

## Zusätzliche Lunten für das Pulverfass Fergana-Tal

### Entwicklungszusammenarbeit in konfliktsensiblem Umfeld

Von Aikokul Maksutova, Osch und Alois Schläffer, Bischkek

#### Zusammenfassung

Das Fergana-Tal wird von der internationalen Gemeinschaft schon seit Jahren als konfliktträchtiges Pulverfass im Herzen Zentralasiens betrachtet. Knappe Ressourcen, problematische Beziehungen zwischen unterschiedlichen ethnischen Gruppierungen und unklare Grenzverläufe sind nur einige der Herausforderungen, die in diesem Zusammenhang immer wieder genannt werden. Internationale Akteure versuchen, diese Problemlagen durch gezielte Unterstützungsleistungen zu entschärfen – mit gemischem Erfolg, wie die Autoren am Beispiel eines Projektes zur Verbesserung der Trinkwasserversorgung im kirgisischen Gebiet Batken zeigen.

Das Fergana-Tal gleicht mit seinen über 100 km Breite und 300 km Länge eher einem überdimensionalen Becken als einem Tal. Neben dieser geografischen Besonderheit ist es auch in demografischem und soziopolitischem Sinne einzigartig: Es ist die Heimat von rund 12 Mio. Menschen, die vielen verschiedenen Ethnien angehören und Bürger dreier Staaten sind. Ressourcen, vor allem Wasser und Land, sind knapp, der Wettbewerb darum hoch. Dazu kommen angespannte zwischenstaatliche Beziehungen zwischen den Anrainerstaaten Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan, problematische und unklare Grenzverläufe sowie immer wieder aufflammende Auseinandersetzungen zwischen den unterschiedlichen ethnischen Gruppen.

Obwohl das Fergana-Tal Schauplatz einer Jahrtausende alten Geschichte des überwiegend friedlichen Austauschs von unterschiedlichen Kulturen ist, treten in den letzten Jahren vor allem die jedem Schmelzriegel der Kulturen inhärenten Spaltungen verstärkt zutage. Die problematischen Grenzverläufe im Fergana-Tal sind das Resultat von Aushandlungsprozessen unterschiedlicher Eliten in der Anfangszeit der Sowjetherrschaft, vor allem in den Jahren 1924–1927. Mehrheitlich usbekisch besiedelte Gebiete wie z. B. die Stadt Osch wurden damals dem kirgisischen Verwaltungsgebiet zugeschlagen, da man ohne größeres Siedlungszentrum im Süden dessen ökonomische Überlebensfähigkeit in Frage gestellt sah. Letztlich wurden Grenzen gezogen, die trotz eines komplizierten Verlaufs und mehrerer Enklaven bzw. Exklaven oftmals doch nicht mit ethnischen Linien korrespondierten. Hatten die Grenzen während der Sowjetzeit vor allem administrative Bedeutung, aber kaum Auswirkungen auf das tägliche Leben der Bevölkerung, so wurden sie mit der Unabhängigkeit der Ex-Sowjetrepubliken plötzlich zu Staatsgrenzen, die sich aufgrund der problematischen Beziehungen der neuen Staaten oft auch noch als schwer durchdringlich erwiesen.

Diese Trennungen werden heute in vielen Fällen durch eine Verschlechterung der Lebensumstände

und Knappheit von Ressourcen, vor allem Wasser und Land, noch verschärft. Während die Bevölkerung weiter wächst, wird verfügbares Land für Siedlungen, Ackerbau und Weideflächen immer weniger. Beim Wasser verhält es sich ähnlich; aufgrund einer steigenden Anzahl von Endnutzern verringert sich die verfügbare Wassermenge pro Haushalt kontinuierlich. Aber auch der seit Sowjetzeiten andauernde Verfall der alten Bewässerungsinfrastruktur und der damit einhergehende Anstieg von Verlustraten in reparaturbedürftigen Kanälen verschärft Konflikte um die Lebensgrundlage Wasser zusehends.

Mit dem Zerfall der Sowjetunion verschlechterte sich aber nicht nur die Infrastruktur und somit die Lebensgrundlagen der Bevölkerung, sondern auch die Beziehungen zwischen den ethnischen Gruppen. Konflikte traten verstärkt zutage: Bereits 1989 kam es in verschiedenen Städten des usbekischen Teils des Fergana-Tals zu Gewaltausbrüchen zwischen Usbeken und Mescheten (türkischsprachige Volksgruppe, die ab 1944 aus Südgeorgien nach Zentralasien deportiert wurde). 1990 gab es erbitterte Auseinandersetzungen zwischen Usbeken und Kirgisen in den Städten Usgen und Osch im Süden der Kirgisischen SSR. Auch Aktivitäten islamistischer Gruppierungen, wie bei den Unruhen 1992 in Namangan (Usbekistan) und 1999 sowie 2000 in Batken (Kirgistan), stellten den Frieden im Fergana-Tal auf die Probe. Die Ereignisse von Andischan (Usbekistan) 2005 und die Bilder der gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Kirgisen und Usbeken in und um die Stadt Osch im Juni 2010 sind wohl nicht nur im Gedächtnis von Zentralasienspezialisten verankert.

Aber das Leben im Fergana-Tal wird nicht nur durch diese großen Gewaltausbrüche, die es bis auf die Titelseiten der Weltmedien schafften, geprägt. Eine Vielzahl von kleinen, lokalen Konflikten schwelt unter der Oberfläche und oft reicht ein kleiner Funke, um die angespannte Situation zur Explosion zu bringen. Vor allem entlang der oft ungenau definierten Grenzverläufe und rund um die Enklaven (aber nicht nur dort, wie das unten angeführte

Fallbeispiel illustriert wird) kommt es immer wieder zu Auseinandersetzungen. Meist können die Konflikte auf lokaler Ebene entschärft werden, bevor sie größere Ausmaße annehmen. Die ihnen zu Grunde liegenden Spannungen bleiben aber in den meisten Fällen bestehen.

Diese Umstände legen die Bezeichnung »Pulverfass« nahe. Und genau als solches wird das Fergana-Tal schon seit Jahrzehnten betrachtet und behandelt, vor allem von der internationalen Gemeinschaft. Studien und Berichte mit einschlägigen Titeln (»Calming the Fergana-Valley«, »Fergana Valley: A Tinderbox for Violence«) gibt es zuhauf, Interventionen internationaler Geber mit friedensförderndem Anspruch ebenso. Seit Ende der neunziger Jahre sind über eine weite Palette von Akteuren und Programmen viele Millionen Euro in die Region geflossen, um die Entwicklung zu fördern, Ressourcenkonflikte zu entschärfen, die interethnischen Beziehungen zu verbessern und den Frieden zu festigen. Dass diese nicht immer den gewünschten Erfolg erzielen, sondern teilweise sogar kontraproduktiv wirken, soll im Folgenden anhand des Fallbeispiels der Trinkwasserversorgung für Teile der Stadt Isfana im kirgisischen Teil des Fergana-Tals illustriert werden.

### Entwicklungszusammenarbeit in konflikt sensiblem Umfeld: Das Beispiel Isfana

Isfana ist eine Kleinstadt im Gebiet Batken, nah an der Grenze zu Tadschikistan gelegen und die am weitesten von der Hauptstadt Bischkek entfernte Stadt des Landes. Sie zählt rund 27.000 Einwohner, die sieben unterschiedlichen ethnischen Gruppierungen angehören. Kirgisen sind mit 50,2 % die größte Gruppe, knapp gefolgt von 48,6 % Usbeken. Die zentralen Viertel der Stadt sind überwiegend von Usbeken geprägt, die dort seit den ersten Ansiedlungen im frühen 13. Jahrhundert in dicht bewohnten Vierteln – den typischen Mahallas – leben. Um dieses historische Stadtzentrum entstanden nach und nach neue Viertel, die zum Teil ebenso usbekisch geprägt, zum Teil aber auch ethnisch gemischt (kirgisisch-usbekisch) sind. Zum Gebiet der Stadtverwaltung Isfana gehören darüber hinaus noch weitere, geographisch nicht direkt mit dem Stadtgebiet verbundene Dörfer, die fast ausschließlich von Kirgisen bewohnt sind. In der langen Geschichte der Stadt gibt es kaum Aufzeichnungen über ethnisch motivierte Auseinandersetzungen, abgesehen von kleineren Streitereien zwischen Jugendlichen ohne bedeutende Auswirkungen auf die interethnischen Beziehungen. Während in den gemischten Vierteln täglich soziale Interaktionen zwischen Usbeken und Kirgisen stattfinden, beschränkt sich der Austausch zwischen usbekischen Bewohnern des Stadtzentrums und kirgi-

sischen Bewohnern der Vororte meist auf Zusammentreffen auf dem zentralen Basar.

Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit von bewässerten Anbauflächen (0,04 ha pro Person) und Weideiland (0,15 ha pro Person) spielt Landwirtschaft für die Bewohner Isfanas nur eine untergeordnete Rolle. Die Mehrheit, sowohl Kirgisen als auch Usbeken, verdient ihren Lebensunterhalt im grenzüberschreitenden Handel mit dem benachbarten Tadschikistan oder hängt von der Unterstützung von Familienmitgliedern ab, die als Arbeitsmigranten ins Ausland (hauptsächlich Russland) gegangen sind.

Den lokalen Statistiken zufolge verfügt nur die Hälfte der Bewohner Isfanas über einen gesicherten Zugang zu Trinkwasser. Im Stadtzentrum ist die Trinkwasserversorgung dank der alten Infrastruktur aus Sowjetzeiten gesichert, während sie in den neueren Stadtteilen sowie den zur Stadt gehörenden Dörfern nur mangelhaft ist. Einer dieser Stadtteile ist das usbekisch geprägte Pulon. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion hatte nur rund ein Drittel der Bewohner Zugang zu Trinkwasser über eine alte Trinkwasserleitung; die neueren Teile der Siedlung verfügten, wenn überhaupt, nur über eine ungenügende Wasserversorgung durch offene Bewässerungskanäle. Da zur Lösung dieses Problems Ende der neunziger Jahre wenig Unterstützung von staatlichen Institutionen zu erwarten war, wandten sich die Dorfbewohner an internationale Organisationen. Sie schlugen den Bau einer neuen, 4 km langen Trinkwasserleitung vor, mit der das Dorf an ein bestehendes Trinkwasserleitungssystem angeschlossen werden sollte.

Sie erhielten dafür von einer internationalen Organisation Unterstützung in Form von Baumaterialien; die Einwohner Pulons und jene eines Teils der angrenzenden kirgisischen Siedlung Tailan, die ebenfalls durch dieses Projekt Zugang zu Trinkwasser erhalten sollten, beteiligten sich durch die Bereitstellung von Arbeitskraft. Im Jahr 2001 wurde die neue Trinkwasserleitung zur Versorgung von 500 Haushalten in Pulon und 30 Haushalten in Tailan fertiggestellt. Die Rechte zur Nutzung und Pflichten zur Instandhaltung der Trinkwasserleitung wurde von der staatlichen Wasserbehörde an eine neu geschaffene Wassernutzervereinigung, der sechs informelle Gruppen von Wassernutzern aus Pulon und eine aus Tailan angehörten, übergeben und die Anlage feierlich in Betrieb genommen.

Auf den ersten Blick scheint es sich hierbei um ein erfolgreiches Projekt zu handeln, das Pulon und Teile von Tailan nunmehr mit sicherem und sauberem Trinkwasser versorgt, auf Eigenbeteiligungen und Selbstverantwortung der lokalen Gemeinschaften Wert gelegt hat (Stichwort »local ownership«) und somit auch den Zusammen-

halt der beiden beteiligten Gemeinschaften fördern sollte. In weiterer Folge zeigte sich aber, dass das Projekt neben den positiven Wirkungen auch nicht intendierte negative Auswirkungen hatte und dass mit den Maßnahmen der Grundstein für neue Konflikte gelegt wurde.

Das in der Nähe Pulons liegende Tailan mit seinen rund 325 Haushalten ist überwiegend kirgisisch geprägt. Aus der Sicht der Bewohner Tailans erschien es ungerecht und ungerechtfertigt, dass nur ca. 10% der Haushalte ihrer Siedlung durch die neue Wasserleitung Zugang zu sauberem Trinkwasser erhielten. Während in Tailan somit die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung ohne direkte Wasserversorgung auskommen muss, hat Pulon nunmehr eine fast 100%ige Abdeckung durch den Zugang über zwei Leitungen, die alte sowjetische sowie die mit internationaler Unterstützung neu errichtete. Diese Ungleichbehandlung rief schon in einer frühen Phase des Projektes Widerstände in Tailan hervor, das Ältestenkomitee des Dorfes appellierte mehrmals an die lokale Verwaltung um eine Verlängerung der Leitung in die übrigen Teile Tailans. Die Lokalverwaltung zeigte sich jedoch unwillig oder unfähig, auf die technische und finanzielle Projektplanung der internationalen Organisation noch Einfluss zu nehmen und versprach die Lösung des Problems zu einem späteren Zeitpunkt. Während des Baus der neuen Leitung und auch unmittelbar danach kam es zu keinen größeren Protesten gegen die Maßnahme; als sich aber in den Dürreperioden der Jahre 2003–2004 und danach die Wasserversorgung Tailans durch Bäche und offene Kanäle verschlechterte, wurde die Situation immer problematischer.

Als Versuch zur Lösung dieses Problems schlug die Bevölkerung Tailans in den Jahren 2007–2008 die Konstruktion einer weiteren Verlängerung des bestehenden Trinkwasserleitungssystems zugunsten der bisher unversorgten Haushalte des Ortes vor. Als Miteigentümerin und Verwalterin der bestehenden Leitungen lehnte jedoch die zuständige Wassernutzervereinigung diesen Lösungsversuch ab. Aufgrund von noch aus Sowjetzeiten bestehenden Eigentumsbestimmungen sowie der Verteilung der Mehrheiten in der Wassernutzervereinigung waren die Dorfbewohner Pulons in der Lage, die Konstruktion einer neuen Leitung zu blockieren. Da sowohl Tailan als auch Pulon in ständigem Wachstum begriffen waren, fürchteten die Bewohner Pulons um eine ausreichende Versorgung mit Trinkwasser in der Zukunft, die aufgrund der mangelnden Verfügbarkeit von Wasser bereits ohne eine ausgeweitete Beteiligung Tailans unsicher erschien.

Diese problematische Situation führte in den letzten Jahren immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen den Bewohnern Pulons und Tailans. Vor dem Wasserprojekt hatten die Bewohner der beiden Siedlun-

gen nur relativ wenig soziale Interaktionen und deshalb auch wenige Reibungspunkte, doch plötzlich stand und steht der Wettbewerb um ein gemeinsames, lebenswichtiges Gut im Vordergrund. Jugendliche der beiden Ethnien geraten immer wieder auch gewalttätig aneinander, ältere Personen und Frauen der beiden Siedlungen attackieren sich verbal. Die lokalen Autoritäten sind nicht in der Lage, das Problem zu lösen. Sie verweisen auf die hohen Kosten einer separaten Wasserversorgung für Tailan und zeigen sich aus Angst vor weiteren Fehlern zögerlich, in diesem sensitiven ethnischen Kontext zu intervenieren.

Eine sorgfältigere Konfliktanalyse vor Baubeginn hätte diese Probleme stärker in das Blickfeld rücken können. Zwar war die Annahme, dass durch das Projekt der Zusammenhalt zwischen der usbekischen und kirgisischen Gemeinschaft insgesamt verbessert werden würde, durchaus berechtigt. Auf der anderen Seite bestand aber auch das Risiko für einen Konflikt, wie er dann im Endeffekt auch eingetreten ist. Die gut gemeinte und in ihren direkten Folgen auf die konkreten Lebensumstände der Begünstigten (Versorgung mit Trinkwasser) auch positiv wirkende Unterstützungsleistung hatte somit negative Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen den beiden ethnischen Gruppen.

### Herausforderungen für internationale Akteure

Dieser Fall zeigt, wie schwierig die Planung und Umsetzung von Entwicklungsmaßnahmen in einem konfliktensiblen Umfeld wie dem Fergana-Tal ist. Schnell entstehen hier Konflikte, die oft auch eine ethnische Färbung annehmen. Im hier behandelten Beispiel entstanden, wie bei vielen anderen ähnlich gearteten Projekten auch, mittelfristig ungewollte und unvorhergesehene negative (konfliktverstärkende) Wirkungen. Internationale Akteure müssen deshalb der konfliktensiblen Planung und Umsetzung ihrer Maßnahmen ausreichende Bedeutung zumessen. Wichtig ist, die Interaktionen und Wirkungen der geplanten Unterstützungsleistung genau zu kartographieren und ihre Folgen für die interethnischen Beziehungen entlang der zu bearbeitenden Konfliktlinie zu prognostizieren. Vor allem in den multiethnischen Siedlungsgebieten im Fergana-Tal überlagert sich der Wettbewerb um knappe Ressourcen oft mit ethnischen Konfliktlinien. Wenn eine Gruppe eine Unterstützungsleistung erfährt und gleichzeitig die gleichen Bedürfnisse einer anderen Gruppe zu kurz kommen, kann dies ethnisch gefärbte Ressentiments verstärken und eine schrittweise Eskalation bis hin zu offenen Auseinandersetzungen zur Folge haben.

Wie bereits erwähnt hat die internationale Gemeinschaft schon vor Jahren das Fergana-Tal mit seinen

multiplen und komplexen Bruchlinien als »Pulverfass« identifiziert und entsprechende entwicklungs- und friedensfördernde Programme aufgesetzt. Diese sind durchwegs gut konzipiert und beinhalten auf Meta-Ebene meist auch spezifisch dafür entwickelte Ansätze und Instrumente (z. B. Do No Harm, Peace and Conflict Impact Assessment). Dennoch werden diese auf Mikro-Ebene zu selten zur Anwendung gebracht, wodurch aufgrund eines mangelnden Verständnisses der lokalen Friedens- und Konfliktodynamiken oftmals negative Wirkungen hervorgerufen werden. Es reicht eben auch für das kleinste Projekt auf Dorfebene nicht aus, den Fokus allein auf die direkten und gewollten, kurz- bis mittelfristigen Wirkungen der Maßnahmen (wie die Bereitstellung von Trinkwasser) zu richten. Erst die Einbeziehung der lokalen ökonomischen, sozialen (ethnischen und religiösen) sowie politischen Spannungen und

Bruchlinien in Planung und Umsetzung macht langfristige Erfolge wahrscheinlicher. Berücksichtigt werden muss auch, dass die lokalen Autoritäten – neben der Tatsache, dass sie zu abhängig von den Hilfeleistungen von außen oder zu wenig selbstbewusst sind, um die vorgeschlagenen Projekte trotz ihrer absehbaren negativen Wirkungen auf lokale Konfliktdynamiken signifikant zu beeinflussen – oft auch selbst durch eigene Interessen geleitet sind. Fazit: Sie nehmen die Projekte erst einmal dankend an so wie sie sind. Zur Beseitigung der negativen Folgen fehlen ihnen dann meist die Ressourcen und/oder der nötige Wille oder sie werden durch neu entstehende Eigendynamiken schlicht überrollt. Auf diese Art werden seit vielen Jahren im Versuch, das »Pulverfass« Fergana-Tal zu entschärfen, auf lokaler Ebene immer wieder – wenn auch ohne Absicht – noch zusätzliche Lunten an dieses angebracht.

#### *Über die Autoren:*

Aikokul Maksutova ist Projektmitarbeiterin der GIZ in Südkirgistan und Doktorandin am Institut für Soziologie der Otto-von-Guericke Universität Magdeburg.

Alois Schläffer ist Projektmitarbeiter der GIZ in Bischkek.

*Die Analysen und Meinungen in dem Artikel spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung und offizielle Politik der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH wider.*

#### *Lesetipps:*

- Looking back to look forward. Learning the lessons of conflict prevention in the Ferghana Valley. Saferworld UK, May 2011, = <http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/Ferghana%20Valley%20May%202011%20report.pdf>
- Kyrgyzstan: Widening ethnic tensions in the South, International Crisis Group Asia Report Nr. 222, 29.3.2012, = <http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/asia/central-asia/kyrgyzstan/222-kyrgyzstan-widening-ethnic-divisions-in-the-south.pdf>
- Nick Megoran, Averting Violence in Kyrgyzstan: Understanding and Responding to Nationalism. Chatham House Russia and Eurasia Programme Paper 2012/03, December 2012, = <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/1212ppmegoran.pdf>
- CDA Collaborative Learning Project, The Do No Harm Handbook. The Framework for Analyzing the Impact of Assistance on Conflict. November 2004, = <http://www.cdainc.com/dnh/docs/DoNoHarmHandbook.pdf>