

Wilhelm Höynck

## Nachhaltige Stabilisierungspolitik in und für Zentralasien

### *Die zentralasiatischen Staaten in der OSZE*

Seit Januar 1992 sind Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan "Teilnehmerstaaten" der KSZE, die seit 1995 OSZE genannt wird. Wie immer man die Zugehörigkeit zur OSZE aus der Sicht dieser fünf Staaten oder aus der Sicht der OSZE im Einzelnen bewertet, eins ist klar: Die zentralasiatischen Staaten und die OSZE haben sich um kontinuierliche Fortschritte hin zur vollen Integration in die OSZE bemüht. Das Interesse aller OSZE-Staaten in Zentralasien an einer dynamischen Entwicklung ihrer Zusammenarbeit mit der OSZE ist eine treibende Kraft dieses Prozesses. Dabei gilt es jedoch von vorneherein klarzustellen, dass die fünf OSZE-Staaten in Zentralasien ihre jeweils eigene Geschichte in und mit der OSZE haben.

Begonnen hat alles im Januar 1992, vier Wochen nach der Auflösung der Sowjetunion. Ein Konsens über die "Aufnahme" der gerade unabhängig gewordenen Staaten in den Kreis der KSZE-"Teilnehmerstaaten" bestand nicht von vorneherein. Gegen den Einwand, diese Staaten gehörten geographisch nicht zu Europa und darum nicht in die KSZE, setzten sich jedoch zwei Argumente durch: Als Teil der Sowjetunion habe das Territorium dieser Staaten von Anfang an zum KSZE-Raum gehört; jetzt gelte es, Hilfestellung zu geben zur Lösung der nach Auflösung der Sowjetunion absehbaren Probleme; dazu bedürfe es der *Integration* in die KSZE und nicht ihrer Aussperrung (*inclusion* versus *exclusion*). In dieser auf kooperative Sicherheit ausgerichteten Perspektive beschlossen die Teilnehmer des Prager KSZE-Ministerrats im Januar 1992 gleichzeitig mit der Aufnahme aller Nachfolgestaaten der Sowjetunion die Erarbeitung eines Programms "zur koordinierten Unterstützung dieser Staaten (...) um geeignetes diplomatisches, akademisches, rechtliches und administratives Fachwissen sowie entsprechende Beratung über KSZE-Angelegenheiten zur Verfügung zu stellen".<sup>1</sup>

Dies war der Ausgangspunkt des zweigleisigen Prozesses zunehmender Integration und Zusammenarbeit. Schritt für Schritt entwickelten die zentralasiatischen Staaten ihre aktive Mitarbeit in der KSZE, insbesondere durch die Entsendung Ständiger Vertreter in die OSZE-Gremien nach Wien. Die amtierenden OSZE-Vorsitzenden etablierten eine Tradition regelmäßiger Besuche in den fünf Hauptstädten der Partner in Zentralasien. Die sich intensivierende

---

1 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Rates der KSZE (Prager Treffen), Prag, 31. Januar 1992, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. C.2, S. 6.

Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM), des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) und später auch des Medienbeauftragten vertieften den Dialog und konkretisierten die Zusammenarbeit in ihren jeweiligen Arbeitsbereichen.

Besonders sichtbar wurde die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den OSZE-Staaten in Zentralasien durch die verschiedenen Formen der OSZE-Präsenz vor Ort.

In Tadschikistan war die Suche nach einem Ausweg aus dem 1992 ausgebrochenen blutigen Bürgerkrieg (mit etwa 30.000 Toten) in erster Linie eine Sache der Vereinten Nationen. Aber seit Anfang 1993 ist auch die OSZE mit einer Mission in Duschanbe vertreten, die ihre Arbeit in enger Abstimmung mit der VN-Mission vor allem auf die Bereiche Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit konzentriert. In Usbekistan wurde Mitte 1994 auf der Basis eines Vorschlags von Präsident Islam Karimow in Taschkent ein OSZE-Verbindungsbüro für Zentralasien eingerichtet. Die kontinuierliche Aufstockung der Mitarbeiter des Verbindungsbüros entsprach dem wachsenden Interesse aller Staaten in Zentralasien an intensiverer Zusammenarbeit mit der OSZE. Der nächste Schub in der Entwicklung dieser Zusammenarbeit ging von den USA aus. In einer Rede in Berlin im Januar 1998 warb Präsident Bill Clinton um Unterstützung für eine Zentralasien- (und Kaukasus-) Initiative der OSZE. Da dies auch den Wünschen der OSZE-Staaten in Zentralasien entsprach, wurden im Laufe des Jahres 1998 in Almaty, Aschgabad und Bischkek "OSZE-Zentren" eingerichtet. Seitdem ist die OSZE in allen Staaten Zentralasiens ständig vertreten. Zwar handelt es sich um relativ kleine "Büros", die zusammen weniger als 30 internationale Mitarbeiter haben. Aber trotz begrenzter Personalstärke haben die OSZE-Vertretungen in Zentralasien erneut gezeigt, dass Präsenz vor Ort eine praktisch unverzichtbare Voraussetzung für eine umfassende und dynamische Zusammenarbeit ist. Anfang dieses Jahres eröffnete die OSZE-Mission in Duschanbe eine weitere Außenstelle in Chudschand (im Norden Tadschikistans) und das OSZE-Büro in Bischkek erhielt eine Außenstelle in Osch (im Süden Kirgisistans).

Eine zentrale Rolle beim Ausbau der Beziehungen zwischen der OSZE und den OSZE-Staaten in Zentralasien spielt der Ständige Rat der OSZE in Wien. An dieses Gremium berichten regelmäßig alle OSZE-Institutionen über ihre Zusammenarbeit mit den zentralasiatischen OSZE-Staaten. Hier haben die notwendigen politischen Konsultationen unter Beteiligung aller OSZE-Staaten ihren Platz und hier werden im Konsens die Weichen für die Arbeit der OSZE in Zentralasien gestellt. Die Besuche der Präsidenten von Kirgisistan und Kasachstan und der Außenminister zentralasiatischer Staaten bei der OSZE in Wien haben zur Vertiefung der politischen Konsultationen im Ständigen Rat in besonderem Maße beigetragen.

Der erhebliche Zuwachs an Möglichkeiten der Zusammenarbeit insbesondere in den Jahren 1998/1999 machte jedoch auch klar, dass zwischen den zentralasiatischen Staaten und der OSZE gemeinsame Überlegungen notwendig wa-

ren, um eine Strategie für die weitere Arbeit zu entwickeln. Um dies vorzubereiten, habe ich im Sommer 1999 als Persönlicher Beauftragter für den norwegischen OSZE-Vorsitz einen Bericht zur Vorlage beim Ständigen Rat der OSZE entworfen.<sup>2</sup> Als die Präsidenten der zentralasiatischen Staaten (Turkmenistan allerdings vertreten durch den Außenminister) sich im November 1999 am Rande des OSZE-Gipfeltreffens in Istanbul erstmalig in diesem Kreis mit dem amtierenden OSZE-Vorsitz trafen, wurden die Ergebnisse der bisherigen Strategiediskussion erörtert. In der Erklärung des Gipfeltreffens von Istanbul<sup>3</sup> wurden dann Eckpunkte für die weitere Arbeit festgelegt.

Der amtierende OSZE-Vorsitz, Österreich, hat die weitere Entwicklung der Zusammenarbeit mit den OSZE-Partnern in Zentralasien zu einem Schwerpunkt seines Programms für das Jahr 2000 gemacht. Der Generalsekretär der OSZE, Botschafter Ján Kubiš, der über langjährige und vielseitige Erfahrungen in Zentralasien verfügt, wurde zum Persönlichen Beauftragten des Vorsitzes für Zentralasien bestellt. Seine Bestellung ist auch deshalb besonders zu begrüßen, weil sie der Zusammenarbeit mit den OSZE-Staaten in Zentralasien neue Impulse geben wird, ohne dass eine weitere OSZE-Struktur mit neuem Koordinierungsbedarf und zusätzlichen Kosten entsteht.

### *Herausforderungen*

Alle Staaten in Zentralasien und mit ihnen die jeweiligen Bevölkerungen sind besonderen Herausforderungen ausgesetzt. Dabei ist zu bedenken, dass der Begriff "Zentralasien", eindeutig definiert als Raum der heutigen Staaten Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan, erst nach der Auflösung der Sowjetunion gebräuchlich wurde. Aus (west-) europäischer Sicht vermittelt er den Eindruck von Staaten, die man kaum unterscheiden kann. Aber vor Ort, wenn man von Land zu Land reist, treten Eigenheiten der fünf Länder dieser Region fast deutlicher hervor als ihre Gemeinsamkeiten. Dieser Befund ist zunächst umso überraschender, als es tatsächlich eine Vielzahl von Problemen und Herausforderungen gibt, mit denen alle fünf Staaten konfrontiert sind. Aber sie stellen sich in jedem Staat anders dar. Und zur Unterstreichung der jeweils eigenen staatlichen Identität werden sie in den einzelnen Staaten auch ganz bewusst sehr differenziert dargestellt. Zu den wichtigsten Herausforderungen gehören:

- das Fehlen von Vorgänger-Staaten, die staatliche Identität vermitteln könnten;

---

<sup>2</sup> CIO.GAL/58/99.

<sup>3</sup> Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfelerklärung von Istanbul, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 441-454, hier: S. 445.

- die Existenz zahlreicher und in einigen Staaten zahlenmäßig großer Minderheiten;
- ungenau definierte und in kritischen Zonen nicht markierte Grenzen;
- ungeklärte Verteilungsfragen, insbesondere in Bezug auf Wasser;
- wachsende wirtschaftliche und ökologische Probleme und die damit verbundenen sozialen Fragen;
- finanziell aufwendige und politisch belastete Zugänge zu den Weltmärkten für Erdgas und Rohöl, die für die wirtschaftliche Entwicklung wichtigsten Ressourcen;
- das Fehlen demokratischer und rechtsstaatlicher Traditionen;
- die In-Frage-Stellung des säkularen Staates;
- internationaler Terrorismus, gewalttätiger Extremismus, organisiertes Verbrechen, Drogen- und Waffenhandel;
- die geopolitische Lage im Schnittpunkt strategischer Interessen der Russischen Föderation, der USA, der Türkei, Chinas und des Iran.

Eine besondere Herausforderung ist die Nähe aller zentralasiatischen Staaten zu dem weiterhin ungelösten Konflikt in Afghanistan. In den meisten Hauptstädten der Region hält man dies für das größte und aktuellste Sicherheitsrisiko. Dass der Drogenhandel aus Afghanistan gespeist wird, ist klar. Aber auch der in der Region aktive internationale Terrorismus und die Ansätze zu islamischem Fundamentalismus haben Wurzeln in Afghanistan. Das haben der Anschlag auf Präsident Karimow in Taschkent im Januar 1999 und das Einströmen einer Gruppe von Terroristen in den Süden Kirgisistans im Herbst 1999 erneut gezeigt. Nimmt man die Erfahrung des Bürgerkriegs in Tadschikistan hinzu, der dem Land unabsehbaren Schaden zugefügt hat, sowie die Entwicklung in Tschetschenien, so sind die Sorgen in der Region berechtigt. Die zentralasiatischen Staaten sind enttäuscht, dass die Staaten mit weltweitem Einfluss und die großen internationalen Organisationen angesichts der komplexen Situation Afghanistans zögern, sich für eine Lösung nachhaltig zu engagieren. Zum Lagebild gehört auch, dass Terroristen und Fundamentalisten in Zentralasien aus politischen und wirtschaftlich-sozialen Gründen ein Umfeld vorfinden, das für ihre Ziele günstig ist. Resolute Maßnahmen gegen Terroristen sind eine besondere Herausforderung in einer Phase, in der es für die Vorbereitung nachhaltiger Stabilität vor allem auf den weiteren Ausbau von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit ankommt. Die amerikanische Außenministerin Madeleine Albright hat bei ihrem Besuch in der Region im April 2000 darauf hingewiesen, dass es eine der gefährlichsten Versuchungen für eine durch Terrorismus herausgeforderte Regierung ist, mit "grobem" ("*heavy-handed*") Maßnahmen zu reagieren, die die Rechte unschuldiger Bürger verletzen. Aber man sollte sich bei dem Blick von außen auch eingestehen, dass es leichter ist, Terrorismus zu erklären, als Terroristen unter Kontrolle zu bringen. Es gehört zur Strategie von Terroris-

ten, den Rechtsstaat an seine Grenzen zu führen. Dafür gibt es genügend Beispiele in Westeuropa.

Besonderer Erwähnung bedarf das Fergana-Tal, in dem die schwierigsten Probleme der Region durch eine starke Überbevölkerung noch zugespitzt werden. In dieser fruchtbarsten und am stärksten industrialisierten Region Zentralasiens vermischen sich Gemeinsamkeiten und Rivalitäten einer langen und turbulenten Geschichte mit wirtschaftlich-sozialen Problemen der Gegenwart. Auch Zentralismus und Repression der Sowjetzeit haben trotz brutaler Eingriffe die immer wieder aufbrechenden Konfrontationen ethnischer Gruppen nicht erstickt.

Einige der genannten Herausforderungen verweisen auf ein Spektrum von Risiken, die mit auf Prävention ausgerichteten Politiken beantwortet werden müssen. Die Bereitschaft der OSZE und entscheidender OSZE-Staaten zu einem den Herausforderungen entsprechendem Engagement lässt sich nur mobilisieren, wenn diese Risiken bewusst gemacht werden. Auf der anderen Seite haben die Staaten in Zentralasien ein verständliches Interesse daran, nicht als "Krisenregion" abgestempelt zu werden; denn (jedenfalls private) Investoren machen um Krisengebiete eher einen Bogen. Um ein Krisenimage abzuwehren, verweist man in Zentralasien auch darauf, dass nach Erlangung der Unabhängigkeit die Meinung weit verbreitet gewesen sei, die Minderheitenfragen würden die neuen zentralasiatischen Staaten auseinander reißen. Diese Warnung sei hingegen nur für Tadschikistan, geprägt durch eine besondere Klan-Struktur, berechtigt gewesen. In allen anderen Staaten Zentralasiens hätten Minderheiten und Regierungen unkontrollierbare Entwicklungen vermieden.

#### *Wege zu umfassender Sicherheit*

Nimmt man die Herausforderungen in ihrer Gesamtheit und Interdependenz, so ergibt sich ein Lagebild, das durch ungewöhnliche Komplexität gekennzeichnet ist. Der verständliche Wunsch nach überzeugenden, schnell wirkenden Strategien dürfte schon auf der Ebene von Reißbrett-Entwürfen kaum zu erfüllen sein. Umso wichtiger ist für alle OSZE-Staaten die Orientierung der Politiken in den beziehungsweise für die Staaten der Region auf gemeinsame und umfassende Sicherheit. Dieses hochgesteckte Ziel haben die Staats- und Regierungschefs der OSZE bei ihrem Gipfeltreffen in Istanbul (November 1999) in der Europäischen Sicherheitscharta auch angesichts großer Herausforderungen ausdrücklich bestätigt.<sup>4</sup> Mit Recht wird deshalb in den Hauptstädten der zentralasiatischen Staaten die Frage gestellt, was die OSZE dazu beitragen kann, Fortschritte auf dem Weg zu umfassender Sicherheit auch in

---

4 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 455-476, hier: S. 459.

Zentralasien zu ermöglichen. Dabei werden die Vertreter der OSZE mit wachsendem Nachdruck daran erinnert, dass sie sich bei dem Bemühen um umfassende Sicherheit mit "der menschlichen, wirtschaftlichen, politischen und militärischen Dimension der Sicherheit als einem unteilbaren Ganzen" befassen müssen.<sup>5</sup>

#### *Stärkung der menschlichen Dimension*

Für die OSZE sind Menschenrechte und Grundfreiheiten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit der Kern umfassender Sicherheit. Das entspricht der institutionellen Erfahrung von KSZE und OSZE seit dem Beginn des KSZE-Prozesses mit der Schlussakte von Helsinki (1. August 1975).<sup>6</sup> "Die Kraft der Ideen der Schlußakte", wie die Charta von Paris (21. November 1990)<sup>7</sup> sagt, hat die Konfrontation zwischen Ost und West überwunden. Und seit der Charta von Paris erweist sich die menschliche Dimension als unverzichtbare Grundlage effektiver Bemühungen um Konfliktverhütung und Krisenmanagement im OSZE-Raum.

Die operativen Institutionen der OSZE im Bereich der menschlichen Sicherheit haben ihre Zusammenarbeit mit den zentralasiatischen Staaten kontinuierlich ausgebaut. Der *Hohe Kommissar für nationale Minderheiten* hat in Kasachstan und Usbekistan sowie insbesondere in Kirgisistan durch Gespräche mit den politischen Führungspersonen und mit Vertretern zahlreicher Minderheiten seine umfangreichen Erfahrungen bei der Entwicklung pragmatischer Lösungen von Minderheitenproblemen eingebracht und durch Seminare und Zusammenarbeit auch mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) zur Umsetzung beigetragen. Das *Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte* hat die Transitionsprozesse in den zentralasiatischen Staaten durch eine Fülle von Aktivitäten über das gesamte Spektrum seiner Aufgaben begleitet. Mit Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan ist die weitere Zusammenarbeit mit dem BDIMR in umfangreichen Programmabsprachen (*Memoranda of Understanding*) festgelegt worden. Die Begleitung der Wahlen durch Beratung und Unterstützung bei der Entwicklung demokratischer Wahlgesetze und Wahlverfahren sowie intensive Wahlbeobachtung oder Expertenpräsenz waren besonders wichtige Aktivitäten des BDIMR in den letzten zwölf Monaten. Der *Medienbeauftragte der OSZE* hat angesichts schwach entwickelter Pressefreiheit alle Länder Zentralasiens besucht, einige bereits mehrfach. Auch die *Mission* der OSZE in Tadschikistan und die *Büros* und *Zentren* der OSZE in den anderen zent-

---

5 Ebenda.

6 Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.1.

7 Charta von Paris für ein neues Europa, Erklärung des Pariser KSZE-Treffens der Staats- und Regierungschefs, Paris, 21. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.2, S. 1.

ralasiatischen Staaten haben einen Schwerpunkt ihrer Arbeit im Bereich der menschlichen Dimension. Ihre ständige Präsenz ermöglicht eine an der Wirklichkeit orientierte, differenzierende Beurteilung der Probleme im Bereich von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Auf dieser konkreten Basis wird ein kontinuierlicher Dialog mit Regierung und Parlament, aber auch mit NGOs und Einzelpersonen geführt.

Im Jahr 1999 haben die Zustimmung zur Einrichtung der verschiedenen Büros der OSZE und die Programmabsprachen mit dem BDIMR das Interesse dieser OSZE-Staaten an vertiefter Zusammenarbeit mit der OSZE im Bereich der menschlichen Dimension erneut zum Ausdruck gebracht. Mit den zentralasiatischen Staaten besteht grundsätzliche Übereinstimmung über die Zusammenhänge zwischen einer Entwicklung dieses Bereichs und wachsender Stabilität. Die in den gut acht Jahren seit der Unabhängigkeit der zentralasiatischen Staaten erreichten Fortschritte sind von Land zu Land verschieden, aber insgesamt bescheiden und begleitet von zunehmenden Rückschritten und Rückschlägen. Die OSZE arbeitet in einem Umfeld, in dem gravierende und zum Teil systematische Menschenrechtsverletzungen vorkommen. Aber die Schlussfolgerung kann doch nur sein, die Bemühungen um Dialog und Zusammenarbeit weiter zu intensivieren.

Wie in allen Nachfolgestaaten der Sowjetunion, die nach langen Phasen eines autoritären Regimes entstanden sind, sind die Führung des menschenrechtlichen Dialogs und die Entwicklung und Durchführung von Projekten für die internationalen Organisationen eine Gratwanderung. Das richtige Maß von Verständnis für die besonderen Probleme der "Übergangsphase" muss mit differenzierender, aber unmissverständlicher Kritik verbunden werden, 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. Es ist nicht so, dass OSZE-Partner in Zentralasien die OSZE-Standards grundsätzlich in Frage stellen. Aber es wird doch nachdrücklich gefragt, ob zum Beispiel Demokratisierung im Rahmen der historisch bedingten Realitäten Zentralasiens nach dem "Westminster Modell" ausgerichtet werden könne. Und vielfach wird auf die in anderen Regionen Asiens verbreitete Meinung verwiesen, es sei unmöglich eine internationalen Menschenrechtsstandards entsprechende "gute Regierung" (*good governance*) zu führen, solange die Bürger deren Wesen nicht erfassten. Es folgt dann meist noch ein Hinweis, oberstes Ziel müsse sein, das Hereinbrechen eines Chaos - "wie in anderen GUS-Staaten" - zu verhindern. Es ist ein Aspekt der Gratwanderung, auf solche Argumente mit Entschiedenheit dafür zu werben, dass nachhaltige Stabilität durch mehr und tiefer greifende Reformen, nicht durch Zurückstellung von Reformen erreichbar wird.

Hinter den Argumenten der um Verständnis für ihre schwierige Lage besorgten zentralasiatischen Staaten steht unverkennbar auch ihr großes Interesse, nicht in den Ruf zu kommen, sie bemühten sich nicht um Annäherung

an die OSZE-Standards. Gerade diese "jungen" Staaten suchen nach internationalem Ansehen; es würde sicher beschädigt, wenn sie innerhalb der OSZE in eine Außenseiterrolle gerieten. Aber es geht dabei auch um handfestere Interessen. Für die Europäische Union (insbesondere im Rahmen der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen), für die internationalen Finanzinstitutionen und für die Vereinten Nationen sind die Bereitschaft und der Wille zu "guter Regierung" Kriterien bei Entscheidungen über Unterstützungsleistungen. Das gleiche gilt auch für die Mehrheit der bilateralen Geber - obwohl man von kompetenter Seite in Zentralasien hören kann, die OSZE bestehe mit größerem Nachdruck auf der Einhaltung von Menschenrechten und Grundfreiheiten als einige ihrer führenden Teilnehmerstaaten im bilateralen Verkehr.

Die Bereitschaft zu spürbaren Verbesserungen im Hinblick auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ist in den OSZE-Staaten in Zentralasien in jeweils unterschiedlichem Maße vorhanden. Die Intensität des Dialogs und das breite Spektrum der Hilfe beim Aufbau rechtsstaatlicher und demokratischer Einrichtungen, insbesondere die zahlreichen und differenzierenden Aktivitäten im Umfeld von Wahlen, zeigen jedoch, dass in allen zentralasiatischen Staaten ein Potential für Fortschritte vorhanden ist. Wo in überschaubaren Bereichen neue Ansätze sachkundig und einfühlsam gefördert werden, entsteht ein Trend in die richtige Richtung. Dabei spielt die Förderung der Arbeit von nichtstaatlichen Organisationen eine wichtige Rolle. Insbesondere im Umweltbereich arbeitende NGOs zeigen, dass es durchaus Bürgerinnen und Bürger gibt, die bereit sind, sich zu engagieren, und die ihre Aktionsräume vorsichtig so erweitern, dass sie nicht ohne weiteres als "regierungsfeindlich" eingestuft werden und damit Gefahr laufen, Repressionen ausgesetzt zu werden.

Für eine *nachhaltige* Stabilitätspolitik in Zentralasien kommt es darauf an, dass die OSZE Dialog und Zusammenarbeit im Bereich der menschlichen Dimension nicht nur fortführt, sondern entsprechend der Bereitschaft in den einzelnen zentralasiatischen Staaten weiter ausbaut. Angesichts von Rückschlägen gilt es jetzt den politischen Führungen in Zentralasien trotz aller objektiv vorhandenen Probleme Mut zu machen, dynamischere Reformprozesse in Gang zu setzen - und sie dabei nicht allein zu lassen.

#### *Die Einbeziehung anderer Dimensionen*

Untrennbar verbunden mit weiterer Intensivierung der Zusammenarbeit im Bereich der menschlichen Dimension ist auch die Notwendigkeit, das OSZE-Ziel *umfassender* Sicherheit ernst zu nehmen. Gerade weil die menschliche Dimension der Kernbereich des OSZE-Beitrages zu dauerhafter Stabilität bleiben muss, darf die OSZE nicht "eindimensional" agieren, d.h. ihr Interesse *ausschließlich* auf Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit



richten. Insbesondere seit der Charta von Paris tut sich die OSZE jedoch schwer, ihre Rolle in den anderen Bereichen umfassender Sicherheit (Wirtschaft, Umwelt, politische und militärische Sicherheit) zu finden. Es kann nicht darum gehen, eine Vielzahl möglicher OSZE-Aktionsfelder zu suchen, um dort die OSZE-Fahne zu hissen, ohne in der Lage zu sein, in neuen Aktionsfeldern einen nennenswerten Beitrag zu leisten. Über Ressourcen zur Finanzierung großer wirtschaftlicher oder ökologischer Projekte verfügt die OSZE nicht. Sie muss sich vielmehr auf ihre Stärken als eine in erster Linie politische Organisation besinnen. In dieser Perspektive gibt es eine Reihe kritischer Bereiche, in denen sich die OSZE vor allem als Katalysator von Aufmerksamkeit und Unterstützung engagieren kann.

Für die Auswahl solcher Bereiche kommt es auf die Prioritäten der zentralasiatischen Staaten an, auf die Nutzung der komparativen Stärken der OSZE und auf die Nähe zu zentralen OSZE-Zielen. Einige Bereiche verdienen unter diesen Aspekten besondere Aufmerksamkeit.

Für die Lösung der drängenden wirtschaftlich-sozialen Fragen ist die Entwicklung und Verwirklichung einer für die zentralasiatischen Länder geeigneten Form der Marktwirtschaft von entscheidender Bedeutung. Hier kann die OSZE helfen, die für eine Marktwirtschaft notwendigen rechtsstaatlichen Institutionen zu schaffen. Demokratisch legitimierte und transparent agierende Parlamente, unabhängige und effektive Gerichte gehören dazu ebenso wie faire, nichtkorrupte Verwaltungen. Je mehr sich eine Bürgergesellschaft entwickelt, umso attraktiver wird ein Land für Investoren - inländische und ausländische.

Fragen der Nutzung der Wasserressourcen spielen in Zentralasien eine immer größere Rolle. Die ökologische Katastrophe im und um den Aralsee ist dabei nur ein Element einer außerordentlich komplexen und konflikträchtigen Herausforderung. Probleme der Wassernutzung fielen vor der Unabhängigkeit der zentralasiatischen Staaten in den Zuständigkeitsbereich der sowjetischen Zentralmacht und wurden in Moskau entschieden - oder nicht entschieden. Nach Erlangung ihrer Unabhängigkeit müssen die fünf zentralasiatischen Staaten Methoden entwickeln, um in internationaler Zusammenarbeit gemeinsam Lösungen zu finden. Zur Wassernutzung gibt es inzwischen eine Vielzahl nationaler, regionaler und bi- sowie multilateraler internationaler Plattformen, Pläne und Projekte. Was sicher nicht gebraucht wird, ist eine weitere internationale Organisation, die vor allem mitreden will. Aber Unterstützung von Bemühungen, die *vorhandenen* Ansätze noch stärker miteinander zu verbinden und durch zusätzliche politische Impulse bewusst auch unter dem Aspekt "Konfliktverhütung" zu stärken, könnte zur Lösung der Probleme beitragen. Ansätze für eine solche integrierende Funktion der OSZE bedürfen sorgfältiger Vorbereitung. Da essentielle Interessen der zentralasiatischen Staaten berührt werden, muss eine aussichtsreiche Herangehensweise die unterschiedlichen Interessen berücksichtigen und schon im Ansatz auszugleichen versuchen.

Ein anderes Thema, zu dessen Lösung die OSZE beitragen könnte, ist die Bekämpfung des Drogenhandels. Die in diesem Bereich führende Organisation ist UNODCCP (*United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention*). Sowohl aus der Sicht dieser Organisation als auch aus der Sicht der zentralasiatischen Staaten ist eine Unterstützung durch die OSZE in diesem kritischen Bereich sehr erwünscht. Vor allem kommt es auf zusätzliche politische Impulse an; die Büros der OSZE in Zentralasien könnten auch von Fall zu Fall praktische Unterstützung geben.

Wassermanagement und die Bekämpfung des Drogenhandels sind auch deshalb gute Beispiele für ein breiteres Engagement der OSZE, weil bei diesen Problemen jeder Lösungsansatz auf intensiver regionaler Zusammenarbeit aufbauen muss. Das Interesse an regionaler Zusammenarbeit in Zentralasien ist von Staat zu Staat verschieden, aber insgesamt noch nicht sehr ausgeprägt. Zwar fehlt es nicht an regionalen Treffen und wortreichen Erklärungen; aber viele Initiativen sind stecken geblieben, bevor die Durchführungsphase erreicht wurde. Für einige Hauptstädte haben die Entwicklung nationaler Identität und die Demonstration der eigenen relativen Stärke einen so hohen Stellenwert, dass man regionale Zusammenarbeit zwar nicht ausschließt, aber allenfalls als Ausnahmeregelung gelten lassen möchte. Angesichts des Potentials regionaler Zusammenarbeit für die Entwicklung gemeinsamer Sicherheit ist es eine wichtige Aufgabe der OSZE, für regionale Zusammenarbeit zu werben und in konkreten Projekten ihre Effektivität zu demonstrieren. Militärische Aspekte der Sicherheit sind ein weiteres interessantes Feld für Zusammenarbeit mit den OSZE-Staaten in Zentralasien. Verschiedene Ansätze zu vertrauensbildenden Maßnahmen, die auf Initiativen aus der Region zurückgehen, sollte die OSZE weiterhin politisch und mit Expertise unterstützen.

#### *Begrenzte Mittel besser nutzen*

Eine Stabilisierungspolitik in und für Zentralasien, die auf eine massive Erhöhung der von der internationalen Gemeinschaft dafür vorgesehenen Mittel setzte, wäre nicht realistisch. Mehr Engagement der Staaten und internationalen Organisationen ist jedoch erreichbar, vor allem wenn sichtbar wird, dass die vorhandenen Möglichkeiten effektiv genutzt werden.

Auch die OSZE kann ihre eigenen Instrumente und die ihr zur Verfügung stehenden sehr begrenzten Mittel wirksamer einsetzen. Die für operative Maßnahmen geschaffenen Strukturen und Instrumente der OSZE sind, wie auch bei anderen internationalen Organisationen, nicht systematisch entwickelt worden. Als Reaktion auf konkrete Herausforderungen oder spezifische Vorschläge einzelner Teilnehmerstaaten sind neue Institutionen in einer Art "Wildwuchs" nach dem Maßstab des jeweils Konsensfähigen hinzugefügt worden. An großen und langfristigen Aufgaben, wie in Zentralasien, zeigen

sich jetzt organisatorische und strukturelle Schwächen; aber solche Aufgaben bieten auch die Chance für notwendige Korrekturen.

Worauf es in Zentralasien ankommt, ist eine deutlichere Kohärenz aller Aktivitäten, die "unter dem Dach" der OSZE stattfinden. Deshalb bemüht sich der OSZE-Vorsitz, auf der Basis von Beiträgen aller OSZE-Institutionen ein sehr flexibles jährliches Rahmenprogramm zu erstellen. Dieser Rahmen könnte es jeder OSZE-Institution erleichtern, ihre eigenen Aktivitäten noch besser mit denen anderer OSZE-Akteure abzustimmen. Dies gilt vor allem für die Zusammenarbeit zwischen den OSZE-Büros in Zentralasien und den OSZE-Institutionen in Wien, Den Haag und Warschau.

Dies wird auch dazu beitragen, einen höheren Grad an Kontinuität in der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den zentralasiatischen OSZE-Staaten zu erreichen. Isolierte Ereignisse, für die sich mehr oder minder zufällig ein Sponsor interessiert, Seminare ohne Vorbereitung und ohne Perspektiven für die Umsetzung von Ergebnissen schaden der Seriosität der OSZE-Arbeit. Insbesondere der OSZE-Vorsitz muss auf Kontinuität großen Wert legen. Obwohl die OSZE-Troika des amtierenden, des künftigen und des vorausgegangenen Vorsitzes sich um Kontinuität bemüht hat, herrschte in zentralasiatischen Hauptstädten doch das Gefühl, man müsse die eigenen Probleme "jedes Jahr wieder von neuem erklären".

### *Gemeinsame Sicherheit*

Zentralasien ist eine Region mit guten Zukunftsaussichten, wenn ihre menschlichen Ressourcen sich entfalten und die natürlichen Ressourcen entwickelt werden können. Dazu bedarf es eines Umfeldes, das zu nachhaltiger Stabilität tendiert.

Heute schieben alle Staaten in Zentralasien in großem Umfang ungelöste und zum Teil explosive Probleme vor sich her. Das sehen die politischen Führungen in den fünf Staaten nicht wesentlich anders. Allerdings gehen die Ansichten über die Ursachen dieser Probleme und die Priorität der Risiken und ihrer Lösungen weit auseinander. Darüber wird auch im Rahmen der OSZE weiter zu sprechen und - wo nötig - zu streiten sein. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre hat die OSZE im Allgemeinen aber gute Chancen, diesen notwendigen Dialog im Geiste der Solidarität mit den Menschen und mit den Führungen in Zentralasien mit dem Ziel vertiefter, konstruktiver Zusammenarbeit zu führen.

Aber dies hat seinen Preis - nicht nur im Haushalt der OSZE. Eine Kultur der Prävention entsteht nicht durch Schwärmerei über gewaltlose Konfliktregelung, sondern durch die Bereitschaft zum notwendigen Engagement, bevor gewaltsame Lösungsversuche einsetzen und eskalieren. Die OSZE ist gefordert, weil die Aufnahme der zentralasiatischen Staaten in die OSZE *gegenseitige* Pflichten und Verantwortungen begründet hat. Die OSZE muss sich

weiterhin darum kümmern, dass ihre Teilnehmerstaaten in Zentralasien wahrgenommen werden, und zwar mit ihren Stärken und Herausforderungen, mit ihren Schwächen und Problemen. Strukturen, die es der OSZE ermöglichen wesentliche Beiträge zu einer auf nachhaltige Stabilisierung ausgerichteten Politik zu leisten, sind in den letzten Jahren geschaffen worden. Jetzt muss der politische Wille aller OSZE-Staaten mobilisiert werden, damit diese Strukturen genutzt werden und gemeinsame Sicherheit auch für die OSZE-Staaten in Zentralasien ein erreichbares Ziel wird.