein nur „langsamer Fortschritt“ in Richtung auf Mehrparteiendemokratie und Marktwirtschaft konstatiert. Die im März 2003 verabschiedete neue Usbekistan-Strategie geht darüber noch deutlich hinaus und stellt klare „Rückschritte“ fest. Die EBRD hat nunmehr beschlossen, verstärkte Aktivitäten in Usbekistan von sieben „Benchmark-Kriterien“ abhängig zu machen, die sich nicht allein auf wirtschaftliche Reformmaßnahmen beziehen, sondern ausdrücklich auch die **Einhaltung grundlegender Menschenrechte** verlangen. Zwei Monate vor ihrer Jahrestagung, die Anfang Mai 2003 in Taschkent stattfand und wegen der Wahl des Ortes im Vorfeld von Menschenrechtsgruppen als höchst

problematisch eingeschätzt worden war<sup>126</sup>, setzte die EBRD damit ein klares politisches Zeichen. Den Extremfall bildet allerdings die Länderstrategie für Turkmenistan vom Juli 2002, die durch eine noch stärkere **politische Konditionalisierung** geprägt ist und ein nennenswertes Engagement der EBRD von einer substanziellen Verbesserung der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen abhängig macht.<sup>127</sup>

Die Verbindung zu Fragen von Demokratisierung, *Good Governance* und Rechtssicherheit beschränkt sich in den Strategien der EBRD auf die Bestandsaufnahme und die Formulierung von notwendigen Voraussetzungen. Die Ausrichtung der Maßnahmen in den zentralasiatischen Ländern entspricht dem klassischen Portfolio einer Entwicklungsbank. Im Vordergrund stehen drei Bereiche: die Entwicklung des privaten Unternehmenssektors; die Entwicklung des Finanzsektors; die Verbesserung der Infrastruktur bzw. der Ressourcennutzung. Eine Krisenpräventionsperspektive ist bei der Auswahl der Maßnahmen nicht vorgesehen.

#### 5.5 UNDP

Wie fast alle multilateralen Geber ist auch UNDP in Zentralasien auf der Basis individueller Länderstrategien („*country cooperation framework*“) tätig.<sup>128</sup> Als UN-Organisation ist UNDP in besonderer Weise auf die Kooperationsbereitschaft des jeweiligen Partnerlandes angewiesen, die Länderstrategien spiegeln daher einen intensiven Diskussions- und Verhandlungsprozess mit den Partnerregierungen wider. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass der Themenbereich **Krisenprävention und Konfliktbearbeitung** zwar **Eingang in die Strategie für Kirgisistan** gefunden hat, **nicht aber** in den Strategien für **Usbekistan und Turkmenistan** anzutreffen

126 Neue Zürcher Zeitung, 5.5.2003, S. 2 und S. 11 sowie 6.5.2003, S. 13.

127 EBRD (2001a, 2001b, 2002b, 2002c, 2002d, 2003).

128 UN (2000a, 2000b, 2000c, 2000d, 2001).

ist. Zwar ist auch **im Falle Tadschikistans** von einer dezidierten Krisenpräventionsstrategie nicht die Rede, doch haben die **Bearbeitung von Konfliktfolgen** (Reintegration von Kombattanten, Wiederaufbau) und die **Eindämmung langfristiger Konfliktpotenziale** (durch Stärkung von Governance-Kapazitäten, lokaler Selbstverwaltung u. a.) einen zentralen Platz in der Länderstrategie.

Die Strategie für Kirgisistan geht darüber insofern hinaus, als sie „*preventive development*“ zusammen mit Dezentralisierung zu einer von drei eigenständigen Programmkomponenten im Programmbereich „Political and administrative governance“ erhoben hat. Weitere Komponenten wie „Reform der öffentlichen Verwaltung“ und „Unterstützung für demokratische Institutionen“ kommen in diesem Programmbereich noch hinzu und werden zudem im zweiten Programmbereich („*Social governance*“) unter anderem noch von der Komponente „Entwicklung der Zivilgesellschaft“ ergänzt. Das Thema Krisenprävention und Konfliktbearbeitung ist in dieser Konzeption also sowohl in einer Programmkomponente ausdrücklicher Bestandteil also auch durch eine Reihe weiterer Programmkomponenten inhaltlich sinnvoll abgestützt.

Die „preventive development“-Komponente in Kirgisistan hat zu gezielten **Maßnahmen in den besonders krisenanfälligen Regionen Batken und Osh** im Fergana-Tal geführt. In ausgewählten Gemeinden, die auf der Grundlage regelmäßiger lokaler Konfliktanalysen identifiziert werden, werden ortsansässigen Organisationen Methoden und Instrumente vermittelt, um Konfliktpotenziale konstruktiv abzubauen und konkrete Probleme der lokalen Entwicklung, die meist die eigentlichen Konfliktursachen auf lokaler Ebene sind, gemeinschaftlich zu überwinden. Bestandteil des Programms ist auch die Erarbeitung von „*Early Warning Reports*“ von der lokalen und regionalen Ebene, die eine wichtige Ergänzung zu konfliktbezogenen Makroanalysen darstellen und eine genauere Anpassung des Programms an die örtlichen Gegebenheiten ermöglichen sollen. Derzeit wird über eine Ausweitung des Programms auf Tadschikistan nachgedacht. Usbekistan, das ursprünglich ebenfalls einbezogen werden sollte, hat

sich nach anfänglichen Gesprächen aus dem Programm ganz zurückgezogen.<sup>129</sup>

## 5.6 OSZE

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa ist zwar kein Geber oder überhaupt eine Entwicklungsagentur im klassischen Sinne; **im internationalen Bemühen um Sicherheit und Krisenprävention in Zentralasien** spielt sie jedoch **eine prominente Rolle**. Als Nachfolgestaaten der Sowjetunion wurden alle zentralasiatischen Republiken im Januar 1992 offiziell in die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) aufgenommen, aus der zwei Jahre später die OSZE hervorging. Damit verpflichteten sie sich auch auf die in den OSZE-Dokumenten niedergelegten Grundsätze. Anders als beispielsweise im Falle des Europarates handelt es sich dabei allerdings um rein politische Selbstverpflichtungen, die keine bindende rechtliche Wirkung haben.

Die OSZE arbeitet nicht mit Länder- oder Regionalstrategien, sondern auf der Grundlage ihrer Gründungsdokumente. Entsprechend den drei „Körben“ der Schlussakte von Helsinki, in der 1975 die KSZE-Grundprinzipien verankert wurden, erstreckt sich die Tätigkeit der OSZE heute auf **drei „Dimensionen“**: die menschliche, die politisch-militärische und die ökonomisch/ökologische. Die OSZE beansprucht damit, einen **umfassenden Sicherheitsansatz** zu verfolgen, der eine große Bandbreite sicherheitsbezogener Fragen wie Rüstungskontrolle, vorbeugende Diplomatie, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Menschenrechte, Demokratisierung sowie Wirtschafts- und Umweltbelange beinhaltet. In Zentralasien stehen daneben insbesondere Probleme der regionalen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit sowie – in jüngerer Zeit – Fragen im Zusammenhang mit Religions- und Glaubensfreiheit im Vordergrund.

---

129 Gespräch mit Ruslan Monolbaev, UNDP, Koordinator der „*Preventive Development*“-Komponente, Bischkek, 29.11.2002.

Im Rahmen ihres Mandats war die OSZE aktiv als Vermittlerin zwischen den Kriegsparteien bei der Beendigung des tadschikischen Bürgerkriegs beteiligt.<sup>130</sup> Stand dementsprechend in den vergangenen Jahren in Tadschikistan der Bereich Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung im Mittelpunkt der Bemühungen, so geht es in den anderen vier zentralasiatischen Staaten um Krisenprävention.<sup>131</sup> Organisatorisch ist die OSZE in allen fünf Ländern mit sogenannten „OSZE-Zentren“ unter der Leitung von Diplomaten im Botschafterrang vertreten, denen zum Teil weitere *field offices* in besonderen Krisenregionen zugeordnet sind. Die Feldmissionen werden organisatorisch und konzeptionell von den zentralen Einrichtungen der OSZE, insbesondere dem Sekretariat in Wien und dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte in Warschau unterstützt. Innerhalb des Sekretariats bildet das Konfliktverhütungszentrum eine wesentliche Säule der Aktivitäten. Als weitere Institutionen haben auch die Ämter des „Hochkommissars für nationale Minderheiten“ und des „OSZE-Repräsentanten für Medienfreiheit“ in Zentralasien eine wichtige Bedeutung.

Das „Kerngeschäft“ der OSZE-Zentren vor Ort – wie auch der OSZE insgesamt – ist, in die Sprache der Entwicklungszusammenarbeit übertragen, der **Politikdialog** in den genannten Dimensionen. Eine wichtige Bedeutung haben daneben aber zunehmend auch themenspezifische Seminare, Trainings und andere Fortbildungsveranstaltungen unter Einbeziehung nichtstaatlicher, zivilgesellschaftlicher Akteure gewonnen. Die Aktivitäten der OSZE in Fragen der Menschenrechte, des Minderheitenschutzes, der Medienfreiheit, der Gefängnisreform, der Polizei- und Justizreform, aber auch der Wahlbeobachtung, reichen oft in sensible innenpolitische Bereiche hinein.<sup>132</sup> Die **Wirkung**, die die OSZE dabei entfaltet, wird je-

doch auch vom OSZE-Personal selbst mitunter als sehr **begrenzt** eingeschätzt. Da der sehr umfassende Sicherheitsbegriff der OSZE-Institution von den zentralasiatischen Regierungen in dieser Form kaum geteilt wird, ist deren Bereitschaft, die OSZE in ihren Anliegen zu unterstützen, ihre Initiativen aktiv aufzugreifen oder sie gar aktiv als Vermittler bei Konflikten heranzuziehen, nicht sehr ausgeprägt.<sup>133</sup> Zudem ist die OSZE aufgrund ihrer kooperativen Entscheidungsstrukturen in den meisten Fällen nicht in der Lage, offensichtliche Defizite öffentlich in ausreichender Deutlichkeit beim Namen zu nennen, wodurch sie mitunter auch das Vertrauen zivilgesellschaftlicher Akteure verspielt. Andererseits verfügt die OSZE aufgrund ihrer einzigartigen Konstruktion **in allen krisenrelevanten Themenbereichen** über **genuine Möglichkeiten zum Politikdialog**, die klassischen Gebern der Entwicklungszusammenarbeit selbst nach jahrelangen Bemühungen oft nicht offen stehen.

## 5.7 USA

Eine zentrale Rolle spielt Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der EZ-Strategie der USA für Zentralasien. USAID, die staatliche Entwicklungshilfeagentur, arbeitet derzeit auf der Grundlage einer einheitlichen Zentralasienstrategie, die vom Juli 2000 datiert und für den Zeitraum 2001 bis 2005 entworfen wurde.<sup>134</sup> Diese Strategie definiert die „**Verringerung von Konfliktpotenzialen** durch aktiven Dialog und Zivilgesellschaft, Beschäftigung und Einkommenszuwachs sowie verbesserte Gesundheit- und Umweltbedingungen“ als **primäres Querschnittsziel** über alle Sektoren hinweg.<sup>135</sup> Daneben wird als ein sekundäres Querschnittsziel unter anderem der Abbau von Korruption angestrebt. Die Schwerpunktsektoren der USAID-Maßnahmen sind in vier primären Sektorzielen für alle fünf zentralasiatischen Partnerländer festgeschrieben: Förderung

130 Seifert (1999).

131 Gumpfenberg (2002b), S. 5.

132 Gespräche mit den OSZE-Botschaftern István Venczel, Almaty, 4.12.2002, und Marc Gilbert, Duschanbe, 19.3.2003.

133 Gumpfenberg (2002b), S. 5.

134 USAID (2000).

135 USAID (2000), S. 3.

von KMU und Handel; offene, demokratische Kultur; bessere Nutzung kritischer Wasser und Energieressourcen; primäre Gesundheitsversorgung. Zusätzlich werden in Kasachstan und Kirgisistan zwei länderspezifische Ziele verfolgt: verbesserte Steuerverwaltung und verantwortliche Kommunalverwaltung.

Die große Bedeutung, die USAID krisenpräventiven, konfliktbezogenen Maßnahmen in Zentralasien schon deutlich vor dem 11. September 2001 beimaß, leitet sich in dem Strategiepapier aus einer **Konfliktanalyse** ab, die von einer Vielzahl sich überlagernder und sich gegenseitig beeinflussender Konfliktursachen ausgeht.

Als Programmkomponente, die das Ziel der Krisenprävention in besonderer Weise fördern sollte, legte USAID im Juli 2001 die „*Peaceful Communities Initiative*“ (PCI) auf, die – ähnlich dem „*Preventive-Development*“-Ansatz von UNDP – auf lokaler Ebene im Fergana-Tal in ausgewählten grenznahen Gemeinden zum Abbau von Konfliktpotenzialen und zur Beseitigung von Konfliktursachen beitragen sollte. Als nach den Terroranschlägen vom September 2001 von der US-Regierung zusätzliche Mittel für Krisenpräventionsmaßnahmen in Zentralasien bereitgestellt wurden, schloss sich im Mai 2002 das in gleicher Weise funktionierende „*Community Action Investment Program*“ (CAIP) mit einem größeren Volumen und einer längeren zeitlichen Perspektive an. Die Maßnahmen erstrecken sich nunmehr außer auf den kirgisischen Teil des Fergana-Tals auch auf viele andere Regionen in Zentralasien, darunter im Raascht-Tal in Tadschikistan, im Süden Kasachstans, in Turkmenistan sowie in Usbekistan. Die **Implementierung** des CAIP (wie zuvor auch des PCI) liegt **in der Hand internationaler NROs**, die im Rahmen der Auftragsbeschreibung eigenständig für die Umsetzung der jeweiligen Teilprojekte verantwortlich sind. Die beauftragten NROs sind Mercy Corps, die Aga-Khan-Foundation, ACDI/VOCA und die Cooperative Housing

Foundation. In Tadschikistan wird aus CAIP-Mitteln außerdem ein UNDP-Projekt finanziert.<sup>136</sup>

## 5.8 Japan

Obwohl Japan neben den USA der größte bilaterale Geber in Zentralasien ist, ist es der einzige nennenswerte bilaterale Geber überhaupt, in dessen Zentralasienstrategie das Thema **Krisenprävention und Konfliktbearbeitung keine Erwähnung** findet.<sup>137</sup> Den Informationen der japanischen Entwicklungsagentur JICA im Internet zufolge liegt auch keine allgemeine Strategie zu diesem Thema vor, die als Referenzrahmen dienen könnte.<sup>138</sup> Die japanische EZ in Zentralasien ist im wesentlichen auf Expertenentsendung und Finanzierung in den Bereichen Marktwirtschaftsentwicklung, Qualifizierung und Basisinfrastruktur ausgerichtet. Potentielle Krisenregionen wie das Fergana-Tal und Tadschikistan sind von JICA in den vergangenen Jahren eher gemieden worden, seit 1998 eine japanische UN-Mitarbeiterin in Tadschikistan ums Leben kam und 1999 ein japanischer Bergbauingenieur im Süden Kirgisisans Opfer einer Entführung wurde.<sup>139</sup>

## 5.9 Schweiz

Die Schweiz ist mit ihrem auf die beiden Länder Kirgisistan und Tadschikistan konzentrierten EZ-Engagement **einer der sichtbarsten bilateralen**

136 Gespräch mit Wayne McDonald, Robert Birkenes und Laura Harvey, USAID Almaty, 3.12.2002. Vgl. auch den Text „*Conflict Prevention*“ auf der Website von USAID: [http://www.usaid.gov/regions/europe\\_eurasia/car/caip\\_pci.html](http://www.usaid.gov/regions/europe_eurasia/car/caip_pci.html), 13.05.2003.

137 Vgl. das Internet-Dokument „*Country and Region-Specific Aid Studies. Central Asia and Caucasus*“, <http://www.jica.go.jp/english/activities/regions/04asi.html>, 08.05.2003.

138 Vgl. <http://www.jica.go.jp>.

139 Gespräch mit Kiyoshi Ishii, Resident Representative, und Yoshiko Yamanaka, Program Officer, JICA Bischkek, 29.11.2002.

**Geber** in Zentralasien. Trotz der Konzentration auf nur zwei Länder – bei vorsichtigen Aktivitäten auch in Usbekistan – hat auch die Schweiz ihre Strategie in einem Papier zu Gesamt-Zentralasien zusammengefasst, das zuletzt im November 2002 aktualisiert worden ist.<sup>140</sup> Darin bilden „**Governance, Security and Conflict Prevention**“ **einen von fünf Schwerpunktbereichen** der Zusammenarbeit. Die anderen vier Bereiche sind: Makro-ökonomische Rahmenbedingungen; Entwicklung des Privatsektors; Management von Ressourcen und Infrastruktur; und Gesundheit. Darüber hinaus sind Gender und Umwelt als Querschnittsthemen festgeschrieben.

Im Rahmen des Schwerpunktbereichs „*Governance, Security and Conflict Prevention*“ setzt die Schweiz auf institutionelle Unterstützung und Kompetenzförderung für lokale Partner, insbesondere für marginalisierte Gruppen und besonders an friedlicher Konfliktbeilegung interessierte Akteure („peace constituencies“). **Lokale Kompetenzen für friedliche Konfliktbeilegung** sollen gestärkt werden, die Entwicklung von zivilgesellschaftlicher Toleranz gefördert und die Herausbildung transparenter und partizipativer politischer Entscheidungsprozesse sowie eines funktionierenden Rechtssystems unterstützt werden. Den Maßnahmen liegt eine kritische Bestandsaufnahme des politischen und gesellschaftlichen Kontexts zugrunde, die die Situation als stark von einem paternalistischen und sowjetisch-autoritären Erbe beeinflusst sieht, die Bedeutung von regionalen und klan-basierten Machtstrukturen hervorhebt und als Konfliktursachen mangelnde Partizipation, rapide sinkende Lebensstandards, geschlossene Grenzen, Ressourcenkonkurrenz und kriminelle Netzwerke hervorhebt.<sup>141</sup>

## 5.10 Großbritannien

Großbritannien zählt zu jenen Ländern, die Krisenprävention und Konfliktbearbeitung früh zu

einem wichtigen Aufgabenfeld ihrer Entwicklungszusammenarbeit gemacht haben. Auch in ihrer aktuellen Strategie für Zentralasien und den Südkaukasus, die vom Oktober 2000 datiert, betont die britische Entwicklungsbehörde DFID unter den Herausforderungen der Region an erster Stelle: „*Conflict remains a central problem for the region, posing real threats to regional stability.*“<sup>142</sup> Zwar gilt dieser Satz in besonderer Weise für den Südkaukasus, doch wird er ausdrücklich auch auf Zentralasien bezogen. Unter den Konfliktursachen weist DFID auf das sowjetische Erbe und eine Vielzahl daraus resultierender aktueller Konfliktpotenziale, aber auch auf aktuelle Probleme wie Arbeitslosigkeit und Drogenhandel hin. Erwähnung finden auch besonders konfliktträchtige Regionen wie das Fergana-Tal.

Die DFID-Strategie von 2000 identifiziert unter den acht Ländern der Region Zentralasien und Südkaukasus **drei Schwerpunktländer**: Armenien, Georgien und – als einziges zentralasiatisches Land – Kirgisistan. Die Auswahl orientierte sich an den Kriterien der Armut und der Ernsthaftigkeit von wirtschaftlichen und politischen Reformbemühungen. Demgegenüber werden insbesondere Usbekistan und Turkmenistan „sehr begrenzte Reformfortschritte“ bescheinigt.

Für die Schwerpunktländer definiert DFID drei Themenbereiche als vorrangig: gute zentrale und lokale öffentliche Verwaltung; günstige Rahmenbedingungen für Wirtschaftswachstum einschließlich ländlicher Entwicklung, Basisdienste für die Armen und angemessenen Umweltschutz; und ein gutes, für alle Gesellschaftsschichten zugängliches Gesundheitswesen. Der Aspekt der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung findet sich in drei zusätzlichen *regionalen* Themenschwerpunkten, die sich nicht allein auf die Schwerpunktländer beziehen: Demokratie und Menschenrechte, Zivilgesellschaft, Stärkung der Bürger; Integration der Länder in die Weltwirtschaft; und verbesserte regionale Stabilität durch Maßnahmen zur Prävention und zum Abbau von

140 SDC / SECO (2002).

141 SDC / SECO (2002), S. 16 und S. 14.

142 DFID (2000), S. 2.

Konflikten. **Krisenprävention** hat also für DFID als **Aufgabenfeld** auch in **Zentralasien** eine **wichtige Bedeutung**.

## 6 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Analyse der Konflikt- und Krisenpotenziale in Zentralasien hat deutlich gemacht, dass **mittel- bis langfristig nicht unerhebliche Risiken in der Region** bestehen und dass ein **Bedarf an Maßnahmen mit krisenpräventiver Wirkung** gegeben ist. Die **Konzepte** der Bundesregierung und des BMZ **tragen diesem Bedarf Rechnung**, indem sie dem Ziel der Krisenprävention einen wichtigen Stellenwert einräumen. Die Kombination der Tätigkeitsfelder Demokratieförderung, Wirtschaftsreformen und Armutsbekämpfung sowie Förderung länderübergreifender Zusammenarbeit ergibt grundsätzlich einen guten Mix, um im Sinne der krisenpräventiven Zielsetzung nachhaltig tätig werden zu können. Auf diesen Feldern lassen sich sowohl mit langfristiger Perspektive strukturelle Konfliktursachen, als auch in kurz- und mittelfristiger Sicht Defizite bei den Konfliktbearbeitungskapazitäten und unmittelbare Sicherheitsrisiken angehen. Auch mit der Definition des Fergana-Tals als einer länderübergreifenden Schwerpunktregion ist eine sinnvolle Entscheidung getroffen worden.

Auf der instrumentellen Ebene tut sich die deutsche EZ jedoch schwer, den sehr umfassenden Anspruch der politischen Konzepte in konkrete Maßnahmen umzusetzen. Drei Gründe scheinen vorrangig dafür verantwortlich zu sein: (1) Die Schwerpunktsetzung im Bereich WIRAM legt kaum Maßnahmen mit unmittelbarem Krisenpräventionsbezug nahe. Aus Sicht von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung betrifft WIRAM fast ausschließlich langfristige, strukturelle Wirkungen. (2) Die Überführung erfolgreicher Maßnahmen aus dem bilateralen Portfolio in den Rahmen der länderübergreifenden Zusammenarbeit (im Zuge der Portfoliobereinigung) mindert den finanziellen Spielraum für Vorhaben im engeren Kontext der länderübergreifenden Demokratieför-

derung bzw. der direkten Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. (3) Die Übersetzung der Konzepte von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in handhabbare Instrumente der TZ (und FZ) ist noch in den Anfängen begriffen.

Um dem Ziel von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu stärkerer Geltung zu verhelfen, ergeben sich daher grundsätzlich drei mögliche Ansatzpunkte:

1. Eine sehr flexible Ausgestaltung des Schwerpunkts WIRAM, die auch Raum für Maßnahmen lässt, die bei prozessualen und sicherheitsbezogenen Krisenfaktoren ansetzen.
2. Eine gezielte Ausgestaltung des regionalen Ansatzes durch Maßnahmen mit direkterem krisenpräventiven Bezug.
3. Eine intensivere Nutzung des in der Entwicklung begriffenen Instrumentariums zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung innerhalb der deutschen EZ sowie der Erfahrungen anderer bilateraler und multilateraler Geber.

Diese Ansatzpunkte, zu denen im Folgenden Empfehlungen formuliert werden, sollten in Kombination miteinander genutzt werden. Dabei ist die stärkere Nutzung des Instrumentariums der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung eine notwendige Voraussetzung für die beiden anderen Punkte, weshalb sie als Erstes behandelt wird.

### 6.1 Nutzung des Instrumentariums der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung

Im Hinblick auf Krisenpotenziale und latent schwelende Konflikte in der Region sollte zunächst die für die deutsche EZ gewünschte Rolle entlang den möglichen Alternativen des „**working in, on or around conflict**“ festgelegt werden. Will man dabei den Grundsätzen der Zentralasien-Konzepte folgen, scheidet die Variante *around conflict* aus.

Das vorhandene EZ-Portfolio in der Region sollte einer **konfliktbezogenen Wirkungsanalyse** unterzogen werden, um unbeabsichtigte Fehlwirkungen, aber auch noch nicht bewusst gemachte positive Effekte zu ermitteln. Die Ergebnisse dieser Analyse sollten zur Korrektur festgestellter Fehlwirkungen und zur Aktivierung positiver Potenziale genutzt werden.

Auch bei der Auswahl neuer Maßnahmen und Programme sollten konfliktbezogene Wirkungsanalysen zu Grunde gelegt werden, die den Stellenwert der Maßnahme innerhalb des Krisenszenarios, erhoffte positive und möglicherweise nicht auszuschließende negative Effekte herausstellen.

Voraussetzung für konfliktbezogene Wirkungsanalysen ist eine gemeinsame, von den wesentlichen deutschen EZ-Organisationen geteilte **Analyse bestehender Konflikte und Krisenpotenziale** und der daran beteiligten Akteure und Akteursgruppen. Solche länderbezogenen Konfliktanalysen sollten im Dialog zwischen dem BMZ, den Durchführungsorganisationen und den Mitarbeitern vor Ort entstehen und regelmäßig fortgeschrieben werden. So könnten regelmäßige Ländergespräche mit den Durchführungsorganisationen zu dem Zweck durchgeführt werden, krisenrelevante Informationen auszutauschen und zu einer gemeinsamen Lageanalyse zu finden. Dabei sollten verstärkt *De-Briefings* der im Ausland eingesetzten Fachkräfte sowie Inputs anderer Ressorts (AA, BMI, BMVg) und der Wissenschaft eingesetzt werden.

Eine Sensibilisierung der EZ-Mitarbeiter vor Ort und in Deutschland für das Thema Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sollte abgestützt werden durch gezielte **Fortbildungen**, die neben Grundsätzlichem möglichst einen konkreten Bezug zur Region Zentralasien herstellen.

## 6.2 Ausgestaltung des Schwerpunkts WIRAM

Innerhalb des Schwerpunkts WIRAM könnten Bemühungen unternommen werden, auch „**politische**“ Themen, wie die Dezentralisierung von

Entscheidungskompetenzen (z. B. im Bereich der lokalen Wirtschaftsförderung) verstärkt anzugehen.

Besondere Aufmerksamkeit sollte Projekten mit einer starken Komponente im **ländlichen Raum** gewidmet werden, von denen es bereits einige gibt. Diese sollten gestärkt und ausgebaut werden. Hierbei sind besonders Projekte mit einem hohen Partizipationsgrad zu bevorzugen (wie Kreditgenossenschaften), die ein Gegengewicht zu einem in den lokalen Bevölkerungen verbreiteten Empfinden der Ohnmacht setzen.

**In Regionen besonderer Spannung** (Fergana-Tal), in denen sich eine illegale Ökonomie etabliert hat (Drogen-, Waffenhandel) könnten **Maßnahmen mit einem hohen Beschäftigungseffekt** einen Beitrag zu einer „Re-Zivilisierung“ der Wirtschaft leisten.

Bei der anstehenden Formulierung der **Schwerpunktstrategie** (SSP) für die zentralasiatischen Länder sollte dem Ziel von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung eine herausgehobene Bedeutung zukommen.

## 6.3 Ausgestaltung des regionalen Ansatzes

Angesichts der Asymmetrie der Aufgabenfelder wäre langfristig, sobald bestehende Verpflichtungen auslaufen, eine **Umschichtung** von Mitteln **aus den bilateralen Portfolios in den regionalen Ansatz** wünschenswert, um insbesondere neue Maßnahmen mit Krisenpräventionsbezug im Bereich Demokratieförderung unterstützen zu können.

Für Maßnahmen im Bereich der **Demokratieförderung** könnte versucht werden, stärker als bisher neben den politischen Stiftungen **auch private Träger** zu involvieren, die ihrerseits mit nicht-staatlichen Partnern vor Ort kooperieren und beim Aufbau von NRO-Netzwerken behilflich sind.

Projekte im Bereich der Demokratieförderung sollten sich auch mit der großen **Bedeutung in-**

**formeller Regeln und Netzwerke** in den Transformationsgesellschaften Zentralasiens auseinandersetzen. Dies kann zum Verständnis von Konfliktlagen und damit zur Prävention von Krisen beitragen und hätte positive Rückwirkungen auf konfliktbezogene Wirkungsanalysen.<sup>143</sup>

Die Bemühungen, **länderübergreifende Projekte**, die in der konkreten Ausführung aufgrund von Widerstand auf der Partnerseite derzeit oft nur bilaterale Maßnahmen sind, **tatsächlich als regionale Maßnahmen** durchzuführen, sollten verstärkt werden. Neue regionale Projekte sollten so angelegt sein, dass sie bei absehbaren Widerständen aus einzelnen Ländern zumindest jederzeit um eine Beteiligung dieser Länder erweitert werden können.

Eine **wichtige integrierende Kraft** in der Region Zentralasien **sind die Wissenschaften**, da hier die Ähnlichkeit in der sowjetischen Sozialisation über Landesgrenzen hinweg besonders hoch ist. Dieses Potenzial könnte von regionalen Maßnahmen in unterschiedlichsten Bereichen (Umwelt, Gesundheit, Demokratieförderung usw.) zur Verstärkung länderübergreifender Kooperation genutzt werden.

#### 6.4 Weitergehende Überlegungen

Für einen wirkungsvollen Beitrag zu Krisenprävention und Konfliktbearbeitung ist eine **verstärkte Koordination mit internationalen Gebern** und anderen (staatlichen und nichtstaatlichen) Partnern von zentraler Bedeutung. Daher sollte auch auf dieser Ebene auf eine **gemeinsame Krisenanalyse**, auf die Bestimmung von Prioritäten und auf Grundlinien einer Aufgabenteilung hingearbeitet werden. Internationale Standards, wie die DAC Guidelines, können dabei als sinnvoller Referenzrahmen dienen.

Für eine effektive Geberkoordinierung wäre eine **verstärkte Präsenz des BMZ in den Partnerländern** sehr wünschenswert. Gegenwärtig wird die deutsche EZ von ausländischen Partnern (auch anderen Gebern) in Zentralasien oft als „kopflös“ wahrgenommen, da es den lokalen Repräsentanten (in der Regel GTZ) an einem politischen Mandat mangelt.

Bezogen auf einzelne Länder kommt derzeit Kirgisistan und Tadschikistan eine besondere Bedeutung zu. Da die **Möglichkeiten der Einflussnahme in Usbekistan** aufgrund der politischen Rahmenbedingungen **sehr begrenzt** sind, ist es wichtig, nach Möglichkeit einer Destabilisierung von außen entgegenzuwirken. **Kirgisistan und Tadschikistan sollten** daher auch als wichtige „Brücke“ ins Fergana-Tal **gestützt werden**, um ein Ausgreifen sozial oder politisch bedingter Unruhen von dort in die Gesamtregion zu verhindern. Dazu ist eine Lösung der Verschuldungsprobleme beider Länder nicht unbedeutend. Das BMZ sollte erwägen, eine Einbeziehung Kirgisistans und Tadschikistans in die HIPC-Initiative zu unterstützen oder anderweitig auf eine Entlastung der beiden Länder hinzuwirken. Eine solche Unterstützung könnte im Übrigen an Bedingungen in Fragen der Demokratisierung geknüpft werden.

Eine Stabilisierung in Kirgisistan und Tadschikistan sollte auch als Mittel verstanden werden, **Usbekistan die Chancen**, die in **einer größeren Kooperationsbereitschaft** liegen, **vor Augen zu führen**. Entsprechende krisenpräventiv angelegte EZ-Projekte sollten daher bemüht sein, nicht Grenzen zu verstärken, sondern den Charakter einer offenen Einladung auch an die usbekische Seite haben. Zugleich sollte die Ausübung eines sanften Drucks auf die usbekische Regierung, sich regionalen Kooperationsvorhaben nicht zu verschließen, nicht ausgeschlossen werden. Dazu könnten **Maßnahmen**, an denen auf usbekischer Seite größeres Interesse besteht (Berufsbildung, Infrastrukturfinanzierung) **an die Zustimmung zu länderübergreifenden Projekten gekoppelt** werden. Dies kann sich auch auf Projekte in Trägerschaft anderer Geber beziehen, wenn diese als sinnvoll im Sinne der Zielsetzung von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung erscheinen.

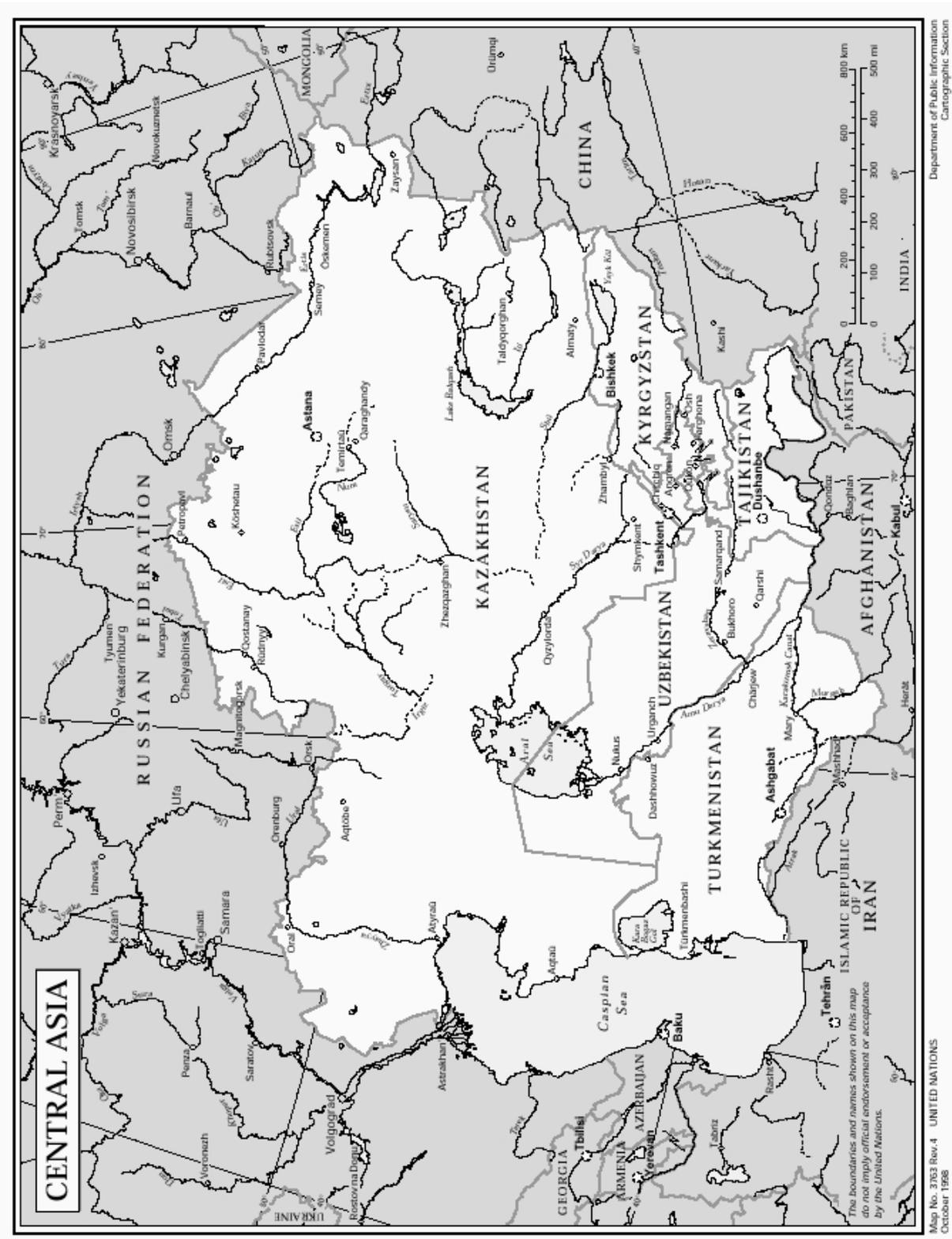
<sup>143</sup> Vgl. hierzu auch den bislang als ersten Entwurf vorliegenden „Methodischen Leitfaden zur Netzwerk- und Akteursanalyse“ der Gruppe Friedentsentwicklung (FriEnt), der im Sommer 2002 erstmals am Beispiel einer ländlichen Region in Kirgisistan getestet wurde.



# Anhang



Anhang 1: Karte Zentralasien



## **Anhang 2: Liste kontaktierter Institutionen und Stellen in Deutschland und den zentralasiatischen Ländern**

### **Deutschland**

BMZ, Referat 201; BMZ, Referat 304; Auswärtiges Amt, Referat 207; GTZ Eschborn; GTZ CCD-Projekt, Bonn; KfW, Frankfurt; Gruppe FriEnt, Bonn; Institut für Auslandsbeziehungen – Projekt zivik, Berlin; Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin; Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin; Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

### **Taschkent, 19. –23.11.2002**

Deutsche Botschaft Taschkent; GTZ Koordinationsbüro; GTZ-Projekt „Förderung der privaten Landwirtschaft Usbekistans“; Konrad-Adenauer-Stiftung; Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschulverbandes; ZEF – Khorezm-Projekt; British Embassy; Europa House – TACIS/EuropeAid; Asian Development Bank; UNHCR; World Bank; Institute for Strategic and Regional Studies under the President of the Republic; Center for Economic Research; Meinungsforschungsinstitut „Izhtimoiy Fikr“; ZAKOVAT Social Foundation.

### **Bischkek, 25. –29.11.2002**

Deutsche Botschaft Bischkek; GTZ Koordinationsbüro; Swiss Cooperation Office; USAID; JICA/JOCV; OSZE-Zentrum; UNDP – Political and Administrative Local Governance Programme; Projekt CAMP (Central Asia Mountain Partnership); Apparat des Präsidenten der Republik; Finanzministerium; International Institute for Strategic Studies under the President of the Kyrgyz Republic; American University of Kyrgyzstan; International Crisis Group; INTRAC – The International NGO Training and Research Centre.

### **Almaty, 1.–5.12.2002**

Deutsche Botschaft Almaty; GTZ Koordinationsbüro; KfW; Friedrich-Ebert-Stiftung; USAID Regional Mission for Central Asia; World Bank Central Asia Regional Office; UNDP; OSZE-Zentrum; Delegation der Europäischen Kommission; Institut für Wirtschaftsforschung; Kazakhstani Institute for Socio-Economic Information and Forecast; Assessment Risks Group; Institute of War and Peace Reporting; Center for Conflict Management.

### **Duschanbe, 15. –22.3.2003**

Deutsche Botschaft Duschanbe; GTZ Ernährungs-sicherungsprogramm; Aid Coordination Unit im Apparat des Präsidenten der Republik; Zentrum für strategische Forschungen beim Apparat des Präsidenten; Nationaler Politologenverband; Forschungszentrum „Shark“; Partei der islamischen Wiedergeburt; UNTOP; UNDP; EuropeAid/ TACIS; OSZE-Zentrum; Swiss Cooperation Office; ACTED.

## Literaturverzeichnis

- Abdullo, R.** (2002): Tajik-Uzbek Border Progress. A deal to resolve a long-running frontier dispute may usher in a new era of improved relations, in: *Institute of War and Peace Reporting*, Reporting Central Asia (Internet-Ausgabe), Nr. 152, 10.10.2002
- ADB (Asian Development Bank)** (2002a): Country Strategy and Program Update (2003–2004). Kazakhstan. August 2002, ADB, [http://www.adb.org/Documents/CSPs/KGZ/2002/CSP\\_kaz\\_2002.pdf](http://www.adb.org/Documents/CSPs/KGZ/2002/CSP_kaz_2002.pdf), 08.05.2003
- (2002b): Country Strategy and Program Update (2003–2005). Kyrgyz Republic. August 2002, ADB, [http://www.adb.org/Documents/CSPs/KGZ/2002/CSP\\_kgz\\_2002.pdf](http://www.adb.org/Documents/CSPs/KGZ/2002/CSP_kgz_2002.pdf), 08.05.2003
- (2002c): Country Strategy and Program Update (2003–2005). Tajikistan. August 2002, ADB, [http://www.adb.org/Documents/CSPs/KGZ/2002/CSP\\_TAJ\\_2002.pdf](http://www.adb.org/Documents/CSPs/KGZ/2002/CSP_TAJ_2002.pdf), 08.05.2003
- (2002d): Country Strategy and Program Update (2003–2005). Uzbekistan. September 2002, ADB, [http://www.adb.org/Documents/CSPs/KGZ/2002/CSP\\_UZB\\_2002.pdf](http://www.adb.org/Documents/CSPs/KGZ/2002/CSP_UZB_2002.pdf), 08.05.2003
- AKUF (Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung an der Universität Hamburg)** (2002): Das Kriegsgeschehen 2001 im Überblick, Hamburg: AKUF, [http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/kriege\\_aktuell.htm](http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/lpw/Akuf/kriege_aktuell.htm), 03.01.2003
- Altenburg, T. / D. Radke** (2002): Überlegungen zu einer Strukturierung des BMZ-Schwerpunktes WIRAM (Diskussionsbeitrag der GTZ), unveröff. Ms., Bonn/Berlin
- Anderson, M. B. / A. Spelten** (2000): Conflict Transformation. How International Assistance Can Contribute, Policy Paper 15, Bonn: Stiftung Frieden und Entwicklung
- Annan, K.** (1999): Report of the Secretary-General on the work of the Organization, New York: United Nations, <http://www.un.org/Docs/SG/Report99/a541e.pdf>, 03.01.2003
- ARG (Assessment Risks Group)** (2002): Kazakhstan: Risks Review, Nr. 2, September 2002, Almaty: ARG
- Boutros-Ghali, B.** (1992): An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. New York: United Nations, <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>, 03.01.2003
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)** (1997): Entwicklungszusammenarbeit und Krisenvorbeugung, BMZ aktuell Nr. 79, Bonn: BMZ
- (2000): Krisenprävention und Konfliktbeilegung. Gesamtkonzept der Bundesregierung vom 07.04.2000 (Beschluss des Bundessicherheitsrates vom Sommer 2000), BMZ spezial Nr. 17, Bonn: BMZ
- (2001a): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe. Aktionsprogramm 2015. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, BMZ-Materialien Nr. 106, Bonn: BMZ
- (2001b): Die Herausforderungen des Terrorismus – Konsequenzen für die Entwicklungspolitik. Ergebnisse einer Dialogveranstaltung mit dem entwicklungs- und friedenspolitischen Umfeld des BMZ, BMZ spezial Nr. 31, Bonn: BMZ
- (2001c): BMZ – Zentralasien-Konzept, 18.12.2001, Bonn
- (2002): Designstudie zur Evaluierung. Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Demokratie und Good Governance in Ländern mit „schwierigen“ Rahmenbedingungen, Gutachten, Dezember 2002, Bonn: BMZ/Ref. 405
- Bundesregierung** (2002): Zentralasienkonzept der Bundesregierung, 18.3.2002, Berlin, <http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/asien/zentralasienkonzept.pdf>, 19.09.2002
- Carnegie Commission** (1997): Preventing Deadly Conflict. Final Report, New York: Carnegie Corporation
- CDF** (2001): Comprehensive Development Framework of the Kyrgyz Republic till 2010, Bischkek, <http://eng.gateway.kg/data/eng/170.shtml!!2657562255.rar>, 28.01.2003
- CIA (Central Intelligence Agency)** (2002): The World Factbook 2002, <http://www2.cia.gov/factbook.zip>, 25.01.2003
- Collier, P. et al.** (2003): Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy, World Bank Policy Research Report, World Bank / Oxford University Press: Washington, <http://econ.worldbank.org/pr/CivilWarPR/text-26671/>, 24.07.2003
- Deutschland, I.** (1993): Die zentralasiatischen GUS-Republiken Kirgistan, Usbekistan, Turkmenistan, Tadschikistan. Ausgangssituation und Ansatzpunkte für die Entwicklungszusammenarbeit, Berichte und Gutachten 6/1993, Berlin: DIE
- DFID (Department for International Development)** (2000): Central Asia and the South Caucasus: Strategy Paper, October 2000, London: DFID, [http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/casiacaucasus\\_csp.pdf](http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/casiacaucasus_csp.pdf), 24.01.2003
- (2002): Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes, London: DFID

- EBRD (European Bank for Reconstruction and Development)** (2001a): Strategy for Uzbekistan [28.03.2001], London: EBRD, <http://www.ebrd.com/about/strategy/country/uzbe/uzbeki.pdf>, 10.01.2003
- (2001b): Strategy for Tajikistan [26.07.2001], London: EBRD, <http://www.ebrd.com/about/strategy/country/taj/tajikit.pdf>, 10.01.2003
- (2002a): Transition Report 2002, London: EBRD
- (2002b): Strategy for Kazakhstan. Approved by the Board of Directors on 7/8 October 2002, London: EBRD, <http://www.ebrd.com/about/strategy/country/kaza/kazah.pdf>, 10.01.2003
- (2002c): Strategy for Turkmenistan. Approved by the Board of Directors on 10 July 2002, London: EBRD, <http://www.ebrd.com/about/strategy/country/turk/turkmeni.pdf>, 10.01.2003
- (2002d): Strategy for the Kyrgyz Republic. Approved by the Board of Directors on 7 October 2002, London: EBRD, <http://www.ebrd.com/about/strategy/country/kyrgyz/kyrgyz.pdf>, 10.01.2003
- (2003): Strategy for Uzbekistan. As approved by the Board of Directors on 4 March 2003, London: EBRD, <http://www.ebrd.org/about/strategy/country/uzbe/uzbeki.pdf>, 15.5.2003
- EU (European Union)** (2002): Strategy Paper 2002–2006 & Indicative Programme 2002–2004 for Central Asia, [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/ceeca/rsp2/02\\_06\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/rsp2/02_06_en.pdf), 23.12.2002
- Fahrenhorst, B. / S. A. Musto** (2002): Krisenprävention als entwicklungspolitische Querschnittsaufgabe, in: Mutz, Reinhard (Hrsg.), Krisenprävention als politische Querschnittsaufgabe. Institutionelle und instrumentelle Ansatzpunkte für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 148, Baden-Baden: Nomos, S. 167–223
- Freedom House** (2002): Nations in Transit, New York 2002, <http://www.freedomhouse.org/research/natransit.htm>, 24.01.2003
- Freitag-Wirringhaus, R.** (2003): Soziokulturelle Kurzanalyse. Tadschikistan, Februar 2003, Hamburg: Deutsches Orient-Institut
- Götz, R. / U. Halbach** (1996): Politisches Lexikon GUS, 3. neubearb. Aufl., München: Beck
- Gumpenberg, M.-C. von** (2002a): Deutsches und europäisches Engagement in Zentralasien. Ein Beitrag zur Stabilisierung der Region?, Konrad-Adenauer-Stiftung, Arbeitspapier Nr. 85, St. Augustin: KAS
- (2002b): Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Stabilisierendes Moment in Zentralasien?, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie S 33, Berlin: SWP
- Halbach, Uwe** (2002a): Afghanistans Nachbarschaft. Zur Entwicklung der zentralasiatischen Staaten, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Nr. 2, S. 220–228
- (2002b): Islam und islamistische Bewegungen in Zentralasien, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3-4/2002, S. 24–31
- Havlik, P. / V. Vertlib** (1996): Die wirtschaftliche Lage der zentralasiatischen Nachfolgestaaten der UdSSR, in: Mangott G. (Hrsg.): *Bürden auferlegter Unabhängigkeit. Neue Staaten im post-sowjetischen Zentralasien*, Österreichisches Institut für Internationale Politik, Wien: Braumüller, S. 147–239
- Hellman, J. S.** (1998): Winners Take All. The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transition, in: *World Politics*, Bd. 50, S. 203–234
- Hoffmann, L.** (2001): Kazakstan 1993–2000: Independent Advisors and the IMF, Heidelberg: Physica
- Holt, S. / J. Albrecht / S. Schönherr** (2002): The Kyrgyz Republic. Concepts and Instruments of Structural Adjustment in the Framework of Global Structural Policies. A Preliminary Investigation into the Impact of Structural Adjustment Policies on Growth, Poverty, Inequality and Employment in the Kyrgyz Republic, on behalf of GTZ, 30.04.2002, München: ifo-Institut
- Human Rights Watch** (2003): World Report 2003. Events of 2002, New York: Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/wr2k3>, 21.03.2003
- ICG (International Crisis Group)** (2002a): Central Asia: Border Disputes and Conflict Potential, ICG Asia Report Nr. 33, 4 April 2002, Osch / Brüssel: ICG, [http://www.crisisweb.org/projects/asia/centralasia/reports/A400606\\_04042002.pdf](http://www.crisisweb.org/projects/asia/centralasia/reports/A400606_04042002.pdf), 22.01.2003
- (2002b): Kyrgyzstan's Political Crisis: An Exit Strategy, ICG Asia Report Nr. 37, 20 August 2002, Osch / Brüssel: ICG, [http://www.crisisweb.org/projects/asia/centralasia/reports/A400744\\_20082002.pdf](http://www.crisisweb.org/projects/asia/centralasia/reports/A400744_20082002.pdf), 02.09.2002
- (2002c): Central Asia: The Politics of Police Reform, ICG Asia Report Nr. 42, 10 December 2002, Osch / Brüssel: ICG, [http://www.crisisweb.org/projects/asia/centralasia/reports/A400843\\_10122002.pdf](http://www.crisisweb.org/projects/asia/centralasia/reports/A400843_10122002.pdf), 03.01.2003
- IMF (International Monetary Fund)** (2002): Republic of Kazakhstan: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report No. 02/64, corrected April 2002, Washington: IMF

- IMF / World Bank** (2001a): Armenia, Georgia, Kyrgyz Republic, Moldova, and Tajikistan: External and Fiscal Sustainability. Jointly Prepared by European II Department of the IMF and the Europe and Central Asia Region of the World Bank, February 7, 2001, Washington, D. C., <http://www.imf.org/external/np/eu2/2001/edebt/eng/main.pdf>, 24.2.2003
- (2001b): Armenia, Georgia, Kyrgyz Republic, Moldova, and Tajikistan: External and Fiscal Sustainability – Background Paper. Jointly Prepared by European II Department of the IMF and the Europe and Central Asia Region of the World Bank, February 6, 2001, Washington, D. C., [http://inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/attachments/external+debt+\(bkgd\)/\\$file/bkg.pdf](http://inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/attachments/external+debt+(bkgd)/$file/bkg.pdf), 28.02.2003
- KAS (Konrad-Adenauer-Stiftung)** (2002): Regionalkonzeption Zentralasien, Afghanistan, Pakistan, Kaukasus und Iran. 2003 bis 2005. Stand Juli 2002, St. Augustin: KAS
- Klingebiel, S.** (2002): Strukturelle Stabilität: Ansatzpunkte für die Entwicklungszusammenarbeit, VAD-Konferenz 2002, Beitrag zum Panel "Strukturelle Stabilität als Schlüssel zu Frieden und Entwicklung?", Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn
- (2001): Ansatzpunkte für eine krisenpräventive und konfliktsensible Entwicklungszusammenarbeit, Analysen und Stellungnahmen 4/2001, Bonn: DIE
- Klingebiel, S. et al.** (2000): Socio-political Impact of Development Cooperation Measures in Tanzania: Analysing Impacts on Local Tensions and Conflicts, Reports and Working Papers 13/2000, Bonn: DIE
- Linn, J.** (2002): Central Asia: Ten Years of Transition. Talking Points for Central Asia Donors' Consultation Meeting, Berlin, Germany, March 1, 2002, <http://inweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/General/7035BF2B6C6043EB85256BA3005E2A5B?OpenDocument>, 21.02.2003
- Leonhardt, M.** (2000): Conflict Impact Assessment of EU Development Cooperation with ACP Countries. A Review of Literature and Practice, London: International Alert and Saferworld
- Lubin, N. / B. R. Rubin** (1999): Calming The Ferghana Valley. Development and Dialogue in the Heart of Central Asia, *Preventive Action Report*, Bd. 4, New York: The Century Foundation Press
- Mangott, G. (Hrsg.)** (1996): Bürden auferlegter Unabhängigkeit. Neue Staaten im post-sowjetischen Zentralasien, Österreichisches Institut für Internationale Politik, Wien: Braumüller
- Mangott, G.** (1996): Die innere Dimension, in: Mangott G. (Hrsg.): Bürden auferlegter Unabhängigkeit. Neue Staaten im post-sowjetischen Zentralasien, Österreichisches Institut für Internationale Politik, Wien: Braumüller, S. 5–146
- Masanov, N. / E. Karin / A. Chebotarev / N. Oka** (2002): The Nationalities Question in Post-Soviet Kazakhstan, Institute of Developing Economies/Japan External Trade Organization, Middle East Studies Series, Nr. 51, Chiba: IDE 2002, <http://www.ide.go.jp/English/Publish/Mes/51.html>, 08.10.2002
- Mehler, A.** (2002): Structural Stability: meaning, scope and use in an African context, in: *afrika spectrum*, Jg. 37, H. 1, S. 5–23
- Moder, K.-H.** (2002): Kein Ende der demokratischen Eiszeit in Zentralasien. Ein Beitrag zur „Renaissance“ der zentralasiatischen Region in der öffentlichen Wahrnehmung, in: *Osteuropa*, Jg. 52, H. 1, S. 14–37
- Müller, K.** (2003): Poverty and Social Policy in the Central Asian Transition Countries, Reports and Working Papers 2/2003, Bonn: DIE
- Mutz, R.** (2002): Krisenprävention als neue Aufgabe deutscher Politik, in: Ders. (Hrsg.), Krisenprävention als politische Querschnittsaufgabe. Institutionelle und instrumentelle Ansatzpunkte für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 148, Baden-Baden: Nomos, S. 17–32
- OECD/DAC (Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee)** (2001): The DAC Guidelines. Helping Prevent Violent Conflict, Paris: OECD, <http://www.oecd.org/pdf/M00021000/M00021866.pdf>, 13.11.2002
- Pannier, B.** (2002): Uzbekistan: Karimov Decides To Take Part In Shanghai Group Summit, RFE/RL Weekday Magazine, 07.06.2002, <http://www.rferl.org/nca/features/2002/06/07062002171631.asp>, 23.01.2003
- Paris Club** (2002): Kirgystan Debt Treatment – March 07, 2002, <http://www.clubdeparis.org> > Countries > Kirgystan, 28.02.2003
- Pomfret, R.** (1999): Living Standards in Central Asia, in: *MOCT-MOST*, Jg. 9, H. 4, S. 395–421
- Rashid, A.** (2002): Heiliger Krieg am Hindukusch. Der Kampf um Macht und Glauben in Zentralasien, München: Droemer
- Reissner, J.** (1997): Bürgerkrieg in Tadschikistan. Ursachen, Akteure, Verlauf und Friedenschancen, SWP-Studien 416, Ebenhausen: Stiftung Wissenschaft und Politik
- Ruffin, M. H. / D. C. Waugh (Hrsg.)** (1999): Civil Society in Central Asia, Center for Civil Society International, Seattle / London: University of Washington Press

- SDC/SECO (Swiss Agency for Development and Cooperation/State Secretariat for Economic Affairs)** (2002): The Swiss Regional Mid-Term Programme Central Asia 2002–2006, o. O.
- Seifert, A. C.** (2002): Risiken der Transformation in Zentralasien. Das Beispiel Tadschikistan, Mitteilungen Bd. 64, Hamburg: Deutsches Orient-Institut
- (1999): Innergesellschaftlicher Konflikt und internationale Konfliktbearbeitung. Zur Rolle von UN, OSZE und anderen Akteuren in Tadschikistan, in: *Vereinte Nationen*, Nr. 6, S. 199–203
- UN (United Nations)** (2000a): Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund. Second country cooperation framework for Kazakhstan, DP/CCF/KAZ/2, 06.03.2000, New York, <http://www.undp.org/rbec/programmes/country/kazakhstan/kazccf.pdf>, 12.05.2003
- (2000b): Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund. Second country cooperation framework for Kyrgyzstan, DP/CCF/KYR/2, 22.03.2000, New York, <http://www.undp.org/rbec/programmes/country/kyrgyzstan/kyrccf.pdf>, 12.05.2003
- (2000c): Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund. Second country cooperation framework for Turkmenistan (2000–2004), DP/CCF/TUK/2, 16.05.2000, New York, <http://www.undp.org/rbec/programmes/country/turkmenistan/tukccf.pdf>, 12.05.2003
- (2000d): Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund. Second country cooperation framework for Uzbekistan (2000–2004), DP/CCF/UZB/2, 17.07.2000, New York, <http://www.undp.org/rbec/programmes/country/uzbekistan/uzbccf.pdf>, 12.05.2003
- (2001): Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund. Second country cooperation framework for Tajikistan (2001–2003), DP/CCF/TAJ/2, 20.04.2001, New York, <http://www.undp.org/rbec/programmes/country/tajikistan/tajccf.pdf>, 12.05.2003
- UNDP (United Nations Development Programme)** (1999): Tajikistan. Human Development Report, o. O.
- USAID (United States Agency for International Development)** (2000): USAID's Assistance Strategy for Central Asia 2001–2005, USAID Regional Mission for Central Asia, July 2000, [http://www.usaid.gov/regions/europe\\_eurasia/car/PDABS400.pdf](http://www.usaid.gov/regions/europe_eurasia/car/PDABS400.pdf), 14.03.2003
- (2002): Conflict in Kyrgyzstan. Jointly prepared by USAID/CAR, Office of Conflict Management and Mitigation and Europe and Eurasia Bureau, United States Agency for International Development, October 17, 2002, o. O.
- Wacker, G.** (2002): Gipfeltreffen der „Shanghai Organisation für Zusammenarbeit“. Von Worten zu Taten?, SWP-Aktuell, Nr. 22, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik
- World Bank** (2001): Turkmenistan CAS: Public Information Notice, Report No. PIN63, Washington: World Bank, 16.08.2001, [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/02/16/000094946\\_02021504020014/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/02/16/000094946_02021504020014/Rendered/PDF/multi0page.pdf), 08.05.2003
- World Bank** (2002a): World Development Indicators 2002, Washington: World Bank
- (2002b): Uzbekistan: Country Assistance Strategy, Report No. 23675 UZ, Washington: World Bank, [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/03/15/000094946\\_02030204012727/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/03/15/000094946_02030204012727/Rendered/PDF/multi0page.pdf), 30.01.2003
- (2002c): Global Development Finance 2002. Financing the Poorest Countries, Washington, D.C., <http://www.worldbank.org/prospects/gdf2002/vol1.htm>, 28.02.2003
- (2003): Republic of Tajikistan: Country Assistance Strategy, Report No. 25329 TJ, Washington: World Bank, 03.02.2003, [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/03/15/000094946\\_02030204012727/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/03/15/000094946_02030204012727/Rendered/PDF/multi0page.pdf), 28.02.2003
- Zakirova, N.** (2003): OSCE Effort to Rid Tajikistan of Deadly Mines, in: *Reporting Central Asia*, Nr. 180, 6. Februar 2003, Institute of War and Peace Reporting

**Schriften des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE)  
in der Nomos Verlagsgesellschaft**

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: Armutsorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

**Schriftenreihe des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE)  
im Weltforum Verlag**

- 112 Eßer, Klaus et al.: Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, 334 S., Köln 1996, ISBN 3-8039-0464-1
- 113 Wolff, Peter: Vietnam – Die unvollendete Transformation, 121 S., Köln 1997, ISBN 3-8039-0474-9
- 114 Hannig, Alfred: Finanzsystemreformen. Konzept, Erfahrungen und Perspektiven am Beispiel Boliviens, 193 S., Köln 1998, ISBN 3-8039-0480-3
- 115 Klingebiel, Stephan: Leistungsfähigkeit und Reform des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), 379 S., Köln 1998, ISBN 3-8039-0483-8
- 116 Neubert, Susanne: Die soziale Wirkungsanalyse in armutsorientierten Projekten. Ein Beitrag zur Methodendiskussion in der Evaluationspraxis der Entwicklungszusammenarbeit, 139 S., Köln 1999, ISBN 3-8039-0487-0
- 117 Scholz, Imme: Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster, 446 S., Bonn 1999, ISBN 3-8039-0492-7
- 118 Ashoff, Guido: Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand, 182 S., Bonn 2000, ISBN 3-8039-0497-8

[zu beziehen beim Weltforum Verlag, Hohenzollernplatz 3, 53173 Bonn, Telefon: +49 (0)228 3682430, Telefax: +49 (0)228 3682439, E-Mail: nc-v.frejo@netcologne.de, oder über den Buchhandel]

**Berichte und Gutachten des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (9,63 Euro)**

- 8/02 Krause, Matthias: Restrukturierung der Stromwirtschaft: Aufgaben für Staat und Entwicklungszusammenarbeit, 62 S., Bonn 2002, **D:** ISBN 3-88985-246-7
- 9/02 Wolff, Peter et al. : The Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy in Vietnam. Process, Donor Contribution, and Prospects for its Implementation, 101 S., Bonn 2002, **E:** ISBN 3-88985-247-5
- 10/02 Berensmann, Kathrin et al.: Informal Financing of Small-Scale Enterprises in Sri Lanka, 70 S., Bonn 2002, **E:** ISBN 3-88985-248-3
- 1/03 Eckhardt, Ute: Existenzgründungsprogramme: Best Practices für die Entwicklungszusammenarbeit, 87 S., Bonn 2003, **D:** ISBN 3-88985-249-1
- 2/03 Müller, Katharina: Poverty and Social Policy in the Central Asia Transformation Countries, 85 S., Bonn 2003, **E:** ISBN 3-88985-250-5

- 3/03 Müller, Katharina: Armut und Sozialpolitik in den zentralasiatischen Transformationsländern, 92 S., Bonn 2003, **D:** ISBN 3-88985-251-3
- 4/03 Schmidt, Petra et al.: New Financing Instruments for Long-term Investments of SMEs. The case of Peru, 81 S., Bonn 2003, **E:** ISBN 3-88985-252-1
- 5/03 Klingebiel, Stephan: Der internationale Diskussionsstand über Programmorientierung: Schlussfolgerungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, 50 S., Bonn 2003, **D:** ISBN 3-88985-253-X
- 6/03 Müller, Katharina: Бедность и социальная политика в центральноазиатских государствах с переходной экономикой , 94. S., Bonn 2003, **R:** ISBN 3-88985-254-8, (Armut und Sozialpolitik in den zentralasiatischen Transformationsländern, 92 S., Bonn 2003, **D:** ISBN 3-88985-251-3, **E:** ISBN 3-88985-250-5)
- 7/03 Berensmann, Kathrin: Die Einbindung privater Gläubiger in die Prävention und Bewältigung von internationalen Verschuldungskrisen, 50 S., Bonn 2003, **D:** ISBN 3-88985-255-6
- 8/03 Berensmann, Kathrin : Involving Private Creditors in the Prevention and Resolution of International Debt Crises, 48 S., Bonn 2003, **E:** ISBN 3-88985-256-4
- 9/03 Rodenberg, Birte: Gender und Armutsbekämpfung. Neuere konzeptionelle Ansätze in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, 77 S., Bonn 2003, **D:** ISBN 3-88985-257-2
- 10/03 Krause, Matthias et al.: Sustainable Provision of Renewable Energy Technologies for Rural Electrification in Brazil : An Assessment of the Photovoltaic Option, 99 S., Bonn 2003, **E:** ISBN 3-88985-258-0
- 11/03 Neubert, Susanne/Sihem Benabdallah: La reutilisation des eaux usées traitées en Tunisie, 45 S., Bonn 2003, **F :** ISBN 3-88985-259-9
- 12/03 Scholz, Imme et al. : Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Gruppen und Chancen für kooperative Umweltpolitik in Amazonien. Darstellung anhand des Staudamms von Belo Monte und der Bundesstraße BR-163, in Zusammenarbeit mit NAEA, IPAM, Ministério Público do Pará, 87 S., Bonn 2003, **D:** ISBN 3-88985-260-2
- 1/04 Altenburg, Tilman et. al.: Strengthening Knowledge-based Competitive Advantages in Thailand, 116 S., Bonn 2004, **E:** ISBN 3-88985-262-9
- 2/04 Eldaw, Ahmed, Mohamed: The Gezira Scheme: Perspectives for Sustainable Development, 60 S., Bonn 2004, **E:** ISBN 3-88985-262-9
- 3/04 Klingebiel, Stephan / Katja Roehder: Entwicklungspolitisch-militärische Schnittstellen. Neue Herausforderungen in Krisen und Post-Konflikt-Situationen, 50 S., Bonn 2004, **D:** ISBN 3-88985-263-7
- 4/04 Rodenberg, Birte: Gender and Poverty Reduction. New Conceptual Approaches in International Development Cooperation, S. 73, Bonn 2004, **ISBN E:** 3-88985-264-5, **D:** 3-88985-257-2
- 5/04 Klingebiel, Stephan / Katja Roehder: Development-Military Interfaces. New Challenges in Crises and Post-conflict Situations, 48 S., Bonn 2004, **E:** 3-88985-263-7

**D** = Deutsch      **E** = Englisch      **F** = Französisch      **S** = Spanisch      **R** = Russisch