



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPAE

FCE 04/10

**ANSPRUCH UND PRAXIS DER EU-
ZENTRALASIENSTRATEGIE.
PIPELINES, DROGEN, KAMPF UMS WASSER**

PROF .DR .DR. KLAUS W. GREWLICH

BOTSCHAFTER A.D. PROF. DR. DR. KLAUS W. GREWLICH, LL.M., BONN

Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin

am 04. Mai 2010

- ES GILT DAS GESPROCHENE WORT -

*Das Forum Constitutionis Europae ist eine gemeinsame Veranstaltung des
Walter Hallstein-Instituts und der Robert Bosch Stiftung.*

Zentralasien (ZA) liegt zwischen Kaspischem Meer, Afghanistan, West-China und dem russischen Süd-Sibirien. Wirtschaftsstrategisch und sicherheitspolitisch ist diese Region von hoher Bedeutung: Für die Energie- und Rohstoffversorgung der Europäischen Union (EU) sind die Staaten des ressourcenreichen ZA wichtige Partner. Sicherheitspolitisch hat ZA wegen seiner Krisenanfälligkeit, des Engagements der NATO im „bewaffneten nicht-internationalen Konflikt in Afghanistan“ und insbesondere wegen des Drogenhandels und der Organisierten Kriminalität aber auch wegen Armut und schwach ausgebildeter Rechtsstaatlichkeit einen Spitzenplatz auf der außen- und sicherheitspolitischen Handlungsliste. Die Vorgänge in der Kirgisischen Republik verdeutlichen diesen Zusammenhang.

Einen Beitrag zur Stabilisierung des von vielfachen Krisen bedrohten ZA zu leisten, ist eines der Ziele der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) der EU; im Rahmen der GASP wurde 2007 unter deutscher Präsidentschaft eine **„EU-Strategie für eine neue Partnerschaft mit Zentralasien“**¹ verabschiedet. Deutschland widmete der Umsetzung dieser Strategie besondere Aufmerksamkeit. Kritiker behaupten jedoch, daß die EU-Zentralasienstrategie in der Praxis - gemessen an ihrem Anspruch - von nur begrenzter Wirkung sei, was auf unklare Prioritäten, Mangel an kohärenter Politik der EU-Mitgliedstaaten und das machtpolitische Status-quo-Denken lokaler Eliten in ZA zurückgeführt wird.

Die angestrebte Stabilität in Afghanistan ist verbunden mit der regionalen Stabilität in ZA. Diesen Zusammenhang wird die internationale Staatengemeinschaft im Prozess der Umsetzung und Fortschreibung der Ergebnisse der Internationalen Afghanistan-Konferenz vom 28. Januar 2010 in London und im Verlauf der Vorbereitungen für die Nachfolgetreffen mehr und mehr erkennen. Umgekehrt machen sich die Zentralasiaten in Kenntnis der Wirkungszusammenhänge Sorgen, was nach einem „Exit“ der Koalitionstruppen aus Afghanistan auf sie zukommt.

Auf der Suche nach nachhaltigen Regionalprojekten, die im Sinne gemeinsamer regionaler Interessen aus der Region selbst - „von innen“ - hervorgehen und nicht von aussen „übergestülpt“ werden, stösst man unausweichlich auf die Frage der Wassernutzung. Könnte eine grenzüberschreitend optimierte „Wassernutzung“ helfen, ein weiteres Versinken der süd-östlichen zentralasiatischen Region, einschliesslich Afghanistan in Armut, Organisierter Kriminalität, Korruption, Drogen² und Krieg zu verhindern?

Die *Europäische Union* scheint diesen politisch-strategischen Zusammenhang grundsätzlich erkannt zu haben: Die bereits genannte „EU-Zentralasienstrategie“ stellt im Kapitel *„Nachhaltige Umweltpolitik und Wasser,“* klar, dass in ZA ein verbessertes

Für *Jacqueline*; ©Klaus W. Grewlich – Der Autor vertritt seine persönliche Auffassung

¹ Council of the European Union, European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership, 2007; in deutscher Sprache: Auswärtiges Amt, Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft, <https://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/Zentralasien-Strategie-Text-D.pdf>; Council of the European Union, The European Union and Central Asia: The New Partnership in Action, 2009

² Grewlich, Wasser gegen Drogen. Die Nutzung von Wasser als Entwicklungsprojekt in Zentralasien, Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik (ZFAS) 2009 2:24-34 (26f.)

Wassermanagement die regionale Sicherheit und Stabilität fördert und die wirtschaftliche Entwicklung unterstützt. Im Kapitel „Energie“ der EU-ZA-Strategie heisst es, dass neben Öl, Gas und Elektrizität, das Wassermanagement ein wichtiger Teil der Energiezusammenarbeit in der Region ist: „Die Produktion und Verteilung von Elektrizität auf der Basis von Wasserkraft sind zukunftsentscheidend für die Förderung von Stabilität und Wohlstand in Zentralasien, einschließlich Afghanistan und Pakistan.“

Im Folgenden wird auf drei politische Handlungsbereiche eingegangen: I. Schlüsselemente im „neuen Great Game“ von Afghanistan bis zum Kaspischen Meer - wie Pipelines, Drogen, Kampf ums Wasser; II. Anspruch und Praxis der EU-Zentralasien-Strategie; III. das Konzept eines Entwicklungs- und Friedensprojekts „Wasserversorgungssicherheit und Wasserkraft“ für Zentralasien einschließlich Afghanistan.

I. NEUES GREAT GAME: PIPELINES, DROGEN, KAMPF UMS WASSER

Im Grunde wissen wir von ZA nur wenig, weil dieser Teil der Erde lange von der früheren Sowjetunion „verschluckt“, bzw. westlichen Strategen allenfalls als deren „weicher Unterleib“ geläufig war. Wer das geheimnisvolle, wilde und bewegend schöne ZA³ kennt, der weiss, dass die Gebirgsländer im Tien-Shan, Pamir & Karakorum und Hindukush mit Gebirgsketten, die auf über 4 000 Meter, in Spitzenlagen auf über 7 000 Meter aufragen, mit Hochebenen, Bergseen und, schwindelerregenden Pässen landschaftlich der Naturschönheit der Ländern des grossen Himalaya nicht nachstehen. Von der Geschichte und den Kulturgütern der grossen Oasen in ZA haben nur wenige Kenntnis; in Samarkand, Chiwa (Choresm/Usbekistan) oder im Ferghana-Tal verbrachte Tage bleiben unvergesslich.

Geographie und Geopolitik

„Zentralasien“: Steppen, feindliche Wüsten; turkmongolische Kavalkaden; Tausend und Eine Nacht auf der Seidenstrasse. Aus dem Nebel der Geschichte erheben sich die Gestalten von Alexander, Attila, Tschingis Khan und Tamerlan; Skyten, Achmeniden, das Reich Kouchan, Turkvölker, Araber und Timouriden, die Zentralasien beherrschten und Spuren ihrer mörderischen aber auch kulturell befruchtenden Eroberungen hinterliessen. Auf dem verzweigten Transportsystem der alten „Seidenstrasse“ begegneten sich Händler und Religionen: Buddhisten, Bucharajuden, (nestorianische) Christen, Muslime.

All dies gehört zum Mythos Zentralasiens. In der realen Wirklichkeitswahrnehmung bekannt wird Zentralasien heute wegen seines Ressourcen- und Energiereichtums, labiler Staatlichkeit und der machtkalkulatorisch-geopolitischen Lage in Nachbarschaft von *Afghanistan*. – Zum neuen „Mythos“ gehört auch der Ruf nach „Wiedererrichtung des Kalifats Turkestan“ in einem „drei-Stufen-Verfahren“, wie man ihn von Imamen im ethnisch-kulturell explosiven Ferghana-Tal in der Freitagspredigt hören mag.

Der Forschungsreisende Ferdinand von Richthofen definierte ZA geographisch als das riesige aride⁴ Gebiet mitten im Asiatischen Kontinent, wo die Flüsse nicht in Ozeane fliessen,

³ Gagnat, *Asie Centrale – Visions d’un familier des steppes*, Paris 2001

⁴ „arid“ bedeutet, dass die Wasser-Verdunstungsmenge höher ist als die natürlichen Niederschläge.

sondern sich in „grosse Seen ohne Abfluss“ ergiessen oder aber in Steppen und Wüsten versiegen. Zu diesem geographischen ZA gehören Kasachstan, Turkmenistan, Usbekistan, Kirgistan, Tadschikistan, der uigurische Teil Chinas (Xinjiang, das alte Ostturkestan) und zumindest das nördliche *Afghanistan*, das auf Grund seiner orographischen und hydrographischen Struktur (die Entwässerung erfolgt nach Norden in das Becken des Aralsees), der ethnischen Zusammensetzung (vornehmlich Turkmenen, Usbeken und Tadschiken) dem zentralasiatischen Bereich zuzurechnen ist. Auf dem so eingegrenzten Gebiet, ohne Küstenzugang zum Meer („landlocked“), leben rund 75 Mio. Menschen.⁵

Die *politische Geographie* Zentralasiens ist komplex: Mit den „verhakelten“, von Stalin veranlassten „ungerechten Grenzverläufen“ haben sich die - in neuen Staaten verfassten - früheren Sowjetrepubliken soweit abgefunden. Doch wiederkehrende Eruptionen lokalen Volkszorns zeigen, dass kluges politisches Handeln gefordert ist; - so im Falle der usbekischen Enklaven mit tadschikischen Bewohnern auf Territorien im Süden des Ferghana-Tals, die von Kirgistan beansprucht werden. Die Unterschiede zwischen *grossen* und *kleinen* Staaten, zwischen „Öl- & Gasmächten“ wie Kasachstan, Turkmenistan und Usbekistan und den „Wassermächten“ Kirgistan und Tadschikistan, zwischen Gesellschaften mit *nomadischer* und mit *sesshafter* Tradition, zwischen *Pharsi* und *Turkmongolen* haben bisher kaum zu gewaltsamen grenzüberschreitenden Konflikten geführt. Aber es gibt keine Garantie, dass die oberflächliche Ruhe für immer andauert.

Welche Situationen entstünden in den süd-östlichen ZA Staaten, wenn sich z.B. in Pakistan ein radikal-islamistisches Regime durchsetzt? Welche politisch-sozial-kulturelle Kettenreaktion würde ein Konflikt mit dem Iran auslösen? Bis zu welchem Grad wird China die Bodenschätze, die Märkte, die Infrastruktur, die Energie- und Wasserressourcen Zentralasiens auf Dauer zu seinem Vorteil ausbeuten können? Zwar wurde eine von China initiierte Gaspipeline Turkmenistan-Usbekistan-Kasachstan begonnen; gleichzeitig gab es jedoch Demonstrationen in Ost-Kasachstan wegen drohender „Sinisierung“. Und welche Rolle wird in diesem Zusammenhang die Uiguren-Frage spielen? Was genau im Sommer 2009 bei den Uiguren geschah, ist nicht eindeutig geklärt. Welche Auswirkungen drohen ZA, wenn die Sicherungs- und Aufbauleistung in Afghanistan nicht zum Erfolg führt und, statt der angestrebten „Übergabe in Verantwortung“,⁶ ein von radikalen Taliban und anderen Kräften geschürter Generalaufstand der Paschtunen droht? Und welche Rolle spielt umgekehrt die Stabilität in der ZA Region für Afghanistan? Was geschieht, wenn Kirgistan instabil bleibt;⁷ entwickelt sich Kirgistan zu einem „failed state“ oder etabliert es den Rechtsstaat? - Wird die akute Furcht vor Kettenreaktionen, bedingt durch sozio-ökonomische Krisen, failing states

⁵ Bei einer Fläche von 5,65 Mio. km² ist die durchschnittliche Bevölkerungsdichte mit knapp 13,3 Ew./km² gering. In den Oasen werden allerdings Einwohnerdichten von über 300 Ew./km², in städtischen Gebieten von über 1 000 Ew./km² erreicht. Die grösste Bevölkerungskonzentration (5,4 Mio. Einwohner) hat das Ferghana-Becken vor. Zum Vergleich: Europa hat mit einer Fläche von 5,049 km² und einer Bevölkerung von 514,4 Mio. Einwohnern (2004) eine Bevölkerungsdichte von 101 Ew./ km²; Giese/Sehring, Regionalexpertise - Destabilisierungs- und Konfliktpotential prognostizierter Umweltveränderungen in der Region Zentralasien bis 2020/2050 (4ff.)

⁶ Drucksache der Bundesregierung (ohne Datum) „Ressortübergreifende Entscheidungsgrundlage zur Mandatsverlängerung und vor der Internationalen Afghanistan Konferenz: Afghanistan. Auf dem Weg zur „Übergabe in Verantwortung“, Berlin 2009

⁷ International Crisis Group, Kyrgyzstan: A Hollow Regime Collapses, 2010

und aus Afghanistan kommende Gefahren nun die alten und neuen Machteliten zu einem längerfristigen Denken bringen, was eine der Voraussetzungen wäre, um die in den Gebirgsländern Kirgistan und Tadjikistan vorhandenen zunehmend wertvoller und zugleich konfliktrichtiger werdenden Wasserressourcen gerecht und friedlich für Gesundheit, Wasserkraft und nachhaltige Bewässerungslandwirtschaft zu entwickeln?

„Great game“

Wird die gegenwärtige Interessen- und Bedrohungslage in Zentralasien transparenter, wenn man sie auf das „Great Game“ des vorletzten Jahrhunderts projiziert? „Turnier der Schatten“ nannte der zaristisch-russische Außenminister Karl von Nesselrode (1814-1856) das zähe Ringen um Einfluss in dem für einen möglichen *russischen Zugang* zu den Reichtümern von *Indien*, bzw. die *britische Abwehr* eines solchen Eindringens strategisch entscheidenden Gebiet vom Hindukusch, über den Pamir und den Tien-Shan, in den Oasen von Ferghana, Serafshan und Choresm und an den Flüssen Amu-Darja und Syr-Darja – bis zum Kaspischen Meer. - Als das Great Game zu Anfang des 19ten Jahrhunderts begann, lagen 2000 Meilen zwischen der russischen Militärgrenze an Ural & südlichem Sibirien und den Grenzposten der Briten im nördlichen Indien. Anfang des 20ten Jahrhunderts trennten an manchen Stellen nur 20 Meilen die Vorposten der beiden Imperien im Himalaya, Hindukush und Pamir.

„Geopolitik“⁸ gehört zur politischen Erlebniswelt der Zentralasiaten. Mackinder's geopolitische Erklärung der Gegensätze zwischen der maritimen Macht Großbritannien und dem kontinentalen Zarenreich und die Unterscheidung zwischen dem *Zentralasiatischen Heartland* und den *Rimlands*⁹ war im gesamten 20ten Jahrhundert wirkungsmächtig und steckt noch heute in den Köpfen mancher außenpolitischer Strategen. Dennoch würden wenige so weit gehen wie der vom Great Game besessene Mackinder: „Wer das Heartland - nämlich Zentralasien - beherrscht, der beherrscht die Welt!“. Man darf aber nicht vergessen, dass Henry Kissinger und Zbigniew Brzezinski nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion ihren „geopolitischen Blick“ auf Zentralasien warfen, von dort aus (geistig) die amerikanischen Stützpunkte in den „Randländern“, nämlich Westeuropa, dem persischen Golf und auf den fernöstlichen Inseln Japan und Taiwan betrachteten und befanden, dass ein Zusammengehen von China und Russland nicht im amerikanischen Interesse, der direkte Zugang zum Energie- und Rohstoffreichtum Zentralasiens hingegen für die westlichen Interessen förderlich sei.¹⁰

Sicherheitspolitik, „Regimekollaps“, Wirtschaftsoffensiven, Pipeline-Diplomatie

Sind folgende Vorgänge Symptome eines neuen „great game“?

- *Die Gewalteskalation im südlichen Kaukasus (Georgien) im Sommer 2008*

- *Die Aufrüstung der Seestreitkräfte im Kaspischen Meer*

⁸ Zum Begriff „Geopolitik“ insbes. Parker, *Western Geopolitical Thought in the Twentieth Century*, 1985; Jacobsen, *Karl Haushofer - Leben und Werk*, 2 Bände, 1974

⁹ Mackinder, *The Geographical Pivot of History*, *The Geographical Journal*, XXIII-4, 1904, p. 421-444

¹⁰ Brzezinski, *The grand chessboard*, 1997

-Die gemeinsamen „Militär- und Antiterror-Manöver“ im Rahmen der „Shanghai Cooperation Organisation“ (SCO)

- Die Anfang 2009 von der Führung der Kirgisischen Republik den USA angedrohte Schließung des US-Militärstützpunkts „Manas“: Der Stützpunkt liegt unmittelbar in der Nähe der kirgisischen Hauptstadt Bischkek und nur rund 50 km entfernt von dem russischen Stützpunkt „Kant“. Vom US-Stützpunkt aus erfolgen Lufttransporte von monatlich mehreren Zehntausenden von Soldaten nach und aus Afghanistan, logistische Versorgungsflüge sowie Luft-Betankungen von Flugzeugen der US-Air Force. - Etwa zeitgleich mit der Bekanntmachung der „Kündigung“ des US-Militärstützpunktes durch Kirgistan wurde mitgeteilt, dass Russland der Republik Kirgistan einen Grant von 150 Mio \$, ein Darlehen von 300 Mio \$ und Kredite in Höhe von rund 1,7 Mrd. \$ für den Bau einer 1900 MegaWatt-Wasserkraftanlage (Kambar Ata I) oberhalb des Toktogul-Staudamms zur Verfügung stellt. 350 Mio \$ sind ausbezahlt; der Rest ist offen. Auch China zeigt sich an Staudamm- und Wasserkraftprojekten im kirgisischen Tien-Shan interessiert. – Im Endeffekt behielt die US-Airforce ihren Stützpunkt, der nunmehr offiziell als „Transit Center“ bezeichnet wird. Die von den USA an Kirgistan zu bezahlenden jährlichen Pachtkosten sind um das Dreifache auf 60 Millionen US \$ angestiegen.

- Die 85 Menschenleben fordernden Zusammenstöße in Kirgistan vom 7. April 2010 mit der Folge einer Übergangsregierung unter Roza Ontunbayeva und des Rücktritts von Präsident Bakijev: Erst gemeinsame Bemühungen von Kasachstan/OSZE-Vorsitz, UN und EU (!) sowie der Präsidenten Nasarbjew, Obama und Medwedjew konnten Bakijev überzeugen, vor seinem Abflug aus Dschalalabad (Ferghana-Tal) am 15. April 2010 seinen Rücktritt anzuzeigen. Bakijev ließ allerdings aus dem Weißrussischen Exil verlauten, daß er seinen Rücktritt nicht „anerkenne“. - Der „Regimekollaps“ vom 7. April 2010 hat vor allem innere Gründe wie exzessiver Nepotismus und Bereicherung durch die Präsidentenfamilie, Armut und ständige Energieausfälle und eine verrottete Infrastruktur. Ein Zusammenhang mit dem Vorgang „Manas“ wird nicht ausgeschlossen; hatte sich der kirgisische Präsident aussenpolitisch „zwischen alle Stühle gesetzt“? Eine weitere Frage: Waren die USA überfixiert auf Afghanistan und den Stützpunkt „Manas“ in Kirgistan? Umgekehrt hatte der von Bakijev in der sog. „Tulpenrevolution“ von 2005 entthronte vormalige Präsident Akajev den USA eine Überfixierung auf Menschenrechte und „regime change“ vorgeworfen. In den russischen und kasachischen Medien wurde der „Regime-Kollaps“ ausgiebig analysiert; kasachische Medien diskutierten ohne Überheblichkeit Möglichkeiten regionaler Lösungsstrategien. China, das vor allem Auswirkungen auf die Uiguren fürchtet, zeigte sich erstaunt über die Eile, mit der Russland und die USA Beziehungen zur kirgisischen Übergangsregierung Ontunbajeva aufnahmen. Peking scheint überzeugt, daß in ZA die Zeit für den chinesischen Einfluß arbeitet.

-Die Aktivitäten unstrukturierter und islamistischer Gruppen im Ferghana-Tal: Könnte der „Regime-Kollaps“ in Kirgistan eine Kettenreaktion in anderen ZA Staaten auslösen und welche Rollen würden in einem solchen Fall unstrukturierte, zum Teil islamistische Gruppen spielen? Wäre zu befürchten, daß im unruhigen Ferghana-Tal, das sich Usbekistan, Kirgistan und Tadschikistan mit zum Teil vermintem puzzle-artigen Grenzverläufen teilen, gewaltbereite und für eine „Talibanisierung“ offene Islamisten sich mit der in ganz ZA verbotenen – nach ihren Verlautbarungen „gewaltfreien“ - Partei Hizb-ut-Tahrir abstimmen? Würde ein als Scheitern perzipierter Exit von Amerika und Nato aus Afghanistan den gewaltbereiten Extremismus ermutigen und den Druck in den „Kesseln“ der Präsidialregime bis zur Explosion aufgestauter

Gewalt erhöhen? Gewinnen die Aussagen von Präsident Medwedjew, in Kirgistan drohe „ein zweites Afghanistan“ und von Michael McFaull, des Beraters des US-Präsidenten, das sicherheitspolitische Nullsummenspiel zwischen Washington und Moskau sei in Kirgistan zu Ende, ihre eigentliche Bedeutung im Lichte einer solchen Gefahr?

-Die *chinesischen Wirtschafts- und Investitionsoffensiven*: China investiert vor allem im Rohstoffbereich und in der Infrastruktur z.B. in Tadschikistan (Wasserkraftwerke) bis hin zu angestrebten Wasser-Lizenzen in Ost-Kirgistan mit dem Ziel der Bewässerung der westchinesischen Taklamakan-Wüste und der beabsichtigten Ausbeutung der Kupferfelder in Afghanistan. – China fragt nicht nach politischen Reformen und ist bereit, hohe Summen in den Energiesektor in ZA fließen zu lassen. Die chinesische Politik „no questions asked“ hat Erfolg; wobei „private Unternehmer“ aus China Zurückhaltung bei mittelständischen Investitionen zeigen.¹¹

Pipelines

Die „Geostrategie der Pipelines“ ist ein aufschlußreiches Element des neuen „great game“ in ZA: Dazu gehören die Bekämpfung der „Baku-Tiflis-Ceyhan-Pipeline“ sowie des von der EU unterstützten „Nabucco-Projekts“ durch die russische Gasprom. Russland besitzt durch sein Quasi-Monopol über die regionale Pipeline-Infrastruktur immer noch erheblichen Einfluss auf die ZA-Staaten. Was das Verhältnis Gasprom’s zur politischen Führung Russlands betrifft, so gibt es Ähnlichkeiten zum Verhältnis zwischen der Führung des britischen Imperiums und der East Indian Company im 19ten Jahrhundert: Wirtschaftliche Macht versucht, die politische Führung zur Durchsetzung von Wirtschaftsinteressen zu instrumentalisieren; umgekehrt setzt die politische Führung wirtschaftliche Macht als Instrument für die Verfolgung politischer Interessen ein.

Mit dem geplanten Bau der 3300 km langen Nabucco-Pipeline ist die EU energiepolitisch in ZA engagiert. Die EU strebt eine Diversifizierung ihrer Energieversorgung an; ihr Ziel ist der Ausbau eines Transportkorridors für Gas aus der Kaspischen Region; – d.h. durch den Südlichen Kaukasus und die Türkei unter Umgehung von Russland. Nabucco benötigt in Größenordnungen eine Transportmenge von etwa 35 bis 40 Mrd m³/Jahr Gas, um wirtschaftlich zu werden. Mit hoher Wahrscheinlichkeit kommen rund 20 Mrd m³/Jahr Gas aus Aserbaidschan und vielleicht weitere 20 Mrd m³/Jahr aus Turkmenistan.¹²

Sollte Turkmenistan bereit sein, das Gas über Nabucco in die EU zu liefern, so stellt sich die Frage, wie die natürliche Barriere des Kaspischen Meers überwunden wird. Grundsätzlich gibt es dafür eine *peri-kaspische* Lösung, d.h. über den Iran, was ökonomisch sinnvoll wäre aber derzeit politisch kompliziert ist; oder aber es gelingt eine *transkaspische* Lösung mit Hilfe von Flüssiggasterminals und –Tankern oder einer Pipeline über den Grund des Kaspischen Meeres, was sowohl

¹¹ Spechler, Why does China have no Business in Central Asia?, China and Eurasia Forum Quarterly, Vol. 7, No. 2 (2009) S. 3-15

¹² Badrakumar, China resets terms of engagement in Central Asia, Asia Times Online, 2009; Götz, Geopolitische Phantasien und wirtschaftliche Realitäten – Einige Überlegungen zum Pipeline-Projekt „Nabucco“, in 24 zentralasien-analysen 18.12.2009, S. 2ff.

umweltpolitisch fragwürdig als auch wegen des ungeklärten völkerrechtlichen Regimes des Kaspischen Meers problematisch ist.

Die geostrategischen Manöver verschiedener Mächte auf dem Gebiet der Öl- und vor allem der Gas-Pipelines werden nun klarer: Ins Auge fällt, daß die bereits realisierten, bzw. projektierten *West-Ost* Öl- und insbesondere Gaspipelines vom Kaspischen Becken nach West-China (Xinjiang) grundsätzlich in Widerspruch zum umfassenden energiepolitischen Führungsanspruch der russischen Gasprom und Transneft stehen. Russland gründet seine energiepolitische Dominanz auf die traditionelle *Süd-Nord* Ausrichtung der Energie-Pipelines aus ZA. Dennoch werden die in ZA demnächst voll funktionierenden chinesischen *West-Ost* Pipelines von Rußland toleriert, wobei die West-Ost Führung des Gases aus Turkmenistan - je nach Nachfrage und Verfügbarkeit von Erdgas – weniger russischen als vor allem den europäischen Interessen an *Ost-West* Pipelines widerstreitet. Der *Wettstreit zwischen EU und China* um turkmenisches Erdgas - sozusagen zwischen „Wien und Shanghai“ – ist das eigentlich signifikante Geschehen!

Für China ist die Tatsache, dass es vertraglich für 30 Jahre ein „Pipelineistan“, bestehend aus Turkmenistan, Usbekistan und Kasachstan mit einer projektierten Liefermenge von rund 50 Mrd m³/Jahr auf der Strecke „Turkmenistan-Usbekistan-Kasachstan-Xinjiang-Peking-Shanghai“ organisieren konnte ein politischer Erfolg in ZA und ein wichtiger Teil chinesischer „Energiesicherheit“.

Aber China hat ein noch größeres Spiel eröffnet: China erhielt von Pakistan „sovereign guarantees“ für den Bau des Hochseehafens Gwadar in Baluchistan (historisch „Barbarikon“) rund 400 km östlich von Hormuz. China beabsichtigt den Schutz chinesischer Öl-Tanker in der strategischen Meerenge am Eingang zum Persischen Golf, die bislang von US-Kriegsschiffen beobachtet wird.

China versucht darüber hinaus die Führung einer Pipeline über Iran-Pakistan-Karakorum-Xinjiang. Wie bekannt, planten ursprünglich die US eine Turkmenistan-Afghanistan-Pakistan-India GasPipeline (TAPI), die wegen des Konflikts in Afghanistan nicht gebaut werden konnte.

„Neues Great game“

Im „Neuen Great Game“ ringen nicht zwei Gegner in verdeckten Operationen um Vormachtstellungen in einem strategischen Glacis, sondern es bemühen sich zumindest drei grosse Mächte mit geopolitischem Anspruch, nämlich Russland, China und die USA, in der zweiten Reihe auch weitere Mächte mit unterschiedlichen Interessen und Vorgehensweisen um Einfluss in ZA. Zu letzteren gehören die Türkei, der Iran, Indien, Pakistan – auch die EU. Die Zentralasiaten selbst sind von „Figuren“ zu „Spielern“ geworden. Ihr Interesse ist, dass keine der genannten Mächte ZA dominiert, wie Russland – wenngleich abnehmend – auf energie- und sicherheitspolitischem Gebiet. Ähnlich Kasachstan, versuchen weitere ZA Staaten eine multi-vektorale Politik, ein Balancieren und Gegeneinander-Ausspielen ausländischer Mächte zum eigenen Vorteil.

Zu den Spielern in ZA gehören auch einige Regionalorganisationen wie die genannte SCO („Shanghai Co-operation Organisation“) und die CSTO („Collective Security Treaty Organisation“). Die SCO soll die sicherheitspolitischen Interessen Russlands und Chinas in ZA ausbalancieren. Doch spielen die Zentralasiaten und ihre multivektorale Politik eine wichtige Rolle in diesem Bündnis, dem für den Fall eines „Exit“ der Koalitionsverbände aus Afghanistan eine

wachsende Bedeutung zukommt. Mit Hilfe der CSTO, in der außer Turkmenistan alle ZA-Staaten sowie Belarus und Armenien vertreten sind, sichert Russland seinen militärischen Einfluß. - Aber nicht nur Staaten und internationale Organisationen, auch „unstrukturierte“ Gruppen, die es vermögen, die Staaten oder Regierungsstellen bzw. „die Familie des Staatspräsidenten“ zu instrumentalisieren – d.h. clans, ethnische und kulturelle Verbände - aber auch verbrecherische Ziele verfolgende, grenzüberschreitend organisierte Gruppen von Verbrechern (Organisierte Kriminalität und Drogenmafia) - nehmen am „Neuen Spiel“ teil.

Drogen, Organisierte Kriminalität, Korruption

Die Organisierte Kriminalität (OK), die den illegalen Handel mit Menschen, Waffen, Organen, Piraterie und *Drogen* beherrscht, zerstört nicht nur Gesundheit und Leben einzelner Menschen. Auch Gemeinwesen, Verbandspersonen und Institutionen auf gesamtstaatlicher, Distrikt/Oblast-oder Gemeindeebene werden korrumpiert, vergiftet und zersetzt. Unter Einsatz „unerschöpflicher“ finanzieller Ressourcen versuchen OK und Drogenbarone, sich staatliche Schlüsselinstitutionen wie Polizei-, Sicherheits-, Strafverfolgungs- und Drogenkontrollbehörden, Zoll- und Finanzverwaltung, Parlamente und Präsidialämter gefügig zu machen. Erfolg oder Misserfolg dieser kriminellen Offensiven hängen vom jeweiligen Grad rechtsstaatlicher Funktionsfähigkeit, genauer von der Integrität der Amtsträger ab.

Die Rechtsstaatlichkeit der souverän gewordenen früheren Sowjetrepubliken in ZA ist unterschiedlich ausgeprägt; in keinem Fall ist sie wirklich vollendet. Gewaltenteilung, Unabhängigkeit der Gerichte, klassische Abwehr-Grundrechte wie „habeas corpus“, Durchsetzbarkeit von Verträgen, Amtsverständnis und Professionalität der Beamten sind unterschiedlich ausgeprägt, im Grunde eher die Ausnahme.

Nachhaltige innere Stabilität würde erst dann erreicht, wenn nicht nur – wie grundlegend von Thomas Hobbes postuliert – Ordnung im Innern und Sicherheit gegen äußere Feinde durch eine effektive Staatlichkeit hergestellt sind,¹³ sondern der Bürger – wie schon von Locke,¹⁴ Kant und Montesquieu gefordert – über Abwehrrechte gegen den allmächtigen „Leviathan“ verfügt, der alle schützen aber auch alle unterdrücken kann. Nur, nicht einmal die Basis-Schutzfunktion ist erreicht: Kaum einer der zentralasiatischen Staaten ist in der Lage, seine Bürger effektiv gegen äußere und innere Feinde zu sichern.¹⁵ Zu diesen Feinden gehören nicht nur Privatarmeen, Gangsterbanden und Extremisten, sondern auch die Drogenmafia mit ihren den Drogenhandel deckenden paramilitärischen Einheiten und die „Schutzgelder“ erpressende OK. Nicht nur fehlen somit in den meisten ZA-Staaten und vor allem in Afghanistan Fähigkeit und Wille, die staatliche Ordnungsfunktion durchzusetzen; der „Staat“ vermag es auch nicht, seine Bürger wirksam „vor sich selbst“ zu schützen: konkret vor der „Familie“ und den Clans, die den Staat beherrschen und ausbeuten.

¹³ Hobbes, *Elementarum Philosophiae Sectio Tertia, De Cive* (Endfassung), 1647, Caput I,7.

¹⁴ Locke, *Two Treatises of Government, The Second Treatise*, 1690, Chap. IX, 123,131.

¹⁵ Grewlich, *Transformation zum Rechtsstaat und völkerrechtliche Stabilisierung im Schatten geopolitischer Interessen*, in Söllner/Gitter/Waltermann/Giesen/Ricken (Hrsg.), *Gedächtnisschrift für Meinhard Heinze*, 2005, S. 237 ff.

Das Recht ist der notwendige Begleiter funktionierender Märkte. Ohne rechtsstaatlichen Rahmen gibt es keine Marktwirtschaft. Die Analyse der Finanzkrise war ein längst fälliger Nachhilfeunterricht, der die Zusammenhänge klarer konturierte. Der Großteil der westlichen Entscheidungsträger hat in der Vergangenheit eben nicht verstanden, dass überstürzte und „wilde“ Wirtschaftsliberalisierung und „instant democracy“ in Staaten mit ausgeprägt mafiösen Strukturen nicht nur zum Scheitern verurteilt sind, sondern darüber hinaus die OK zum Teil noch mächtiger machen. Richtiger wäre es gewesen, sich zunächst einmal darauf zu konzentrieren, Hilfestellungen zu leisten, damit die rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen gestärkt und die staatlichen Schlüsselinstitutionen rechtsstaatlich handlungsmächtig werden.

In einigen Staaten der ZA-Region stellt sich heute die Frage, ob der Einfluss der Organisierten Kriminalität nicht bereits derart ausgeprägt ist, dass die Geschäfte der Drogenbarone nicht nur von korrumpierten staatlichen Stellen geschützt werden, sondern die OK im Begriff ist, das Kommando dieser Stellen selbst zu übernehmen („*narco state*“). - Auf einem modellhaft vorgestellten Kontinuum - mit den Extrempunkten „sozialer, demokratischer und marktwirtschaftlicher Rechtsstaat“ am einen Ende und „*narco state*“ am anderen Ende der Schiene - läge der eigentlich kritische „qualitative Sprung“ an der Stelle des Übergangs von der Schutzgewährung durch staatliche Stellen für kriminelle Syndikate zur Übernahme der „hoheitlichen Gewalt“ durch die Kriminellen selbst.

Im Bericht von 2009 des „United Nations Office on Drugs and Crime“ (UNODC) stehen folgende Zahlen zum Handel mit Drogen aus Afghanistan: ¹⁶

-Der Wert des Welt-Opiate Marktes liegt bei 65 Mrd US \$. Weltweit gibt es 15,4 Millionen Konsumenten von Opiaten; davon sind 11.3 Millionen Heroin-Konsumenten. Etwa die Hälfte der globalen Heroin-Konsums entfällt auf Europa. Rund 90 % des in der Welt verbrauchten Heroins kommt aus Afghanistan!

-In den NATO-Ländern sterben mehr als 10 000 Menschen/Jahr an Überdosen von Opiaten. In Russland sind es mehr als 30 000 Menschen/Jahr.

-Der „(Binnen)Opiate-Markt“ von Afghanistan liegt wertmässig bei 3 Mrd US \$; der Opiate-Markt von Pakistan bei 1 Mrd. \$. Erhebliche Teile des Erlöses dieser Märkte gehen an die „Aufständischen“.

In die Augen springen vor allem folgende Fakten und Informationen:

-Global im Handel pro Jahr sind 340 Tonnen reines Heroin aus Afghanistan, das unter Zuhilfenahme von etwa 13 000 Tonnen Chemikalien (insbesondere Azidanhydrid/Essigsäure) hergestellt wird.

-Von den 90 Tonnen Heroin/Jahr, die auf den Drogenrouten über ZA gehandelt wurden, erfolgten in ZA Zugriffe durch Polizei- und Sicherheitsbehörden in Höhe von nur 2%!

In diesem Zusammenhang noch die Beobachtung, dass die Grenztruppen an der tadschikisch-afghanischen Grenze die von der Europäischen Union und internationalen Organisationen im

¹⁶ UNODC, *Addiction, Crime and Insurgency - The transnational threat of Afghan opium*, 2009

Rahmen der Programme „Border Mangement in Central Asis“ (BOMCA) zur Verfügung gestellten Drogenhunde nur unregelmässig und allzu häufig am falschen Objekt einsetzen. Auffällig elegante, mit abgedunkelten Scheiben ausgestattete Geländewagen werden praktisch nicht kontrolliert, während arme Bauern, die ihre Marktware auf klapprigen Kleinlastern über die Grenzen transportierten, schikanösen Inspektionen unterzogen werden.

-1kg reines Heroin kostet an der afghanisch/pakistanischen Grenze 3 200 US \$; in London, Amsterdam oder Frankfurt 150 000 bis 170 000 US \$! - *Hier stellt sich die Schlüsselfrage: Wer kontrolliert und kassiert diese enorme Handelsspanne?*

Manche Zentralasiaten fragen die EU und insbesondere die Deutschen:

- Warum bekommt Ihr *Drogennachfrage* bei Euch zuhause nicht unter Kontrolle?
- Weshalb schliesst die Bundeswehr nicht die Drogenlabore im Norden von Afghanistan? Wieso werden die deutlich erkennbaren Transporte mit „Precursors“ (Chemikalien) nicht angehalten? Politiker reden häufig vom weiten, „vernetzten Sicherheitsbegriff“ („Comprehensive Security“), der neben der militärischen auch die zivile Komponente bis hin zur „human security“¹⁷ umfasst. Dennoch hat die Bundeswehr (im Gegensatz zu anderen Mitgliedern der Koalitionstruppen in Afghanistan) *kein* - von der Bundesregierung vorgeschlagenes und vom Bundestag verabschiedetes - Mandat, gegen die Drogenmafia vorzugehen, obwohl die UN-Sicherheitsratsresolution 1386 (2001) und die nachfolgenden Resolutionen dies eigentlich erlaubten.¹⁸ Im bereits genannten UNODC-Bericht über die Gefahren der Drogen aus Afghanistan stehen am Ende des einleitenden Kommentars des Executiv Directors Antonio Maria Costa warnende Sätze: „*The Silk Route, turned into a heroin route, is carving out a path of death and violence. ... The perfect storm of drugs, crime and insurgency ... is heading for Central Asia.*”

Kampf ums Wasser

Wasser ist nicht substituierbar. Ohne Wasser kein Leben. In den Wüsten und Steppen Zentralasiens (ZA) ist Süßwasser von existentieller Bedeutung. Brisant sind Konflikte um das Ableiten und Stauen von Wasser, sei es für den Bewässerungsfeldbau oder das Betreiben von Wasserkraftwerken. Besonders gefährlich ist der Streit um den Zugang zu Trinkwasser. Die für die gerechte Teilung des Wassers erforderliche feste Ordnung ist rechtsgeschichtlich die Keimzelle staatlicher Organisation. Planmäßige Sozialgestaltung im Inneren wie auch außenpolitische Konflikteindämmung sind eng mit der Herrschaft des Rechts verbunden. Zusammenarbeit in ZA im Bereich der Wassernutzung unter einer regionalen rule of law wäre nicht nur ein Schlüssel zur Überwindung von Unterentwicklung sondern auch zur Gewährleistung von Stabilität und Sicherheit.

¹⁷ UNDP, Central Asia Human Development Report – Bringing down barriers: Regional cooperation for human development and human security, New York 2005

¹⁸ Dazu „Bundestagsbeschluss vom November 2009 zur Fortsetzung der Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem Einsatz der Internationalen Sicherheitsunterstützungstruppe in Afghanistan“; sowie die „Ressortübergreifende Entscheidungsgrundlage.... „Übergabe in Verantwortung“, Fn. 10

In Zentralasien (ZA) nimmt die Wasserverknappung und Verschmutzung der grenzüberschreitenden Gewässer dramatisch zu. Ihre Grundursache hat die Wasserknappheit aber weniger in einer nicht ausreichenden physikalischen Verfügbarkeit von Wasser, sondern in den Machtverhältnissen, politischen Prozessen und Institutionen¹⁹, in der „Wasser-Governance“ und in einem nur schwach entwickelten und von *rivalisierenden* Akteuren allzu häufig gebrochenen *Wassernutzungsrecht*.

Das lateinische Wort „*Rivus*“ bedeutet „fließendes Gewässer. „*Rivalis*“ ist der Mitnutzer am Bach oder Fluss. Der „*Rivale*“ kann zum „Wasserneider“ und somit zum Feind werden. Schon die Sprache vermittelt die potentielle Konfliktbeladenheit der Ressource Wasser.

Aralbecken

Rund 85 Prozent der alljährlichen Wasserabflüsse im Aralseebecken mit seinen Hauptflussgebieten Amu Darja und Syr Darja bildet sich in den Gebirgen der Oberanlieger Kirgistan (43 Prozent), Tadjikistan (24 Prozent) und Afghanistan (19 Prozent) hauptsächlich durch Gletscher- und Schneeschmelze. Die Oberanlieger-Staaten verbrauchen gegenwärtig weniger als 20 Prozent des genannten Wasseraufkommens. Mehr als 80 Prozent der Wassermenge werden von den Untieranliegern Usbekistan, Kasachstan und Turkmenistan vorwiegend für den Bewässerungsfeldbau genutzt. Usbekistan und Turkmenistan hängen im wahrsten Sinn des Wortes „am Tropf“ der Oberanlieger.

Seit Beginn der 1960er Jahre ist der Wasserspiegel des Aralsees um 22 Meter gesunken. Die Oberfläche des Sees ist um 75 Prozent geschrumpft. Eine Fläche so groß wie die Schweiz wurde zu einer von Stürmen heimgesuchte Sand- und Salzwüste mit hoher Konzentration von Pestiziden. Als Folge leidet die usbekisch-karakalpakische Bevölkerung nicht nur unter dem Verlust der Fischerei und den Einbußen der lokalen Landwirtschaft, sondern überproportional an umweltbedingten Krankheiten wie Anämie, Typhus, Krebs und Hepatitis.

Wo liegen die Ursachen für das Umweltdesaster? Bis zum Jahre 1989 hat die Sowjetunion die Bewässerungsflächen, vor allem für den Baumwollanbau im gesamten Aralseebecken von zwei auf acht Mio. ha. Land erweitert; das Wasser wird über Bewässerungskanäle mit 323 000 km Gesamtlänge ausgeliefert. Eine der Folgen dieser Überbeanspruchung ist, dass Flüsse in der Wüste versiegen und die Wasserzufuhr des Amu Darja in den südlichen Aral abnahm.

Ein zusätzlich ins Blickfeld rückender Faktor ist „*Afghanistan*“, das statt heute zwei Prozent in Zukunft bis zu zehn Prozent des Wasserhaushalts des Pandj/Amu Darja beanspruchen wird.²⁰ Die quantitative und qualitative Wassersituation im Aralseebecken wird noch angespannter. Die dem „Exit“ der Koalitionstruppen vorgeschaltete forcierte Entwicklung Afghanistan's beruht nicht zuletzt auf der Trias „Landwirtschaft/Ernährung, Hygiene/ Gesundheit und Wasserkraft/Elektrizität“. Der gemeinsame Nenner heißt „Wasser“!

¹⁹ UNDP, *Beyond Scarcity: Power, poverty and the global water crisis*, 2006

²⁰ Sievers, *Water, Conflict and Regional Security in Central Asia*, *New York University Environmental Law Journal*, 2002/10 (3), 356-402 (369); Horsmann, *Afghanistan and Transboundary Water Management*, in Rahaman/Varis (Hrsg.), *Central Asian Waters*, 2008, S.68f.

Entnahmerechte, „Toktogul-Staudamm“

Der Großteil der Gewässer Zentralasiens wurde mit dem Zerfall der Sowjetunion „grenzüberschreitend“. Die souverän gewordenen ehemaligen Sowjetrepubliken mußten sich *völkerrechtlich* so einigen, daß Konflikte eingedämmt wurden. Dabei ging es vor allem um die „Entnahmekoten“, die in der Sowjetunion so festgelegt waren, dass die Untieranlieger den Grossteil des Wassers entnehmen durften und die Oberanlieger stark eingeschränkt waren. Das je nach Fluss-Becken im Einzelnen variierende Verhältnis lag im Durchschnitt bei 80/20 zugunsten der Untieranlieger. Im Gegensatz zu den Oberanliegern haben die Untieranliegerstaaten das Interesse, die Entnahmekoten so beizubehalten.

Die schärfsten Konflikte ergeben sich aus der Frage der Zeitpunkte, zu denen Wasser aus den Stauseen abgelassen wird. Kirgistan und Tadschikistan nutzen verstärkt das hydroenergetische Potential des im Gebirge angestauten Wassers (Beispiel: der 19 m³ Mrd. Toktogul-Staudamm) für ihren Energiebedarf, da mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion die von Moskau gesteuerten Kompensationen „Wasser gegen Gas und Öl“ wegfielen. Die energiezentrierte Nutzung der Zuflüsse des Syr Darja für Wasserkraft durch die Oberanlieger steht aber im Widerspruch zur Bewässerungs-Landwirtschaft der Untieranlieger Usbekistan, Turkmenistan und Kasachstan. Energie aus Wasserkraft wird von den Oberanliegern im Winter benötigt und führt dementsprechend zu hohem Wasserablass aus den Gebirgs-Stauseen im Winter. Für die Bewässerungs-Landwirtschaft würde dieses Wasser aber im Frühjahr und Sommer benötigt. Als Folge erleiden die Untieranlieger Dürren im Sommer und Fluten im Winter. Jährlich eskalieren zwischen Ober- und Untieranliegern widerstreitende Interessen der Wassernutzung für Wasserkraft/Elektrizität und Bewässerungslandwirtschaft.

Wasser: Gemeingut oder Ware?

Damit aber nicht genug. Kurz vor der Jahrtausendwende begannen die nomadischen Kirgisen, in einer Mischung aus Not, Übermut und mangelndem Wirklichkeitssinn, ihren nationalen Mythos, das sich in ihren Gebirgen bildende Wasser sei ihr „ureigenstes Eigentum“ in erhoffte völkerrechtliche Positionen des Wassernutzungsrechts zu übersetzen. Die Kirgisen meinten: Was für die Usbeken und Turkmenen Öl und Gas in deren Grund und Boden, das soll für uns unser Wasser sein, das aus unseren Gletschern kommt! Wieso soll Wasser ein „Gemeingut“ sein, wenn doch Öl und Gas gewinnbringend appropriiert werden? Am 29. Juni 2001 verabschiedete das Parlament der Kirgisischen Republik ein Gesetz „Über Zwischenstaatliche Nutzung von Wassereinrichtungen und Wasserressourcen der Kirgisischen Republik“.²¹ Art. 3 des Gesetzes bestimmt, daß Wasser wie ein handelbares Wirtschaftsgut einzuordnen ist; das innerhalb der Territorialgrenzen gebildete Wasser stehe im alleinigen Eigentum Kirgistans. Sollten auf der Grundlage dieses Gesetzes die Nachbarn nunmehr für das Wasser aus dem kirgisischen Tien-Shan Gebirge bezahlen? Vielleicht hatten die Kirgisen das „Dublin Statement on Water and Sustainable Development“ (1992)²² mißverstanden, in dem empfohlen wird, Wasser in der rechtlichen Regulierung auf der

²¹ Text in Usabaliev, *The Law of the Kyrgyz Republic “on Interstate Use of Waterworks and Water Resources of the Kyrgyz Republic”*, 2002

²² Dublin Statement on Water and Sustainable Development, Adopted January 31, 1992 in Dublin Ireland;
<http://www.un-documents.net/h20-dub.htm>

Verteilungsebene als Ware zu handeln, damit ein „Wassermarkt“ entsteht und Wasser kostenbewußter und effizienter genutzt wird. Jedenfalls stieß das kirgisische Gesetz auf ausgeprägte Kritik, vor allem von Seiten Usbekistans und Kasachstans, die ihre „Wasserversorgungssicherheit“ betroffen sahen. Beide Staaten berufen sich darauf, dass Wasser völkerrechtlicher eine „gemeinsame Ressource“ ist, die von allen Anliegerstaaten „angemessen“ („equitable utilisation“) zu nutzen ist. Im Verlauf der politischen und diplomatischen Auseinandersetzungen mit den Nachbarn konzentrierten sich die kirgisischen Vertreter dann auf die Frage eines geldwerten Ausgleichs für erbrachte „Wasser-Dienstleistungen“. Im Gegensatz zu Usbekistan, reagierte Kasachstan auf das kirgisische Ansinnen letztlich positiv. Für die Nutzung der Wassereinrichtungen in den Flüssen Chu und Talas verpflichtete sich Kasachstan zu Zahlungen.²³

Nicht nur im Verhältnis der Untieranlieger im Aralbecken zu den Oberanliegern Kirgistan und Tadschikistan, auch zwischen Usbekistan und Turkmenistan (Problem der Ableitungen aus dem Amu Darja in den Karakum-Kanal), China und Kasachstan (Umleitung der Flüsse Ili und Irtysh) verstärken sich die Auseinandersetzungen um Wasserressourcen. Hinzu kommen die Wasseransprüche Afghanistans. Ein besonders konfliktuelles Gebiet ist das Ferghana-Tal.

II. ANSPRUCH UND PRAXIS DER EU-ZENTRALASIEN-STRATEGIE

Welchen Beitrag zur Konflikteindämmung in ZA leistet die EU-Zentralasien-Strategie? Auf dem zentralasiatischen „grand chessboard“ werden die Europäische Union (EU) und ihre Mitgliedstaaten nicht als „geopolitische Spieler“ – wie etwa Russland, China und die Vereinigten Staaten – wahrgenommen. Das heisst aber nicht, dass die EU keine Interessen und keine Aufgaben in der zentralasiatischen Region hat.

Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS)²⁴ enthält zur Frage der „europäischen Interessen“ folgende Aussagen: „Die Energieabhängigkeit gibt Europa in besonderem Maße Anlaß zur Besorgnis. Europa ist der größte Erdöl- und Erdgasimporteur der Welt. Unser derzeitiger Energieverbrauch wird zu 50% durch Einfuhren gedeckt. Im Jahr 2030 wird dieser Anteil 70% erreicht haben.Europa ist ein primäres Ziel für organisierte Kriminalität.In einigen drogenproduzierenden Ländern hat sich die Schwächung der staatlichen Strukturen unter dem Einfluß der Drogengelder beschleunigt.In Extremfällen kann das organisierte Verbrechen einen Staat beherrschen. 90% des Heroins in Europa stammt von Mohn aus Afghanistan, wo vom Drogenhandel Privatarmeen unterhalten werden. Der Drogenvertrieb findet überwiegend über kriminelle Netze auf dem Balkan statt, auf deren Konto auch 200 000 der weltweit 700 000 Fälle von Frauenhandel gehen.Selbst im Zeitalter der Globalisierung spielen die geographischen Aspekte noch immer eine wichtige Rolle. Es liegt im Interesse Europas, dass die angrenzenden Länder verantwortungsvoll regiert werden. Nachbarländer, die in gewaltsame Konflikte verstrickt sind, schwache Staaten, in denen organisierte Kriminalität gedeiht, zerrüttete Gesellschaften oder explosionsartig wachsende

²³http://www.cawater-info.net/library/eng/chu_talas_e.pdf

²⁴ Europäische Union, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12.12.2003, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf; Rat der Europäischen Union, Bericht über die Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Sicherheit schaffen in einer Welt im Wandel, Brüssel, 11.12.2008, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/de/reports/104634.pdf

Bevölkerungen in Grenzregionen sind für Europa allemal ein Problem. ... Wir müssen darauf hinarbeiten, daß östlich der Europäischen Union.....ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht, mit denen wir enge, auf Zusammenarbeit gegründete Beziehungen pflegen können.Die geeignetsten Mittel zur Stärkung der Weltordnung sind die Verbreitung einer verantwortungsvollen Staatsführung, die Unterstützung von sozialen und politischen Reformen, die Bekämpfung von Korruption und Machtmissbrauch, die Einführung von Rechtsstaatlichkeit und der Schutz der Menschenrechte.“

Eine der Ausnahmen von den überwiegend kurzfristigen und Ereignis-getriebenen Verhaltensweisen in der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist die „EU-Zentralasienstrategie“.²⁵ Diese wurde im zweiten Halbjahr 2006 noch während der finnischen Präsidentschaft konzipiert. Damals bereitete die Bundesrepublik Deutschland aktiv ihre eigene EU-Präsidentschaft vor, die sie im ersten Halbjahr 2007 auszuüben hatte.

Vor der Verabschiedung der ZA-Strategie fehlte ein kohärentes Konzept für die Politik der EU gegenüber ZA. Dies aber stand in eklatantem Widerspruch zu der geopolitischen Bedeutung der Region.

Aus EU-Sicht besonders hervorgehobene Aktionsfelder der ihrer Zentralasien-Strategie sind Rechtsstaat & Good Governance und die Beachtung der Menschenrechte.²⁶ Diese Schwerpunkte sind eng verbunden mit der westlichen Wahrnehmung, daß die Stabilitätsrisiken in den meisten ZA Staaten, wo ganze Teile der Bevölkerung von der wirtschaftlichen Wohlfahrt und von der Teilhabe am politischen Prozeß ausgeschlossen sind („exklusive Stabilität“), primär *von Innen* kommen. Getragen ist diese Wahrnehmung von der Überzeugung, daß demokratische Staaten mit Rechtsstaatlichkeit und Respekt vor den Menschenrechten letztlich die stabileren sind („inklusive Stabilität“). Daher intendiert die EU-Strategie, daß sich das Unterstützungsangebot der EU ganz besonders auf den innenpolitischen und sozioökonomischen Bereich konzentriert. Diese Absicht entspricht den Grundsatzbestimmungen über das Auswärtige Handeln im EU-Vertrag, insbes. Art. 21 (1): „Die Union läßt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“ In der politischen Praxis versucht die EU-ZA Strategie einen menschenrechtlichen und entwicklungspolitischen Ansatz mit ökonomischen und energiepolitischen Interessen zu verbinden.

Die „EU-Zentralasien-Strategie für eine neue Partnerschaft“ wurde am 22. Juni 2007 vom Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs in Brüssel angenommen.²⁷ Es handelt sich

²⁵ s. Fn. 1

²⁶ Dazu Eschment, Stabilität und Sicherheit in Zentralasien unter besonderer Berücksichtigung Afghanistans, 2009

²⁷ s. die (nicht rechtsverbindlichen) Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats, 21./22.06.2007; http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/94935.pdf

um ein primär ein politisches Instrument, das aber zum Teil auf rechtlich bindende gewohnheitsvölkerrechtliche oder vertragliche Pflichten verweist. Die EU-Kommission hat für den Zeitraum von 2007 bis 2013 für Projekte in ZA 750 Mio. Euro vorgesehen. Darüber hinaus wurde die Aufnahme der ZA-Staaten in die Länderliste der Europäischen Investitionsbank (EIB) ermöglicht, wodurch zusätzliche Kreditmittel zur Verfügung stehen. Hinzu kommen die Mittel, die aus bilateralen Programmen mit den EU-Mitgliedstaaten und der Zusammenarbeit mit den Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) resultieren.

Politisch verpflichtet sich die EU,

- einen regelmäßigen *Dialog auf Außenministerebene* ins Leben zu rufen;
- eine „Europäische *Bildungsinitiative*“ einzuleiten und die zentralasiatischen Staaten beim Aufbau einer „E-Seidenstrasse“ (Internet für Bildung und Fortbildung) zu unterstützen;
- eine „Initiative mit dem Ziel der Stärkung des *Rechtsstaats*“ einzuleiten;
- einen regelmäßigen, ergebnisorientierten *Menschenrechtsdialog* mit jedem einzelnen zentralasiatischen Staat ins Leben zu rufen;
- mit den zentralasiatischen Staaten einen regelmäßigen Dialog über *Energiefragen* zu führen.

Die EU erkennt, daß

- verbessertes *Wassermanagement* gleichzeitig die regionale Sicherheit und die wirtschaftliche Entwicklung fördert.

Die EU-Zentralasienstrategie ist nicht die „Stunde 0“, von der an die Zusammenarbeit beginnt. Im Gegenteil, die Strategie stützt sich auf die bilateralen Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten, nicht zuletzt der Bundesrepublik Deutschland die schon in der letzten Dekade des vergangenen Jahrhunderts als einziges EU-Mitglied in allen ZA-Staaten Botschaften errichtet hatte. Darüber hinaus fußt die EU-Strategie aber auch auf den Ergebnissen, die mit dem TACIS-Programm²⁸, den verschiedenen „Partnerschafts- und Kooperationsabkommen“, den fortgeführten Hilfsprogrammen und anderen Initiativen der EU zur Unterstützung der zentralasiatischen Staaten erzielt wurden.

Interessen

Es war vor allem die folgende Perzeption der Interessen der EU, die dafür sprach, die Frage einer neuen Partnerschaft zwischen der EU und Zentralasien zu einem der GASP-Schwerpunkte der deutschen EU-Präsidentschaft (2007) zu machen:

Erstens, die transregionalen Auswirkungen möglicher krisenhafter Umstände in ZA, zu denen nicht zuletzt der Drogenhandel und die Sicherheitslage in Afghanistan gehören;

zweitens, die schlichte Tatsache, daß - nach der EU-Ost-Erweiterung, der Ausweitung der Europäischen Nachbarschaftspolitik auf den Süd-Kaukasus und der „Schwarzmeersynergie-Initiative“ – die Stabilität der „Nachbarn der Nachbarn“, d.h. Friede und wirtschaftlicher Wohlstand der ZA Staaten vom politischen Radarschirm der EU zu erfassen ist;

drittens, das Ziel der EU, die Energieimporte zu diversifizieren und die Energiesicherheit zu stärken.

²⁸ EU Program of Technical Assistance to the CIS (Commonwealth of Independent States); auch das Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) hat sich schon früh in den 1990er Jahren den Transformationsländern in Zentralasien zugewandt.

Analysiert man umgekehrt die *Interessen der ZA-Staaten* an einer verstärkten Zusammenarbeit mit der EU so stößt man auf zwei herausragende Aspekte: zum einen haben die ZA-Staaten eine zusätzliche Unterstützung ihres wirtschaftlichen Modernisierungsprozesses im Auge; zum andern bietet die „soft power“-EU in den Augen der ZA-Staaten eine politisch wenig riskante Möglichkeit, den Einfluß Rußlands, Chinas und der USA auszubalancieren.

Bilateral oder regional?

Die EU-Strategie zielt auf eine ausgewogene *bilaterale* und *regionale* Herangehensweise. Das partnerschaftliche Vorgehen der EU wird auf die unterschiedlichen Bedürfnisse und die jeweilige Leistung der einzelnen ZA-Staaten abgestimmt. Die EU will aber möglichst auch die regionale Zusammenarbeit der ZA-Staaten untereinander sowie zwischen diesen Staaten und anderen Regionen fördern:

-Die *bilaterale* Zusammenarbeit gebietet sich insbesondere in Handlungsbereichen wie Menschenrechte, wirtschaftliche Diversifizierung und Energie, sowie anderen sektoralen Fragen, darunter Jugend und Bildung.

-Ein *regionaler* Ansatz bietet sich an, um gemeinsame regionale Herausforderungen anzugehen, so z.B. in den Bereichen Organisierte Kriminalität; Handel mit Menschen, Drogen und Waffen; Terrorismus; Nichtverbreitung; Migration und Grenzschutz; Energie- und Transportinfrastruktur; Umweltverschmutzung; Wasserwirtschaft und *interkultureller Dialog*.

Bezüglich all dieser Handlungsbereiche, d.h. auch im Bereich der *Wasserwirtschaft* wird die EU mit internationalen Finanzinstituten zusammenarbeiten. Die EU will auch mit SCO, CSTO und anderen internationalen- Regionalorganisationen in einen Dialog eintreten.

Die „International Crisis Group“ schlug nach dem „Regime-Kollaps“ in Kirgistan im April 2010 vor, die Staaten der ZA Region sollten verstärkt den Dialog mit islamistischen Gruppierung suchen, die sich von der Anwendung von Gewalt und Terror offiziell distanzieren. Dafür spreche, dass die Hisb-ut-Tahrir beispielsweise erst dann vermehrten Zulauf bekam, als das Regime Bakijev die Gesprächsbrücke aus früheren Jahren abbrach. Derartige Dialogbemühungen der Staaten von ZA könnten u.a. auch im Rahmen des von der EU vorgeschlagenen „*interkulturellen Dialogs*“ nachvollzogen werden. Kommt dieser „*interkulturelle Dialog*“ voran, so wäre ein geeignetes Thema, das zu vertiefen wäre, die Frage von „Vernunft und Glaube“.

Umsetzung

Der Europäische Rat hat am 20. Juni 2008 den gemeinsamen Bericht der EU-Kommission und der schwedischen Präsidentschaft über die Umsetzung der „EU-Zentralasienstrategie“²⁹ zur Kenntnis genommen. Der Bericht sieht „ermutigende Fortschritte“, betont aber auch „die Notwendigkeit, das Tempo zu halten.“ – Zum derzeitigen Stand der Umsetzung der ZA-Strategie folgende Beispiele:³⁰

-Der *Dialog zwischen EU und ZA-Staaten auf politischer Leitungsebene* wurde intensiviert.
-Beeindruckend ist, daß alle ZA-Staaten regelmäßig stattfindenden *Menschenrechtsdialogen* zugestimmt haben. Diese Treffen haben zu – teilweise publizierten, teilweise diskret behandelten – menschlichen Verbesserungen geführt: Freilassung politischer Gefangener, Wiederaufnahme von Gefängnisbesuchen von Seiten des „Internationalen Komitees vom Roten Kreuz“ (IKRK), Abschaffungen der Todesstrafe und Beachtung des Habeas-Corpus-Grundsatzes.

-Die „*Rechtsstaatsinitiative*“ wurde am 28. November 2008 durch eine EU-ZA-Ministerkonferenz in Brüssel auf den Weg gebracht.³¹ In Taschkent wurde mit maßgeblicher deutscher Unterstützung ein regionales Rechtsberatungszentrum aufgebaut. Deutschland hat zusammen mit Frankreich die Rolle des Koordinators der EU-Rechtsstaatsinitiative übernommen.

-Kern der „*Bildungsinitiative*“, die in der Form einer gemeinsamen EU-ZA-Ministerkonferenz³² am 17. September 2008 in Brüssel lanciert wurde, ist der Ausbau des Tempus Programms in Richtung Hochschulkooperationen mit ZA (2009-2010 zusätzlich 20 Mio. Euro für Stipendien). Der deutsche Beitrag hierzu liegt in der Bildungsarbeit der Deutsch-Kasachischen Universität in Almaty, die in naher Zukunft auch einen Studiengang Wassermanagement in ZA-Dimension anbieten will.³³

Ferner unterstützt Deutschland in besonderer Weise die zentralasiatische OSZE-Akademie in Bischkek/Kirgistan.

-Unter Koordinierung Italiens sollte mit maßgeblicher deutscher Unterstützung eine stärkere regionale Ausrichtung der Projektaktivitäten der EU-Kommission im Umweltbereich erreicht werden.³⁴ Der deutsche Beitrag besteht in der am 1. April 2008 im Rahmen einer Konferenz

²⁹Joint Progress Report by the Council and the European Commission to the European Council on Implementation of the EU Central Asia Strategy, http://ec.europa.eu/external_relations/central_asia/docs/progress_report_0608_en.pdf. Der nächste Zwischenbericht steht 2010 an.

³⁰S. auch Council of the European Union, *The European Union and Central Asia: The New Partnership in Action*, 2009

³¹Isaacs, *The EU's Rule of Law Initiative in Central Asia*, EUCAM EU-Central Asia Monitoring, No. 9 – August 2009

³²European Education Initiative for Central Asia, in Council of the European Union, Fn. 78

³³Grewlich, Ein „Wasser-, Energie- und Umwelt-Pakt“ für Zentralasien – Bildungsziele für „Wasser-Management“ und „Wasser-Governance“, in Kramer, *Integratives und nachhaltigkeitsorientiertes Wassermanagement*, 2009, S.1ff.

³⁴Diese Konferenz endete formal in Eintracht, materiell jedoch mit einem Dissens; zur weiteren Entwicklung s. Joint Communiqué, *The Third EU-Central Asia High Level Conference "Platform for Environment and Water Cooperation"*, Rome 5 – 6 November 2009. Nächste Schritte sind die „Fourth EU – Central Asia High Level Conference“ in 2010 in Bishkek/Kirgistan und danach eine EU-ZA-Umwelt-Minister Conference in Astana/Kasachstan im Jahre 2011.

„Wasser verbindet“ mit hochrangiger ZA-Beteiligung im Auswärtigen Amt in Berlin vorgestellten „Wasserinitiative“ (mittlerweile sog. „Berlin-Prozess“), die sich auf vier Handlungslinien stützt:

- (i) Förderung des grenzüberschreitenden Wassermanagements
- (ii) Vergrößerung der wissenschaftlichen Expertise für grenzüberschreitendes Wassermanagement mit dem Ziel der satelliten- und computergestützten Voraussage der Entwicklung von Wasserparametern als Grundlage für politische Entscheidungen. Das Geoforschungszentrum in Potsdam (GFZ) hat eine koordinierende Aufgabe.
- (iii) Aufbau des (genannten) Studiengangs zum Wassermanagement an der Deutsch-Kasachischen Universität in Almaty;
- (iv) Vernetzung von Wasserfachleuten aus EU und Zentralasien.

Nach dem Verständnis des Auswärtigen Amtes³⁵ ist dieser „*Berlin Prozess*“ für alle Akteure offen und versteht sich gleichzeitig als integraler Bestandteil der EU-ZA-Strategie. Das Vorhaben ist mit 10 Mio. Euro ausgestattet.

-Mit Turkmenistan und Kasachstan hat die EU Memoranden zur *Energiepartnerschaft* unterzeichnet. Entscheidend sind aber nicht Absichtserklärungen sondern die praktischen Wirkungen der Energiepartnerschaften: Sind europäische Unternehmen bereit, eine kritische Menge an Investitionen zu tätigen und werden - damit einhergehend - gesicherte, effektive und nachhaltige Zugriffe auf zentralasiatisches Gas und Öl eröffnet?

-Im Bereich „*Gemeinsame Risiken*“ fanden mehrere Konferenzen statt, z.B. das Sicherheitsforum mit den Themen „Terrorismus, Drogen, Energiesicherheit“ am 18. September 2008 in Paris, bzw. am 22./23. Oktober 2008 in Duschanbe³⁶ eine „Ministerkonferenz zu Grenzmanagement und Drogenbekämpfung“. Trotz derartiger Veranstaltungen ist nur schwer erkennbar, welche konkreten Fortschritte im Kampf gegen den Drogenhandel und die Organisierte Kriminalität bis heute erreicht wurden.

Kritik

Die EU-Zentralasienstrategie gibt aus unterschiedlichen Gründen Anlaß zu Kritik von verschiedenen Seiten: Die Fundamentalkritik richtet sich gegen ein Engagement der EU in ZA als solches. Diese Kritiker meinen, Europa verlöre seine Energien und sein Geld in den „Steppen Zentralasiens“, statt sich um Näherliegendes wie z.B. die Auswirkungen der Finanzkrise, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einiger EU-Mitgliedstaaten oder die Lage gesellschaftlich benachteiligter Gruppen innerhalb der EU-Grenzen zu kümmern.

Andere Kritiker sind – angesichts der Problemkreise Energiesicherheit, Drogen, Organisierte Kriminalität, Afghanistan, Migration - überzeugt von der Notwendigkeit eines initiativen und nicht bloß reaktiven Vorgehens in ZA, bemängeln aber gerade deswegen eine aus ihrer Sicht nicht ausreichende Mittelausstattung und einen zu breiten Handlungsansatz, der dann nicht

³⁵KurzInfo/Flyer Auswärtiges Amt, Eine Quelle für Frieden – Grenzüberschreitendes Wassermanagement in Zentralasien, Berlin 2009

³⁶Joint Declaration of the Participants in the EU-Central Asia Forum on Security Issues in Paris und Partnership Declaration of the Ministerial Conference on Border Management and Drug Control in Central Asia, in Council of the European Union, Fn.78

mit dem Lob „holistisch-gesamtheitlich“, sondern dem Tadel „Gießkannen-Prinzip“ versehen wird.

Wieder andere wollen die Aktivität der EU auf einen sog. „realistischen“, nämlich rein bilateralen Ansatz festlegen. Noch andere betonen, daß die EU in ihrem internationalen Handeln sich strikt an ihr eigentliches „*Proprium*“ halten sollte; und das sei ihre eigene historische Erfahrung der Vorteile von Kooperation und Integration. Aufgabe der EU sei daher eine möglichst konkrete Beratung der ZA-Staaten in der Frage, *wie* regionale Zusammenarbeit politische Stabilität und Wohlstand herbeiführt. Schließlich stößt sich ein anderer Kritiker an einem „verengten Sicherheitsbegriff“, der zu einer Herabminderung der westlichen Menschenrechts- und Demokratiewerte geführt habe.³⁷ In gleicher Richtung argumentierend wird bemängelt, daß die Sicherung des Zugangs zu Energieressourcen und zu Afghanistan („Northern Distribution Network“) bislang Vorrang vor der Unterstützung beim Aufbau von Zivilgesellschaft und Rechtsstaatlichkeit hatte.

Verlassen wir den eurozentrischen Standpunkt und fragen wir nach der Perzeption der „EU-Strategie“ durch die Zentralasiaten selbst: Im Jahre 2007 traf die EU-Strategie in ZA auf viel Interesse. Es liegt im normalen Lauf der Dinge, daß dieses Interesse mittlerweile etwas abgenommen hat. Daß das Problem aber tiefer liegt, zeigen folgende Bewertungen:

- Manche Stimmen aus ZA teilen die Einschätzung, daß die Zwischenbilanz „ermutigend“ sei und meinen, daß Themen wie Sicherheit, Terrorismus und Afghanistan für beide Seiten wichtig seien. Andere kommen zu ebenfalls positiven Ergebnissen, regen aber an, daß die Europäer weniger ihre eigenen Vorstellung auf ZA projizieren sollten, sondern die Situation von Transformationsländern im Schnittpunkt geopolitischer Interessen thematisieren müßten.
- Andere zeigen sich enttäuscht: So hört man von der regimiekritischen Zivilgesellschaft den Vorwurf, die EU-Strategie komme - um mehr als eine Dekade - zu spät. Wie solle sie jetzt noch auf dem Feld der wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse wirksam greifen? Ähnlich westlichen Kritikern bemängeln Vertreter der Zivilgesellschaft zentralasiatischer Länder, daß Prinzipien der Demokratie für geo- und sicherheitspolitische Interessen geopfert würden, weil die EU wohl oder übel gezwungen sei, sich mit demokratiefeindlichen „Eliten“ zu arrangieren.
- Was die „Rechtsstaatsinitiative“ betrifft, so wird ein allzu disparates Vorgehen kritisiert. Konkret wird gefordert, die „Rule of Law“-Projekte der EU, der „Venedig-Kommission“ und der „Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH“³⁸ zu koordinieren. Diese Kritik erfolgt auf der Grundlage des Verständnisses, daß der Wettbewerb der Rechtsordnungen einen wesentlichen Aspekt des Systemwettbewerbs darstellt. In der Tat erfolgt der Versuch planmäßiger Sozialgestaltung vor allem durch Recht.³⁹ Den Systemwettbewerb des Kalten Krieges zwischen Zentralverwaltungswirtschaft und Marktwirtschaft gewann der Westen. In neuester Zeit wird ein Systemwettbewerb zwischen säkular-liberal-individualistischen Staats- und Menschenbildern des Westens und autoritär-kollektivistischen Staats- und Menschenbildern islamischer und konfuzianischer Spielart perzipiert. Es konkurrieren auf die

³⁷ Warkotsch, Preis der Partnerschaft. Die Zentralasienstrategie der EU: Eine Bilanz, in: Osteuropa 58(008)12, S. 81-91 (87f, 91)

³⁸ <http://www.gtz.de>

³⁹ Meessen, Wirtschaftsrecht im Wettbewerb der Systeme, 2005

menschliche Vernunft gegründete Staats- und Gesellschaftsordnungen, die eine Pluralität von Wahrheitsvorstellungen voraussetzen und sich daher aus einem von diesen unabhängigen Konsens der Herrschaftsunterworfenen legitimieren, mit Staats- und Gesellschaftsvorstellungen, die sich auf eine „unabänderliche“ Wahrheit religiöser oder säkularistisch-dogmatischer Art zurückführen. Banaler ausgedrückt, es konkurrieren Ordnungen, in denen der Rechtsstaat der notwendige Begleiter funktionierender Märkte ist mit willkürlicher, klientelvernetzter Clanherrschaft. In dieser Gemengelage hat die *Rechtsexportförderung* eine besondere Funktion.⁴⁰ Von deutscher Seite unterstützt z.B. die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (gtz) Reformen in Entwicklungs- und Transformationsländern hin zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und „good governance“ und steht dabei ebenso wie die entsprechenden Einheiten der EU und anderer EU-Mitgliedstaaten im Wettbewerb mit einschlägigen Einheiten anderer Staaten nicht zuletzt aus den USA und Internationaler Organisationen. Verwirrend ist die Beobachtung, daß in vielen Fällen der „Wettbewerb“ zwischen den genannten westlichen Beratungseinheiten die eigentlich entscheidende säkulare geistige Auseinandersetzung, den übergeordneten Systemwettbewerb zwischen dem westlichen vernunftbegründeten Rechtsstaat und östlichen Modellen an Intensität übertrifft.

-Von gesprächsbereiten Vertretern der „Eliten“ in ZA kann man schließlich folgende Kritik hören: Insgesamt fehlten der EU-Strategie die notwendigen Ressourcen und eine kohärente Politik der EU-Mitgliedstaaten. Letztere verfolgten, jeder für sich, ganz unterschiedliche Ansätze, die von einer kompromißlosen Menschenrechtspolitik bis zu reiner Interessenpolitik in den Energiebeziehungen reichten. Die EU-Politik der Konditionalität wiederum stelle politische Bedingungen für wirtschaftliche Kooperation auf, die für die ZA Staaten wenig attraktiv seien. Diese erwarteten vielmehr dem beiderseitigen Vorteil dienende milliardenschwere Investitionen und gleichzeitig „politische Neutralität“, erhielten von der EU aber nur „dosierte Entwicklungshilfe“ und unerbetene Ratschläge. Russland und China hingegen böten die Finanzierung & Investitionen - ohne „unangenehme“ Fragen zu stellen. Solange die EU ihre Haltung nicht anpasse, werde einer der Haupteffekte der EU-Zentralasienpolitik darin bestehen, von den ZA-Staaten dazu instrumentalisiert zu werden, deren jeweilige Verhandlungsposition gegenüber Moskau und Peking zu stärken.⁴¹

Viele der genannten Kritikpunkte haben ihre Berechtigung und sollten in die Bemühungen um eine verbesserte Ausrichtung der ZA-Strategie einfließen. - Auf politisch-strategischer Ebene bestätigt die Kritik jedoch im großen Ganzen das Vorhandensein korrespondierender „objektiver Interessen“ und damit die grundsätzliche Richtigkeit der EU-Zentralasienstrategie: ZA erwartet vor allem effektive Beiträge in Richtung Modernisierung sowie eine verstärkte Möglichkeit, den russischen und chinesischen Einfluß auszubalancieren. Der EU geht es um ihre Energiesicherheit, die Beherrschung gemeinsamer Risiken wie Drogen und Organisierte Kriminalität und insgesamt um die politische Stabilität der „Nachbarn ihrer Nachbarn“, die ohne funktionierenden Rechtsstaat und wirtschaftliche Entwicklung nicht zu erreichen und für den Frieden in Afghanistan von Bedeutung ist.

⁴⁰ Giegerich, Wettbewerb von Rechtsordnungen, VVDStRL 69 (2010)

⁴¹ Meister, Zentralasien - Eine Region von strategischer Bedeutung zwischen Rußland, China und der Europäischen Union, DGAP aussenpolitik.net, 05.02.2010

III. WASSER & WASSERKRAFT ALS REGIONALES FRIEDENSPROJEKT

Vermessen wäre die Annahme, mit Vorschlägen in Richtung einer verbesserten regionalen „Wasser- & Energie Governance“ und eines effektiveren Wassernutzungs- und Energierechts in ZA und Afghanistan über ein ausschliessliches politisches „Allheilmittel“ zu verfügen. Genauso falsch wäre es aber, die Bedeutung der *regionalen „Wasser- & Energie Governance“* für Entwicklung und Friede zu unterschätzen und zu vernachlässigen.

Ein regionaler Markt für Wasserkraft/Elektrizität?

Die "Wassermächte" Kirgistan und Tadschikistan haben heute erst etwa 10 Prozent des Energiepotentials aus Wasserkraft erschlossen. Elektrizitätsexporte könnten in der Zukunft für beide Länder zu einer Einkommensquelle werden. Ein Pilotprojekt für grenzüberschreitende Elektrizitätsversorgung ist „1000-Megawatt-CASAREM“ („Central Asia to South Asia Regional Electricity Market“). Mit Wasserkraft aus Kirgistan (ein Viertel) und Tadschikistan (drei Viertel) soll CASAREM einen Beitrag zur Elektrizitätsversorgung Afghanistans und Pakistans leisten. Die Projektkosten liegen zwischen 800 Million US\$ und 1 Mrd US\$. „Letters of intent“ wurden ausgetauscht. Ein Regierungsabkommen ist schlussverhandelt. Der Finanzierungsplan ist erstellt. Das Projekt soll als Public-Private Partnership (PPP) syndiziert werden. Wegen des Sicherheitsrisikos würden Entwicklungsbanken (IFIs) eine exponierte Rolle übernehmen.⁴² Die Rentabilität des Projekts ergibt sich aus der Differenz zwischen den kostenbasierten Preisen für Elektrizität im Tien-Shan und Pamir (1,5 bis 2 \$Cents kWh) und dem Preis für Elektrizität in Pakistan und Afghanistan in Höhe von 8,1 bis 8,5 \$Cents kWh!

Grosse oder kleine Staudämme?

Werden Kirgistan und Tadjikistan in Zukunft weitere Riesen-Kraftwerke (wie den 19 Mrd m³ Wasser fassenden und mehr als 12000 MegaWatt produzierenden "Toktogul") bauen oder sollte die Leistungskraft der Tausende von Megawatt produzierenden Riesen-Kraftwerke *ergänzt* werden durch eine *Vernetzung* von mittleren und „kleinen“ (bis zu 30 oder 40 Megawatt-) Wasserkraftwerken? Deren Überschuss-Elektrizität könnte über das Hochspannungs-Fernnetz an Export-Projekte wie CASAREM geliefert werden. Alternativ könnte die in Kirgistan und Tadjikistan produzierte Elektrizität nach Usbekistan, Kasachstan und Turkmenistan geliefert werden, was den Untertanen erlaubte, noch mehr Gas und Öl nach China und Russland - in Zukunft auch nach Indien und Pakistan und Europa - zu exportieren.

Die Einbeziehung kleinerer Kraftwerke wäre auch umweltfreundlicher, da die Riesen-Wasserkraftwerke im Verdacht stehen, das Mikroklima zu stören und die Biodiversität zu schädigen. Die kleinen und mittleren umweltfreundlicheren Wasserkraftwerke sind zwar (gemessen an den Bau-, Betriebs- und Produktionskosten pro Megawatt) etwas weniger wirtschaftlich als die 1000 MegaWatt-Kraftwerke. Sie bieten aber den Vorteil der Integration von Waldaufforstung, Hochqualitäts-Tourismus, und effizientem Bewässerungsfeldbau.

⁴² World Bank Group, Central Asia South Asia Regional Electricity and Trade Project, Project Information, 2009

Die Finanzierung gilt als "Flaschenhals" für die beschriebenen integrierten Projekte. Um dem abzuweichen, müßten leistungsfähige Finanzierungs-Konsortien entstehen, in denen Entwicklungsbanken, kommerzielle Banken, "public-private partnerships", aber auch Lieferanten und Dienstleister ins finanzielle Risiko einzubeziehen und zu syndizieren wären. Einfach gesagt, geht es darum, aus „Elektrizität von morgen“ Finanzmittel für heute zu machen, mit denen die erforderliche investive Infrastruktur gebaut wird. Was in der Telekommunikation gelang, ist auch im Falle von Wasser & Hydroenergie möglich.

Zentralasiatische Wasserakademie

Der eigentliche „Flaschenhals“ liegt im Bereich der Aus- und Fortbildung. Ein anzustrebender regionaler „Wasser & Energie & Umwelt-Pakt“ bedürfte, um funktionsfähig zu sein, nicht zuletzt auch moderner Einrichtungen für Forschung, Lehre und Capacity Building. Vielleicht könnte man – an von den ZA-Staaten gemeinsam zu bestimmender Stelle - ein mit „Schwestereinrichtungen“ in den Nachbarstaaten, insbesondere auch der Deutsch-Kasachischen Universität in Almaty und deren geplantem Studiengang „Wassermanagement“, vernetztes „Zentralasiatisches Energie & Wasser & Umwelt-Zentrum“ – eine „Wasserakademie“ einrichten. Möglicherweise könnte man die Tochtergründung des Geoforschungszentrums Potsdam (GFZ), nämlich das „Zentralasiatische Institut für angewandte Geowissenschaften“ (CAIAG) in Bischkek auf der Grundlage von Hilfestellungen des „Deutschen Zentrums für Luft und Raumfahrt“ (DLR) und des „Zentrums für Entwicklungsforschung“ in Bonn (ZEF) zu einer leistungsfähigen „Zentralasiatischen Wasserakademie“ ausbauen. Diese "Wasserakademie" sollte Forschungs-Aus- & Fortbildungs- sowie Beratungsleistungen erbringen: Gesundheit und Wasserhygiene, Elektrizität aus Wasserkraft, moderne umweltfreundliche Elektrizitäts-Verteilnetze, Biodiversität, Landwirtschaft & Bewässerung, Qualitätstourismus, rechtsstaatliche Regulierung, Finanzierung von Energie- und Wasserprojekten, Projektmanagement - und nicht zuletzt „internationales Wassernutzungsrecht“. Das Ziel der umweltfreundlichen, Bewässerungslandwirtschaft und Wasserkraft harmonisch integrierenden „kleinen Staudämme“ ist ohne ein derartiges „Capacity Building“ kaum erreichbar.

Wasser-Governance: Wassernutzungsrecht

Welcher rechtliche Rahmen, welche „Governance“ sollte für diese Energie und Bewässerungslandwirtschaft integrierenden Projekte gelten? „Governance“ bezeichnet kein ausgewachsenes normatives System. Auch im internationalen Bereich steht der Ausdruck „Governance“ nicht für ein völkerrechtliches Regime. Eher ist „Governance“ ein exploratorischer Begriff –vielleicht in Richtung „Konstitutionalisierung“.⁴³ Von dem deskriptiv-analytischen Begriff der Governance zu unterscheiden ist der normative Governance Begriff, z.B. „Good Governance“ als Maßstab bei der Umsetzung der „rule of law-Konditionalitäten“ der Weltbank.⁴⁴ „Governance“ bezeichnet klassische Fragen der Politik und der Steuerkraft des Rechts: wer übt Herrschaft aus, unter welchen Bedingungen

⁴³ Grewlich, Konstitutionalisierung des „Cyberspace“ – Zwischen europarechtlicher Regulierung und völkerrechtlicher Governance, 2001. 53f.

⁴⁴ Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS Sonderheft 41/2008; Ruffert/Walter, Institutionalisiertes Völkerrecht, 2009, 216ff.

und zu wessen Vorteil? „Governance“ umfaßt mehrere Ebenen (*Multi-Ebenenansatz*: lokal, national, regional, global), reicht über den Staat hinaus, d.h. umfaßt auch nicht-staatliche Akteure mit politischer Handlungs- und Wirkungsmacht (*Multi-Akteur-Ansatz*), setzt nicht allein imperative Instrumente ein wie Gesetze, umzusetzende Konventionen und Verträge, Verordnungen, Richtlinien, Verwaltungsentscheidungen, sondern aktualisiert sich auch durch soft law, Selbstregulierung und moral suasion (*Multi-Instrumental-Ansatz*).

„Water Governance“ ist materiell eng verbunden mit dem „Integrierten Wasserressourcen-Management“ (IWRM), das einen Prozess der Optimierung sozialen und wirtschaftlichen Wohlergehens durch Nutzung der Wasserressourcen ohne Beeinträchtigung der lebenswichtigen Ökosysteme bezeichnet. Die wichtigsten Elemente des IWRM sind:⁴⁵ Flussgebietsansatz (Einzugsgebiet der jeweiligen Wasservorkommen als territorialer Bezugsrahmen; ggf. institutionelle Multi-Ebenen-Koordination zwischen den betroffenen Staaten); Partizipation aller „stakeholder“⁴⁶ (ganzheitliche Bewirtschaftung durch Multi-Akteur-Ansatz; Förderung des Ausgleichs unterschiedlicher legitimer Ansprüche); sektorübergreifende Rahmenplanung (Einbeziehung wissenschaftlicher Kenntnisse unterschiedlicher Disziplinen wie Ökonomie, Ökologie, Soziologie, Rechtswissenschaften, Hydrologie und Ingenieurwissenschaften; normativ: Multi-instrumental-Ansatz). Die am 22. Dezember 2000 in Kraft getretene Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)⁴⁷ verleiht den wesentlichen Elementen des IWRM-Konzepts rechtliche Bindungskraft innerhalb der EU.

Traditionelles Wassernutzungsrecht

Nicht zu allen Zeiten war der Mensch in ZA ein rücksichtsloser Ausbeuter der Wasserressourcen und Verursacher von Naturkatastrophen wie im Falle des Aral. Über die Jahrhunderte hatte sich in ZA ein differenziertes System des Wasserrechts und der Wassernutzung entwickelt.⁴⁸ Das Trinkwasser war nach islamischem Recht eine „Gabe Gottes“. Für das Bewässerungswasser hingegen mussten Gebühren entrichtet werden, was den sparsamen Umgang mit Wasser begünstigte. Auch mussten sich die Bauern an den Instandhaltungsarbeiten der Wasseranlagen beteiligen. Die Kanalinfrastruktur war nach dem sog. hydrographischen Prinzip organisiert: Der Anlieger am Ende des Wasserkanals sollte ebenso viel Wasser erhalten wie die Oberanlieger. Dieses hydrographische System hat die verzweigte Kapillarstruktur des Blattes einer Pflanze, wobei die einzelnen „Kapillare“ sperrbar sind. Zwar bestand auf der Ebene des Khanats eine Aufsichtsbehörde, doch verwalteten Wassermeister (*Mirab*) das dezentralisierte Wassersystem, das einen relativ hohen Ertrag bei geringem Wasserverbrauch ermöglichte. Jede *Mahalla* (Gemeinde) wählte zum *Navruz*-Fest (Frühlingsbeginn) ihren Wassermeister, der jeweils ein Jahr lang die Wasserzulieferungen regeln sollte. Der *Mirab* erhielt eine Vergütung von der Gemeinde in der Form landwirtschaftlicher Produkte. Im Falle der Wasserknappheit wurde die Wasserverteilung durch den *Mirab* in der Form einer Rotation von Sperrungen und Öffnungen im hydrographischen „Kapillarsystem“ organisiert. Ein „Stundenplan“ der

⁴⁵ Helmholtzzentrum für Umweltforschung, IWRM, 2009 2. Aufl., S.33

⁴⁶ Der Begriff „stakeholder“ umfaßt alle von einer Maßnahme betroffenen Personen oder Institutionen

⁴⁷ Richtlinie 2000/60/EG vom 23.10.2000 über die Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. EG Nr. L 327 v. 22.12.2000, 1

⁴⁸ Kadirov, Water & Ethics, 2005

Wasserzulieferung für jeden Haushalt in der *Mahalla* wurde aufgestellt. Verstieß jemand gegen den Wasserzulieferungsplan durch unerlaubte Entnahmen, so wurde ihm zur Strafe das Wasser zeitweilig gesperrt. Das zaristische Russland behielt das islamische Wasserverwaltungsrecht bei. Noch heute findet man im Ferghana-Tal (wie auch in Nord-Afghanistan) Gemeinden und Gemeindeverbände die ihre Wasserverteilung durch *Mirabs* organisieren, obwohl in der Sowjetunion die Wasserressourcen insgesamt kollektiviert und vom Moskauer Wasserministerium („*Minvodkhoz*“) zentral verwaltet wurden, was zu Verschwendung führte.

Die aus dem islamischen Recht überlieferten Regeln der Wassernutzung werden ergänzt, manchmal auch verdrängt durch ein teilweise noch aus der Sowjetunion stammendes, teilweise neueres „Wasserverwaltungsrecht“ auf Gemeinde- und Distriktebene. Dazu gehören Regelungen betr. Wassermengen und Wassergüterwirtschaft, die Festsetzung von Wasserabgaben sowie Formen der Planfeststellung. Bedauerlicherweise ist dieses Wassernutzungsrecht, das von örtlichen Behörden umgesetzt werden soll, in seiner Wirkung durch mangelnde Normenklarheit, fehlende Professionalität der Beamten und die - mit den niedrigen Beamtengehältern einhergehende - endemische Korruption begrenzt.

Ausblick: Möglicher Beitrag der EU

Eine wichtige Voraussetzung für eine kooperative Nutzung von Wasser und Wasserkraft in Zentralasien und Afghanistan als Entwicklungs- und Friedensprojekt ist die effektive Stärkung des normativen und institutionell rechtsstaatlichen Rahmens auf der regionalen, nationalen und lokalen Ebene („Wasser & Energie-Governance“). Die Staatenpraxis in ZA steht noch nicht im Einklang mit den institutionellen Anforderungen des internationalen Wassernutzungsrechts: die einschlägigen völkerrechtlichen Instrumente erfordern „gemeinsame Institutionen“, an die von Seiten der betroffenen Staaten eine kritische Menge an Souveränität zu übertragen wäre, so dass diese Institutionen effektive Beiträge zur kooperativen Lösung von Wassernutzungskonflikten leisten.⁴⁹

Eine von der EU partnerschaftlich voranzutreibende und immer effektivere „Wasser & Energie Governance“ in ZA - unter Einbeziehung von Afghanistan, sobald es über ausreichende Staatlichkeit verfügt - müßte zumindest folgende Elemente beinhalten:

Erstens, eine regional abgestimmte Regulierung von Wasser und Wasserkraft und *zweitens*, die Grundstruktur eines völkerrechtlichen Instruments der Internationalen Wassernutzung im Aralbecken:

(1.) Regionale Vorgaben für die nationale Regulierung von Wasser und Wasserkraft müssten zumindest die beiden Fälle erfassen, in denen entweder Regulierungsgrundsätze fehlen und daher regional zu entwickeln oder aber vorhandene Grundsätze regional anzupassen wären.

Kann regulierungsrechtlich überhaupt am Tien-Shan und im Pamir gelten, was auch im Westen gilt? Seit 1990 haben, wie erwähnt, Schwärme von Ratgebern aus OECD-Ländern, vor allem aus USA, ein westlichen Vorbildern folgendes, feinziseliertes, allerdings wenig angepaßtes und in der Rechtswirklichkeit kaum angewandtes Regulierungsrecht geschaffen.

⁴⁹ Sievers, (386); Mühlhans, Internationales Wassernutzungsrecht und Spieltheorie, Frankfurt 1998

„Law in the books, not in practice!“ Die grundlegenden legislatorischen Aufgaben für ZA sind größtenteils nicht gelöst: Offen bleibt nämlich die Fundamentalfrage, in welchem Umfang, mit welcher Konsistenz bzw. Abstufung und Differenzierung Wasser und Energie jeweils zu liberalisieren, zu privatisieren und zu regulieren sind. Regulierung bedeutet auch De- bzw. Umregulierung. Projiziert auf das zielplurale „Viereck der Wassernutzung“, nämlich Gesundheit/Hygiene; Bewässerungs-Landwirtschaft; Umwelt/Tourismus; Wasserkraft („Integriertes Wasserressourcen-Management“) wird deutlich, dass nicht nur die Weckung und Sicherung des Marktmechanismus (Gemeinwohl durch Wettbewerb⁵⁰) sondern auch spezifische Formen der Steuerung öffentlich gebundener Wirtschaftsbereiche zu verfolgen sind⁵¹ (Universaldienste und Infrastrukturausbau als Aufgabe des Regulierungsrechts⁵²). Als rechtliches Pilotprojekt in diesem pluralen Regulierungskontext würden sich die integrierten Projekte der „30 bis 40 MegaWatt Staudämme“ eignen, die Elektrizitätsproduktion und -export mit Bewässerungslandwirtschaft, Hochqualitätstourismus und Bewaldung verbinden.

Ohne den „marxistischen Staatskapitalismus“ der früheren Sowjetunion mit der „Daseinsvorsorge“ gleichzusetzen, darf man die Aussage wagen, daß sich im Westen wie in ZA der Staat im Übergang vom „leistungsgewährenden“ zum leistungsgewährleistenden Staat⁵³ das Instrument der Regulierung vorbehält⁵⁴ bzw. vorbehalten sollte. Denn nach dem Rückzug aus staatlichen Eigenleistungen ist nicht nur funktionsfähiger Wettbewerb zu schaffen und zu sichern, sondern im jeweiligen Bereich auch immer noch eine „Grundversorgung“ für alle zu einem angemessenen Leistungs- und Preisniveau.

In den postkommunistischen, zentralasiatischen Transformationsstaaten ist es nicht einfach, eine Optimierung von Wettbewerb und staatlicher Gewährleistung zu erreichen. Droht doch einerseits durch eine Überbetonung der „Gewährleistung“ ein Rückfall in die alte Kommandowirtschaft und andererseits durch „ungezügelter Deregulierung“ eine Auslieferung bislang durch den Staat verantworteter Sektoren wie Kommunikation, Energie und Wasser an korrupte und mafiöse Interessengruppen. Das erforderliche Korrektiv wäre der Rechtsstaat als der notwendige Begleiter marktschaffender und markterhaltender Regulierung. Umgekehrt gilt, daß zielgenaue und verhältnismäßige Regulierung den Rechtsstaat einübt und bestätigt.

Unbeschadet übergreifender Grundmuster der Netzregulierung - wie Mißbrauchsverbot („no harm to the network“), Informationstransparenz, Zusammenschaltung, Netzzugang und Universaldienste - sollten operativ-regulierungsrechtlich die Bereiche Wasser und Wasserkraft getrennt bleiben. In beiden Bereichen wäre dann jeweils zu unterscheiden zwischen (i) einer abgestuften ökonomischen, marktschaffenden bzw. markterhaltenden Regulierung („access“), wozu Tarifmodelle wie auch technische Normen für Netze (Interoperabilität und Interkonnektivität) und Messgeräte gehören und (ii) der Regulierung zum Schutz von öffentlichen, insbesondere Gesundheits- und Umweltinteressen („public

⁵⁰ Dazu die Tagung 2009 der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer in Graz „Gemeinwohl durch Wettbewerb?“, VVDStRL Band 69 (2010)

⁵¹ Schneider, ZHR 164 2000, 513, 515ff.

⁵² Fehling/Ruffert, Regulierungsrecht, 2010, 1224f.

⁵³ Schuppert, in König/Benz, Privatisierung und staatliche Regulierung, Baden-Baden 1997, 539f.

⁵⁴ Bullinger, Regulierung von Wirtschaft und Medien, 2008, 126f.

interest“) wie zum Beispiel „Wasserreinheit und Qualität“, angepasste wasserökonomische Pflanzen und Fruchtfolgen, Sicherheitsvorkehrungen oder „umweltfreundliche Elektrizitätsübertragung“.

Sowohl im Bereich Wasser, wie auch im Bereich Hydroenergie wären Monopole und marktbeherrschende Stellungen zu kontrollieren. Das Verhältnis zwischen sektorspezifischer Regulierung und Wettbewerbsrecht, insbesondere im Energiebereich, wäre zu optimieren. Zwischen Elektrizitätsproduktion, Übertragung, Verteilung und Kundenbezug wäre zu unterscheiden (Stichwort „unbundling“). Der Bereich „Wasser“ sollte in ZA schwerpunktmäßig zunächst eine öffentliche Aufgabe bleiben, was nicht ausschließt, dass Einzelaufgaben wie „Instandhaltung“, „Meßvorrichtungen“, „Rechnungswesen“ usw. in den Wettbewerb entlassen werden.

(2.) Die Zuteilung und Nutzung von Wasser auf lokaler Ebene steht im Mittelpunkt der genannten traditionellen Regeln und der neueren lokalen Regelungsversuche. Die Wasserversorgungssicherheit, d.h. der ausreichende grenzüberschreitende Zufluß aus den Gebirgen der Oberanlieger wird dabei vorausgesetzt. Kommt es hier aber zu Störungen, insbesondere anthropogener Art, wie Fluten, Dürren, Kriege und zwischenstaatliche Konflikte, so ist für derartige großräumige, quantitative Probleme der Wasserversorgungssicherheit das Völkerrecht als Ordnungsrahmen gefragt. Anders als „Unilateralismus“ bedeutet effektive völkerrechtliche Ordnung, daß die Völkerrechtssubjekte die Herrschaft rechtlicher Regeln für künftige grenzüberschreitende Konflikte akzeptieren, obwohl heute noch nicht feststeht, welche politischen und wirtschaftlichen Interessen auf dem Spiel stehen und der Ausgang für alle Beteiligten offen ist. – Sucht man nach einem völkerrechtlichen Rahmen, so könnte an ein völkerrechtliches „Dach-Abkommen“ gedacht werden, das folgende Elemente hätte: (i) Prinzipien des internationalen Wassernutzungsrechts (Informations-, Wart-, Schadensausgleichpflichten; Grundsatz der „angemessenen Nutzung“; zusätzlich das Prinzip der „optimalen Nutzung“ und das „Vorsorgeprinzip“⁵⁵; (ii) Grund- und Verfahrensnormen für „Abgestimmte Regulierung“ für Wassernutzung und Hydroenergie, - jeweils unterschieden nach „access“ und „public interest“; (iii) Einbeziehung der in Zentralasien und Afghanistan bestehenden und teilweise auch grenzüberschreitend funktionierenden Flußkommissionen und Einrichtungen wie IFAS und ICWC unter Anwendung des „Subsidiaritätsprinzips“; (iv) Streitbeilegung.

Die Europäische Union verfügt über Erfahrungen im Bereich der abgestimmten "plural-abwägenden, subsidiären und verhältnismäßigen Regulierung" in Infrastrukturbereichen wie Telekommunikation, Transport, Energie und in ersten Ansätzen auch „Wasser“. Nicht vorgeschlagen wird hier eine unsinnige „eins zu eins“- Abbildung des EU-Regulierungsrechts auf ZA. Empfohlen wird vielmehr eine Beratung im Grundsätzlichen, vor allem die Öffnung des europäischen „Regulierungs-Werkzeugkastens“ für Nutzung und selektive Anpassung von Politikzielen, Konzeptionen und Regulierungstechniken.

⁵⁵ Herdegen, Völkerrecht, 2010, S.399

Ähnlich wie im Nachkriegs-Europa „Kohle & Stahl“ zum Kernbestandteil eines „europäischen Zweckverbands *funktioneller* Integration“⁵⁶ wurde, so könnte der Schlüsselbereich „Wasser & Energie & Umwelt/Bewässerungslandwirtschaft“ zu einem nachhaltigen Entwicklungs- und Friedensprojekt für ZA einschließlich Afghanistan werden. Auch ohne letzte Finalität und geschlossenes Gesamtkonzept kam der europäische Zweckverband schrittweise voran; und zwar aufgrund politisch klug genutzter Sachzwänge und in der Form der zunehmenden Herrschaft des Rechts. Warum sollte das im Grundsatz nicht auch für ZA gelten? Der kooperative Erfahrungsschatz - nicht eines einzelnen Staates, sondern einer Staatengemeinschaft ohne Hegemonialmacht, aber mit funktionsfähigen gemeinsamen Institutionen ausgestattet und daher für ZA besonders interessant – wäre der wesentliche Beitrag der „EU-Zentralasien-Strategie“.

⁵⁶ Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S.197f.