



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

BMZ SPEZIAL 143

Krisenpräventive Wirkungen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Zentralasien – Aktuelle Debatten über Instrumente und Optionen

Bericht über einen Workshop am 1. und 2. Dezember 2005



Inhalt

Abkürzungen	4
1. Vorwort	7
2. Wolfgang Armbruster: Begrüßung – Aufgaben und Ziele des Workshops	8
3. Zusammenfassung der Beiträge und Ergebnisse	11
4. Rahmen der Analyse	15
4.1 Jörn Gravingholt: Die Rolle der EZ in Zentralasien – Ein Beitrag zur Krisenprävention? Literaturangaben	15 24
4.2 Kirsten Garaycochea: Anforderungen an die EZ mit Zentralasien im Lichte der aktuellen entwicklungspolitischen Diskussionen zu Krisenprävention und Konfliktbearbeitung	25 25
4.3 Zusammenfassung der anschließenden Diskussion	28
5. Vorbeugung von Krisen und Konflikten im Rahmen der Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit	30
5.1 Anna Kreikemeyer: Menschliche Sicherheit in und für Zentralasien – Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklungszusammenarbeit Literaturangaben	30 40
5.2 Reinhard Krumm: Die Mühen der Realpolitik – Der Ansatz der Friedrich-Ebert-Stiftung	42

6. Krisenpräventiv durchgeführte Maßnahmen der staatlichen Technischen Zusammenarbeit	49
6.1 Hannelore Börgel, Axel Fastenau, Ralf Kaltoven: Integrierte Ernährungssicherungs- vorhaben im Kontext von Konflikten	49
6.2 Mathias Mühlhans: Unterstützung der Rechts- und Justizreformen in den Ländern Zentralasiens	66
6.3 Konfliktsensibel durchgeführte Bildungsprojekte:	69
6.3.1 Hubert Hartmann, Axel Mayer: Grundbildung in Tadschikistan	69
6.3.2 Klaus-Dieter Meininger: Berufsbildungsprojekte in Usbekistan und Kirgisistan	70
6.4 Karlfried Metzler, Rainer Rathey: Überregionale Vorhaben mit hohem Potential an Vertrauensbildung, Abbau von Vorurteilen etc.: Saatgutnetzwerk, Heuschreckenkontrolle, Berufsbildung und Umsetzung der Konvention zur Desertifikationsbekämpfung	74
6.5 Zusammenfassung der abschließenden Diskussion	76
7. Wolfgang Armbruster: Schlussbemerkungen	79
Anhang	82
Programm des Workshops	82
Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer	84

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
ADB	Asian Development Bank
AKF	Aga Khan Foundation
BMI	Bundesministerium des Innern
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BND	Bundesnachrichtendienst
CIA	Central Intelligence Agency
CILC	Center for International Legal Cooperation
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento de Mais y Trigo
CORE	Centre for OSCE Research
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DÜI	Deutsches Übersee-Institut
DWHH	Deutsche Welthungerhilfe
EU	Europäische Union
EU TACIS	European Union Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung

FriEnt	Gruppe Friedensentwicklung
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GBAO	Gorno-Badakhshan Autonomous Oblast
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
ICARDA	International Center for Agricultural Research in the Dry Areas
ICG	International Crisis Group
IESP	Integriertes Ernährungssicherungsprogramm
IMU	Islamic Movement of Usbekistan
InWent	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
ISAF	International Security Assistance Force
IWF	Internationaler Währungsfond
IZZDVV	Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschulverbandes
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MRRD	Ministry of Rural Rehabilitation and Development
MSDSP	Mountain Societies Development Support Programme
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NRO	Nicht-Regierungs-Organisation
NSP	National Solidarity Program
ODA	Official Development Assistance
OECD/DAC	Organisation for Economic Cooperation and Development/ Development Assistance Committee
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PCIA	Peace and Conflict Impact Assessment

PRT	Provincial Reconstruction Team
SCO	Shanghai Cooperation Organisation
SU	Sowjetunion
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
TBC	Tuberkulose
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Program
USAID	US Agency for International Development
VDC	Village Development Committee
WTO	World Trade Organisation
ZA	Zentralasien
ZEF	Zentrum für Entwicklungsforschung
ZGB	Zivilgesetzbuch
ZPO	Zivilprozessordnung

1. Vorwort

Entwicklung und Frieden bedingen sich gegenseitig. Die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele wird wesentlich davon abhängen, ob Konflikte beendet und friedliches Zusammenleben ermöglicht werden. Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung sind deshalb ein wichtiger Teil unserer Entwicklungszusammenarbeit. Ganz zentral prägt das sektorübergreifende Konzept des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung unser Engagement in Zentralasien. Als seit dem Zusammenbruch der Sowjetunion dort neue selbstständige Staaten entstanden, die einen eigenen Weg für sich suchen, hat Deutschland sie dabei unterstützt und dafür insgesamt mehr als 520 Mio. EUR aufgebracht. Deutschland ist damit einer der wichtigsten Entwicklungspartner der Region. Die Armutsbekämpfung steht im Vordergrund. Seit den Ereignissen des 11. September 2001 und dem Beginn des demokratischen Aufbaus in Afghanistan hat diese Region eine zusätzliche sicherheitspolitische Bedeutung gewonnen.

Der Workshop, über den mit dem vorliegenden Band berichtet wird, führte die Themen Krisenprävention und Entwicklungszusammenarbeit in Zentralasien zusammen. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter deutscher entwicklungspolitischer Institutionen diskutierten, welche krisenpräventiven Wirkungen die Entwicklungszusammenarbeit dort bisher hatte, ob und inwieweit sie aufgrund der gewonnenen Erfahrungen und neuer konzeptioneller Vorstellungen anders ausgestaltet und weiterentwickelt werden sollte. Die vorgelegten Materialien machen den „Brainstorming“-Charakter der Veranstaltung deutlich.

Die Autoren aus wissenschaftlichen Instituten und nichtstaatlichen Organisationen zeichnen dabei ein recht kritisches Bild der Situation in Zentralasien und sehen große Herausforderungen für die Entwicklungspolitik. Es wird aus ihren Beiträgen aber auch das Spezifische der Situation in Zentralasien deutlich, das die Region von den Ländern, für die die krisenpräventiven Konzepte vorrangig entwickelt wurden, unterscheidet. Es bestätigt sich hier die zentrale Annahme des BMZ-Konzepts zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung, dass jeder Konflikt einzigartig ist und gezielte Antworten erfordert. Es gibt keine Blaupausen und Musterlösungen für die Entwicklungszusammenarbeit. Mit seinem Zentralasien-Konzept hat das BMZ versucht, eine spezifische Antwort für diese Region zu finden. Sie muss überprüft und – wenn erforderlich – weiterentwickelt werden.

Gute Regierungsführung ist ein zentraler Bestimmungsfaktor auch für Menschenrechte und Fortschritte bei der Demokratisierung. Sie bestimmt aber auch mit, ob ausreichende staatliche soziale Leistungen erbracht werden und das vorhandene wirtschaftliche Potential tatsächlich und optimal genutzt wird. Deutschland konzentriert sich daher in Zentralasien auf die Unterstützung von Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit, unterstützt sozial- und umweltverträgliche Wirtschaftsreformen und trägt zur Sicherung sozialer Grunddienste bei.

*Dr. Ursula Schäfer-Preuss
Leiterin der Abteilung Entwicklungspolitik mit Ländern und Regionen; Asien; Lateinamerika, Europa; Friedenssicherung; Vereinte Nationen*

2. Wolfgang Armbruster: Begrüßung – Aufgaben und Ziele des Workshops

Die Situation in Zentralasien und die Frage einer geeigneten Entwicklungszusammenarbeit mit dieser Region trifft weiterhin auf sehr großes Interesse. Die Frage, ob und inwieweit die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Zentralasien dem im Zentralasien-Konzept von 2001 formulierten Anspruch gerecht wird, steht im Mittelpunkt dieses Workshops. Das Zentralasien-Konzept des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vom Dezember 2001 hat die gesamte Zusammenarbeit mit Zentralasien unter die Überschrift Krisenprävention gestellt. In der überarbeiteten Fassung vom Mai 2005 hat das BMZ das zurückhaltender formuliert. Zur Zeit des Zentralasienkonzepts von 2001 befanden sich die internationale Diskussion zur Krisenprävention und ihre Anwendung bei entwicklungspolitischen Vorhaben in einer ersten Phase. Deswegen war man 2001 bei der Postulierung krisenpräventiver Ziele für die EZ recht zuversichtlich. Eine krisenpräventive Wirkung in einer Region tritt jedoch nicht allein dadurch ein, dass man zum Beispiel die regionale Zusammenarbeit fördert. Es ist eine intensive Analyse notwendig um herauszufinden, welche Ursachen Krisen auslösen können und wie diese gezielt verhindert werden könnten. In diesem Sinne hat es von Seiten des BMZ damals nur eher allgemeine Vorgaben gegeben. Deswegen wurde zum jetzigen Zeitpunkt auch auf eine Portfolio-Analyse verzichtet. Zum einen wäre sie für die ganze Region sehr aufwendig gewesen, zum anderen hätte sich bei der Beschränkung auf ein Land die Frage der Repräsentativität für die Region ergeben. Und zum dritten macht eine Wirkungskontrolle nicht sehr viel Sinn, wenn es zuvor keine klar formulierten Ziele für die Aufgabe der Krisenprävention gegeben hat.

Inzwischen wurde das übersektorale Konzept des BMZ zur Krisenprävention verabschiedet und für die künftige Planung der Vorhaben die K-Kennung eingeführt, was Kirsten Garaycochea (nachher) näher erläutern wird. Übersektorales Konzept und K-Kennung liefern jetzt Ziele und Vorgaben, die für Krisenprävention und friedliche Konfliktbearbeitung ein hohes Maß an Verbindlichkeit herstellen, wenn die Situation des Landes oder der Region entsprechende Programme erfordert. Das Konzept zielt in erster Linie auf Konflikt und Post-Konfliktländer, es soll jedoch auch in krisengefährdeten Ländern angewandt werden, da Entwicklungszusammenarbeit bereits frühzeitig und bei latenten Konflikten durch strukturelle präventive Maßnahmen der Entstehung manifester Konflikte entgegenwirken soll. Unter Konflikte sind in diesem Zusammenhang Gewaltkonflikte zu verstehen. Entwicklung ist immer mit Konflikten verbunden. Diese sollen jedoch gewaltlos ausgetragen werden und die EZ ist auch dazu aufgerufen, das Potential für friedliche Konfliktlösung zu erhöhen. Gewaltkonflikte sollen jedoch verhindert werden.

Zunächst müssten wir also versuchen, uns darüber zu verständigen, ob es sich bei Zentralasien um eine Konfliktregion oder eine Region mit potentiellen Gewaltkonflikten handelt und wenn ja, wo die Ursachen und damit auch die Ansatzpunkte für mögliche krisenpräventive Maßnahmen liegen. Ohne dem Ergebnis des Workshops vorgreifen zu wollen, möchte ich doch als persönliche Einschätzung sagen, dass Zentralasien keine Konfliktregion ist. Tadschikistan ist zwar formal ein Post-Konfliktland, weil seit dem Ende des Bürgerkriegs noch keine 10 Jahre vergangen sind, was als Frist für die Herabstufung ausreichen würde. Die Ereignisse in Kirgisistan und Usbekistan in 2005

waren auch keine Gewaltkonflikte. Der Umsturz in Kirgisistan verlief weitgehend gewaltlos, von einigen Plünderungen und Brandschatzungen abgesehen. In Usbekistan fand zunächst eine isolierte gewaltsame Befreiungsaktion von Gefangenen statt. Die Gegenreaktion der Regierung war ein Massaker. Man kann m. E. nur von einem Gewaltkonflikt sprechen, wenn es auch eine zweite Konfliktpartei gibt und nicht nur neugierige Zuschauer als Opfer.

Ein Konfliktrisiko ist jedoch zu erkennen, allerdings nicht im Bereich der meist diskutierten möglichen Konfliktlinien: ethnisch, religiös oder durch nicht-staatliche Gewaltakteure, Gewaltökonomien usw.. Die latente Front verläuft vielmehr zwischen „oben“ und „unten“, das heißt dem von den herrschenden Clans dominierten Staat und der Bevölkerung. Um dies weiter auszuleuchten, wurde Anna Kreikemeyer eingeladen, über Möglichkeiten und Grenzen der EZ im Bereich menschliche Sicherheit zu sprechen, und Reinhard Krumm über Regierungsführung als Konfliktrisiko in Zentralasien. Dabei geht es allerdings nicht nur darum, dass schlechte Regierungsführung Konflikte erzeugen kann, sondern auch darum, dass der autoritäre oft auch ein schwacher Staat ist, der seine Aufgabe der Sicherung der Lebensverhältnisse der Bürger nicht erfüllen kann. Die menschliche Sicherheit wird allerdings nicht nur durch die Sicherheitskräfte und die herrschenden Clans bedroht, sondern auch durch das natürliche Umfeld (Wüstenbildung, Erdbeben, Überschwemmungen), dessen Risikopotential sich durch die zurückgehende Leistungsfähigkeit der Infrastruktur, des Bildungswesens und des Gesundheitswesens zusätzlich verstärkt.

Die Vorstellung des Vorhabens zur Unterstützung der Rechts- und Justizreformen in den Ländern Zentralasiens soll zeigen, wie angesichts der erwähnten großen Risiken versucht wird, Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung durch die staatliche Entwicklungszusammenarbeit zu fördern. Dabei handelt es sich jedoch um eine Auf-

gabe, die in der Literatur zunehmend problematisiert wird. Die Übertragbarkeit formaler westlicher Demokratie- und Rechtsstaatskonzepte wird in Frage gestellt. Es wird gefragt, ob nicht eher an traditionelle Formen der Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozess und der Tradition gegenseitiger gesellschaftlicher Verpflichtungen angeknüpft werden sollte. Ein neueres Papier von Wulf Lapins problematisiert die Übertragbarkeit westlicher Demokratiekonzepte ebenfalls. Für die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung wird dann trotzdem vorgegeben, bei der Förderung von nichtstaatlichen und staatlichen Organisationen die Einhaltung und Anwendung aller generellen demokratischen Standards zu fordern.

Bei der Konzeption des Workshops spielte der Gedanke eine Rolle, dass auch ohne Vorgaben im Einzelnen bereits jetzt Elemente der Krisenprävention in Konzept oder Praxis von Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit eingegangen sein dürften. Immerhin gab es schon seit 1997 die 2001 überarbeiteten OECD/DAC Guidelines „Helping Prevent Violent Conflict“. Diesem Gedanken soll bei der Vorstellung zweier weiterer Bereiche der Zusammenarbeit durch Vertreter der GTZ nachgegangen werden, nämlich zum einen bei der Durchführung von Bildungsprojekten in Tadschikistan und Usbekistan sowie zum anderen bei der Konzipierung und Durchführung von Projekten der regionalen Zusammenarbeit. Dabei besteht die Hoffnung oder Erwartung, dass die Vorgehensweisen Elemente oder Prinzipien erkennen lassen, die auf andere Maßnahmen übertragbar sind und die für eine systematische Umsetzung des übersektoralen Konzepts und der K-Kennung genutzt werden können.

Eingeleitet wird der Workshop durch ein Referat von Jörn Grävingholt über die Rolle der EZ in Zentralasien. Bei der jüngsten Generalkonferenz der Vereinigung Europäischer Entwicklungsforschungsinstitute hat sich Jörn Grävingholt in einem Workshop recht kritisch zum Transformationsprozess in der Region geäußert, was ich nicht ganz un-

widersprochen lassen konnte. Die Länder in Zentralasien entwickeln sich relativ schnell auseinander und es wird zunehmend schwierig, über die Region insgesamt zu sprechen. Auch dieser Workshop ist trotz seiner zwei Tage vielleicht nicht lang genug, um ausreichend differenziert auf die Situation in den einzelnen Ländern einzugehen. Kritische oder weniger kritische Einschätzungen der Region hängen nicht zuletzt davon ab, welches Land man nun speziell vor Augen hat, wenn man sich äußert. Entsprechend weit liegen oft auch dann die Einschätzungen auseinander.

Anschließend an den Beitrag von Jörn Grävingsholt steht die Präsentation und Diskussion von Ernährungssicherungsvorhaben. Als Teil der entwicklungsorientierten Nothilfe werden sie in der Regel recht früh in Post-Konfliktsituationen wie in Tadschikistan begonnen und müssen sich deswegen mit der Frage der Krisenprävention schon immer intensiv auseinandersetzen. In den ersten Jahren nach Beendigung eines Konflikts ist die

Gefahr einer Wiederbelebung der Gewalt besonders groß. Externe Akteure müssen also besonders sensibel vorgehen, um nicht ungewollt zur Verschärfung der Situation beizutragen. Die Frage ist, inwieweit wir davon für die sonstige staatliche Entwicklungszusammenarbeit etwas lernen können. Einige Vorhaben mit krisenpräventiven Nebenzielen oder dem Versuch, konfliktsensibel vorzugehen werden ebenfalls vorgestellt.

Ergebnis des Workshops sollen Hinweise für die Gestaltung von Vorhaben im Hinblick auf die K-Kennung (konfliktsensibles Vorgehen, Krisenprävention als Nebenziel oder Krisenprävention als Hauptziel der Vorhaben) sein sowie eine Verständigung über weitere Schritte. Ist es notwendig und sinnvoll, das Gesamtportfolio oder einzelne Maßnahmen im Hinblick auf mögliche Krisenprävention oder auf die Hindernisse dafür vor Ort zu analysieren, und, inwieweit sollte das Portfolio insgesamt oder in einzelnen Ländern stärker auf Krisenprävention ausgerichtet werden?

3. Zusammenfassung der Beiträge und Ergebnisse

Im einleitenden Referat ging **Jörn Grävingholt** davon aus, dass durch die Terrorakte des 11.09.2001 sich das Interesse an Krisenprävention und Konfliktbearbeitung verstärkte und die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Zentralasien dadurch wieder stärker in den Blickpunkt rückte. Damit sei sie jedoch auch in ein Spannungsfeld von Sicherheitsinteressen gerückt. Grävingholt stellte jedoch fest, dass dies jedenfalls bis Ende 2003 nicht zu einem signifikanten Anstieg der öffentlichen Entwicklungshilfe für Zentralasien führte, wobei das Bild nach Ländern und Gebern sehr differenziert ist. Die Sicherheitslage habe sich in den vier Jahren seitdem auch nicht eindeutig verbessert. Zu den positiven Entwicklungen zähle eher die Stabilisierung Tadschikistans, wobei er die EZ nicht als zentrale Ursache dafür einschätzte, und das wieder in Gang kommende Wirtschaftswachstum, allerdings bei höchst ungleicher Einkommensverteilung. Zu den krisenhaften Entwicklungen zählte Grävingholt

- die Bedrohung der menschlichen Sicherheit durch staatliche Organe,
- deren Schwäche gegenüber der organisierten Kriminalität und damit verbunden
- den generellen Rückgang von Partizipation und Rechtsstaatlichkeit sowie die Einschränkung der Menschenrechte.
- Insbesondere die schlechte Regierungsführung in Usbekistan, das es neben mangelnden Menschenrechten und mangelnder Rechtsstaatlichkeit noch nicht einmal wie z.B. China schaffe, die wirtschaftliche Entwicklung in Schwung zu bringen, sei ein Krisenfaktor.

Politikbereiche wie Sicherheitspolitik und Außenpolitik setzten eher auf Sicherheit durch Ruhe und Frieden, während aus entwicklungspolitischer Sicht gerade die mangelnde menschliche Sicherheit in Zentralasien eigentlich nach Veränderungen ruft. Dies gehe in der Regel nicht ohne Konflikte ab, auch wenn natürlich angestrebt werde, dass diese friedlich bewältigt werden, wie es in Kirgisistan im Großen und Ganzen der Fall war. Abschließend forderte Grävingholt eine breitere Diskussion darüber, wie sich die unterschiedlichen Zielsysteme sinnvoll ergänzen und weniger konterkarieren können.

Kirsten Garaycochea erläuterte die aktuellen konzeptionellen Grundlagen des BMZ für die Förderung von Krisen- und Konfliktländern. Sie seien verbindlich für die Zusammenarbeit mit allen Ländern für die im Zuge des Verfahrens zur Krisenfrüherkennung, das vom Deutschen Übersetzungsinstitut koordiniert wird, ein erhöhter oder aktueller Präventionsbedarf festgestellt wird. Im Regelfall greifen dann nacheinander die Schritte Konfliktanalyse, Portfoliobewertung, Zielformulierung, Strategieableitung und Portfolioanpassung. Wichtig sei auch eine enge Abstimmung und Koordinierung mit anderen Akteuren, um das Ziel zu erreichen, möglichst früh auf sich nur abzeichnende Krisen zu reagieren und nicht erst nach dem Ausbruch eines Gewaltkonflikts. Falls die Situation in dem jeweiligen Land oder der Region es nicht erforderlich macht, spezielle Vorhaben zur Krisenprävention in Angriff zu nehmen, so müsse doch zumindest eine konflikt-sensible Herangehensweise bei den Vorhaben in anderen Sektoren beachtet werden.

In ihrem Beitrag ging **Anna Kreikemeyer** von einem erweiterten Sicherheitsverständnis aus, in dessen Zentrum nicht mehr die Sicherheit des Nationalstaates steht, sondern menschliche Sicher-

heit, die gefährdet wird u. a. durch Hunger, Krankheit, Verletzung grundlegender Rechte, politische Marginalisierung bis hin zu Repression und ökonomischem Scheitern. Dies seien auch die „Root Causes of Conflict“. Sie betrachtet Zentralasien mit Ausnahme Kasachstans als Region, in der die menschliche Sicherheit gefährdet ist. Jüngst habe sich dies in dem Massaker von Andischan und in dem erodierenden staatlichen Gewaltmonopol nach der sog. Revolution in Kirgisistan manifestiert. Der Post-Sozialismus in Zentralasien, der aus sozialistischem Erbe und regionsspezifischen Komponenten bestehe, sei problematisch für die ökonomische Entwicklung, da außer im Rohstoffsektor keine Strukturen für nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung vorhanden seien und ökologisch eine fragile Situation bestehe, so dass die wirtschaftliche Entwicklung politisch nicht von einer Transformation zu demokratischen Gesellschaften, sondern zu ökonomisch-clanischen Systemen gekennzeichnet sei, die auch als neopatrimoniale Systeme bezeichnet werden könnten wie die postkolonialen Staaten in Afrika, im Maghreb und im Nahen Osten.

Die vielfältigen Gefährdungspotentiale führten dazu, dass sich die Bedrohungssituation als spezifisch und schwer prognostizierbar darstelle. Das Hauptrisiko für die menschliche Sicherheit sieht Kreikemeyer in mangelhafter Regierungsführung, die zu Desorientierung, Klientelismus, Nepotismus und endemischer Korruption sowie Missmanagement in der öffentlichen Verwaltung führe. Für die EZ sieht sie ein Dilemma, entweder den schlechten Staat als Partner der EZ indirekt zu stärken oder nur marginale Projekte jenseits des Staats fördern zu können. Die EZ solle deswegen primär auf eine verbesserte Regierungsführung zielen und insbesondere ihre Hebelwirkung dadurch verstärken, dass sie sich international eng koordiniert mit den Sonderbeauftragten der verschiedenen Organisationen wie EU, OSCE und NATO, die ihrerseits sehr eng zusammenarbeiten müssten. Externe Akteure sollten soweit möglich auf der lokalen und gesellschaftlichen Ebene

arbeiten und dabei das vorherrschende informale Handeln in lokalen Gruppen besser nutzen, auch wenn dies zu Lasten der Quantität gehe. Intensive Vorbereitung, hoher Personalaufwand auf partizipatorischer Grundlage und Stärkung von Ownership und Implementierung sowie häufige Evaluation seien unverzichtbar.

Reinhard Krumm erläuterte die Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Zentralasien vor dem Hintergrund einer politischen Lage, die in den letzten Monaten Russland einen erheblichen Zuwachs an Einfluss zu Lasten insbesondere der USA, aber auch des Westens generell gebracht habe. Dies sei als Reaktion auf die Ereignisse in Andischan, den Machtwechsel in Kirgisistan und zuvor die Revolution in Georgien und den Machtwechsel in der Ukraine zu sehen. Die FES arbeite auf der Basis von Konfliktanalysen, die zu Tadschikistan und Usbekistan durchgeführt wurden und beziehe wo immer möglich zivilgesellschaftliche Kräfte und Vertreter staatlicher Stellen in ihre Arbeit ein. Die Reform staatlicher Strukturen sei nur möglich, sofern bei Entscheidungsträgern der politische Wille zur Reform bestehe. Zur realistischen Sicht der FES gehöre auch, sich nach außen hin zurück zu halten und oft die Initiative dem Partner zu überlassen, sowie die Suche nach Vorhaben, die eine Win-Win Situation bieten, sowohl für die Zivilgesellschaft als auch für die staatlichen Stellen, was eher auf regionaler oder lokaler Ebene zu erreichen sei. Als erfolgreich habe sich erwiesen, örtlichen Wissenschaftlern durch Publikationen eine Stimme zu geben. In Kirgisistan werde bei der Reform des Strafrechts zusammengearbeitet. Da die Gefängnisse aus allen Nähten platzten sei auch der Staat an einem Strafrecht interessiert, das verhältnismäßiger reagiere. In Usbekistan knüpfe die Bevölkerung an alte Traditionen an, was in den Familien einen Rückschritt hinsichtlich der Stellung der Frau bedeute. Deswegen werde mit dem Innenministerium zusammengearbeitet, um Polizisten sensibel an das Thema Gewalt gegen Frauen in Familien heranzuführen und deren Vertrauen in staatliche

Instanzen im Konfliktfall zu stärken. Dies seien nur kleine Schritte, aber schnelle Erfolge seien in Zentralasien ohnehin nicht zu erwarten.

In der **Diskussion** wurde die Auffassung der Autoren unterstützt, dass das BMZ bzw. die Geber insgesamt ihre Ziele nur durch andauerndes Engagement, Kohärenz des Vorgehens und Bereitschaft zur Kooperation mit den Regierungen langfristig erreichen können. Das BMZ verspricht sich viel von indirektem Vorgehen. Themen wie Korruptionsbekämpfung oder Verbesserung der Rechtssicherheit könnten in Vorhaben angegangen werden, die den Partnerländern substantielle Leistungen bringen durch die Finanzierung von Investitionen, den Aufbau von Institutionen oder die Aus- und Fortbildung ihrer Fachkräfte. KfW-Finanzierungen z. B. würden in Kirgisistan und Tadschikistan Maßnahmen zur Bekämpfung der TBC und zur Reform des Gesundheitswesens mit Bekämpfung der Korruption und dem Streben nach größerer Transparenz beim Haushaltsvollzug verbinden. Größere Rechtssicherheit konnte auch im Rahmen von überregionalen bilateralen Bildungsprojekten durch die Einführung neuer Prüfungsordnungen und einer Neuordnung der Zulassungen erzielt werden.

Als erfolgversprechend sahen die Diskussions Teilnehmer auch die Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen unterhalb der zentralstaatlichen Ebene oder mit lokalen Behörden an. Auch durch reformorientierte Entscheidungsträger in wichtigen Positionen öffneten sich gelegentlich „windows of opportunity“, die allerdings rasch und effizient genutzt werden müssten. Vertreter des BMZ räumten ein, dass die deutsche staatliche EZ immer wieder Schwierigkeiten habe, flexibel auf neue Situationen zu reagieren.

Die Darstellung einer Reihe von **Vorhaben der staatlichen technischen Zusammenarbeit** sollte zeigen, inwieweit schon vor der Verabschiedung einschlägiger Konzeptionspapiere der Situation in Zentralasien durch krisenpräventives Vorgehen Rechnung getragen wurde. Die **Ernährungssiche-**

runge Vorhaben waren in diesem Sinne in mehrfacher Hinsicht Vorreiter. Zum einen wurden sie schon früh nach Ende des Bürgerkriegs in Tadschikistan bzw. nach dem Ende der Herrschaft der Taliban in Afghanistan in Angriff genommen. Zum anderen mussten sie aufgrund dieser Nähe zu vorangegangenen Gewaltkonflikten auch besonders konfliktsensibel gestaltet werden. Die Vorhaben zielten einerseits auf materielle Verbesserungen in benachteiligten und krisengefährdeten Gebieten durch verbesserten Marktzugang und ertragreichere Anbaumethoden in der Landwirtschaft, die Schaffung nicht agrarischer Beschäftigungsmöglichkeiten und andere Maßnahmen. Dabei wurde andererseits durch partizipative Planung und Aufbau von Dorforganisationen die Zivilgesellschaft gestärkt. Der Konfliktbearbeitung dienten auch Dialogmaßnahmen, die nach Möglichkeit ebenfalls mit materiellen Vorteilen wie Instandsetzung grenzüberschreitender Infrastruktur oder Ermöglichung intraregionalen Handels unterfüttert wurden.

Die Terroranschläge des 11. September 2001 und der Krieg gegen die Taliban haben das Umfeld dieser Vorhaben verändert, indem sie zum Beispiel in Kirgisistan und Tadschikistan zu einer Annäherung zwischen den Regierungen und den islamischen Kräften führten, womit sich das Konfliktrisiko verringerte. In der Folge sind jetzt auch in den Projektgebieten der Ernährungssicherungsvorhaben die längerfristigen strukturellen Konfliktursachen noch stärker in den Vordergrund getreten wie mangelnde Ressourcen, schwacher Staat und schwache Zivilgesellschaft sowie Abwanderung der aktivsten Teile der Bevölkerung. In Afghanistan kommen Drogenanbau und -handel sowie die zerstörte Infrastruktur noch besonders dazu.

Das **Grundbildungsvorhaben** in Tadschikistan unterstützt den Übergang von Frontalunterricht und Auswendiglernen zu Gruppen- und Partnerarbeit und entdeckendem Lernen, das eigenständiges Arbeiten und die Diskussion im Unterricht fördert. Die Lehrer wandeln sich tendenziell von Autoritäten zu Moderatoren. Durch den reformier-

ten Unterricht in Schulen und an den Lehrerbildungsanstalten soll die Tendenz zu autonomen Persönlichkeiten gefördert werden und dadurch ein Beitrag zur Demokratieförderung geleistet werden. Die Berufsbildung in Zentralasien entspricht quantitativ und qualitativ nicht den heutigen Anforderungen. Jedoch können die Förderung von Beschäftigung und der Aufbau wirtschaftlicher und sozialer Infrastruktur wichtige Beiträge zum Abbau struktureller Konfliktursachen leisten. Dies zeigt die Bedeutung von **Maßnahmen der Berufsbildung** und die Notwendigkeit zu ihrer konfliktsensiblen Gestaltung. In Kirgisistan und Usbekistan ist der Anteil Jugendlicher an der Bevölkerung hoch, ebenso die Jugendarbeitslosigkeit. Gestaltungsprinzipien der Vorhaben sind u.a. der gleiche Zugang aller Bevölkerungsgruppen zu den Leistungen der Vorhaben, demokratische Methoden im Ausbildungsprozess und im Management der Bildungsstätten, die Integration genderspezifischer Maßnahmen und der regionale Erfahrungsaustausch sowohl benachbarter Bildungsstätten über die Grenzen hinweg, wie in der Gesamtregion unter Einschluss der südkaukasischen Staaten.

In den Vorhaben zur **Förderung der regionalen Zusammenarbeit** wie beispielsweise dem Vorhaben zur Unterstützung von Rechts- und Justizreformen in Zentralasien, dem Saatgutnetzwerk, der Zusammenarbeit mit Usbekistan und Kasachstan am Aralsee, steht unter krisenpräventiven Gesichtspunkten die Vertrauensbildung im Vordergrund. Häufig kann an die aus Sowjetzeit bestehenden Verbindungen der Fachleute der Region angeknüpft werden. Gleichzeitig werden die Länder durch die Kooperation mit Organisationen wie CIMMYT und ICARDA in internationale Netzwerke eingebunden. Das Vorhaben zur Rechts- und Justizreform leistet darüber hinaus durch Stärkung rechtsstaatlicher Verfahren und Rechtspopularisierung einen unmittelbaren krisenpräventiven und Demokratie fördernden Beitrag.

Zusammenfassend waren die Teilnehmer der Auffassung, dass es nicht erforderlich sei, Krisen-

prävention zum Schwerpunkt der Zusammenarbeit mit Zentralasien zu machen. Ungelöst blieb, ob die künftige Zusammenarbeit sich eher durch ihre armutsmindernde oder durch ihre krisenpräventive Wirkung legitimieren müsse. Mindestens als Querschnittsthema wurde Krisenprävention für Zentralasien jedoch von allen Teilnehmern für wichtig gehalten. In diesem Zusammenhang wurde mangelnde rasche Reaktionsfähigkeit der staatlichen Zusammenarbeit beklagt. Diese gerade im Rahmen der eher langfristigen Ausrichtung der EZ im Zuge der Schwerpunktbildung und Verlängerung der Zusagephasen zu verbessern, ist eine wichtige Aufgabe.

In seinen **Schlussbemerkungen** sah Wolfgang Armbruster derzeit nur ein sehr beschränktes Risiko für Gewaltkonflikte zwischen Ethnien und anderen Gruppen innerhalb der zentralasiatischen Länder oder zwischen ihnen. Wie die Hauptredner sah er das größte Risiko in der Regierungsführung. Sie sei aber nicht nur Folge mangelnden politischen Willens sondern großen Teils auch Folge mangelnder Ressourcen und Kapazitäten. Das bestätige den Ansatz des Gesamtkonzepts der Bundesregierung von 2000, das der EZ die Aufgabe zuweise, die strukturellen Konfliktursachen durch Verbesserung der sozialen, wirtschaftlichen, ökologischen und politischen Verhältnisse zu reduzieren. Das aktuelle Zentralasienkonzept mit seiner Betonung auf Förderung der Demokratisierung, Wirtschaftsreformen und der Bereitstellung sozialer Grunddienste entspreche dem, wobei der Beitrag der staatlichen EZ zur Demokratisierung verstärkt werden könnte. Im Hinblick auf die Konfliktrisiken empfahl er, verstärkt Erkenntnisse von Wissenschaftlern und internationalen Gebern und Organisationen zu nutzen und Zentralasien zum Gegenstand einer Länderanalyse im Rahmen des Aktionsplans zur zivilen Krisenprävention der Bundesregierung zu machen. Angesichts des jahrhundertelangen Prozesses zu Demokratie und Frieden in Europa sprach er sich für mehr Geduld aus. (Wolfgang Armbruster, Anna-Christine Janke, BMZ)

4. Rahmen der Analyse

4.1 Jörn Grävingholt: Die Rolle der EZ in Zentralasien – Ein Beitrag zur Krisenprävention?

Die bi- und multilaterale EZ mit den Ländern Zentralasiens geht 2006 – parallel zu deren staatlicher Unabhängigkeit – in ihr fünfzehntes Jahr. Damit bilden die fünf Nachfolgestaaten der Sowjetunion eine relativ junge Region auf der Weltkarte der internationalen Entwicklungspolitik.

Fragen der Sicherheit, der Krisenprävention und der Hilfe bei der Bewältigung von Konflikten spielten von Beginn an eine Rolle bei der Entscheidung wichtiger Geberländer und -institutionen, sich in dieser im Westen weitgehend unbekanntem Region zwischen Russland, China, Afghanistan, Iran und Kaspischem Meer zu engagieren. Insbesondere gewaltsame Unruhen 1989 im Ferganatal und der tadschikische Bürgerkrieg von 1992 bis 1997 bildeten – neben energiepolitischen und geostrategischen Überlegungen – einen wesentlichen Teil des Hintergrunds, vor dem Hilfe für Zentralasien konzipiert und politisch begründet wurde, auch wenn zu Beginn der neunziger Jahre die konzeptionelle Debatte über die Schnittstellen zwischen EZ einerseits und Krisen und Konflikten andererseits noch in den Anfängen steckte.

Mit dem 11. September 2001 und dem Krieg gegen die Taliban in Afghanistan erfuhren Sicherheitsfragen in Bezug auf Zentralasien eine neue, gesteigerte Aufmerksamkeit. Damit rückte auch der Beitrag der EZ erneut in den Fokus, nunmehr unterstützt von einer verstärkten internationalen

Debatte über die Rolle der EZ als Instrument zur Krisenprävention und Förderung friedlicher Konfliktbearbeitung. Ausgehend von dem Postulat, dass Entwicklung im Sinne umfassender menschlicher Entwicklung langfristig von entscheidender – wenn auch nicht alleiniger – Bedeutung für Frieden und Stabilität in fragilen Staaten und Regionen ist, bildete sich die These von der gegenseitigen Bedingtheit von Sicherheit und Entwicklung als neuer politikfeldübergreifender Konsens heraus. Nachhaltige Sicherheit, so die Kernthese der Debatte, ist demnach nicht ohne Entwicklung wie auch umgekehrt nachhaltige Entwicklung nicht ohne Sicherheit zu erreichen.¹

In diesem Kontext ist die Erwartung zu sehen, Entwicklungspolitik allgemein und EZ im Besonderen habe einen wichtigen Beitrag dabei zu leisten, Zentralasien vor einem Abrutschen in Gewaltkonflikte zu bewahren. Vor dem Hintergrund dieser Erwartung wende ich mich im Folgenden vier Fragen zu:

1. Hat die internationale EZ im Ganzen erkennbar auf die Herausforderungen der Sicherheitsprobleme in Zentralasien reagiert?
2. Kann die EZ mit der Sicherheitsentwicklung in Zentralasien zufrieden sein?
3. Kann man die These vertreten, EZ habe für die Sicherheitsthematik einen erkennbaren Unterschied gemacht?
4. Wie sieht die Rolle der EZ in Zentralasien im Kontext anderer Politiken aus?

¹ Erstmals paradigmatisch für die EZ verankert wurde dieses Postulat 2001 in den DAC Guidelines „Helping Prevent Violent Conflict“ (OSZE-DAC 2001). Es ist auch Grundbestand der gemeinsamen Politik der Bundesregierung (vgl. Bundesregierung 2004, 1) und hat jüngst noch einmal seinen Niederschlag in nationalen und internationalen Dokumenten gefunden (BMZ 2005; UN 2004).

Ich beschränke mich dabei in diesem Beitrag auf eine Makroperspektive, die nicht die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen begründen oder in Frage stellen soll. Der Beitrag ist in erster Linie dazu gedacht, das deutsche Engagement in Zentralasien und das Bemühen um Krisenprävention in der Region in einen Gesamtzusammenhang zu stellen.

Das EZ-Engagement in Zentralasien

Der ersten Frage, ob die internationale EZ erkennbar auf die Sicherheitsherausforderungen in Zentralasien reagiert habe, kann man sich zunächst mit einem Blick auf die Strategien der wichtigsten Geber in der Region nähern.

Erkennbar ist, dass sich nach dem 11. September 2001 alle wichtigen bilateralen Geber (mit Ausnahme Japans) und eine Reihe internationaler Entwicklungsorganisationen EZ-Strategien gegeben haben, die der Prävention gewaltsamer Krisen und Konflikte hohe, wenn nicht höchste Priorität einräumten.² In Einzelfällen, so insbesondere bei USAID, lag eine solche Strategie auch schon vor dem 11. September vor.³

Den meisten Beobachtern schien es nach 2001, dass sich Zentralasien innerhalb kurzer Zeit einem massiven Zufluss von EZ-Mitteln und einer erheblichen Ausweitung von EZ-Aktivitäten in allen möglichen Feldern ausgesetzt sah.

Das erscheint zunächst folgerichtig. Wenn eine krisenhafte Konfliktverschärfung befürchtet wird und sich die internationale Gemeinschaft entschlossen hat, ihr nicht allein durch sicherheitspolitisches „Containment“, sondern auch durch Entwicklungszusammenarbeit zu begegnen, steht in der Tat zu erwarten, dass kurzfristig zusätzliche Mittel in die Region fließen.

Viele Programme wurden zudem direkt mit dem Ziel der Krisenprävention und der Förderung friedlicher Konfliktbearbeitungsmechanismen in Verbindung gebracht.

Schaut man sich allerdings die bisher verfügbaren Zahlen zu ODA-Flüssen in die Region Zentralasien von 1991 bis 2003 (dem letzten Jahr, für das derzeit vollständige Zahlen vorliegen) an, so findet man durchaus nicht alle plausibel erscheinenden Erwartungen bestätigt:

1. Erwartung: Deutliche Zunahme der ODA nach dem 11.9.2001:

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Netto-ODA-Flüsse und der verbindlichen Zusagen für alle zentralasiatischen Länder kumuliert. Dabei ist zu erkennen, dass die Zusagen tatsächlich 2002 ein einmaliges Hoch erreichten, das allerdings schon 2003 wieder durch einen Wert abgelöst wurde, der im Mittel der Jahre 1995 bis 2001 liegt. Bei den tatsächlichen Netto-ODA-Flüssen zeigt sich, dass deren Summe 2002 und 2003 zwar gegenüber 2001 ebenfalls leicht zunahm, aber lediglich in etwa auf das Niveau der Jahre 1998 bis 2000. Der 11. September brachte eher eine Abwärtsbewegung, als dass von einem deutlichen Anstieg die Rede sein könnte.⁴ Insgesamt lässt sich der vordergründige Eindruck massiv gestiegener EZ-Mittel nach 2001 anhand der verfügbaren Zahlen nicht belegen.

2. Erwartung: Zunahme der ODA unter den wichtigsten Gebern

Abbildung 2 illustriert, dass das Bild aufgeschlüsselt nach wichtigen Gebern sehr uneinheitlich ist.

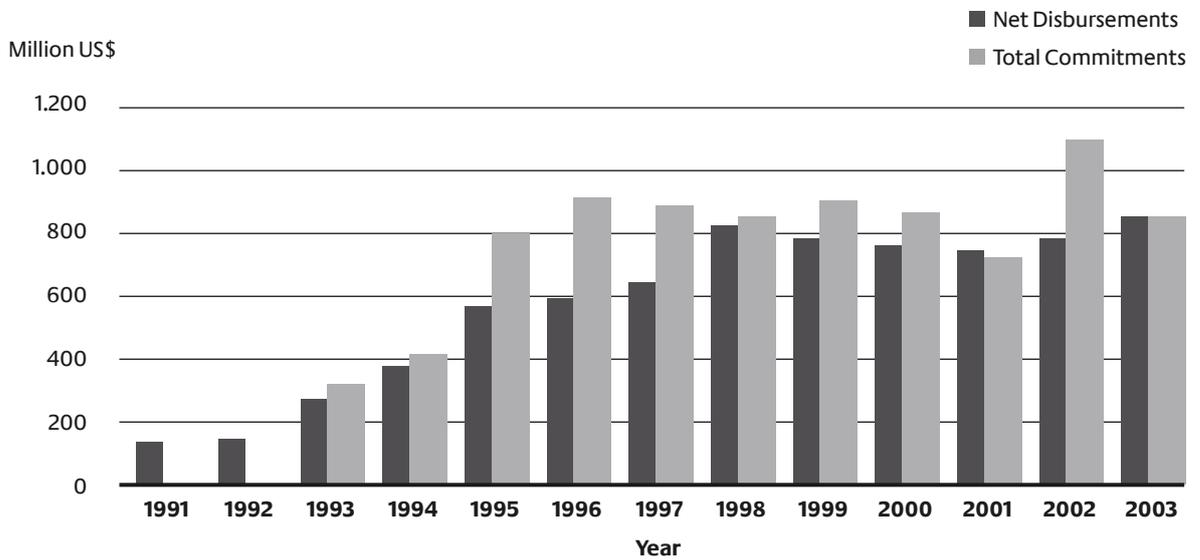
Gemessen an den Netto-ODA-Flüssen lässt sich bei den USA ein nahezu stetiger Anstieg der Mittel seit 1997 beobachten, mit einer Spitze im Jahr 2002.

² vgl. zu den unterschiedlichen Strategien im einzelnen Grävingholt 2004.

³ USAID 2000.

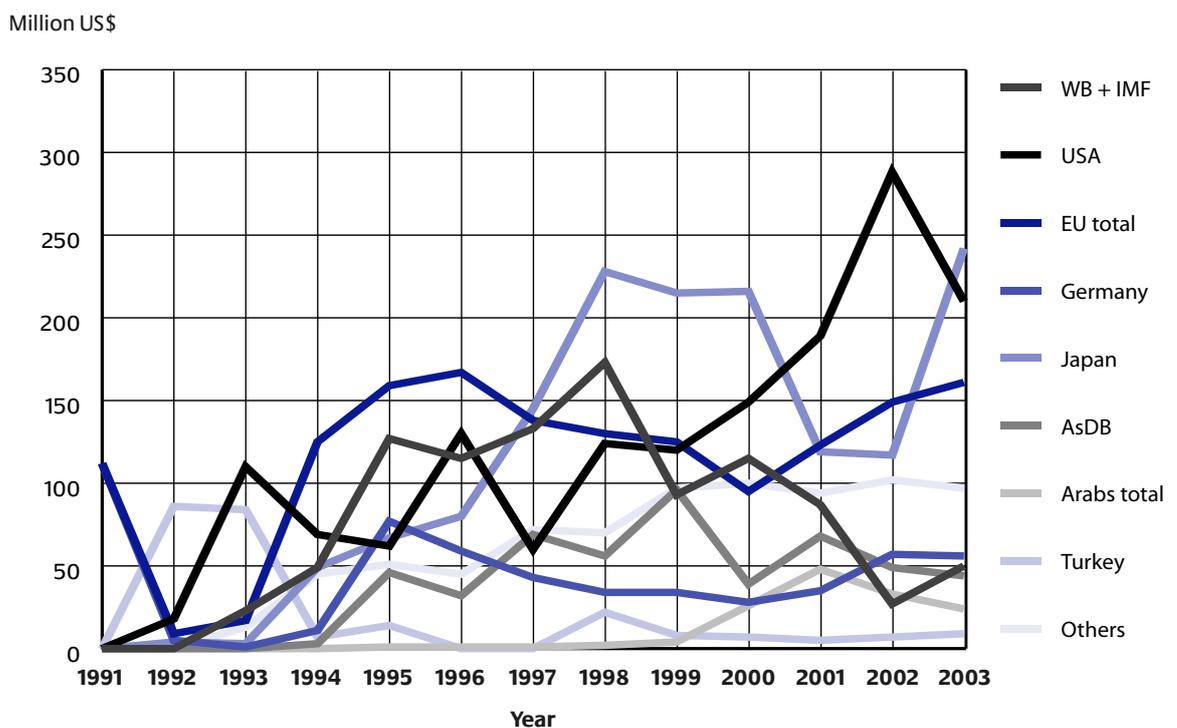
⁴ Die zu beobachtende Abwärtsbewegung der Nettoflüsse nach 1998 war nicht zuletzt Folge einer zunehmenden Orientierung bei der Vergabe von EZ-Mitteln an Kriterien guter Regierungsführung.

Abbildung 1: Öffentliche Entwicklungsleistungen aller Geber an Zentralasien nach Jahren in Mio USD



Datenquelle: OSZE/DAC (<http://www.OSZE.org/dac/stats/idsonline>); Grafik: JG

Abbildung 2: Net ODA to Central Asia (per donor)



Datenquelle: OSZE/DAC (<http://www.OSZE.org/dac/stats/idsonline>); Grafik: JG

Seitens der EU (alle bilateralen Geber plus Kommission) stellte das Jahr 2000 einen Tiefpunkt des Mittelflusses seit 1994 dar; seitdem hat sich das Engagement wieder dem Niveau von 1996 angenähert – aber nicht mehr.

Betrachtet man **Deutschlands** bilaterales Engagement allein, so ergibt sich ein ganz ähnliches Bild: ein Höhepunkt 1995, ein Abschmelzen bis 2000 und ein anschließender, prozentual durchaus nennenswerter, Anstieg bis 2002 und 2003, jedoch auf ein Niveau, das immer noch unterhalb des Mittelflusses von Mitte der neunziger Jahre liegt.

Japan scheint nach einem deutlichen Rückgang der Mittel bis 2001 ab 2003, also mit etwas Zeitverzug, auf die neue Sicherheitslage in Zentralasien reagiert zu haben. Ein genauerer Blick in die Zahlen offenbart allerdings, dass der scharfe Anstieg der Kurve in erster Linie einem besonders starken Neuengagement in Kasachstan zu verdanken ist, also in jenem Land, das von den Krisenherden Zentralasiens am weitesten entfernt ist.

Weltbank und IWF, in der Grafik zusammengefasst, verzeichnen in der Summe seit 1998 ein deutlich abnehmendes Engagement in der Region Zentralasien. Hierbei spielten in erster Linie Absorptionsprobleme im Falle der hoch verschuldeten Länder Kirgisistan und Tadschikistan sowie die Konditionalisierung von Mitteln für Länder wie Usbekistan eine Rolle. 2003 konnte daher lediglich der Tiefpunkt von 2002 überschritten werden.

Die **ADB** schließlich, wie auch die **Arab Agencies**, führte ihr Engagement in Zentralasien nach 2001 sogar zurück. Auch hier ist also an den tatsächlichen Mittelflüssen alles andere als eine klare Reaktion auf eine sich zuspitzende Sicherheitslage zu erkennen.

3. Erwartung: Konzentration der ODA auf die Risikoländer der Region

Schlüsselt man die gesamten ODA-Leistungen aller Geber nach Empfängerländern in Zentralasien auf (Abbildung 3), wird man schließlich auch in der Erwartung verunsichert, internationale Hilfsgelder konzentrierten sich vielleicht in besonderer Weise auf die Risikoländer der Region.

Tadschikistan, 1998 offensichtlich für den Friedensschluss im Vorjahr durch eine erhebliche Ausweitung der Mittel belohnt, findet danach erst 2001 wieder zu diesem Niveau zurück, von dem es in den Folgejahren wieder leicht zurückfällt.

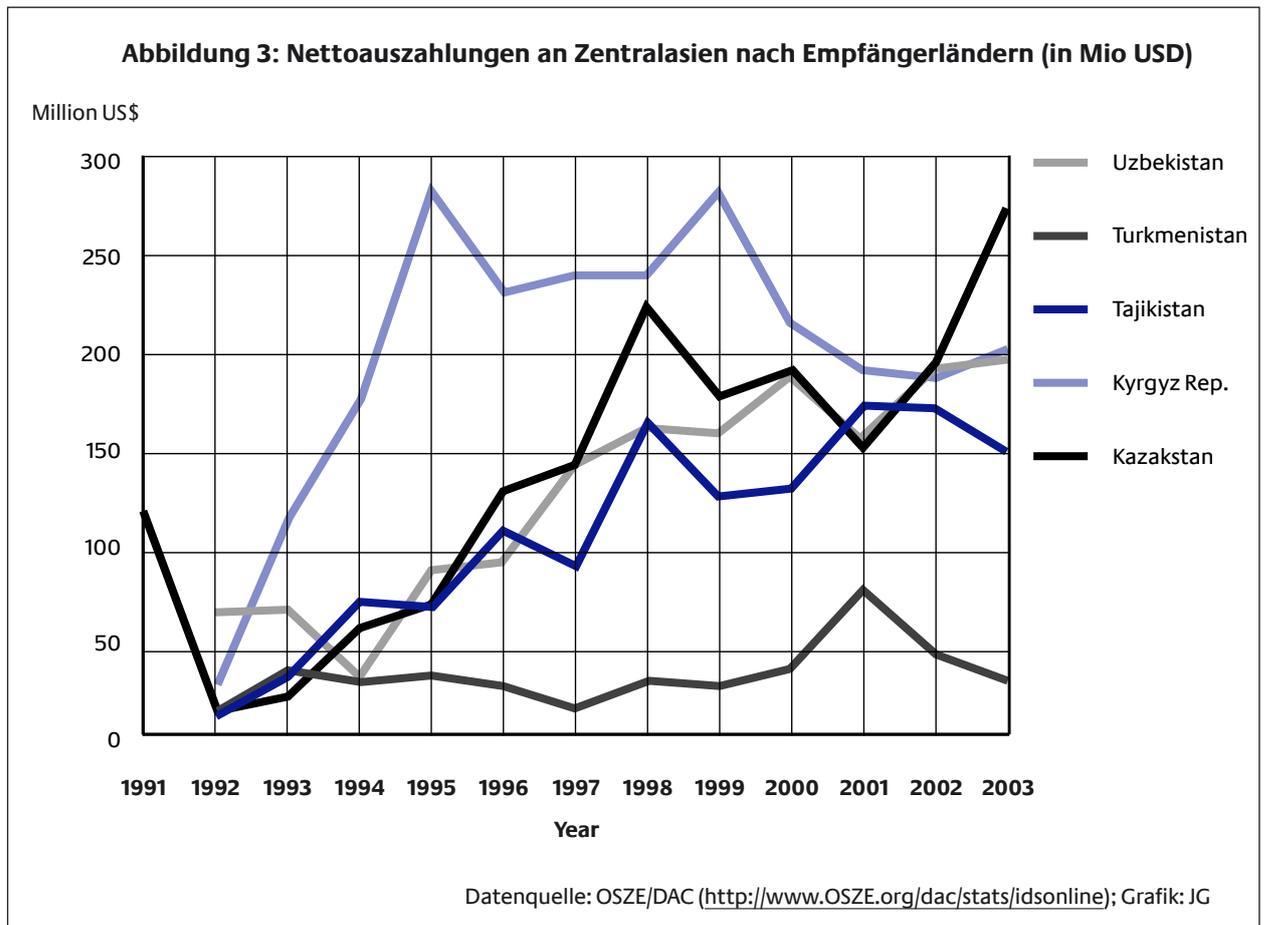
Kirgisistan, ebenfalls Anrainer des nach 2001 vielfach als Krisenherd zitierten Ferganatals und relativer „Good Performer“ der Region (oder besser: *least bad performer*), erlebt seit 1999 stetig abnehmende Mittelflüsse – mit einer nur leichten Korrektur von 2002 auf 2003.

Allein **Usbekistan** verzeichnet bereits seit 1994 einen relativ stetigen Zuwachs der Mittelflüsse und insbesondere einen erneuten Anstieg nach einem Zwischentief in 2001 – jedoch auf ein Gesamtniveau, das noch 2003 niedriger ist als das Kirgisistans – bei einer fünfmal größeren Bevölkerung und einem erheblich größeren Territorium.

Die Zahlen für **Turkmenistan**, das sich von der internationalen Zusammenarbeit praktisch komplett isoliert hat, offenbaren dem gegenüber nichts Überraschendes.

Durchaus überraschend dagegen ist die Entwicklung der ODA-Flüsse für **Kasachstan**. Ausgerechnet jenes Land, das nach allgemeiner Einschätzung die geringste Krisenneigung in Zentralasien aufweist, erlebt nach 2001 den – relativ und absolut – mit Abstand größten Mittelzuwachs aller Länder in der Region.

Rechnet man die Mittel für Kasachstan heraus, bleibt von einem nennenswerten Mittelanstieg



nach 2001 für die Risikoländer Zentralasiens nichts mehr übrig.

Deutung der Ergebnisse:

Die vorgestellten Zahlen geben naturgemäß ein sehr hoch aggregiertes Bild des finanziellen Engagements der Gebergemeinschaft in Zentralasien wieder und dürfen vor diesem Hintergrund sicher auch nicht überinterpretiert werden.

Offensichtlich ist, dass die Zahlen den Anspruch vieler Geber, sich insbesondere seit 2001 verstärkt in Zentralasien zu engagieren, nur schlecht unterstützen. Unklar ist allerdings, ob dies am fehlenden Willen oder an Problemen bei der Umsetzung liegt. Zieht man andere Quellen zu Rate und spricht mit den beteiligten Akteuren, so wird zumindest der Verdacht erhärtet, dass in einigen Fällen die tatsächlichen Mittelflüsse hinter den beabsichtig-

ten oder sogar gemachten Zusagen aufgrund fehlender politischer, administrativer oder wirtschaftlicher Rahmenbedingungen in den Partnerländern deutlich zurückgeblieben sind.

Zugespitzt könnte man sagen, dieselben Rahmenbedingungen, die es begründen, von Zentralasien als einer Region mit erhöhtem Risikopotenzial zu sprechen, erschweren es gerade, darauf in krisenpräventiver Absicht kurzfristig mit einer nennenswerten Ausweitung entsprechender EZ zu reagieren. Ich denke, dies ist eines der Hauptdilemmata, die uns heute und morgen beschäftigen werden. Es ist allerdings auch nicht originell und keine Besonderheit Zentralasiens.

Ungeachtet dessen sagen die genannten Zahlen natürlich nichts über thematische Schwerpunkte, Umsteuerungen und Reprogrammierungen innerhalb bestehender Portfolios und im Rahmen

der bisherigen Mittelansätze aus. Hier kann man nur davon ausgehen, dass *kurzfristige* Veränderungen eher selten möglich sein dürften. Langfristig haben sich die meisten Geber zumindest ausweislich ihrer Strategien darauf verpflichtet, einen nachhaltigen und zielgerichteten Beitrag zur Verringerung der Krisenpotenziale in Zentralasien zu leisten.

Deutlichstes Ergebnis aus den vorgestellten Zahlen ist die vielleicht nicht überraschende, aber so zumindest erhärtete Erkenntnis, dass Krisenprävention und das Erbringen von Beiträgen zur friedlichen Konfliktbearbeitung in Zentralasien Aufgaben sind, die nicht nur auf deutscher Seite, sondern im Grunde bei allen Gebern in erster Linie aus den vorhandenen Mitteln und damit durch Veränderungen in den vorhandenen Portfolios zu bestreiten sind.

Die Entwicklung der Sicherheitslage in Zentralasien

Wie hat sich die Sicherheitslage in Zentralasien in den vergangenen Jahren entwickelt? Lässt sich daraus die These ableiten oder zumindest plausibel nahe legen, dass EZ für die Sicherheitsthematik einen erkennbaren Unterschied gemacht hat? Für eine Antwort auf diese Frage bietet es sich an, die heutige Sicherheitslage in Zentralasien mit jener von vor fünf Jahren zu vergleichen. Das Ergebnis, um es vorweg zu sagen, stellt sich aus meiner Sicht sehr gemischt dar und kann in der Summe kaum als befriedigend bezeichnet werden.⁵

- Auf der positiven Seite stehen die Stabilisierung des Friedens und die Zunahme staatlicher Autorität in Tadschikistan, wobei die Rolle und Bedeutung der EZ sicher nicht überschätzt und die der internationalen militärischen Präsenz in und um Afghanistan umgekehrt nicht unterschätzt werden sollte.

- Positiv sind auch die Verringerung der Armutsinzidenz und das in den meisten Ländern in den letzten Jahren zu beobachtende Wirtschaftswachstum zu beurteilen, wobei sich jedoch an der höchst ungleichen Verteilung von Reichtum und Einkommen und den damit verbundenen Spannungspotenzialen noch wenig geändert hat.

In anderer Hinsicht kann Zentralasien heute kaum als weniger krisengefährdet betrachtet werden als vor 5 Jahren:

- Weit mehr als die viel beschworenen Islamisten sind es staatliche Organe – Sicherheitsorgane, Justiz und staatliche Verwaltungen – deren Willkür eine alltägliche Bedrohung für viele Menschen in der Region darstellt: für ihre Arbeit, für ihr Auskommen und oftmals auch für ihre physische Unversehrtheit.
- Gleichzeitig wirft eine kriminelle Unterwelt, über deren Verbindungen mit der Politik reichhaltig spekuliert wird, die Frage auf, wer überhaupt Sicherheit vor wem gewährleisten kann und wo die Grenzen zwischen dem Staat als Beschützer und dem Staat als Beutejäger verlaufen. Ein Staat aber, der seine Schutzfunktion immer weniger wahrnimmt, läuft langfristig Gefahr, seine Legitimation und damit seine Existenzgrundlage preiszugeben.
- Hinzu kommt, dass ein Land wie Usbekistan, von dessen Entwicklung für ganz Zentralasien mehr abhängt als von irgendeinem anderen Einzelfaktor, bis heute keine überzeugende Strategie für nachhaltige Entwicklung und breitenwirksames Wachstum erkennen lässt. Während Taschkent in Demokratiefragen gern auf das Beispiel Chinas

⁵ Für ausführliche Analysen der Krisen- und Konfliktpotenziale in Zentralasien vgl. Grävingholt 2004; Gumpfenberg 2002; Schmitz 2004; ICG 2004a; ICG 2004b; ICG 2004c; ICG 2004d; ICG 2005.

und anderer asiatischer Staaten verweist, ist das Land zugleich weit von deren wirtschaftlicher und sozialer Dynamik entfernt. Eine überdurchschnittlich junge Bevölkerung, die unter anderen Umständen ein Entwicklungsmotor sein könnte, wird zunehmend zu einer Belastung für die soziale Kohärenz und die Integrationsfähigkeit des Staates.

- Schließlich, ungeachtet aller Unterschiede, die im Einzelnen zwischen den Ländern festzuhalten sind, lässt sich in der gesamten Region in den letzten Jahren eine negative Dynamik entlang solcher Indikatoren wie Partizipation, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte beobachten. In dieser Hinsicht hat sich Zentralasien nicht zum Besseren, sondern zum Schlechteren entwickelt.

Dementsprechend herrscht unter internationalen Regionalexperten überwiegend der Eindruck vor, Zentralasien habe sich in den vergangenen 5 Jahren keineswegs spürbar stabilisiert, auch wenn anhaltende Gewaltkonflikte größeren Ausmaßes in dieser Zeit ausgeblieben sind. Einige neigen zwar der Auffassung der renommierten Londoner Zentralasienforscherin Shirin Akiner zu, die nicht zuletzt eine tendenziöse Berichterstattung westlicher Medien und Advocacy-Organisationen für das schlechte Bild verantwortlich macht, das Zentralasien in der westlichen Öffentlichkeit abgibt. Tatsächlich, so formulierte sie kürzlich auf einem Panel über Governance, Sicherheit und Entwicklung in Zentralasien, das hier in Bonn stattfand, sehe sie kaum Anzeichen für sich verschärfende innergesellschaftliche Konflikte in Zentralasien,

sofern man die von außen in die Region exportierte Gefahr eines islamistischen Extremismus ernst nehme und entsprechend bekämpfe.⁶

Diese Extremposition ist jedoch eine Minderheitsmeinung. Die direkte Gegenthese wird beispielsweise von Martha Brill Olcott vertreten, einer nicht minder renommierten amerikanischen Zentralasienexpertin. In einem in diesen Wochen erschienenen Buch (*Central Asia's Second Chance*) kommt sie zu der pointierten Schlussfolgerung, dass die Gefahr von Staatsversagen, also der Herausbildung neuer *Failed States* in Zentralasien heute größer sei als 2001.⁷ Die seitdem im Zusammenhang mit dem Afghanistankrieg erheblich verbesserte sicherheitspolitische Rahmenlage habe zwar eine „zweite Chance“ für eine innergesellschaftliche Konsolidierung und ein zukunftsweisendes „state building“ in Zentralasien eröffnet – diese drohe jedoch, so Olcott, erneut verpasst zu werden.

Das Kernproblem, darüber besteht weitgehend Einigkeit, ist schlechte Regierungsführung, „bad governance“, insbesondere in Usbekistan. EZ, obwohl oft direkt auf die Verbesserung von Governance gerichtet, hat es eben nicht geschafft, den weiteren Verfall der Qualität der Regierungsführung im wichtigsten Land Zentralasiens aufzuhalten – und natürlich lautet die erste Frage, ob das überhaupt ein einlösbarer Anspruch ist. Andererseits, wenn er es nicht ist, muss die Entwicklungspolitik sich zumindest fragen lassen, welchen Sinn EZ in Usbekistan überhaupt hat.

Demgegenüber sieht die Bilanz für Kirgisistan und Tadschikistan durchaus gemischter aus. Kirgisistan hat, bei allen Problemen, einen weitgehend friedlichen Machtwechsel errungen,

6 EADI General Conference "(In)Security and Development", Bonn, 21.-24. Sept. 2005; vgl. den Panel-Bericht unter http://insecurityforum.org/manuel_winkelkotte/175/.

7 vgl. Olcott (2005, 1): "[...] despite all the money subsequently devoted to the war on terror and to preventing a repeat of the circumstances that allowed Al Qaeda to thrive, the prospect of new failed states developing in Central Asia is greater today than it was then."

ohne in interethnischen, interregionalen oder anderen massenhaften Gewaltkonflikten zu versinken – auch wenn es sicher gewagt wäre, das Land sozusagen „über den Berg“ zu wäghen. Immerhin scheint sich zu erweisen, dass es in einem Land, das an öffentliche Debatten und Auseinandersetzungen gewöhnt ist, erheblich schwieriger ist, staatliche Sicherheitsorgane gegen die eigene Bevölkerung einzusetzen. In Tadschikistan haben internationale Geber in einer Zeit, in der Präsident Rachmonow durchaus entschlossen zu sein scheint, sich der Beschränkungen seiner Macht durch das Friedensabkommen von 1997 zu entledigen, erheblich dazu beigetragen, eine Vielfalt an Akteuren und Kräften im Lande am Leben zu erhalten. Auch in Tadschikistan gibt es längst keine Garantie für einen dauerhaften Frieden. Aber insgesamt deutet manches darauf hin, dass in beiden Ländern die stärkere Verknüpfung mit der Außenwelt, insbesondere mit westlichen Gebern, einen mäßigenden Einfluss auf den Einsatz von Gewaltmitteln durch die jeweils Herrschenden ausgeübt hat.

Rolle der EZ in Zentralasien im Kontext anderer Politiken

Krisenprävention in Zentralasien ist keine Aufgabe, die der EZ allein aufgegeben wäre. Im Gegenteil: Sicherheitspolitische Beiträge verschiedener Ressorts (in Deutschland: BMVg, BMI, BND) spielen eine mindestens ebenso große, wenn nicht größere Rolle, wie auch die Diplomatie mit ihren Mitteln – und ihrem übergreifenden Koordinationsanspruch – ebenfalls um Stabilität und Sicherheit in der Region bemüht ist.

An dieser Stelle folgt üblicherweise der Hinweis auf die Notwendigkeit, die verschiedenen Politikbereiche eng zu koordinieren und Aktivitäten untereinander abzusprechen. Am Beispiel Zentralasiens zeigt sich jedoch gut, dass es damit nicht getan sein kann. Tatsächlich haben wir es im Einzelfall mit konkurrierenden Zielsystemen zu tun,

die mal entlang der Ressortgrenzen, mal auch quer durch diese hindurch führen. Die entscheidende Frage ist, welcher Sicherheitsbegriff als dominante Zielorientierung Verwendung findet. In der Entwicklungspolitik ist dies üblicherweise ein mehr oder weniger enger Begriff von „menschlicher Sicherheit“ (*human security*), der, wenn er enger gefasst ist, zumindest den Schutz des Individuums gegenüber gewaltsamen Bedrohungen zum Maßstab erhebt.⁸ Sicherheitspolitisch steht dagegen in aller Regel ein Begriff internationaler oder geopolitischer (oder auch: nationaler) Sicherheit im Vordergrund, der auf die Bedrohung eines Staates durch auswärtige Kräfte abhebt. Wenn westliche Politik in Zentralasien Interessen geopolitischer oder nationaler Sicherheit verfolgt, so tut sie dies nicht selten aus einer Perspektive, die als in ihrer Sicherheit Bedrohte in erster Linie westliche Staaten und deren eigene Bürger im Blick hat.

In der idealen Welt ergänzen und verstärken sich internationale und menschliche Sicherheit gegenseitig. Tatsächlich können sie aber auch zu gegenteiligen Schlussfolgerungen führen: Für internationale Sicherheit sind die jeweils herrschenden Kräfte eines Staates der natürliche Partner. Je fähiger ein Staat ist, Gewaltmittel einzusetzen, desto geeigneter erscheint er, unser Bedürfnis nach Eindämmung von Sicherheitsrisiken (wie Drogenhandel oder militanter Islamismus) zu befriedigen.

Aus der Perspektive menschlicher Sicherheit stellt sich die Lage komplizierter dar. Ereignisse wie jene in Andijan verdeutlichen, dass ein „starker“ Staat für seine Bevölkerung keineswegs ein Segen sein muss, sondern eher ein Fluch sein kann. Oder begrifflich präziser gefasst: dass ein Staat, der über einen starken, effektiven Sicherheitsapparat verfügt, noch nicht notwendig ein starker Staat sein muss, wenn man darunter einen Staat versteht, der in der Lage ist, als eine seiner Hauptfunktionen den Schutz seiner Bürger zu gewährleisten.

⁸ Zum Begriff der Human Security vgl. Human Security Centre 2005, VIII.

Daraus ergeben sich zwei eng verbundene Probleme:

a) Bevorzugen wir „Stabilität“ oder „Wandel“?

In der Theorie löst sich dieses Dilemma in dem Hinweis auf, nur was wandlungsfähig sei, sei auch langfristig stabil. In der Praxis ist es dagegen ausgesprochen schwierig zu beurteilen, welcher Wandel des Regimes beispielsweise für ein Land wie Usbekistan einen Fortschritt in Richtung langfristiger Stabilität und welcher einen Rückschritt in Chaos und Gewaltkonflikt mit sich bringt. Sicherheitspolitiker neigen meist zu einem gewissen Strukturkonservatismus, während Entwicklungspolitiker eher Hoffnungen auf Wandel setzen. Eine Gesamtpolitik, die beides gleichzeitig verfolgt, ohne sich über möglicherweise konträre Wirkungsabsichten Klarheit zu verschaffen, droht ihre Glaubwürdigkeit zu verlieren – und ihre eigene Orientierung.

b) Eng verbunden damit ist die zweite Frage: Ist die herrschende Regierung unser *Partner* bei der Suche nach Sicherheit und Stabilität – oder ist sie das eigentliche *Problem* (oder zumindest Teil des Problems)? In Fällen wie Usbekistan neigt Entwicklungspolitik dazu, die Regierung als beides zu behandeln: Partner *und* Problem. Das ist eine pragmatische Entscheidung, die auch den sehr begrenzten Optionen Rechnung trägt. Es macht aber beispielsweise einen Unterschied, ob EZ aus pragmatischen Gründen wichtige Kanäle zu einer problematischen Regierung offen hält, um den Freiraum zu haben, parallel auch mit alternativen Akteuren partnerschaftliche Beziehungen einzugehen, oder ob sicherheitspolitische Zusammenarbeit staatliche Sicherheitsorgane in ihrer Fähigkeit stärkt, einen umfassenden Repressionsapparat aufrecht zu erhalten, oder sie möglicherweise gar, wie jüngst im Zusammenhang

mit angeblichen Geheimgefängnissen der CIA spekuliert wird, direkt zu Menschenrechtsverletzungen ermuntert.

Auch über den politischen Preis der Stationierung deutscher Bundeswehreinheiten im südusbekischen Termes, die von dort aus den Einsatz in Afghanistan logistisch unterstützen, kann nur spekuliert werden. Sollte die Bundeswehr jedoch in absehbarer Zeit gezwungen sein, ähnlich den USA den Stützpunkt in Usbekistan zu räumen, so wäre jedenfalls nicht auszuschließen, dass dies der deutschen Entwicklungspolitik neue Freiräume eröffnet. In jedem Fall steht Entwicklungspolitik, und damit auch EZ, im Kontext anderer Politiken und kann nur dann wirksame Beiträge zur Krisenprävention leisten, wenn dies auch von anderen Politikfeldern gewünscht und zugelassen wird – und zwar möglichst auf der Grundlage eines gemeinsamen, ressortübergreifenden Verständnisses dessen, was als positives Ziel im Sinne von Sicherheit und Stabilität erreicht werden soll.

Das schliesse auch einen gemeinsamen internationalen Ansatz ein, an dem es jedoch offenkundig mangelt. Nicht nur fehlt es an einer kohärenten internationalen Strategie zum Umgang mit der Region Zentralasien. Mehr noch gibt es auch keine Übereinstimmung in der Frage, worin überhaupt die Sicherheitsprobleme Zentralasiens im Kern bestehen und was notwenige, was wünschbare Elemente einer verbesserten Sicherheit in der Region sind.

Fazit

Abschließend möchte ich die wichtigsten Ergebnisse noch einmal zusammenfassen: Erstens, der Blick in die Zahlen zeigt: Die einfache Rechnung „Mehr Bedrohung bedeutet mehr Mittel“ geht so nicht auf. Zum einen bleibt die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen in den Geberländern schwierig. Zum anderen sind Krisenländer nur selten geneigt, externen Kräften zu erlauben, sich „in ihre innere Angelegenheit einzumischen“.

So sind Ressourcen wie Handlungsoptionen der EZ gleichermaßen eng begrenzt.

Allerdings sollte dies kein Grund für Fatalismus, sondern für besonderes Engagement sein. Krisenländer sind naturgemäß Länder mit schwierigeren Rahmenbedingungen. Hier Zugänge zu finden, die die Erwartung begründen, EZ könne tatsächlich einen Beitrag zur Verringerung von Krisenpotenzialen und Risikofaktoren leisten, wird m. E. langfristig darüber entscheiden, ob sich EZ mit Ländern wie jenen Zentralasiens überhaupt rechtfertigen lässt. Andernfalls nämlich setzte man sich schnell der berechtigten Frage aus, ob die eingesetzten Mittel nicht in besser regierten Ländern andernorts in der Welt besser investiert wären.

Zweitens, die Sicherheitslage in Zentralasien hat sich seit 2001 nicht befriedigend entwickelt. Der Bedarf an Krisenprävention ist nach wie vor groß, ihm wirksam zu entsprechen dagegen ungemein schwierig. Für das problematischste Land, Usbekistan, stellt sich die Lage als besonders schwierig dar.

Drittens haben wir es mit unterschiedlichen Zielsystemen zu tun, die Entwicklungspolitik und andere Politikressorts in Zentralasien verfolgen. Im Idealfall ergänzen sie sich, mitunter konterkarieren sie sich aber auch. Das gilt auf nationaler Ebene – in Deutschland wie in anderen Ländern – und erst recht im internationalen Rahmen. Bisher ist eine Diskussion, die dieses Problem offensiv thematisiert, noch kaum in Gang gekommen. Eine engagierte Debatte über die Ziele und Instrumente der deutschen EZ in Zentralasien könnte hierzu einen nützlichen Beitrag leisten.

Literaturangaben

BMZ (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*) (2005): Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Eine Strategie zur Friedensentwicklung (*Strategy for Peacebuilding*): Juni 2005; online: http://www.bmz.de/de/themen/MDG/Downloads/Uebersektorales_Konzept.pdf

Bundesregierung (2004): Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin; online: http://www.auswaertigesamt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan.pdf

Grävingsholt, J. (2004): Krisenpotenziale und Krisenprävention in Zentralasien: Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Berichte und Gutachten 6/2004)

Gumpfenberg, M.-C. v. (2002): Uzbekistan, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung / Gruppe Friedensentwicklung (Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse)

Human Security Centre, The University of British Columbia (2005): *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*: Oxford University Press; online: <http://www.humansecurityreport.info/index.php?option=content&task=view&id=28&Itemid=63>

ICG (*International Crisis Group*) (2004a): The failure of reform in Uzbekistan: ways forward for the international community, Osh/Brussels (ICG Asia Report 76); online: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2537&l=1>

- (2004b): **Political Transition in Kyrgyzstan: Problems and Prospects**, Osh/Brussels (ICG Asia Report 81); online: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2905&l=1>
 - (2004c): **Repression and Regression in Turkmenistan: A New International Strategy**, Osh/Brussels (ICG Asia Report 85); online: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3091&l=1>
 - (2004d): **Tadschikistan's Politics: Confrontation or Consolidation?** Dushanbe/Brussels (ICG Asia Briefing 33); online: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2757&l=1>
 - (2005): **Kyrgyzstan: After the revolution**, Bishkek/Brussels (ICG Asia Report 97); online: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3411&l=1>
- OSZE-DAC** (*Organisation for Economic Co-operation and Development – Development Assistance Committee*) (2001): **Helping Prevent Violent Conflict**, Paris (The DAC Guidelines); online: <http://www.OSZE.org/pdf/M00021000/M00021866.pdf>
- Olcott, M. B.** (2005): **Central Asia's Second Chance**, Washington: Carnegie Endowment for International Peace
- Schmitz, A.** (2004): **Tadschikistan**, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung / Gruppe Friedensentwicklung (Studien zur länderbezogenen Konfliktanalyse)
- UN** (*United Nations*) (2004): **A more secure world: Our shared responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change**; online: <http://www.un.org/secureworld/report3.pdf>
- 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

4.2 Kirsten Garaycochea: Anforderungen an die EZ mit Zentralasien im Lichte der aktuellen entwicklungspolitischen Diskussionen zu Krisenprävention und Konfliktbearbeitung

Aus Sicht des BMZ Sektorreferates, das für den Themenbereich Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zuständig ist, möchte ich zu den Anknüpfungspunkten Stellung nehmen, die sich aus dem im Juni 2005 verabschiedeten Übersektorale Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit für die Gestaltung des Programms der Zusammenarbeit mit Zentralasien ergeben.

Konzeptionelle Grundlagen

Das Übersektorale Konzept verlangt eine **konfliktsensible Gestaltung der Länderportfolios für alle Konflikt- und Post-Konfliktländer**, bzw. für alle Länder, die als **Länder mit erhöhtem oder akutem Präventionsbedarf** eingestuft sind (K-Kennung). Die Einstufung erfolgt durch das Krisenfrühwarnungssystem des BMZ, das vom **Deutschen Übersee-Institut (DÜI) koordiniert** wird. Es bewertet jährlich einmal – die Ergebnisse erscheinen jeweils Ende Februar eines Jahres – die **Krisenneigung** (Konfliktpotentiale) eines Landes. Auf der Basis der Ländererhebungen durch vom DÜI beauftragte Experten werden alle Partnerländer des BMZ in eine Matrix eingeordnet, die nach Ländern mit geringem Präventionsbedarf, nach Ländern mit erhöhtem und Länder mit akutem Präventionsbedarf unterscheidet. Weitere Kategorien unterscheiden nach Frieden/ vor Gewaltkonflikt, Gewaltkonflikt in Teilregionen, Gewaltkonflikt und Post-Konflikt. Die einzelnen Ländererhebungen stellen allerdings keine umfassenden Einzelfallanalysen dar und enthalten folgerichtig keine Handlungsempfehlungen. Es werden lediglich die Risikopotentiale in den Ländern erhoben und gewichtet.

Auf der Grundlage des Übersektoralen Konzepts wurde die **K-Kennung** eingeführt, die für alle Neuvorhaben in den vorgenannten Ländergruppen seit Herbst 2005 angewandt werden muss. Der Workshop gibt Gelegenheit, die Neuerungen, die Handlungsbedarf nach sich ziehen und damit auch Fragen der Umsetzung aufwerfen im Rahmen einer großen und offenen Diskussionsrunde weiter abzuklären.

Das **Krisenfrühwarnsystem des BMZ** stellt eine **Momentaufnahme dar**, die **ein Mal pro Jahr** aufgenommen wird, insofern können aktuelle Ereignisse diese Einschätzungen rasch veralten lassen. Das Instrument kann regelmäßig nicht aktuelle Ereignisse widerspiegeln und ist vor diesem Hintergrund auch nicht überzustrapazieren. Es bietet eine Erhebung, deren Sinn darin liegt, auf Fälle aufmerksam zu machen, für die noch kein geschärftes Bewusstsein besteht.

Von der Krisenfrüherkennung zur Konfliktanalyse

Die Länderbearbeiter der Regionalreferate des BMZ sollten in einem ersten Schritt die Frühwarnergebnisse unter Hinzuziehen weiterer Informationen analysieren und dann bewusst entscheiden, in welchen Fällen eine strategische Reaktion auf die Frühwarnung notwendig und möglich ist und in welchen Fällen nicht.

Es gilt eine Brücke zu schlagen zwischen „**early warning**“ und „**early action**“. Dieser Schritt ist schwer und dies nicht nur in der deutschen Zusammenarbeit: Auch auf internationalem Parkett ist man noch bemüht, sich an dieses Thema heranzutasten.

Das Sektorkonzept stellt einzelne **Arbeitsschritte** vor, um zu bewerten, **ob und wie** im konkreten Länderfall die strategische Verankerung des Themas Krisenprävention umgesetzt werden kann. Diese Arbeitsschritte können je nach Situation angepasst werden, jedoch sollten im Wesentlichen die Schritte **Konfliktanalyse, Portfolio-**

bewertung, Zielformulierung, Strategieableitung und Portfolioanpassung aufeinander folgen. Häufig entspringen Maßnahmen der Krisenprävention einem dringend empfundenen Handlungsbedarf, die strategische Ausrichtung, die Überprüfung der Erreichbarkeit des Ziels und – das möchte ich ganz besonders hervorheben – die **Koordinierung mit anderen Akteuren** – wird jedoch vernachlässigt, was letztlich die Erreichung des Ziels erschwert.

Wichtigste Grundlage ist die **Konfliktanalyse**, die die strukturellen Konfliktursachen in einem Land oder einer Region untersucht. Ziel ist es, zu Aussagen zu kommen, wie Frieden und Stabilität in einem Land bzw. in einer Region befördert werden können. Eine umfassende **Konfliktanalyse beschränkt sich nicht auf den entwicklungspolitischen Bereich**, sondern umfasst alle Politikbereiche – folgerichtig ist es durchaus möglich, dass Handlungsansätze identifiziert werden, die außerhalb des Wirkungsbereiches der EZ liegen. Außerdem kann der bilaterale Handlungsspielraum im Rahmen der EZ begrenzt sein, z. B. durch mangelnde komparative Vorteile unserer Zusammenarbeit (Kompetenz der EZ und Akzeptanz der EZ), sowie die Einstellung des Partners zum Thema.

Für die meisten Länder existieren bereits Konfliktanalysen anderer Institute und Organisationen, die als Quellen herangezogen werden können. Dennoch benötigen wir für die deutsche EZ, für unsere Durchführungsorganisationen, eine auf unsere Ziele und Instrumente eingehende Konfliktanalyse. Dies bedeutet nicht, dass Arbeit dupliziert werden soll. Bestehende Analysen sollten als Ausgangsbasis herangezogen werden und, wo nötig, um für die deutsche EZ wichtige Aspekte ergänzt bzw. für unsere EZ systematisiert werden. Das Herunterbrechen der Aussagen für die deutsche EZ in einem einheitlichen, für alle Durchführungsorganisationen anwendbaren Dokument als solide Basis für Planung und Konzeption der bilateralen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit ist auch vor dem Hintergrund der Anwendung der K-Kennung

wichtig. Dafür sind im Wesentlichen die Durchführungsorganisationen verantwortlich. Die Erarbeitung einer Konfliktanalyse ist ein wichtiger Prozess, der vom Länderreferat in Absprache und unter enger Einbindung des Länderteams angestoßen bzw. in Auftrag gegeben werden sollte.

Von der Konfliktanalyse zur Portfoliogestaltung

Nach Vorlage der Ergebnisse einer Konfliktanalyse, die bereits **Handlungsempfehlungen** beinhalten sollte, ist zu fragen: Kann die bilaterale EZ krisenpräventiv oder friedensfördernd wirken – und, wenn ja, wo? Was sind die **Handlungsoptionen**, wo existieren Ansatzpunkte?

Wenn Handlungsoptionen auf Ebene der bilateralen EZ identifiziert werden können, stellt sich die Frage der **Bewertung** der Relevanz des Portfolios, d. h. die Frage, adressiert das bestehende Portfolio bzw. adressieren die Sektoren, in denen wir arbeiten, die strukturellen Konfliktursachen; wie relevant ist die aktuelle bzw. geplante Maßnahme zur Beförderung des Friedens?

Aus der Relevanzbewertung leitet sich das Vorgehen ab, das mindestens zu einer konfliktsensiblen Gestaltung der Länderkonzepte und -programme führen sollte, gewissermaßen als obligatorische Mindestanforderung, die besagt, dass EZ grundsätzlich gemäß dem „do-no-harm“-Prinzip ausgerichtet sein muss.

Eine **konfliktsensible Projektgestaltung** zeichnet sich dadurch aus, dass strukturelle Konfliktursachen Berücksichtigung finden bei der Formulierung der

- Ausgangssituation der Programme und bei der Formulierung des Kernproblems;
- Auswahl der Zielgruppen, Mittler und politischen Träger (hier muss auf die Gleichbehandlung bzw. gleichwertige Einbindung von verschiedenen Konfliktparteien geachtet werden);

- Einordnung des geographischen Projektgebietes;
- Berücksichtigung konfliktrelevanter Indikatoren beim Monitoring und der Evaluierung.

Zusätzlich zur konfliktsensiblen Gestaltung der Vorhaben können – nach Abwägung des Konflikt-risikos und der Möglichkeiten der deutschen Entwicklungspolitik – **laufende Aktivitäten durch gezielt krisenpräventive oder friedensfördernde Maßnahmen ergänzt** werden. Diese Ausrichtung der EZ ist nicht in jeder Situation gegeben. Es gibt Fragen, die helfen sich einer Antwort, ob dies möglich und sinnvoll ist, anzunähern wie:

- Wie wird die Möglichkeit der Konflikteskalation eingeschätzt und wie die Wirkungs-chancen mittel- und langfristiger EZ Maß-nahmen?
- Wie werden Zugang und Einfluss auf Konfliktakteure und potentielle Friedensallian-zen bewertet, um einen aktiven Beitrag leisten zu können?
- Wie sind bisherige Erfahrungen, Kompetenzen und Akzeptanz der EZ in den konfliktrelevanten Themenbereichen?
- Besteht eine Bereitschaft zu langfristigem Engagement?
- Wo liegen unsere komparativen Vorteile im Vergleich zu anderen Gebern in diesem Bereich aktiv zu werden?

Grundsätzlich ist **wichtig**: Die Regionalbearbeiter müssen eine bewusste Entscheidung treffen, **ob sie überwiegend oder ausschließlich „in conflict“ – also im Krisengebiet mit klassischem konfliktsensiblen Vorgehen – oder „on conflict“ arbeiten wollen – also Maßnahmen gezielter Konfliktbearbeitung integrieren wollen; d.h.**

will man das Thema im bestehenden Portfolio „mainstreamen“ oder zusätzlich strategische Ansätze verankern. Eine diesbezüglich klare Entscheidung hilft insbesondere, um die Erwartungen der zu erreichenden Ziele und Wirkungen klar zu definieren und Enttäuschungen vorzubeugen.

Konsequenzen für das bilaterale Portfolio in Zentralasien

Nach Einschätzung des Krisenfrühwarnsystems haben wir es in Zentralasien mit einer Ländergruppe zu tun, bei der zwar durchaus **unterschiedlich ausgeprägte Risikopotentiale** bestehen, die aber grundsätzlich die **Verankerung des Themas Konfliktprävention durchaus rechtfertigen**. Es wurden sowohl im Länderkonzept als auch in der Analyse des DIE bereits Bereiche herausgearbeitet, die sich als Einstieg für EZ Maßnahmen zur Beförderung von Frieden und menschlicher Sicherheit eignen.

4.3 Zusammenfassung der anschließenden Diskussion

In der Diskussion zu dem Beitrag von Jörn Grävingholt wurde, wie schon teilweise vom Autor selbst eingeräumt, angemerkt, dass die Höhe der ODA-Auszahlungen kein hinreichender Indikator für das krisenpräventive Engagement der Geber nach dem September 2001 ist. Die Stagnation, teilweise der leichte Rückgang der Auszahlungen, kann auch auf eine verschärfte Konditionalität oder die mangelnde Absorptionsfähigkeit der Länder aufgrund ihres Schuldenstandes zurückgeführt werden. Außerdem dauert es aufgrund der – teils langwierigen – Verfahren häufig zwei bis drei Jahre, bevor Zusagen zu Auszahlungen führen,

die sich in einer stark aggregierten Statistik, niederschlagen. Dies mindert die Reaktionsfähigkeit der EZ bei sich abzeichnenden akuten Krisen, die eine rasche Reaktion erfordern. Hilfe wäre dann oft innerhalb von vier Wochen notwendig, aber durch die langwierigen Verfahren vergehen mindestens sechs bis zehn Monate, bis die Leistungen ankommen (Metzler, GTZ).⁹

Die Analyse von Jörn Grävingholt berührt auch unterschiedliche konzeptionelle Positionen in der Entwicklungspolitik. Ist ein Engagement in Problemländern sinnvoll, um Krisen vorzubeugen und die Etablierung von Terrornetzwerken zu vermeiden oder sollte sich die EZ nicht vielmehr stärker oder ausschließlich in Ländern mit guter Regierungsführung engagieren? Ende der 90er Jahre gab es wegen mangelnder Reformfortschritte in einigen Ländern eine Tendenz die Zusammenarbeit mit der Region zurückzuführen, was wegen der Terroranschläge auf die USA und der Rolle Afghanistans dabei dann nicht umgesetzt wurde.

Ein Konfliktpotential wurde neben der Regierungsführung auch in der knappen und ungleich verteilten Ressource Wasser gesehen. Dieses Thema ist für die Partnerländer sensibel und deutsches bzw. generell internationales Engagement wird eher kritisch gesehen. So gebe es in Afghanistan z. B. keine Bereitschaft der Partnerregierung zu konkreter Zusammenarbeit zur Lösung der Wasserfrage, sondern nur zu kurzfristigen Lösungsansätzen. Eine besondere Schwierigkeit für die Regelung solcher Kernprobleme stellt die Tatsache dar, dass Außenpolitik und regionale Zusammenarbeit nur von sehr kleinen Zirkeln innerhalb der Partnerregierung betrieben wird, ohne Rückhalt in der Bevölkerung (Krumm, FES). Auf eine Studie zum Thema Wasser in Zentralasien der Universität Gießen wurde hingewiesen.¹⁰

⁹ *Bemerkung:* Name und Organisation in Klammern kennzeichnen die Quelle des Wortbeitrages.

¹⁰ Giese, Ernst, Sehring, Jenniver, Troughine, Alexej (2004) Zwischenstaatliche Wassernutzungskonflikte in Zentralasien, <http://geb.uni-giessen.de/geb/volltexte/2004/1823/>

Im Hinblick auf die konzeptionellen Vorgaben für die Länderbearbeiter wurde ausgeführt, dass bei einem erhöhten Präventionsbedarf auch die Haltung der Partnerregierung und die bisherige Zusammenarbeit in die Strategie einfließen sollten. In manchen Partnerländern baut die deutsche EZ ein Portfolio mit dem Schwerpunkt Krisenprävention auf. In anderen, in denen sich die EZ seit langem auf andere Schwerpunkte konzentriert und die jeweiligen Regierungen krisenpräventiven Projektansätzen kritisch gegenüberstehen, ist ein indirektes Vorgehen nötig. Manche Partnerlän-

der sind aufgrund ihrer zentralen Lage, großen Bevölkerungszahl oder ihrem Rohstoffreichtum für die Entwicklung in ihrer Regionen von großer Bedeutung, so dass eine Weiterführung der EZ auch ohne erkennbar krisenpräventive Wirkung zu rechtfertigen ist, so zum Beispiel in Usbekistan. Dort liegt die Hauptursache für die zunehmenden Spannungen allerdings in der Regierungspolitik, nicht in Gegensätzen zwischen Gruppen der Gesellschaft und erfordert deswegen ein angepasstes krisenpräventives Vorgehen. (Köster, BMZ).

5. Vorbeugung von Krisen und Konflikten im Rahmen der Entwicklungspolitischen Zusammenarbeit

5.1 Anna Kreikemeyer: Menschliche Sicherheit in und für Zentralasien – Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklungszusammenarbeit

Einführung

In meinen Ausführungen zum Thema „Menschliche Sicherheit in und für Zentralasien“ setze ich mich mit der Frage auseinander, welche Möglichkeiten und Grenzen sich der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Stabilitätslage und insbesondere der herrschenden Formen der Regierungsführung in der Region bieten. Nach einleitenden Vorbemerkungen zum normativen Verständnis von menschlicher Sicherheit nehme ich im Hauptteil eine Bestandsaufnahme von Rahmenbedingungen und ausgewählten Indikatoren menschlicher (Un-)Sicherheit vor. Im Hinblick auf das Ziel der entwicklungspolitischen Krisenprävention richte ich meine Aufmerksamkeit schließlich auf Gefährdungspotentiale. Mein besonderes Augenmerk gilt dabei den Wechselwirkungen zwischen strukturellen Rahmenbedingungen, akuten Problemen und daraus resultierenden Gefährdungen menschlicher Sicherheit. Ein abschließender Teil zeigt Möglichkeiten und Grenzen regionsspezifischer EZ auf.

1. Das Konzept menschlicher Sicherheit (normative Ebene)

Erstmals spricht der *Human Development Report* der UNDP (1994) von menschlicher Sicherheit. Betrachtet man das Konzept im Lichte der historischen Entwicklung von Sicherheitsbegriffen seit

der Nachkriegszeit, so lautet eine Schlüsselfrage: Sicherheit – für wen? In Konzepten umfassender, kollektiver, gemeinsamer, negativer oder positiver Sicherheit dagegen ist der Nationalstaat das zentrale Objekt von Sicherheitspolitik (Galtung 1991, Lutz 1987). Das Novum im Konzept menschlicher Sicherheit besteht darin, das Individuum zum zentralen Objekt von staatlicher Sicherheitspolitik zu machen (Broszka 2004). Bezogen darauf lautet die zweite Frage: Wer ist der Feind des Menschen? In vielen Regionen, darunter auch in Zentralasien, richtet sich der Blick rasch auf staatliche Rahmenbedingungen in Transformationsprozessen traditioneller Gesellschaften: Wird dieser Staat menschliche Sicherheit denn ermöglichen? Wir werden diesen Punkt später aufgreifen müssen.

Ein weiteres Charakteristikum des Konzepts menschlicher Sicherheit ist das ihr zugrunde liegende, erweiterte Sicherheitsverständnis. Menschliche Sicherheit meint den Schutz gegen Bedrohungen durch physische Gewalt und existentielle Gefährdungspotentiale (Broszka 2004). Dieses umfassende Verständnis wurzelt in älteren, friedensbewegten Debatten um negativen und positiven Frieden (Galtung 1991) und fand nach der Überwindung des Kalten Krieges Eingang in staatliche und multilaterale Sicherheitspolitik, die seither aufgerufen ist, ihre sicherheitspolitischen Ziele und Instrumente zu überprüfen. Auch die Leistungen der Konfliktforschung müssen stärker berücksichtigt werden. Umgekehrt beobachten wir seit einigen Jahren eine sicherheitspolitische Sensibilisierung der EZ, die den Stellenwert von konfliktsensiblen Verhalten in ihrer Arbeit als wichtige Voraussetzung und begleitende

Strategie ihrer Wirksamkeit hervorhebt (Übersektorales Konzept der Bundesregierung zur Krisenprävention 2005).

Das Konzept menschliche Sicherheit basiert also auf einer Integration von Konfliktforschung, Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Die Gefährdungen menschlicher Sicherheit (Hunger, Krankheit, Verletzung grundlegender Rechte, politische Marginalisierung bis hin zu Repression, ökonomisches Scheitern etc.) sind die zentralen „root causes of conflict“ (Conflict Prevention Handbook 1999). Ihr multidimensionaler Charakter zieht beabsichtigte und unbeabsichtigte nationale und transnationale Bedrohungen nach sich. Die Ursachenforschung zum internationalen Terrorismus mag hier nur als aktuellstes Beispiel gelten. Die Arbeit an der menschlichen Sicherheit erfordert ein hohes Maß an Konfliktprävention und wirksame entwicklungspolitische Instrumente, stellt mittel- und langfristig aber einen überzeugenden Beitrag zur Reduzierung von Gewaltkonflikten, Krisen und damit militärische Sicherheitsvorsorge dar.

2. Menschliche Unsicherheit in Zentralasien (empirische Ebene)

Bezogen auf die Fragestellungen dieses Workshops möchte ich bemerken, dass ich, ungeachtet der erforderlichen Länderdifferenzierungen, Zentralasien mit Ausnahme Kasachstans heute als gefährdete Region einstufen würde. Es liegen unterschiedliche Konfliktlagen vor, sie erfordern ein unterschiedliches konfliktsensibles Vorgehen. Lassen Sie mich zunächst die beiden augenfälligsten Stabilitätsgefährdungen nennen: das Massaker der usbekischen Regierung in Andischan im Mai 2005 und die sog. Revolution in Kirgisistan. Erstes hat unmissverständlich den repressiven Charakter des herrschenden Regimes Karimov vor Augen geführt und es stellt sich die Frage: Wie lassen sich hier Freiräume, ja Schutzräume menschlicher Sicherheit erhalten, fördern, aufbauen, ohne die Repression zu steigern? Konfliktprävention wird hier zum Hauptziel. Im benachbarten

Kirgisistan fand im Laufe des Jahres 2005 ein erster, relativ gewaltfreier postsowjetischer Machtwechsel in Zentralasien statt. Schon wenige Monate nach der Machtübernahme durch das fragile Tandem Bakiev/Kulov wird aber klar, dass das staatliche Gewaltmonopol erodiert und rechtsstaatliche Strukturen, Instrumente aber auch ein entsprechendes Rechtsbewusstsein in der Bevölkerung weitgehend fehlen (Berg 2005). Hier stellt sich die Frage nach menschlicher Sicherheit anders: Wie lassen sich Freiräume, ja Schutzräume menschlicher Sicherheit erhalten, fördern und aufbauen, ohne in kriminelle und korrupte Fallen zu gelangen? Vergleichbare Fragen ließen sich stellen zur massiven Armut in Tadschikistan, zur Gleichschaltung in Turkmenistan, aber auch zur Ungleichheit in Kasachstan. Konfliktprävention sollte in allen Fällen als Nebenziel verfolgt werden.

In keinem zentralasiatischen Staat ließe sich trennen zwischen Konfliktursachen im Zusammenhang mit dem sowjetischen Erbe und neuen regionspezifischen Ursachen, vielmehr wird deutlich, dass Postsozialismus als regionsspezifische Vermischung beider Elemente die charakteristische, wenn auch national und regional vielfältige Lebensform und damit einer von mehreren Faktoren in Konfliktanalysen sein sollte. Zusammen mit den folgenden, hier nur stichwortartig umrissenen Rahmenbedingungen bildet er die Grundlage der gegenwärtigen menschlichen Unsicherheit.

2.1 Rahmenbedingungen

Ökonomisch: Wegen der geographischen Isolation hat die Infrastruktur für alle Staaten eine große Bedeutung. Was die Produktion anbelangt, so muss in Kasachstan, Turkmenistan und Usbekistan von einer übermäßigen Rohstofforientierung der Volkswirtschaften gesprochen werden. Während die Unternehmen mit Ausnahme der Energieunternehmen weitgehend privatisiert wurden, sind nur geringe Fortschritte bei der Liberalisierung und in der Strukturpolitik zu verzeichnen. Mit Ausnahme des Erdöl- und Erdgassektors

zieht die Integration der Region in die Weltwirtschaft kein langfristiges Wachstum nach sich, da wichtige Rohstoffmärkte nicht mehr zugänglich sind. Ausländische Investitionen fehlen, die Verschuldung steigt und die staatlichen Ausgaben für die Sozialsysteme sinken.

Ökologisch: Das Gros der Staaten hat, wenn auch auf unterschiedliche Weise mit Desertifikation (Aralsee), Trockenheit, erhöhtem Bewässerungsbedarf, Bodenverschlechterung, -erosion, Überflutung, Erdbeben, Entforstungen und Flussumleitungen zu kämpfen. Ökonomisch bedingte Probleme wie der Einsatz von Pestiziden in der Landwirtschaft oder Gefährdungen durch radioaktiven Abfall treffen auf ein oft niedriges Umweltbewusstsein.

Politisch: Die zentralasiatischen Staaten befinden sich derzeit nicht in einem Transformationsprozess von Autokratien zu Demokratien, sondern transformieren sich vielmehr von bürokratisch-clanischen zu ökonomisch-clanischen Systemen (Roy 2002). Trotz spezifischer sowjetischer und vorsowjetischer Legate befinden sie sich damit in einer ähnlichen Situation wie andere postkoloniale Nationalstaaten in Afrika, im Maghreb und im Nahen Osten, die wir als neopatrimoniale Systeme bezeichnen (Schlumberger 2004). Es kommt zu einer Vermischung patrimonialer Perzeptions- und Handlungsmuster mit aus entwickelten Staaten übernommenen bürokratischen Institutionen. Die Herrschaftsbasis gründet im Wesentlichen auf drei patrimonialen Elementen: einer informalen Netzwerkstruktur, der Fähigkeit zum Ressourcenzugriff und zur Ressourcendistribution, sowie einem hohen Grad an Zentralisierung und Personalisierung (Geiss 2006). Neopatrimoniale Strukturen durchziehen alle gesellschaftlichen Schichten. Während sich in der Oberschicht neue Eliten herausbilden, die sich zunehmend an ökonomisch-clanischen Verhaltensmustern orientieren, spielen in den breiten Bevölkerungskreisen vor allem auf dem Land traditionelle informelle Unterstützungsnetzwerke wie

Familie, *Mahalla*, Dorfgemeinschaft, Clan eine Rolle. Zivilgesellschaftliche Strukturen sind schwach.

2.2 Bestandsaufnahme

Monetäre Indikatoren: Armut, Ungleichheit und die Folgen. Armut ist ein Schlüsselindikator für menschliche Sicherheit. Die Wechselwirkungen von Armut und Sicherheit sind vielschichtig und reichen, je nach Armutsaspekt von existentieller Bedrohung durch Hunger über soziale Ausgrenzung zu Gefahren der Kriminalisierung und Radikalisierung. Linotte (2002: 167) verweist ebenso wie der UNDP *Human Development Report* (2005) auf die Komplexität und auf Definitionsprobleme bei der Bestimmung von Armut (Einkommensperspektive, *basic needs* Perspektive, *capability* Perspektive), von denen wir im Folgenden einige Aspekte herausgreifen:

Bezogen auf die Zunahme von Armut haben wir in Zentralasien vergleichbare Probleme wie in Entwicklungsländern Afrikas. Im Vergleich zu Kasachstan und Turkmenistan ist für Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan trotz eines mehr oder weniger zunehmenden Bruttosozialproduktes ein stagnierendes bis sinkendes Bruttosozialprodukt pro Kopf auf wesentlich niedrigerem Niveau festzustellen (Tab. M1, M2), was sich in der Einkommensentwicklung und Konsumtion niederschlägt (Tadzbaksh 2004: 177). Deutlich ist ein Stadt-Land-Gefälle sowie erhöhte Verarmung im Fergana-Tal, in früheren Industriestädten und in umweltgeschädigten Gegenden. Eine Folge oder auch Ursache der verbreiteten Armut ist das in den zentralasiatischen Staaten ebenfalls wachsende Ausmaß von Ungleichheit, was durch den Gini-Koeffizienten (Tab. M3) verdeutlicht wird. Besorgniserregend sind die Armutsdaten für Kirgisistan und Tadschikistan. In ersterem leben 80 Prozent der Bevölkerung unter der Armutsgrenze und der eklatante Mangel an Erwerbsmöglichkeiten hat hohe Migrationszahlen zur Folge. In Kirgisistan und Tadschikistan ist die

Ungleichheit am größten. Im prosperierenderen Kasachstan führte eine rasche wirtschaftliche Entwicklung zu großen Disparitäten, wenn auch auf insgesamt höherem Niveau als in den ärmeren Staaten. Geringer fällt das Ausmaß der Ungleichheit in Usbekistan aus. Armut konzentriert sich hier vor allem in trockenen Gebieten wie in Karakalpakstan. Tadschikistan und Kirgisistan haben Armutsbekämpfungsstrategien im Rah-

men von umfassenden Entwicklungsplänen der Weltbank verabschiedet. Unklar und vor allem statistisch schwer zu erfassen ist der Anteil der Subsistenz- und Schattenwirtschaft bei der Bewältigung von Armut.

Nicht-monetäre Indikatoren: Menschenrechtslage. Wie die hinreichend bekannten *Freedom House* Daten belegen, gibt die Menschenrechtslage in

Tab. M1: BIP-Wachstum Real in %*

Jahr	Kasachstan ¹	Kirgisistan ³	Tadschikistan ⁵	Turkmenistan ⁶	Usbekistan ⁷
1995	-8,2	-5,40	-12,50	-7,2	-0,9
1996	0,5	7,10	-4,40	-6,7	1,6
1997	1,7	9,90	1,70	-11,3	2,5
1998	-1,9	2,10	5,30	7,0	4,3
1999	2,7	3,70	3,70	16,5	4,3
2000	9,8	5,40	8,30	17,6	3,8
2001	13,5	5,30	10,30	11,8	4,2
2002	9,5	0,00	9,10	5,1	4,2
2003	9,2	6,70	10,20	9,7	1,0
2004	8,1 ²	4,10 ⁴	6,00	9,7	2,5 ⁸
2005	8,1 ²	4,50 ⁴	n/a	9,5	2,5 ⁸
2006	8,1 ²	5,30 ⁴	n/a	9,5	2,5 ⁸

* Troschke 2005

1 Angaben Stat. Komitee Kasachstans, EBRD, 2003 vorläufige Zahlen

2 Prognosen des Kasachischen Wirtschaftsforschungsinstitutes ERI sowie EBRD

3 EBRD Transition Report Update April 2004

4 Angaben des kirgisischen Finanzministeriums

5 EBRD Transition Report Update April 2004

6 Schätzungen der EBRD, 2003 vorläufige Zahlen; PKE auf KKP Word Development Indicators 2004 (World Bank)

7 EBRD Transition Report Update April 2004, World Development Report 2003

8 Center for Effective Economic Policy, Uzbekistan Economy 2003

Tab. M2: BIP pro Kopf in USD*

Jahr	Kasachstan ¹	Kirgisistan ³	Tadschikistan ³	Turkmenistan ⁵	Usbekistan ³
1995	1012	330,97	88,20	457	404
1996	1304	398,40	177,00	412	541
1997	1413	382,10	186,60	499	456
1998	1431	350,20	216,30	576	447
1999	1055	266,10	174,10	759	340
2000	1228	289,50	160,60	918	273
2001	1509	320,90	167,60	1135	255
2002	1646	333,60	187,40	1152	308
2003	1972	391,20	238,00	1289	319
2004	2195 ²	407,00 ⁴	k. A.	k. A.	k. A.
2005	2470 ²	441,00 ⁴	k. A.	k. A.	k. A.
2006	2800 ²	480,30 ⁴	k. A.	k. A.	k. A.

* Troschke 2005

1 Angaben Stat. Komitee Kasachstans, EBRD, 2003 vorläufige Zahlen

2 Prognosen des Kasachischen Wirtschaftsforschungsinstitutes ERI sowie EBRD

3 EBRD Transition Report Update April 2004

4 Prognose

5 berechnet auf Basis der turkmenischen Angaben für BIP und Bevölkerung

Tab. M3: Gini-Koeffizienten (pro Kopf)

Jahr	Kasachstan	Kirgisistan	Tadschikistan	Turkmenistan	Usbekistan
1986	0.258	0.259	0.240	0.250	0.246
1993	0.327	0.353	N/A	0.358	0.333
1997	0.347	0.47	0.47 ^b	0.41 ^a	0.421
2001*	0.3458	0.2902			0.3549
2002*	0.3297	0.2924			0.3260
2003*	0.3183	0.2761	0.3274		0.3545

* Worldbank: Growth, Poverty and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union, 2005

a Based on consumption, survey year 1998.

b Survey year 1999.

Datenquelle: M. Kaser and S. Mehrotra (1996) 'Distribution of Income', in Roy Allison (ed.) *Challenges for the Former South*, p.263. London: RIIA; Branko Milanovic (1988) *Income, Inequality, and Poverty During the Transition from Planned to Market Economy*, Appendix 4. Washington, DC: World Bank; UNDP (1999) *Human Development Report For Central and Eastern Europe and the CIS: 1999*, p.20. Bratislava: UNDP; Christine Jones and Ana Revenga (eds) (2000) *Making Transition Work for Every-one: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*, Appendix D. Washington, DC: World Bank; Jane Falkingham (1999) *Welfare in Transition: Trends in Poverty and Well-Being in Central Asia*, p.11. London: Centre for Analysis of Social Exclusion; UNDP (2000) *Human Development Report 2001: Uzbekistan*. Tashkent: UNDP.

den meisten Staaten Anlass zur Sorge und in der Rangordnung der postsowjetischen Staaten sind die zentralasiatischen Staaten auf den letzten Plätzen mit den schlechtesten *Ratings* zu finden. Vor allem in Usbekistan kommt es derzeit zu Folter in den Gefängnissen (u. a. Berichte des Sonderbeauftragten für Folter der UN-Menschenrechtskommission 2003 oder von *Human Rights Watch*). Dort, aber auch in anderen Staaten, vor allem in Turkmenistan werden z.B. die Rede- und Religionsfreiheit eingeschränkt, Oppositionsparteien werden bei der Registrierung behindert.

Die *demographischen Indikatoren* verweisen vor allem in Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan auf eine relativ starke Zunahme der Bevölkerung mit hoher Kindersterblichkeit im ärmsten Land Tadschikistan. Bezogen auf die beschriebene Armut ergeben sich Wechselwirkungen mit der Alterstruktur der Gesellschaft. Eine zunehmende Zahl junger Erwachsener ist erwerbslos und von sozialer Ausgrenzung bedroht.

Im *Gesundheitsbereich* beobachten wir eine Zunahme von Krankheiten, ein Wiederaufleben alter Krankheiten (Diphtherie, Polio, Tuberkulose), aber auch ansteigende Zahlen von Aids-Erkrankungen, die zum Teil durch vergleichsweise niedrige Ausgaben für Gesundheit, einen Rückgang von medizinischer Versorgung, schlechte Ausstattung von Krankenhäusern und niedrige Löhne für Ärzte verursacht sind. Hinzu kommen schlechte Ernährung, Untergewicht und mangelhafte hygienische Bedingungen.

Im *Bildungsbereich* zieht ein Rückgang von Bildungsausgaben des Staates überfüllte Schulen, unterbezahlte Lehrer, einen Lehrermangel auf dem Land, einen schlechten Zustand von Schulgebäuden mitsamt mangelnden Heizmöglichkeiten nach sich. Vor allem auf dem Lande geht der Alphabetismus, eine Errungenschaft des Sowjetsystems, wieder zurück. Mädchen bleiben vermehrt zuhause, die Zahl der Schulabbrecher steigt.

Genderaspekte: Wie ein Einkommensvergleich von Männern und Frauen zeigt, verdienen Frauen nur etwa halb so viel wie Männer. Man kann zwar nicht von einer Feminisierung von Armut sprechen. Es gibt aber unterschiedliche Sicherheitsgefährdungen für Mann und Frau. Von Bedeutung ist die Gewalt gegenüber Frauen in der traditionellen Kultur sowie aufgrund religiöser Normen. Häusliche Gewalt ist verbreitet. Im Fall von Bedrohungen bedarf es Telefon-*Hotlines* und Unterbringungsmöglichkeiten, darüber hinaus generell Information, Bildung, Kredite, Land und technisches *Know how*. Wichtig ist gerade für Frauen die Verbindung über NRO-Arbeit.

2.3 Entstehung von Gefährdungspotentialen aus Wechselwirkungen von strukturellen Rahmenbedingungen und Problemen menschlicher Unsicherheit

Angesichts der bestehenden Formen menschlicher Unsicherheit stellt sich die Frage, ob und welche Gefährdungspotentiale das Risiko von Gewaltkonflikten und Destabilisierungskrisen evozieren können. Seit der Unabhängigkeit der zentralasiatischen Staaten kam es zu unterschiedlichen Formen sozialer und gewaltsamer Unruhen. Zu nennen sind hier der Bürgerkrieg in Tadschikistan (1992-1997), verschiedene, teilweise gewaltsame Demonstrationen in Kirgisistan und Usbekistan (Aksy 2002, Frühjahr 2005 Osch), gewaltsame Aktivitäten bewaffneter, partiell islamistischer Gruppierungen in Usbekistan (1999, 2004, 2005) und Kirgisistan (1999, 2000), mehr latente als virulente interethnische Konflikte sowie singuläre Formen clanischer und regional bedingter, bewaffnet ausgetragener Konflikte in allen Staaten. Für die Zukunft lässt sich kein eindeutiges Bild zeichnen. Weder ökonomische, ethnische oder religiöse Faktoren allein erlauben es, Konfliktszenarien zu konstruieren, vielmehr stellt sich die Bedrohungssituation als spezifisch und schwer prognostizierbar dar. So stellten Beobachter bezogen auf Kirgisistan zwar Risiken bezogen auf ökonomische, interregionale, men-

schenrechtliche und ethnische Faktoren fest, doch weder der rasche Ausbruch von Demonstrationen, deren relativ gemäßigter Verlauf, noch der rasche Regierungswechsel waren bisher so prognostiziert worden. Umgekehrt werden insbesondere für Usbekistan immer wieder Unruhen in der Bevölkerung mit Folgen wie Flüchtlingsströmen in die benachbarten Länder erwartet, bisher blieben sie jedoch aus. In Kasachstan stellt sich die Frage, weshalb trotz des höheren Brutto-sozialprodukts nach wie vor niedrige *Ratings* bei Menschenrechten und *Governance*-Indikatoren zu beobachten sind. Die Rahmenbedingungen des diktatorischen, rohstoffreichen Regimes in Turkmenistan und die entsprechenden Folgen für die Bevölkerung sind zwar weit reichend bekannt, im Detail mangelt es jedoch an Expertise und Daten, um ein Szenario für Turkmenistan zu zeichnen. Während CORE in allen zentralasiatischen Staaten Feldforschung gemacht hat, geht dies in Turkmenistan selbst für lokales Personal mit hohen Risiken einher. Die Menschenrechtssituation gibt Anlass für Besorgnis, wurden doch Fälle von Folter in Gefängnissen und von schwerwiegenden Verletzungen der Grundrechte und -freiheiten bekannt.

2.3.1 Problematische Regierungsführung und menschliche Unsicherheit

Rückblickend auf die Ausgangsfrage „Wer ist der Feind?“, genauer „wer verunsichert?“ richtet sich der Blick in Zentralasien rasch auf die mangelhafte Regierungsführung der bürokratisch-autoritären Staaten, die nicht willens und in der Lage scheinen, dem Niedergang sozialer Sicherheit in ihren Gesellschaften wirksam zu begegnen. Wie bereits gezeigt wurde, ist das Erfordernis zur Ressourcendistribution ein strukturelles Merkmal neopatrimonialer Machterhaltung. Von Rentierorientierung, Klientelismus oder Nepotismus ist der Weg dann nicht weit zu *state capture* durch Eliten, zu endemischer Korruption, zu Missmanagement in der öffentlichen Verwaltung, zu einer niedrigen Qualität des öffentlichen Dienstes, ja zu Kriminalität.

Die zentralasiatischen Staaten besetzen die niedrigsten Ränge des *Corruption Perception Index* von *Transparency International* (Tab. K). Korruption ist in der Perzeption von Experten im Vergleich zum Sowjetsystem angestiegen, die verbreitetsten Formen von Korruption („Beziehungen“, Manipulation, Zweckentfremdung, Privilegierung etc.) verweisen deutlich auf Zusammenhänge mit den genannten strukturellen Kennzeichen der Herrschaftssysteme. An den Situationen, in denen Korruption vorkommt (Zugang zu Bildungseinrichtungen, Krankenhausbehandlung, Arbeitsplätzen, Wohnung), zeigt sich der unmittelbare Zusammenhang von Korruption und Schwäche des Sozialsystems unverkennbar. Umgekehrt verweist der Zusammenhang zwischen Armut und den genannten Gründen für Korruption (wirtschaftliche Krise, niedrige Löhne, moralischer Niedergang in der Bevölkerung) auf einen Teufelskreis. Was allgemein vermutet wird, belegt eine Weltbankstudie (1998), wonach die schlechte ökonomische Lage die Kriminalität, das Risiko von Menschen- und Drogenhandel und die Konfliktanfälligkeit erhöht.

2.3.2 Menschliche Unsicherheit und religiöse Radikalisierung

Im Folgenden möchte ich etwas detaillierter auf Gefährdungspotentiale eingehen, die im Zusammenhang mit islamistischen Gruppen vorgebracht werden. Allzu häufig werden Gefährdungen von lokalen Machthabern, aber auch von Vertretern anderer Staaten oder internationaler Organisationen zum Zwecke einer Intensivierung der Terrorismusbekämpfung instrumentalisiert. An solchen Argumenten ist richtig, dass die Probleme menschlicher Unsicherheit einen Nährboden für islamistische aber auch andere radikale Gruppen bilden. Falsch hingegen sind allzu rasche Rückschlüsse auf Terrorismusgefährdungen.

Durch den Niedergang der staatlichen Sicherungssysteme kommt es zu einer Verzahnung der genannten Krisenfaktoren, und es wachsen verzwei-

Tab. K1 Transparency International: Corruption Perception Index 2005¹

Regionaler Durchschnitt für Süd- und Osteuropa (ohne EU) und Zentralasien : 2.67
 Regionaler Durchschnitt für EU-Mitglieder, Island, Norwegen und Schweiz: 6.67
 Weltweiter Durchschnitt für 159 untersuchte Länder: 4.11

Rang	Regionaler Rang	Land	2005 CPI Punktwert ²	Vertrauensintervall ³	Verwendete Untersuchungen ⁴
55	1	Bulgarien	4.0	3.4–4.6	8
65	2	Türkei	3.5	3.1–4.0	11
70	3	Kroatien	3.4	3.2–3.7	7
85	4	Rumänien	3.0	2.6–3.5	11
88	5	Armenien	2.9	2.5–3.2	4
		Bosnien und Herzegowina	2.9	2.7–3.1	6
		Moldawien	2.9	2.3–3.7	5
97	8	Serbien und Montenegro	2.8	2.5–3.3	7
103	9	Mazedonien	2.7	2.4–3.2	7
107	10	Weißrussland	2.6	1.9–3.8	5
		Kasachstan	2.6	2.2–3.2	6
		Ukraine	2.6	2.4–2.8	8
117	13	Afghanistan	2.5	1.6–3.2	3
126	14	Albanien	2.4	2.1–2.7	3
		Russland	2.4	2.3–2.6	12
130	16	Georgien	2.3	2.0–2.6	6
		Kirgisistan	2.3	2.1–2.5	5
137	18	Aserbaidshan	2.2	1.9–2.5	6
		Usbekistan	2.2	2.1–2.4	5
144	20	Tadschikistan	2.1	1.9–2.4	5
155 ⁵	21	Turkmenistan	1.8	1.7–2.0	4

1 Vgl. http://www.transparency.org/cpi/2005/dnld/media_pack_german.pdf

2 **CPI** bezieht sich auf das von erfahrenen Geschäftspersonen und Länderanalysten wahrgenommene Ausmaß der Korruption und rangiert zwischen 10 (frei von Korruption) und 0 (extrem von Korruption befallen).

3 **Vertrauensintervall** erstellt eine Spannweite von möglichen CPI Punktwerten. Dies zeigt, wie die Punktwerte in den einzelnen Ländern, entsprechend der Messgenauigkeit, variieren können. Normalerweise liegt der Wert mit 5%iger Wahrscheinlichkeit über dem Intervall und mit weiterer 5%iger Wahrscheinlichkeit unterhalb diesem. Insbesondere dann, wenn nur wenige Quellen zur Verfügung stehen, ist eine erwartungstreue Schätzung des Mittelwertes nur noch mit weniger als 90%iger Sicherheit möglich

4 **Verwendete Untersuchungen** bezieht sich auf die Anzahl der Untersuchungen, die das Abschneiden eines Landes bewerten. 16 Untersuchungen wurden verwendet. Um in den CPI aufgenommen zu werden, musste jedes Land in mindestens drei Untersuchungen vorkommen.

5 Insgesamt 159 untersuchte Länder

felte Hoffnungen auf einen anderen Staat. Islamistische Gruppen sind gerade für junge, erwerbs- und perspektivlose Menschen attraktiv. Ein islamischer Staat (Kalifat) verspricht eine neue, moralisch begründete Perspektive und bietet wie z.B. die islamistische Bewegung *Hizb-ut-Tahrir* funktionierende Netzwerke auf der Grundlage traditioneller sozialer Beziehungen an. Zugleich kann das Streben nach einem Kalifat ein revolutionäres Ziel in einem Generationenkonflikt der Jungen gegen den Islam der Väter sein. Besonders attraktiv und damit gefährlich für die herrschenden Regime wird der Islam, wenn es darum geht, geschäftlichen Erfolg und soziale Verantwortung zu verbinden, wie dies z. B. im Fall der in Andischan angeklagten *Akromiya*-Gruppe der Fall war. Zu einer Kriminalisierung und Radikalisierung von islamistischen Gruppen kommt es erst dann, wenn der Staat keine institutionellen Anknüpfungsmöglichkeiten für oppositionelle, z. B. islamistische Gruppen mehr bietet. Strafen haben hier einen kontraproduktiven Effekt. Sie lassen terroristische Gewalt als einzige Widerstandsform erscheinen, und es kann zu einer weiteren Kriminalisierung durch eine Verknüpfung mit dem Drogenhandel kommen, wie das Beispiel der Islamischen Bewegung Usbekistans/Turkestans zeigte. Armut verschärft natürlich auch die Risiken von ethnischen oder anderen sozialen Konflikten (Grenzstreitigkeiten, Ressourcenkonflikte).

3. Soviel Staat wie nötig, so viel Partizipation wie möglich – Möglichkeiten zur Verbesserung menschlicher Sicherheit durch EZ

Wie gezeigt wurde, können aus der beschriebenen menschlichen Unsicherheit Gewaltkonflikte und Destabilisierungskrisen hervorgehen. Eine krisenpräventiv orientierte Entwicklungspolitik zur Erhöhung menschlicher Sicherheit kann zu deren Verhinderung beitragen, zielt sie doch zugleich auf die „*root causes of conflict*“. Wer an menschlicher Sicherheit arbeitet, kann jedoch den größten Feind – die schlechte Qualität des Regierungshandelns nicht ausblenden. In

Zentralasien gerät er damit in das „*Governance-Dilemma*“ (Grävingholt 2004): entweder den schlechten Staat als Partner der EZ indirekt zu stärken oder nur marginale Projekte jenseits des Staates fördern zu können.

Eine Erhöhung menschlicher Sicherheit erfordert verantwortliche staatliche Steuerung, einen Staat, der das Gewaltmonopol, ein gerechtes Justizsystem und ein wirksames Polizeisystem, Umwelt-, Infrastruktur- und Arbeitsmarktpolitik, aber auch Wohlfahrt und Gemeindeentwicklung garantiert. Unter gegenwärtigen Herrschaftsbedingungen in Zentralasien braucht eine verbesserte Entwicklungspolitik externer Akteure ausgefeilte Konzepte für spezifische Interaktionsformen gegenüber staatlichen Vertretern. Primär sollte sie auf eine Förderung besserer Regierungsführung zielen, d.h. auf Transparenz, Partizipation und Rechtssicherheit. Angesichts des „Primats der Macht“ (McFaul 2002) in Zentralasien sind außerdem stärker koordinierte und auch konditionierte Strategien auf politischer Ebene erforderlich. Gerade EU-, NATO- und OSZE-Mitgliedstaaten sollten ihre Entwicklungshilfe sehr viel stärker als bisher multilateralisieren und u. a. auf eine Koordinierung z.B. der Sonderbeauftragten ihrer Organisationen für Zentralasien Kubis, Simmons und z. Zt. Peterle sowie auf interinstitutionelle Synergieeffekte hinarbeiten. Die genannten Institutionen wiederum könnten mit sehr viel größerer Sichtbarkeit als bisher auf andere externe Akteure in der Region einwirken, die Geberkoordination stärker thematisieren und die Hilfe gemeinsam wirksamer kontrollieren, konditionieren und evaluieren. Möglichkeiten einer Konditionierung ergeben sich z.B. bei Krediten oder bei Ausschreibungen, die mit Verbesserungen bei der Korruptionsbekämpfung verknüpft werden sollten. Ökonomische Unterstützung sollte einen merklichen Nutzen für die Bevölkerung haben und nicht zu einer Entfremdung der Mehrheit der Bevölkerung beitragen. Projekte zur militärischen Terrorismusbekämpfung sollten nur mit einem *Linkage* zur nichtmilitärischen Terroris-

musprävention vergeben werden. Beispiele für solche Präventionsprojekte wären Runde Tische zwischen lokalen, säkularen und moderaten islamischen Gruppen, deren gemeinsame Ausarbeitung von gemeinsamen Aktivitäten, z. B. *Curricula* zur religiösen und inter-ethnischen Erziehung oder Vor-Ort-Informationszentren für Jugendliche über lokal aktive islamistische Gruppierungen wie z. B. *Hizb-ut-Tachrir* im Fergana Tal.

Die Chance von demokratischen externen Akteuren besteht aber zugleich darin, so viel wie politisch möglich lokal und dauerhaft auf der gesellschaftlichen Ebene arbeiten zu können. EZ sollte bei der Projektplanung sehr viel stärker den Grad der relativen Autonomie von politischen Ebenen und entsprechende demokratische Handlungsspielräume ausloten. Eine solche Vorgehensweise impliziert eine möglichst weitgehende Partizipationsorientierung und Eigenverantwortung (*ownership*). Durch vorbereitende politische Kontext-Studien (sozialethnologische Netzwerkanalysen) sollten Möglichkeiten der Kontextualisierung erforscht werden. Auf diese Weise könnte die Entwicklungszusammenarbeit sich das vorherrschende informale Handeln in lokalen Solidaritätsgruppen (Familien, Clans, Ältestenräte, *Mahallahs*, religiöse Schlüsselakteure etc.) und gängige Beziehungsgefüge sozialen Austausches besser zu Nutze machen. Da die Menschen traditionell auf diesem Wege versuchen, ihrer menschlichen Unsicherheit zu begegnen, können auf eine kontextualisierte Weise möglicherweise mehr soziale Ressourcen mobilisiert werden als durch rasch abgeschlossene Partnerschaften mit NROs aus dem *Aidbusiness*.

Eines gilt freilich auf staatlicher Ebene ebenso wie auf nichtstaatlicher Ebene: Lieber weniger, aber besser. Entwicklungszusammenarbeit in und mit Zentralasien erfordert meines Erachtens jedenfalls tiefgehende Vorbereitung, hohen Personalaufwand, intensive Vor-Ort-Betreuung

auf partizipatorischer Grundlage, politisches Engagement zur Stärkung von *Ownership* und Implementierung, häufige Überprüfung und mittelfristig das Betonen von Konditionierungen.

Offene Fragen

Abschließen möchte ich mit einigen offenen Fragen, nicht zuletzt um deutlich zu machen, dass wir bei der Konfliktprävention in Zentralasien wohl noch am Anfang stehen. Folgenden Fragen sollten wir uns stellen:

Bezogen auf menschliche Sicherheit in Zentralasien:

Von wem erwarten die Bürger in ZA welche Sicherheit? Wie können Menschen Sicherheit jenseits des Staates erlangen? Können wir herausfinden, ob und wie Menschen vor Ort den Mangel an menschlicher Sicherheit durch informale Strukturen kompensieren? Wie stark sind die Erwartungen nach demokratischen Alternativen in den Gesellschaften?

Bezogen auf die Regierungsführung in Zentralasien:

Wie lässt sich Korruption bekämpfen angesichts fehlender Demokratie und Grundfreiheiten? Wie groß ist die Wahrscheinlichkeit mittelfristig nichtdemokratischer Alternativen der Regierungsführung? Wie kann eine bessere Regierung in nichtdemokratischen Staaten erreicht werden?

Bezogen auf EZ:

Welche politische Unterstützung braucht wirksame EZ angesichts des „Primats der Macht“ in Zentralasien?

Ist die EZ in Zentralasien regionalspezifisch genug? Von welchen Regionen kann sie lernen?

Literaturangaben¹¹

- Berg, Andrea** (2006): *All Eyes on Central Asia. Disintegration in Uzbekistan and Kyrgyzstan*. In: Berg, Andrea/ Anna Kreikemeyer: *Realities of Transformation. Democratization Policies in Central Asia Revisited*. Baden-Baden.
- Broszka, Michael** (2004): *Human Security – mehr als ein Schlagwort?* In: Weller, Christoph/ Ulrich Ratsch, Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell (Hrsg.): *Friedensgutachten 2004*, Münster, 156-165.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** (2005): *Zentralasienkonzept*. Bonn.
- (2005): *Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Strategie zur Friedensentwicklung*. Bonn.
- Dunne, Tim/ Nicholas J. Wheeler** (2004): *We the Peoples’: Contending Discourses of Security in Human Rights Theory and Practice*. In: *International Relations*. 18(1): 9–23.
- Galtung, Johan** (2000): *Die Zukunft der Menschenrechte. Vision: Verständigung zwischen den Kulturen*, Frankfurt.
- Glenn, John** (2003): *Human Security and the Disaffected of Central Asia*. In: *International Relations*. London, Thousand Oaks, CA, Delphi. 17 (4): 453-475.
- Grävingsholt, Jörn** (2004): *Schlechte Regierungsführung, Krisenprävention und das Dilemma der Entwicklungspolitik am Beispiel Zentralasiens*. In: Messner, Dirk/ Imme Scholz (Hrsg.): *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*. Baden-Baden.
- Linotte, Daniel** (2002): *Poverty in Central Asia*. In: *Helsinki Monitor* 2: 167-176.
- Lund, Michael/ Andreas Mehler** 1999: *Peace-Building & Conflict Prevention in Developing Countries: A Practical Guide*, Brussels.
- Lutz, Dieter S.** (1987): *Sicherheit*. In: Ders. (Hrsg.), *Lexikon Rüstung, Frieden, Sicherheit*, München.
- Mamatkerimova, G.** (2002): *Corruption in the Countries of Central Asia and Ural-Siberian Region of Russia*. In: *The Centre for Public Opinion Study and Forecast: Ilibezova E., Ilibezova L., Musakojajeva G., Toktosunov R./ UNDP Political and Administrative Central Governance Programme in Kyrgyzstan*, Bishkek.
- McFaul, Michael** (2002): *The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship. Nonco-operative Transitions in the Postcommunist World*. In: *World Politics* 54: 212-244.
- Roy, Olivier** (2002): *L’Islam mondialisé*, Paris, 2002.
- Schlumberger, Oliver/ Holger Albrecht** (2004): *“Waiting for Godot”: Regime Change Without Democratization in the Middle East*. In: *International Political Science Review* 25(4): 371–392.

¹¹ Außerdem sei hier auf den am 7. Dezember 2005 von UNDP veröffentlichten *Central Asia Human Development Report “Bringing down barriers: Regional cooperation for human development and human security”* (online verfügbar unter <http://www.cagateway.org/cahdr/index.php?lng=1&topic=28&subtopic=131>) verwiesen, der aufgrund des Erscheinungsdatums keinen Eingang in die vorliegende Arbeit finden konnte.

Tadjbakhsh, Shahrbanou (2004): *A Human Security Agenda for Central Asia*, In: Sabahi, Farian/ Daniel Warner (Eds): *The OSCE and the Multiple Challenges of Transition. The Caucasus and Central Asia*. Hants: Ashgate. 169-198.

Troschke, Manuela (2005): *Zur wirtschaftlichen Lage der Zentralasiatischen Staaten unter besonderer Berücksichtigung der interregionalen Außenwirtschaftsbeziehungen und der Leistungsfähigkeit regionaler Integrationsorganisationen* (unveröffentlichtes Manuskript).

UNDP: *Human Development Report 2005. International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World*. Online verfügbar unter http://hdr.undp.org/reports/global/2005/pdf/HDR05_complete.pdf.

–: *HIV/AIDS in Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*. 2004, verfügbar unter http://rbec.undp.org/hiv/files/full_English.pdf.

–: *Human Development Report 2003. Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*. Online verfügbar unter <http://hdr.undp.org/reports/global/2003/>.

World Bank (2005): *Growth, Poverty and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington. Online verfügbar unter <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/complete-eca-poverty.pdf>

– (2004): *World Development Report. Making Services Work For Poor People*. Washington. Online verfügbar unter <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2004/0,,menuPK:477704~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:477688,00.html>.

Internetressourcen

Zentralasienkonzept der Bundesregierung, Länderinformationen, <http://www.auswaertiges-amt.de>

Regionalstrategie Zentralasien, <http://www.bmz.de>

DED-Engagement in Zentralasien, <http://www.ded.de>

Arbeit der Friedrich Ebert Stiftung in Zentralasien, <http://www.fes.de>

Democracy Score, <http://www.freedomhouse.org>

Arbeitsschwerpunkte der GTZ in den zentralasiatischen Ländern, <http://www.gtz.de>

Arbeit der Konrad Adenauer Stiftung in Zentralasien, <http://www.kas.de>

Länderinformationen, Förderschwerpunkte der Kreditanstalt für Wiederaufbau, <http://www.kfw-entwicklungsbank.de>

Korruptionsbekämpfung allgemein, *Transparency International* Korruptions-Perzeptionsindex, <http://www.transparency.org/>

Korruption in den zentralasiatischen Ländern, http://www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/book05_eng.doc

5.2 Reinhard Krumm: Die Mühen der Realpolitik – Der Ansatz der Friedrich-Ebert-Stiftung

An Krisen mangelt es in Zentralasien nicht. Seit der Unabhängigkeit der fünf ehemaligen Sowjetrepubliken Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan vor nunmehr fast 15 Jahren kam es mehrfach zu Unruhen. Der Bürgerkrieg in Tadschikistan (1992-1997) forderte über 50.000 Tote. Alles andere wäre auch verwunderlich gewesen in einer Region, deren Republiksgrenzen in den zwanziger Jahren von den Sowjets gezogen wurden – nicht wahllos, aber auch nicht zum Wohle der Völker.

Gleichwohl blieben die oft prognostizierten Konflikte zwischen den vielen Ethnien aus, eine so genannte Balkanisierung Zentralasiens fand nicht statt. Die Region blieb von den Kriegen, wie es die benachbarte Region des südlichen Kaukasus im georgischen Abchasien und Süd-Ossetien sowie in der zwischen Armenien und Aserbaidschan umstrittenen Enklave Berg-Karabach erlebte, verschont. Bisher. Denn keine der fünf Republiken Zentralasiens ist so stabil, dass sie einen Machtwechsel, demokratisch oder erzwungen, ohne Probleme zu überstehen vermag.

Die politischen Stiftungen beschäftigen sich deshalb mit der Prävention gewalttätiger Konflikte. Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), die seit 1993 in Zentralasien Projekte durchführt, ist dabei ein Mittler zwischen Praxis und Theorie, zwischen Ideal- und Realpolitik. Das Machbare soll erreicht werden. Mit Hilfe der folgenden Gliederung soll ein Einblick in die Tätigkeit der FES in Zentralasien für den Zeitraum 2005/2006 gegeben werden:

1. Die Politische Lage in Zentralasien
2. Ansätze der Krisenprävention bei der FES in Zentralasien
3. Beispielhafte Projekte der FES
4. Ausblick

Zum besseren Verständnis sei erwähnt, dass die FES ihre Tätigkeit in der Region Zentralasien in Taschkent, Usbekistan durch einen Auslandsmitarbeiter koordiniert. Dazu gehören die Büros mit einem lokalen Mitarbeiter in Almaty, Kasachstan, Bischkek, Kirgisistan und Duschanbe, Tadschikistan. In Turkmenistan ist keine deutsche Stiftung mit einem Büro vertreten, weil sie von Seiten der politischen Führung nicht erwünscht ist.

1. Die politische Lage in Zentralasien

Die Periode 2004/2005 wurde durch Parlamentswahlen in allen fünf Republiken der Region geprägt: Kasachstan im September, Usbekistan und Turkmenistan im Dezember 2004 und Kirgisistan und Tadschikistan im Februar 2005. Überraschungen blieben aus, es gewannen die den Präsidenten nahe stehenden Parteien. Da es Präsidialherrschaften sind, ist der Einfluss der gewählten Abgeordneten ohnehin gering. Deshalb griffen amerikanische Organisationen in Georgien, 2003, und in der Ukraine, 2004, auch nur bei Präsidentenwahlen ein.

Die Ausnahme bildete Kirgisistan, wo die offensichtlich gefälschten Wahlen im Februar und vor allen Dingen die schamlose Auswahl der Kinder des damaligen Präsidenten Askar Akaev ins Parlament die Bürger protestieren ließen. Innerhalb weniger Tage stürzte das Regime. Inzwischen ist freilich bekannt, dass nicht eine nationale Bürgerbewegung sondern der unterentwickelte Süden, unterstützt von kriminellen Elementen, das System Akaev zum Einstürzen brachte. Der Einfluss amerikanischer Organisationen war eher marginal.

Genauso wie in Andijan, wo im Mai eine Gruppe bewaffneter Männer ein Gefängnis stürmte, um aus ihrer Sicht ungerecht einsitzende Gefangene zu befreien. Die anschließende Grossdemonstration wurde vom Staat blutig niedergeschlagen. Internationale Organisationen sprechen von knapp tausend, die usbekische Regierung von

knapp 200 Toten. Ein Gericht verurteilte 15 Angeklagte zu hohen Gefängnisstrafen, ausländische Beobachter sprechen von einem Schauprozess.

Dieser usbekische Fall hatte eine fundamentale außenpolitische Umorientierung Usbekistans und ganz Zentralasiens zur Folge. Auf einem Gipfeltreffen in der kasachischen Hauptstadt Astana im Juli, an dem die Präsidenten der Mitgliedsstaaten der Shanghai Cooperation Organisation (SCO), China, Kasachstan, Kirgisistan, Russland, Tadschikistan und Usbekistan teilnahmen, wurde eine Resolution verabschiedet, die die Stationierung ausländischer Truppen in Zentralasien untersagte. Damit waren vor allem die US-Basen in Kirgisistan und Usbekistan gemeint, wenngleich davon auch das deutsche ISAF Kontingent in der südbusbekischen Stadt Termiz betroffen ist.

Seitdem hat Russland gewaltig an politischem Gewicht gewonnen, vor allem in Usbekistan. Derweil haben die Amerikaner ihren Einfluss eingebüßt. Somit orientiert sich Zentralasien zwar weiter nach Westen, aus ihrer Sicht, aber eben nur bis Moskau. Der Kreml sieht es mit Genugtuung, ist jedoch konzeptionell ebenso unvorbereitet, wie es die Amerikaner seit 2001 waren.

Relativ ruhig ging es da in Kasachstan zu, wo ein Jahr nach den Parlamentswahlen die Präsidentenwahlen im Dezember 2005 folgten. Nursultan Nazarbaev gewann mit überwältigender Mehrheit. Ähnlich eindeutig wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auch Emomali Rachmonov, der Präsident Tadschikistans, im Herbst 2006 wieder ins Amt gewählt werden. Erneut werden Stimmen manipuliert werden, obgleich beide Staatsoberhäupter auch ohne diese Eingriffe gewinnen würden.

Es mangelt an Alternativen. Das gilt umso mehr für Turkmenistan, wo der Turkmenbaschi, Saparmurad Nijazov, jegliche politische Beteiligung der Bürger untersagt hat. Oder anders formuliert: Jeder politisch agierende Mensch wird vom Staat

bürokratisiert und damit von ihm vollständig abhängig. Ideen oder Alternativen kommen vom Staatsapparat, die Trennung von Staat und Gesellschaft ist aufgehoben – so wie einst im real existierenden Sozialismus der Sowjetunion.

2. Ansätze der Krisenprävention bei der FES in Zentralasien

Aus der zugegebenermaßen sehr kurzen Beschreibung der politischen Situation der Region zwischen Kaspischem Meer im Westen und dem Tian-Schan-Gebirge im Osten, zwischen den Steppen Kasachstans im Norden und den Flüssen Pjandsch und Amudarja im Süden, ergeben sich einige Vorgaben für die FES. In ihrer Singularität mögen sie banal erscheinen, im Gleichklang jedoch sind sie die Grundlage für eine Tätigkeit, die Realpolitik zum Ziel hat, keine Idealpolitik.

Damit sind Maßnahmen gemeint, die durchführbar und effektiv für Staat und Zivilgesellschaft sind. Was nützt die beste Idealpolitik, oft vertreten von amerikanischen NROen, wenn sie entweder vom Staat isoliert werden und damit keine Ansprechpartner haben, oder des Landes verwiesen werden?

Die Mehrzahl der im Folgenden beschriebenen Ansätze sind Überlegungen, die aus zwei FES-Konfliktstudien zu Tadschikistan (2004) und Usbekistan (2003) hervorgegangen sind. Die Länder der Region haben sich unterschiedlich entwickelt, doch ist ihnen aufgrund der fast 70jährigen Zugehörigkeit zur Sowjetunion noch immer viel gemein.

Mit Realpolitik ist zunächst eine Zusammenarbeit mit Staat und Zivilgesellschaft, sofern sie denn existiert, gemeint. Nur gemeinsam sind Reformen möglich, die auch staatliche Strukturen einbeziehen. Dabei sind erfolgsversprechende Ansätze nur dann zu erwarten, wenn ein politischer Wille vorhanden ist. Ist das nicht der Fall, so bedarf es viel Zeit und Kooperation mit anderen Organisationen, diesen Willen beim Staat zu erzeugen.

Nach den Revolutionen in Georgien und der Ukraine stehen auch die Regierungen in Zentralasien ausländischen Initiativen sehr kritisch gegenüber. Denn die Machthaber fürchten um ihren Einfluss und um ihr Amt. Sie werden nur soviel Reformen zulassen, wie es ihre Machtsphäre nicht eingrenzt. Für die Tätigkeit einer Stiftung wie die FES bedeutet das nicht, das System so zu stützen. Aber mit einem solchen Ansatz lassen sich Reformideen auch zu den Entscheidungsträgern bringen, ohne dass sie als ausländische Intervention kritisiert und schließlich abgelehnt werden. Als ein historisches Beispiel mag die Ostpolitik der kleinen Schritte der Regierung unter Willy Brandt in den siebziger Jahren dienen.

Bescheidenheit des Gebers und die Bereitschaft, in einigen Fällen die Initiative dem Partnerland zu überlassen ist geboten. Gleichzeitig sollten westliche Modelle und Ansätze angepasst werden an die Kultur und politischen und wirtschaftlichen Besonderheiten. Abwehrargumente der Regierungen, dass es fundamentale Unterschiede zwischen westlichen und östlichen Demokratien gäbe, wie sie seit einem Jahr vorgebracht werden, sollten ernst genommen und wenn möglich besprochen werden. Auch der Prozess der Konkretisierung von Schlagwörtern ist bereits ein erster Ansatz zu Reformen.

Einer der wesentlichen Faktoren um Maßnahmen erfolgreich durchzuführen, ist die einfache, gleichwohl berühmte Formel der Win-Win-Situation. Wenn mit einer Regierung, mit einer staatlichen Struktur, und sei es nur auf lokaler Ebene, ein Problem so gelöst werden kann, dass beide Seiten, also Staat und Zivilgesellschaft, davon Vorteile haben, so erfährt die Durchführung meist keine Widerstände. Dafür bedarf es einer guten Vorbereitung und einer ständigen Überprüfung.

Nicht selten hängt der Erfolg von einigen wenigen Personen ab. Wird eine von ihnen versetzt oder entlassen, steht das ganze Projekt in Frage. Doch bei einer Win-Win-Situation werden sich beide Seiten um eine Fortführung bemühen.

Für deutsche Organisationen in Zentralasien hat sich ein Vorteil ergeben, der zunehmend genutzt werden sollte. Aufgrund politischer Neutralität und mangelnder Interessen im Bereich Energie und Geopolitik gilt Deutschland als ehrlicher Broker, als ein anständiger Vermittler. Diesen Vertrauensvorschuss haben andere Länder nicht, weder die USA noch die Europäische Union, die zunehmend als inkompetent gilt. So sind deutsche Partner gern gesehen, sie gelten als professionell und nicht motiviert von einer Ideologie oder einer Mission. Einst war es das Christentum, nun ist es die Demokratie, die um fast jeden Preis exportiert werden muss.

Gerade deutsche Organisationen sind so in der Lage, die engen Rahmen der politischen Reformen zu erweitern. Durch die enorme Aufbauleistung nach dem 2. Weltkrieg und durch die Erfahrungen bei der Wiedervereinigung mit einem sozialistischen Staat gilt Deutschland als ein Land, von dessen Erfahrungen man viel lernen kann. So werden die größten Botschaften der zentralasiatischen Länder in Deutschland eingerichtet.

3. Beispielhafte Projekte der FES

Allen Maßnahmen der FES in Zentralasien ist eines gemein: Sofern irgend möglich werden die Materialien von Seminaren, Runden Tischen oder Konferenzen publiziert. Um sie einem breiten Publikum zugänglich zu machen, werden die Publikationen Politikern, Wissenschaftlern und Studenten vorgestellt. Ein Verlagswesen mit Lektoren und dem Streben, der Bevölkerung Wissen zu vermitteln und sie auch zu unterhalten, ist zusammengebrochen und wird durch den sporadischen Import russischer Fachliteratur nur unzureichend kompensiert.

Selten werden Analysen zur Region von ausländischen Experten übersetzt. Daher ist es Aufgabe der FES, vermehrt lokalen Wissenschaftlern das Wort zu geben. Sonst geschieht das, was der pa-

lästinensische Wissenschaftler Edward Said über den Nahen Osten in seinem berühmten Buch *Orientalism* geschrieben hat: Westliche Experten prägten lange das Bild einer Region, und sie trugen das Bild in die Region zurück. Wo aber sind die Analysen der Fachleute, die aus der Region kommen? Wo sind deren Beobachtungen?

So bemüht sich die FES seit Jahren Projekte durchzuführen, die möglichen Konflikten vorbeugen. Und zwar solchen Konflikten, die auch die Regierungen vermeiden wollen, es aus eigener Kraft aber nicht angehen können. Dazu zählen exemplarisch in Kirgisistan die Reformierung des Strafrechts, in Tadschikistan der Dialog zwischen Religion und Staat, in Kasachstan die Aufarbeitung der Geschichte und in Usbekistan die Prävention von Gewalt in der Familie.

Die Initiative in Kirgisistan, das Strafrecht zu reformieren, ging vom Generalstaatsanwalt aus. Zu hoch seien die Strafen, zu teuer der Strafvollzug. Eine Gruppe kirgisischer Fachleute erarbeitete ein Konzept, das von einem deutschen Experten als sehr gut bewertet wurde. Der nächste Schritt ist die Vorlage in das Parlament einzubringen und das Gesetz zu verabschieden. Ein gerechtes Strafrecht dient als Beweis, dass der Staat verhältnismäßig gegenüber Verbrechen reagiert. Das ist im Augenblick nicht der Fall.

Das Projekt ist deshalb konfliktpräventiv, weil andernfalls den Gefängnissen der Kollaps droht. Der Staat ist nicht in der Lage, die Gefangenen zu ernähren, das übernehmen inzwischen zum Teil kriminelle Strukturen. So besteht die Gefahr, dass Gefängnisse zu Schulen von Verbrechen mutieren, die nach ihrer Entlassung in Abhängigkeit zur Unterwelt stehen.

Der Dialog in einem säkularen Staat zwischen eben jenem und religiösen Vertretern ist für ein Land wie Tadschikistan überlebenswichtig. Zudem spielte die Religion, in Tadschikistan vor allem der Islam, während des Bürgerkrieges eine

nicht unerhebliche Rolle. Doch in den vergangenen zwei Jahren verfolgte der Präsident eine Politik des aggressiven Säkularismus, der die frisch verheilten Wunden arg strapaziert. Noch ist die Partei der islamischen Wiedergeburt legal und im Parlament vertreten.

Gemeinsam mit dem Auswärtigen Amt richtete die FES eine Sommerschule für Mädchen in Koranschulen aus. Ihnen wurde innerhalb von neun Tagen Wissen zu Themen wie Staatsaufbau, Menschenrechte, Religion, Konfliktprävention und Landeskunde vermittelt. Im nächsten Jahr ist eine Sommerschule gemeinsam mit Frauen aus Universitäten geplant, um Vorurteile und Klischees abzubauen.

Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion hat auch die Geschichtswissenschaft in Zentralasien einen schweren Schlag erlitten. Geschichte wird nun zu einem großen Teil nach den Bedürfnissen des Staates geschrieben, je imposanter und heroischer, desto besser. Das jedoch verursacht großen Ärger bei den Nachbarstaaten. Oftmals sind territoriale Streitigkeiten nicht geklärt. Wie lässt sich da eine Geschichte Zentralasiens schreiben, einer Region, die souveräne Nationalstaaten erst am Ende des 20. Jahrhunderts kennen lernte?

Zum einen wird die FES ein Buch zu Zentralasien herausgeben, in dem die örtlichen Wissenschaftler zu Wort kommen. Diese Publikation wird dann in der gesamten Region vorgestellt, geplant ist ein runder Tisch mit allen Autoren. Zum anderen beschäftigt sich in Kasachstan eine Gruppe von Historikern mit der kasachischen Geschichte und mit den verbreiteten Mythen, die seit der Unabhängigkeit auch für Schüler und Studenten publiziert werden.

In Usbekistan kommt der Familie eine außerordentlich wichtige Bedeutung zu. Sie ist das Rückgrat der Gesellschaft und puffert Krisen jeglicher Art ab. Nach der Unabhängigkeit sucht auch Usbekistan seine Geschichte. Wenig verwunderlich,

dass die Vorbilder in Traditionen gesucht werden, die hunderte von Jahren zurückliegen. Der Feldherr Timur ist nur ein Beispiel. Damit verbunden ist ein veraltetes Frauenbild. Der Mann entscheidet, die Frau folgt. Auch Polygamie ist nicht mehr ausgeschlossen. So kommt es immer mehr zu Gewalt in der Familie, Töchter erhalten weniger Ausbildung als ihre Brüder. Sogar die Emanzipation der Sowjets in den zwanziger und dreißiger Jahren wird revidiert.

Doch wie geht der Staat damit um? In erster Instanz ist es der Polizist. Und genau dessen Ministerium, das des Inneren, ist an einer Aus- und Fortbildung interessiert. Gemeinsam mit einem Krisenzentrum für Frauen werden die Polizisten an ein sehr sensibles Thema herangeführt. Noch ist das Vertrauen gering. Nach einer Umfrage wenden sich Frauen im Krisenfall kaum an staatliche Instanzen. Auch deshalb ist das Innenministerium an einer Aufklärung interessiert.

4. Ausblick

Die Herangehensweise an das so wichtige Feld der Konfliktprävention sollte sehr vorsichtig und umsichtig geschehen. Eine Gewichtung auf die Theorie sollte vermieden werden. Zu schnell ändern sich die Voraussetzungen, zu schnell der politische Rahmen. Die deutschen politischen Stiftungen sind aufgrund ihrer Flexibilität besonders geeignet, schnell auf Veränderungen zu reagieren.

Es sollte das Ziel sein, Win-Win-Situationen herzustellen und damit sowohl den Staat als auch die Zivilgesellschaft in den Prozess der Reform einzubeziehen. Dabei sollte selbstverständlich nicht die Stabilität um jeden Preis im Vordergrund stehen. Solange aber die Staaten Zentralasiens an Reformen interessiert sind, und das gilt auch noch für Usbekistan, ist Projektarbeit sinnvoll. Es besteht keine Alternative.

Eine schnelle Erfolgsgeschichte ist in Zentralasien ausgeschlossen. Zu unsicher sind die staatlichen

Stellen, zu übermächtig die Herrscher mit ihren Erfahrungen aus dem sowjetischen Machtapparat. Aber Fortschritte sind zu beobachten. Jetzt gilt es die dicken Bretter des Karagatsch zu bohren, einer in Zentralasien beheimateten Ulme, die ihr Wasser in trockenen Gebieten mit Hilfe langer Wurzeln erhält – ein symbolisches Bild für Zentralasien.

Zusammenfassung der anschließenden Diskussion

Da Referent und Referentin übereinstimmend die problematische Regierungsführung als wesentlich für die krisenhafte Lage in Zentralasien ansahen, wandte sich die Diskussion zunächst der Frage zu, wie sie beeinflusst werden könne. Reinhard Krumm wies als positives Beispiel auf den Aufbau einer Akademie der OSZE in Kirgisistan hin, die trotz bescheidenen Mitteleinsatzes stark zum Aufbau von fachlichen Kapazitäten für zivile Konfliktbearbeitung im Land und in der Region beiträgt. Hier lasse sich zwar der Erfolg von Transparenz und finanziellem Engagement der EZ erkennen, allerdings handele es sich um eine „Win-Win-Situation“ für die Partner (Krumm, FES). Starke Konditionalität in Kernbereichen der Regierungsführung erhöhe jedoch den Druck auf ein Projekt und gefährde es. Manche Teilnehmer sahen hier auch die Gefahr, dass das legitime Interesse der Partner an staatlicher Souveränität beeinträchtigt wird. In der EZ stelle sich dieses Problem nicht, da die Maßnahmen ja explizit auf Einladung und vertraglicher Grundlage erfolgten. Nicht zu leugnen sei allerdings desöfteren ein Dissens darüber, welche Teilnehmer vorgeschlagen wurden. Willkommen sind in Zentralasien die substanziellen Leistungen der Vorhaben der EZ wie Investitionen, der Aufbau von Institutionen oder Aus- und Fortbildung. Maßnahmen, die direkt zu verbesserter Regierungsführung führen sollen, stoßen aber in allen Politikfeldern auf Zurückhaltung bis zum Widerstand (Armbruster, BMZ).

Außerdem könne man nur durch andauerndes Engagement, Kohärenz und Kooperationswillen Konzepte wie gute Regierungsführung und Krisenprävention den Partnerregierungen langfristig näher bringen (Garaycochea, BMZ). Dabei sei es möglich, Prinzipien guter Regierungsführung im Rahmen anderer Projekte zu vermitteln: In Kirgisistan sowie Tadschikistan werden Gesundheitsprojekte realisiert, die Elemente guter Regierungsführung wie Korruptionsbekämpfung und größere Transparenz im Budgetwesen im Zuge einer Reform des Gesundheitssystems und der TBC-Bekämpfung vermitteln. Ähnliche Erfolge konnten im Rahmen von überregionalen, bilateralen Bildungsprojekten durch die Einführung neuer Prüfungsordnungen und eine Neuordnung der Zulassungen verzeichnet werden. Ein solcher Beitrag der EZ werde im Partnerland anerkannt und stand auch nie im Konflikt mit den Partnerregierungen (Clausen, KfW). Einen positiven Einfluss haben Publikationen deutscher Organisationen, besonders mit Beiträgen einheimischer Fachleute, auch wenn sie nur kleine Schritte darstellten (Lapins, FES).

Der Erfolg solchen Vorgehens ist abhängig von der raschen und effizienten Nutzung sich bietender Chancen, z.B. durch personellen Wechsel auf wichtigen Positionen oder wegen aus einer Problemlage heraus entstehender dringender Nachfrage. Dazu kann auch bislang schlechte Regierungsführung Anknüpfungspunkte liefern (Grävingholt, DIE). Sie entstehen eher unterhalb der nationalen Ebene, zum Beispiel wenn lokale Entscheidungsträger vor sozialen Problemen stehen und eine pragmatische Lösung mit Prinzipien guter Regierungsführung verknüpft werden kann.

Jedoch ist eine verbesserte Koordination zwischen den Trägern der EZ und mit den Partnerregierungen nötig, um diese „windows of opportunity“ effizienter nutzen zu können (Welter, IZZ-DVV). Im Hinblick auf die von Anna Kreikemeyer geforderte koordinierte multilaterale Kooperation sei

es bedauerlich, dass die EU in ZA zu wenig präsent sei, obwohl die Partnerregierungen stark an einem Erfahrungsaustausch mit der EU interessiert seien. Der EU-Repräsentant in Usbekistan zum Beispiel sei ein privater von der EK bestellter Berater. Die Erwartungen an ein direktes EU-Engagement in der Region würden somit enttäuscht (Krumm, FES). Im Vergleich mit NRO hat die deutsche staatliche EZ mehr Schwierigkeiten, flexibel auf neue Situationen zu reagieren. Ist die deutsche EZ in dieser Hinsicht einem inhärenten Systemfehler unterlegen? Bietet eine nur im mehrjährigen Zyklus mögliche Verlagerung von Mitteln und Schwerpunkten hinreichende Flexibilität? (van de Sand, BMZ). Abhilfe innerhalb dieses Planungsprozesses könne die Programmbildung schaffen, wenn breit angelegte mehrjährige Programme, Mittel bereithalten, die noch nicht im Detail für Einzelmaßnahmen verplant sind und somit flexibel für neue Chancen genutzt werden können. Wegen der Mittelkonkurrenz werde jedoch von den Partnern oft eine genaue Aufschlüsselung der Mittel gefordert (Armbruster, BMZ).

NRO und Stiftungen können flexibler mit unterschiedlichen Partnern zusammenarbeiten. Sie können die negativen Wirkungen problematischer Regierungsführung jedoch nicht immer vermeiden. Zwar wurde in Kasachstan ein restriktives NRO-Gesetz vom Parlament abgelehnt. In Usbekistan konnten aber mehrere NRO die Schließung ihrer Büros nicht verhindern (Krumm, FES). Die Regierungen Zentralasiens orientierten sich wieder stärker nach Russland. Insofern gewinne auch die neue restriktive Moskauer NRO-Gesetzgebung an Bedeutung. Nach dem „Verlust“ der Ukraine konzentrierte sich die Führung Russlands zunehmend auf die Stabilisierung des Regimes in Belarus, was die NRO-kritische Tendenz verstärkte. Die Kapazitäten von NRO und Stiftungen gewinnen im Hinblick auf diese Tendenzen an Wichtigkeit, auch wegen der nach russischem Vorbild tendenziell restriktiveren NRO-Politik innerhalb Zentralasiens (Lapins, FES). Die Arbeit von NROen solle nicht unterschätzt werden, was ihren Bei-

trag zu endogenen Entwicklungen innerhalb von Gesellschaften anbelangt, zum Beispiel durch eine Etablierung von Strukturen gegenseitiger Hilfe (Kreikemeyer, CORE). Dieser Trend hat zwar nur geringe politische Wirkung, trägt aber zur Problemlösungsfähigkeit auf lokaler Ebene bei (Krumm, FES).

Die von der Referentin vermisste Prognosefähigkeit im Hinblick auf Konflikte könne nur durch intensivere Analysen der Gründe für Konflikte

verbessert werden (Rathey, GTZ). So versagte das Frühwarnsystem im Fall Usbekistan, obwohl es vorher schon kleinere Unruhen im Land gab. Ein Konfliktpotential bestehe im Falle weiterer Unruhen durch eine mögliche Flüchtlingswelle nach Kasachstan. Die Migration wird derzeit nicht als Problem gesehen: Usbekische Immigranten kamen schon bislang als Saisonarbeiter nach Kasachstan, was für beide Seiten vorteilhaft ist. Kasachstan gewinnt billige Saisonarbeiter und Usbekistan hat weniger Arbeitslose (Schmitz, SWP).

6. Krisenpräventiv durchgeführte Maßnahmen der staatlichen Technischen Zusammenarbeit

6.1 Hannelore Börgel, Axel Fastenau, Ralf Kaltoven: Integrierte Ernährungssicherungs-vorhaben im Kontext von Konflikten

1. Der Aufbau der Vorhaben seit 2001

1.1 Hintergründe für und Überlegungen bei der Vorbereitung des Programms im Jahr 2001

Das BMZ verfügte bis zum Jahre 2005 über einen Haushaltstitel zur Förderung von Ernährungssicherungsprogrammen. Im Jahre 2000 wurde entschieden, dass aus dem Titel „Ernährungssicherungsprogramme“ zukünftig zu fördernde Vorhaben eine klare Ausrichtung auf die Kontexte Konflikt und/oder Naturkatastrophe haben sollen. Die GTZ ist dieser Fokussierung mit einem überregionalen Vorhaben im Südkaukasus, das bereits im Jahr 2001 mit einer Ausrichtung auf Konfliktbearbeitung und Friedensentwicklung begonnen wurde, und den hier vorgestellten Projekten schnell der Herausforderung, einen neuen Ansatz zu entwickeln, nachgekommen. Er ist auf der Zielebene sowohl auf Ernährungssicherheit als auch Stabilität (im Sinne von De-Eskalation von Konflikten) ausgerichtet.

Der Vorschlag der GTZ für ein regionales Programm zur Förderung von Ernährungssicherheit und Stabilität in Zentralasien aus dem Frühjahr 2001 – also noch vor dem 11. September 2001 – entstand einerseits daraus, dass in Kooperation mit der Aga Khan Stiftung seit 1994 ein klassisches Integriertes Ernährungssicherungsprogramm in Gorno-Badachschan in Tadschikistan durchgeführt wurde, das im Jahr 2000 durch eine Evaluierung des BMZ sehr positiv bewertet wurde. Durch dieses Vorhaben lagen positive Erfahrungen hinsichtlich

der Wirksamkeit des „klassischen“ Instrumentariums der Ernährungssicherung ebenso vor wie Kenntnisse über die Konfliktsituation insbesondere in Tadschikistan. Andererseits bestärkte eine Analyse der International Crisis Group (ICG) zu „Islamist Mobilization and Regional Security“ in Zentralasien vom März 2001 die GTZ in ihren Überlegungen zu möglichen Ansatzpunkten.

Die Ursachen der krisenhaften Entwicklung in Zentralasien reichen mit willkürlichen Grenzziehungen durch Stalin, die zu Spannungen zwischen den betroffenen Bevölkerungsgruppen und Konflikten um Grenzen und Ressourcen führen sowie Unterdrückung eines unabhängigen Islam zurück in die frühen Jahre der Sowjetunion. Nach Ende der Sowjetunion trugen nachstehende Entwicklungen zu Konflikten bei:

- Übernahme der politischen Führung durch die ehemalige kommunistische Nomenklatura
- regional stark unterschiedlicher Zugang zu Macht; Nichtbeteiligte formieren sich zum Teil zur Opposition um islamische Gruppen
- Wirtschaftskrise verschärft die Marginalisierung vor allem unzugänglicher Regionen und führt in einigen zentralasiatischen Ländern zu einer Hinwendung zur islamischen Opposition
- Afghanisches Taliban-Regime unterstützte islamische Opposition in einigen Regionen

Die nachstehenden, kurz zusammengefassten Problemsituationen kennzeichneten die intendierten Projektregionen in Tadschikistan und Kirgisistan:

- Der Zusammenbruch der Sowjetunion führte zum Zerfall der territorialen Integrität und damit zu Unabhängigkeitsbestrebungen, zu Nationalismus und zu Grenzstreitigkeiten. Gewaltsam ausgetragene Konflikte, u. a. in Batken im kirgisischen Ferghana-Tal (2000/2001), aber auch in Tavildara und in Garm in Tadschikistan sind Ausdruck dieser Entwicklung. **Politische, territoriale, wirtschaftliche und soziale Instabilität behindern die Friedensentwicklung** in der Region.
- Der Zusammenbruch der Sowjetunion führte auch zu einem veränderten gesellschaftlichen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Wertesystem. Eine Folge dessen sind eine in der SU unbekannte Arbeitslosigkeit und gleichzeitig ausbleibende oder reduzierte staatliche Transferleistungen. Armut und auch **Ernährungsunsicherheit** nehmen in starkem Masse zu.

Das mit dem BMZ abgestimmte Zielsystem für Vorhaben der Ernährungssicherung im Kontext von Konflikten sieht die Verfolgung der sich gegenseitig bedingenden **Ziele „Ernährungssicherheit“ und „Stabilität“** vor, die ihrerseits zur Schaffung der Voraussetzungen für nachhaltige Entwicklung beitragen und ist damit situationsangepasst.

Die der regionalen Positionierung der Vorhaben zugrunde liegende Zielsetzung war insbesondere, den destabilisierenden Einfluss des „Islamic Movement of Usbekistan (IMU)“ zurückzudrängen, da IMU insbesondere Tavildara, Garm und Batken als Korridor und Rückzugsgebiete nutzte. Vor dem Hintergrund dieser Grundüberlegungen beauftragte das BMZ die GTZ im Jahr 2002 und 2003 mit der Durchführung von insgesamt vier Machbarkeitsstudien in den Konflikt- und Krisengebieten.¹²

Nach den Ereignissen des 11. September 2001 und dem Sturz des Taliban-Regimes in Afghanistan hatten sich die Voraussetzungen in den von der islamischen Opposition destabilisierten Gebieten in Zentralasien geändert. In Batken/Kirgisistan gab es beispielsweise zum Zeitpunkt der Projektprüfung 2002 im Vergleich zu 2000/2001 eine deutliche Beruhigung der politischen Situation. Es wurde davon ausgegangen, dass IMU keine Stützpunkte mehr im Lande unterhielt. Die Machbarkeitsstudien sollten unter den veränderten Bedingungen daher u. a. prüfen, ob ein Beitrag zur wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung der betreffenden Regionen geleistet werden konnte.

Die Rahmenbedingungen in den betreffenden Gebieten wurden daher besonders sorgfältig geprüft. Während die Fachexperten von Land zu Land zum Teil wechselten, blieb die Teamleitung in den Händen der gleichen Person, um die Kontinuität des Ansatzes sicherzustellen. Mit einheimischen Fachleuten/Ressourcepersonen wurde eng zusammengearbeitet. Der jeweilige Krisen- und Konfliktexperte führte seine Tätigkeit im Rahmen sozialwissenschaftlicher Aufgaben durch¹³. Wegen der großen inhaltlichen Übereinstimmung der Maßnahmen und des engen regionalen Kontexts sowie der teilweise auch grenzüberschreitenden Tätigkeit der Vorhaben werden im folgenden die Ernährungssicherungsvorhaben in Afghanistan in die Darstellung einbezogen, während sich der Workshop im Übrigen nur mit den ehemaligen Sowjetrepubliken Zentralasiens beschäftigt.

12 Förderung von Ernährungssicherheit, regionaler Kooperation und Stabilität in Afghan-Badachschan, Juli 2002; Förderung von Ernährungssicherheit, regionaler Kooperation und Stabilität in Rasht Valley/Garm Tal und Shurabad Distrikt/Tadschikistan, August 2002; Förderung von Ernährungssicherheit, regionaler Kooperation und Stabilität in der Region Batken/Kirgisistan, September 2002; Förderung von Wiederaufbau, Ernährungssicherheit und Stabilität in den Provinzen Kundus, Takhar, Baghlan/Afghanistan November/Dezember 2003

13 Die Teams setzten sich aus Gutachtern mit unterschiedlichen Fachkenntnissen zusammen: eine Entwicklungsökonomin, zuständig für politische, wirtschaftliche und sozioökonomische Rahmenbedingungen sowie Organisations-/Trägerförderung und Zielgruppen, ein Krisen- und Konfliktexperte, zuständig für Konfliktbearbeitung und Drogenproblematik, sowie eine Fachkraft der Ernährungssicherung/ländliche Entwicklung

1.2. Projektansätze der Durchführbarkeitsstudien

Batken/Kirgisistan

Anders als in Afghanistan und Tadschikistan konnte in der Region Batken nicht auf Erfahrungen vor Ort tätiger EZ-Organisationen zurückgegriffen werden. Eine Reihe internationaler Organisationen hatte sich 1999 aufgrund der Sicherheitslage aus dem Gebiet zurückgezogen bzw. versuchte von Osch aus kleinere Maßnahmen zu initiieren. Für **Batken** wurde als **zentrales Problem** identifiziert:

„Die wirtschaftliche und soziale Situation der meisten Bewohner des Oblast Batken hat sich im Rahmen des Transformationsprozesses zunehmend verschlechtert. Die Aufteilung des Ferghanatals unter drei Staaten und die damit einhergehende Ziehung nationalstaatlicher Grenzen durch ein natürliches Wirtschaftsgebiet führte zu wirtschaftlicher Isolation und zu Konflikten, die im Jahr 1999 in bewaffnete Auseinandersetzungen kulminierten. Fehlende Verarbeitungs- und Vermarktungsmöglichkeiten des landwirtschaftlichen und des Obstbaupotentials tragen zu zunehmender Marginalisierung und Ernährungsunsicherheit großer Teile der Bevölkerung bei“.

Aus diesem zentralen Problem kann für **Batken** das folgende **Projektziel** abgeleitet werden:

„Die marginalisierte und ernährungsgefährdete Bevölkerung der Region Batken, ihre Selbstverwaltungsorgane und staatliche und private Dienstleister erkennen Potentiale für nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung und verfolgen diese gemeinsam selbständig.“

Zielgruppen sind vor allem marginalisierte Bevölkerungsgruppen, wie Subsistenzbauern und -bäuerinnen, allein Erziehende, Jugendliche sowie Selbsthilfeinitiativen. Unter dem Gesichtspunkt der Krisenprävention ist die Unterstützung der benannten Zielgruppen so zu gestalten, dass die Dorf-

gemeinschaft insgesamt profitiert. Für die gegenseitige Unterstützung auf Dorfebene war in der Vergangenheit der Aksakalrat, ein Rat der angesehenen, lebenserfahrenen alten Männer zuständig, die eine traditionelle dörfliche Beratungsstruktur und Entscheidungsinstanz darstellten. Dieser Rat funktionierte 2002 nur noch vereinzelt und in informellem Rahmen. Nachbarschaftshilfe und Unterstützung für Bedürftige wurde über private Beziehungen organisiert. Die zielgruppenorientierten Aktivitäten des Staates durch die Oblast Administration befanden sich 2002 erst im Aufbau. Als gut strukturierte Organisationsform mit zielgruppenbezogenen Aktivitäten sind die Kreditvereinigungen in vielen Dörfern bekannt.

Das Vorhaben in Batken baut auf den Erfahrungen des 1994 begonnenen Integrierten Ernährungssicherungsprogramms in Gorno-Badachschan/Tadschikistan auf. Anders als in Tadschikistan und dem Vorhaben in Afghanistan wird das Vorhaben in Batken nicht von einer NRO implementiert, sondern von der GTZ in Zusammenarbeit mit einem staatlichen Träger. Durch die Stärkung der Gemeinden und Kommunikationsstrukturen zu staatlichen Behörden werden neue Lösungsansätze beim Zugang zu Wasser, aber auch zu Dienstleistungen ermöglicht. Intakte Kommunikationsstrukturen tragen zur Vermeidung von möglichen Konflikten unter der multiethnischen Bevölkerung und mit den in Batken liegenden Enklaven mit usbekischer und tadschikischer Bevölkerung bei.

Als **Ergebnisse** wurden geplant:

1. Nichtregierungsorganisationen, Gemeinden und zunehmend staatliche und privatwirtschaftliche Dienstleister sind in der Lage, Zielgruppen bei Steigerung und Verarbeitung der landwirtschaftlichen Produktion zu unterstützen.
2. Nichtregierungsorganisationen, Gemeinden und zunehmend staatliche und privat-

wirtschaftliche Dienstleister in den Zielregionen sind befähigt, Marktzugang und Marktteilnahme von Kleinproduzenten zu verbessern.

3. Gemeinden und ernährungsgefährdete Haushalte sind befähigt, über Food-for-Work-Vorhaben, Maßnahmen zum Wiederaufbau und zur Rehabilitierung von sozialer und produktiver Infrastruktur eigenständig umzusetzen.
4. Voraussetzungen für kooperative und partizipative Zusammenarbeit von Akteuren in den Zielregionen in der Planung und Umsetzung des lokalen sozialen und wirtschaftlichen Reformprozesses sind verbessert.
5. Konfliktbearbeitungskompetenz von lokalen staatlichen Akteuren und Zivilgesellschaft ist gestärkt.

Als **Projektträger** wurde in **Batken/Kirgisistan** das Ministerium für Landwirtschaft, Wasser und Verarbeitende Industrie (politischer Träger), als **Durchführungsträger** der Gouverneur des Oblast Batken identifiziert.

Garm Tal und Shurabad/Tadschikistan

Im Garmtal und in Shurabad wurden die **Zielgruppen** und das Ergebnis geringfügig modifiziert. Den erwähnten Zielgruppen in Kirgisistan wurden in Tadschikistan noch Landlose und Demobilisierte hinzugefügt.

Im Garmtal existiert das *hashar-System*, das nach dem Zusammenbruch der staatlichen Strukturen wieder stärker in den Vordergrund rückte. *Hashar* beinhaltet die Arbeitskraft- und Ressourcenmobilisierung für kommunale Arbeit. Im Garm Tal hat der direkte Einfluss der Mujaheddin abgenommen. Die Autorität der Älteren, der religiösen Führer und der Dorfkomitees hat entsprechend

an Einfluss gewonnen. Zum Teil überschneiden sich die Funktionen dieser drei Einflusspole im Dorf. Aber seit Ende der neunziger Jahre spielen die Älteren die bestimmende Rolle im Konfliktmanagement. Die Dorfkomitees sind Überreste aus der Zeit der Perestroika. Aber bereits 1999 wurden die Mitglieder gewählt, statt bestimmt. Vor diesem Hintergrund konnten „**Dorfganisationen**“, deren Strukturen an Erfahrungen der implementierenden NRO in Gorno Badachschan anknüpften, gegründet werden. Frauen sind in beiden Regionen häufig sehr aktive Mitglieder der Dorfganisation, da sie ihnen die einzige Möglichkeit bietet, ihre Situation zu ändern. Die Dorfganisationen, in denen die Zielbevölkerung organisiert ist, stehen grundsätzlich allen Dorfbewohnern offen. Es bedarf jedoch einer hohen Beratungstätigkeit, damit die Dorfganisationen nicht durch neue Formen des Klientelismus instrumentalisiert werden. Es bedarf schneller sichtbarer ökonomischer Resultate, um den Zielgruppen den Nutzen ihrer Arbeit in den Dorfganisationen zu zeigen.

Badachschan/Afghanistan

Zielgruppen in Badachschan sind wie in Batken die marginalisierten Bevölkerungsgruppen. Aber auch hier sind alle Maßnahmen so zu gestalten, dass die Dorfgemeinschaft insgesamt profitiert. In Afghanistan knüpften die Entwicklungsorganisationen zunächst einmal an das vorhandene traditionelle System der Willensbildung, den *Shuras* an, die stark hierarchisch ausgerichtet sind. Vor dem Hintergrund des Bürgerkrieges und den zusammengebrochenen institutionellen Strukturen war dies als bestmögliche Form zeitlich begrenzt zu akzeptieren. Um den Übergang von Nothilfemaßnahmen zu längerfristig angelegten entwicklungspolitischen Programmen einzuleiten, sind auf Dorfebene aber auch entsprechende Strukturen notwendig. *Shuras* sind gewöhnlich ein Repräsentanzsystem mehrerer Dörfer. Einige Nichtregierungsorganisationen führten das *Shura-System* auf Dorfebene ein. Die Mitglieder

der *Shura* werden von den Dorfbewohnern bestimmt. Vorgabe war, dass sie unterschiedlichen sozialen Schichten angehören. Zum Zeitpunkt unserer Feasibility-Studie (2002) plante die implementierende NRO *Frauen-Shuras* einzuführen, um die Frauen entsprechend an Entscheidungen zu beteiligen. Es gilt auf Dorfebene gemeinsam mit der Dorfbevölkerung reformorientierte Strukturen aufzubauen.

Als **Durchführungsträger** wurde die bereits seit Jahren in Badachschan tätige Organisation FOCUS identifiziert, als politischer Träger der Gouverneur von Afghan-Badachschan.

Kundus, Takhar, Baghlan

Ende 2003 konnte dieses Ernährungssicherungs-vorhaben an das anlaufende National Solidarity Program (NSP)¹⁴, das die afghanische Regierung seit 2003 mit Hilfe einer Finanzierung der Weltbank breitenwirksam vorantrieb, anknüpfen bzw. komplementär zu ihm tätig werden. NSP sollte die Kommunen befähigen, ihre Wiederaufbau- und Entwicklungsprojekte mittels gewählter *Development Councils* selbst zu identifizieren, mit demokratischer Legitimation zu planen, zu managen und zu überwachen. In den 32 Provinzen Afghanistans wurden 2003 je Provinz drei Distrikte ausgesucht, in denen das NSP implementiert werden sollte. Alle Dörfer erarbeiteten gemeinsam mit den Bewohnern Dorfentwicklungspläne. Grundlagen für die demokratische Praxis werden durch den Wahlprozess der *Development Councils* gelegt werden. Kontrolliert werden sollen die *Development Councils* durch die Dorfversammlungen. Es wird davon ausgegangen, dass die traditionellen Foren Afghanistans, die *Shuras*, neben den *Development Councils* existieren werden. In den *Shuras* üben vor allem die Dorfhonoratioren Einfluss aus. Nach dem ersten Implementierungsjahr sollten weitere Dörfer ein-

bezogen werden. Nationale und internationale NRO sollte als Implementierungspartner des NSP in den Dörfern tätig werden. Es wird erwartet, dass alle regierungsunabhängigen Implementierungspartner weibliches Personal einstellen und Konsultationsmechanismen für Frauen in den Dörfern erarbeiten.

Das Programm soll in der ersten Phase vor allem den Aufbau der sozialen Infrastruktur auf Dorf- und Gemeindeebene stärken. Es wird davon ausgegangen, dass der anlaufende demokratische Prozess auf Dorfebene ein sehr komplizierter Vorgang ist, bei dem mit Rückschlägen gerechnet werden muss (Männer verweigern den Frauen an Wahlen teilzunehmen etc.). Auch die neu etablierten *Frauen-Shuras* können sich nicht Manipulationsversuchen entziehen. Wie schnell mit der Einbeziehung der Frauen in den gesamten Entwicklungsprozess vorangegangen werden kann, wie viel Überzeugungsarbeit in den einzelnen Fällen geleistet werden muss, ist vom jeweiligen traditionsgebundenen Umfeld abhängig. Auch einzelne sehr aktive Frauen in den Dörfern müssen darauf achten, wieweit ihnen die übrigen Frauen folgen können. Überschreiten sie Grenzen, die zum Teil durch Tradition, Unwissenheit bestimmt werden, kommen die Frauen nicht mehr zu den Treffen. Es bedarf hier einer sorgfältigen Begleitung durch NROen.

Die für das Ernährungssicherungsprogramm geplanten **Ergebnisse** orientierten sich an den bereits unter Kirgisistan erwähnten. Sie wurden aber stärker auf die repräsentativen Organe der Dörfer (*development councils*) ausgerichtet. Frauen wurden explizit als eigenständige wirtschaftliche Akteure in den geplanten Ergebnissen angesprochen. Als **Projektträger** wurde das Ministry of Rural Rehabilitation and Development (MRRD) vorgesehen.

¹⁴ s. hierzu auch: Börgel, H.: Der Zentralstaat soll von unten wachsen, in: E+Z, Jg. 45, 2004: 5, S. 206 f

1.3. Zusammenfassende Bewertung der Projektansätze

Zu den Schlüsselaufgaben von Ernährungssicherungsprogrammen gehören die Absicherung der Bevölkerung durch Förderung der Eigenproduktion an Nahrungsmitteln und die Schaffung von Voraussetzungen für Einkommensmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft. Food-for-Work Maßnahmen als Instrument der Ernährungssicherung werden auf Wiederaufbau und die Rehabilitierung der sozialen und produktiven Infrastruktur ausgerichtet. Diese Maßnahmen schaffen einerseits eine wichtige Grundlage für eine wirtschaftliche Entwicklung, andererseits geben sie den Menschen eine neue Perspektive. Konfliktbearbeitung durch Annäherung und Dialog zwischen den unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen innerhalb des Landes, aber auch grenzüberschreitenden zum Nachbarstaat sollte zusätzlich gesondert über wirtschaftliche Ansätze (Handel u. a.) bzw. über Ansätze zur Rehabilitierung grenzüberschreitender Infrastruktur gefördert werden.

Die **zielgruppenorientierte Arbeit** in Konflikt- und Krisengebieten stützt sich bei der Förderung von Ernährungssicherheit vor allem auf folgende Elemente:

- Stärkung von partizipatorischen und demokratischen Prozessen auf Dorfebene durch Initiierung von Dorforganisationsstrukturen bzw. Weiterentwicklung unter Berücksichtigung von Zusammenarbeit von Dorfgemeinschaft, lokalen Behörden und gegebenenfalls Selbsthilfegruppen/NROen
- Steigerung der landwirtschaftlichen Produktion durch
 - Aufbau/Ausbau eines landwirtschaftlichen Beratungssystems
 - Anlegung von Demonstrationsfeldern für Saatgutproduktion

- Anlegung, Verbesserung von Gemüse- und Fruchtbaumgärten für eine verbesserte Ernährung und für zusätzliche Einkommen
- Aufbau/Ausweitung eines Kreditssystems, insbesondere für arme Familien
- Verbesserter Zugang zu landwirtschaftlichen inputs
- Landwirtschaftliche Diversifizierung

- Verbesserung der Tierproduktion
- Verbesserung der Vermarktungsstrukturen unter Einbeziehung der Enklaven

Mit zielgruppenorientierten Organisationsstrukturen werden Voraussetzungen für eine funktionierende Zivilgesellschaft geschaffen.

Die Machbarkeitsstudien führten zu folgenden **eigenständigen Vorhaben**:

- „Förderung von Ernährungssicherheit, regionaler Kooperation und Stabilität in Batken, Kirgisistan“,
- „Förderung von Ernährungssicherheit, regionaler Kooperation und Stabilität in Afghan-Badachschan / Afghanistan“,
- „Förderung von Ernährungssicherheit, regionaler Kooperation und Stabilität in der Region Garm und den Distrikten Shurabad und Darvaz Tadschikistan“,
- „Förderung von Ernährungssicherheit, Wiederaufbau und Stabilität in den Provinzen Kundus, Takhar und Baghlan/ Afghanistan“ in enger Verzahnung mit der Nothilfemaßnahme „Unterstützung des Wiederaufbaus in der Region Kundus, Afghanistan“.

Die Vorhaben wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten begonnen und werden zum Teil von

Unterauftragnehmern umgesetzt (Tadschikistan: MSDSP, Afghan Badachschan: AKDN). Sie werden durch das Referat 213 des BMZ gefördert, wobei die Finanzierung der Vorhaben seit 2005 aus dem Titel 687 20, Not- und Übergangshilfe, erfolgt.

Dem **Oblast Batken** in Kirgisistan wurde 2002 national ein hoher Stellenwert zugemessen. Er wurde gegründet, um sich intensiver um diesen Teil des ehemaligen Oblast Osh kümmern zu können. Die administrativen Strukturen im Oblast Batken sind im Aufbau begriffen. Zum Zeitpunkt 2002 hatte sich kein bilateraler Geber auf der staatlichen Ebene in Batken mit Fachpersonal in der EZ und Ernährungssicherung im speziellen engagiert. Vor diesem Hintergrund hatte das Neuvorhaben die Möglichkeit, die im Aufbau befindlichen staatlichen Strukturen im Bereich Landwirtschaft und Ernährungssicherung in seiner Qualität zu beeinflussen und damit den Stellenwert der Administration abzusichern. In den vergangenen zwei Jahren haben sich internationale NROen vor allem um krisen- und konfliktpräventive Maßnahmen, oft in sehr kleinem Umkreis und ohne ausreichenden Bezug zur ökonomischen Realität gekümmert. Es bedurfte daher dringend einer Unterstützung der staatlichen Strukturen, um die Stabilität der staatlichen Rahmenbedingungen zu gewährleisten.

In **Tadschikistan** sollten in beiden Projektregionen die Vorhaben mit der NRO *Mountain Societies Development Support Programme (MSDSP)*, die den Ansatz Ernährungssicherung im Kontext von Konflikten und Krisen/Katastrophen bereits erfolgreich in der Region GBAO/Tadschikistan implementiert hat, umgesetzt werden. MSDSP verfügt über eine programmbezogene Organisationsstruktur und qualifizierte lokale und internationale Fachkräfte. Gender – Fachkräfte und Dorforganisationen werden in speziellen Aus- und Weiterbildungsprogrammen herangebildet. Diese Berufsbilder waren während der Sowjetzeit unbekannt.

In **Afghanistan** kann der Projektansatz komplementär zum „National Solidarity Program“ tätig werden. Das NSP stärkt in der ersten Phase vor allem die soziale Infrastruktur auf Gemeinde/Dorfebene, berücksichtigt aber weniger die Entwicklungen von ökonomischen Strukturen in den Dörfern sowie Strukturen außerhalb bzw. zwischen den Dörfern/Gemeinden. Der für eine nachhaltige Entwicklung wichtige Aufbau von Staatlichkeit und soliden ökonomischen Strukturen erfolgt begleitend durch das Ernährungssicherungsprogramm.

2. Durchführung einer überregionalen Konfliktanalyse

Im Verlauf der Implementierung der Programmansätze wurde 2003/04 durch den alle Vorhaben umfassenden Programmverbund „Programm zur Förderung von Ernährungssicherheit, Regionaler Kooperation und Stabilität in Zentralasien und Afghanistan“ eine mehrmonatige Konfliktanalyse in den Projektgebieten in Afghanistan, Kirgisistan, und Tadschikistan durchgeführt. Hervorgehoben werden sollte die Durchführung auf lokaler Ebene, was die nationalen Situationen zwar als Rahmenbedingung berücksichtigte, die konkrete Analyse von Konflikten, Konflikt- und Friedenspotentialen auf Durchführungsebene aber in den Mittelpunkt stellte. Ziel war es, den Mitarbeitern im Feld eine handhabbare Analyse zu vermitteln, deren Ergebnisse direkten Einfluss auf die Implementierung haben sollten.

Die Analysen wurden sämtlich durch nationales Personal, welches auf Gemeindeebene tätig ist, durchgeführt. Unterstützt wurden sie durch internationale Mitarbeiter. Die Partizipation der lokalen Bevölkerung war Grundsatz und wurde durch Bestimmung von Konflikten, Konfliktursachen, Regionen, Akteuren und der Potenziale durch die Zielgruppen selbst erreicht. Ausgewählte partizipative Erhebungsmethoden stellten die Umsetzung dieses Grundsatzes sicher. Als wichtige, in den einzelnen Vorhaben zu adressierende Punkte

wurden u. a. folgende Problemstellungen identifiziert:

In der Region Garm, Tadschikistan:

- Knappe Land- und Wasserressourcen bilden zunehmendes Konfliktpotential
- Schwache bzw. fehlende zivilgesellschaftliche und staatliche Strukturen bilden Entwicklungshemmnis

In der Region Batken, Kirgisistan:

- Ungelöstes Problem der Enklaven / Gefahr der Ethnisierung von Problemen
- Knappe Land- und Wasserressourcen bieten latentes Konfliktpotential
- Rapide Abwanderungsprozesse der arbeitsfähigen Bevölkerung

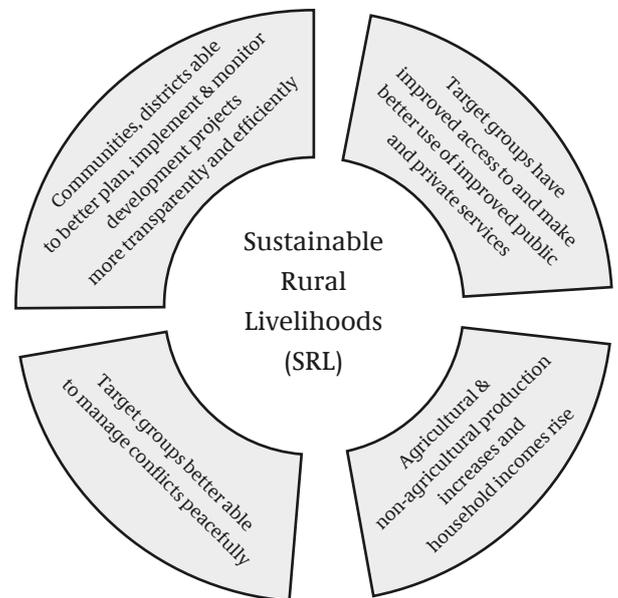
In der Region Badachschan und Kundus, Nordafghanistan:

- Schwacher Zentralstaat, starke regionale Warlords
- Schwache zivilgesellschaftliche Strukturen
- Zunehmender Drogenanbau, -handel und -verbrauch
- Zerstörte Basisinfrastruktur

3. Gegenwärtige Schwerpunkte nach Anpassung der Vorhaben an sich verändernde Rahmenbedingungen

In Folge der Konfliktanalysen wurden die Vorhaben wesentlich auf die Verbesserung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung in der Region sowie auf die Wiederherstellung stabiler Rahmenbedingungen als Voraussetzung gesellschaftlicher

Entwicklung ausgerichtet. Dieser Ansatz lässt sich am Besten unter dem Begriff „Sustainable Rural Livelihoods“ fassen.



Die einzelnen Projektkonzepte wurden entsprechend den jeweiligen regionalen Rahmenbedingungen und den in der Konfliktanalyse identifizierten Problemstellungen angepasst und stellen sich heute wie folgt dar:

3.1. „Förderung von Ernährungssicherheit, regionaler Kooperation und Stabilität in der Region Garm und den Distrikten Shurabad und Darvaz, Tadschikistan“

Training von Zielgruppen, lokaler Regierung und Implementierungspartner

- Durch im Rahmen des Anti-Terror-Paketes von der Bundesregierung zur Verfügung gestellte Mittel konnte 2002 eine eigenständige Trainingseinheit beim Implementierungspartner MSDSP aufgebaut werden. Diese Einheit hat seither vielfältige Aktivitäten zur Sensibilisierung und Ausbildung des nationalen Personals hinsichtlich Konfliktbearbeitung durchgeführt. Trainings werden gemeinsam für Bevölkerungsgrup-

pen und Vertreter der lokalen Regierung angeboten. Im Zusammenhang mit dem Ansatz, Dorforganisationen als Mittler von Interessen der lokalen Bevölkerung zu etablieren, konnte insbesondere auf Regierungsseite eine verbesserte Akzeptanz für die aktive Partizipation der Bevölkerung am sozialen, ökonomischen und politischen Umgestaltungsprozess nach dem Ende der Sowjetunion erreicht werden.

- Durch die GTZ wurden darüber hinaus verschiedene Ausbildungsmaßnahmen für den Partner angeboten. Dazu gehörten Toleranzworkshops, Konflikt- und „Do No Harm-Analyse“ und die Einführung von PCIA (Peace and Conflict Impact Assessment).

Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen, sozialer Transformationsprozess

- Der Zerfall der Sowjetunion und der anschließende Bürgerkrieg haben in Tadschikistan ein Machtvakuum hinterlassen. Der Staat kann dieses aus verschiedenen Gründen nicht füllen und oft haben ehemalige Kriegsherren und kriminelle Strukturen ihre Macht legalisiert und nutzen sie heute zur umfassenden Vorteilsgewinnung. Was ausbleibt, ist ein notwendiger Transformationsprozess, welcher die Bevölkerung einbindet und aktiv an den Möglichkeiten eines neuen wirtschaftlichen und politischen Systems teilhaben lässt. Es ist ein Ansatz des Vorhabens, Strukturen auf Dorf und Gemeindeebene zu etablieren, welche genau dies ermöglichen. Dies erfordert vor allem den Wandel gesellschaftlicher Grundsätze: eher demokratische Entscheidungsfindung, Einbindung von Frauen, der jungen Generation und von Armen sind vielfach nicht selbstverständlich, sondern müssen erst als Möglichkeit verstanden und akzeptiert werden. Hier erzielt der Aufbau von

Dorforganisationen im gesamten Projektgebiet entscheidende Wirkungen. Dorforganisationen sind für die Bevölkerung der Rahmen, um Aushandlungsprozesse in Gang zu setzen, Maßnahmen zu planen und durchzuführen, Interessen gemeinsam nach Außen zu vertreten und Mittel zu unabhängigerer Entwicklung und Selbsthilfe zu beschaffen. Ein starker Fokus liegt auf der Einbindung von Frauen, die in einigen Teilen des Projektgebietes als Folge des Bürgerkrieges von ökonomischen und politischen Möglichkeiten ausgeschlossen wurden. Nicht zu übersehen ist auch ein Generationenkonflikt, der durch nicht vorhandene Einkommensmöglichkeiten und erzwungene Migration noch verstärkt wird. Das Vorhaben drängt daher auf eine aktive Einbindung der jungen Generation bei Entscheidungsprozessen und bietet gleichzeitig verstärkt Möglichkeiten zur Einkommenserzielung für junge Leute in den Projektgebieten an.

Landreform

- Land ist in den überwiegend ländlichen Regionen des Projektgebietes die entscheidende ökonomische Ressource. Die bereits seit mehr als 10 Jahren ablaufende Landreform, d.h. die Auflösung und Verteilung ehemaliger sowjetischer Staatsfarmen, gewann in den vergangenen Jahren spürbar an Dynamik. Da nicht alle Auflösungen optimal verliefen und verlaufen, hat sich um die knappe Ressource Land erhebliches Konfliktpotenzial entwickelt. Das Vorhaben versucht dem in einem mehrstufigen Modell zu begegnen. Zunächst findet vor der Auflösung einer Farm eine Aufklärungskampagne statt. Diese informiert die ansässigen Farmer über ihre Rechte und den potenziellen Nutzen der Privatisierung. Ebenso werden für die Vertreter der lokalen Regierung und des Auflösungs-

komitees Trainingskurse veranstaltet, die auf die legalen Abläufe des Prozesses hinweisen. Dann folgt ein Monitoring des eigentlichen Auflösungsprozesses, insbesondere der entscheidenden Auflösungsversammlung. Eckpunkte dabei sind Einhaltung des Rederechts, transparente Darstellung der Daten zur Farm. Farmer müssen die freie Wahl zwischen Privatisierung und teilkollektiver Neugründung bekommen. Anschließend wird überwacht, ob tatsächlich alle Farmer entsprechend ihrer Bedarfsmeldung Zertifikate erhalten. Schließlich wurden in den Projektgebieten mehrere Rechtberatungszentren gegründet, in denen Fachanwälte Farmer zum Thema beraten und sie gegebenenfalls vor Gericht unterstützen. Alle Maßnahmen im Bereich Landreform sind eng mit anderen Organisationen in einer „Land Reform Working Group“ koordiniert, welche von der FAO und dem State Land Committee initiiert wurde. Die Wirkungen sind in der vermehrten Anzahl von Landprivatisierungen erkennbar, die inzwischen von den Behörden akzeptiert werden. Die Schulung von offiziellen Vertretern hat auf lokaler Ebene zu deutlich mehr Transparenz und einem demokratischeren Ablauf des Verfahrens geführt.

Wassermanagement

- Neben Land ist Wasser eine entscheidende ökonomische Ressource, welche zwar grundsätzlich vorhanden ist, jedoch über kostspielige Verteilungssysteme zu den Nutzern kommen muss. Die einstmals flächendeckend vorhandenen Systeme sind heute größtenteils marode und die daraus resultierende Wasserknappheit führt periodisch zu massiven Konflikten in und zwischen Dörfern. Zur Konfliktbearbeitung werden Teile der Bewässerungssysteme rehabilitiert, bedeutsamer jedoch ist die

Gründung von entsprechenden Wassernutzerorganisationen. Diese erfüllen drei Hauptaufgaben: 1) gerechte Verteilung von Wasser durch transparentes Management, 2) eigenverantwortliche Wartung der Verteilungssysteme und Erhebung von Wassergebühren und 3) Schlichtung von Konflikten durch das Conflict Resolution Board. Da die Wassernutzerorganisation als integriert verstanden wird, kommt dem letzten Aspekt besondere Bedeutung zu. Die Wirkung des Boards soll sich nicht allein auf die Ressource Wasser beschränken, sondern in den Gemeinden verdeutlichen, dass Konflikte durch Aushandlungsprozesse beigelegt werden können und gleichzeitig Win-Win-Situationen für alle Akteure erreichbar sind.

PCIA – Peace and Conflict Impact Assessment

- Derzeit beschäftigt sich das Vorhaben mit der Einführung von PCIA. Dies bedeutet ein zielgerichtetes Monitoring der Maßnahmen und deren Wirkung auf die Entwicklung von Konflikt- und Friedenspotentialen im Projektgebiet, was wiederum auch eine kontinuierliche Analyse der entsprechenden Potentiale verlangt. Die erwartete Wirkung zielt auf ein besseres Projektmanagement bei gleichzeitig höherer Sensibilisierung aller Mitarbeiter für den Themenbereich.

3.2. Förderung von Ernährungssicherheit, regionaler Kooperation und Stabilität in Batken, Kirgisistan

Einige konfliktspezifische Aspekte, die sich in der Region Batken besonders verstärkt haben:

- Bei einer Zahl von 5 Kindern pro Familie werden von der nächsten Generation lediglich zwei der Kinder Land besitzen (der jüngste Sohn, der das Land der Eltern über-

nimmt und diese im Gegenzug versorgt, und eine Tochter, die einen anderen jüngsten Sohn heiratet). Somit hat mehr als die Hälfte der nächsten Generation kein Land. Sollten die letzten bei den Gemeinden verbliebenen Landstücke (zumeist etwa ein Viertel des Gesamtlandes) auf die nächste Generation aufgeteilt werden, gibt es hier nur kurzfristig eine Entschärfung der Situation. Im gleichen Zuge wird den Gemeinden eine wichtige Grundlage zum Aufbringen von Steuern aus der Verpachtung des Landes genommen. Eine große Anzahl schlecht ausgebildeter Jugendlicher ohne Arbeit formiert sich ebenfalls als weiteres Konfliktpotenzial.

- Rapide Abwanderungsprozesse der männlichen arbeitstätigen Bevölkerung, zunächst als Saisonarbeiter nach Russland, verändern dörfliche Entscheidungsstrukturen und bedeuten eher negative Einflüsse als positive. Eine direkte Abhängigkeit zwischen der Stabilität der Region Batken und der Aufnahmebereitschaft bzw. -fähigkeit Russlands für kirgisische Gastarbeiter wird geschaffen.
- Eine schleichende Landnahme von Bürgern Tadschikistans an der Grenzregion zu Batken (vor allem im Bereich der Nordgrenze Batkens und um die tadschikische Enklave Vorukh).
- Konflikte zwischen Nachbargemeinden um Wasserverteilung aus Hauptkanälen, vor allem durch die Ansiedlung von Familien entlang eines Kanals.
- Die Chance, dass wiedererwachte Religiosität Dorfgemeinschaften stärken kann, wird oftmals durch die Spaltung der Muslime nach ethnischer Herkunft zerstört. So werden in einigen Dörfern kirgisische, tadschikische und usbekische Moscheen gebaut.

- Die verschiedenen Ethnien in multiethnischen Dörfern der Region Batken haben zumeist keinerlei Schwierigkeiten miteinander. Jedoch lebt man vielmehr nebeneinander als miteinander.
- Die Zusammenarbeit mit den ersten beiden Gouverneuren (jeweils ein Jahr während des Projektes im Amt) war erfolgreich. Seit Beginn des Jahres 2005 hat die politische Situation in Kirgisistan dazu geführt, dass drei Personen das Amt bekleideten. Der derzeitige Gouverneur ist seit April 2005 im Amt. Da der Wechsel eines Gouverneurs immer auch einen weit reichenden personellen Umbau der Provinzverwaltung mit sich bringt, gibt es derzeit (leider!) wenig Zusammenarbeit mit dem Durchführungspartner.
- Die Situation in Batken ist bislang kein Gewaltkonflikt. Die zwischenstaatliche Situation Kirgisistan – Usbekistan birgt ein gewisses Potential zum Gewaltkonflikt, der örtlich begründet oder innenpolitisch motiviert ausbrechen und dann eskalieren mag. In einer solchen Situation könnte die Region Batken besonders wegen der drei usbekischen Enklaven in ihrer Mitte schnell zu einem Dreh- und Angelpunkt eines Konfliktes werden. Dieser könnte auch durch Ereignisse innerhalb der Enklaven – besonders Sokh – ausgelöst werden.

In Folge der durchgeführten Konfliktanalyse wurden neben der generellen Neufokussierung des Vorhabens einige zusätzliche Konflikte entschärfende und vertrauensbildende Maßnahmen umgesetzt:

- Befestigung einer wichtigen Umgehungsstraße um Usbekistan, die für 20 Dörfer mit 30.000 Einwohnern durch Food-For-Work Maßnahmen lebensnotwendig ist.

- Ausbau einer Piste zu einer Allwetterstrasse um die Enklave Sokh, die 10 Bergdörfern mit 10.000 Einwohnern den Weg in das Distrikt- und Provinzzentrum erschließt. Die direkte Verbindung durch Sokh wird oftmals blockiert oder usbekische Grenzer nehmen hohe Bestechungszahlungen an Markttagen. Hier kam es oftmals zu Auseinandersetzungen.
- Ein vom Projekt als Mittler zusammen mit der Distriktverwaltung durchgeführter Runder Tisch zu Fragen der gemeinsamen Nutzung begrenzter Wasserressourcen zwischen Dörfern aus drei Gemeinden, hat zur Vermeidung von Konflikten beigetragen.
- Die „Soziale Passportisierung“ eines Großteils der 80.000 Haushalte des Projektgebietes. Die mit dem Ministerium für Soziales und Arbeit durchgeführte Erhebung zeigte, dass mehrere tausend Haushalte, die ihnen u. a. wegen Kinderreichtums zustehenden Sozialleistungen nicht bezogen. Diese Haushalte erlangen nun nach und nach diese Zahlungen.
- Die Unterstützung einer NRO bei der Ausbildung aller 200 lokalen Wahlkommissionen für ihre Aufgaben laut Wahlgesetzgebung, die einen relativ fairen und reibungslosen Wahlablauf im Projektgebiet bei den Parlamentswahlen ermöglichten und damit auch Konflikte, wie sie anderswo im Lande wegen eklatanter Wahlfälschung auftraten, verhinderten. Diese Aktivität wurde von der OSZE ko-finanziert.
- Aktivitäten in der Jugendarbeit, z.B. die Veranstaltung von Sommercamps für engagierte Jugendliche, Unterstützung des Aufbaus einer Jugendbewegung in der Stadt Kizil Kia, Reintegration jugendlicher Randgruppen, HIV/Aids Aufklärung; über NRO abgewickelt.

- Mitfinanzierung des ersten offiziellen Arbeitstreffens der Gouverneure und ihrer Delegationen von Batken und Sogdi, Tadschikistan (Leilek, Batken). Vertrauensbildende Maßnahmen und Tourismuskoooperation wurden vereinbart.

Das Vorhaben konzentrierte sich in seiner konzeptionellen Gesamtausrichtung auf folgende Interventionsbereiche:

Erhöhung des Haushaltseinkommens aus begrenztem Bewässerungsland:

- Stärkung des Potenzials des landwirtschaftlichen Beratungsdienstes „RAS“ im Bereich Management und technisches Know-how durch eine Vielzahl von Fortbildungsmaßnahmen, einen Pilotinvestitionsfonds, Feldversuche und Einrichtung eines Feldberaternetzwerkes in 60 Dörfern.
- Breite geografische Expansion von „RAS“ durch dreijährige Ausbildung des Nachwuchses (je 25 männliche und weibliche Azubis) aus 30 Dörfern im Studiengang „Unternehmerischer Landwirt“ an der Berufsschule Karavan.
- Aufbau und Kapitalisierung eines Netzwerkes von nachhaltig gestalteten Kleinkreditagenturen auf Dorfebene in bereits 8 Dörfern.
- Kapitalisierung einer Betriebsmittelkooperative, die derzeit ein Fünftel der Dörfer der Projektregion und 1.000 Mitglieder mit Saat- und Pflanzgut, Dünger, Pflanzenschutzchemikalien und Kleingerät versorgt.
- Einführung von Kartoffelpflanzgutfonds in 30 Dörfern im Zuge von Nahrungsmittelhilfemaßnahmen. Die Verwendung der Rückflüsse konnte im Dorf partizipativ

entschieden werden und hat auch zu einigen revolvierenden Fonds auf Dorfebene geführt.

Erhöhung der Effizienz in der Nutzung von Bewässerungspotentialen:

- In Gebieten, wo die Nutznießer einen realistischen Eigenanteil aufbringen, hat das Projekt die Betonierung von Erdkanälen (geringerer Wasserverlust) und die Ausbesserung defekter Kanalabschnitte mitfinanziert.
- Der letztendlich durch Desinteresse verschiedener Akteure und die derzeitige innenpolitische Lage gescheiterte Versuch, über den Auftrag an eine lokale NRO, Nutzung und Wartung eines bedeutenden Kanalsystem so zu organisieren, dass die Nutzungsgebühren zielgerichtet und effizient eingesetzt werden, um Erhalt der Substanz des Hauptkanals auf lange Sicht zu gewährleisten und die Effektivität der Nutzung des Wassers zu erhöhen.

Erneute oder neue Nutzung heute ungenutzter natürlicher Ressourcen:

- In entlegenen Weidegebieten wurden bis Anfang der 90er Jahre Yaks gezüchtet. Das Projekt half bei der Gründung einer Yak-Kooperative und dem Aufbau einer Yakherde in einem Gebiet, wo es noch erfahrene Yakhirten gibt.

Schaffung von Erwerbsalternativen außerhalb der Landwirtschaft:

- Aufbau einer KMU Kredit- und Unternehmensberatungsagentur.
- Hilfe beim Aufbau von 3 Business Inkubatoren und einer Jugendarbeitsagentur.

- Ausbildungsgänge für sozial benachteiligte Kinder und Jugendliche (Waisen, Kinderprostituierte, Straßenkinder) und Vermittlung von Beschäftigung.

- Ausbildung von Mädchen und Frauen aus 10 Dörfern im Teppichknüpfen mit höherer Wertschöpfung und Hilfe beim Vorführen der Produkte auf einer regionalen Fachmesse.

3.3 „Förderung von Ernährungssicherheit, Wiederaufbau und Stabilität in den Provinzen Kundus, Takhar und Baghlan/ Afghanistan“ in enger Verzahnung mit der Nothilfemaßnahme „Unterstützung des Wiederaufbaus in der Region Kundus, Afghanistan“

Die Besonderheit der Vorhaben in Afghanistan besteht darin, dass sie im Rahmen des erweiterten, ressortübergreifenden Engagements der Bundesregierung (AA, BMZ, BMVg, BMI) umgesetzt werden (25.10.2003 Mandat des Bundestags für den Einsatz der Bundeswehr in Kundus). Die Bundesregierung beabsichtigt komplementär zu dem auf Sicherheit ausgerichteten militärischen Einsatz die Förderung ziviler, auf Wiederaufbau und Friedensentwicklung ausgerichteter Maßnahmen. Die Vorhaben sind Teil dieses Ansatzes und auf schnelle Sichtbarkeit der deutschen Förderung in den Nordprovinzen ausgerichtet.

Die Vorhaben leisten einen Beitrag zur Ingangsetzung und Absicherung des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses sowie zur weiteren Stabilisierung der nördlichen Provinzen. Sie arbeiten komplementär zum „*National Solidarity Program*“ und greifen dort initiierte Entwicklungen wie die Schaffung von Selbstverwaltungsstrukturen auf Dorf-, Gemeinde- und Distriktebene auf und versuchen diese längerfristig abzusichern. Diese bilden die Anknüpfungspunkte für den perspektivischen Aufbau staatlicher Verwaltungsstrukturen auf Gemeinde- und Distriktebene.

Das Vorhaben in Kundus ist aufgrund des späteren Projektbeginns, sich ändernder Prioritäten im Rahmen der PRT sowie einiger sicherheitsbedingter Verzögerungen noch stark auf Nothilfe fokussiert. Eine stärkere und stringenterer Ausrichtung der Strategie auf das erwähnte Konzept der „Sustainable Rural Livelihoods“ findet gegenwärtig statt. In den vergangenen Monaten wurden zahlreiche Einzelmaßnahmen zur Rehabilitation im Bereich der sozialen Basisinfrastruktur durchgeführt (Schulen, kleine Brücken, Straßen, Trinkwassereinrichtungen etc.) und Maßnahmen im Bereich der Einkommensgenerierung und Frauenförderung. Die Maßnahmen wurden zum Teil nach Rücksprache mit dem PRT in „kritischen“ Regionen zur Vertrauensbildung umgesetzt.

Darüber hinaus fanden im Vorfeld der Wahlen in der Stadt Kundus und Taloqan (Takhar) mehrere 2-3-tägige Workshops zum Thema „Promoting peace-securing networks in the North Eastern Region“ statt. Teilnehmer waren u. a. Vertreter der Polizei und der Zivilgesellschaft sowie Menschenrechtsvertreter. Themen waren u. a. Wahlen, das Recht auf freie Meinungsäußerung, Versammlungsfreiheit, Erziehung und das Verhältnis von Rechten und Pflichten.

3.4 Förderung von Ernährungssicherheit, regionaler Kooperation und Stabilität in Afghan-Badachschan / Afghanistan

2003 und teilweise 2004 waren wesentlich davon geprägt, die logistischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine umfangreichere Umsetzung von entwicklungsorientierten Projektmaßnahmen zu schaffen. Die bis dahin ausschließlich auf Humanitäre Hilfe ausgerichteten Strukturen wurden reorganisiert. Des Weiteren wurden mehrere Studien in den Bereichen Landwirtschaft und ländliche Finanzierung sowie zu den Themen der Konfliktbearbeitung einschließlich der Drogenproblematik durchgeführt. Diese dienten der Vertiefung der Lokalkenntnis und daraus schluss-

folgernd der Anpassung der Projektstrategie mit dem Ziel einer effektiveren Projektimplementierung.

Als wichtigstes Ergebnis – und als Basis aller weiteren Arbeiten – ist die Etablierung einer Vielzahl von Dorfentwicklungskomitees (Village Development Committees-VDCs) zu sehen. Die Schaffung dieser VDCs läuft in enger Abstimmung mit dem National Solidarity Program (NSP) der afghanischen Regierung. Die erstellten Dorfentwicklungspläne stellen den Ausgangspunkt für die von der GTZ und der AKF geförderten Maßnahmen auf Dorfebene dar. Die AKF/GTZ Maßnahmen werden komplementär zu den NSP Interventionen durchgeführt. Die Gemeinden in der Projektregion sind aufgrund der Abgeschiedenheit relativ klein und kommen somit nicht in den Genuss der Förderung durch größere Zuschüsse des NSP (Je Zuschuss ca. 60.000 US \$). Dadurch ist auch eine regionale Synergie zwischen Vorhaben und NSP gegeben. Einige ausgewählte Maßnahmen waren:

- Schaffung eines veterinärmedizinischen Beratungsdienstes in der Projektregion; Impfung von 48.000 Tieren und Behandlung von ca. 3.000 Tieren;
- Training von 25 landwirtschaftlichen Beratern und Etablierung entsprechender Beratungsleistungen in ca. 50 Dörfern;
- Bereitstellung umfangreichen Saatguts und anderer landwirtschaftlicher Inputs für ca. 6.500 Haushalte zur Bestellung der Frühjahrssaat 2004 sowie anschließendes Monitoring hinsichtlich Ertrag und Wirkung auf die Ausdehnung des Mohnanbaus;
- Durchführung von 4 Trainingsveranstaltungen für 15 Dorfentwicklungsorganisationen bezüglich eines verbesserten Marktzugangs und der Marktteilnahme von Kleinproduzenten;

- In 10 Dörfern Etablierung von Demonstrationvorhaben (Gewächshäuser für Gemüse, Gärtnereien, Versuchsfelder, Trocknung von Aprikosen, Schaffung von Lagerkapazitäten für landwirtschaftliche Produkte);
- Einrichtung von 14 (Stamm-) Pflanzenschulen und Unterstützung von 96 privaten Pflanzenschulen etc.

Die Herausforderungen für die gegenwärtige Arbeit liegen wesentlich darin, der umfangreichen Ausdehnung des Mohnanbaus entgegenzuwirken. Daher werden die Entwicklungsanstrengungen auf die Gebiete konzentriert, in denen der Anbau von Mohn noch nicht dominierend ist, um zumindest die Ausdehnung bzw. das Übergreifen des Anbaus auf diese Gebiete zu verhindern. (Die Projektregion des Vorhabens ist weitgehend noch nicht vom Anbau betroffen.) Auf mikro-ökonomischer Ebene laufen bereits eine Vielzahl von Maßnahmen wie z.B. im Bereich der Stärkung der Dorfstrukturen (VDCs) und der Verbesserung der dörflichen Infrastruktur. Diese müssen mittel- bis längerfristig durch Maßnahmen auf makro-ökonomischer und politischer Ebene (Regierungsführung) ergänzt bzw. erweitert werden wie z.B.:

- Förderung des Handels mit den Nachbarländern, Erleichterungen im Grenzverkehr;
- Verbesserung des Marktzuganges durch den Bau wichtiger Zugangsstrassen, Brücken etc;
- Förderung von Gewerbe und Kleinindustrie (evtl. auch Tourismus);
- Erhöhtes Investment im Bildungs- und Gesundheitsbereich (Grundbildung und berufliche Bildung) sowie Förderung eines lokalen Dienstleistungsgewerbes;
- Schaffung von legalen Kreditmöglichkeiten, um die Abhängigkeit der Bauern

von Drogengebundenen Krediten zu reduzieren;

- Stärkung der lokalen Verwaltungsstrukturen;
- Aufbau von Polizei und Gerichtsbarkeit
- Richtige Abfolge von *Eradication*, *Interdiction* und *Livelihood*-Programmen

4. Grenzüberschreitende Kooperation im Rahmen des Projektverbundes

Aufgrund der Zeitversetzung in der Durchführung aber auch aufgrund schwieriger logistischer und politischer Rahmenbedingungen ist der Grad der Zusammenarbeit der Vorhaben untereinander unterschiedlich ausgeprägt. Zwischen den Vorhaben in Tadschikistan und Kirgisistan gibt es eine relativ enge Zusammenarbeit hinsichtlich Erfahrungs- und Personalaustausch/Unterstützung, Bereitstellung von logistischer Unterstützung sowie Austausch und Anwendung von Methoden und angepassten Entwicklungsansätzen mit Relevanz für grenzüberschreitende Wirtschaftsaktivitäten.

Dem Bedarf zur Intensivierung der grenzüberschreitenden Kooperation zwischen den Vorhaben in Tadschikistan und Afghanistan wird gegenwärtig verstärkt Rechnung getragen u. a. durch die Aufnahme des tadschikischen Grenzdistrikts von Darvaz in die Projektregion sowie über die Durchführung von Studien, die konkrete Förderansätze zur Unterstützung grenzüberschreitender Aktivitäten aufzeigen sollen. Im Einzelnen lassen sich folgende Felder benennen:

Anpassung/Erweiterung der Projektregionen

- In der 2. Phase (01/2006-12/2008) wird das Vorhaben in Tadschikistan um den Grenzdistrikt von Darvaz erweitert, wovon Ansatzmöglichkeiten für die Förderung

grenzüberschreitender Produktions- und Handelstätigkeiten erwartet werden.

Analog wird gegenwärtig mit dem projekt-führenden BMZ-Referat 213 und den BMZ-Beauftragten für Badachschan und Kundus/Takhar in Afghanistan die Erweiterung der bisher über AKF in Badachschan geförderten Region um weitere Grenzdistrikte diskutiert.

Projektkooperation

- Die Vorhaben führen neben der regulären Arbeitskommunikation innerhalb des Netzwerkes „Entwicklungsorientierte Nothilfe“ einen intensiven Erfahrungsaustausch zu Methoden und Instrumenten durch.
- Die Vorhaben leisten bei Gutachtereinsätzen, Lieferungen von Sachgütern etc. gegenseitig logistische Hilfestellungen (Distrikte in Afghan-Badachschan sind zum Teil über Tadschikistan leichter zugänglich). Darüber hinaus wird zum Teil Hilfestellung bei der Identifizierung von qualifiziertem Fachpersonal geleistet, welches im Partnervorhaben kaum bzw. nicht zur Verfügung steht (u. a. Tadschikische Fachkräfte für das Vorhaben in Kundus)

Förderung eines grenzüberschreitenden Erfahrungsaustausches lokaler politischer Entscheidungsträger

- Die GTZ führt in Zusammenarbeit mit InWent jährlich abwechselnd eine Fortbildung oder eine Konferenz in Zschortau durch, wo Projektmitarbeiter aber zunehmend auch relevante lokale Entscheidungsträger aus den Projektregionen die Möglichkeit erhalten, sich mit entwicklungspolitischen Themenstellungen auseinanderzusetzen sowie in einen länderübergreifenden Erfahrungsaustausch zu treten.

Studien/konkrete Förderansätze

- Im Frühjahr 2004 wurde eine regionale Konfliktanalyse für Teilregionen in Kirgistan, Tadschikistan und Nordostafghanistan (Badachschan) durchgeführt. Die Ergebnisse wurden u. a. den jeweiligen Partnerorganisationen zur Verfügung gestellt (MSDSP, AKF) und haben in den Vorhaben zur verstärkten konfliktsensiblen Ausrichtung der Maßnahmen geführt sowie weitere sich daran anschließende konzeptionelle Erwägungen initiiert.
- Gegenwärtig wird eine GTZ/AKF geförderte Studie zum Thema „Tourismusförderung im Wakhan Distrikt, Afghan-Badachschan“ durchgeführt. Die Studie soll Möglichkeiten für einen künftigen „sanften“ Tourismus in der Region als eine externe alternative Einkommensquelle zum Drogenanbau aufzeigen. Die Studie bezieht explizit die Anbindungsmöglichkeiten an Gorno-Badachschan/Tadschikistan mit ein und besitzt grenzüberschreitende Relevanz.
- Im Zeitraum 22.10. bis zum 22.11.2005 wurde in Gorno Badachschan und Afghan-Badachschan eine Erhebung zum Thema „Förderung grenzüberschreitender wirtschaftlicher Aktivitäten“ durchgeführt. Die Studie konzentriert sich regional auf die Gebiete, in denen es erste Ansätze für einen kleinen grenzüberschreitenden Handel gibt (u. a. Einzugsgebiet der über AKF über den Fluss Pjandsch errichteten Brücken). Als Ergebnisse werden u. a. konkrete Ansätze erwartet zur:
 - Förderung marktfähiger Produkte und Dienstleistungen einschließlich Landwirtschaft, die Potenzial für den grenzüberschreitenden Handel besitzen;
 - Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen und Incentives (z.B.

Training, Kredite, Sensibilisierung/Werbung, Vernetzung mit jeweiligen nationalen Förderinstrumenten etc.) zur Ankurbelung relevanter Wirtschaftstätigkeiten;

- Reduzierung existierender lokaler und regionaler administrativer Schwierigkeiten (z.B. Möglichkeiten und Grenzen für die Vorhaben als Lobbyisten zu agieren);
- Verbesserung der logistischen Situation als eine wesentliche Vorbedingung für Produktion und Handel (evtl. kleine Infrastrukturprojekte zur besseren Anbindung grenznaher Märkte etc.).

5. Gegenwärtige und künftige Herausforderungen

- Enges Monitoring der Entwicklung in Usbekistan – Gefahr weiterer Destabilisierung der Region
- Gefahr der weiteren Zunahme fundamentalistischer Strömungen in der Region und weiterhin fragile Sicherheitssituation in Afghanistan erfordern längerfristiges PRT-Engagement in Afghanistan
- Zunahme des Drogenanbaus und Gefahr eines „Narcotic State“ in Afghanistan, verbunden mit weiterer Destabilisierung der Gesamtregion, erfordern langfristiges und gewichtiges EZ-Engagement in der Region

Literaturangaben

BMZ (2005): Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Bonn

Bundesregierung (2004): Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin

Börgel, H. (2005a): The Food and Nutrition Situation in Central Asia, in: Kracht, U., Schulz (eds.): *Food and Nutrition Security in the Process of Globalization and Urbanization*, Münster, S. 114 -124

– (2005b): Problemregion Zentralasien – ein Überblick, in: *Neue Gesellschaft – Frankfurter Hefte*, Bonn, Berlin, 12/ 2005, S. 23 - 26

– (2004): Der Zentralstaat soll von unten wachsen, in *E+Z* Jg. 45.2004:5

Kreutzmann, H. (2004a): Opium für den Weltmarkt. Beobachtungen zu Afghanistans Schlafmohnanbau, in: *Geographische Rundschau*, 56, Heft 11, S. 54 –60

– (2004b): Mittelasien: politische Entwicklung, Grenzkonflikte und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, in: *Geographische Rundschau*, 56 Heft 10, S. 4-9

Rashid, A. (2002): *Heiliger Krieg am Hindukusch – Der Kampf um Macht und Glauben in Zentralasien*, München

Rokx, C.; Galloway, R.; Brown, L. (2002): *Prospects for Improving Nutrition in Eastern Europe and Central Asia*, The World Bank, Washington, D.C.

6.2 Mathias Mühlhans: Unterstützung der Rechts- und Justizreformen in den Ländern Zentralasiens

Bevor ich im Einzelnen auf das von der GTZ im Auftrag des BMZ durchgeführte Vorhaben zur Rechtsreform in Zentralasien eingehe, soll kurz unser in der GTZ zugrunde gelegtes **Verständnis von Recht** dargestellt werden, womit auch die Verbindung zum Thema Krisenprävention deutlich wird:

- Nach unserem Verständnis hat Recht im Wesentlichen die folgenden Funktionen:
 - Friedenssicherung und Freiheitssicherung,
 - Gewährleistung rechtlicher Gleichheit,
 - Schaffung sozialen Ausgleichs und sozialer Sicherung.

Diese Funktionen schaffen die Möglichkeit und Notwendigkeit, Recht und dessen Reform nicht nur in „klassischen Rechtsprojekten“ zu fördern, sondern das Thema als Querschnitts-Thema in verschiedenen Sektoren, zu denen auch Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenssicherung gehören, zu behandeln.

- Recht wird durch staatliche Institutionen garantiert und durch staatliche Gesetzgebung gestaltet. Zudem spielt selbstverständlich die Justiz bei der Garantie von Rechten sowie deren effektiver Durchsetzung eine wesentliche Rolle.
- Schließlich bestehen Verbindungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen, welche wo nötig auch bei der Konzeption und Durchführung von Rechtsprojekten berücksichtigt werden.

Als **Ziele der Rechtsreformen**, welche auch mit dem zu beschreibenden Vorhaben in Zentralasien verfolgt werden, lassen sich u. a. definieren:

- Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit bilden die Basis für eine selbst bestimmte und freie persönliche Entwicklung sowie politische Beteiligung und sozialen Frieden.
- Möglichkeiten für friedliche Konfliktlösung werden durch funktionierende rechtsstaatliche Institutionen verbessert.
- Verlässliche Rechts- und Justizsysteme vermindern Unsicherheiten und auch die damit verbundenen Investitionsrisiken.

Die **Entwicklung der Rechtsberatung** in Zentralasien und Südkaukasus seit 1993 lässt sich in Stichpunkten wie folgt zusammenfassen:

- 1994/95 Bilaterale Projekte mit Armenien, Aserbaidschan, Moldau, Kasachstan, Usbekistan
- 1997 Bilaterales Projekt mit Georgien: Verabschiedung des Zivilgesetzbuches
- Überregionales Projekt „Rechtsreform in den Transformationsstaaten“
- Überregionale Projekte im Südkaukasus und in Zentralasien

Die Projekte zu Rechts- und Justizreformen befinden sich 2005 auf folgendem **Stand**:

- Unterstützung der Rechts- und Justizreformen im Südkaukasus: zweite Phase 09/2003 bis 12/2006
- Unterstützung der Rechts- und Justizreform in Georgien: dritte Phase 04/2004 bis 12/2006
- Unterstützung bei der Festigung des Rechtswesens in Armenien: fünfte Phase 01/2004 bis 12/2007

- Unterstützung der Rechts- und Justizreform in Aserbaidshan: neue Phase 04/2004 bis 09/2007
- Unterstützung der Rechts- und Justizreformen in den Ländern Zentralasiens: zweite Phase 07/2005 bis 06/2008 (Gesamtlaufzeit voraussichtlich bis 2011).

Nun zu den Einzelheiten des Vorhabens „**Unterstützung der Rechts- und Justizreformen in den Ländern Zentralasiens**“:

Das dem Vorhaben zugrunde liegende **Ausgangproblem** in Kasachstan, Kirgisistan, Usbekistan, Turkmenistan und Tadschikistan ist, dass hinsichtlich Rechtsstaatlichkeit und Unabhängigkeit der Justizinstitutionen in den beteiligten Ländern Defizite bestehen, woraus Rechtsunsicherheit resultiert. Das im Auftrag des BMZ formulierte **Ziel** des Vorhabens lautet daher:

Die Rechtssicherheit ist verbessert; ein rechtsstaatliches Zivil-, Wirtschafts- und Verwaltungsrecht wird durch die Justiz angewandt.

Die GTZ verfolgt **drei Schwerpunkte** bei der Durchführung des Vorhabens:

1. Beratung bei zivilrechtlicher Gesetzgebung
2. Beratung bei verwaltungsrechtlicher Gesetzgebung (seit ca. 2 Jahren)
3. Beratung bei der Gesetzesimplementierung

Hinzu kommt die Förderung der regionalen Zusammenarbeit in Zentralasien.

Ad 1. Gesetzgebungsberatung im Zivilrecht:

Im Prozess der Rechts- und Justizreformen werden durch das Vorhaben die Rechtstraditionen des geschriebenen Rechts, wie sie sich in Kontinentaleuropa ausgeprägt haben, zugrunde gelegt. Dies bedeutet, dass die Rechtstradition des *Civil Law* derjenigen des *Common Law*, wel-

ches dem anglo-amerikanischen Rechtssystem zugrunde liegt, vorgezogen wird. Während bei letzterem die Gerichte in erster Linie Fallrecht anwenden und an frühere Entscheidungen der Gerichte gebunden sind, legen die Gerichte in der kontinentaleuropäischen Tradition hauptsächlich die gesetzlichen Vorgaben zugrunde.

Das Vorhaben leistet Beiträge u. a. zur Erarbeitung folgender Gesetzesentwürfe:

- ZGB, Usbekistan
- ZPO, Tadschikistan
- Notar- und Rechtsanwaltsrecht, Zwangsvollstreckungsrecht, Kirgisistan

Zudem wird die Erstellung von rechtswissenschaftlichen Kommentierungen und Lehrbüchern unterstützt.

Ad 2. Gesetzgebungsberatung im Verwaltungsrecht:

Meist im Anschluss an die Beiträge zu zivilrechtlichen Gesetzen und dazugehöriger Literatur leistet das Vorhaben auch Gesetzgebungsberatung im öffentlich-rechtlichen, konkret verwaltungsrechtlichen Bereich. Dieser erstreckt sich sowohl auf das materielle Verwaltungsrecht als auch auf das Verwaltungsprozessrecht und die Gerichtsordnung. Beispiele sind:

- Verwaltungsverfahrensgesetz, Usbekistan
- Allgemeines Verwaltungsrecht, Kasachstan
- Verwaltungsgerichtsordnung, Verfassungsgerichtsbarkeit, Tadschikistan

Die Zusammenarbeit mit den Partnern erstreckt sich ebenso auf rechtswissenschaftliche Kommentare und Lehrbücher.

Ad 3. Gesetzes-Implementierung

Mit der fortschreitenden Verabschiedung und Modernisierung von Gesetzen verlagert sich der Schwerpunkt des Vorhabens zunehmend auf den Bereich der Umsetzung vorhandener Gesetze. Der Umsetzung dienen u. E. dabei ganz verschiedene Maßnahmen, welche zur besseren Anwendung und Durchsetzung der Gesetze beitragen. Dazu gehören:

- Fortbildung vor Ort (Richter, Gerichtsvollzieher, Beamte)
- Seminare & Konferenzen zu Fachthemen
- Informationsbesuche in Deutschland
- Organisationsberatung
- Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen
- Unterstützung von Kommentierungen.

Zur Implementierung von Gesetzen gehört weiter, dass nach der geleisteten Gesetzgebungsberatung der Partner dabei unterstützt wird, möglicherweise durch Gesetzesänderungen entstandene Widersprüche zu anderen Gesetzen aufzudecken und wo nötig die Gesetze zu konsolidieren. Ebenso gehört zur Implementierung nicht nur die Fortbildung bereits im Berufsleben stehender Gesetzesanwender, sondern auf lange Sicht auch die hierauf bezogene Reform der Juristenausbildung.

Weiter sei auf einen ebenfalls wichtigen Aspekt der Implementierung, nämlich die Information der Bevölkerung sowie die Popularisierung von Recht und Gesetz, hingewiesen. Dies erfolgt durch Medienarbeit, die Veröffentlichung von Flugblättern, die Mitgestaltung von Rundfunk- und Fernsehsendungen (z. B. nach dem Muster „Wie würden Sie entscheiden?“) usw. Die Information der Betroffenen über ihre Rechte und Pflichten bildet einen wichtigen Schritt hin zum

Ziel des Vorhabens, Rechtssicherheit zu gewährleisten sowie die Gesetze anzuwenden.

Schließlich wird z. B. durch die Veranstaltung von Tagungen und Konferenzen die **regionale Zusammenarbeit** gestärkt. Als Partner des Vorhabens fungieren **Partnerinstitutionen** wie z. B. Justizministerium, Oberstes Gericht, Präsidialabteilung, Parlamentsabteilung, Richterbund, Richterakademie. Im Übrigen bestehen auch zwischen den Partnern sowie einzelnen Bundesländern Kooperationsvereinbarungen, wie z. B. Aserbaidschan und Baden-Württemberg, Kirgisistan und Niedersachsen, Georgien und Bremen sowie Armenien und Hessen.

Als **Ausblick** seien Gebiete genannt, auf denen das Vorhaben weitere Beiträge leisten oder vertiefen wird:

- Zivilgesetzbücher: Konsolidierung
- Zivilprozess, Zwangsvollstreckung
- Verwaltungsrecht: Allgemeine Verwaltungsgesetze, Fortbildungen
- Neuer Schwerpunkt: Richterfortbildung (Technik der Fall-Lösung)
- Unterstützung der Kooperation mit Bundesländern
- Geberkoordinierung (EU-Tacis, CILC, OSZE, USAID, Zusammenarbeit mit der FES u. a.)
- Regionale Wirtschaftskooperation in Zentralasien

In der dem Vortrag folgenden Diskussion wurde noch auf mit dem Vorhaben erzielte **Wirkungen**, welche z. B. in der durch Veröffentlichungen erreichten bewussten Wahrnehmung von Rechten durch die örtlichen Bevölkerungen bestehen, eingegangen.

6.3 Konfliktsensibel durchgeführte Bildungsprojekte:

6.3.1 Hubert Hartmann, Axel Mayer: Grundbildung in Tadschikistan

Wir gehen davon aus, dass ohne Grundbildung Entwicklungsprogramme in allen Sektoren an ihre Grenzen stoßen. Alle Menschen müssen lernfähig bleiben, um den Veränderungen beschleunigter Entwicklung gewachsen zu sein. Dazu kommt, dass Analphabeten und Menschen mit geringem Bildungsniveau politischer Manipulation hilfloser ausgeliefert sind als all jene mit solider Schulbildung. Bildung dient auch der Vermittlung von menschlichen Werten und kulturellem Verständnis. Mangelnder Bildungszugang verschärft hingegen die Gefahr ideologischer Verblendung und blinden Gehorsams. Soziales Verantwortungsgefühl sowie Verständnis für die kulturelle und religiöse Vielfalt sind Eigenschaften, die vornehmlich durch die Erziehung in Familie, Schule und täglicher Umgebung angelegt werden. Bildung und Erziehung sind demnach Schlüsselfaktoren für nachhaltige Entwicklung.

Entscheidend für den Erfolg von Grundbildungsvorhaben ist nicht allein die Schulverweildauer und die Ausstattung der Schule, sondern die in der Schule vermittelten Inhalte und die Art und Weise der Vermittlung. Das Grundbildungsvorhaben in Tadschikistan propagiert einen Unterrichtsstil und Lehr- und Lernmethoden, die selbstständiges Lernen fördern. Dazu gehören Gruppen- und Partnerarbeit, entdeckendes Lernen, das eigenständige Arbeiten, Erforschen und Experimentieren, verschiedene Dialogformen und die Unterrichtsdiskussion. An die Stelle der Autorität der Lehrkraft tritt die Autorität der Sache. Die Rolle der Lehrkraft wandelt sich von der allwissenden Autoritätsperson hin zum Moderator von Lernprozessen. In der Gruppe reden Schülerinnen und Schüler miteinander und sie finden gemeinsam etwas heraus. Schulpädagogen gehen davon aus, dass offene Unterrichtssituationen

sowie Lehr- und Lernmethoden, die einen Wert auf die Selbstständigkeit der Schülerinnen und Schüler legen, die Nachdenklichkeit fördern, Potenziale zur Abwägung von Verhaltensdispositionen aufbauen sowie zur Selbstständigkeit und Urteilsbildung befähigen.

Auch im Grundbildungsprojekt in Tadschikistan wird Lehreraus- und Fortbildung betrieben, da der Anteil unqualifizierter Lehrer sehr hoch ist. Der angewandte Unterrichtsstil in der Schule aber auch in der Lehrerbildung ist bisher überwiegend der des Frontalunterrichts, der auf Wissenszuwachs und Auswendiglernen abzielt. Die Curricula der Partnerländer und ihre bildungspolitische Zielsetzung erwarten jedoch mehr, als nur die Anhäufung von Wissen und das Bestehen von Abschlussprüfungen. Im Zusammenhang mit Schulabbrüchen wird angenommen, dass veraltete Unterrichtsmethoden einen wichtigen Anteil daran haben, dass viele Schülerinnen und Schüler ihre Schullaufbahn vorzeitig beenden. Auch bei der Entwicklung von Lehr- und Lernmaterialien spielen neue Inhalte, besonders aber auch der Einsatz neuer Lehr- und Lernmethoden eine große Rolle. Programme zur Verbesserung der Versorgung mit Unterrichtsmaterialien greifen die veränderten Unterrichtsstile durch Bereitstellung von Lehrerhandreichungen und Schülerarbeitsmaterialien auf.

Vor diesem Hintergrund arbeitet das TZ Grundbildungsprojekt in Tadschikistan mit umfassenden Konzepten in der Lehreraus- und -fortbildung sowie bei der Bereitstellung von Unterrichtsmaterialien. Sie erheben den Anspruch durch Autonomie fördernde Unterrichtsstile die Unterrichtsqualität zu verbessern und dadurch die Entwicklung junger Persönlichkeiten günstig zu beeinflussen. Sollte sich erweisen, dass autonome Persönlichkeiten allein schon durch die Art des Unterrichts unabhängig von bestimmten Inhalten erreicht werden können, dann ist es möglich, einen Beitrag zur Demokratieförderung und zur Überwindung von blindem Gehorsam zu leis-

ten, ohne kulturell-religiöse Inhalte direkt anzusprechen zu müssen.

6.3.2 Klaus-Dieter Meininger: Berufsbildungsprojekte in Usbekistan und Kirgisistan

Die bilaterale Berufsbildungszusammenarbeit der GTZ erfolgt im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) seit 1994 mit Kirgisistan und seit 1999 mit Usbekistan. Nach der Unabhängigkeit dieser Staaten war es notwendig, das bis dahin genutzte sowjetische Berufsbildungssystem entsprechend eigener Bedürfnisse weiterzuentwickeln. Als Auslöser erwiesen sich nicht zuletzt die notwendigen politischen und wirtschaftlichen Reformen. Qualifizierte Fachkräfte sind für die wirtschaftliche Entwicklung zwingend erforderlich. Die vorhandenen Berufsbildungssysteme konnten aber weder quantitativ noch qualitativ den Bedarf befriedigen. Mangelnde Arbeitsmarktorientierung und damit Beschäftigungsrelevanz der existierenden Aus- und Weiterbildungssysteme erwiesen sich als das zentrale Problem. Die meist zu eng spezialisierten Berufe wurden den neuen Qualifikationsanforderungen nicht gerecht.

Trotz erster positiver und verallgemeinerbarer Ansätze zur Entwicklung moderner Ausbildungsgänge bestehen diese Defizite vielfach auch heute noch fort. Im Ergebnis der ökonomischen Entwicklung der letzten Jahre sind die Anforderungen an die berufliche Bildung erneut gewachsen. Diesen neuen Herausforderungen wurden die jeweiligen Systeme aber noch nicht gerecht.

Durchgreifende Reformen der Berufsbildungssysteme wurden allgemein erst Ende der neunziger Jahre begonnen. Heute haben die zuständigen staatlichen Stellen und viele Unternehmen die Bedeutung einer raschen Reform der beruflichen Bildung für den Gesamtprozess der wirtschaftlichen Entwicklung erkannt. Erkannt wird auch die Notwendigkeit, die Wirtschaft in diesen Prozess einzubeziehen. Diese Erkenntnisse spiegeln sich durchgängig in nationalen Berufsbildungserlassen wider. Werden sie richtig genutzt, können sie insgesamt zu einer Verbesserung beitragen.

Herausforderungen an eine konfliktensible Projektdurchführung

Sowohl im übersektoralen Konzept des BMZ zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit¹⁵ als auch im Sektorkonzept „Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt in der Entwicklungszusammenarbeit“¹⁶ wird ausdrücklich auf die Förderung von Beschäftigung und Einkommen sowie den Aufbau sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur als Beiträge zur Verhinderung und zum Abbau struktureller Ursachen von Konflikten verwiesen. Das ist im Vor-Gewalt-Konflikt-Land Usbekistan, eingestuft in die Kategorie „akuter Präventionsbedarf“, aber auch in Kirgisistan, eingestuft in „geringer Präventionsbedarf“¹⁷ von besonderer Bedeutung. Hieraus leitet sich die Notwendigkeit einer in Planung und Umsetzung konfliktensiblen Gestaltung der Vorhaben der beruflichen Bildung ab. Auch in diesem Sinne zielen die Beratungsansätze der beruflichen Bildung in Kirgisistan und Usbekistan auf die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit

15 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Strategie zur Friedensentwicklung (Strategy for Peacebuilding), Juni 2005

16 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Konzept Berufliche Bildung und Arbeitsmarkt in der Entwicklungszusammenarbeit, September 2005

17 BMZ-Krisenfrüherkennungsmatrix vom Februar 2005

der Menschen und damit die Befriedigung des Qualifikationsbedarfs der Wirtschaft.

Die Beratung bei der Weiterentwicklung der Berufsbildungssysteme erfolgt in Kirgisistan und Usbekistan vor dem Hintergrund eines hohen Jugendanteils der Bevölkerung, einer hohen Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung und Armutsrate. In Usbekistan sind ca. 34 % der Bevölkerung bis 14 Jahre alt, in Kirgisistan rund 32 %. Das Bevölkerungswachstum beträgt in Kirgisistan 1,3 % p. a. und liegt damit nur knapp unter dem Usbekistans mit 1,5 % p. a. Die offizielle Arbeitslosenquote wird in Usbekistan mit 0,6 % angegeben. Andere Quellen gehen aber von zusätzlich 20 % Unterbeschäftigten aus. Kirgisistan hat eine Arbeitslosenquote von 18 %¹⁸. Von Usbekistan ist ferner bekannt, dass Jugendliche etwa 50 % aller Arbeitslosen stellen. Die Situation wird hier erschwert durch die Tatsache, dass jährlich ca. 350.000 usbekische Erwerbsfähige in den Arbeitsmarkt kommen. Die Armutsrate beträgt in Kirgisistan 40 % und in Usbekistan 28 %¹⁹.

Als prinzipielle Herausforderung an eine konflikt-sensible Projektgestaltung in beiden Ländern erweist sich einerseits der Mangel an qualifizierten Fachkräften für die sich entwickelnde Wirtschaft. Andererseits finden Jugendliche aufgrund eines noch unzureichenden Angebots an beruflicher Qualifizierung keine Beschäftigung. Unter diesen Jugendlichen befinden sich auch solche mit einem erhöhten Konfliktpotential. Gerade wegen des nicht ausreichenden Angebots an beruflicher Qualifizierung haben breite Bevölkerungsteile, darunter viele Jugendliche, eine nur eingeschränkte Beschäftigungsfähigkeit bzw. sind nur unzureichend befähigt, ihre vorhandenen Fähigkeiten in Wert zu setzen. Ziel der Beratungsansätze ist es deshalb, effiziente Aus- und Weiterbildungsangebote zu implementieren, die

den Anforderungen des Beschäftigungssystems entsprechen, und auch benachteiligten Gruppen in der Gesellschaft Zugang zu beruflicher Aus- oder Weiterbildung ermöglichen. Schließlich soll Eigeninitiative befördert werden und so insgesamt ein effektiver Beitrag zu struktureller Armutsminderung geleistet werden.

Gestaltungsmerkmale konflikt-sensibler Projektdurchführung

Um die Beschäftigungsfähigkeit und Vermittelbarkeit der Absolventinnen und Absolventen zu gewährleisten folgt die Durchführung der Berufsbildungsprojekte in Kirgisistan und Usbekistan bewährten Gestaltungsmerkmalen. Hierzu gehören vor allem die Verbindung von Arbeiten und Lernen, eine bedarfsorientierte Aus- und Weiterbildung, die sich durch eine enge Beziehung zur Wirtschaft auszeichnet, Handlungsorientierung in der Aus- und Weiterbildung sowie Flexibilität, Transparenz und Durchgängigkeit der Bildungswege.

Spezifische Merkmale der konflikt-sensiblen Projektgestaltung in der beruflichen Bildung Kirgisistans und Usbekistans sind vor allem

- die sozioökonomische Integration Jugendlicher (Gewährung des Zugangs der Jugendlichen zum Bildungssystem und zum Arbeitsmarkt und somit die Schaffung eines Beitrags zur Verringerung von sozialem Konfliktpotenzial);
- die Unterstützung des gleichen Zugangs aller Bevölkerungsgruppen zu den Leistungen der Vorhaben (in Usbekistan leben 130 Völker und ethnische Gruppen, in Kirgisistan 80 ethnische Gruppen);

¹⁸ <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/xx.html>

¹⁹ Weltbank: World Development Indicators (bei einer Armutsgrenze von 1 USD pro Kopf und Tag)

- die Umsetzung demokratischer Methoden im Aus- und Weiterbildungsprozess sowie im Management der Bildungsstätten (moderne Unterrichtsmethodik, demokratischer Führungsstil u. a.);
- die Integration genderspezifischer Maßnahmen in die Vorhaben (z. B. Auswahl von Pilotmaßnahmen mit hohen Ausbildungs- und Beschäftigungspotenzialen für Frauen; beispielsweise Aus- und Weiterbildung im Bankensektor, in kaufmännischen Berufen sowie den Informations- und Kommunikationstechnologien);
- die regionale Kooperation und der regionale Erfahrungsaustausch (Beispiel hierfür ist die Zusammenarbeit des Berufscollege Andischan in Usbekistan mit dem Polytechnischen Lyzeum Osch in Kirgisistan zur Ausbildung in Klassen der Informations- und Kommunikationstechnologien, der Curriculumentwicklung und der Entwicklung von Weiterbildungsmodulen sowie zum Fernausbildungskonzept);
- die überregionale Zusammenarbeit in Zentralasien (die im Rahmen der überregionalen Zusammenarbeit durchgeführten Berufsbildungsprojekte, an denen neben den zentralasiatischen Staaten auch die Länder des Südkaukasus beteiligt sind, leisten einen Beitrag zur regionalen Stabilität).

Die positiven Wirkungen der konfliktensiblen Gestaltung der Berufsbildungsprojekte in Kirgisistan und Usbekistan entstehen im Wesentlichen auf der indirekten bzw. der hoch aggregierten Nutzensebene. Bessere Beschäftigungschancen erhöhen die Möglichkeiten Einkommen schaffender Tätigkeiten und tragen zur Minderung von Arbeitslosigkeit, der Reduzierung des Konfliktpotenzials, zur regionalen Stabilität sowie der Reduzierung von Armut und der Friedenssicherung bei.

Berufsbildungsvorhaben in Kirgisistan

Kirgisistan hat sich das Ziel gesetzt, sein nationales Berufsbildungssystem bis 2010 zu modernisieren. Mit dem Vorhaben „Förderung der beruflichen Bildung“ (1994 bis 2005) wurde hierzu ein Beitrag geleistet. Das Vorhaben war ausgerichtet auf die Verbesserung von Ausbildungsgängen im gewerblich-technischen Bereich (Kfz-, Landmaschinen-, Näh- und Schneidertechnik) am Standort Tokmok sowie für Berufe des Bankwesens und der Informations- und Kommunikationstechnologien an den Standorten Bischkek und Osch. Die Erfahrungen aus den geförderten Berufsbildungseinrichtungen wurden gebündelt und in der Beratung der zuständigen Entscheidungsträger beruflicher Bildung genutzt. Neben Wirkungen auf der Systemebene war auch hier die Beschäftigung der Mehrheit der Absolventinnen und Absolventen der Ausbildungsgänge durch die Wirtschaft das entscheidende Moment. Damit konnte der für die Transformation der kirgisischen Wirtschaft erforderliche Fachkräftebedarf in ausgewählten Berufen befriedigt werden.

Nachdem dieses Vorhaben in 2005 beendet wurde, ist es Ziel eines sich anschließenden Projekts „Förderung der beruflichen Weiterbildung“ (seit 2005), Unterstützung bei der Entwicklung eines bedarfsorientierten Weiterbildungsnetzwerkes zu leisten. Hierbei geht es um die stärkere Orientierung der Angebote beruflicher Fortbildung und Umschulung an die Bedürfnisse der Betriebe und der Nachfrage der Arbeitssuchenden und Beschäftigten. In das Weiterbildungsnetzwerk sollen sowohl staatliche als auch private Trainingsanbieter eingeschlossen werden. Neben den Trainingsanbietern sind vor allem das zuständige Ministerium, verschiedene Beschäftigungsämter sowie die Verbände der Sozialpartner in die Aktivitäten eingebunden.

Vorhaben beruflicher Bildung in Usbekistan

In Usbekistan begann die bilaterale Berufsbildungszusammenarbeit mit dem Vorhaben „För-

derung der beruflichen Erstausbildung“ (1999). Das Projekt wurde nach rund sechsjähriger Durchführung in 2005 beendet. Im Vorhaben wurden beschäftigungs-relevante und zukunftsorientierte Ausbildungsberufe für kaufmännische und landmaschinentechnische Tätigkeiten sowie für den Hotel-, Gaststätten- und Tourismusbereich entwickelt und in das Berufsbildungssystem integriert. Zur Umsetzung eines kooperativen Berufsbildungsansatzes erfolgte Beratung sowohl auf der Politikebene als Systemberatung als auch auf der Operationsebene an acht ausgewählten Berufscolleges (Modellcolleges). Auf der Mesoebene wurden die mit der Entwicklung der Berufsstandards befassten Akteure wie Kammern und Verbände unterstützt. Positive Wirkungen dieses Vorhabens liegen vor allem darin, dass die Mehrzahl der Absolventinnen und Absolventen der modernen Ausbildungsgänge, sofern sie nicht auf weiterführende Bildungsgänge übergangen, eine adäquate Beschäftigung gefunden haben. Darüber hinaus verfügt das qualifizierte Bildungspersonal über verbesserte fachliche und methodisch-didaktische Kompetenzen und nutzt diese in der Aus- und Weiterbildung.

Seit 2003 wird im Vorhaben „Förderung der beruflichen Bildung (Informations- und Kommunikationstechnologien)“ ein hierauf aufbauender und vergleichbarer Projektansatz realisiert, für den das BMZ zusätzliche Mittel der Finanziellen Zusammenarbeit über die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zur Verfügung stellt. Auch dieses Vorhaben leistet einen Beitrag zur Reformierung des nationalen Berufsbildungssystems. Die Berufsbildungsreform soll allen Jugendlichen den Zugang zu einer akademischen bzw. berufsorientierten Sekundarschulbildung ermöglichen. Durch das Projekt werden für den Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien neue Berufsstandards und Curricula für zunächst 14 ausgewählte Berufscolleges eingeführt, moderne Ausstattungen bereitgestellt und Lehrkräfte qualifiziert. Unter Nutzung dieser Leistungen können dann Jugendliche entsprechend

den Erfordernissen der usbekischen Wirtschaft ausgebildet werden. Die bei der Einführung der neuen Ausbildungsgänge gewonnenen Erfahrungen werden schließlich auf zehn weitere Berufscolleges übertragen.

Überregionale Zusammenarbeit südkaukasischer und zentralasiatischer Länder

Um die in den Projekten vorhandenen positiven Erfahrungen zwischen den einzelnen Ländern austauschen zu können und so vielfältige Synergien zu erzeugen, wurde Ende der 90er Jahre ein neuer Projektansatz mit Vertretern/innen der Kooperationsländer Zentralasiens und des Südkaukasus diskutiert und seit 2000 umgesetzt. Im Vorhaben „Überregionale Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung (kaukasische und zentralasiatische Länder)“ (2000 bis 2004) sah die Projektkonzeption vor, die in den Ländern vorhandenen gemeinsamen Problemstellungen bei der Entwicklung moderner Berufsbildungssysteme überregional aufzugreifen, weiter zu analysieren, Erfahrungen auszutauschen, Lösungsmöglichkeiten zu diskutieren und -ansätze zu entwickeln. Ferner wurden zusätzliche Inputs von außerhalb der Region eingebracht. Das Vorhaben hat zum Austausch von Erfahrungen in der Gestaltung der Berufsbildungssysteme sowie zur Stärkung der regionalen Zusammenarbeit beigetragen.

Die positiven Erfahrungen des Projekts führten zu Überlegungen, das bestehende Netzwerk von nationalen Ansprechpartnern/innen auch für die Bearbeitung eines weiteren relevanten Themas zu nutzen. Seit 2002 wird das Projekt „Überregionale Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung (Lehrerqualifizierung)“ und anschließend seit 2004 die „Überregionale Zusammenarbeit südkaukasischer und zentralasiatischer Länder in der beruflichen Bildung (Lehrerqualifizierung)“ durchgeführt. Nunmehr sind sieben südkaukasische und zentralasiatische Länder in die Vorhaben einbezogen. Im Rahmen einer überregio-

nalen Workshopreihe werden Qualifizierungsmaßnahmen für Multiplikatoren/innen (Lehrkräfte und Ausbilder/innen) für die Nutzung moderner Aus- und Fortbildungsmethoden in der beruflichen Bildung durchgeführt.

Mit der Qualifizierung von insgesamt 378 Multiplikatoren/innen (je Land 4 Senior- und 50 Junior-multiplikatoren/innen) wurde ein wichtiger Impuls für die Entwicklung der sieben südkaukasischen und zentralasiatischen Berufsbildungssysteme gegeben. Von den Multiplikatoren/innen werden derzeit etwa 10.000 Lehrern/innen und Ausbildern/innen für moderne Unterrichtsmethoden qualifiziert. Dieser Personenkreis ist besonders wichtig, da nur über gut qualifizierte Lehrkräfte eine am Bedarf der Wirtschaft orientierte berufliche Bildung für junge Menschen erfolgen kann. Mit allen drei überregionalen Vorhaben konnte ein – wenn auch nur kleiner – Beitrag zur Beseitigung von Gegensätzen zwischen den Ländern, somit ein Beitrag zur Konfliktprävention geleistet werden.

Erfahrungen aus der Durchführung der Vorhaben

Bei der Durchführung der beschriebenen Vorhaben in Kirgisistan und Usbekistan sowie im überregionalen Kontext wurden – wie generell auch weltweit in der Berufsbildungszusammenarbeit – für andere Vorhaben übertragbare Erfahrungen gesammelt. Hierzu gehören vor allem:

- Der Transfer etablierter Berufsbildungssysteme in andere Länder ist nicht möglich. Entsprechend den historischen, sozioökonomischen und kulturellen Gegebenheiten müssen jeweils „maßgeschneiderte“ Lösungen angeboten werden.
- Die Durchführung der Vorhaben sollte dem Mehrebenenansatz folgen und eine Kombination von Politikberatung mit Pilotvorhaben implizieren.

- Die Entwicklung von Beschäftigungsfähigkeit der Absolventen/innen erfordert die bedarfsorientierte Gestaltung des jeweiligen Berufsbildungssystems. Orientierung am Bedarf schließt wiederum eine enge Kooperation mit Unternehmern/innen und anderen gesellschaftlichen Gruppen ein.
- In den Vorhaben muss eine konsequente Berücksichtigung von Qualitätssicherung, Dezentralisierung und Subsidiarität erfolgen.
- Prinzipiell ist ein partizipativer Ansatz unter Berücksichtigung der Interessenlage aller beteiligten Akteure zu verfolgen.
- Zur Projektdurchführung sollten qualifizierte Netzwerke von Fachinstitutionen in Deutschland und Europa, von erfahrenen regionalen und nationalen Fachkräften genutzt werden.

6.4 Karlfried Metzler, Rainer Rathey: Überregionale Vorhaben mit hohem Potential an Vertrauensbildung, Abbau von Vorurteilen etc.: Saatgutnetzwerk, Heuschreckenkontrolle, Berufsbildung und Umsetzung der Konvention zur Desertifikationsbekämpfung

Ein Beispiel krisenpräventiver möglicher Wirkungen aus der Arbeit der überregionalen TZ mit Zentralasien ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Kasachstan und Usbekistan im Bereich des hoheitsrechtlich sehr sensiblen Monitorings im Vorhaben zur Rekultivierung trocken gefallener Aralseeböden mittels moderner, satellitengestützter Fernerkundung. Noch vor einem Jahr beharrte die Republik Usbekistan darauf, alle diesbezüglichen Daten von ihrem Staatsterritorium innerhalb Usbekistans zu belassen. Heute ist man aber bereit, eine Geodatenbank mit z. T. durchaus sehr sensiblen Daten auch für die

grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Kasachstan bei der Lösung der so genannten Aralseekatastrophe teilweise oder sogar ganz in Kasachstan zu führen. Eine mögliche Lösung dieses Problems wurde gerade während einer von der GTZ initiierten Aralseekonferenz in Astana im November 2005 zwischen kasachischen und usbekischen Partnern unter Vermittlung der GTZ Experten angedacht. Grundlage war u. a. die langjährige vertrauensvolle Zusammenarbeit der GTZ mit Usbekistan im Aralseegebiet, die in Usbekistan sehr geschätzt wird. Dies ist umso bedeutungsvoller, wenn man bedenkt, dass im Projektgebiet das ehemalige Biowaffenlabor der Sowjetunion auf einer kasachischen Halbinsel im großen Aralsee liegt und auf usbekischer Seite Erdöl und Erdgasvorräte vermutet werden. Explorationsrechte wurden jüngst an Lukoil/Russland vergeben. Der ungehinderte Personen- und Gütertransfer zwischen Kasachstan und Usbekistan ist in diesem Projekt, insbesondere in Bezug auf das jeweilige nationale Personal, von Anfang an auf Grund der Zustimmung der entsprechenden Regierungsstellen auf hoher diplomatischer Ebene zu unserer vollsten Zufriedenheit geregelt worden, was dem allgemeinen Grenzverkehr zwischen diesen beiden Ländern entspricht. Ein Grund könnte sein, dass es sich hier um eine so genannte „Win-Win Situation“ handelt: Sozio-ökonomische Problematik in Usbekistan und Befürchtungen über unerwünschte Migrationsbewegungen mit negativen Wirkungen auf den Arbeitsmarkt in Süd-Kasachstan, lassen es geraten erscheinen bei der Bekämpfung der Auswirkungen der Umweltkatastrophe, die vom trocken fallenden großen Aralsee ausgeht, zusammen zu arbeiten.

Das überregionale Projekt „Aufbau eines Netzwerkes für Weizensaatgutzucht und -produktion in Zentralasien“ wurde ebenfalls nicht mit dem Blick auf Krisenprävention konzipiert. Jedoch führten auch hier einige der Wirkungen in diese Richtung. Durch den Zerfall der Sowjetunion zerbrochene Verbindungen zwischen Wissenschaft-

lern und Verwaltungspraktikern in den zentralasiatischen Ländern konnten durch das Netzwerk wieder aufgebaut werden. Regelmäßiger Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten, gegenseitige Besuche, gemeinsame Lehrgänge und die Vermittlung neuer Technologien führten zu neuem Vertrauen zwischen den Ländern bis hin zur gemeinsamen Nutzung von Laboratorien und der unbürokratischen Zulassung neuer Sorten in den beteiligten zentralasiatischen Ländern.

Dies führte letztendlich zu einer Steigerung der Erträge mit den neuen Sorten und der damit verbundenen Einkommenszuwächse. Darüber hinaus konnten neue Arbeitsplätze in den beteiligten Betrieben auf Dauer geschaffen und gesichert werden.

Durch die enge Kooperation mit internationalen Einrichtungen wie CIMMYT und I-CARDA wurden die Länder auf Dauer in ein weit verzweigtes internationales Netzwerk eingebunden, das ihnen auch in Zukunft den Zugang zu wichtigen internationalen Entwicklungen eröffnet. Insofern trug das Projekt indirekt zu einer Reduzierung des Krisenpotentials in der Region bei.

Lassen Sie uns noch die Gelegenheit nutzen, für eine verstärkte Fortführung der EZ mit den zentralasiatischen Ländern gerade unter Einschluss von Usbekistan zu werben. Deutschland hat sich großes Vertrauen und Anerkennung in einer Zusammenarbeit ohne „hidden agendas“ erworben. Durch uns lassen sich manche, sonst eher „hart gesottene“ Entscheidungsträger auch mal unangenehme Dinge sagen, die das eine oder andere Mal auch zu entsprechender Reflektion auf der Partnerseite geführt haben. Diese Chance lässt sich in Zukunft aber nur durch eine signifikante, zuverlässige EZ wahrnehmen. Kleine Schritte lassen sich für unsere Partner in Zentralasien in ihrem noch jungem Selbstfindungsprozess seit der Unabhängigkeit oft leichter akzeptieren.

6.5 Zusammenfassung der abschließenden Diskussion

Die abschließende Diskussion ging zunächst auf Aspekte der vorgestellten Vorhaben der technischen Zusammenarbeit ein und wandte sich dann einem Resumé der zweitägigen Veranstaltung zu.

Die Darstellung der **Ernährungssicherungsvorhaben** habe gezeigt, dass Krisenprävention, wie schon zuvor ausgeführt, flexibles und situationsgerechtes Vorgehen erfordere. Generell empfehle es sich deswegen, eine große Breite an regional unterschiedlichen, spezifischen Maßnahmen zu entwickeln. Bei der Projektplanung sollten parallele lokale Machtstrukturen analysiert und berücksichtigt, jedoch möglichst nicht gestärkt werden (Kreikemeyer, CORE). Eine konfliktmindernde und situationsspezifische Beteiligung unterschiedlicher Akteure kann darüber hinaus erfolgreich verlaufen, wie in den folgenden Beispielen zu sehen:

- Der Dialog mit ehemaligen Rebellen und eine Vielfalt angepasster Maßnahmen führten zu ihrer Teilnahme an der Produktion, sowie zur Abschwächung traditioneller Konfliktlinien (Börgel).
- Die Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen führte im Garmtal zum Wunsch der Bevölkerung nach einer größeren Rolle des Zentralstaats, um die herrschenden lokalen Kräfte besser kontrollieren zu können. In diesem Rahmen habe man auch Warlords und Mujaheddin Förderung und Marktzugang zugesagt und somit Zentralstaat, Zivilgesellschaft und Parallelstrukturen im Sinne nationaler Staatlichkeit zusammengebracht (Fastenau, GTZ). Ähnliche Zwecke verfolgten Mikrokredit-Projekte der Aga-Khan-Stiftung, bei denen ein ländliches Finanzsystem als Mittler zwischen Land und Stadt fungiert.

- Frauen-Shuras werden in einigen Dörfern als repräsentative Organisationen genutzt. Die Bandbreite variiert dabei: In Badachshan ist eine Zusammenarbeit mit Shuras bisher nicht möglich, in Kundus jedoch war eine Zusammenarbeit schon erfolgreich (Fastenau, GTZ).

Eine simple Übertragung erfolgreicher Programme auf neue Situationen sei aber nicht möglich. Stattdessen sei Wirkungsbeobachtung nötig, um trotz der Schwierigkeit, gesellschaftliche Entwicklungen über einen Zeitraum von nur 15 Jahren zu quantifizieren, Hypothesen und Schlussfolgerungen überprüfen und (externe) Zusammenhänge erfassen zu können (Schmitz, SWP).

Im **Bildungsbereich** hätten nach dem Zerfall der Sowjetunion alle Länder Zentralasiens vergleichbare Ausgangspositionen, so sei ein Erfahrungsaustausch innerhalb der Region willkommen, besonders in Bezug auf das Kernproblem Lehrerqualifikation (Meininger, GTZ). Obwohl der Zugang zur Bevölkerung im Rahmen der Projektarbeit kein generelles Problem darstelle, bleibe der Zugang zu Frauen häufig schwierig und sei tendenziell sogar rückläufig, besonders in Bezug auf die Themen Ehe und Geld (Krumm, FES). Die gleichberechtigte gesellschaftliche Stellung der Frau wird im Unterricht jedoch propagiert, genauso wie Schülermitverantwortung und Eltern-Lehrer-Komitees (Lapins, FES). Die Stellung der Frau gegenüber dem Mann oder sexuelle Aufklärung werde jedoch nicht behandelt, da die moralischen Prinzipien der Gesellschaft respektiert werden (Alter, GTZ).

Der Arbeitskräftebedarf finde Berücksichtigung bei der Konzeption von Bildungsprogrammen durch vor Ort durchgeführte Arbeitsmarktanalysen, sowie anschließende Vergleichs- und Wirkungsanalysen (Meininger, GTZ). Auf diese Weise sollen Beschäftigungsfähigkeit und Erwerbsquote verbessert werden, um das Konflikt-

potential durch qualifizierte, aber arbeitslose Jugendliche zu verringern. Dadurch entsteht aber nur mittelfristig ein bedarfsgerechtes Fachkräftepotential. Die niedrigen Wachstumsraten in Usbekistan erzeugten jedoch eine kritische Phase im Prozess des Wandels (Metzler, GTZ). Falls die großen von Russland zugesagten Energievorhaben in Zentralasien bald realisiert werden, fehlten entsprechende Facharbeiter und die entstehenden Arbeitsplätze würden von russischen Arbeitskräften besetzt werden. In diesem Fall gingen Möglichkeiten zur Einkommenssteigerung für die Bevölkerung in Tadschikistan und Kirgisistan verloren (Metzler, GTZ). Um dadurch das Konfliktpotential nicht zu erhöhen, könnte eine erforderliche Ausbildung als schnelles Crashprogramm durchgeführt werden, ausnahmsweise unter Verzicht auf nachhaltigen Institutionenaufbau. (Armbruster, BMZ).

Die **generellen Aussagen der Teilnehmer/Teilnehmerinnen** können dahingehend zusammengefasst werden, dass die Lage in Zentralasien es nicht erforderlich mache, Krisenprävention zum Schwerpunkt der Zusammenarbeit mit der Region oder einem Land zu machen. Das im BMZ zuständige Regionalreferat sei zudem noch dabei, die vor wenigen Jahren begonnene Schwerpunktbildung im Bereich „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ umzusetzen, und könne derzeit kaum mit Verständnis der Partner in der Region für einen Richtungswechsel rechnen. Hinsichtlich des Stellenwerts des Themas Krisenprävention als Ziel einzelner Maßnahmen und als Nebenziel des Gesamtportfolios und der abzuleitenden Konsequenzen war die Meinungsbildung nicht einheitlich.

Mehrere Teilnehmer rieten zur Vorsicht bei der Wortwahl. Eine öffentliche Kennzeichnung der Länder oder der Region als Krisenregion beeinflusse die Einstellung zur deutschen EZ negativ. Eine Selbsteinschätzung aus den Ländern selbst sollte deshalb Teil der Analyse sein (Welter, IZZ-DVV). Entsprechend sollten K-Kennungen

und Krisenprävention eher als interne Analysebegriffe gehandhabt werden (Börgel). Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die während der Tagung angesprochene politische Entwicklung in Zentralasien zu einer Wertorientierung führe, die sich von der in der deutschen EZ vertretenen entfernt und die Dialogfähigkeit beeinträchtige. Wichtig sei deswegen, diese Differenzen zu berücksichtigen und der Auseinanderentwicklung entgegen zu wirken (Rathey, GTZ). Die theoretische Arbeit sei bei den Rahmenbedingungen richtig angewandt. In der Praxis sollte eine Orientierung an den Länderschwerpunkten stattfinden (Köster, BMZ).

Die entwicklungspolitische Schwerpunktsetzung sei wichtig, dürfe aber nicht dazu führen, zur Krisenprävention erforderliche Maßnahmen zurückzustellen. Die Veranstaltung habe teilweise daran gelitten, dass Schwierigkeiten beim Herangehen an das Thema Krisenprävention, seiner Umsetzung, und bei Nachbearbeitung innerhalb der Organisationen nicht offen angesprochen und diskutiert wurden. Es sei notwendig, das Gespräch zwischen den in der Region tätigen Institutionen fortzusetzen, z. B. im Rahmen eines Länderteams oder in anderer wenig aufwendiger Form. Referat 210, das Sektorvorhaben Krisenprävention der GTZ, die Gruppe Friedensentwicklung stünden unterstützend zur Verfügung (Garaycochea, BMZ).

Die EZ mit Zentralasien stehe in Konkurrenz zur Kooperation mit anderen, bedürftigeren Regionen. Langfristig werde sie ihre Legitimation deswegen weniger aus erfolgreicher Armutsbekämpfung als aus ihrem Beitrag zur Verhinderung von Krisen und zur Erhöhung menschlicher Sicherheit beziehen müssen. Andere Teilnehmer sahen in Krisenprävention nicht in erster Linie ein Feld für eigenständige Maßnahmen, sondern sahen es als Querschnittsthema für die gesamte EZ mit der Region. Die EZ stehe derzeit grundsätzlich vor der Aufgabe, ihren Umgang mit fragilen, krisenanfälligen Staaten auf eine neue konzeptionelle Grundlage zu stellen. Da die Debatte um an-

gemessene Instrumente dazu noch in den Kinderschuhen stecke, könne die Zusammenarbeit mit Zentralasien in dieser Hinsicht eine Vorreiterrolle einnehmen (Grävingholt, DIE). Auch ein (internationaler) Dialog über Erfahrungen aus anderen Krisenregionen (zum Beispiel aus Sri Lanka, Nepal und Kolumbien), sowie eine Bestandsaufnahme über Definitionen und Terminologie mit anderen Länderteams könnte profitabel sein (Leonhardt, GTZ). Internationale Organisationen sollten mehr in krisenpräventive Maßnahmen miteinbezogen werden. Das Ziel der Krisenprävention könnte auch den Dialog zwischen internationalen Gebern befördern. (Kreikemeyer, CORE).

Weniger eine Revision oder Erweiterung des Portfolios erscheine notwendig, sondern eine Erhöhung der Flexibilität innerhalb der deutschen EZ (Metzler, GTZ). Im Rahmen stärkerer

Programmbildung und einer systematischen Nutzung von vorhandenen Konfliktanalysen und Informationen aus Sektorvorhaben müssen sich bietende Möglichkeiten genutzt werden, die Rahmenbedingungen für gewaltfreie Konflikte zu verbessern (Garaycochea, BMZ). Des Weiteren würde eine bessere regionale Zusammenarbeit unter den Ländern Zentralasiens das Einsetzen von Mitteln und Maßnahmen effektiver gestalten (vgl. TBC-Bekämpfung). Positive Einflüsse auf eine solche regionale Zusammenarbeit seien, wie von Reinhard Krumm erwähnt, vermehrte Publikationen und die Arbeit mit Jugendlichen (Armbruster, BMZ). Somit konzentriere sich die Frage einer Verbesserung konfliktpräventiver Maßnahmen auf eine Verbesserung der vorhandenen Instrumente und eine Verbreitung der vorhandenen Erkenntnisse, und weniger auf eine Umstrukturierung des Portfolios.

7. Wolfgang Armbruster : Schlussbemerkungen

Die Beiträge zu und Diskussionen während dieses Workshops haben nach Auffassung der im BMZ regional zuständigen Arbeitseinheit gezeigt, dass in Zentralasien sowohl Armutsbekämpfung als auch Krisenprävention notwendig sind. In gewisser Weise enthält schon das Gesamtkonzept der Bundesregierung zur Krisenprävention und Konfliktbeilegung vom April 2000 die auch für Zentralasien gültige Kernaussage. Das Gesamtkonzept weist der Entwicklungspolitik im Rahmen der Gesamtstrategie die Aufgabe zu, in den betroffenen Partnerländern durch die 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. Die strukturellen Ursachen zu bekämpfen, erfordert aber eine zumindest mittelfristige Orientierung und kann gerade in Zentralasien Armut, Ressourcenmangel und fehlende soziale Sicherheit nicht ausklammern. Die Aufgabenzuweisung im Gesamtkonzept erfolgte ja gerade, weil die Entwicklungspolitik ihre Stärke bei der Beseitigung der eher längerfristigen Ursachen hat.

Wie groß erscheint das Potential für Gewaltkonflikte in Zentralasien? Aktuelle Gewaltkonflikte gibt es nicht. Zwar wurden im Verlauf des Workshops die Ereignisse in Andischan von Teilnehmern anders eingeschätzt als von mir in meiner Begrüßung, indem gesagt wurde, für einen Gewaltkonflikt seien nicht zwei Konfliktparteien notwendig. Auch ein einseitiges Massaker sei ein Gewaltkonflikt. Doch auch dann blieb es ein isolierter Vorfall mit geringer Aussicht auf Wiederholung angesichts der Zahl und Stärke der usbekischen Sicherheitskräfte. Ein gewisses Krisenpotential bietet sicher der multiethnische Charakter der zentralasiatischen Länder insbesondere im Ferghanatal. Die Ereignisse in Ruanda, die zum Geburtshelfer

krisenpräventiven Denkens in der Entwicklungspolitik wurden, und die Konflikte auf dem Balkan nach 1990 sollten jedoch nicht dazu führen, auch in anderen Regionen vorrangig solche Entwicklungen zu befürchten. Auch die Re-Islamisierung bietet – insbesondere wegen der Unterdrückung auch moderater islamischer Begegnungen in mehreren Ländern – fundamentalistischer Infiltration eine Chance, aus der größeres Gewaltpotential entstehen könnte, als es sich schon bisher in Terrorakten in Usbekistan manifestiert hat. Die nach der Unabhängigkeit der zentralasiatischen Länder befürchteten zwischenstaatlichen Konflikte sind – im Gegensatz z. B. zum Kaukasus – ausgeblieben und es gibt trotz gewisser Spannungen wie z. B. jüngst zwischen Kirgisistan und Usbekistan auch keine Anzeichen dafür, dass zwischenstaatliche Gewaltkonflikte entstehen. Das hauptsächliche Risiko für menschliche Sicherheit und menschliche Entwicklung in Zentralasien scheint in schlechter Regierungsführung zu liegen, wie in den Beiträgen von Jörn Grävingsholt, Anna Kreikemeyer und Reinhard Krumm dargestellt.

In Zentralasien liegen andererseits einige der ärmsten Länder der Welt, in denen Armutsbekämpfung vorrangig ist. Aufgrund der aus der Sowjetzeit verbliebenen hohen Lebenserwartung und des hohen Bildungsstandards schneiden Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan im Human Development Index sehr viel besser ab, als es der ökonomischen Situation entspricht. Auf der Basis des BIP pro Kopf betrachtet ist Tadschikistan das elftärmste Land der Welt und Kirgisistan liegt auch hinter vielen der afrikanischen LDC; Usbekistan steht wegen seines ungenutzten Potentials kaum besser da.

Das geltende entwicklungspolitische Konzept des BMZ für die Zusammenarbeit mit Zentralasien²⁰

20 BMZ: Zentralasienkonzept, BMZ Konzepte Nr. 134 (2005)

wurde von dem Workshop grundsätzlich bestätigt. Es trägt mit den drei Bereichen, in denen die EZ tätig werden soll, Krisenprävention und Armutsbekämpfung Rechnung. Sie sind:

- a) die Unterstützung von Demokratisierungsprozessen und Rechtsstaatlichkeit,
- b) die Unterstützung sozial- und umweltverträglicher Wirtschaftsreformen und
- c) die Sicherung sozialer Grunddienste.

Im Bereich sozialer Grunddienste wurden durch Zusage von Vorhaben jüngst Akzente gesetzt, die die Finanzielle Zusammenarbeit mit den beiden ärmsten Ländern ganz stark auf Bildung und Gesundheitswesen orientieren. Allerdings ist zuzugestehen, dass dafür auch maßgebend war, dass für diese Bereiche Zuschussmittel zur Verfügung standen, womit der geringen Kreditaufnahmefähigkeit von Kirgisistan und Tadschikistan Rechnung getragen werden konnte. Für den früher vereinbarten Schwerpunkt der Förderung von Wirtschaftsreformen hätten lediglich „weiche“ Kredite vergeben werden können. Da die Transformationsprozesse in Zentralasien noch bei weitem nicht abgeschlossen sind, ist die Unterstützung von Wirtschaftsreformen weiterhin wichtig und deswegen weiterhin Schwerpunkt der technischen Zusammenarbeit. Dabei sollen einerseits private von der Regierung unabhängige Existenzen aufgebaut und gestärkt werden und dafür Strukturen in den Ländern geschaffen werden, die ihrerseits die Privatwirtschaft fördern. Die Unterstützung von Genossenschaften, Kreditgenossenschaften und der Aufbau des Mikrofinanzwesens dienen insbesondere der Stärkung selbständiger Existenzen in ärmeren ländlichen Gebieten. Das überregionale Projekt zu Rechtsreformen soll Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit als Voraussetzung für erfolgreiches privates Wirtschaften verbessern. Dies ist insgesamt ein Programm zur Minderung der Armut als Krisenursache und indirekt auch, um wenigstens Teile der Bevölke-

rung weniger abhängig von Klientelismus und arbiträrer Regierungsführung zu machen. Darüber hinaus wird erwartet, dass Rechtssicherheit und mehr Rechtsstaatlichkeit im Bereich der Wirtschaft auf den öffentlichrechtlichen Bereich ausstrahlen, weil die Bevölkerung dort die bestehenden Verhältnisse dann auch nicht mehr akzeptiert.

Die Demokratisierung wird bisher besonders von den Stiftungen unterstützt, wofür der Beitrag von Reinhard Krumm ein gutes Zeugnis ablegt. Auch andere Stiftungen, insbesondere die Konrad-Adenauer-Stiftung sind in Zentralasien tätig. Der Beitrag der staatlichen EZ zur Demokratisierung könnte verstärkt werden. Das Rechtsberatungsprojekt ist in dieser Richtung sicher wirksamer als es die Darstellung am gestrigen Tag zum Ausdruck brachte. Positive Einflüsse auf die Regierungsführung sind von System bildenden Ansätzen in anderen Sektoren zu erwarten, so z. B. im Grundbildungsbereich in Tadschikistan. Es müsste daran gearbeitet werden, den System bildenden Beitrag zu verstärken bei Maßnahmen wie der Unterstützung des Mikrofinanzwesens und der Berufsbildung in Usbekistan. Dies setzt allerdings eine entsprechende Bereitschaft oder zumindest Beeinflussbarkeit der jeweiligen Regierungen voraus, die zurzeit am ehesten in Kirgisistan gegeben scheint. Bei den Regierungsverhandlungen wurde die kirgisische Delegation deswegen auch aufgefordert, verstärkt von den Möglichkeiten des überregionalen Rechtsberatungsprojekts Gebrauch zu machen.

Schon mit dem Zentralasienkonzept von 2001 hat das BMZ die Förderung regionaler Zusammenarbeit – auch aus heutiger Sicht zu Recht – in den Vordergrund gerückt. Der gerade erschienene Central Asia Human Development Report von UNDP bestätigt deren Bedeutung, allerdings auch die großen Schwierigkeiten, substantielle Ergebnisse zu erreichen. Die Autoren des Berichts erwarten, dass ein Cluster von 3 Ländern (Kasachstan, Kirgisistan und Tadschikistan) derzeit zu verstärkter

regionaler Zusammenarbeit bereit ist, eines der anderen Länder vielleicht auf mittlere Sicht. Der Bericht analysiert – wohl erstmals – die Kosten der derzeitigen gegenseitigen Behinderungen und quantifiziert die zusätzlichen Gewinne an menschlicher und wirtschaftlicher Entwicklung, die bessere Kooperation ermöglichte. Bei der Förderung der regionalen Zusammenarbeit legt die deutsche EZ einen Akzent auf verstärkten Erfahrungsaustausch unter Fachleuten und Verantwortlichen der Region, um so besserer Praxis in einem Land in anderen Ländern zum Durchbruch zu verhelfen. Dies entspricht einer der Empfehlungen des Berichts.

Die Krisen- oder Konfliktgefahr in Zentralasien erfordert es nicht, Krisenprävention zum Hauptziel der EZ zu machen. Das Hauptrisiko für die Menschen ist schlechte Regierungsführung. Das sehen die Regierungen allerdings nicht so. Sie sehen sich und ihre Völker von Terroristen und ausländischen Einflüssen bedroht. Deswegen bestehen allenfalls indirekte Ansatzpunkte, die Regierungsführung zu verbessern. Dabei ist die Art des Vorgehens wichtig. Manche Aspekte schlechter Regierungsführung wie Korruption kann man heute direkt ansprechen. Korruptionsbekämpfung ist „in“. Einige Staaten bekämpfen jedoch jede unabhängige politische Regung. Hier sind nicht nur der staatlichen EZ sondern auch nicht-staatlichen Ansätzen zur Demokratisierung und Verbesserung der Regierungsführung enge Grenzen gesetzt.

Im Hinblick auf vorhandene Konfliktrisiken sollte, wie empfohlen, durch gezielte Auswertung von vorhandenem Material die Erkenntnisbasis der bilateralen staatlichen EZ ausgebaut werden. Eine gute Quelle ist der erwähnte UNDP-Bericht zu Zentralasien. Weitere gute Analysen liegen von Wissenschaftlern und NROen wie International Alert vor. Auch deutsche Forschungsvorhaben, wie das des ZEF in Choresm, können besser

erschlossen werden. Eine systematische Auswertung des Materials im Hinblick auf die Ziele der Zusammenarbeit des BMZ mit Zentralasien könnte das Sektorvorhaben Krisenprävention der GTZ leisten. Interessant wäre auch, Zentralasien insgesamt oder eines der Länder zum Gegenstand einer Länderanalyse im Rahmen des Aktionsplans zur zivilen Krisenprävention der Bundesregierung zu machen. Dadurch würden auch Material und Erkenntnisse anderer Ressorts für das BMZ besser erschlossen.

Wichtig scheint auch, wie angesprochen, die Reaktionsfähigkeit der EZ zu verbessern. Dazu könnte stärkere Programmbildung beitragen, da größere Programme die Chance eröffnen, in den Programmen auf neue Entwicklungen einzugehen, ohne dass erneut der gesamte Apparat von Regierungsverhandlungen über Regierungsabkommen bis zu Projektvereinbarungen in Gang gesetzt werden muss.

Abschließend möchte ich noch zwei gute Ratschläge von Reinhard Krumm aufgreifen: Man sollte mehr publizieren und mit der Jugend arbeiten. Letzteres verweist auf die zeitliche Dimension. Man sollte sich vergegenwärtigen, dass die Länder Zentralasiens keine demokratische Tradition haben und bisher nur Despotie und Fremdherrschaft kannten, und dass das entwicklungspolitische Engagement in Zentralasien erst seit 15 Jahren existiert. Im Vergleich dazu haben wir in Europa seit Beginn der Neuzeit oder auch nur seit der Aufklärung sehr viel länger gebraucht, um die heutige relativ friedliche Entwicklung zu erreichen, wobei man bedenken muss, dass der Terror in Nordirland nicht lange zurückliegt und Gewaltkonflikte im Baskenland oder auf dem Balkan nach wie vor drohen.

Allen Teilnehmern, besonders den Referentinnen und Referenten, herzlichen Dank für ihre Beiträge zum Gelingen des Workshops.

Anhang

Programm des Workshops

Donnerstag, 01.12.2005

10.00 Uhr	Eröffnung des Workshops und Begrüßung der Teilnehmer (Dr. Wolfgang Armbruster, BMZ, RL 201)
10.20 Uhr	Grundsatzreferat: Die Rolle der EZ in Zentralasien – Ein Beitrag zur Krisenprävention? (Dr. Jörn Gravingholt, DIE)
10.45.Uhr	Anforderungen an die EZ mit Zentralasien im Lichte der aktuellen entwicklungspolitischen Diskussion zu Krisenprävention und Konfliktbearbeitung (Kirsten Garaycochea, BMZ, Referat 210)
11.00 Uhr	Diskussion
11.30 Uhr	Pause
11.45 Uhr	Vorstellung der Integrierten Ernährungssicherungsvorhaben: Kirgisistan/Batken (Dr. Hannelore Börgel), Tadschikistan in Zusammenhang mit Afghanistan (Axel Fastenau, GTZ)
	Diskussion
13.00 Uhr	Mittagspause
14.15 Uhr	Menschliche Sicherheit in und für Zentralasien – Möglichkeiten und Grenzen der Entwicklungszusammenarbeit (Dr. Anna Kreikemeyer, CORE)
14.35 Uhr	Diskussion
15.15 Uhr	Vorstellung des Vorhabens Unterstützung der Rechts- und Justizreformen in den Ländern Zentralasiens (Dr. Mathias Mühlhans, GTZ)
16.15 Uhr	Kaffeepause
16.30 Uhr	Regierungsführung als Konfliktrisiko in Zentralasien (Dr. Reinhard Krumm, Friedrich Ebert Stiftung)
17.00 Uhr	Diskussion
17.30 Uhr	Ende des ersten Tags

Freitag 02.12. 2005

09.00 Uhr	Resumé des ersten Tags (Dr. Anna-Christine Janke, BMZ, Referat 201)
09.15 Uhr	Vorstellung von konfliktensibel durchgeführten Bildungsprojekten: Grundbildung in Tadschikistan (Axel Mayer & Hubert Hartmann, GTZ), Berufsbildung in Usbekistan und Kirgisistan (Dr. Conny Alter, Dr. Klaus Meininger, Rainer Rathey, GTZ)
10.00 Uhr	Diskussion
10.20 Uhr	Vorstellung überregionaler Projekte mit hohem Potential an Vertrauensbildung, Abbau von Vorurteilen etc.: Saatgutnetzwerk, Heuschreckenkontrolle, Berufsbildung und Umsetzung der Konvention zur Desertifikationsbekämpfung, (Karlfried Metzler & Rainer Rathey, GTZ)
10.50 Uhr	Diskussion
11.10 Uhr	Kaffeepause
11.30 Uhr	Schlussfolgerungen und weitere Schritte
12.45 Uhr	Schlussbemerkungen aus Sicht von Referat 201
13.00 Uhr	Ende der Veranstaltung

Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

1.	Dr. Cornelia Alter	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
2.	Dr. Hannelore Börgel	Consultant
3.	Jens Clausen	KfW Entwicklungsbank
4.	Axel Fastenau	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
5.	Dr. Jörn Grävingholt	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
6.	Claudia Hofmann	Rapporteurin
7.	Gabriele Höhl	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt)
8.	Dr. Anna Kreikemeyer	Centre for OSCE Research (CORE)
9.	Christoph Krieger	KfW Entwicklungsbank
10.	Dr. Reinhard Krumm	Friedrich-Ebert Stiftung (FES) Head of the Regional Office for Central Asia
11.	Petra Kueper	Deutsche Welthungerhilfe (DWHH)
12.	Dr. Bernd Kuzmits	Zentrum für Entwicklungsforschung (ZEF)
13.	Dr. Wulf Lapins	Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Abteilung Internationaler Dialog
14.	Ulrich Laute	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt)
15.	Kai Leonhardt	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
16.	Axel Mayer	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
17.	Dr. Klaus-Dieter Meininger	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
18.	Karlfried Metzler	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
19.	Dr. Mathias Mühlhans	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
20.	Rainer Rathey	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)
21.	Dr. Andrea Schmitz	Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)
22.	Elke Striewe	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt)
23.	Dr. Elke Stumpf	GTZ – Mitarbeiterin der Gruppe Friedensentwicklung
24.	Sebastian Welter	Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschulverbandes – IZZ-DVV
25.	Ilona Wojahn	Deutscher Entwicklungsdienst (DED) Zentralasien (Usbekistan, Tadschikistan, Kasachstan)
26.	Dr. Wolfgang Armbruster	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Ref. 201 (Südkaucasus; Zentralasien)

27.	Kirsten Garaycochea	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Ref. 210 (Friedensentwicklung und Krisenprävention; Außen- und Sicherheitspolitik etc.)
28.	Dr. Anna-Christine Janke	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Ref. 201 (Südkaucasus, Zentralasien)
29.	Dr. Ludgera Klemp	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Ref. 211 (Governance; Demokratie; Frauen- und Menschenrechte)
30.	Traudel Köhler	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Ref. 213 (Not- und Übergangshilfe; Welternährungsprogramm; Krisenstab)
31.	Wolfgang Köster	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Ref. 201 (Südkaucasus, Zentralasien)
32.	Dr. Klemens van de Sand	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Beauftragter für die Millenniums-Entwicklungsziele
33.	Leonardo Mazza	Praktikant, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Ref. 201 (Südkaucasus, Zentralasien)

Herausgeber

Bundesministerium für wirtschaftliche
Zusammenarbeit und Entwicklung
Referat „Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit“

Dienstsitz Bonn

Adenauerallee 139-141
D 53113 Bonn
Tel.: +49 (0) 228 99 535 0
Fax: +49 (0) 228 99 535 35 00

Dienstsitz Berlin

Stresemannstraße 94
D 10963 Berlin
Tel.: +49 (0) 30 18 535 0
Fax: +49 (0) 30 18 535 25 01

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de

Redaktion: Claudia Hofmann, Wolfgang Armbruster, Anna-Christine Janke
Endredaktion: Jutta Wagner
Verantwortlich: Rolf D. Baldus
Stand: Januar 2007

