



Bensberger Gespräche ***28.-30. Januar 2008 in Bensberg***

Tagungsdokumentation
Dokumentation: Dr. Kai Dreisbach

Dienstag, 29. Januar

Inputs

2. Staatlichkeit und Governance – Herausforderungen in Zentralasien

Dr. Jörn Grävingholt, Abteilung "Governance, Staatlichkeit, Sicherheit", Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

Zentralasien sei, so Jörn Grävingholt einleitend, die wirtschaftlich rückständigste und instabilste Region der ehemaligen Sowjetunion. Staatlichkeit sei ein Gut, das es in dieser Region wiederherzustellen gelte. Governance in diesem Kontext meine die Art und Weise, wie dies geschehe. Die Zukunft der Region hänge jedenfalls davon ab, erklärte der Referent, inwieweit es den Regierungen gelinge, die zentralen Aufgaben moderner Staaten zu erfüllen. Betrachte man Trends im *Human Development Index*, so zeige sich für die Staaten Zentralasiens ab 1990 zunächst ein steiler Rückgang, dann eine gewisse Stabilisierung und erst seit neuestem wieder ein leichter Anstieg. Wie die Entwicklung der Region in der Zukunft aussehen werde, hänge davon ab, welche Politik die einzelnen Staaten betreiben werden. Um die Sicherheit und den Wohlstand der Bevölkerung wie auch den Bestand des Staates an sich sichern zu können, müssten die Staaten Zentralasiens die folgenden Aufgaben lösen.

Legitimität und Gewaltmonopol

Zunächst, betonte Grävingholt, gehe es um den Faktor Legitimität, die ein Staat erwerben und dauerhaft erneuern müsse. Mit Blick auf Zentralasien müsse von einer Konsolidierung autokratischer Herrschaft nach demokratischen Anfängen in den frühen 1990er Jahren gesprochen werden – rohstoffgestützt und relativ stabil in Kasachstan, ebenfalls rohstoffbasiert, aber ausgesprochen repressiv in Turkmenistan, gleichfalls sehr repressiv in Usbekistan, relativ liberal in Kirgisistan und nach Jahren des Bürgerkriegs seit 1997 tendentiell autokratisch in Tadschikistan. Verschiedene das Demokratieniveau untersuchende Indizes wie der *Freedom House Democracy Score*, *Polity IV* oder die Governance-Indikatoren der Weltbank zeigten für die zentralasiatischen Staaten sinkende und unterdurchschnittliche Werte. Dies verdeutliche, so Grävingholt, dass die Politik der Staaten Zentralasiens primär auf den Machterhalt der herrschenden Eliten ausgerichtet sei. Diese Eliten verfügten allerdings über eine gewisse Legitimität, die auf zwei Säulen ruhe – zum einen einer traditionsbedingten Autoritätsakzeptanz, zum anderen ihrer Fähigkeit, sich sichtbar und erfolgreich für die eigene Gefolgschaft einzusetzen. Wahlen dienten in diesem Kontext vor allem der akklamatorischen Bestätigung der Herrschenden. Insofern gebe es in Zentralasien eine Traditionslinie aus der Zeit der Sowjetunion. Die Basis von Herrschaft in der Region bestehe zu einem erheblichen Teil in einem informellen Beziehungsgeflecht und einem sozialen Gefüge, das bisweilen auch als Clanstrukturen bezeichnet werde. Diese Traditionsstrukturen, so der Referent, seien mit sowjetischen Modernisierungselementen zu

neuen Politikstrukturen verbunden worden.

Mit Blick auf die Frage nach dem staatlichen Gewaltmonopol erläuterte Grävingholt, dass staatliche Gewalt in Zentralasien in einem Zwiespalt aus einem noch aus Zeiten der Sowjetunion stammenden absoluten Machtanspruch des Staates bei gleichzeitiger Erfahrung der Machtlosigkeit des Staates durch das Fehlen entsprechender Mittel und Instrumente stecke. Allein in Kasachstan und Turkmenistan könne von einem funktionierenden staatlichen Gewaltmonopol gesprochen werden. In den anderen Staaten dagegen werde das Gewaltmonopol des Staates durch kriminelle Strukturen, politische Opposition oder regionale Bestrebungen herausgefordert. Schlecht bestellt sei es auch um rechtsstaatlichen Schutz durch Gewaltenteilung. Viele Menschen in Zentralasien empfänden den Staat weniger als Beschützer denn als Bedrohung. Dies gelte mehr denn je seit dem 11. September 2001, so der Referent weiter, da nunmehr staatliche Repression in dem Gewand von Terrorismusbekämpfung verkauft werde.

Staatliche Institutionen und Gestaltungsleistungen

Grävingholt verwies auf die Tatsache, dass die neuen Staaten Zentralasiens ihre politischen Institutionen von der Sowjetunion übernommen hätten. Die Folge sei ein informell überlagerter und von Korruption durchsetzter Staatsapparat. Darüber hinaus gebe es ein nur schwaches Justizwesen, das keine gleiche und unparteiische Anwendung des Rechts gewährleiste. Rechtssicherheit, erklärte der Referent, sei somit in keinem der Staaten der Region gegeben; funktionsfähige dezentrale Strukturen für die Staatsverwaltung gebe es gleichfalls nirgendwo.

Im Hinblick auf die Gestaltungsleistungen, die ein Staat für seine Bürger erbringen müsse, skizzierte Grävingholt ein durchaus zwiespältiges Bild der Situation in Zentralasien. Alle Staaten der Region verzeichneten inzwischen ein weitgehend stabiles wirtschaftliches Wachstum. Allerdings habe dieses Wachstum die ökonomischen Einbrüche der 1990er Jahre überwiegend noch nicht wettmachen können. Gleichzeitig sei eine zunehmende Ungleichverteilung wirtschaftlicher Ressourcen zu beobachten. Das Gesundheits- und Bildungswesen – beides ein Erbe der Sowjetzeit – aller Staaten der Region sei international betrachtet immer noch vergleichsweise gut. Allerdings fielen die Investitionen in diese Bereiche viel zu niedrig aus, so dass von einem weiteren negativen Entwicklungstrend ausgegangen werden müsse. Die Wirtschaftspolitiken der einzelnen Staaten wiederum unterschieden sich erheblich, erklärte der Referent. Während Kasachstan beispielsweise eine wachstumsorientierte Politik betreibe, ginge es in Ländern wie Usbekistan oder Turkmenistan primär um die Bereicherung der herrschenden Eliten. In den meisten Staaten Zentralasiens ließen sich Ansätze neopatrimonialer Herrschaftsstabilisierung konstatieren, bemerkte Grävingholt. Unklar sei indes, ob sich diese Tendenzen langfristig verfestigen und inwieweit sie die Zukunft der Länder Zentralasiens negativ beeinflussen würden.

Hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung Zentralasiens stelle sich auch die spannende Frage, inwieweit Russland – in all seiner Ambivalenz – ein Vorbild für die Region abgebe. Das Interesse Chinas an Zentralasien jedenfalls scheine primär auf die eigene Ressourcenbefriedigung gerichtet zu sein. Darüber hinaus, so der Referent abschließend, wünsche Peking sich nur eines – nämlich Ruhe in der Region.