

Gumppenberg, Marie-Carin von

Research Report

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Stabilisierendes Moment in Zentralasien?

SWP-Studie, No. S 33/2002

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Gumppenberg, Marie-Carin von (2002) : Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa: Stabilisierendes Moment in Zentralasien?, SWP-Studie, No. S 33/2002, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252438>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Marie-Carin von Gumpenberg

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Stabilisierendes Moment
in Zentralasien?

S 33
Oktober 2002
Berlin

**Nachweis in öffentlich
zugänglichen Datenbanken
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2002

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Inhalt

Problemstellung und Empfehlungen 5

Einleitung 7

Die OSZE-Präsenz in Zentralasien 8

Das Mandat 8

Der Sonderfall Tadschikistan 8

Kasachstan, Kirgistan, Turkmenistan und Usbekistan 8

Tätigkeitsfelder 9

Die humanitäre Dimension 9

Die ökonomische und ökologische Dimension 12

Die politische Dimension 13

Die OSZE nach dem 11. September 15

Bekämpfung des Terrorismus 15

Wahrung der Menschenrechte 16

Religions- und Glaubensfreiheit 16

Medienfreiheit 18

Die OSZE – ein machtvoller Akteur in Zentralasien? 20

Strukturelle und konzeptionelle Defizite der OSZE 20

Kritik der Teilnehmerstaaten am OSZE-Engagement 22

Zuviel Engagement in der humanitären Dimension? 22

Zu wenig Unterstützung der Opposition? 23

*Ist ein OSZE-Engagement in Zentralasien
überhaupt sinnvoll? 23*

Ausblick 25

Anhang 27

OSZE-Repräsentanzen in Zentralasien 28

Übersicht über die BDIMR-Projekte
für Zentralasien im Jahr 2002 29

Abkürzungen 31

Dr. Marie-Carin von Gumppenberg,
Politikwissenschaftlerin mit Schwerpunkt
Zentralasien, war von 2000 bis 2001
OSCE Human Dimension Officer in Kirgistan.

**Die Organisation für Sicherheit und
Zusammenarbeit in Europa.
Stabilisierendes Moment in Zentralasien?**

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) ist seit zehn Jahren in Zentralasien präsent. Während sie sich in Tadschikistan im Bereich Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung engagiert, bemüht sie sich in Kasachstan, Kirgistan, Turkmenistan und Usbekistan um Konfliktprävention.

Ihre Erfahrung im Bereich der Konfliktbearbeitung weist sie als eine transnationale Organisation aus, die durch Schaffung von Mechanismen friedvoller Konfliktaustragung, Reduktion von Gewaltbereitschaft und Verminderung von Konfliktquellen einen konstruktiven Beitrag zur Stabilisierung Zentralasiens zu leisten vermag. Ihr politischer Einfluß in der Region ist jedoch begrenzt. Dies hat vielfältige Gründe.

Erstens deckt sich der konzeptionelle Ansatz, den die OSZE in Zentralasien verfolgt, kaum mit den politischen Vorstellungen der dortigen Regierungen und Machteliten. Die Organisation vertritt ein europäisches Sicherheitskonzept, das sich wesentlich an der Demokratieförderung und der Durchsetzung der Menschenrechte orientiert. Dieses Konzept weicht in vielen Punkten von den stabilitätspolitischen Vorstellungen zentralasiatischer Regime ab, die Sicherheit und Stabilität mit umfassender staatlicher Kontrolle über die Gesellschaft gleichsetzen und Meinungsvielfalt oder politischen Pluralismus als Quelle von Instabilität auffassen.

Zweitens zeigen die Regierungen der zentralasiatischen Staaten oft wenig Bereitschaft, die OSZE als Partner zur Problemregelung oder als Vermittler bei Konflikten heranzuziehen. Damit ist der Handlungsspielraum, den sie in Zentralasien hat, deutlich eingeschränkt. Das Extrembeispiel für die Abneigung gegen Mediation und Beratung liefert Turkmenistan. Dort kann die OSZE lediglich Seminare über ihre eigene Geschichte abhalten, jedoch keine konkreten Projekte durchführen. Reformanstöße sind nicht erwünscht. Politischer Dialog wird behindert.

Drittens blockiert sich die OSZE selbst. In den politischen und ökonomisch-ökologischen Dimensionen fehlen ihr die finanziellen und personellen Ressourcen, um effektiv tätig zu werden. In der humanitären Dimension ist die OSZE zwar – finanziell und personell – besser ausgestattet, jedoch verliert sie sich hier

in der Vielzahl von Projekten, die vom Training für Menschenrechtsaktivisten über Wahlbeobachtung bis zur Terrorbekämpfung reichen. Darüber hinaus fehlt insbesondere den westeuropäischen Teilnehmerstaaten der OSZE der gemeinsame politische Wille, in Zentralasien umfassend und nachhaltig tätig zu werden. Eine Ausweitung, Effektivierung und Intensivierung der Tätigkeiten wird nicht ernsthaft in Erwägung gezogen.

Gleichwohl ist die Frage, ob das OSZE-Engagement in Zentralasien überhaupt Sinn hat, eindeutig mit »Ja« zu beantworten. Denn die OSZE ist bisher die *einzige* multilaterale Organisation in dieser Region, die sich mit der Durchsetzung und Einhaltung der Menschenrechte in den erst vor einem Jahrzehnt unabhängig gewordenen zentralasiatischen Staaten befaßt. Würde sie sich zurückziehen, gäbe es vor Ort keinen kritischen Beobachter und Berichterstatter mehr. Darüber hinaus ist sie hier die *einzige* multilaterale Organisation mit Spezialisierung im Bereich von Konfliktmediation und Vertrauensbildung. Sie könnte in formellen wie informellen Gesprächskreisen (z.B. Runden Tischen) einen Dialog zwischen Regierung und Opposition vermitteln, der in Ländern wie Kasachstan und Kirgistan gerade seit Anfang 2002 dringend benötigt wird. Ein solcher Dialog kann beim Abbau gegenseitiger Ängste und Fehleinschätzungen, bei der Stärkung moderater Gruppen und der Anregung von Kooperation wertvolle Hilfe leisten.

Sollte sich Europa bzw. Deutschland im Rahmen der OSZE in Zentralasien engagieren? Auch diese Frage ist eindeutig mit »Ja« zu beantworten. Zentralasien rückt im Rahmen der geplanten EU-Erweiterung und der beabsichtigten NATO-Öffnung an Europa heran, wird zu einer seiner Nachbarregionen. Um für Sicherheit und Stabilität an den neuen Außengrenzen zu sorgen, sollte sich die EU und besonders Deutschland, das dort als einziges EU-Mitglied seit 1992 in allen fünf Ländern präsent ist, in der Region um Konfliktprävention und Krisenmanagement bemühen. Dafür wäre die OSZE der geeignete Implementationspartner.

Einleitung

Im Januar 1992 wurden die zentralasiatischen Staaten nach längeren Diskussionen in die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) aufgenommen. Ausschlaggebendes Argument für die Aufnahme war, daß keine der Regionen der ehemaligen Sowjetunion aufgrund kultureller oder anderer Exklusionskriterien nach der Auflösung der UdSSR aus dem KSZE-Raum ausgeschlossen werden sollte. Dies wurde auch mit dem kooperativen Sicherheitsverständnis der KSZE begründet. Die zentralasiatischen Staaten akkreditierten sich bei der KSZE in Wien und entsandten ständige Vertreter in die einzelnen Gremien. Es folgten Besuche des jeweiligen Amtierenden KSZE-Vorsitzenden in der Region, und es entwickelten sich enge diplomatische Beziehungen zwischen den fünf sogenannten »stans« (Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan) und der KSZE.

1994 wurde die erste OSZE-Mission in Zentralasien eröffnet: In dem vom Bürgerkrieg zerrütteten Tadschikistan wollte die OSZE einen Beitrag zum Krisenmanagement und zur Konfliktbearbeitung leisten. 1995 eröffnete sie in Usbekistan ein Verbindungsbüro. Seit 1999 ist die OSZE schließlich in allen fünf Staaten mit einem eigenen Zentrum präsent. Damit war die institutionelle Einbindung Zentralasiens in die OSZE abgeschlossen.

Erklärtes Ziel der OSZE in Zentralasien ist es, in den Mitgliedstaaten die zivile Konfliktbearbeitung zu fördern, den Ausbruch von Gewalt zu verhindern und, wo nötig, zur Friedenskonsolidierung beizutragen. Wie in der *Europäischen Sicherheitscharta* auf dem Istanbul Gipfeltreffen im November 1999 vereinbart, will sie hier für die Förderung von Sicherheit in umfassender und kooperativer Weise eintreten. Sicherheit sollte in Zentralasien auf humanitärer, ökonomisch-ökologischer sowie politischer Ebene hergestellt und aufrechterhalten werden.

Wie sieht konkret die Arbeit der OSZE in Zentralasien aus? Welches Mandat haben ihre Missionen in der Region? Was leisten sie in den einzelnen Sicherheitsdimensionen? Inwiefern hat sich das Engagement der OSZE in Zentralasien nach dem 11. September verändert? Stellt sich die OSZE den Herausforderungen, die sich mit der Bekämpfung des Terrorismus

und seiner Ursachen verbinden? Ist sie in Zentralasien überhaupt willkommen? Welche internen Blockaden behindern ihre Tätigkeit in der Region?

Weiterhin ist zu fragen: Sind europäische Sicherheitsvorstellungen, die sich wesentlich an Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten orientieren, überhaupt auf Zentralasien anwendbar? Sind die europäischen Werte, die die OSZE gegenüber den zentralasiatischen Staaten vertritt, mit zentralasiatischen Wertvorstellungen kompatibel? Kollidiert nicht ein europäisch geprägtes Konzept umfassender und gemeinsamer Sicherheit mit den Vorstellungen der zentralasiatischen Machthaber, die demokratischen Pluralismus wesentlich mit Chaos und Instabilität gleichsetzen?

Zentralasien ist die einzige Großregion im OSZE-Raum, die ganz entscheidend vom Islam, seinen Traditionen und seiner politischen Kultur bestimmt ist. Es ist diejenige Region innerhalb der OSZE, die kulturell und ihren historischen Erfahrungen nach am weitesten von Europa entfernt ist. Diese Ferne steht im Kontrast zu der Tatsache, daß sich Zentralasien in den letzten Jahren zunehmend zu einer »Nachbarregion« Europas entwickelt. In dem Maße, wie sich Europa im Rahmen der geplanten EU-Erweiterung und der NATO-Öffnung in östlicher und südöstlicher Richtung ausdehnt, rückt auch diese Region näher an Europa heran und erhält dadurch eine strategisch wichtige Bedeutung in bezug auf die Sicherung neuer Außengrenzen, die Kontrolle von Migrationsströmen und die Unterbindung von Drogen- und Waffenschmuggel nach Europa. Darüber hinaus gilt es, den Handel mit Zentralasien zu intensivieren und die Versorgung Europas mit Energie sicherzustellen, für die Zentralasien und der kaspische Raum eine relevante Anbieterregion darstellen könnte.

Die OSZE-Präsenz in Zentralasien

Das Mandat

Der Sonderfall Tadschikistan

Tadschikistan war das erste Land, in dem sich die OSZE engagierte.¹ Aufgrund des 1992 ausgebrochenen Bürgerkrieges beschloß die OSZE im Dezember 1993, mit einer Mission in Tadschikistan einen Beitrag zur Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung zu leisten. Die OSZE-Mission hatte das Mandat, den politischen Dialog und die Vertrauensbildung zwischen den regionalen und politischen Konfliktparteien zu fördern. Darüber hinaus sollten die Menschenrechte sowie die OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen beobachtet und durchgesetzt werden. Langfristiges Ziel sollte die Entwicklung von rechtsstaatlichen und demokratischen Strukturen und Verfahren sein.

Aufgrund der bedenklichen Situation der heimkehrenden Bürgerkriegsflüchtlinge sah sich der Ständige Rat² im Juli 1995 veranlaßt, das Mandat der OSZE-Mission in Tadschikistan auszuweiten. Nun sollte sie zusätzlich über die menschenrechtliche Situation der Bürgerkriegsflüchtlinge berichten und die tadschikischen Behörden bei der Reintegration der Flüchtlinge in die tadschikische Gesellschaft unterstützen.

Im Februar 1996 wurde das Mandat nochmals ergänzt. Die OSZE sollte der Regierung ihre technische und konzeptionelle Unterstützung bei der Einrichtung einer Ombudsmann-Stelle anbieten. Der Grundgedanke war, eine Institution zu etablieren, die unabhängig von jeglicher Beeinflussung die Menschenrechtssituation beobachten und über sie berichten sollte. Ein Jahr später war auch tatsächlich ein Ombudsmann bestimmt. Allerdings war sein Wirkungsradius äußerst begrenzt. Regierungskreise blockierten seine Tätigkeit.

Das Mandat zur Friedenskonsolidierung wurde dagegen recht erfolgreich erfüllt. Die OSZE-Mission

beteiligte sich bei den sogenannten innertadschikischen Gesprächen, die von 1994 bis 1997 unter dem Vorsitz der Vereinten Nationen geführt wurden. Als Resultat dieser Gespräche wurde im Juli 1997 ein Friedensvertrag zwischen den beiden wichtigsten Konfliktparteien abgeschlossen: der Regierung und der *Vereinigten Tadschikischen Opposition*. Versuche der OSZE, weitere Konfliktparteien in den Prozeß der nationalen Versöhnung einzubeziehen, wurden jedoch von den beiden Hauptkontrahenten boykottiert.³

Bis heute hat sich die Situation in Tadschikistan noch längst nicht vollständig stabilisiert. Nach wie vor gibt es gewaltsame Auseinandersetzungen auf lokaler Ebene. Über die afghanisch-tadschikische Grenze dringen immer wieder paramilitärische Einheiten in das Land ein. Warlords nutzen weiterhin herrschaftsfreie Räume in einzelnen Landesteilen, um Waffen- und Drogenhandel zu betreiben. Dennoch bietet Tadschikistan das einzige Beispiel eines kriegerischen Konflikts im postsowjetischen Raum, der durch eine pragmatische Machtteilung beendet wurde. Die OSZE bleibt weiterhin gefragt, zur Konsolidierung des Landes einen Beitrag zu leisten, vor allem beim Aufbau staatlicher Institutionen und marktwirtschaftlicher Strukturen. Hierfür wäre jedoch eine Angleichung des Mandats der tadschikischen Mission an die Mandate der anderen zentralasiatischen Repräsentanzen erforderlich. Sie ist jedoch nicht geplant.

Kasachstan, Kirgistan, Turkmenistan und Usbekistan

Kurz nach der Einrichtung der OSZE-Mission in Tadschikistan entschloß sich der Ständige Rat in Wien, auch in den nicht von Bürgerkrieg heimgesuchten Ländern Zentralasiens tätig zu werden. So wurde im Juli 1995 das *OSCE Central Asian Liaison Office*⁴ (CALO) eröffnet. Erklärtes Ziel war es, Kasachstan, Kirgistan, Turkmenistan und Usbekistan näher an die OSZE

1 Arne C. Seifert, Die OSZE-Langzeitmission in Tadschikistan, in: *Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH* (Hg.), *OSZE-Jahrbuch 1999*, S. 291–307.

2 Der Ständige Rat ist ein wöchentlich tagendes Diplomaten-gremium, in dem politisch aktuelle Fragen diskutiert werden.

3 Mehr dazu: Seifert, Die OSZE-Langzeitmission in Tadschikistan [Fn. 1], S. 297.

4 Siehe dazu: Thomas Dorenwendt, Das OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien, in: *IFSH* (Hg.), *OSZE-Jahrbuch 1999*, S. 365–374.

heranzuführen und ihre Integration in die multilaterale Organisation zu beschleunigen. Laut Mandat konzentrierte sich die Tätigkeit von CALO auf die humanitäre Dimension, auf die Beobachtung und Unterstützung im Bereich der Menschenrechte und die Förderung des Aufbaus zivilgesellschaftlicher Strukturen sowie auf die technische und inhaltliche Hilfestellung bei Parlaments- und Präsidentschaftswahlen.

Nach der Etablierung von OSZE-Zentren in Almaty, Aschgabad und Bischkek Anfang 1999 wurde das Mandat des Verbindungsbüros neu formuliert. Im Dezember 2000 beschloß der Ständige Rat, CALO in ein normales OSZE-Zentrum umzuwandeln. Sein Mandat wurde den veränderten Umständen angepaßt. Das Zentrum in Usbekistan wurde mit den gleichen Aufgaben betraut wie die Zentren in Kasachstan, Kirgistan und Turkmenistan. Alle vier Zentren haben nun ein weitgefaßtes Mandat, das folgende Punkte umfaßt:

- ▶ In Anbetracht der Rolle der OSZE als primäres Instrument der Frühwarnung, Konfliktprävention, zivilen Konfliktbearbeitung und Konfliktnachbearbeitung sollen die Repräsentanzen die Umsetzung von OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen durchsetzen und die Kooperation des jeweiligen Mitgliedstaates mit der Organisation fördern.
- ▶ Hierbei sollen sie in allen OSZE-Dimensionen tätig werden, also wirtschaftliche, ökologische, humanitäre und politische Aspekte von Sicherheit und Stabilität beachten, und zwar unter Berücksichtigung des regionalen Kontexts.

Das Mandat der OSZE-Repräsentanzen ist nicht nur weit gefaßt, sondern auch offen, es unterliegt also keiner zeitlichen Begrenzung. Die OSZE-Zentren in Kasachstan, Kirgistan, Usbekistan und Turkmenistan sind demnach nicht verpflichtet, innerhalb eines bestimmten Zeitraums bestimmte Mandatsinhalte zu erfüllen. Darüber hinaus sind sie nicht – wie im Falle Tadschikistans – auf ein bestimmtes Thema, nämlich die Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung, konzentriert, sondern mit generellen Aufgaben der Friedenssicherung betraut.

Das Mandat gibt jedoch nicht nur inhaltlich die Richtlinien vor, sondern beschreibt auch den Rahmen, in dem die OSZE-Zentren ihren Aufgaben nachkommen sollen. Um einen effektiven Beitrag zur Konfliktprävention und zivilen Konfliktbearbeitung sowie zur Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen leisten zu können, sollen sie auf folgenden Ebenen und in folgenden Bereichen tätig werden:

- ▶ Kontaktpflege und Informationsaustausch mit dem Amtierenden OSZE-Vorsitzenden,⁵ den OSZE-Organen und den OSZE-Mitgliedstaaten in Zentralasien; Förderung der Kooperation mit internationalen Organisationen und Institutionen;
- ▶ Kontakte zu lokalen Autoritäten, Universitäten, Forschungseinrichtungen und NGOs;
- ▶ Unterstützung der Vorbereitung von OSZE-Veranstaltungen und der Besuche von OSZE-Delegationen;
- ▶ Zusammenarbeit mit den anderen OSZE-Repräsentanzen in der Region;
- ▶ Ausführung von Aufgaben, die vom Amtierenden Vorsitzenden oder anderen OSZE-Institutionen für angemessen gehalten werden und zwischen dem Mitgliedstaat und der OSZE vereinbart worden sind;⁶
- ▶ Verfassen von jährlichen Bilanzen über die Durchsetzung des Mandats und die Aktivitäten des Zentrums.

Mit diesen Maßnahmen will die OSZE den politischen Dialog auf allen Ebenen, sei es nun auf nationaler oder internationaler Ebene, sowie innerhalb der OSZE und mit anderen Einrichtungen fördern. Es gilt, nicht nur unter den Dialogpartnern Vertrauen zu bilden, sondern auch die Ziele der OSZE bekannt und verständlich zu machen. Wesentliches Element der Tätigkeit der OSZE vor Ort ist jedoch die Projektarbeit in allen drei Dimensionen der Sicherheit: in der humanitären, ökonomisch-ökologischen und politischen Dimension.

Tätigkeitsfelder

Die humanitäre Dimension

Die OSZE/KSZE hat über Jahrzehnte eine außerordentliche Erfahrung im Bereich der humanitären Sicherheitsdimension erworben. Die Konzentration auf den humanitären Aspekt von Sicherheit, noch vor den politischen, wirtschaftlichen oder ökologischen Aspekten, ist in der Geschichte der Organisation begründet. In der *Schlußakte von Helsinki* von 1975, in

⁵ Der Amtierende Vorsitzende ist das oberste Exekutivorgan der OSZE. Er wird jedes Jahr neu bestimmt. Im Jahr 2001 war es der Außenminister Rumäniens, 2002 der Außenminister Portugals. 2003 wird es der Außenminister der Niederlande sein.

⁶ Hier handelt es sich im wesentlichen um Projekte des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte.

der *Charta von Paris* von 1990 und in vielen weiteren Dokumenten wurde die humanitäre Dimension als Grundlage effektiver und nachhaltiger Bemühungen um Konfliktverhütung und Krisenmanagement festgeschrieben. Hierbei stützte sich die OSZE auf internationale Menschenrechtsakte wie den *Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* von 1966 sowie die *Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten* von 1950.

Aus diesem Grunde konzentrieren sich auch die OSZE-Repräsentanzen in Zentralasien auf die humanitäre Dimension. Sie beobachten die allgemeine Menschenrechtssituation im Lande und erstatten Bericht über schwerwiegende, weit verbreitete und nachhaltige Menschenrechtsverletzungen. Individuelle Fälle behandeln sie nur in Ausnahmefällen, nämlich dann, wenn sie politische Brisanz besitzen. Unterstützt werden die OSZE-Repräsentanzen hierbei durch den Hochkommissar für nationale Minderheiten und den Repräsentanten für Medienfreiheit.

Der Tätigkeitsschwerpunkt der OSZE-Repräsentanzen im Bereich der humanitären Dimension liegt jedoch in der Implementation von Projekten des Warschauer Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR).⁷ Um die Durchführung von BDIMR-Projekten zu erleichtern, vereinbarte das Büro mit den jeweiligen Regierungen ein *Memorandum of Understanding*, in dem sein Tätigkeitsbereich festgelegt wurde. Alle zentralasiatischen Regierungen mit Ausnahme Turkmenistans unterzeichneten diese Memoranden. In Aschgabad lehnte es die Regierung strikt ab, eine derartige Vereinbarung zu schließen.

Dies hatte zur Folge, daß sich in Turkmenistan die Durchführung von BDIMR-Projekten äußerst schwierig und kompliziert gestaltete. Projekte konnten nur nach langwierigen Verhandlungen in Angriff genommen werden, die über den Austausch von Verbalnoten zwischen dem Zentrum und dem turkmenischen Außenministerium geführt wurden.⁸ Das OSZE-Zentrum in Turkmenistan sah sich daraufhin gezwungen, seine Tätigkeit in der humanitären Dimension auf Öffentlichkeitsarbeit zu beschränken. Heute publiziert es internationale und nationale Menschenrechtsvereinbarungen und hält Seminare zur Geschichte und Tätigkeit der OSZE ab. BDIMR-Projekte werden nur noch in sehr geringem Umfang durchgeführt.

⁷ Siehe hierzu im Anhang (S. 29ff) die Übersicht über die für Zentralasien konzipierten und für das Jahr 2002 vorgesehenen BDIMR-Projekte.

⁸ Annual Report 2001 on OSCE Activities, in: http://www.osce.org/docs/english/misc/anrep01e_activ.htm.

In den übrigen zentralasiatischen Staaten gestaltet sich die Durchführung solcher Projekte weitaus unkomplizierter, wenn auch nicht immer ganz einfach. Hier ist das Spektrum der Projekte sehr breit. Es erstreckt sich auf unterschiedlichste Menschenrechtsthemen wie Meinungs- und Glaubensfreiheit, Wahl- und Bewegungsfreiheit. Daher sollen an dieser Stelle beispielhaft nur einige Projekte vorgestellt werden.

Seit Mitte der neunziger Jahre beobachtet das BDIMR die Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen in Zentralasien. Je nach Einschätzung, ob bei bevorstehenden Wahlen die Einhaltung demokratischer Standards und Prinzipien überhaupt zu erwarten sei, schickte das BDIMR gar keine, eine kleine oder eine große Wahlbeobachtungsmission. In all den Jahren wurde die überwiegende Zahl der Parlamentswahlen in großem Umfang, die Präsidentschaftswahlen – bis auf Kirgistan 2000 – in kleinem Umfang oder gar nicht beobachtet.

Alle in Zentralasien abgehaltenen Wahlen beurteilte das BDIMR äußerst kritisch. Meist hieß es in der abschließenden Stellungnahme, daß internationale Standards nicht eingehalten wurden. Die Wahlen seien nicht gleich, nicht frei und nicht fair gewesen. Die Gesetzgebung hätte nicht einmal ein Minimum an demokratischen Standards sichern können. Die staatlichen Organe hätten sich in gesetzwidriger Weise in die Wahlen eingemischt. Vielfach seien Wähler und Kandidaten massiv eingeschüchtert worden. Die Registrierung vieler Kandidaten sei nicht korrekt gewesen. Wahlergebnisse seien vielerorts gefälscht worden.

Diese Kritik wurde von den Regierungsstellen, insbesondere von den nationalen Wahlkommissionen, als nicht gerechtfertigt zurückgewiesen. Vielfach betrachteten sie die Tätigkeit der BDIMR-Wahlbeobachtermissionen als Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Landes.⁹ Oft hieß es, daß das BDIMR in seinen Stellungnahmen nicht berücksichtigt hätte, daß sich die zentralasiatischen Staaten erst am Beginn eines Demokratisierungsprozesses befänden und daher noch nicht über die nötige Routine und Professionalität bei der Abhaltung von Wahlen verfügten.

Auch innerhalb der OSZE gab es wiederholt Kritik an der Art und Weise der Wahlbeobachtung. Kritisiert wurde nicht nur die angewandte Methodik, sondern auch die Schärfe, mit der die Stellungnahmen formuliert wurden. Man äußerte Bedenken, daß harsche Kritik an Staaten mit deutlichen Demokratiedefiziten

⁹ Meist übersehen hier die Regierungsstellen, daß die Regierungen die OSZE-Missionen im Vorfeld gebilligt haben.

Tabelle 1
Präsidentschaftswahlen in Zentralasien

	<i>Kasachstan</i>	<i>Kirgistan</i>	<i>Usbekistan</i>	<i>Tadschikistan</i>	<i>Turkmenistan</i>
Präsident	Nursultan Nasarbajew	Askar Akajew	Islam Karimow	Emomali Rachmonow	Saparmurad Nijasow
Letzte Präsidentschaftswahlen	1.10.1999	23.10.2000	9.1.2000	6.11.1999	15.1.1994 (R)
Beobachtung durch die OSZE	nein	ja	nein	nein	nein
Anzahl der Gegenkandidaten	3	6	1	1	0
Stimmenanteil des Präsidenten	79%	74%	92%	96%	keine Angabe
Wahlperiode	7 Jahre	5 Jahre	7 Jahre	7 Jahre	auf Lebenszeit

diese noch weniger geneigt machen könnte, demokratische Verfahren und Prinzipien einzuführen. Trotz aller Kritik: Die Wahlbeobachtung durch das BDIMR ist wichtig, da sich auf diese Weise die zentralasiatischen Staaten zur Einhaltung minimaler Standards verpflichtet fühlen.

Ein weiterer Schwerpunkt des BDIMR liegt in der Beratung bei und Kommentierung von Gesetzesvorhaben. Meistens werden seine Rechtsexperten bei dringlichen, politisch brisanten Projekten herangezogen. So ließ das BDIMR im Jahr 2001 den kirgisischen Gesetzentwurf zur Sprachenfrage analysieren. Die herangezogenen Experten überprüften das Gesetz auf seine Übereinstimmung mit internationalen Rechtsstandards und mit der nationalen Gesetzgebung und legten Veränderungsvorschläge vor.

Aufgrund der Erfahrungen bei der Beobachtung der letzten Wahlen in Kasachstan und Kirgistan erstellte das BDIMR ausführliche Kommentare zur Verbesserung der Wahlgesetze. Während die kirgisische Regierung die BDIMR-Kommentare¹⁰ bei ihrer Gesetzesrevision weitgehend ignorierte, fand sich die Regierung Kasachstans dazu bereit, die Vorschläge wenigstens zu diskutieren. So wurden in Kasachstan in den Jahren 2000 bis 2002 vier Runde Tische abgehalten, an denen nicht nur Regierungsvertreter, sondern auch Vertreter der politischen Opposition und der Zivilgesellschaft teilnahmen.

Die Beratungstätigkeit wird durch zahlreiche Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der Menschenrechte unterstützt. Geschult werden insbesondere Richter, um den Aufbau eines unabhängigen und professionellen Gerichtswesens zu unterstützen, wie es im *Moskauer Dokument* von 1991 festgeschrieben wurde.

Weitergebildet werden auch Menschenrechtsaktivisten sowie Regierungsangehörige, die im Menschenrechtsbereich tätig sind, um deren Beobachtung von Menschenrechtsverletzungen und die entsprechende Berichterstattung zu professionalisieren. Aber auch Grenzsoldaten werden in Fragen der legalen und illegalen Migration sowie der Unterbindung des Waffen- und Drogenhandels fortgebildet. Darüber hinaus erhalten zahlreiche Studenten aus ganz Zentralasien die Möglichkeit, sich in Sommerschulen über Menschenrechtsfragen zu informieren.

Darüber hinaus engagiert sich das BDIMR beim Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen. Nach dem erfolgreichen Start eines Pilotprojektes in Kasachstan unterstützte es die Gefängnisreform in Kirgistan und Tadschikistan. Weniger erfolgreich verliefen Versuche, in den einzelnen zentralasiatischen Staaten das Institut eines Ombudsmanns zu installieren. In Usbekistan wurde dieses Amt zwar eingeführt, blieb jedoch ohne Macht. In Kirgistan und Kasachstan sind die Gesetzesentwürfe zu seiner Einrichtung nach jahrelangen Diskussionen in Vergessenheit geraten. In Tadschikistan hat man sich nun – nach dem Scheitern des Ombudsmann-Konzepts – auf eine staatliche Menschenrechtskommission geeinigt.

Erfolgreicher – wohl aufgrund der vermeintlich geringeren politischen Brisanz – waren Projekte zur Verbesserung der Stellung der Frau. Das BDIMR führte hier in fast allen zentralasiatischen Staaten, wiederum mit Ausnahme Turkmenistans, Seminare durch, bei denen Frauen über ihre Rechte aufgeklärt, auf Führungspositionen vorbereitet und zum Aufbau von Netzwerken angeleitet wurden. Auf diesem Feld leistete die Institution Pionierarbeit, beschäftigte sich zum Beispiel als erste multilaterale Organisation in Zentralasien mit dem Thema des Frauen- und Kinderhandels. Das BDIMR erarbeitete in Kooperation mit anderen internationalen Organisationen Maßnahmen zur Bekämpfung dieses Mißstandes.

¹⁰ Siehe hierzu beispielsweise: *Office for Democratic Institutions and Human Rights, Review of the Legal Framework for Media Coverage of Elections. Republic of Kazakhstan, Warschau 2001.*

Bei aller Kritik an einzelnen Aspekten der Tätigkeit des BDIMR sollte nicht übersehen werden, daß dem OSZE-Engagement in der humanitären Dimension besonders in dieser Region des postsowjetischen Raums eine große Bedeutung zukommt. Denn die OSZE ist die *einzige* multilaterale Organisation in Zentralasien, die sich mit den Menschenrechten, ihrer Durchsetzung und Einhaltung befaßt. Die zentralasiatischen Staaten sind bisher noch nicht Mitglied des Europarats. Auch hat der UN-Hochkommissar für Menschenrechte (UNHCHR) bisher noch keine Repräsentanten in Zentralasien eröffnet. Diese Tatsache veranlaßte Außenminister Fischer 2001 zu der Bemerkung, er habe nirgendwo die Bedeutung der OSZE so stark nachvollziehen können wie in Zentralasien: »Hier ist die OSZE wirklich die Organisation, die Möglichkeiten zur Verbesserung der Menschenrechtssituation und zur Stabilisierung der Demokratie bietet.«¹¹

Die ökonomische und ökologische Dimension

Erst mit der *Charta von Paris* wurden die Bereiche Wirtschaft und Umwelt zu wichtigen Pfeilern des KSZE/OSZE-Sicherheitskonzepts. Seitdem sucht sich die OSZE in diesen Bereichen zu positionieren und ihren Platz unter einer Vielzahl bereits in Zentralasien tätiger Wirtschafts- und Umweltorganisationen zu finden.¹² Ihre finanziellen und personellen Ressourcen sind jedoch begrenzt. Sie kann daher weder mit mächtigen finanzpolitischen Institutionen, die marktwirtschaftliche Reformen initiieren, noch mit international agierenden Umweltorganisationen in Konkurrenz treten, die umfassende Lösungen für Umweltprobleme und Nachhaltigkeit vorlegen.

Daher hat sich die OSZE darauf konzentriert, den Dialog über wirtschaftlich relevante und ökologisch brisante Themen in Gang zu halten. So hat sie auf den jährlichen Treffen der Teilnehmerstaaten Diskussionen über Themen wie Transparenz und »good governance« (2001) oder die Qualität und nachhaltige Verwendung von Wasserressourcen (2002) angeregt. Auf nationaler Ebene beschränkt sie sich auf die Bestandsaufnahme der wichtigsten nationalen und regionalen

Wirtschafts- und Umweltprobleme und versucht, in Seminaren und Kleinprojekten Anstöße zu Reformen zu geben.

Im wirtschaftlichen Bereich unterstützt die OSZE in den einzelnen Staaten insbesondere Maßnahmen, die das freie Unternehmertum fördern. Hierbei sucht sie die Regierungen zu Reformen in der Wirtschaftsgesetzgebung, zum Abbau bürokratischer Hindernisse und zur Verschlankung von Verwaltungsabläufen zu ermutigen, um die Gründung von kleinen und mittelständischen Betrieben zu vereinfachen. So richtete sie in Kasachstan im Mai 2002 eine Konferenz über die »Rechtlichen Rahmenbedingungen für Kleinunternehmen« aus. In Kirgistan veranstaltete sie ein länderübergreifendes Seminar über Hindernisse, die dem Einstieg in das kleine und mittelständische Unternehmertum entgegenstehen. In Usbekistan schickte sie sich gar zu praktischer Hilfe bei der Entwicklung des Unternehmertums an, indem sie kleinen und mittleren Betrieben Kleinkredite gewährte, wobei sich die Frage stellt, ob dies noch ihrem spezifischen Auftrag als Einrichtung der Konfliktverhütung und Krisenbearbeitung entspricht.

Sicherlich könnte die OSZE ihre Ressourcen sinnvoller nutzen, wenn sie sich mehr auf regionale Wirtschaftsprobleme konzentrieren würde, von denen es viele gibt: Denn seit der Unabhängigkeit haben die zentralasiatischen Staaten bei ihrer Fixierung auf nationale Souveränität und aufgrund zwischenstaatlicher Rivalität zahlreiche Wirtschaftshemmnisse aufgebaut. Die Grenzregime wurden verschärft, Visa eingeführt, Waren mit hohen Importzöllen belegt. Trotz aller gegenteiliger Behauptungen von offizieller Seite kann man von einem regelrechten Handelskrieg sprechen, den die Staaten seit Jahren untereinander austragen. Gerade hier könnte und sollte die OSZE tätig werden. Mit diesem Problem beschäftigt sie sich bisher nur in Kirgistan. Dort hat sie eine Regionalkonferenz zu grenzüberschreitendem Handel und wirtschaftlicher Kooperation in Südkirgistan und Ostusbekistan initiiert.

Im Bereich der Umweltsicherheit engagiert sich die OSZE für die Umsetzung der 1998 verabschiedeten Konvention für den Zugang zu Information, die öffentliche Beteiligung an der Entscheidungsfindung und den Zugang zu Gerechtigkeit in Umweltfragen, kurz Aarhus-Konvention. In Seminaren und Konferenzen bemühen sich die OSZE-Repräsentanten in Zentralasien darum, Regierungsverantwortliche, Verwaltungsrepräsentanten und Vertreter von Nichtregierungsorganisationen über die Inhalte und Ziele der

¹¹ Kaukasus und Zentralasien – Rede von Bundesminister Joschka Fischer vor dem Deutschen Bundestag, 22.6.2001, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/ausgabe_archiv?archiv_id=1698&type_id=3&bereich_id=0#1.

¹² Siehe dazu: Wilhelm Höynck, Nachhaltige Stabilisierungspolitik in und für Zentralasien, in: *IFSH* (Hg.), *OSZE-Jahrbuch 2000*, S. 223.

Aarhus-Konvention aufzuklären. Darüber hinaus ermutigen sie die Regierungen, ihre nationalen Umweltgesetzgebungen den in der Konvention formulierten Standards anzupassen. Die Arbeit der OSZE in diesem Bereich gilt als erfolgreich, denn die Regierungen – diesmal einschließlich der turkmenischen – erweisen sich hier als kooperativ.

Darüber hinaus veranstaltet die OSZE Seminare zum Thema »radioaktiver Abfall«. In Kirgistan und Kasachstan wurden in den 1950er und 1960er Jahren große Lagerstätten für radioaktiven Müll angelegt. Sie befinden sich oft in Gebieten, die stark erdbebengefährdet sind. Stellenweise ist das Trinkwasser atomar verseucht. Hier leistet die OSZE nicht nur wichtige Aufklärung, sie arbeitet auch an Konzepten zur Sanierung der Lagerstätten radioaktiven Mülls. Für die Durchführung der Sanierung sind allerdings andere Organisationen gefragt.

Ein drängendes Umweltproblem, das sich in Zentralasien zu einem Sicherheitsrisiko entwickelt, ist das regionale Wassermanagement. Bisher haben sich die zentralasiatischen Staaten noch nicht zu einer rechtlichen Regelung der rationalen und nachhaltigen Wassernutzung der Hauptströme Syr-Darja und Amu-Darja zusammengefunden. Die Staaten am Oberlauf der Flüsse (Kirgistan, Tadschikistan) und jene, die am Unterlauf gelegen sind (Kasachstan, Usbekistan, Turkmenistan), vertreten hier divergierende Interessen.¹³ Leidtragende ist die Bevölkerung. Ihre Versorgung mit sauberem Trinkwasser gestaltet sich immer schwieriger. Die Möglichkeiten zur Bewässerung ihrer Ackerflächen schwinden zunehmend. Hier bahnt sich eine riskante Gesundheits- und Versorgungskrise an.

Eine Vielzahl von regionalen Konferenzen und nationalen Tagungen zum Wassermanagement in Zentralasien hat bereits stattgefunden. Zuletzt hat die OSZE eine »Konferenz zu den Wasserressourcen in Zentralasien und ihrer ökonomischen Nutzung« in Duschanbe (November 2001) abgehalten. Maßnahmen zur Verbesserung der Wasserversorgung in Zentralasien wurden beschlossen, harren jedoch ihrer Ausführung. Da eine Einigung der zentralasiatischen Regierungen über rechtliche Fragen der Wasserk Kooperation nicht möglich scheint, wäre es erforderlich, gerade auf unterster Ebene Projekte zu initiieren, die eine Regelung lokaler Konflikte um Wasser ermöglichen. Es wäre dringend notwendig, Infrastruktur-

projekte zur Wiederverwendung von Wasser anzuregen und Seminare zu veranstalten, durch die die Bevölkerung zu einem nachhaltigen Umgang mit Wasser angeleitet wird. Gerade im letzteren Bereich könnte die OSZE tätig werden und wichtige Aufklärungsarbeit leisten.

In den Bereichen Wirtschaft und Umwelt tritt die OSZE nicht als Geberorganisation auf, sondern versucht sich als politisch agierende Instanz zu etablieren, die auf wirtschaftliche und ökologische Stabilitätsrisiken durch Berichterstattung und Öffentlichkeitsarbeit hinweist. Mit der Durchführung von Seminaren und Konferenzen will sie auf internationaler Ebene die Aufmerksamkeit für bestehende Risiken wachhalten und auf nationaler wie regionaler Ebene Lösungsansätze erarbeiten. Wünschenswert wäre ein stärkeres Engagement der OSZE bei der Koordinierung der internationalen und nationalen Bemühungen.

Die politische Dimension¹⁴

Innerhalb der OSZE hat die politische Dimension von Sicherheit große Bedeutung. Ihr Kernelement ist der politische Dialog, der durch die von den OSZE-Repräsentanten erstellten Berichte initiiert wird. Kurzanalysen aktueller politischer Ereignisse und Hintergrundberichte über problematische Entwicklungen beschäftigen sich ebenso mit dem Eindringen paramilitärischer Einheiten nach Kirgistan wie mit dem Einfluß, den radikal-islamische Parteien in verschiedenen Teilen des Ferghana-Tals gewinnen.

Die Berichte werden an das OSZE-Hauptquartier in Wien geleitet. Auf ihrer Basis erfolgt dann in dem wöchentlich tagenden Ständigen Rat ein politischer Austausch. Die Botschafter derjenigen Staaten, deren Sicherheitslage gefährdet ist oder deren Umsetzung von OSZE-Prinzipien als ungenügend eingestuft wird, werden zur Stellungnahme gebeten. So werden der politische Dialog und der Informationsaustausch zwischen der Region und der OSZE in Gang gehalten. Die dabei geäußerte Kritik an Fehlentwicklungen in der Region zieht nur im Ausnahmefall konkrete Maßnahmen oder gar Sanktionen¹⁵ nach sich.

¹⁴ Da hier im wesentlichen die Arbeit der OSZE-Präsenzen in Zentralasien, nicht des Hauptquartiers in Wien dargestellt werden soll, wird der Aspekt der militärischen Sicherheit an dieser Stelle nicht behandelt.

¹⁵ Sanktionsmittel ist beispielsweise die Suspendierung der Mitgliedschaft. 1992 wurde etwa die Mitgliedschaft Jugoslawiens suspendiert. Erst nach dem Sturz von Milošević

¹³ Zu den Wassernutzungskonflikten vgl. Kai Wegerich, Konflikte um Wasser, in: inamo (Informationsprojekt Naher und Mittlerer Osten), 8 (Sommer 2002) 30, S. 22–25.

Vor dem Ständigen Rat treten nicht nur Diplomaten, sondern auch Staatspräsidenten auf. Zuletzt nahm der kirgisische Präsident Askar Akajew Stellung zu den Fortschritten seines Landes bei der Umsetzung der OSZE-Prinzipien und -Verfahren. Neben internationaler Anerkennung wurde ihm jedoch auch Kritik zuteil. In der anschließenden Diskussion wurden offene Defizite angesprochen. So mußte sich Akajew Kritik an der mangelnden Medienfreiheit in seinem Lande und den eingeschränkten Tätigkeitsmöglichkeiten von Oppositionsparteien gefallen lassen. Der Präsident kam unter Rechtfertigungszwang, versprach Besserung und erklärte, daß Kirgistan bisher stets in vorbildhafter Weise aus Kritik gelernt habe.

Der politische Diskurs über die Umsetzung von OSZE-Standards und -Verfahren wird jedoch nicht nur im Diplomatenforum in Wien, sondern auch in den Mitgliedsländern selbst geführt. In offiziellen Verlautbarungen nimmt die OSZE Stellung zu aktuellen Themen und Problemen. Diese Verlautbarungen sind für die Regierungsseite ein wichtiges Dokument, an dem sie politisches Handeln ausrichten kann, und für die politische Opposition sind sie ein Maßstab für den Stand der demokratischen und wirtschaftlichen Reformen.

So würdigte das OSZE-Zentrum in Bischkek im August 2001 die Begnadigung des Oppositionellen Turgunalijew¹⁶ als positives Zeichen. Kirgistan erweise sich doch als ein Land, in dem die Menschenrechte geachtet würden. Wenig später äußerte das BDIMR jedoch seine Bedenken. Anlaß gab die Verhaftung des Parlamentariers Beknazarow. Das BDIMR warnte: Falls die staatlichen Behörden keine geeigneten Schritte zur Konfliktlösung unternähmen, sei eine Verschlechterung der innenpolitischen Situation nicht auszuschließen.

In der Folgezeit verschlechterte sich die Situation in Kirgistan. Die Konfrontation zwischen Regierung und Opposition verschärfte sich. Mitte März 2002 wurden bei blutigen Ausschreitungen sechs Menschen von Sicherheitskräften getötet. Daraufhin gab der OSZE-Vorsitzende in einer Verlautbarung seinen Besorgnis über die Gewaltbereitschaft in Kirgistan Ausdruck, begrüßte aber gleichzeitig die Entlassung des Parlamentariers, dessen Inhaftierung Anlaß zu den gewalt-

samen Ausschreitungen gegeben hatte.¹⁷ Dieses Beispiel zeigt, daß offizielle Stellungnahmen hochrangiger OSZE-Vertreter meist nur die Lage in dem jeweiligen Land beschreiben und nur begrenzt als Instrument der Konfliktprävention und des Krisenmanagements wirksam werden.

Größer sind die Einflußmöglichkeiten, über welche die OSZE im Rahmen von Besuchsdiplomatie verfügt. Nach Zentralasien reisen regelmäßig hochrangige OSZE-Vertreter wie der Amtierende Vorsitzende, der Generalsekretär, der Präsident der parlamentarischen Versammlung, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten, der Repräsentant für die Medienfreiheit und der Persönliche Repräsentant des Amtierenden Vorsitzenden für Zentralasien. In persönlichen Kontakten mit Regierungsvertretern sprechen sie politisch brisante Themen an, fordern ihre Gesprächspartner dazu auf, Strategien zur Konfliktregelung zu entwickeln, und weisen auf die Einhaltung der OSZE-Standards und -Verpflichtungen hin. Auch hier stellt sich wieder die Frage, mit welchem Nachdruck die OSZE angesichts der politischen Entwicklungsmöglichkeiten in der Region auf der Umsetzung ihrer Standards und Prinzipien beharren kann und sollte.

wurde das südosteuropäische Land wieder Vollmitglied der OSZE.

¹⁶ Turgunalijew war im August 2000 wegen angeblicher Vorbereitung eines Mordanschlags auf den Präsidenten zu einer hohen Haftstrafe verurteilt worden.

¹⁷ Vgl. <http://www.osce.org/news>, 22.3.2002.

Die OSZE nach dem 11. September

Bekämpfung des Terrorismus

Auf das von islamischen Terrororganisationen ausgehende Stabilitätsrisiko für Zentralasien hatte Usbekistan bereits seit Mitte der neunziger Jahre hingewiesen. Kirgistan und Kasachstan hatten sich gegen Ende des ersten nachsowjetischen Jahrzehnts dieser Einschätzung angeschlossen. Als Beweise wurden die Bombenanschläge in Taschkent im Februar 1999, vor allem aber die Invasion paramilitärischer Formationen von Basen in Afghanistan über Tadschikistan in Grenzregionen Kirgistans und Usbekistans im Sommer 1999 und 2000 angeführt. Letztere gingen auf das Konto einer mit den Taliban verbündeten terroristischen Vereinigung, der *Islamischen Bewegung Usbekistans*.

Diese Bedrohungsperzeption übernahm auch die OSZE nach dem 11. September. Gemeinsam mit UNDCCP (United Nations Drug Control and Crime Prevention) veranstaltete sie Mitte Dezember 2001 eine Konferenz zum Thema Terrorismus in Zentralasien. Diese »Bischkeker Konferenz« (Internationale Konferenz zur Erhöhung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien: Verstärkung der umfassenden Anstrengungen bei der Bekämpfung von Terrorismus) war von langen Diskussionen und heftigen Auseinandersetzungen geprägt. Auf der einen Seite standen die westlichen Staaten, die auf die Einhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen drängten, auf der anderen Seite die zentralasiatischen Regierungen, die ihre spezifischen Bedrohungsperzeptionen und Stabilitätsvorstellungen zur Geltung bringen wollten.

Die unterschiedlichen Positionen spiegelten sich auch in den Dokumenten wieder, die am Ende der Konferenz verabschiedet wurden. So heißt es in der *Bischkeker Deklaration*, daß man gemeinsam im Kampf gegen den Terrorismus vorgehen, hierbei jedoch nicht den Respekt für Menschenrechte und rechtsstaatliche Prinzipien außer acht lassen wolle. Überdies erkenne man an, daß islamistische Gruppierungen, die in den letzten Jahren immer wieder von Afghanistan aus nach Zentralasien eingedrungen seien, eine Bedrohung für die Region darstellten. Man wehre sich aber dagegen, den regionalen Terrorismus mit einer bestimmten Religion oder Kultur zu identifizieren.

Ein ebenfalls in Bischkek verabschiedetes *Aktionsprogramm* widmete sich den Maßnahmen zur Bekämpfung und Verhinderung von Terrorismus, schrieb aber im wesentlichen die von der OSZE seit langem verfolgten Zielsetzungen fort:

- ▶ Stärkung des Rechtsstaats durch den Aufbau von Institutionen und Professionalisierung der staatlichen Behörden;
 - ▶ Förderung der Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten;
 - ▶ Einsatz für Toleranz in multikulturellen Gesellschaften;
 - ▶ Konzentration der Mitgliedstaaten auf eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung;
 - ▶ Auseinandersetzung mit negativen Entwicklungsfaktoren, die die Sicherheit untergraben (mangelnde Staatsführung, Korruption, Schattenwirtschaft, Arbeitslosigkeit etc.);
 - ▶ Verhütung gewaltsamer Konflikte und Förderung der friedlichen Streitbeilegung durch verstärkte Frühwarnung und angemessene Reaktion.
- Darüber hinaus verpflichteten sich die Konferenzteilnehmer auf folgende Punkte:

- ▶ Rasche Ratifizierung und Umsetzung relevanter internationaler Vereinbarungen wie der Internationalen UN-Konvention zur Unterdrückung der Finanzierung von Terrorismus von 1999;
- ▶ Gewinnung von Informationen über kriminelle Aktivitäten derjenigen Länder, die den Terrorismus unterstützen;
- ▶ Verhinderung destabilisierender Anhäufung, unkontrollierter Verbreitung und unerlaubten Handels mit kleinen und leichten Waffen.

Die westlichen Staaten zeigten zudem großes Interesse an der Festschreibung westlicher Prinzipien und Wertvorstellungen im *Aktionsprogramm*. So hieß es, daß der Etablierung demokratischer Institutionen in Zentralasien besondere Bedeutung zukomme. Um Methoden der friedlichen Konfliktaustragung zu konsolidieren, wolle man das Engagement der Zivilgesellschaft fördern und die freien Medien stärken.

Die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten zeigten dagegen an technisch-militärischer Hilfeleistung durch die OSZE weitaus größeres Interesse als an der wiederholten Festschreibung der OSZE-Prinzipien und

-Verpflichtungen. Sie äußerten den Wunsch nach intensiver Zusammenarbeit im operationellen Bereich sowie nach Unterstützung bei der Verstärkung der Grenzkontrollen und der Bekämpfung von Terrorismus, organisiertem Verbrechen und Drogenhandel. Darüber hinaus sprachen sie sich für eine Verlagerung der OSZE-Aktivitäten von der humanitären zur wirtschaftlichen Dimension aus.

Wie sind nun die Ergebnisse der Bischkeker Terrorismus-Konferenz zu beurteilen? Hat die OSZE hier ein neues Kapitel ihres Engagements aufgeschlagen? Das *Aktionsprogramm* ist zu allgemein gehalten, als daß es auf die spezifischen Stabilitätsrisiken der Region im Bereich des Terrorismus eine adäquate Antwort geben könnte. Konkrete Maßnahmen wurden aufgrund unterschiedlicher Standpunkte nicht vereinbart. Das *Aktionsprogramm* enthält – absichtlich – keine verbindliche Definition des Terrorismus, gibt aber zu erkennen, daß der islamische Extremismus als dominierende Terrorismusform angesehen wird. Ist dies nicht eine Verengung des Blickwinkels? Sicherlich. Denn nicht nur »Islamisten« bedrohen die Sicherheit Zentralasiens durch terroristische Maßnahmen, sondern auch beispielsweise Exil-Uiguren, die für die Unabhängigkeit Xinjiangs von China kämpfen.

Mit der Bischkeker Konferenz hat die OSZE begonnen, sich einem neuen Themenfeld zuzuwenden. Allerdings wird bereits vor überzogenen Hoffnungen in ihre diesbezüglichen Fähigkeiten und Kapazitäten gewarnt. Botschafter Höynck, einer der Initiatoren und Organisatoren der Konferenz, steht einer Ausweitung des OSZE-Engagements in Richtung Terrorismusbekämpfung skeptisch gegenüber. Er vertritt die Auffassung, daß die OSZE wie auch die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten dazu neigen, die Möglichkeiten internationaler Organisationen in der Terrorbekämpfung zu überschätzen.¹⁸ Erstens hat die OSZE nicht die ausreichenden finanziellen und personellen Kapazitäten. Und zweitens verfügt sie nur eingeschränkt über die Expertise, die für eine effektive Terrorbekämpfung notwendig wäre. Ihre Kompetenzen liegen hier allenfalls im Bereich der Ausbildung von Polizisten und Grenzschützern, die sie im Balkan unter Beweis gestellt hat. Allerdings könnte sie sich mittels ihrer Instrumente der Konfliktbearbeitung mit den Ursachen wie mit den Folgen von Terror auseinandersetzen.

Diese Auffassung vertritt auch Jan Trøjborg, der Anfang 2002 ernannte Persönliche Repräsentant des

Amtierenden Vorsitzenden für die Koordination der OSZE-Aktivitäten bei der Bekämpfung des Terrorismus. Er räumt ein, daß die OSZE keine Führungsrolle beim Kampf gegen den Terrorismus einnehmen könne. Allerdings sollte sie mit ihren spezifischen Instrumenten an der internationalen Terrorismusbekämpfung teilnehmen. Im humanitären Bereich könne sie über den interkulturellen Dialog das Potential für Toleranz und gegenseitigen Respekt stärken, im wirtschaftlichen die Korruptionsbekämpfung fördern und im militärischen zum Kampf gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie Klein- und Leichtwaffen beitragen.¹⁹

Ob sich die zentralasiatischen Regierungen von diesem Konzept überzeugen lassen, ist jedoch fraglich. Sie ließen nach dem 11. September kaum Bereitschaft erkennen, die humanitäre Dimension von Sicherheit – Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit – zu stärken. Teilweise war sogar eine Verschlechterung in diesem Bereich zu beobachten. So sah sich im Oktober 2001 der Amtierende OSZE-Vorsitzende gezwungen, darauf hinzuweisen, daß seine Organisation die massiven Einschränkungen politischer Grundrechte und der Meinungsfreiheit in Usbekistan keineswegs hinnehmen könne, auch wenn die zentralasiatische Republik nun Mitglied der amerikanisch geführten Anti-Terror-Koalition sei.

Wahrung der Menschenrechte

Religions- und Glaubensfreiheit

Die OSZE hat erst im Jahr 2000 begonnen, sich mit Fragen der Religions- und Glaubensfreiheit und der staatlichen Politik gegenüber islamistischen Kräften in Zentralasien auseinanderzusetzen. Seitdem sucht sie nach einem adäquaten Konzept für den Umgang mit jenen Kräften, die von den Regierungen als »religiöse Extremisten« identifiziert werden. Was sind »Islamisten«? Der Begriff bezieht sich auf Individuen oder Gruppierungen, die den Islam als Mittel zur politischen – und manchmal auch militärischen – Mobilisierung gebrauchen. »Islamisten« sind demnach Personen, die das herrschende Regime durch eine »islamische Ordnung« ersetzen wollen, die sich streng an den Regeln der Sharia orientiert. Wie sind »Islamisten« zu beurteilen? Handelt es sich um Terroristen oder um Personen, deren Menschenrechte durch staat-

18 Interview mit Botschafter Höynck, Bonn, April 2002.

19 OSCE newsletter, 9 (Februar 2002) 2.

liches Vorgehen massiv eingeschränkt werden?²⁰ Wie ist ihnen zu begegnen? Wie können extremistische Strömungen eingedämmt werden? – Auf all diese Fragen hat die OSZE bisher noch keine befriedigende Antwort gefunden.

Und dies wäre gerade in Zentralasien dringend vonnöten, da die Konfrontation zwischen Islamisten und der amtierenden Staatsgewalt in wachsendem Maße ein Sicherheitsrisiko für die Region darstellt. Seit Ende der neunziger Jahre erhalten islamistische Gruppierungen wie die *Hizb-ut Tahrir al Islami* (Islamische Freiheitspartei²¹) immer mehr Zulauf. Gerade im Ferghana-Tal stieg ihre Mitgliederzahl in den letzten Jahren sprunghaft an. Schätzungen sprechen von bis zu 30 000 Anhängern. Die *Hizb-ut Tahrir* hat sich einen islamischen Staat in Zentralasien und darüber hinausgehend die Wiederherstellung des Kalifats als Ziel gesetzt, das sie allerdings nicht mit gewaltsamen, terroristischen Mitteln verfolgt.

Gewaltbereitschaft zeigt hingegen eine andere Gruppierung: die *Islamische Bewegung Usbekistans*.²² Sie soll nicht nur für die Bombenattentate im Februar 1999 in Taschkent, sondern auch für die paramilitärischen Invasionen im Süden Kirgistans und Usbekistans in den Jahren 1999 und 2000 verantwortlich sein. Das amerikanische Außenministerium stuft die *Bewegung* im Jahr 2000 als terroristische Organisation ein. Ziel der *Islamischen Bewegung Usbekistans* ist es, mit allen Mitteln den Sturz des usbekischen Regimes herbeizuführen, um ein Kalifat in Zentralasien zu errichten.

Wie gehen die zentralasiatischen Regierungen mit diesem – auch für sie neuen – Sicherheitsrisiko um? Usbekistan steht bereits seit Jahren im Kampf mit den »Islamisten«. In rigoroser Weise verfolgt die Regierung Mitglieder der *Islamischen Bewegung* und der *Hizb-ut Tahrir* sowie Personen, die in ihr Fahndungsprofil »religiöser Extremisten« passen. Die Zahl der politischen Gefangenen geht nach Angaben internationaler Menschenrechtsorganisationen in die Tausende. In den letzten Jahren haben sich auch Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan diesem Kampf gegen islamistische Aktivisten angeschlossen. Ein genauerer Blick auf die

innenpolitischen Zusammenhänge läßt den Verdacht aufkommen, daß die Regierungen mit dem Hinweis auf die Gefahr des religiösen Extremismus und die Dringlichkeit der Terrorismusbekämpfung die Unterdrückung von Opposition und Regimekritik zu legitimieren suchen.²³

Die OSZE ist bemüht, im Rahmen des politischen Dialogs die zentralasiatischen Regierungen zu anderen Antworten auf die Herausforderung durch religiös argumentierende Oppositionskräfte anzuregen. Sie setzt sich nicht nur für die Freilassung von Gefangenen ein, die wegen ihrer Glaubensüberzeugung hohe Haftstrafen verbüßen müssen, sondern bietet ihre Unterstützung auch bei der Überarbeitung der bestehenden Religionsgesetzgebung an. So hat sie bereits in Kasachstan und Kirgistan Entwürfe des Religionsgesetzes kommentiert und mit den Regierungsverantwortlichen diskutiert. Aufgrund dessen konnte in Kasachstan im Februar 2002 ein neues Religionsgesetz verabschiedet werden, das weitestgehend internationalen Standards entspricht. In Kirgistan steht die Verabschiedung des Gesetzes noch aus.

Darüber hinaus besinnt sich die OSZE erneut auf eine Rolle, die sie bereits während des Bürgerkriegs in Tadschikistan eingenommen hatte: die eines Mediators zwischen säkularen und islamistischen Kräften. In dem Bürgerkriegsland setzte sie über den Dialog einen nationalen Versöhnungsprozeß in Gang, an dessen Ende die Opposition – mit der Partei Islamischer Wiedergeburt im Mittelpunkt – in die Regierung einbezogen und die religiös begründete Partei offiziell anerkannt wurde. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung hat die OSZE begonnen, nun auch in anderen zentralasiatischen Staaten den politischen Dialog zwischen dem Staat und gemäßigten religiösen Autoritäten zu fördern.²⁴

So veranstaltete sie die erste »Zentralasiatische Konferenz zur Religions- und Glaubensfreiheit« im Februar 2002 in Kirgistan. An ihr nahmen nicht nur Vertreter der zentralasiatischen Regierungen und der offiziellen Geistlichkeit, sondern auch Vertreter der Zivilgesellschaft teil. Man verabschiedete einen *Aktionsplan*, in dem die OSZE-Repräsentanzen beauftragt wurden, in den einzelnen Staaten den Dialog zwischen staatlichen und religiösen Autoritäten zu

²⁰ Siehe dazu: Arne C. Seifert, *The Islamic Factor and the OSCE Stabilization Strategy in Its Euro-Asian Region*, Hamburg: Centre for OSCE Research (CORE), 2001 (Core Working Paper 4).

²¹ Siehe dazu: Ahmed Rashid, *Jihad. The Rise of Militant Islam in Central Asia*, New Haven/London: Yale University Press, 2002, S. 115ff.

²² Siehe dazu: ebd., S. 137ff.

²³ Uwe Halbach, *Islam und islamistische Bewegungen in Zentralasien*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2002) B 3–4, S. 24–31.

²⁴ Zur Problematik der Identifizierung der geeigneten Dialogpartner siehe: Seifert, *The Islamic Factor and the OSCE Stabilization Strategy*, S. 15f.

fördern, um die Toleranz zwischen Glaubensgemeinschaften zu stärken. In einem auf der Konferenz ebenfalls verabschiedeten *Appell* wurden darüber hinaus folgende Maßnahmen erwähnt:

- ▶ Verbesserung der gesetzlichen Basis in Fragen der Glaubens- und Religionsfreiheit;
- ▶ Entwicklung von Schulcurricula zu diesen Themen;
- ▶ Berichterstattung über diesen Fragenkomplex in den Medien;
- ▶ Schulung von Exekutivbehörden in Fragen der Glaubens- und Religionsfreiheit.

Wenn auch die OSZE für die Durchführung dieser Maßnahmen ein geeigneter Partner wäre, liegt ihre eigentliche Kompetenz doch eher in der Vermittlungsfunktion, die sie in Tadschikistan unter Beweis gestellt hat. Sie könnte in Zentralasien die Rolle eines »ehrlichen politischen Maklers«²⁵ übernehmen, der zwischen säkular-staatlichen und gemäßigt-islamischen Kräften vermittelt. Durch Gesprächsrunden und Expertenanhörungen könnte sie einen effektiven Beitrag zur Konfliktprävention leisten und das Erstarken eines extremistischen Islamismus verhindern helfen.

Medienfreiheit

Das Büro des OSZE-Repräsentanten für Medienfreiheit stellt in Zentralasien seit Jahren eine zunehmende Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für regierungsunabhängige Medien fest. Kritisch berichtende Fernseh- und Rundfunksender werden entweder wegen »technischer Probleme« abgeschaltet oder ihnen wird die jährlich einzuholende Erlaubnis für die weitere Berichterstattung verweigert. Oppositionelle Zeitungen und Zeitschriften können ihre Ausgaben aufgrund von »Papiermangel« in den immer noch staatlichen Druckereien nicht vervielfältigen lassen oder werden von den staatlichen Behörden konfisziert. Unliebsame Internetseiten werden durch staatliche Internet-Provider blockiert. Journalisten, die über Tabu-Themen berichteten, werden massiv eingeschüchtert oder in zweifelhaften Gerichtsverfahren mit hohen Geld- oder Gefängnisstrafen belegt.

Während Journalisten in Kirgistan, Tadschikistan und Kasachstan noch öffentlich Kritik an derartigen Repressalien äußern können, ist dies in Usbekistan und Turkmenistan kaum mehr möglich. Auf die

extremste Weise wird Meinungs- und Pressefreiheit in Turkmenistan unterdrückt. Nachdem wieder einmal eine Zeitung konfisziert worden war, weil sie einen kritischen Artikel über die innenpolitische Situation im Land gedruckt hatte, sah sich der OSZE-Repräsentant für Medienfreiheit, Freimut Duve, im Mai 2002 zu einer umfassenden Kritik an Turkmenistans Mediensituation veranlaßt. Sein Fazit: In Turkmenistan herrsche überhaupt keine Meinungsfreiheit.²⁶

Neben offiziellen Verlautbarungen, in denen es seine Besorgnis über die Meinungsfreiheit in dem einen oder anderen zentralasiatischen Land zum Ausdruck bringt, veranstaltet das Büro regelmäßig einschlägige Konferenzen. So wurde auf der Dritten Zentralasiatischen Medienkonferenz, die die OSZE im Dezember 2001 in Almaty veranstaltete, die Situation nach dem 11. September diskutiert. Dabei wurden Bedenken geäußert, die zentralasiatischen Regierungen könnten die derzeitige Situation als Rechtfertigung für repressive Schritte gegen Oppositionsmedien mißbrauchen und fundamentale Rechte und Freiheiten unter dem Vorwand des Schutzes der nationalen Sicherheit einschränken.

In der abschließenden *Deklaration zur Medienfreiheit in Zeiten des Anti-Terror-Konflikts* wurden die wichtigsten Aufgaben der Medien definiert. Den Medien fällt danach die Aufgabe zu, in freier, öffentlich geführter Debatte korrigierend auf ökonomische, ökologische und militärische Entscheidungen einzuwirken. Darüber hinaus sollten sie zur Aufdeckung der Zusammenhänge zwischen Korruption und den Aktivitäten terroristischer Gruppierungen beitragen und die Bevölkerung mit objektiven und fundierten Berichten informieren.

Was den letztgenannten Punkt betrifft, ist festzustellen, daß es vielen Journalisten in Zentralasien an Professionalismus und Verantwortungsbewußtsein fehlt. Häufig haben Journalisten keine geeignete Schulung erhalten. Aufgrund mangelnden Hintergrundwissens und ungenügender Spezialisierung sind ihre Berichte oft schlecht recherchiert. Nachrichten werden nicht selten im Stil der Boulevardpresse präsentiert, pflegen eine reißerische Aufmachung auf Kosten des Informationsgehalts.

Die OSZE sieht hier ihre Aufgabe weniger in der Schulung und technischen Ausstattung der Journa-

²⁵ Arne C. Seifert, Die OSZE und der Islam – Chance zur Selbstvervollkommenung?, in: *IFSH* (Hg.), OSZE-Jahrbuch 2000, S. 235.

²⁶ Current Media Situation in Turkmenistan: Report of the OSCE Representative on Freedom of the Media, Vienna, 16.5.2002, http://www.osce.org/docs/new_releases/fom.gal/fomgal0007.pdf.

listen als in der Verbesserung der strukturellen Rahmenbedingungen ihrer Arbeit. Sie bemüht sich, in Seminaren und Tagungen gemeinsam mit Regierungsvertretern und Journalisten Vorschläge zur Medien-gesetzgebung oder zur Journalisten-Etikette aus-zuarbeiten. Auf diese Weise sucht sie den Dialog zwischen Vertretern der Regierung und der Gesell-schaft zu fördern, Regierungsvertreter zu koope-rativem Verhalten gegenüber den Medien sowie Jour-nalisten zu sachlichem Ton in ihrer Kritik an Regie-rungsverantwortlichen anzuleiten.

Die OSZE – ein machtvoller Akteur in Zentralasien?

Strukturelle und konzeptionelle Defizite der OSZE

Um »Kohärenz und Kontinuität«²⁷ bemüht sich die OSZE bei ihrem Engagement in Zentralasien seit Jahren: um Kohärenz in ihrer Politik gegenüber Zentralasien und um Kontinuität in ihrem Personal- und Projektmanagement. Mißerfolge sind im wesentlichen auf strukturelle Defizite und grundlegende konzeptionelle Schwächen zurückzuführen, mit denen die OSZE seit ihrem Bestehen kämpft.

Da ist zunächst einmal das Personalmanagement zu kritisieren. Die personelle Fluktuation innerhalb der OSZE – insbesondere bei den Repräsentanten – ist sehr hoch.²⁸ Dadurch geht ihr wertvolles Wissen verloren: Welche Projekte wurden bereits durchgeführt? Welche sind beantragt? Mit wem kann und sollte man kooperieren? Welche Methoden des Krisenmanagements und der Konfliktmediation waren erfolgreich? Wo könnte und sollte man präventiv tätig werden? Mit diesen Fragen werden OSZE-Mitarbeiter zu Beginn ihrer Tätigkeit konfrontiert, und sie müssen in einer langwierigen Einarbeitungsphase selbst eine Antwort auf sie finden. Es kommt zu fehlerhaften Realitätswahrnehmungen und falschen Lösungsansätzen, wie Arne C. Seifert am Beispiel Tadschikistan zeigt.²⁹ Zuweilen werden OSZE-Mitarbeiter zum Spielball der politischen Akteure vor Ort. Vertreter aus Regierungsstrukturen, Parteien und Nichtregierungsorganisationen versuchen, sie zu vereinnahmen und für ihre jeweiligen politischen Ziele zu instrumentalisieren. Die OSZE-Mitarbeiter laufen damit Gefahr, an Glaubwürdigkeit und Durchsetzungskraft zu verlieren.

Ebenso problematisch ist der turnusmäßige Personalwechsel in der Führungsspitze der OSZE. Jedes Jahr hat ein anderes Land mit anderen regionalen Inter-

essen und thematischen Ausrichtungen den Vorsitz. Beispielsweise definierte Österreich, das im Jahr 2000 den Vorsitz hatte, Zentralasien als prioritäre Region, die es besonders zu fördern gelte. Dieser Kurs wurde jedoch von den nachfolgenden Staaten – 2001 von Rumänien, 2002 von Portugal – nicht fortgesetzt.

Der aktuelle Amtierende Vorsitzende bereist Zentralasien meist zur Mitte seiner Amtszeit. Auf diesen Reisen kommt es lediglich zu einem Austausch von Informationen. Die politischen Akteure, mit denen er sich in Zentralasien trifft, erläutern – jedes Mal von neuem – die regionsspezifischen Problemlagen. Ein konstruktiver Dialog auf höchster politischer Ebene kommt nicht zustande. Lösungsansätze werden nur andiskutiert, von dem Amtierenden Vorsitzenden aber nicht weiterverfolgt, da bereits seine Ablösung bevorsteht.³⁰

Problematisch ist auch das Projektmanagement. Die OSZE-Repräsentanten in Zentralasien sind in ein »flexibles jährliches Rahmenprogramm« eingebunden, das eine Reihe von Projekten vorsieht. Deren Durchführung ist jedoch wesentlich von personellen und finanziellen Kapazitäten vor Ort abhängig. Keine reguläre Finanzierung erhalten Projekte im Bereich der politischen und ökonomisch-ökologischen Sicherheit. Auf diese Weise will die OSZE verhindern, daß ihre Autorität als politische Institution gegen die Funktion einer Geberorganisation eingetauscht wird. Wollen dennoch OSZE-Mitarbeiter vor Ort bestimmte Projekte durchführen, so sind sie auf die Beschaffung extra-budgetärer Gelder angewiesen, die sich oft langwierig gestaltet. Meist treffen Gelder erst dann ein, wenn das Projekt bereits an Relevanz verloren hat, da es beispielsweise von einer anderen Organisation durchgeführt worden ist, oder wenn der Mitarbeiter, der das Projekt beantragt hat, die OSZE bereits verlassen hat.

Kontinuierliche Projektarbeit scheint lediglich im Bereich der humanitären Sicherheit möglich, da hier die OSZE mit dem BDIMR eine entsprechende Institution geschaffen hat, die Projekte konzipiert und finanziert. Über Jahre hinweg hat das BDIMR seinen Tätig-

²⁷ Interview mit Botschafter Höynck, Bonn, April 2002.

²⁸ Dies ist im wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen: Zum einen versteht sich die OSZE als »non-family organisation« und unterstützt daher nicht den Nachzug von Familienmitgliedern. Zum andern vergibt sie als »non-career organisation« nur Halbjahresverträge. Die maximale kumulierte Tätigkeitsdauer innerhalb der OSZE ist zudem beschränkt.

²⁹ Seifert, Die OSZE-Langzeitmission in Tadschikistan [Fn. 1], S. 304f.

³⁰ Die OSZE-Repräsentanten vor Ort haben oft weder die diplomatische Ausbildung noch den politischen Einfluß, die auf höchster Ebene abgehaltenen Gespräche fortzusetzen.

keitsbereich beständig ausgeweitet. Das Büro initiiert mittlerweile nicht nur Projekte³¹ zum Thema Wahlen, sondern auch solche zu Themen wie Frauenhandel, Religions- und Bewegungsfreiheit. Nicht nur die thematische Vielfalt, auch die Anzahl der Projekte hat zugenommen. Die OSZE-Mitarbeiter vor Ort haben – mit der Ausnahme Turkmenistan – bis zu 20 Projekte gleichzeitig zu managen. Sie können sich daher weder ausreichend in die einzelnen Projekte einarbeiten noch deren Durchführung, die sie meist delegieren, effektiv überwachen. Eine Nachbereitung der Projekte findet in den seltensten Fällen statt.

Dabei wäre gerade hier eine kritische Selbstanalyse angebracht. BDIMR sollte sich thematisch nicht weiter diversifizieren und statt dessen Schwerpunkte setzen. Seine Projekte sollten nicht mehr nur auf ein Jahr begrenzt, sondern auf mehrere Jahre hin konzipiert und finanziert sein. Darüber hinaus sollte bei der Durchführung von Projekten nicht nur auf ausländische Experten zurückgegriffen werden. Weitaus öfter sollten Ortskräfte herangezogen werden, die ebenso fundierte Kenntnisse haben, diese aber zu anderen Tagessätzen anbieten als ausländische Experten.

Tabelle 2
Finanzstruktur der OSZE, 2002

	<i>Euro</i>	<i>Prozent</i>
OSZE insgesamt	214 045 200	100,0
davon BDIMR	7 615 300	(3,60)
Mission im Kosovo	54 249 700	(25,30)
Mission in Bosnien-Herzegovina	20 168 900	(9,40)
Mission in Tadschikistan	2 288 000	(1,11)
Repräsentanz in Kirgistan	947 000	(0,44)
Repräsentanz in Usbekistan	730 500	(0,34)
Repräsentanz in Kasachstan	681 800	(0,32)
Repräsentanz in Turkmenistan	607 700	(0,28)

Quelle: OSZE, *Ständiger Rat*, Entscheidung Nr. 469, 11.4.2002.

Ein effizienteres und nachhaltigeres Projektmanagement wäre vonnöten. Die OSZE-Zentren müßten dazu aber mehr Gelder erhalten: zum einen, um mehr Personal für das Projektmanagement einzustellen, und zum anderen, um Projekten die notwendige Langfristigkeit, Breitenwirksamkeit und Kohärenz zu verleihen. Die Realität sieht derzeit jedoch anders aus: Die zentralasiatischen Repräsen-

tanzen erhalten die geringsten Mittel aus dem OSZE-Budget. Diese Mittel erlauben es ihnen nicht, mehr Personal einzustellen, geschweige denn Projekte effektiver zu gestalten.

Die OSZE verfügt gegenwärtig über einen Jahreshaushalt von über 214 Millionen Euro. Den Löwenanteil erhalten die großen Missionen auf den Balkan. Spitzenreiter ist hier die Mission im Kosovo mit 54 Millionen Euro (25,3% des Gesamtbudgets). Neben dem umfangreichen Personal von mehr als 150 Leuten, die auf Teilbereiche aller drei OSZE-Dimensionen spezialisiert sind, verfügt die Mission hier über einen Nachschubmanager, einen Feuer- und Sicherheitsoffizier und einen Web-Designer. Zum Vergleich: Die größte OSZE-Mission in Zentralasien, die in Tadschikistan, erhält 2002 knapp 2,3 Millionen Euro (1,11% des Gesamtbudgets). Ihr gehören 15 internationale Mitarbeiter an, die neben ihrer eigentlichen Tätigkeit auch Aufgaben wie Nachschuborganisation, Feuer- und Personenschutz oder Öffentlichkeitsarbeit übernehmen müssen.

Dem OSZE-Engagement in Zentralasien mangelt es jedoch nicht nur an »Kohärenz und Kontinuität« aufgrund der bereits genannten Probleme im Personalwesen und Projektmanagement, sondern auch aufgrund gravierender konzeptioneller Schwächen, die auch nach zehnjähriger Tätigkeit in der Region nicht behoben sind. Die Mandate sind zu weit gefaßt, um einen ausreichend klaren Handlungsrahmen für die OSZE-Repräsentanzen zu stecken. Das »flexible jährliche Rahmenprogramm« ist zu offen, als daß es richtungweisend sein könnte. Die Berichte des Persönlichen Repräsentanten des Amtierenden Vorsitzenden für Zentralasien sind zwar fundiert und konstruktiv, hinterfragen jedoch nicht das OSZE-Engagement als solches in seiner gesamten Ausgestaltung. Es fehlt an einer konzeptionellen Fundierung des OSZE-Engagements in Zentralasien, die die Spezifika der Region berücksichtigt.

Und gerade hier wäre anzusetzen. Die OSZE vertritt ein umfassendes Sicherheitskonzept, das wesentlich auf europäisch-westlichen Wertvorstellungen beruht. Es stellt die Entwicklung demokratischer Strukturen und Verfahren in den Vordergrund. Ist aber ein derartiges Konzept angesichts der spezifischen regionalen Politikbedingungen auf Zentralasien übertragbar? Wie sollte die OSZE mit der dort verankerten patriarchalisch-traditionalistischen Kultur umgehen? Wie sollte sie ihre Politik gestalten? Sollte sie – und, wenn

³¹ Siehe hierzu im Anhang (S. 29ff) die Übersicht über die für Zentralasien konzipierten und für das Jahr 2002 vorgesehenen BDIMR-Projekte.

ja, inwieweit – dieser politischen Kultur Rechnung tragen?³²

Bisher steht eine Diskussion innerhalb der OSZE über diese Fragen aus. Dabei wäre sie dringend erforderlich, um dem OSZE-Engagement in Zentralasien nicht nur mehr »Kohärenz und Kontinuität«, sondern auch mehr Glaubwürdigkeit und Durchsetzungskraft zu verleihen. Erste Ansätze sind bereits sichtbar. So wurde das bisher bestehende, zeitlich beschränkte Amt des Persönlichen Repräsentanten des Amtierenden Vorsitzenden für Zentralasien Anfang 2002 institutionalisiert. Nun gibt es einen Speziellen Berater des Amtierenden Vorsitzenden für Zentralasien, der kontinuierlich die Situation in Zentralasien beobachtet, Kontakt zu den OSZE-Repräsentanzen hält und sich vor Ort über die Situation informiert. Seine vordringlichste Aufgabe aber ist, Konzepte und Strategien für ein nachhaltigeres OSZE-Engagement in dieser Region zu entwickeln.

Kritik der Teilnehmerstaaten am OSZE-Engagement

Zuviel Engagement in der humanitären Dimension?

Zunächst begrüßten alle zentralasiatischen Staaten ihre Aufnahme in die KSZE/OSZE, sahen sie darin doch den ersten Schritt zur internationalen Anerkennung. In den folgenden Jahren bemühten sie sich um die volle Integration in die Organisation, standen dementsprechend der Einrichtung von OSZE-Repräsentanzen in ihren Ländern positiv gegenüber. So ergriff der usbekische Präsident Karimow selbst die Initiative und schlug vor, in Taschkent ein OSZE-Verbindungsbüro für Zentralasien zu etablieren.

Nach einer kurzen Phase der Euphorie trat jedoch bald Ernüchterung ein. Mit fortschreitender Kooperation und in dem Maße, wie die OSZE immer nachhaltiger auf Defizite bei der Umsetzung ihrer Prinzipien und Verpflichtungen in den zentralasiatischen Staaten hinwies, wuchs umgekehrt die Kritik dieser Staaten an der OSZE. Im Zentrum der OSZE-Kritik standen die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen, die im ersten nachsowjetischen Jahrzehnt in den zentralasiatischen Staaten durchgeführt wurden, und die allgemeine Menschenrechtssituation. Diese Kritik

motivierte die zentralasiatischen Regierungen nicht zur Überwindung der beklagten Mißstände, sondern frustrierte sie zunehmend, was denn auch in den Jahresberichten der OSZE konstatiert wurde.³³

Statt den OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen in ihren Ländern besser zu entsprechen, versuchten die um ihre internationale Reputation besorgten zentralasiatischen Regierungen eher, die Überprüfungs-möglichkeiten der OSZE einzuengen. Turkmenistan ging dabei am weitesten, indem es ablehnte, ein *Memorandum of Understanding* mit dem BDIMR abzuschließen, mit derjenigen OSZE-Institution also, die maßgeblich für die Durchführung der Wahlbeobachtungsmissionen und die Überwachung der Menschenrechtssituation verantwortlich war.³⁴ Die anderen Staaten gingen auf die Kooperation mit dem BDIMR zwar formell ein, zeigten jedoch kein besonderes Interesse an einer aktiven Zusammenarbeit.

Wie sind diese »Abwehrreaktionen gegen eine gefürchtete Fremdbestimmung«³⁵ zu beurteilen? Sollte die OSZE tatsächlich weniger Kritik an der mangelnden demokratischen Performanz und wiederholten Menschenrechtsverletzungen üben? Sollte sie gar ihren Tätigkeitsschwerpunkt verschieben? Sicherlich nicht. Allerdings sollte sie sich selbstkritisch fragen, inwiefern ihr Beharren auf der Umsetzung ihrer Prinzipien und Verpflichtungen nicht zu einseitig ist und die Bereitschaft der Teilnehmerstaaten, mit der OSZE zu kooperieren, nicht eher vermindert.

Ein Umdenken wäre hier gefragt. Denn die Partnerschaft der OSZE mit den zentralasiatischen Regierungen ist auch nach zehn Jahren Kooperation noch längst nicht konsolidiert. Die Bereitschaft der zentralasiatischen Regierungen, mit der OSZE enger zusammenzuarbeiten, ist – nicht zuletzt aufgrund der nachhaltigen Kritik der OSZE – begrenzt. Um ihre Einfluß- und Handlungsmöglichkeiten in Zentralasien zu stärken, sollte die OSZE eine ausgewogenere Politik in Zentralasien verfolgen. Auf der einen Seite sollte sie, wie Botschafter Höynck meint, weiterhin unmißver-

³² Zur politischen Kultur in Zentralasien: Paul Georg Geiß, *Demokratisierung und gesellschaftliche Reform in Zentralasien*, Bonn 2002 (FES-Analyse 96/2002), S. 8ff.

³³ So heißt es in dem *Jährlichen Bericht 2001 über die OSZE-Aktivitäten*: »Die Kritik der Wahlbeobachtungsmission an den Fehlern und Unzulänglichkeiten [der Wahlen] rief bei den Machthabenden Unzufriedenheit hervor.« (Annual Report 2001 on OSCE Activities, 1 November 2000–31 October 2001, in: http://www.osce.org/docs/english/misc/anrep01e_activ.htm [Einfügung der Autorin]).

³⁴ BDIMR entsandte daher auch keine Wahlbeobachter nach Turkmenistan, die aufgrund der mangelnden Einhaltung demokratischer Prinzipien bei den Wahlen ohnehin nicht entsandt worden wären.

³⁵ Seifert, *Die OSZE und der Islam* [Fn. 23], S. 234.

ständig Kritik üben, »wenn die von allen zentralasiatischen Staaten akzeptierten Standards der OSZE unterschritten, Menschenrechte und Grundfreiheiten verletzt und Grundregeln von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nicht beachtet oder gezielt umgangen werden.«³⁶ Auf der anderen Seite sollte die OSZE öfter und deutlicher als bisher in ihren Stellungnahmen oder bei Treffen auf höchster Ebene die zentralasiatischen Regierungen in ihren positiven Reform- und Handlungsansätzen bestärken, so selten diese auch festzustellen sein mögen. Gleichzeitig sollte sie häufiger als bisher mit Projekten diese Tendenzen unterstützen: »Angesichts von Rückschlägen gilt es jetzt, den politischen Führungen Mut zu machen, dynamischere Reformprozesse in Gang zu setzen – und sie dabei nicht allein zu lassen.«³⁷

Zu wenig Unterstützung der Opposition?

Die OSZE ist für regierungskritische Parteien, oppositionelle politische Akteure und engagierte Menschenrechtsgruppierungen als Maßstab und Orientierungspunkt eine wichtige Institution. Ihre Stellungnahmen, Konferenzakten und Erklärungen stellen für die Opposition wichtige Dokumente dar. Denn darin sind die Prinzipien und Verpflichtungen fixiert, die die Regierungen mit ihrem Beitritt zur OSZE eingegangen sind. Auf diese Dokumente nimmt die Opposition Bezug, wenn sie grundlegende Rechte und Freiheiten verletzt sieht.

So hat die Opposition in Kasachstan die zehnjährige Mitgliedschaft des Landes in der OSZE zum Anlaß genommen, auf die Nichteinhaltung der OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen durch die Regierung hinzuweisen. In der Stellungnahme heißt es: Kasachstan habe freiwillig eine Reihe von internationalen Vereinbarungen und Verträgen unterschrieben wie die *Schlussakte von Helsinki* und die *Pariser Charta*, in denen sich die Regierung zu demokratischen Reformen, freien und fairen Wahlen sowie zur Meinungsfreiheit verpflichtet. In den letzten zehn Jahren habe sie sich an diese Verpflichtungen jedoch nicht gehalten.

Die OSZE bietet jedoch nicht nur mit ihren Dokumenten eine Argumentationsbasis für Regimekritiker, sondern auch ein Forum, auf dem oppositionelle Kräfte ihre Kritik artikulieren können. Wichtigste An-

laufstelle sind hier die OSZE-Repräsentanzen. An sie können sich Vertreter von politischen Parteien, zivilgesellschaftlichen Vereinigungen und Menschenrechtsorganisationen wenden. Zumeist tun sie dies, um die Aufmerksamkeit der OSZE auf Verstöße gegen die Menschenrechte zu lenken. Sie zeigen willkürliches Vorgehen der Exekutivbehörden und politisch motivierte Verhaftungen ebenso an wie Einschränkungen der Medienfreiheit.

Gehör finden Regimekritiker nicht nur bei den OSZE-Repräsentanzen, sondern auch bei den hochrangigen OSZE-Vertretern. So werden immer wieder bei Besuchen des Amtierenden Vorsitzenden – meist inoffiziell – Treffen mit Oppositionellen arrangiert. Dort können sie offen und frei ihre Meinung äußern und auf Probleme in ihrem Land hinweisen, was ihnen ansonsten meist verwehrt ist. Auf diese Weise erhalten sie Gehör nicht nur bei OSZE-Mitarbeitern vor Ort, sondern auch bei hochrangigen OSZE-Vertretern, die wiederum deren Anliegen und Probleme auf diplomatischem Wege der politischen Führung des Landes nahebringen können.

Dennoch sind nach wie vor viele Regimekritiker der Ansicht, daß die OSZE ausschließlich ihre Interessen vertreten und gegenüber der Regierung durchsetzen sollte. Tut sie das nicht, da dies nicht ihrem Mandat entspricht, äußern sie heftige Kritik an der Arbeit der OSZE. Sie werfen ihr vor, lediglich mit der Regierung zu kooperieren und der Opposition keine Aufmerksamkeit zu schenken. Regimekritiker in der Region haben oft zu hoch gesteckte Erwartungen an die OSZE. Ihre Hoffnung, sie solle sich als Anwalt ihrer Interessen engagieren, ist unrealistisch. Denn Aufgabe der Organisation ist es, beobachtend, vermittelnd und moderierend tätig zu werden, nicht aber, sich den Interessen einzelner politischer Akteure zu verschreiben.

Ist ein OSZE-Engagement in Zentralasien überhaupt sinnvoll?

Im Februar 2002 wies der *Provisorische Exekutivrat der Volksdemokratischen Bewegung Turkmenistans* in einem Appell an die OSZE darauf hin, daß in letzter Zeit immer mehr Familienmitglieder von Oppositionellen verhaftet, gefoltert und terrorisiert worden seien. Sollte das Regime weiterhin so massiv gegen grundlegende OSZE-Prinzipien und seine Verpflichtungen gegenüber der Organisation verstoßen, möge man

³⁶ Höynck, Nachhaltige Stabilisierungspolitik in und für Zentralasien [Fn. 12], S. 221.

³⁷ Ebd., S. 222.

doch Turkmenistans Mitgliedschaft in der OSZE suspendieren.³⁸

Derartige Forderungen sind nicht neu. Bereits Ende 2000 wurde innerhalb der OSZE eine entsprechende Diskussion geführt. Im Mittelpunkt stand die Frage, inwiefern ein weiteres Engagement in Turkmenistan und im übrigen Zentralasien sinnvoll sei. Angestoßen wurde die Diskussion durch eine Resolution des US-Kongresses vom 1. November 2000.³⁹ Dort heißt es:

»Der Kongreß

1. gibt seiner tiefen Besorgnis über die Tendenz der zentralasiatischen Führer Ausdruck, unbegrenzt an der Macht zu bleiben und hierfür Verfassungen und Wahlen zu manipulieren; [...]
2. ist besorgt über die ernsthaften Menschenrechtsverletzungen sowie über die Nichteinhaltung der OSZE-Verpflichtungen im Hinblick auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit; [...]
3. drängt die zentralasiatischen Staaten, freie und faire Wahlen durchzuführen, an denen sich unabhängige und oppositionelle Parteien und Kandidaten sowie einheimische und internationale unabhängige Beobachter beteiligen können; [...]
4. fordert die zentralasiatischen Führer auf, unabhängige und oppositionelle Medien zuzulassen und ihnen eine Ausübung ihres Berufes ohne Begrenzung, Zwang oder Angst zu ermöglichen, sowie Gesetze abzuschaffen, die die Journalisten in ihrer Arbeit nachweislich einschränken; [...]
5. appelliert an die zentralasiatischen Führer, sich für einen nationalen Dialog ernsthaft und nachhaltig zu engagieren; [...]
6. verurteilt Turkmenistan und Usbekistan wegen des systematischen Gebrauchs von Folter und anderer inhumaner Methoden im Umgang mit politischen Gegnern und fordert beide Staaten auf, die Registrierung unabhängiger und oppositioneller Parteien sowie unabhängiger Menschenrechtsorganisationen zuzulassen.«

Der amerikanische Kongreß richtete seine Kritik primär gegen die Machthaber, da diese sich nach seiner Beurteilung nicht geneigt zeigten, demokratische Verfahren und Prinzipien in ihren Ländern einzuführen und zu beachten. Dieser Kritik folgte eine Diskussion über die Sinnhaftigkeit des OSZE-Engagements in Zentralasien, in der deutlich wurde, daß die

OSZE aufgrund beschränkter Sanktionsmöglichkeiten nur begrenzte Durchsetzungskraft besitzt. Es wurde aber auch deutlich, daß die OSZE in Zentralasien ein Forum zur Bearbeitung von Konflikten bildet, das nicht von einer anderen Institution ersetzt werden könnte. So entschied sie sich für eine Fortsetzung ihres Engagements in der Region.

³⁸ Vgl. www.gundogar.com, 11.2.2002; www.eurasia.org.ru, 17.2.2002.

³⁹ Vgl. <http://thomas.loc.gov>, 1.9.2001. Dieser Resolution folgte eine fast gleichlautende Resolution des Italienischen Senats. Siehe: www.eurasia.org.ru, 19.2.2001.

Ausblick

In den letzten Jahren rückte Zentralasien mehr und mehr in das Rampenlicht der Weltöffentlichkeit. Einerseits wurde es als östlicher Teil des weiteren »kaspischen Raums« zu einer »Nachbarregion« des sich nach Osten ausweitenden Europa. Andererseits bildete es das nördliche Umfeld des Afghanistankonflikts, das in die Stabilisierungsbemühungen im bedeutendsten Konfliktfall Asiens einzubeziehen war. Die Europäer zeigten nach dem 11. September verstärktes Interesse an Stabilität in der Region, sahen sie doch deutlicher als zuvor die Sicherheit in Europa durch ein instabiles Zentralasien bedroht. Drogenhandel, Terrorismus und militanter Islamismus, illegale Migration oder Behinderung von Erdgas- und Erdöllieferungen aus dem kaspischen Raum waren die entsprechenden Bedrohungsszenarien.

Führte dieses verstärkte Interesse an Stabilität in Zentralasien zu entschiedenen Schritten in der europäischen Zentralasien-Politik? Bisher intensivierte Europa nur seine finanziellen und technischen Hilfeleistungen, nahm jedoch kaum grundlegende konzeptionelle Reformen vor. Dabei wäre es eigentlich aufgefordert, sich für ein umfassendes Konzept kooperativer Sicherheit in Zentralasien nach dem Vorbild seines stabilitätspolitischen Engagements auf dem Balkan einzusetzen. Der am besten geeignete Implementationspartner wäre hierfür die OSZE, die zur Prävention und Deeskalation von Konflikten in Zentralasien in folgenden Bereichen beitragen könnte:

- ▶ *Förderung der Sicherheitskooperation auf militärischer und ziviler Ebene* (z.B. in Fragen der Kriminalitätsbekämpfung);
 - ▶ *Unterstützung der Kooperation in Handelsfragen*: Abbau der Handelsbarrieren, Verbesserung der Infrastruktur, Förderung der grenzüberschreitenden Kooperation von Grenzsoldaten und Zollbeamten;
 - ▶ *Aufbau einer gemeinsamen politischen Struktur*: Ernennung von Regierungsräten, Einrichtung einer parlamentarischen und einer zivilen⁴⁰ Versammlung.
- Allerdings ist zu bezweifeln, ob ein derartiger Stabilitätspakt für Zentralasien überhaupt gewünscht wird. Bisher fehlt es in Europa an Bereitschaft, über das bis-

herige Engagement hinaus tätig zu werden. Man scheint weniger auf eigene als auf amerikanische Sicherheitskonzepte für die Region zu vertrauen. Offenbar schreibt Europa vor allem der Anti-Terror-Koalition, die nach dem 11. September 2001 militärische Positionen in Zentralasien bezogen hat,⁴¹ die Kompetenz zu, in dieser Region für Stabilität zu sorgen. Die Anti-Terror-Koalition verfolgt jedoch lediglich militärpolitische Ziele, keineswegs aber ein Konzept umfassender Sicherheit.

Auch die zentralasiatischen Staaten scheinen einem Stabilitätspakt eher zurückhaltend gegenüberzustehen. Aus ihrer Sicht ist es nicht gerade erstrebenswert, derartige Konzepte – zumal sie nicht in ihrer Region, sondern auf dem Balkan entstanden sind – zu implementieren. Sie sehen darin eine Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten. Außerdem haben sie sich bislang äußerst schwer damit getan, untereinander in sicherheitspolitischen Fragen zu kooperieren. Rivalitäten zwischen Kasachstan und Usbekistan um die Vorherrschaft in der Region und andere politische und wirtschaftliche Konkurrenzkämpfe zwischen zentralasiatischen Staaten haben regionale Kooperation bislang weitgehend verhindert. Und zu unterschiedlich sind die außenpolitischen Vorstellungen der fünf Länder.

Angesichts derartiger Blockaden hat ein Stabilitätspakt für Zentralasien unter der Ägide der OSZE kaum Aussicht auf Erfolg. Aufgabe der OSZE kann es darum wie bisher nur sein, den politischen Dialog zwischen Vertretern der Regierung, der politischen Opposition und der Zivilgesellschaft herbeizuführen oder zu intensivieren, um Vorurteile abbauen zu helfen, Vertrauen zu stärken und Kooperation allmählich zu entwickeln. Gleichzeitig müsste sie den Dialog mit den zentralasiatischen Regierungen fortsetzen, um diese zu bewegen, eine positivere Antwort auf bestehende innenpolitische Herausforderungen zu finden und ihre Regierungsbehörden und Verwaltungen zu »good governance« anzuleiten.

⁴¹ Die Anti-Terror-Koalition hatte Mitte 2002 Kräfte in Kirgistan (ca. 3000 Mann), in Usbekistan (ca. 1700 Mann, davon 150 Deutsche) und in Tadschikistan (ca. 200 Mann) stationiert.

⁴⁰ Gemeint ist hier eine Versammlung von Vertretern der Zivilgesellschaft (Nichtregierungsorganisationen).

Für diese Aufgabe müsste die OSZE allerdings ihre eigene Wahrnehmung der Region überprüfen, ihr grundsätzliches Konzept des Umgangs mit postsowjetischen Regimen in Zentralasien überdenken. Warum? Zentralasien ist eine Region, die nicht nur von sowjetischer Herrschaft, sondern wesentlich von vorsowjetischen Strukturen und islamischen Traditionen geprägt ist. Darauf sollte die OSZE in ihrer Arbeit Rücksicht nehmen. Sie sollte nicht einfach europäische Prinzipien und Verfahren auf Zentralasien übertragen, sondern sich mit den außereuropäischen historisch-kulturellen Bedingungen dieser Region vertraut zu machen und intensiv auseinandersetzen.⁴² Im Dialog sollte sie stets den Regierungen und Gesellschaftsvertretern die Möglichkeit geben, »eigene, originäre, den jeweiligen gesellschaftlichen Strukturen, Erfordernissen und historischen Entwicklungssträngen adäquate Inhalte und Wege der Staatsformung zu suchen, die ›Transformation‹ und ›Tradition‹ miteinander vereinen und nicht entzweien«.⁴³

Will die OSZE ein anerkannter Dialogpartner und Konfliktmediator in Zentralasien bleiben, hat sie nicht nur ihr Zentralasien-Konzept zu überdenken, sondern auch ihre eigenen Strukturen zu stärken. Sie müsste die personelle und finanzielle Ausstattung der zentralasiatischen OSZE-Repräsentanzen verbessern. In der humanitären Dimension müsste sie sich auf die machbaren und von Mitgliedstaaten akzeptierten Themen konzentrieren und in der wirtschaftlich-ökologischen und politischen Dimension müsste sie für mehr Nachhaltigkeit und Effektivität sorgen. Würde sie dies tun, so könnte sie – ihrem Mandat entsprechend – in Zentralasien ihrer spezifischen Aufgabe verstärkt nachkommen: im Sinne von Frühwarnung, Konfliktprävention, ziviler Konfliktbearbeitung und Konfliktnachbearbeitung tätig zu werden.

⁴² Ansätze liefern hierzu Geiß, Demokratisierung und gesellschaftliche Reform in Zentralasien [Fn. 32], S. 11ff; Marie-Carin von Gumpfenberg, Deutsches und europäisches Engagement in Zentralasien. Ein Beitrag zur Stabilisierung der Region, in: KAS-Arbeitspapier, (2002) 85, S. 26f.

⁴³ Seifert, Die OSZE und der Islam [Fn. 25], S. 237.

Anhang

Tabelle 3
OSZE-Präsenz in Zentralasien (Stand: Mitte 2002)

	Tadschikistan	Turkmenistan	Usbekistan	Kasachstan	Kirgistan
Ratsbeschluß zur Aufnahme der Tätigkeit	Dezember 1993	Juli 1998	März 1995	Juli 1998	Juli 1998
Beginn der Tätigkeit im Lande	Februar 1994	Januar 1999	Juni 1995	Januar 1999	Januar 1999
Hauptsitz	Duschanbe	Aschgabat	Taschkent	Almaty	Bischkek
Feldbüros	Kurgan-Töbe, Shartuz, Dusti (ab 1995), Garm (ab 1998), Khujand (ab 2000)	-	-	-	Osch (ab April 2000)
Internationale Mitarbeiter (davon Deutsche)	15	5	4	4	6 (1)
Leiter der Mission bzw. Repräsentanz	Botschafter <i>Marc Gilbert</i> aus Frankreich seit Oktober 2000	Botschafterin <i>Paraschiva Badescu</i> aus Rumänien seit Januar 2002	Botschafter <i>Gantcho Gantchev</i> aus Bulgarien seit 1998	Zum Zeitpunkt der Fertigstellung der Studie nicht besetzt	Botschafter <i>Aydin Idil</i> aus der Türkei seit Oktober 2001
Memorandum of Understanding mit BDIMR	ja	nein	ja	ja	ja
Budget 2002 (in Euro)	2 288 000	607 700	730 500	681 800	947 000

Übersicht über die BDIMR-Projekte für Zentralasien im Jahr 2002

Bereich: Wahlen

Fund for Participation of Election Experts from

Developing Democracies in OSCE/ODIHR Observation Missions

Ziel: Erweiterung der Beteiligung von Wahlexperten und qualifizierten Beobachtern aus dem ehemals sowjetischen Raum bei Beobachtungsmissionen der OSZE (BDIMR).

Review and Analysis of International Commitments and Standards for Democratic Elections

Übersicht und Analyse internationaler Verpflichtungen zu und Standards von demokratischen Wahlen; Zusammenstellung eines umfassenden Dokuments.

Electoral Legislation Alert and Assistance Programme

Beobachtung der Entwicklung in der Wahlen betreffenden Gesetzgebung unter Berücksichtigung der menschlichen Dimension der OSZE; Prüfung von Gesetzesprojekten und ihre Erörterung in öffentlichen Veranstaltungen.

Domestic Observation Capacity Building Project II

Entwicklung einheimischer Beobachtungskapazitäten; Verbesserung der Kooperation und Koordination.

Bereich: Rechtsbewußtsein, »rule of law«

Children's Rights Public Awareness

Förderung öffentlichen Bewußtseins für die Rechte von Kindern durch Ausbildung von Lehrern und Unterstützung des nationalen Bildungswesens in diesem Bereich.

Student Legal Aid Initiative on Criminal Law, University of Osh

Ausbildung von Jura-Studenten im Strafrecht und in entsprechenden internationalen Standards; Unterstützung ihres Engagements bei der Gewährung von Rechtshilfe für hilfsbedürftige Personen.

Training of the Trainers for Professional Education Centres

Ausbildung von Dozenten für Menschenrechtsstandards und Methoden der Einrichtung und Durchführung von Menschenrechts-Kursen in den Berufs-

bildungszentren für Staatsanwälte, Richter und Untersuchungsbeamte.

Assistance for the Development of Models of Alternative Sentencing

Unterstützung usbekischer Behörden bei der Implementierung eines Systems alternativer Strafurteile durch die Ausbildung von Dozenten, Richtern, Staatsanwälten und Verteidigern; Fortsetzung eines 2001 begonnenen Programms.

Training for Judges, Prosecutors and Defense Lawyers

Ausbildung von Richtern, Staatsanwälten und Verteidigern; Förderung ihres Verständnisses internationaler Menschenrechtsgesetze, um die Umsetzung der Verpflichtungen aus dem »International Covenant on Civil and Political Rights« zu erfüllen.

Legislation Alert and Assistance Programme

Beobachtung der Rechtsentwicklung in Bezug auf die menschliche Dimension der OSZE; Unterstützung ihrer Übereinstimmung mit internationalen Standards und Verpflichtungen und der Förderung des Inputs von Zivilgesellschaft auf die Gesetzgebung.

Prison Service Training

Entwicklung und Verbesserung von Ausbildung im Justizvollzugswesen gemäß UN- und internationalen Menschenrechtsstandards; Verbesserungen in der Behandlung von Strafgefangenen und im Bereich von Sicherheit. Unterstützung Kirgistans und Usbekistans bei der Übertragung von Zuständigkeit für das Strafvollzugswesen an das Innenministerium.

Assistance for National Human Rights Institutions such as Ombudsman

Unterstützung kasachischer und kirgisischer Behörden bei der Errichtung ihrer Amtsstruktur im Bereich einer nationalen Menschenrechtsinstitution; weitere Unterstützung für das Amt des Ombudsman in Usbekistan.

Legislative Reform Assistance

Unterstützung der Regierungen Kirgistans, Tadschikistans und Usbekistans bei der Überprüfung von Gesetzen und ihrer Umsetzung in Übereinstimmung mit internationalen Vertragsverpflichtungen.

ODIHR Anti-Torture Programme

Förderung von Sensitivität gegenüber Mißhandlung als substantiellem Menschenrechtsproblem unter Regierungsbeamten, Rechtsschutzorganen, NGOs und der Gesellschaft insgesamt; Entwicklung von Anti-Folter-Strategien für Regierungen im OSZE-Raum – basierend auf dem Rat des ODIHR Advisory Panel for Prevention of Torture.

Legal Support Centre for Women,

Legal Clinic at Russian-Tajik Slavic University

Unterstützung der Russisch-Tadschikischen Slavischen Universität (RTSU) beim Aufbau einer Rechtsberatungsgruppe (»street law«); Koordination mit anderen Beratungsgruppen und Kooperation mit Frauen-NGOs (protecting women's rights).

Bereich: Freizügigkeit, Migration

Follow-up Consultations to the Almaty Workshop on Cross-Border Co-operation and Development of Migration Legislation

Fortsetzung der Unterstützung der Staaten Eurasiens bei der Verbesserung praktischer Aspekte grenzübergreifender Kooperation und der Entwicklung der Migrationsgesetzgebung in Übereinstimmung mit internationalen Standards und in Kooperation mit ihren Nachbarstaaten.

Assistance to Border Service Reform

Unterstützung der Regierungen Kirgistans, Kasachstans und Tadschikistans bei der Verbesserung ihrer Grenzschutzdienste unter Berücksichtigung der besten Praktiken von OSZE-Mitgliedstaaten.

Bereich: Frauenfragen

Women's Leadership, Lobbying and Network Building

Aufbau zivilgesellschaftlicher Kapazitäten für die Förderung von »women's empowerment«; Verbesserung der Rolle von Frauen beim »decision-making« in den Regionen; Entwicklung der ersten Phase einer Medienkampagne für die Förderung der politischen Partizipation von Frauen.

Women's Rights Awareness

Kandidatensuche für »women's leadership training«; Befähigung von Frauen-NGOs für die Interessenvertre-

tung politischer Parteien; Entwicklung und Initiierung von Erziehung zur politischen Wählerschaft.

Women's Rights Monitoring and Advocacy Project

Förderung von NGOs und Unterstützung der Entwicklung ihrer Netzwerke in Usbekistan; Ausbildung und Ermutigung von NGOs Kirgistans und Tadschikistans bei der Durchführung von Projekten eines Monitoring der Menschenrechte von Frauen.

Bereich: Menschenhandel

Anti-trafficking Project Fund

Befähigung von OSZE-Feldoperationen zur Entwicklung und Erweiterung ihrer regionalen und nationalen Initiativen gegen Menschenhandel; Förderung von Kooperation zwischen BDIMR, OSZE-Feldmissionen und anderen Akteuren vor Ort bei der Bekämpfung von Menschenhandel.

Bereich: Zivilgesellschaft

Public Awareness on Human Rights: Television Programs

Förderung des Bewußtseins für Menschenrechte in der kirgisischen Öffentlichkeit durch Fernsehprogramme zu ausgewählten Menschenrechtsthemen.

Grassroots Democracy Projects

Ermutigung zur Entwicklung und Umsetzung nationaler und lokaler Initiativen zur Förderung der Menschenrechte und der Demokratisierung; Unterstützung und Erweiterung der Arbeit der Missionen und Feldstätten der OSZE in der menschlichen Dimension.

Civic Dialogue Project

Einrichtung eines Dialogs zwischen Regierungsbeamten und Repräsentanten der Zivilgesellschaft über Angelegenheiten der menschlichen Dimension.

Fund for NGO Participation

in OSCE Human Dimension Events

Vermehrte Einbeziehung von NGOs aus Mittel- und Osteuropa und der GUS in Ereignisse der menschlichen Dimension der OSZE.

Bereich: Religion

*Regional Conference on Freedom of Belief and Expression
in Central Asia, Kyrgyzstan*

Förderung des Dialogs über Religion und Religions-
freiheit; Erörterung gegenwärtiger Gesetzgebung und
normativer Grundlagen zur Religion und Religions-
freiheit in Zentralasien.

Abkürzungen

BDIMR	Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte
CALO	Central Asian Liaison Office
CORE	Centre for OSCE Research
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IFSH	Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (bis 1994)
NGO	Non-Governmental Organization
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE)
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (ab 1995)
UN	United Nations
UNDCCP	United Nations Drug Control and Crime Prevention
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights