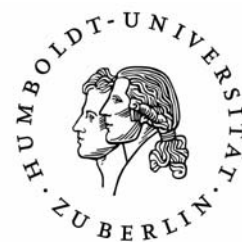


HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN



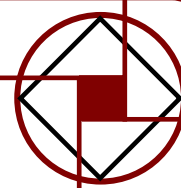
Entwicklungspolitische Diskussionstage 2005

In Sicherheit investieren?– Der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur regionalen Stabilität in Zentralasien und im Südkaukasus

Dokumentation der Veranstaltung vom 15. März 2005 in Berlin



SLE SEMINAR FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG



HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät

Schriftenreihe des Seminars für Ländliche Entwicklung



Entwicklungspolitische Diskussionstage 2005

In Sicherheit investieren?– Der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur regionalen Stabilität in Zentralasien und im Südkaukasus

Dokumentation der Veranstaltung vom 15. März 2005 in Berlin

Referenten:

Erik Engel
Gernot Eler
Dr. Jörn Grävingholt
Walter Kaufmann
Dr. Jürgen Zoll

Veranstalter:

Seminar für Ländliche Entwicklung
Humboldt Universität zu Berlin &
Heinrich-Böll-Stiftung

Durchführung und Moderation:

Teilnehmerinnen und Teilnehmer des
43. Jahrgangs des Seminars für
Ländliche Entwicklung (SLE) und
Stipendiatinnen und Stipendiaten
der Heinrich-Böll-Stiftung

SLE SEMINAR FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG

Schriftenreihe des SLE (Seminar für Ländliche Entwicklung)
Publication Series by Centre for Advanced Training in Rural Development

Herausgeber/ Editors	SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung Humboldt-Universität zu Berlin Hessische Str. 1-2, 10099 Berlin, Telefon: +49-(0)30-2093 6900 Fax: +49-(0)30-2093 6904 E-mail: sle@agrار.hu-berlin.de Internet: www.berlinerseminar.de
Redaktion/ Managing Editor	Michael Scholze Seminar für Ländliche Entwicklung
Vertrieb/ Distributors	SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung E-mail: sabine.doerr@agrار.hu-berlin.de
Copyright 2005 by	SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung
ISBN	3-936602-19-0
Nr. in SLE-Schriftenreihe	S 215 (2)
Download unter:	www.berlinerseminar.de (Publikationen)

Vorwort

Zum fünften Mal fanden vom 14. bis zum 17. März 2005 die Entwicklungspolitischen Diskussionstage statt, veranstaltet durch das Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE) und die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS). Wie in den vergangenen Jahren wurden von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik und Praxis aktuelle Themen der Entwicklungspolitik diskutiert:

- Kooperation mit Ankerländern – Regionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit?
- In Sicherheit investieren? – Der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur regionalen Stabilität in Zentralasien und im Südkaukasus
- Erodierende Staaten und Handlungsspielräume für die Internationale Kooperation
- Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung: Das Patentrezept der Zukunft zur Wirkungssteigerung der Entwicklungszusammenarbeit?

Die Veranstaltungen wurden von Stipendiatinnen und Stipendiaten der HBS sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des 43. Jahrgangs des SLE engagiert vorbereitet und moderiert. Die Entwicklungspolitischen Diskussionstage sind inzwischen ein fester Bestandteil des Ausbildungsprogramms des SLE, das Nachwuchskräfte für die Internationale Zusammenarbeit ausbildet. Die Zusammenarbeit mit der HBS, welche auch in diesem Jahr die Räumlichkeiten und finanziellen Mittel zur Verfügung stellte, erleichterte einen guten Kontakt zur entwicklungspolitischen Praxis.

Der vorliegenden Band dokumentiert die Beiträge der Referenten. Darüber hinaus sind die wichtigsten Stränge der lebhaften und zum Teil kontroversen Diskussionen zusammengefasst. Wir freuen uns, die vielen interessanten Anregungen, welche die vier Veranstaltungstage allen Beteiligten boten, einer breiteren Fachöffentlichkeit zugänglich machen zu können.

An dieser Stelle sei noch einmal allen gedankt, die zum guten Gelingen der Entwicklungspolitischen Diskussionstage 2005 beigetragen haben.

Dr. Karin Fiege (SLE)

Klaus Linsenmeier (HBS)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	4
Inhaltsverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	6
1 In Sicherheit investieren? Der Beitrag der deutschen Entwicklungs- zusammenarbeit zur regionalen Stabilität in Zentralasien und im Südkaucasus	7
1.1 Einleitung.....	7
1.2 Zusammenfassung des Einführungsvortrages (<i>von Ilka Lindt</i>).....	8
1.3 Strategien, Ziele und Konzepte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit den Staaten Zentralasiens und des Südkaucasus (<i>von Dr. Jürgen Zoll</i>).....	11
1.4 In Sicherheit investieren? Der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur regionalen Stabilität in Zentralasien und im Südkaucasus (<i>von Dr. Jörn Grävingholt</i>)	15
1.5 Sicherheit und Stabilität in Zentralasien und dem Südkaucasus: Internationale Akteure und Interessen (<i>von Gernot Erler</i>)	20
1.6 Bemerkungen zur europäischen Entwicklungspolitik im Südkaucasus (<i>von Walter Kaufmann</i>)	23
1.7 Sicherheit und Stabilität aus der Perspektive der lokalen Bevölkerung in Murghab (Tadschikistan) (<i>von Erik Engel</i>)	26
1.8 Zusammenfassung der Diskussion	29
2 Kurzbiografien der Referenten	36

Abkürzungsverzeichnis

ACTED	Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestags
MDG	Millennium Development Goal
NGO	Non Governmental Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSZE	Organization for Security and Co-operation in Europe
SLE	Seminar für Ländliche Entwicklung
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschland
TZ	Technische Zusammenarbeit
USA	United States of America
VN	Vereinte Nationen

1 In Sicherheit investieren? Der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur regionalen Stabilität in Zentralasien und im Südkaukasus

Vorbereitungs- und Moderationsteam: *Jan Dierks, Bettina Engels, André Fabian, Gesa Grundmann, Kristin Höltge, Martin Lenk und Ilka Lindt*

1.1 Einleitung

Die vorliegende Dokumentation gibt die Beiträge und Diskussionen der Podiumsveranstaltung „In Sicherheit investieren? Der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur regionalen Stabilität in Zentralasien und im Südkaukasus“ zusammenfassend wieder.

Der Beitrag von *Jürgen Zoll* (BMZ) bietet einen Einstieg in die Strategien, Konzepte und Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Zentralasien und dem Südkaukasus. *Jörn Grävingholt* (DIE) unterzieht diese Ansprüche und Instrumente einer kritischen Prüfung aus politikwissenschaftlicher Sicht. Gernot Eler (MdB, SPD) gibt in seinem Beitrag einen Überblick über die zentralen internationalen Akteure und Interessen in beiden Regionen. Walter Kaufmann (Heinrich-Böll-Stiftung, Tbilissi/Georgien) sowie Erik Engel (ACTED, Murgab/Tadschikistan) reflektieren die entwicklungspolitischen Ansätze und die Begriffe „Sicherheit“ und „Stabilität“ auf der Grundlage der Erfahrung ihrer Arbeit in Georgien bzw. Tadschikistan aus der Perspektive der betroffenen Menschen vor Ort. Kurzbiografien der Referenten finden sich am Ende der Dokumentation.

1.2 Zusammenfassung des Einführungsvortrages

von Ilka Lindt (Vorbereitungsteam)



Ilka Lindt

Geografische Zuordnung

Zum Südkaukasus werden die drei Länder Georgien, Armenien sowie Aserbaidschan gezählt, zu Zentralasien im Rahmen dieser Veranstaltung die fünf Republiken Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Usbekistan und Turkmenistan.

Der südliche Kaukasus umfasst eine Fläche von 186.100 Quadratkilometern mit einer Bevölkerung von 15,7 Millionen Menschen¹. In Zentralasien leben circa 57,5 Millionen Menschen auf einer Fläche von mehr als 4 Millionen Quadratkilometern².

¹ Auswärtiges Amt, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos> (07.03.2005)

² Auswärtiges Amt, <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos> (07.03.2005)

Gemeinsamer Hintergrund

Im Kontext der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) werden beide Regionen oft in einem Atemzug genannt. Es stellt sich die Frage, welche Gründe für eine gemeinsame Betrachtung sprechen.

Alle Länder gehörten vor ihrer Unabhängigkeit zur UdSSR und sind daher durch das gemeinsame Sowjeterbe, geprägt von Zentralismus, Paternalismus und Planwirtschaft, verbunden.

Nach Erhalt der Eigenstaatlichkeit 1991 standen alle Länder vor sehr umfangreichen Transformationsaufgaben. Zunächst sollten die staatliche Souveränität gefestigt und die innere und äußere Sicherheit gewahrt werden, was sich im Kontext der geerbten Abhängigkeiten und nicht historisch gewachsener Nationalstaaten als schwierige Aufgabe erwies. Ein hohes Konfliktpotenzial auf Grund der im Umbruch befindlichen multiethnischen, politisch und religiös heterogenen Gesellschaften erschwerte dies zusätzlich. Demokratische Strukturen und Institutionen fehlten weitestgehend und mussten aufgebaut werden.

Zusätzlich stellte die Transformation des auf Planwirtschaft basierenden Wirtschaftssystems in eine soziale Marktwirtschaft eine große Herausforderung dar, zumal alle Transformationsländer einen erheblichen Produktionsrückgang zu Beginn der 1990er Jahre zu verzeichnen hatten.

Mehrere Problemfelder können in unterschiedlicher Ausprägung im Südkaukasus und Zentralasien beobachtet werden. Generell ist ein Trend zu Präsidialautokratien zu verzeichnen. Dadurch sind die betroffenen Staaten auch nach dem Zusammenbruch der UdSSR und einem meist offiziellen Bekenntnis zu Demokratie weiterhin stark paternalistisch geprägt. Ein schwacher institutioneller Rahmen, der durch Defizite in der staatlichen Verwaltung, Korruption, Vetternwirtschaft und geringe Steuereinnahmen gekennzeichnet ist, stellt eine weitere Einschränkung für Reformperspektiven in den Regionen dar. Diese Entwicklungshemmnisse werden durch eine unzureichende wirtschaftliche und soziale Infrastruktur verstärkt. Als problematisch sind weiterhin eine Zersplitterung der Parteienlandschaft sowie eine staatliche Kontrolle der Opposition und Medien zu nennen. Aufgrund der ungünstigen demokratischen Rahmenbedingungen in Turkmenistan besteht derzeit keine bilaterale Zusammenarbeit zwischen Deutschland und diesem Land.

Die skizzierten gemeinsamen Hintergründe beeinflussen auch die heutige Situa-

tion in den Regionen. Territorial- und Grenzkonflikte, welche teilweise bewaffnet ausgetragen wurden, prekäre Umweltsituationen sowie Ressourcenkonflikte, beispielsweise um Wasser, sind zu beobachten. Armut, soziale Ungleichheit und mangelnde Sicherheit für wirtschaftliche Investitionen und Entwicklung setzen weitere schwierige Rahmenbedingungen.

Im Zuge der Anschläge vom 11. September 2001 sind der Südkaukasus sowie Zentralasien stärker ins Blickfeld geopolitischer Interessen gerückt.

Titel und Thematik der Podiumsdiskussion „In Sicherheit investieren? Der Beitrag der deutschen EZ zur regionalen Stabilität in Zentralasien und im Südkaukasus“ wurden durch ein Zitat aus der Positionierung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zur Situation in den Nachfolgestaaten der UdSSR, in Ost- und Südosteuropa inspiriert:

„Die Unabhängigkeit [der Nachfolgestaaten der UdSSR] sowie ihre Entwicklung hin zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft sind für die Stabilität und Sicherheit in Europa von großer Bedeutung“.

(www.bmz.de, 14.02.2005)

1.3 Strategien, Ziele und Konzepte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit den Staaten Zentralasiens und des Südkaukasus

von Dr. Jürgen Zoll, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)

Gemeinsamkeiten der Staaten Zentralasiens und des Südkaukasus

Die im Folgenden umrissenen Strategien, Ziele und Konzepte der deutschen EZ beziehen sich auf die im Einführungsbeitrag dargestellten acht Staaten Zentralasiens und des Südkaukasus.¹

Die genannten acht Staaten in zwei sehr unterschiedlichen Regionen suchen zunächst einmal ihren eigenen Weg und denken dabei nicht primär regional. Im Gegenteil behindern sich die Länder häufig auch gegenseitig in ihrer Entwicklung. Zwar wird der Wille zur politischen Zusammenarbeit untereinander oft proklamiert, ein tatsächliches Interesse zur Kooperation lässt sich aber nur bei wenigen Staaten ausmachen.

Mindestens auf den zweiten Blick weisen die Staaten der beiden Regionen relativ viele Gemeinsamkeiten auf:



Dr. Jürgen Zoll

¹ Finanziell liegt die Zielvorgabe der bilateralen deutschen EZ derzeit bei 50 Millionen Euro pro Region (Zentralasien/Südkaukasus) und Jahr.

- Sie sind alle ehemalige Sowjetrepubliken.
- Russisch ist als Verkehrssprache in den meisten Staaten weit verbreitet.
- Alle Staaten haben keine oder wenig Erfahrungen mit parlamentarischer Demokratie. Dabei muss beachtet werden, dass die Implementierung demokratischer politischer Strukturen ein langwieriger Prozess ist, der nicht innerhalb weniger Jahre vollzogen werden kann.
- Alle Staaten weisen ausgeprägte Clanstrukturen auf.² Überall ist die Zivilgesellschaft relativ jung und noch im Aufbau begriffen.
- Alle Länder mit Ausnahme Georgiens sind Binnenländer, die sich hohen Marktzugangskosten gegenüber sehen.
- Sie alle sind nicht hinreichend auf die Globalisierung vorbereitet (eine Ausnahme ist möglicherweise in einigen Ländern der Ölsektor).
- Überall bestehen enorme Umweltprobleme; vielerorts sind die Erdbebenrisiken groß.
- In allen Ländern verstärken sich die Gegensätze zwischen Arm und Reich.
- Auf praktisch allen Ebenen bestehen Governance-Schwächen, insbesondere ist Korruption weit verbreitet.

Strategien, Ziele und Konzepte der Zusammenarbeit

Trotz all dieser Gemeinsamkeiten ist jedes Land nach wie vor auf Eigenständigkeit ausgerichtet, hat eigene Strukturen und sehr unterschiedliche Entwicklungspotenziale. Neben regionalen Analysen und Politikansätzen bedarf es deshalb auch nach wie vor bilateraler Ansätze und Partnerschaften für die Zusammenarbeit mit diesen Staaten. Die **regionalen Ansätze der deutschen EZ** mit den Regionen lassen sich in den Schlagworten „**Friedenssicherung, Krisenprävention, regionale Zusammenarbeit**“ umschreiben. Die Entwicklungen in den Ländern Zentralasiens sind seit dem Ende des Ost-West-Konflikts vergleichsweise friedlich geblieben, womit zu Beginn der 1990er Jahre kaum ein/e Beobachter/in gerechnet hätte. Bei allen Problemen – Verminung von Grenzen, Grenzschießungen, Enklaven etc. – ist ein „großer Krieg“ in oder zwischen den

² Eine vertiefte Diskussion des uneinheitlich verwendeten Begriffs der „Clanstrukturen“ ist an dieser Stelle leider nicht möglich.

zentralasiatischen Staaten ausgeblieben, was als Erfolg zu werten ist. Ansatz der EZ ist hier die Aufrechterhaltung und Vertiefung der Kooperation, Förderung des Dialogs, sowie die Bildung eines Bewusstseins für die gemeinsamen Probleme und Chancen auf regionaler Ebene. Beispielsweise lassen sich im Energiebereich Probleme nur in regionaler Kooperation erfolgreich angehen. Die deutsche EZ zielt auf eine Hinführung zu regionaler Zusammenarbeit der Staaten Zentralasiens ab.

Im Südkaukasus hingegen beeinträchtigen drei Territorialkonflikte weiterhin die friedliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Neben dem Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan (Nagorny-Karabach-Konflikt), bestehen auch die innergeorgischen Konflikte in Abchasien und Süd-Ossetien fort. Die Erfahrungen hieraus zeigen deutlich, dass sich heute Territorialkonflikte nicht allein militärisch lösen lassen. Die Gewinner der militärischen Auseinandersetzung in der ersten Hälfte der 1990er Jahre sind heute nicht unbedingt die politischen Gewinner. Für Nagorny-Karabach gilt – und da ziehen die Bundesregierung, die EU und die OECD, insbesondere die Minsk-Gruppe klar an einem Strang –, dass nichts unversucht bleiben wird, um diesen Konflikt in den nächsten Jahren beizulegen. Dabei wirkt sich der Annäherungsprozess an die EU trotz der Stagnation der vergangenen zehn Jahre positiv auf den Prozess der Konfliktbearbeitung aus.

Fast jede Lösung des Konflikts um Nagorny-Karabach würde für beide Seiten erhebliche Vorteile bringen. Selbst der Verzicht auf dieses doch recht kleine Gebiet, ließe er sich innenpolitisch konsequent durchhalten, würde für beide Seiten gesamtwirtschaftlich und entwicklungspolitisch von Vorteil sein.

Neben den großen regionalen Ansätzen verfolgt die Bundesregierung in Zentralasien und im Südkaukasus **bilaterale entwicklungspolitische Ziele**, nachdem sich gezeigt hat, dass eine ausschließlich regionale Strategie der EZ mit den Ländern Zentralasiens und des Südkaukasus bisher noch nicht umsetzbar ist. Oberziele der EZ sind auch hier die *Millennium Development Goals* (MDGs) der Vereinten Nationen (VN), insbesondere die Halbierung der Armut bis 2015, nachhaltiges und breitenwirksames Wirtschaftswachstum, Unterstützung bei der Vorbereitung auf die Globalisierung, Demokratieförderung und die Umsetzung von *Good Governance*. Der kaukasisch-zentralasiatische Raum bildet einen Mikrokosmos weltweiter Probleme:

- organisierte Kriminalität einschließlich Drogenproblemen;
- ansteckende Krankheiten, ins. HIV/AIDS, Tuberkulose;

- Wassermanagement, Umweltschutz, Altlastensanierung, Natur- und Industriekatastrophen.

Angesichts dieser zahlreichen dringenden Probleme ist eine nationale wie internationale Arbeitsteilung in der Zusammenarbeit unverzichtbar, welche bereits gut angelaufen ist.

Für die direkte, bilaterale Arbeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit stehen als Faustregel rund 50 Millionen Euro pro Jahr und Region zur Verfügung.

1.4 In Sicherheit investieren? Der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur regionalen Stabilität in Zentralasien und im Südkaukasus

von Dr. Jörn Grävingsholt, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

Vorbemerkung

Ich wurde um einen kritischen Beitrag aus der Sicht der Wissenschaft auf Ansprüche, Instrumente und Zielerreichung des Zentralasienkonzepts und der Kaukasus-Initiative (des BMZ) in max. 8 Minuten gebeten. Ich beschränke mich im folgenden weitgehend auf Zentralasien. Dabei gehe ich in drei Schritten vor: 1. Was sind die Ansprüche, Instrumente und Ziele des Zentralasienkonzepts? 2. Wie sieht die Bilanz nach heutigem Stand aus? 3. Welche Schlussfolgerungen können daraus gezogen werden?



Dr. Jörn Grävingsholt

Welches sind die Ansprüche, Instrumente und Ziele des Zentralasienkonzepts?

Das Zentralasienkonzept des BMZ vom 18.12.2001 definiert ein multidimensionales Zielsystem, in dem Krisenprävention an vorderster Stelle steht. Es wird beabsichtigt, die Länder der Region „in ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung hin zu **Demokratie und Marktwirtschaft**“ zu fördern.

Daraus werden drei Felder der Zusammenarbeit abgeleitet:

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

Wie sieht die Bilanz aus?

Anspruch: sehr ambitioniert, aber grundsätzlich schlüssig und der Lage angemessen.

Bei der **Zielerreichung** ergibt sich ein paradoxes Bild. Das Ziel, zur Krisenprävention beizutragen, scheint zumindest insofern geglückt zu sein, als keines der 2001 befürchteten Krisenszenarien eingetreten ist:

- Der seit 1997 beendete Bürgerkrieg in Tadschikistan ist nicht wieder aufgeflammt.
- Die Stationierung von Koalitionstruppen im Zuge des Afghanistankrieges hat die Gefahr terroristischer Übergriffe, wie sie noch 1999/2000 vorkamen, offensichtlich reduziert.
- Keines der Länder befindet sich mit einem seiner Nachbarn in einer gewaltsamen Auseinandersetzung oder bewegt sich darauf zu.
- In keinem der Länder haben militante Islamisten massenhaft Zuflucht gefunden oder eine Operationsbasis für weltweite Aktionen errichtet.

Allerdings offenbart ein näherer Blick doch eine Vielzahl von Strukturmerkmalen, die, wenn man Kriterien einer Krisenfrühwarnung anlegt, mitunter zumindest ein deutliches Orange aufleuchten ließen. Staaten geraten in Krisen, wenn sie in der Wahrnehmung ihrer Bürger zentrale Funktionen nicht mehr ausreichend wahrnehmen: Sicherheit zu gewährleisten, Wohlfahrt zu ermöglichen und ein gewisses Maß an Partizipation (direkt oder indirekt) zu gewährleisten.

Sicherheit: Während in der offiziellen Darstellung die Gefahr des Islamismus meist an vorderster Stelle genannt wird, ist für viele Menschen in Zentralasien der Staat selbst die Hauptquelle der Bedrohung. Korruption, Behördenwillkür, Folter in Gefängnissen und die Verwicklung von Teilen der Sicherheitsapparate in den Handel mit Drogen, Waffen und Menschen schaffen Unsicherheit, nicht Sicherheit. Hinzu kommt die fortschreitende Zerstörung natürlicher Lebensgrund-

lagen: sauberes Wasser, fruchtbares Land.

Wohlfahrt: Zwar ist die tiefste Armutskrise nach quantitativen Indikatoren seit etwa 1999/2000 überwunden, doch insbesondere in Usbekistan und Turkmenistan ist keine nachhaltige Strategie für Wachstum und Entwicklung erkennbar, alte Fehler, die schon für die Sowjetunion fatal waren, werden fortgeschrieben, und die Regime sonnen sich im Glanz hoher Rohstoffpreise und frisierter Statistiken. Die Folgen sind auch für Kirgisistan und Tadschikistan erheblich, da beide Länder langfristig auf Exportmärkte angewiesen sind und Usbekistan der natürlichste Handelspartner wäre. Allein Kasachstan hat aufgrund von Erdöl *und* einer plausiblen wirtschaftspolitischen Strategie mittelfristig gute Erfolgsaussichten.

Partizipation: Ungeachtet der erheblichen Differenzen, die zwischen den Staaten Zentralasiens bestehen – mit Turkmenistan als dem grotesken Extremfall einer spätstalinistischen Diktatur und Kirgisistan als dem, immer noch, liberalsten Land der Region – zeigt die Entwicklungsdynamik der letzten Jahre bei allen Indikatoren für Partizipation, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte usw. durch die Bank nach unten. Allein die im Abstand mehrerer Jahre entstehenden Berichte der OSZE-Wahlbeobachtungsmissionen in der Region geben beredtes Zeugnis davon ab, wie weit Wahlen in Zentralasien mittlerweile davon entfernt sind, Ausdrucksmittel von genuiner Partizipation zu sein.

Kernproblem der Entwicklung in Zentralasien, und damit wichtigste Einzelursache für mögliche Krisen und Konflikte in der Zukunft, sind – bei allen Unterschieden zwischen den Ländern – die Governance-Strukturen in den Staaten, v.a. in Usbekistan.

Übertragen auf die vom BMZ definierten Felder der Zusammenarbeit, die zur Erreichung des Ziels der Krisenprävention beitragen sollten, ergibt sich also insgesamt ein eher unerfreuliches Bild:

- Von einer Festigung demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen kann keine Rede sein.
- Die Unterstützung von Wirtschaftsreformen hat hier und da zu positiven Effekten geführt, hat aber in einem zentralen Land wie Usbekistan noch keine tatsächlich nachhaltigen Wirkungen hinterlassen können, da der interne Widerstand zu groß ist. Armut hat insgesamt abgenommen, viele ihrer strukturellen Ursachen sind jedoch nicht beseitigt, weshalb die Gefahr konjunkturbedingter Einbrüche nicht gebannt ist.

- Regionale Zusammenarbeit erweist sich als überaus schwieriges Terrain, auf dem grundsätzlichen Interesse auf den Fachebenen und bei der Bevölkerung massive Widerstände seitens einzelner Regierungen gegenüber stehen. Anders als im Kaukasus ist auch eine plausible Strategie der Annäherung an die EU als regionaler Integrationsanreiz nicht in Sicht.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich daraus ziehen?

1. Grundsätzlich steckt die EZ in Zentralasien in einem bekannten Dilemma, das weder originell ist noch einer einfachen Lösung offen steht: Schlechte Regierungsführung, und mit einer solchen haben wir es in allen Schattierung in der Region Zentralasien durchgängig zu tun, entzieht wirkungsvoller Entwicklungszusammenarbeit die wichtigste Geschäftsgrundlage: Aufnahmebereitschaft, Eigenverantwortung und eine grundsätzliche Zielkongruenz zwischen Geber und Nehmer.
2. EZ kann in diesem Umfeld nur systemische Wirkungen entfalten, wenn sie
 - a) in Sektoren tätig ist, in denen zumindest punktuell Zielkongruenz besteht oder
 - b) mit Zielgruppen und Projektpartnern arbeitet, die eine andere als die staatliche Agenda verfolgen und potenzielle Träger eines allmählichen Wandels sind.
3. Um die dafür erforderlichen Spielräume zu erhalten und nach Möglichkeit auszuweiten, ist wirksamer Druck von außen notwendig. Ein solcher Druck kann nur aufgebaut werden, wenn
 - a) die politischen Signale der Geber eindeutig sind, d.h. wenn z.B. sicherheitspolitische und entwicklungspolitische Erwägungen nicht zu gegenteiligen Ergebnissen führen (Kohärenz! -> Aktionsplan zivile Krisenprävention)
 - b) die internationale Gebergemeinschaft koordiniert vorgeht, wie dies im Falle Kirgisistan recht gut funktioniert, in Tadschikistan zumindest bei der Beendigung des Bürgerkriegs gut funktioniert hat, in Usbekistan dagegen noch kaum gelingt (USA; auch Russland!).
4. Eine Politik, die langfristig die Demokratisierung von politischen Systemen als Ziel formuliert, braucht einen langen Atem und besteht notwendigerweise aus mehr als nur Entwicklungspolitik. EZ kann jedoch zumindest zwei zentrale Funktionen übernehmen: Sie kann Zugang zu alternativen Akteuren suchen und diese unterstützen. Und sie kann den herrschenden Eliten Angebote ma-

chen, die ihnen eine Öffnung ihres Landes als attraktiver erscheinen lassen kann als die Perspektive einer Isolation. Es gibt dabei jedoch keine Erfolgsgarantie. Im Falle des Scheiterns ist daher auch regelmäßig die Option eines *disengagement* zu prüfen – und, wenn die Kosten den Nutzen zu übersteigen beginnen, auch in die Tat umzusetzen.

1.5 Sicherheit und Stabilität in Zentralasien und dem Südkaukasus: Internationale Akteure und Interessen

von Gernot Erler, MdB, SPD

Die Regionen Zentralasien und Südkaukasus sind in besonderer Weise mit konkurrierenden Interessen und starken Akteuren konfrontiert. Zu einem wichtigen



Gernot Erler (Mitte)

Akteur als Ansprechpartner zählt erstens die Russische Föderation. In den acht ehemaligen zentralasiatischen und südkaukasischen Sowjetrepubliken leben heute etwa 25 Millionen Auslandsrussen. Zudem hat Russland ein starkes Interesse an der Kontrolle der Energieressourcenströme in und aus der Region und verfolgt dabei Strategien klassischer Macht- und Einflusspolitik („informelle Imperiumspolitik“), die nicht immer identisch sind mit einem Stabilitätsinteresse. Einige Konflikte werden dabei bewusst offen gehalten („frozen conflicts“).

Der zweite große Global Player in der Region ist China, das sich durch einen stark steigenden Energiebedarf auszeichnet. Schon daraus ergeben sich spezifische Interessen insbesondere in der kaspischen Region. Weitere chinesische Interessen liegen in der Minderheitenpolitik, was sich beispielsweise an der Politik Chinas gegenüber Kasachstan zeigen lässt.

Zwischen den beiden großen Akteuren Russland und China bestehen insgesamt mehr gemeinsame als konkurrierende Interessen in der Region.

Der dritte zentrale Akteur für Zentralasien und den Südkaukasus sind die USA. Dabei spielt der Kontrast zu den russischen Interessen auch 15 Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges eine große Rolle („*Containment-Politik*“). So versuchen die USA, Russland die Kontrolle über die Energieressourcenströme zu entziehen. In Folge des 11. September 2001 ergeben sich für die USA weitere wichtige Interessen in der Region. Insbesondere Zentralasien hat wegen der Nachbarschaft zu Afghanistan unmittelbare sicherheitspolitische Bedeutung für die USA erhalten. Die USA versuchen, die zentralasiatischen Staaten zu Verbündeten im Kampf gegen den Terrorismus zu machen und betreiben eine aktive bilaterale Stationierungspolitik in der Region. Dabei spielen islamistische Bewegungen, insbesondere in Usbekistan, und die Eindämmung von deren Einflüssen in der Region für die USA eine große Rolle.

Es lässt sich seitens der USA wie auch Russlands in Bezug auf Zentralasien klassische Geopolitik beobachten.

Als regionale Player sind die Türkei und der Iran zu nennen. Vier der fünf zentralasiatischen Länder sind turksprachig und weisen eine kulturelle Nähe zur Türkei auf. Die Türkei hat außerdem eine traditionelle Verbindung zu Aserbaidschan, die zu Lasten Armeniens geht. Bis heute ist die Türkei Partei im Nagorny-Karabach-Konflikt und trägt zur Abschottung Armeniens bei. Der Iran als Anrainerstaat hat ein großes Interesse an den regionalen Energieressourcen.

Zwischen Europa und insbesondere dem Südkaukasus, aber auch Zentralasien, bestehen zahlreiche historisch gewachsene Verbindungen. Deutschland spielte dabei als wichtiger Wirtschaftspartner schon lange eine relevante Rolle. In der Region ist Deutschland als Partner für Handel und Technologieentwicklung positiv konnotiert. Die heutigen europäischen und deutschen Wirtschaftsinteressen sind nicht geopolitisch motiviert. Europa hat ein Interesse an Stabilität in der Region, insbesondere auch an der Stabilität der Energieressourcen, von denen es

teilweise abhängig ist. Dabei wird die Endlichkeit der natürlichen Ressourcen in Zentralasien noch nicht ausreichend berücksichtigt.

Die Abwesenheit geopolitischer Einflussinteressen wirkt sich positiv auf die Wahrnehmung Europas in der Region aus. Typisch ist, dass Deutschland beispielsweise im so genannten Upstream-Bereich eine geringe Rolle spielt und sich hingegen stark im Infrastrukturbereich engagiert (Telekommunikation, Anlagenbau, Verkehrswege etc.). Deutsche Interessen liegen insbesondere in der Erschließung neuer interessanter Absatzmärkte in der vergleichsweise wirtschaftlich stark wachsenden Region mit rund 60 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern. Regionale Stabilität in Zentralasien und dem Südkaukasus ist aus deutscher Sicht nicht nur von sicherheitspolitischem, sondern auch ganz zentral von ökonomischem bzw. wirtschaftspolitischem Interesse.

1.6 Bemerkungen zur europäischen Entwicklungspolitik im Südkaukasus

von Walter Kaufmann, Heinrich-Böll-Stiftung (Tbilissi/Georgien)



Walter Kaufmann (links neben Gernot Erler)

In der Vergangenheit gab es eine starke Tendenz der europäischen EZ im Südkaukasus, sich als „unpolitisch“ auszugeben. Die EU wurde im wesentlichen als freizügiger Geldgeber, nicht aber als politisch agierender Akteur wahrgenommen. Hinzu kam im Fall Georgiens der „Schewardnadze-Bonus“: Seine Politik galt als „prowestlich“ und daher als auch ohne näheres Hingucken unterstützenswert. In Zukunft sollten jedoch auch „Medienstars“ wie dem georgischen Präsidenten Saakaschwili keine politischen Boni mehr eingeräumt werden. Insbesondere

mit der Aufnahme des Südkaukasus in die so genannte Europäische Nachbarschaftspolitik hat sich in den letzten Jahren die europäische Politik gegenüber der Region verändert. Es wird dabei der Versuch einer konsistenteren europäischen Außenpolitik gegenüber dem Südkaukasus unternommen. Entwicklungspolitik wird nun eher als Bestandteil dieses Gesamtrahmens konzipiert und bleibt kein unpolitisches oder vorpolitisches Feld mehr.

„Demokratieförderung“, „Sicherheit“ und „Stabilität“ sind dabei unmittelbar miteinander verknüpft. Leider bleibt oft undeutlich, was die westlichen Staaten unter Sicherheit in ihrer Politik gegenüber dem Südkaukasus verstehen: Sicherheit vor der Region oder Sicherheit für die Region. Das Streben nach Sicherheit vor der Region ist in gewisser Hinsicht nachvollziehbar, wegen der Sicherheitsrisiken,

die v.a. durch den Handel mit Waffen, Drogen und Menschen von der Region ausgehen. Die europäische Nachbarschaftspolitik ist einesteils als Instrument zur Abwehr von Beitrittswünschen zur EU konzipiert, zum anderen aber auch als Konzept des Aufbaus eines stabilen Rings befreundeter Staaten um die EU herum.

Positiv gewendet stellt der Begriff von Sicherheit *für* die Region, der Demokratisierung mit einschließt, die europäische Entwicklungspolitik vor einige zentrale Herausforderungen. Ein konkreter Begriff der Sicherheit *vor Ort* muss sich an einem Bottom-Up-Vorgehen orientieren. Erforderlich sind hierfür konkrete Maßnahmen in den Bereichen Infrastrukturaufbau, Bildung, Gesundheit und Vertrauensbildung in der Region.

Wenn z.B. beim Karabach-Konflikt nach Verhandlungen auf politischer Ebene immer wieder von positiven Entwicklungen und Kompromissbestrebungen gesprochen wird, wird dabei unterschlagen, dass die betroffenen Menschen vor Ort auf solche Kompromisslösungen nicht vorbereitet sind bzw. von ihren Regierungen in einer kompromisslosen Haltung gegenüber dem jeweiligen „Feind“ noch bestärkt werden. Die Traumata der Menschen und ihre Ängste vor wie auch immer gestalteten Lösungen werden zu wenig berücksichtigt. EZ als Politik der Sicherheit *für* die Region muss sich deshalb vielmehr auf Prozesse denn auf Lösungen ausrichten. Die betroffenen Menschen müssen erfahren, dass es möglich ist, Lösungen selbst zu erarbeiten, und sie nicht von außen implementiert zu bekommen.

Dies schließt auch eine deutlich konstruktivere Beschäftigung mit den nicht anerkannten Republiken des Südkaukasus, also Abchasien Süd-Ossetien und Berg-Karabach, ein. Es reicht nicht aus, diese de-facto-Staatsgebilde wegen ihrer Abhängigkeit von russischer Unterstützung als „russische Satelliten“ zu diffamieren. Die Menschen in diesen Gebieten mit ihren konkreten Kriegserfahrungen müssen stärker im Blickfeld der Zusammenarbeit stehen. Tragfähige und nachhaltige Lösungen von Konflikten sind nur langfristig möglich, wenn die Gesellschaften auch dieser, in der Vergangenheit von Angriffskriegen betroffener Regionen ihre Zukunftsängste überwinden können und mit vorgeschlagenen politischen Lösungen eigene Entwicklungsperspektiven verbinden können.

Leider ist die Konkurrenz geopolitischer Interessen für die Region von großer Bedeutung, dennoch wird viel zu sehr in geopolitischen Schubladen (pro-westlich vs. pro-russisch) gedacht, sowohl in der Region, als auch von Akteuren außer-

halb der Region. Die Motivationen der Akteure vor Ort sind dabei wesentlich praktischer orientiert: Menschen in Abchasien beispielsweise sind „pro-russisch“, weil ein russischer Pass auf Grund der internationalen Nicht-Anerkennung Abchasien für sie die einzige Möglichkeit darstellt, in den Westen zu reisen. Das Denken in geopolitischen Dichotomien muss aufgegeben werden, um die Lebenswirklichkeit der Menschen in der Region erfassen zu können. Die EU hat, im Unterschied zu Russland und den USA, die Chance, als ehrlicher Makler und Unterstützer ohne geopolitische Eigeninteressen wahrgenommen zu werden und daher mit einem besonderen Vertrauensvorschuss zu arbeiten.

Will die EZ, die auf intergouvernementale Zusammenarbeit angewiesen ist, sich im Bereich der Korruptionsbekämpfung engagieren, so muss sie so transparent wie möglich arbeiten und versuchen, überprüfbare „Benchmarks“ zu setzen. Das heißt zum Beispiel, europäische Aktionspläne und zwischenstaatliche Vereinbarungen so früh wie möglich ins Internet zu stellen und professionelle Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zu ermutigen, diese Aktionspläne und Vereinbarungen zu kommentieren sowie ihre Implementierung zu beobachten. Nur so lassen sich Hebel schaffen, mittels derer die unterschiedlich entwickelten Zivilgesellschaften in den betroffenen Staaten Einfluss und Druck auf ihre Regierung ausüben können.

1.7 Sicherheit und Stabilität aus der Perspektive der lokalen Bevölkerung in Murghab (Tadschikistan)

von Erik Engel, Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement (ACTED)



Erik Engel (Mitte neben André Fabian links und Walter Kaufmann rechts)

Die Stadt Murghab liegt in einer marginalisierten Hochlandregion Tadschikistans im Grenzgebiet zu Afghanistan. Es handelt sich um einen „künstlichen“ Standort, der aus geopolitischen Erwägungen des zaristischen Russlands und der Sowjetunion aufgebaut wurde. Heute, knapp 15 Jahre nach der Unabhängigkeit Tadschikistans, stehen Fragen nach Umsiedlung und Unterstützung zur (Arbeits-) Migration regelmäßig auf der Agenda. Sie sind jedoch eher eine politische Entscheidung als eine der EZ. Bedingt durch die Nähe zu Afghanistan gilt Murghab auch in der Gegenwart als geopolitisch sensibel. Es darf auch nicht vergessen werden, dass die Menschen, auch wenn sie „erst“ seit 100 Jahren in

Murghab leben, nicht unbedingt in die dicht besiedelten Täler umsiedeln wollen.

Das Verständnis von Sicherheit und Stabilität aus der Perspektive der lokalen Bevölkerung in Murghab lässt sich aus westeuropäischer und EZ-Perspektive nur eingeschränkt beschreiben. Erste Priorität der Menschen vor Ort sind ihr physisches und ökonomisches Überleben, also Ernährungssicherheit und Grundversorgung. Die Armutsminderungskomponente des Zentralasien-Konzeptes der Bundesregierung ist insofern durchaus angemessen. Ein zweiter wichtiger Aspekt ist die soziale Sicherheit, also der Zugang zu Gesundheit und zu (höherer) Bildung, berufliche Perspektiven und Alterssicherung. Auf der Ebene politischer Sicherheit besteht ein Interesse an nicht korrupten lokalen Strukturen und Autoritäten. In Murghab im Grenzgebiet zu China und Afghanistan sind für die Bevölkerung auch sichere Grenzen von großer Bedeutung. China und Afghanistan stellen für die Menschen vor Ort eine Bedrohung dar. Die Feindbilder vor Ort richten sich eher gegen die direkten Nachbarstaaten (z.B. Usbekistan) als gegen die westlichen Staaten, Europa, die USA oder Russland.

Viele Menschen in der Region haben die Sowjetunion als einen Garanten von Sicherheit empfunden. Die postsowjetische Erfahrung hat für sie in fast allen Bereichen eine Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen zur Folge gehabt. Verunsicherung wird im Zusammenhang der äußeren Grenzen empfunden; als Teil der Sowjetunion haben sich viele Menschen ein Stück weit unangreifbar gefühlt.

Die Öffnung der Grenze nach Afghanistan löst bei der Bevölkerung Unsicherheit aus. Die Menschen befürchten einen Anstieg des Drogenhandels. Infrastrukturmaßnahmen wie der Bau einer Straße, die Afghanistan, Tadschikistan und China verbindet, ist für die Bevölkerung sowohl mit ökonomischen Hoffnungen als auch Befürchtungen verbunden.

Die Ansätze der Armutsminderung der unterschiedlichen EZ-Akteure sind für die Menschen und die lokalen politischen Strukturen vor Ort von der größten Bedeutung. Ökologische Nachhaltigkeit und Geschlechtergleichheit beispielsweise sind nicht Prioritäten der lokalen Bevölkerung. Der Kampf gegen den Terror und die organisierte Kriminalität bedient westliche Interessen und die innerstaatlichen Machtstrukturen, wird aber von der Bevölkerung nicht als prioritär empfunden. Politische Autoritäten und Akteure in Tadschikistan versuchen, im Rahmen des Kampfes gegen den Terror ihre politischen Gegner auszuschalten und die Programme dazu zu instrumentalisieren, ihre eigenen Netzwerke aufzubauen und von ihnen zu profitieren (beispielsweise im Bereich des Drogenhandels). Die Be-

völkerung Zentralasiens empfindet sich selbst nicht als Nährboden für terroristische Gruppen.

Vor Ort ist von der Zielerreichung der EZ in Zentralasien wenig zu bemerken. Verantwortlich dafür sind die lokalen politischen Strukturen. Die tadschikische Bevölkerung, die nicht auf eine längere demokratische Tradition zurückblicken kann wie beispielsweise Kirgisistan, steht dem eher apathisch und entmutigt gegenüber.

1.8 Zusammenfassung der Diskussion

Das folgende Kapitel fasst die zentralen Aspekte der Diskussion auf dem Podium und der Antworten der Referenten auf Fragen aus dem Publikum zusammen. Es folgt dabei nicht dem chronologischen Ablauf der Diskussion, sondern konzentriert sich auf sieben zentrale Themen:

- Kompatibilität „klassischer“ EZ für Zentralasien und den Südkaukasus;
- Kohärenz und Koordination der internationalen Geber;
- Finanzielles Volumen der EZ in beiden Regionen;
- Rolle der Zivilgesellschaft;
- Monitoring von Wirkungen;
- Rechtssicherheit, Korruption und Klientelismus;
- Bedeutung regionaler Zusammenarbeit.

Die Aussagen sind durch den Nachnamen des jeweiligen Referenten kenntlich gemacht.



Podiumsdiskussion

Kompatibilität „klassischer“ Entwicklungszusammenarbeit für Zentralasien und den Südkaukasus und entwicklungspolitische Erfolge

Der Einstieg in die Länder Zentralasiens und des Südkaukasus nach dem Ende des Ost-West-Konflikts gestaltete sich für die EZ schwierig (Zoll). Die in der Millenniums-Erklärung der VN formulierten Entwicklungsziele, insbesondere das Ziel der Halbierung der weltweiten Armut bis zum Jahr 2015, haben jedoch auch für die Regionen Zentralasien und Südkaukasus Gültigkeit. Die Erreichung dieses Zieles ist insgesamt realistisch. Die Zielerreichung sei sicherlich in einigen Weltregionen wahrscheinlicher (Ost- und Südasien), in anderen sehr schwierig (insb. viele afrikanische Staaten). Die Staaten Zentralasien und des Südkaukasus haben jedoch weiterhin gute Chancen, die Millennium Entwicklungsziele im Wesentlichen zu erreichen (Zoll).

In diesem Zusammenhang sollte auch nicht davon ausgegangen werden, die Länder des Südkaukasus, die häufig mit den zentralasiatischen Staaten zusammengefasst werden, seien vergleichsweise hoch entwickelt. Dies verdeckt, dass mit den Transformationsaufgaben nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion in den südkaukasischen Ländern Prozesse der Verelendung eingesetzt haben und zivilgesellschaftliche Strukturen in der Region weitestgehend fehlen (Kaufmann).

Inwiefern die bisherigen Maßnahmen der EZ in Zentralasien und dem Südkaukasus als erfolgreich zu sehen sind – ist das Glas eher „halb voll“ oder „halb leer“? –, ist strittig (Zoll; Gravingholt). Einerseits erscheint die Bilanz der Armutsreduzierung zumindest in einigen Ländern vergleichsweise gut (Zoll); andererseits scheint vor Ort die Erreichung entwicklungspolitischer Ziele kaum spürbar (Engel).

Kohärenz, Koordination und Konditionalität

Für das BMZ nimmt die Abstimmung mit anderen Akteuren der internationalen Zusammenarbeit einen zentralen Stellenwert ein. Gefragt werden muss jedoch, inwiefern die betroffenen Menschen in Zentralasien und dem Südkaukasus vor Ort von der Kohärenz und Koordination entwicklungspolitischer Akteure profitieren (Zoll).

Der Frage nach der Abstimmung der verschiedenen Akteure liegt die Diskussion zu Grunde, wie sich die begrenzten Mittel der EZ so sinnvoll und effektiv wie

möglich einsetzen lassen. Dabei ist Koordination auch eine zentrale politische Frage: Die relevanten Geber müssen sich, um ihre Mittel tatsächlich koordiniert und kohärent einsetzen zu können, über die Linie der Intervention und ihre Interessen einig sein (Grävingholt).

Die Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Akteuren hat jedoch auch ihre Grenzen. Zu viel Koordination kann sich hinderlich auf die Kreativität in der Gestaltung entwicklungspolitischer Maßnahmen und Konzepte auswirken. In Zentralasien und dem Südkaukasus konkurrieren die zahlreichen ausländischen und internationalen Akteure der EZ um relativ wenige qualifizierte Partner (-Organisationen) vor Ort (Kaufmann).

Auch kann die Koordination der Geber dazu führen, dass die Partner länger als wünschenswert hingehalten werden. Dennoch muss deutlich werden, dass bestimmte soziale, ökologische und ökonomische Grundbedingungen nicht verhandelbar sind, auch wenn Konditionalitäten den Mittelabfluss verzögern können (Zoll).

Das Angebot westlicher Kooperation ist groß; es kann eher von zu viel als von zu wenig Engagement in den beiden Regionen gesprochen werden. Dies ist insofern problematisch, als dass Rückzugsdrohungen ausländischer/internationaler Akteure bei Missachtung grundsätzlicher Konditionalitäten relativ wenig Druck auf die Akteure vor Ort ausüben, die im Zweifelsfall auch einen anderen Geber/Partner finden werden (Kaufmann).

Ein Beispiel für die Konkurrenz von EZ-Akteuren ist die Justizreform in Georgien, in der sich deutsche/europäische und US-amerikanische Akteure das Feld streitig machten.

Finanzielle Ausstattung der EZ mit Zentralasien und dem Südkaukasus

Schätzungen gehen davon aus, dass etwa zwei Drittel der EZ-Gelder in den beiden Regionen von der EU (einschließlich Norwegen und der Schweiz) bzw. ihren Mitgliedsstaaten kommen und nur ein Drittel aus den USA (Zoll). Die an die Zahlungen geknüpften politischen Interessen der USA scheinen jedoch weitaus deutlicher sichtbar zu sein als die der europäischen Akteure (Kaufmann).

Die finanzielle „Zweidrittelmehrheit“ der europäischen EZ-Akteure gegenüber den US-amerikanischen ist für die Partner in den Ländern Zentralasiens und des

Südkaukasus nicht wahrnehmbar. Die europäische EZ sollte ihren Einfluss in der Region deshalb nicht überschätzen. Das „Poolen“ von Mitteln kann ein Instrument sein, um mit der begrenzten finanziellen Ausstattung dennoch einen Hebel im politischen Dialog ansetzen zu können (Grävingholt). Zudem lassen sich große entwicklungspolitische Vorhaben ohnehin nur in enger Abstimmung der internationalen Gemeinschaft realisieren, weil bestimmte Programmvolumina nur multilateral finanzierbar sind und eine einheitliche Umsetzung im Programmland unabdingbar ist (Zoll).

Rolle der Zivilgesellschaft

„Zivilgesellschaft“ kann kein Zauberwort oder Allheilmittel zur Lösung politischer und sozialer Probleme sein. Auch zivilgesellschaftliche Akteure haben (legitime) Eigeninteressen wie die persönliche Karriere, politischer Einfluss und die Abschöpfung von EZ-Mitteln (Grävingholt). Teilweise wird die Zivilgesellschaft zu einer eigenen sozialen Klasse, die über den Zugang zu externen Mitteln verfügt (Kaufmann). Bereits auf der Dorfebene sind vor diesem Hintergrund zivilgesellschaftliche Strukturen entstanden, die ein soziales Konfliktpotenzial beinhalten und politisch nicht legitimiert sind. Dieses Spannungsverhältnis lässt sich durch die Dezentralisierung politischer Macht und von Budgets auflösen oder zumindest abfedern (Engel). Kommunen mit eigenem finanziellen Budget können in politischen Prozessen wahrnehmbar die Belange der Bevölkerungen vor Ort aufnehmen (Kaufmann).

„Zivilgesellschaft“ darf nicht mit großstädtischen NGOs gleichgesetzt werden, sondern geht darüber hinaus. Auch Printmedien, Radio- und Fernsehkanäle, Anwaltskammern, Stadtteilinitiativen, traditionelle Dorfgemeinschaften oder ländliche Genossenschaften spielen als Vermittler zwischen Mikro- und Makroebene für gesellschaftspolitische Entwicklungen eine wichtige Rolle. Auch Einzelpersonen können – je nach Autorität – zu Institutionen der Zivilgesellschaft werden (SchriftstellerInnen, JournalistInnen, SchauspielerInnen etc.). EZ muss ihre PartnerInnen, seien es Organisationen oder Einzelpersonen, sorgfältig auswählen. Kriterien dafür können die Vorgeschichte (persönlicher Hintergrund von Einzelpersonen, Entstehungskontext von NGOs) sein und persönliche Motivationen (Kaufmann).

Monitoring von Wirkungen

Die Überprüfung von Wirkungen entwicklungspolitischer Maßnahmen gestaltet sich sehr unterschiedlich. Im Bereich der Technischen Zusammenarbeit (TZ), insbesondere bei Maßnahmen, die auf Bewusstseinsbildung und *Capacity Building* abzielen, lassen sich Wirkungen kaum oder nur indirekt messen (Zoll).

Insbesondere müssen auch mögliche nicht intendierte Wirkungen entwicklungspolitischer Maßnahmen mit bedacht werden. Grundsätzlich ist deshalb der kleinstmögliche Eingriff als der beste anzusehen (Zoll).

Da die Prävention von Krisen und Gewalt ein zentraler Bereich der deutschen EZ in Zentralasien und dem Südkaukasus ist, stellt sich die Frage nach der Überprüfbarkeit krisenpräventiver Wirkungen entwicklungspolitischer Programme. Grundsätzlich geht das Monitoring von Wirkungen immer von angenommenen Wirkungsketten aus. Hilfreich kann dabei sein, erstens eine Prozessperspektive einzunehmen und zweitens den Blick auf den direkten Output von Maßnahmen zu richten. Letztendlich muss als Indikator für die Wirkungen krisenpräventiver Maßnahmen gelten, ob sich bestehende Krisen verschärfen oder nicht. Die Wirkungen langfristiger angelegter strukturbildender Ansätze gesellschaftlicher Friedensförderung lassen sich nur schwer messen. Hier sind Bescheidenheit und ein langer Atem gefordert (Grävingholt).

In diesem Zusammenhang muss auch darauf hingewiesen werden, dass die Wirkungen entwicklungspolitischer Maßnahmen häufig über den Einflussbereich einzelner Akteure hinausgehen (Grävingholt).

Rechtssicherheit, Korruption und Klientelismus

Große Defizite bestehen in beiden Regionen nach wie vor in der Durchsetzbarkeit von Rechten, Gesetzen und Gerichtsurteilen. Der Staat hat sich aus der Durchsetzbarkeit von Recht eher zurückgezogen. Eine Schattenseite der Transformation nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion äußert sich im Anstieg von häuslicher Gewalt und der Zunahme von Alkoholismus, insbesondere bei Männern. Die Auseinandersetzung mit diesen Themen steht bisher noch am Anfang (Zoll).

Wo der Staat sich aus vielen Sektoren in beiden Regionen zurückgezogen hat, füllen häufig traditionelle, religiöse und familiäre Strukturen diese Lücken aus. Deswegen aber familiäre Strukturen und/oder den Einfluss von Religion, insbe-

sondere des Islam, aufzuwerten und ihnen negative Auswirkungen zuzuschreiben, wäre ein gefährlicher und vereinfachender Schluss. Das Phänomen „Tradition-Moderne“ in der Region muss differenzierter betrachtet werden (Grävingholt).

Der Südkaukasus ist geprägt von einem problematischen Verhältnis der meisten Menschen zum Staat. Die Wahrnehmung eines öffentlichen Interesses fehlt weitestgehend. Der Staat wird überwiegend als Fremdkörper oder als Ressourcenzugang empfunden. Beim Staat beschäftigte Personen sind in erster Linie ihren Familien und anderen sozialen Bindungen (Clanstrukturen) verpflichtet (Kaufmann).

Die Zivilgesellschaft in Zentralasien und im Südkaukasus weist eine Geschichte der Adaption lokaler Strukturen auf, die sich mit den Strukturen der Sowjetbürokratie vermischt hat. Ein Staat als rational durchorganisierte Einheit besteht nicht; jeder Staat bedarf zivilgesellschaftlicher Netzwerke, um bestehen zu können. Gesellschaftliche Netzwerke binden die Menschen an Normen jenseits von Rechtsprechung und Staat. Der Ansatz der Weiterentwicklung der Zivilgesellschaft in Zentralasien und im Südkaukasus muss darin liegen, die Werte der bestehenden Netzwerke hin zu einer Gemeinwohlorientierung zu transformieren. Eine Bekämpfung traditioneller Netzwerke im Rahmen der Bekämpfung von Korruption wäre der falsche Ansatz (Grävingholt).

EZ muss darauf achten, korrupte Strukturen nicht zu fördern, wie dies in der Vergangenheit häufig geschehen ist (Kaufmann).

Regionale Zusammenarbeit

Sowohl die Kaukasus-Initiative des BMZ als auch das Zentralasien-Konzept der Bundesregierung sind auf regionale Zusammenarbeit ausgelegt. Die Themen der regionalen Zusammenarbeit sind jedoch in beiden Regionen unterschiedlich. Defizite in den Governance-Strukturen und Machtkämpfe zwischen Clanstrukturen, beispielsweise in der Frage der Verteilung von Gasressourcen, erschweren die regionale Zusammenarbeit (Zoll).

Einige zentrale Probleme, beispielsweise im Naturschutz, lassen sich nur grenzüberschreitend bearbeiten. In diesem Bereich bestehen bereits Ansätze der regionalen Zusammenarbeit im Südkaukasus. Zwischen Armenien und Aserbaidschan gibt es bisher dennoch so gut wie keine Kooperation. Im Bereich des

Flusseinzugsgebietemanagements werden auch die Anrainerstaaten Iran und Türkei in die Zusammenarbeit mit einbezogen.

VertreterInnen Turkmenistans werden regelmäßig zu regionalen Veranstaltungen eingeladen, obwohl auf Grund der politischen Lage in Turkmenistan derzeit keine staatliche bilaterale Zusammenarbeit mit Deutschland besteht. Trotzdem ist es gegenwärtig eher selten, dass turkmenische Akteure diesen Einladungen folgen (Zoll).

Regionale Zusammenarbeit kann jedoch nicht von außen implementiert werden. Dies gilt auch für andere Bereiche, denen in der Wahrnehmung und Arbeit externer Akteure eine große Bedeutung zukommt, beispielsweise Ökologie und Geschlechtergleichstellung. Im Bereich des grenzüberschreitenden Naturschutzes gestaltet sich zudem die Beteiligung der betroffenen BürgerInnen problematisch (Kaufmann).

2 Kurzbiografien der Referenten

Erik Engel ist Ethnologe und seit 2003 für die französische NGO *Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement* (ACTED) im Bereich ländliche Regionalentwicklung im Ostpamir (Tadschikistan) tätig. 2001 arbeitete er für ACTED in Afghanistan, 2002 war er Teilnehmer des Seminars für Ländliche Entwicklung Berlin (SLE).

Gernot Erler hat Geschichte, slawische Sprachen und Politikwissenschaft studiert. Seit 1987 ist er Mitglied des Deutschen Bundestages. Er ist stellvertretender Vorsitzender der SPD-Fraktion im Bundestag, seine Schwerpunkte liegen in den Bereichen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik.

Dr. Jörn Grävingholt ist Politologe und seit 2002 am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) Bonn tätig. Regional konzentriert sich seine Arbeit auf den Kaukasus und Zentralasien. Veröffentlichungen u.a.: „Krisenpotenziale und Krisenprävention in Zentralasien. Ansatzpunkte für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit“, Bonn, DIE 2004; „Schlechte Regierungsführung, Krisenprävention und das Dilemma der Entwicklungspolitik am Beispiel Zentralasiens“, in: Dirk Messner/Imme Scholz (Hrsg.), *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, DIE, Baden-Baden, Nomos 2004.

Walter Kaufmann hat Osteuropäische Geschichte und Slawistik studiert. Er ist Leiter des Regionalbüros Südlicher Kaukasus der Heinrich-Böll-Stiftung in Tbilissi (Georgien).

Dr. Jürgen Zoll ist Jurist und seit 1994 am Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) tätig. Seit 2003 ist stellvertretender Leiter des Referats 201 (Kaukasus /Zentralasien).