

Rainer Hermann

Konfliktkonstellationen in Zentralasien - Herausforderungen für die OSZE¹

Zentralasien - ein zukünftiger "Hot Spot"?

Geopolitisch finden die Staaten Zentralasiens in jüngster Zeit vor allem aus zwei Gründen verstärkte Aufmerksamkeit: Zum einen haben die Anrainerstaaten des Kaspischen Meeres aufgrund ihrer vermuteten Rohstoffreserven strategische Bedeutung für die globale Energieversorgung im 21. Jahrhundert. Zum anderen - und dies ist für die OSZE als sicherheitspolitisch ausgerichtete Organisation direkt relevant - müssen sich sowohl die zentralasiatische Region als Ganzes als auch einzelne ihrer Länder zunehmend mit der Frage auseinandersetzen, wie es um die Konsolidierung ihrer Stabilität bestellt ist. Im Mittelpunkt dieses Beitrags sollen Problemfelder stehen, die derzeit die Sicherheit der Region Zentralasien konkret bedrohen.

Nach Presseberichten wird die aktuelle Sicherheitslage in Zentralasien vom deutschen Bundesnachrichtendienst inzwischen als so bedrohlich eingestuft, dass das Thema selbst auf Regierungsebene zwischen Deutschland und Russland aufgegriffen wurde.² Noch etwas tiefer in die Glaskugel, aber dabei nicht weniger pessimistisch blickt der unter der Ägide des CIA erstellte Bericht "Global Trends 2015", in dem eine Reihe von Experten aus unterschiedlichen Disziplinen globale Entwicklungen und Faktoren zu einem umfassenden, strategischen Ausblick extrapolieren.³ Wie auch immer man die Methodik dieser global angelegten Studie bewertet, so bleibt doch bemerkenswert, wie häufig Zentralasien im Zusammenhang mit Konfliktpotentialen genannt wird. Soziale, ökologisch bedingte, religiöse und ethnische Spannungen, so die Vorhersage, werden weiter anwachsen und drohen Zentralasien zu einem "regionalen Brennpunkt" werden zu lassen. Vor diesem Hintergrund prognostiziert der Bericht eine verstärkte Nachfrage nach Konfliktregulierung durch die Vereinten Nationen und Regionalorganisationen.⁴ Auch zahlreiche andere jüngere Studien beleuchten die Region Zentralasien vor allem hinsichtlich potentieller Konfliktkonstellationen.⁵

Die fünf Staaten Kasachstan, Kirgisistan, Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan, die im OSZE-Rahmen etwas verallgemeinernd als "Region

1 Der Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Auffassungen des Autors wieder.

2 Vgl. Roland Nelles, BND warnt vor Krieg in Zentralasien, in: Die Welt, 15. Februar 2001.

3 National Foreign Intelligence Board, Global Trends 2015. A Dialogue About the Future With Nongovernmental Experts, December 2000, in: <http://www.cia.gov/cia/publications/globaltrends2015/index.html>.

4 Vgl. ebenda, insbesondere S. 32ff.

5 Vgl. z.B. International Crisis Group, Central Asia: Crisis Conditions in Three States (ICG Asia Reports, Nr. 7), Brüssel 2000.

Zentralasien" bezeichnet werden, wurden 1992 nach dem Zerfall der Sowjetunion in die KSZE (heute: OSZE) aufgenommen. Seitdem hat sich ein umfangreicher Dialog zwischen ihnen und der OSZE herausgebildet, der sowohl in den politischen Gremien in Wien geführt wird als auch eine aktive Reise-tätigkeit von OSZE-Vertretern in die Region einschließt. Zusätzlich hat die Organisation seit 1994 kontinuierlich ihre Präsenz vor Ort ausgebaut; ebenso haben die Institutionen ihre jeweiligen Aktivitäten seitdem verstärkt.⁶ Somit verfügt die OSZE über ein vielversprechendes politisches wie auch operatives Instrumentarium, um als Sicherheits- und Kooperationsorganisation auf Stabilitätsrisiken in Zentralasien zu reagieren.

Immer wieder sind deshalb Forderungen zu hören - so etwa vom deutschen Außenminister Joschka Fischer im Rahmen eines Besuchs in der Region im Mai 2001⁷ -, dass die OSZE eine stärkere Rolle bei der Konfliktprävention in Zentralasien übernehmen solle. Vor dem Hintergrund dieser Ausgangsüberlegungen soll in diesem Artikel die Frage diskutiert werden, wie die OSZE mit ihren Möglichkeiten einen konkreten Beitrag dazu leisten kann, langfristig die Stabilisierung der Region zu fördern.

Der Autor ist sich dessen bewusst, dass das gewählte Thema "Konfliktkonstellationen" einen primären Blick auf negative Aspekte impliziert bzw. dass die Gefahr besteht, dass positive Elemente nicht ausreichend gewürdigt werden. Andere Regionen im Gebiet der OSZE, wie etwa der Balkan oder der Kaukasus, haben politischen Umbruch und Staatsbildungsprozesse wesentlich konfliktreicher erfahren als Zentralasien, wo es bislang vom Bürgerkrieg in Tadschikistan abgesehen zu keinen größeren Auseinandersetzungen gekommen ist. Ebenso sind dramatische ethnische Konflikte, wie sie zum Teil von Experten für die Vielvölkerregion Zentralasien vorhergesagt wurden, ausgeblieben. Die politischen Systeme haben sich bislang als stabil erwiesen. Während in anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion der ökonomische Transformationsprozess mit existentiellen sozialen Härten verbunden war und ist, finden sich in Zentralasien Beispiele für familiäre und soziale Netzwerke, die besonders krasse Ausprägungen abfedern konnten. Vor allem darf natürlich nicht vergessen werden, dass die gewaltigen Rohstoff- und Energie-reserven der Region mittel- und langfristig die Chance zu einer positiven Entwicklung bieten.

Aktuelle Konfliktkonstellationen

Wie wird sich die Sicherheitslage in Zentralasien kurz- und mittelfristig entwickeln? Ist davon auszugehen, dass sich der Südrand der ehemaligen Sow-

6 Vgl. Wilhelm Höyneck, Nachhaltige Stabilisierungspolitik in und für Zentralasien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 215-217.

7 Vgl. Pressemeldung des Auswärtigen Amtes vom 18. Mai 2001.

jetunion in ein ernsthaftes Krisengebiet verwandelt, in dem offene Konflikte, Drogenhandel, Terrorismus und organisiertes Verbrechen weit über die Region hinaus wirkende Sicherheitsrisiken darstellen? Die verstärkte Aufmerksamkeit, die Zentralasien zweifellos vor dem Hintergrund neuer Sicherheitsrisiken findet, richtet sich jedoch nicht nur auf unmittelbare Bedrohungen, sondern auch auf weitreichendere strukturelle Probleme.

Die besondere Herausforderung besteht, so die These dieses Beitrags, in der Vielzahl und der Komplexität der Stabilitäts- und Sicherheitsrisiken. Im Folgenden sollen die wichtigsten *Problemfelder* möglichst anhand konkreter Beispiele dargestellt werden. Dabei geht es weniger darum, diese im Einzelnen zu analysieren, als vielmehr um die Darstellung der Vielschichtigkeit der Sicherheitsrisiken sowie um die Interdependenz der Problemfelder. Außerdem sollen, wo möglich, jeweils konkrete Handlungsfelder für die OSZE angesprochen werden. Die ersten beiden Problemfelder befassen sich mit der Politik der Staaten nach innen bzw. nach außen. Anschließend werden konkrete Akteure, die die Regime mit Gewalt bedrohen, sowie die Auswirkungen dieser Bedrohung auf Handlungsmuster der betroffenen Staaten beschrieben. Das vierte Problemfeld behandelt Spannungsfelder in der Struktur einzelner Staaten und in der Region. Die beiden letzten hier aufgegriffenen Problemfelder sind der Sonderkomplex Afghanistan sowie die damit in engem Zusammenhang stehenden neuen Risiken, die die Sicherheit in Zentralasien gefährden.

1. Problemfeld: Innere, strukturelle Probleme als Folge der Fehlentwicklungen im Staatsbildungsprozess und Reformdefizite der zentralasiatischen Staaten

Im Zusammenhang mit strukturellen Defiziten im inneren Reformprozess geht es nicht um die Frage, ob die Staaten Zentralasiens quasi im Schnellverfahren bestimmte westliche Demokratie- und Wirtschaftsmodelle kopieren sollen. Der oftmals von den zentralasiatischen Staaten berechtigt vorgebrachte Hinweis, dass ein solcher Reformprozess erhebliche Zeit benötigt, soll nicht in Frage gestellt werden. Vielmehr steht vor der Analyse möglicher Konfliktkonstellationen der Aspekt im Vordergrund, inwieweit interne, strukturelle Faktoren, gegebenenfalls in Verbindung mit anderen Konfliktursachen, krisenverschärfend oder -auslösend wirken können. Dabei soll nicht übersehen werden, dass sich die fünf Staaten hinsichtlich ihrer Potentiale, aber auch in ihrer Reformdynamik zum Teil erheblich voneinander unterscheiden.

Bislang ist es den zentralasiatischen Staaten nach Erlangung ihrer Eigenstaatlichkeit nur unzureichend gelungen, eine Balance zwischen den politischen Institutionen herzustellen. Die Staaten werden nicht von einer repräsentativen Mischung politischer Institutionen getragen (so sind z.B. Defizite bei der Parteienvielfalt und beim Parlamentarismus, eine schwache Ausbil-

derung der Zivilgesellschaft, fehlende Partizipation mangels wirklich freier Wahlen usw. festzustellen), sondern haben sich zu besonders ausgeprägten Ein-Personen-Systemen entwickelt, die straff zentralistisch von oben nach unten durchorganisiert sind. Diese Konzentration des gesamten politischen Systems auf eine Person ist vor dem Hintergrund möglicher Nachfolgekrisen nicht unproblematisch, sollte ein Staatschef unvorhergesehenerweise sein Amt nicht mehr ausüben können, etwa aus gesundheitlichen Gründen. Hinzu kommt, dass in fast allen Ländern mächtige regionale Eliten bestrebt sind, ihren jeweiligen Einfluss und ihren Zugang zu Ressourcen zu vergrößern.⁸

Nach wie vor bleibt die wirtschaftliche Entwicklung eine zentrale Herausforderung für alle fünf Staaten, auch wenn sie teilweise sehr unterschiedliche Voraussetzungen und Perspektiven haben.⁹ Vor allem in wirtschaftlich schwach entwickelten Regionen besteht die Gefahr, dass ausbleibende ökonomische Entwicklung nicht nur verstärkt individuelle Unzufriedenheit verursacht,¹⁰ sondern zunehmend in eine weitreichende Massenarmut umschlägt. Der rasche Bevölkerungszuwachs in einigen Staaten Zentralasiens wird in der Zukunft zusätzlichen Druck aufbauen. Alle Staaten in der Region müssen sich mit ausgeprägter Korruption auf allen Ebenen von Politik und Wirtschaft auseinandersetzen. Strukturen organisierter Kriminalität kontrollieren wesentliche Teile des Wirtschaftslebens und sind nicht selten mit den staatlichen Strukturen verflochten. Dabei ist die Einschränkung der Wirtschaftsentwicklung durch Korruption und organisierte Kriminalität natürlich kein spezifisch zentralasiatisches Phänomen.

Das Fehlen einer ökonomischen Perspektive für die breite Bevölkerung sowie die Einschränkungen bei den legalen Möglichkeiten der politischen Artikulation von Unzufriedenheit scheinen geradezu modellhaft der Entstehung einer sozialen Basis für radikal argumentierende und/oder religiös extremistische Gruppierungen, wie etwa die "Islamischen Bewegung Usbekistans" (IBU), den Boden zu bereiten.¹¹ Mehr noch: Es besteht die Sorge, dass sich junge Leute von militanten Gruppierungen durch materielle Anreize anwerben lassen. So ist beispielsweise davon auszugehen, dass die radikal-islamische Bewegung "*Hizb-ut Tahrir al Islami*"¹² (HT) in Zentralasien bei der

8 Den Einfluss regionaler Eliten auf das heutige Machtgefüge in Usbekistan zeigt z.B. auf: Alisher Khamidov, *Centre-Periphery Relations in Uzbekistan*, Cambridge 2001 (Vortragsmanuskript).

9 Ausführlich zur sozioökonomischen Entwicklung in Zentralasien: UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, *Central Asia 2010. Prospects for Human Development*, o.O. 1999.

10 Vgl. Bakhodir Musaev, *Uzbeks Losing Patience*, in: IWPR, *Central Asia Reporting*, Nr. 47, 10. April 2001.

11 Vgl. Alisher Ilkhamov, *Support base for Islamic radicals wider than previously assumed*, in: *Eurasia Insight*, 9. August 2000.

12 Igor Rotar', *Edinaja duga nestabil'nosti - ot Izrailja do Čečni?* [Ein einheitlicher Bogen der Instabilität - von Israel nach Tschetschenie n?], Übers. R.H., in: *Nezavisimaja gazeta*, 5. April 2001; nähere Informationen auch unter <http://www.hizb-ut-tahrir.org>.

Rekrutierung neuer Mitglieder besonders unter perspektivlosen jungen Männern in wirtschaftlich verarmten Regionen aktiv ist.

Die stärker betroffenen Staaten der Region, vor allem Usbekistan, reagieren auf diese Entwicklung, die auch von ihnen selbst erkannt wird, mit zunehmend unverhältnismäßigen Repressionen, die wiederum in einer Art Spirale den Prozess der Radikalisierung und der Entfremdung von Teilen der Bevölkerung vom jeweiligen politischen System fördern. Die offizielle Sprachregelung für dieses repressive Vorgehen lautet "Kampf gegen den internationalen Terrorismus".

Dank ihrer Feldmissionen und ihrer Institutionen verfügt die OSZE über ein umfangreiches Instrumentarium, die zentralasiatischen Staaten bei der Bewältigung des Reformprozesses zu unterstützen. Es gibt bereits eine vielfältige und erfolgreiche Zusammenarbeit, wenn auch je nach Land mit unterschiedlicher Intensität. Im Bereich der Gesetzgebung wurden wiederholt von OSZE-Institutionen erstellte Expertisen, etwa zum Recht auf freie Religionsausübung oder zur Medienfreiheit, berücksichtigt. In allen fünf Staaten bemühen sich die lokalen OSZE-Büros mit Unterstützung des BDIMR, die Entstehung nichtstaatlicher Organisationen und deren Dialog mit der Regierung zu fördern. Die OSZE-Mission in Tadschikistan beispielsweise hat durch konkrete Unterstützung unabhängiger Medieneinrichtungen lokale Institutionen gefördert. Wenn dies von den Beteiligten akzeptiert wird, kann die OSZE einen Beitrag zum inneren Dialog in den Teilnehmerstaaten leisten. Ein konkretes und erfolgreiches Beispiel hierfür sind die vom OSZE-Zentrum in Almaty gemeinsam mit dem BDIMR und der Parlamentarischen Versammlung angeregten "Runden Tische", in denen Vertreter von Regierung und Opposition in Kasachstan eine Verbesserung des Wahlablaufs anstreben, nachdem die Parlamentswahlen vom Oktober 1999 von der Wahlbeobachtermission des BDIMR deutlich kritisiert worden waren. Die Liste der Beispiele konkreter OSZE-Aktivitäten in Zentralasien ließe sich noch sehr viel weiter ausführen. Es ist aber auch zu berücksichtigen, dass die OSZE-Feldmissionen aufgrund ihrer geringen Mitarbeiterzahl hier an ihren operativen Grenzen angelangt sind.

So vielfältig die Aktivitäten der OSZE im Bereich der menschlichen Dimension sind, so schwierig erweist sich angesichts der gemessen an OSZE-Standards unbefriedigenden Menschenrechtspraxis auch der damit verbundene Dialog. Die zentralasiatischen Staaten haben deshalb wiederholt einen ausgewogenen Ansatz der Organisation angemahnt, der stärker ihren eigenen Sicherheitsbedenken Rechnung trägt. Hierbei sollte die OSZE aber deutlich machen, dass größere Ausgewogenheit nur eine Stärkung der wirtschaftlichen und der Sicherheitsdimension bedeuten kann, auf keinen Fall aber weniger Engagement im Bereich der menschlichen Dimension.

2. Problemfeld: Defizite bei der Suche nach kooperativen Lösungen bei Interessengegensätzen zwischen einzelnen Ländern der Region

Im Zuge der Erlangung ihrer staatlichen Unabhängigkeit mussten die zentralasiatischen Staaten auch ihre nachbarschaftlichen Beziehungen untereinander definieren: Fungierte ehemals die Zentrale in Moskau als eine Art Korrektiv, müssen die zentralasiatischen Staaten gemeinsame Probleme nun direkt untereinander lösen. In diesem Zusammenhang wird die Sorge geäußert, dass es den zentralasiatischen Staaten nicht gelingt, ihre gegenseitigen Beziehungen partnerschaftlich und kooperativ zu regeln. Die fünf Staaten sind hinsichtlich Landfläche, Bevölkerungszahl, wirtschaftlicher Stärke usw. sehr heterogen, was sich in teilweise sehr ungleichen Beziehungen manifestiert. Insbesondere das Verhältnis zwischen Usbekistan und Tadschikistan ist in jüngerer Zeit zunehmend von Spannungen geprägt.

Besonders kritisch und umstritten sind zahlreiche Fragen der Grenzregulierung in der Region. Praktisch an fast allen Grenzen, die ehemals innerhalb der Sowjetunion lagen und denen somit keine größere Bedeutung zukam, bestehen heute unterschiedliche Auffassungen über den Grenzverlauf. Für zusätzlichen Zündstoff sorgte in diesem Zusammenhang auch, dass Usbekistan im Herbst 2000 Teile seiner Grenzen vermint hat. Dies hat zu erheblichen Verstimmungen vor allem zwischen Usbekistan und Tadschikistan, aber auch zwischen Usbekistan und Kirgisistan geführt. Während sich Usbekistan darauf beruft, seinen eigenen Sicherheitsinteressen nachzukommen und auf diese Weise seine Grenzen gegen Terroristen und Drogenschmuggler zu schützen, verweisen Tadschikistan und Kirgisistan vor allem auf die zahlreichen zivilen Opfer. Mehr noch: Es wird der Vorwurf erhoben, dass Usbekistan durch die Verminungsaktionen einseitig umstrittene Grenzabschnitte für sich reklamiert.¹³ Exemplarisch für die Komplexität und Diffizilität von Grenzfragen in Zentralasien ist die zu Usbekistan gehörende und in der Region Batken in Südkirgisistan liegende Enklave Soch. Usbekistan befürchtet, dass möglicherweise von Soch aus Kämpfer der IBU gegen Taschkent gerichtete Aktivitäten planen und besteht deshalb auf einem Landzugang zu der Enklave.¹⁴ Ein seit Jahren wiederkehrendes Phänomen ist, insbesondere im Winter, die Einstellung von gegenseitigen grenzüberschreitenden Energielieferungen. Dabei geht es zwar oftmals um ausstehende Schulden, jedoch wird die Gasleitung manchmal etwas schneller abgedreht, wenn auch noch andere Ziele verfolgt werden. Anfang 2001 beispielsweise ließ die wochenlange Unterbrechung usbekischer Gaslieferungen weite Teile Kirgisistans frieren. Offiziell lag dies zwar an einer defekten Leitung; Beobachter gehen aber davon aus,

13 Vgl. Sultan Jumagalov/Vladimir Davlatov/Galima Bukharbaeva, Storm Over Uzbek Landmines, in: IWPR, Reporting Central Asia, Nr. 33, 12. Dezember 2000.

14 Vgl. Arslan Koichiev, Batken Residents Furious Over Uzbek-Kyrgyz Border Deal, in: Eurasia Insight, 25. April 2001.

dass der Disput um Soch der eigentliche Hintergrund dieser Maßnahme Usbekistans war.¹⁵

Auch sonst gibt es Anzeichen für eine Tendenz, Probleme gegenwärtig eher im Eigeninteresse als kooperativ zu lösen. Beispiel hierfür ist die Wiedereinführung der Visumpflicht der zentralasiatischen Staaten untereinander und damit die Einschränkung des freien Personen- und Warenverkehrs in der Region. Vor allem in Grenzgebieten hat dies zu erheblichen Härten und auch zu Unzufriedenheit unter der betroffenen Bevölkerung geführt.

Ein sensibles Thema zwischen Usbekistan und Tadschikistan ist die Zwangsrückführung ehemaliger Bürgerkriegsflüchtlinge, die sich inzwischen in Usbekistan angesiedelt, dort aber keinen legalen Status haben. Dabei handelt es sich oftmals um ethnische Usbeken. Im Frühjahr 2001 wurde eine Gruppe von 55 Personen, darunter zahlreiche Kinder, in einer Nacht- und Nebelaktion aus Usbekistan deportiert. Tadschikistan weigerte sich jedoch, diese Menschen aufzunehmen, so dass sie wochenlang im Niemandsland festsaßen.¹⁶ OSZE und UNHCR bemühten sich dabei vor Ort um eine Lösung. Nach Schätzungen leben zwischen 10.000 und 30.000 Menschen in Usbekistan, die einen ähnlich unklaren Status haben.

Diese Beispiele zeigen, dass Interessenkonflikte bislang nicht immer im Sinne einer *kooperativen Sicherheit* aller Betroffenen gelöst werden. Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang, dass in der Perzeption einiger Länder der Region vor allem Usbekistan wenig Rücksicht auf schwächere Nachbarn nimmt.

Politische Beobachter und Diplomaten vor Ort berichten immer wieder, wie kompliziert das persönliche Verhältnis der fünf Präsidenten untereinander ist. Da in Zentralasien Außenpolitik auch Präsidentenpolitik ist, macht dieser Umstand das Miteinanderauskommen nicht in jedem Fall einfacher. Andererseits gehört es aber auch zur politischen Kultur in Zentralasien, dass die Austragung von Streitigkeiten und die Erklärung ewiger Freundschaft praktisch zeitgleich erfolgen können. Scheinbar unüberwindliche Schwierigkeiten können durch ein Telefonat zwischen den Präsidenten kurzfristig aus dem Weg geräumt werden.

Die Suche nach gemeinsamen Lösungen durch einen partnerschaftlichen, zwischenstaatlichen Dialog ist Teil der "Philosophie" der OSZE. Deshalb sollte die Unterstützung jeglicher Form von Dialog und Kooperation auch in Zentralasien eine primäre Aufgabe der OSZE sein. Es existiert bereits eine erhebliche Zahl regionaler Initiativen,¹⁷ die das Potential haben, einen Beitrag zu Sicherheit und Kooperation in der Region leisten. Hier könnte die OSZE

15 Vgl. Arslan Koichiev, Kyrgyzstan and Uzbekistan Map Out Their Differences, in: Eurasia Insight, 5. März 2001.

16 Vgl. Report of Forced Deportation Could Heighten Uzbek-Tajik Tension, in: Eurasia Insight, 28. März 2001.

17 So z.B. "Shanghai Co-operation Organization", "Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia", "Economic Cooperation Organization", "Central Asia Economic Forum" usw.

gemeinsam mit den zentralasiatischen Staaten erkunden, wie diese Mechanismen durch die OSZE gegebenenfalls unterstützt werden könnten, etwa in Form von Erfahrungsaustausch, durch politische Unterstützung oder durch gemeinsame Projekte in spezifischen Themenbereichen. Auch das Amt des Persönlichen Beauftragten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für Zentralasien,¹⁸ erstmals 1999 durch den norwegischen Vorsitz bestellt, könnte ein Ansatz sein, im OSZE-Rahmen regionale Fragen zu diskutieren und länderübergreifende Initiativen zu lancieren.

Nicht immer finden die regionalen Initiativen der OSZE die ungeteilte Zustimmung der zentralasiatischen Staaten; eine "Sonderbehandlung" Zentralasiens innerhalb der Organisation ist oftmals nicht erwünscht. So wurde in der Vergangenheit beispielsweise die Ernennung eines Persönlichen Beauftragten für Zentralasien nicht von allen zentralasiatischen Staaten als sinnvoll erachtet. Auch bei konkreten Themen ist die Involvierung eines externen Akteurs wie die der OSZE bei der Suche nach Problemlösungen nicht immer gerne gesehen. So wurde z.B. eine im OSZE-Rahmen von der britischen Regierung vorgebrachte Initiative, die die Diskussion einer langfristigen Regulierung des Wassermanagements in der Region zum Ziel hatte, von Turkmenistan und Usbekistan abgelehnt.

3. Problemfeld: Bedrohung durch bewaffnete radikale Gruppierungen

Die unmittelbarste Bedrohung hinsichtlich eines gewaltsamen Konflikts in Zentralasien geht derzeit von der bereits erwähnten "Islamischen Bewegung Usbekistans" (IBU) aus, deren erneuter Einfall in Usbekistan von vielen Beobachtern für den Sommer 2001 erwartet wird.¹⁹ Bei der IBU handelt es sich um eine bewaffnete Gruppierung, die ihren Ursprung im usbekischen Teil des Ferganatal hat. Im Zuge der neuen Unabhängigkeit erlebte der Islam zu Beginn der neunziger Jahre zunächst eine Renaissance im Ferganatal. Lokale, religiös motivierte Gruppen etablierten sich, die auch zunehmend soziale Funktionen übernahmen. Sie wurden schließlich von der Regierung in Taschkent als Bedrohung empfunden, nachdem die Loyalität der lokalen Verwaltungen gegenüber der Zentrale immer stärker in Frage gestellt wurde. Im Ferganatal war die so genannte "Adolat"-Bewegung unter der Führung von Tahir Joldaschew besonders einflussreich. Vertreter dieser religiösen Bewegungen, darunter auch Joldaschew, wurden aus Usbekistan vertrieben und flüchteten während des dortigen Bürgerkriegs u.a. nach Tadschikistan, wo sie Kontakte zur Vereinigten Tadschikischen Opposition knüpften und z.T. auch auf deren Seite kämpften. Aus diesem Kreis stammt auch Dschumaboi Chodschi Jew,

18 Im Jahr 1999 wurde erstmals ein "Persönlicher Beauftragter" des Amtierenden Vorsitzenden bestellt, der deutsche Diplomat und vormalige OSZE-Generalsekretär Wilhelm Höynck. Im Jahr 2000 übernahm der derzeitige Generalsekretär Ján Kubiš dieses Amt. Im Mai 2001 wurde wiederum Wilhelm Höynck für das Amt berufen.

19 Vgl. z.B. Gregory Gleason, IMU Offensive Fears, in: Institute for War and Peace, Reporting Central Asia 43/2001.

besser bekannt als Dschuma Namangani, heute der militärische Anführer der IBU. Später wichen die Gruppen nach Afghanistan in von den Taliban kontrollierte Gebiete aus. Die vage politische Zielsetzung der IBU ist die Schaffung eines "Kalifat Fergana".²⁰ Der IBU wird unter anderem die Urheber-schaft für den versuchten Bombenanschlag auf Präsident Islam Karimow im Februar 1999 in Taschkent zugeschrieben. Im Sommer 1999 fiel die IBU in die Region Batken in Südkirgisistan und im Sommert 2000 in Südkirgisistan und in Usbekistan ein. Dabei wurde im Sommer 2000 auch eine Gruppe von US-Bürgern kurzzeitig entführt, woraufhin das US State Department die IBU auf die Liste terroristischer Organisationen setzte.²¹

Nach dem "Schock von Batken"²² im Sommer 1999 haben sich vor allem Kirgisistan und Usbekistan, aber auch Kasachstan erheblich besser auf mögliche Aktivitäten der Rebellengruppen vorbereitet. Es ist dabei als ein sicherheitsrelevanter Nebeneffekt anzusehen, dass die besonders betroffenen zentralasiatischen Staaten ihre aus dem sowjetischen Erbe hervorgegangenen Sicherheitsapparate den neuen Bedrohungspotentialen anpassen müssen.²³ Dies ist zwar mehr als verständlich, hat aber auch eine erhebliche Militarisierung der Region zur Folge. Die zentralasiatischen Staaten sahen sich genötigt, in anderen Bereichen dringend benötigte ökonomische Ressourcen in den Sicherheitsapparat umzulenken.

In informellen Gesprächen mit westlichen Militärbeobachtern in der Region wird häufig die Ansicht vertreten, dass die IBU weniger durch ihr militärisches Potential (je nach Quelle wird die Zahl ihrer bewaffneten Kämpfer auf 1.000 bis 5.000 geschätzt) eine Gefahr ist, als vielmehr durch die wachsende Unterstützung in der Gesellschaft, die sie bei insgesamt zunehmender Unzufriedenheit in der Bevölkerung findet.

In diesem Sinne scheint aber die nach Eigenangaben in den fünfziger Jahren im Nahen Osten entstandene "*Hizb-ut-Tahrir*" (HT) ein noch größeres Gefahrenpotential zu sein, da sie im Gegensatz zur IBU wesentlich stärker ideologisch argumentiert. Die HT versteht sich selbst als Partei und arbeitet konspirativ in kleinen Zellen. In Zentralasien wird die Zahl ihrer Mitglieder - auch von offiziellen Quellen - auf mehrere Zehntausend geschätzt, wobei sie vor allem junge Leute aus ökonomisch schwach entwickelten Regionen aktiv rekrutiert. In den von ihren Anhängern illegal zirkulierten Flugblättern hat sich die HT wiederholt gegen die Anwendung von Gewalt ausgesprochen; stattdessen will sie ihre Ziele durch einen Bewusstseinswandel erreichen. Auch die HT strebt, ähnlich wie die IBU, die Schaffung eines islamischen Kalifats

20 Vgl. hierzu Uwe Halbach, Sicherheit in Zentralasien. Teil II: Kleinkriege im Ferganatal und das Problem der "neuen Sicherheitsrisiken", Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien 25/2000, insbesondere S. 13-17.

21 Vgl. Erklärung von Richard Boucher, Sprecher des US State Department, SEC.DEL/264/00, 15. September 2000.

22 Halbach, a.a.O. (Anm. 20), S. 7-13.

23 Vgl. Tamara Makarenko, Central Asia commits to military reform to counter changing internal and external security threats, in: Jane's Intelligence Review 2000, September 2000.

an, in dem das Gesetz der Scharia gilt. Die Verbindungen der HT zur IBU sind unklar.

Die zentralasiatischen Staaten, vor allem Usbekistan (in Ansätzen aber auch Kirgisistan, Tadschikistan und Turkmenistan), haben die Sorge, dass ihre Bevölkerungen immer anfälliger für radikale islamische Ideen werden, zumal den genannten Gruppierungen auch Verbindungen zu orthodoxen religiösen Führern in arabischen Ländern nachgesagt werden. Vor diesem Hintergrund reagieren die zentralasiatischen Staaten z.T. mit massiven Repressionen und Unterdrückung auch moderater islamischer Gruppen. Ausländische Beobachter, die seit 1999 in den usbekischen Teil des Ferganatal reisten, berichteten wiederholt von einer sehr aufgeheizten Stimmung innerhalb der Bevölkerung, ausgelöst durch überzogene Massenverhaftungen. Auch wird immer wieder unterstellt, dass die Bedrohung durch Extremisten gerne vorgeschoben wird, um einen strikten internen Kontrollapparat gegenüber politischen Gegnern zu rechtfertigen.

Während auf der einen Seite das Aufkommen von Gruppierungen, die bereit sind, Gewalt und Terror anzuwenden, die zentralasiatischen Staaten veranlasst hat, vor allem in der Terrorismusbekämpfung stärker regional zu kooperieren, haben andererseits gerade die Begleitumstände der IBU-Einfälle 1999 und 2000 zu erheblichen Dissonanzen zwischen Usbekistan und Tadschikistan geführt, wobei Usbekistan die Auffassung vertrat, Tadschikistan unternehme auf seinem Territorium nicht genug gegen die Kämpfer Namanganis. Tadschikistan hat wiederholt bestritten, dass die IBU von seinem Territorium aus operiere. Vor allem eine neuerliche militärische Operation der IBU aber könnte Usbekistan veranlassen, Maßnahmen gegen Tadschikistan zu ergreifen. In der Gerüchteküche wird in diesem Zusammenhang gerne der Name des aus dem tadschikischen Bürgerkrieg bekannten Feldkommandeurs Mahmud Chudoberdijew gehandelt, der bereits im November 1998 einen vergeblichen Versuch unternommen hatte, von der Provinz Leninabad im Norden Tadschikistans aus nach Duschanbe vorzurücken. Chudoberdijew werden gute Kontakte zu Taschkent nachgesagt.

Für die zentralasiatischen Staaten ist die Bedrohung durch bewaffnete Gruppierungen eine sehr konkrete Sorge. Die Anwendung von Terror wurde von der OSZE wiederholt klar verurteilt, so auch die Einfälle der IBU im Sommer 2000 durch die damalige Amtierende Vorsitzende der OSZE in einer entsprechenden Erklärung.²⁴ Gerade der österreichische Vorsitz des Jahres 2000 hat das Thema Zentralasien innerhalb der OSZE sehr aktiv forciert und die zentralasiatischen Staaten dabei unterstützt, auf die Sicherheitsbedrohungen hinzuweisen und um Verständnis und Unterstützung zu werben. Die OSZE sollte im Dialog mit den zentralasiatischen Staaten aber auch deutlich machen, dass bei der Anwendung repressiver Ansätze die Gefahr besteht, bestimmte Gruppierungen weiter zu radikalisieren. Ein wichtiger Aspekt hierbei

24 Vgl. Presseerklärung der damaligen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE Benita Ferrero-Waldner vom 16. August 2000.

ist, dass die große Mehrheit der Bevölkerung in allen Staaten Zentralasiens Gewalt und Terror ablehnt. Strategien der Terrorismusbekämpfung der betroffenen Länder könnten verstärkt berücksichtigen, wie dieses Potential positiv mobilisiert werden kann, auch um die Unterstützung für radikale Organisationen zu stigmatisieren. Die Erfahrungen der OSZE im Bereich der Stärkung der Zivilgesellschaft könnten hierbei ein Ansatz sein, wie die zentralasiatischen Staaten bei einer breit angelegten Terrorismusbekämpfung unterstützt werden könnten. Ebenso könnte im Rahmen der OSZE die Beziehung zwischen Antiterrormaßnahmen und den Prinzipien des Rechtsstaats sowie der Ausübung von Religionsfreiheit thematisiert werden, um gemeinsam mit den zentralasiatischen Staaten zu verhindern, dass allzu drastische Antiterrormaßnahmen bei bestimmten Teilen der Bevölkerung eine kontraproduktive Wirkung erzielen. Eine solche Zusammenarbeit mit der OSZE wäre ein wichtiges Signal an andere Länder, die sich über einen möglichen Missbrauch der Terrorismusbekämpfung zur Unterdrückung jeglicher Opposition Sorgen machen.

4. Problemfeld: Latente Spannungen in den innerstaatlichen und regionalen Strukturen

Mit ihrer Genese aus ehemaligen Unionsrepubliken erbten die fünf neu entstanden Staaten Zentralasiens auch erhebliche Herausforderungen, die sowohl in den innerstaatlichen als auch in den regionalen Strukturen angelegt sind. Es muss den Ländern zugute gehalten werden, dass dies nicht selten eine zusätzliche Belastung bei der Bewältigung des ohnehin nicht einfachen Wegs der Staatsbildung und der Systemtransformation ist.

Diese in der Struktur angelegten inneren Spannungen manifestierten sich am heftigsten in Tadschikistan, wo von 1992 bis 1997 ein blutiger Bürgerkrieg Zehntausende Opfer forderte. Die Ursachen dieses Bürgerkriegs liegen wesentlich in den stark ausgeprägten Interessengegensätzen der Regionen Tadschikistans und ihrer jeweiligen Eliten. Dabei sind die Regionen auch wirtschaftlich sehr unterschiedlich entwickelt. Ein von den VN ausgehandelter und von der OSZE unterstützter Friedensplan, der auf einen Ausgleich dieser regionalen Interessengegensätze zielt, hat seit der Unterzeichnung des "*General Agreement*" im Jahr 1997 dem Land zunächst einen Waffenstillstand und dann ein Phase der allmählichen Stabilisierung und Verbesserung der internen Sicherheitslage ermöglicht.²⁵ Trotz allem stehen auch zahlreiche Fragezeichen hinter der Nachhaltigkeit des innertadschikischen Friedens. So bleibt etwa die Wirtschaftslage des geographisch isolierten Landes äußerst kritisch. Nach wie vor gibt es einflussreiche Gruppen innerhalb des Landes, die nach stärkerem politischem Einfluss und einem besseren Zugang zu Ressourcen

25 Ausführlich zum Konflikt und zum Friedensprozess in Tadschikistan siehe: Kamoludin Abdullaev/Catherine Barnes (Hrsg.), *Politics of compromise. The Tajikistan peace process*, London 2001.

streben. Im Frühjahr des Jahres 2001 erschütterte das tödliche Attentat auf den stellvertretenden Innenminister Chabib Sanginow, einen prominenten Vertreter der Vereinigten Tadschikischen Opposition, das Land. Auch externe Faktoren wie die gespannte militärische Lage in Afghanistan können zusätzlich destabilisierend wirken.

Ein besonders prominentes Schlagwort im Zusammenhang mit aktuellen Konfliktpotentialen in Zentralasien ist das Ferganatal, das scheinbar alle denkbaren Ingredienzien eines künftigen Regionalkonflikts mitbringt.²⁶ Im Ferganatal gilt der Islam als besonders tief verwurzelt. Rund zehn Millionen Menschen konzentrieren sich hier, ethnisch gemischt, in einem engen Landstreifen, der sich über drei Länder erstreckt. Diese vorwiegend landwirtschaftliche Region ist ökonomisch eine Problemzone, die von hoher Erwerbslosigkeit gekennzeichnet ist. Verteilungskämpfe um bewirtschaftbares Land, aber auch um Arbeitsplätze entlang ethnischen Linien gelten als mögliches Konfliktpotential. Bereits im Sommer 1990 wurde das Gebiet der Stadt Osch, die im zu Kirgisistan gehörenden Teil des Ferganatales liegt, von heftigen, ethnisch motivierten Unruhen heimgesucht.

Auch Kirgisistan ist in seinen inneren Strukturen, allein schon geographisch, von einem Gegensatz zwischen dem Norden und dem Süden geprägt, der politisch nicht immer leicht zu überbrücken ist. Der Süden des Landes fühlt sich gegenüber dem Norden ökonomisch benachteiligt, wobei diese Perzeption, wie bereits erwähnt, auch entlang ethnischen Linien erfolgt: Ethnische Usbeken stellen im Süden einen erheblichen Bevölkerungsanteil, sind aber in den Verwaltungen deutlich unterrepräsentiert. Hier wird deshalb auch in der Bevölkerung Unterstützungspotential für die IBU, aber auch für die HT, vermutet. Der Nord-Süd-Gegensatz wirkt auch auf die Zentralregierung in Bischkek zurück, die in ihrer Politik Rücksicht auf den Süden nehmen muss.

Ein Aspekt, der ebenfalls vor dem Hintergrund möglicher Konfliktkonstellationen in der weiteren Region nicht außer Acht gelassen werden darf, ist die Frage der Uiguren und im Zusammenhang damit separatistische Bestrebungen in der chinesischen autonomen Provinz Xinjiang. Sowohl Kasachstan als auch Kirgisistan haben nennenswerte uigurische Minderheiten. Der HT wird nachgesagt, gezielt ethnische Uiguren in Zentralasien anzusprechen.²⁷ Ebenso kursierten im Frühjahr 2001 Gerüchte, denen zufolge sich die IBU in "*Hizb-e-islami Turkestan*" (Islamische Partei Turkestans) umbenannt habe, um ihren Anspruch als regional relevanter Faktor zu unterstreichen.²⁸

Im Zusammenhang mit den regionalen Strukturproblemen ist besonders auch auf den Aspekt der Verteilung und des Verbrauchs natürlicher Ressourcen hinzuweisen. So sind die fünf Länder bei der Nutzung ihrer Hydrosysteme

26 Vgl. Sam Nunn/Barnett R. Rubin/Nancy Lubin, *Calming the Ferghana Valley. Development and Dialogue in the Heart of Central Asia*, New York 1999.

27 Vgl. Igor Grebenshchikov, *Kyrgyz Exploit Uigur Minority*, in: IWPR, *Reporting Central Asia*, Nr. 49, 27. April 2001.

28 Vgl. RIA Novosti, 21. Mai 2001.

und der Energieversorgung hochgradig voneinander abhängig.²⁹ Unabhängig von den ökologischen Folgen unrationeller Wassernutzung gelten existentielle Verteilungskämpfe um Wasser als eine der wichtigsten potentiellen Konfliktursachen in der Region. Andererseits verweisen die Länder der Region auf ihre jahrhundertelange Erfahrung in der gemeinsamen Nutzung der Wasserressourcen.

Wie oben bereits erwähnt, ist die Kooperation der Länder untereinander ein zentrales Element bei der Suche nach einvernehmlichen Lösungen für regionale Interessenkonflikte. Dies bezieht insbesondere etwa Fragen der Nutzung natürlicher Ressourcen oder der Bewältigung ökologischer Krisen ein. Internationale Bemühungen, die über Kleinprojekte hinaus durch strukturwirksame Entwicklungsbeiträge etwa auf eine Deeskalation in besonders angespannten Regionen abzielen (z.B. Ferganatal), müssen von den wichtigen Gebern wie den internationalen Finanzinstitutionen, den Entwicklungsorganisationen sowie von bilateralen Geberländern geleistet werden. Die OSZE hat hier realistischerweise nur eine sehr beschränkte Rolle. Sie kann lediglich aus ihrer Perspektive heraus die anderen Partner für Risiken in der Region sensibilisieren und zu krisen- und konfliktverhütenden Entwicklungsmaßnahmen ermutigen.

5. Problemfeld: Der ungelöste Konflikt in Afghanistan hat zunehmend direkte Auswirkungen auf die Sicherheit in Zentralasien

Immer wieder weisen die zentralasiatischen Staaten darauf hin, dass es ohne eine Lösung des Afghanistankonflikts keine nachhaltige Sicherheit in ihren Ländern geben könne und dass sich ihre jeweilige Politik an diesem *externen* Bedrohungsfaktor ausrichten müsse. Wiederholt haben sie Initiativen gestartet, die Friedensbemühungen der VN zu unterstützen. Die OSZE hat natürlich kein Mandat, direkt zur Lösung des Konflikts in Afghanistan beizutragen. In Punkt 14 der Gipfelerklärung von Istanbul wird jedoch ausdrücklich auf die Bedrohungen, die aus Nachbarstaaten entspringen, Bezug genommen.

Der seit über 20 Jahren andauernde Krieg hat Afghanistan zu einem "Chaosland" werden lassen, in dem jegliche Ordnung fehlt. Mit den Taliban ist seit Mitte der neunziger Jahre ein neuer Akteur aufgetreten, der auch für die zentralasiatischen Staaten zunehmend relevant wurde.³⁰ Im Sommer des Jahres 2000 hat sich die militärische Situation in Afghanistan verändert. Die Offensive der Taliban verlief ungewöhnlich erfolgreich. Vor allem die Einnahme der Stadt Talokan wurde als entscheidende Schwächung der Nordallianz eingeschätzt. Während sich in den Jahren zuvor die Kampfhandlungen auf die Sommermonate konzentrierten, gab es im Winter 2000/2001 erstmals keine

29 Einführend in die Wasserproblematik: Philip Micklin, *Managing Water in Central Asia*, London 2000.

30 Zur Entstehungsgeschichte der Taliban siehe: Ahmed Rashid, *Taliban: Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, o.O. 2000.

Kampfpause. Die Sommeroffensive der Taliban bedeutete zugleich einen herben Rückschlag für die Friedensbemühungen der VN.³¹ Die Unbeweglichkeit in der "Osama-bin-Laden-Frage" führte die Taliban weiter in die internationale Isolation, was schließlich am 19. Dezember 2000 zum Beschluss des VN-Sicherheitsrats führte, gegen die Taliban Sanktionen zu verhängen.³² In der Folge der Sanktionen verspürte die angeschlagene Nordallianz wieder politischen, vor allem aber auch militärischen Rückenwind; so konnte sie seitdem ihre Kampffähigkeit durch ausländische Waffenlieferungen verbessern. Gleichzeitig lassen die Taliban weiterhin keine Bereitschaft erkennen, sich auf einen Verhandlungsfrieden einzulassen. Der Sonderbeauftragte von VN-Generalsekretär Kofi Annan, der Spanier Francesc Vendrell, äußerte vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen wiederholt die Befürchtung, dass im Sommer 2001 mit den bislang heftigsten Kämpfen zu rechnen sei und dass erst danach eine neue Lagebeurteilung, auch hinsichtlich internationaler Friedensbemühungen, erfolgen kann.³³ Momentan scheint es allerdings eher unwahrscheinlich, dass der innerafghanische Konflikt militärisch auf Zentralasien übergreift. Die gegenwärtige Situation in Afghanistan begünstigt jedoch die Aktivitäten solcher Gruppen, die radikale und extremistische Ideen auch nach Zentralasien exportieren wollen.

Verbunden mit der militärischen Eskalation hat die Flüchtlingsproblematik eine neue Dimension erlangt. Allein seit Herbst 2000 sind nach Schätzungen der VN-Sondermission in Afghanistan aufgrund der Kampfhandlungen erneut bis zu 150.000 Menschen in Nordafghanistan auf der Flucht. Verstärkt wurde diese Tendenz noch durch die katastrophale Trockenperiode in der innerasiatischen Region im Sommer 2000.

Da die OSZE keine Möglichkeit hat, sich direkt in Afghanistan zu engagieren, kann sie lediglich die diplomatischen Aktivitäten der VN politisch unterstützen. Bei der Analyse der Konfliktkonstellationen in Zentralasien bleibt hinsichtlich des Afghanistankonflikts die ernüchternde Erkenntnis, dass sich eine kurzfristige Lösung nicht abzeichnet. Selbst dann, wenn es zu einem Waffenstillstand kommen sollte, liegt die politische und wirtschaftliche Rehabilitation des vom Krieg völlig zerstörten Landes noch in weiter Ferne. Für die zentralasiatischen Länder wird deshalb die Frage im Vordergrund stehen, wie sie mit den von Afghanistan ausstrahlenden Sicherheitsrisiken kurz- und mittelfristig umgehen werden.

6. Problemfeld: Neue Sicherheitsrisiken

In engem Zusammenhang mit dem vorigen Problemfeld sind die "neuen Bedrohungspotentiale" zu nennen, von denen die Staaten Zentralasiens direkt

31 Vgl. Ahmed Rashid, Afghanistan: The Year in Review, in: Eurasia Insight, 16. Januar 2001.

32 Vgl. UN Security Council, Decision no. 1333 (2000).

33 So Vendrell am 11. April 2001 in Wien im Rahmen eines informellen Treffens mit Delegationen der OSZE-Teilnehmerstaaten.

betroffen sind: internationaler Terrorismus, Drogenhandel und organisiertes Verbrechen. Afghanistan hat sich zum Hauptland des internationalen Drogengeschäfts entwickelt - mit allen negativen Implikationen für die Region. Im Jahre 1999 stammten nach VN-Schätzungen fast vier Fünftel des weltweit produzierten Rohopiums aus Afghanistan, wobei sich auch zunehmend die Heroinproduktion nach Afghanistan verlagert. Ein erheblicher Teil der dort produzierten Drogen, so wird vermutet, wird inzwischen über Routen in Zentralasien in den Westen geschmuggelt.³⁴ Wie sich der im Juli 2000 von den Taliban verhängte Bann des Opiumanbaus auswirkt, bleibt abzuwarten. Obwohl die Staaten Zentralasiens zum Teil beachtliche Anstrengungen in der Drogenbekämpfung unternehmen, bleibt die schlechte technische Ausstattung von Grenz- und Zollbehörden ebenso ein Problem wie die allgegenwärtige Korruption. Der Drogenhandel dürfte einen erheblichen Teil der Operationen von bewaffneten Gruppierungen finanzieren, die wiederum in Afghanistan ein ideales Umfeld finden, in denen in Trainingscamps militärische Ausbildung geleistet wird.

Die OSZE ist zwar keine Spezialorganisation zur Bekämpfung von Drogenhandel, organisiertem Verbrechen und Terrorismus, da sie weder über technische Expertise noch über entsprechende Ressourcen verfügt. Andererseits kann sie diese Themen angesichts deren Sicherheitsrelevanz nicht ignorieren, auch deshalb, weil es nicht zuletzt gerade die Märkte in Europa und Amerika sind, deren Nachfrage nach Drogen im Kern der gesamten Drogenproblematik in Zentralasien liegt. Im Sinne der Plattform für Sicherheitskooperation in der Europäischen Sicherheitscharta 1999 unterstützt die OSZE politisch die Aktivitäten anderer Organisationen, hier vor allem des UNODCCP. Auf dieser Basis und aufgrund der Aktualität der neuen Sicherheitsrisiken veranstalteten der österreichische OSZE-Vorsitz und UNODCCP im Oktober 2000 gemeinsam mit den fünf zentralasiatischen Staaten in Taschkent eine weit beachtete internationale Konferenz zur Stärkung von Sicherheit und Stabilität in Zentralasien.³⁵ Im Rahmen dieser Konferenz wurden von den fünf zentralasiatischen Staaten zwei Dokumente zur Verbesserung der Kooperation im Kampf gegen organisiertes Verbrechen, Drogenhandel und Terrorismus verabschiedet. Diese Dokumente wurden unter der Ägide von OSZE und UNODCCP vorbereitet. Darüber hinaus kann die OSZE aber auch - und das war eines der Ziele des österreichischen Vorsitzes im Rahmen der Taschkenter Konferenz - ihren umfassenden Sicherheitsansatz einbringen, etwa durch ihre Erfahrungen in der Stärkung von Rechtsstaatlichkeit und Zivilgesellschaft oder beispielsweise durch die Förderung von Ansätzen regionaler Ko-

34 Angaben einer UNDCP-Vertreterin auf dem 9. Wirtschaftsforum der OSZE, vgl. EF.DEL/78/01.

35 International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: An Integrated Approach to Counter Drugs, Organised Crime and Terrorism, Summary Report, Wien 2001.

operation.³⁶ Die zentralasiatischen Staaten wiederum können die OSZE und ihre Gremien als Plattform nutzen, um bei anderen Teilnehmerstaaten um bilaterale Unterstützung etwa im Bereich Schulung und Ausrüstung zu werben. Da gerade auch in den Ländern Zentralasiens, in denen die staatlichen Sicherheitsorgane oftmals unter schwierigen ökonomischen Bedingungen operieren müssen, das Problem der unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen an Strukturen des organisierten Verbrechens einschließlich des Drogenhandels besonders relevant ist,³⁷ könnte auch eine konkrete Kooperation auf der Basis des OSZE-Dokuments für Kleinwaffen und leichte Waffen³⁸ ein Beitrag der OSZE dazu sein, die zentralasiatischen Staaten im Kampf gegen die neuen Sicherheitsrisiken zu unterstützen, etwa in Form von Schulungsprogrammen oder Erfahrungsaustausch.

Oberziel langfristige Stabilisierungspolitik - Umfassendes Handeln im komplexen Umfeld

Nicht selten kann man bei akademischen Veranstaltungen, die das Thema Konfliktprävention in Zentralasien zum Gegenstand haben, die Frage hören: "Was hat die OSZE für eine Strategie in Zentralasien?" Leider gibt es hierauf keine einfache Antwort, allein schon deshalb, weil "die OSZE" als Organisation von 55 verschiedenen Staaten, einschließlich der fünf zentralasiatischen, sehr unterschiedliche Interessen und Vorstellungen hinsichtlich der Region hat. Auch ist das Umfeld nicht statisch, sondern immer wieder andere Herausforderungen verlangen nach immer neuen Antworten. Es ist aber klar, dass die Region Sicherheit und Frieden braucht, um langfristig zu einer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung zu gelangen, die den Menschen die Chance auf ein würdiges Leben bietet. Deshalb muss eine langfristige und nachhaltige Stabilisierungspolitik quasi das Oberziel des Handelns der zentralasiatischen Staaten selbst wie auch der OSZE mit ihren Institutionen sein.³⁹ Im Folgenden sollen deshalb nur einige Elemente einer solchen Stabilisierungspolitik in Zentralasien angesprochen werden, die den Rahmen für ein OSZE-Engagement bilden können:

- *Umfassende Sicherheit:* Die in diesem Beitrag gewählte Darstellung der Konfliktkonstellationen anhand von sechs Problemfeldern ist weder vollständig, noch behandelt sie hinreichend alle relevanten Details.

36 Der österreichische OSZE-Vorsitz hat zu der Taschkenter Konferenz ein Hintergrundpapier veröffentlicht, in dem die Möglichkeiten und Grenzen eines OSZE-Engagements bei der Bekämpfung von Drogenhandel, organisiertem Verbrechen und Terrorismus diskutiert werden: OSCE Chairmanship 2000, The OSCE and Security Aspects in Central Asia, abgedruckt in: Summary Report, a.a.O. (Anm. 35).

37 Vgl. Bobi Pirseyedi, The Small Arms Problem in Central Asia: Features and Implications, UN publications, o.O. 2000.

38 Abgedruckt im vorliegenden Band, S. 545-563.

39 Siehe hierzu auch: Wilhelm Höynck, a.a.O. (Anm.6).

Zentralasien ist nicht von einem eng fassbaren, monokausalen Konflikt bedroht, sondern von einer vielschichtigen Mischung untereinander in Wechselwirkung stehender interner und externer Spannungsfelder gekennzeichnet. Maßnahmen einer langfristige Stabilisierungspolitik sollten deshalb umfassend alle Aspekte von Sicherheit berücksichtigen. Krisen- und konfliktpräventive Maßnahmen sind auf sämtlichen hier angesprochenen Problemfeldern erforderlich. Einige Möglichkeiten, was die OSZE mit den ihr zur Verfügung stehenden Instrumenten in den verschiedenen Dimensionen konkret beitragen kann, wurden angesprochen.

- *Gemeinschaftlicher Ansatz:* Die OSZE und ihre Instrumente können nur dort erfolgreich sein, wo dies auch von den Staaten selbst so gewollt wird. Es ist ebenso falsch, mit dem Finger auf "die Zentralasiaten" zu zeigen, wie an Schreibtischen in Wien oder anderen westeuropäischen Hauptstädten Pläne zu entwickeln, die den Ländern vorschreiben, was vermeintlich "gut" für sie sei. Dies darf aber auch nicht heißen, dass man latenten Problemen nicht ins Auge sehen sollte. Es muss zu einem partnerschaftlichen Ansatz gehören, dass Irrwege in der Politik der Staaten, die Auswirkungen auf die Sicherheit der Region haben, thematisiert werden können.
- *OSZE als politische Plattform:* Die zentralasiatischen Staaten können die OSZE als ein mögliches Forum nutzen, um sich besser Gehör für ihre Anliegen zu verschaffen. Inzwischen hat das Thema Zentralasien innerhalb der OSZE politisch eine erhebliche Aufwertung erfahren und das Verständnis für die Probleme ist deutlich gestiegen; besonders aktiv war in dieser Hinsicht der österreichische OSZE-Vorsitz im Jahr 2000, der Zentralasien zu einem Schwerpunkt gemacht hat. Daneben können die zentralasiatischen Staaten durch eine sichtbare Partizipation in der OSZE und das Einhalten der OSZE-Standards gegenüber dritten Staaten oder anderen internationalen Akteuren ihre Reformbereitschaft dokumentieren.⁴⁰
- *Regionaler Ansatz:* Viele der Herausforderungen betreffen nicht nur einzelne Länder und erfordern daher gemeinschaftliche Lösungen, die den Interessen verschiedener Beteiligter gerecht wird. Die Förderung von regionalem Dialog und Kooperation sollte deshalb ein prioritäres Element einer OSZE-Stabilisierungspolitik in und für Zentralasien sein. In diesem Kontext ist insbesondere auf das Amt des Persönlichen Beauftragten für Zentralasien hinzuweisen. Dabei kann es gegebenenfalls

40 Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung hat z.B. in Artikel 1 ihres Statuts einen expliziten Verweis auf eine auf einem Mehrparteiensystem basierende Demokratie, Pluralismus und Marktwirtschaft verankert. Die kürzlich von der Bank veröffentlichte Länderstrategie für Usbekistan nimmt beispielsweise Bezug auf den Bericht des OSZE/BDIMR-Berichts zu den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen in Usbekistan. Vgl. EBRD, Strategy for Uzbekistan, 3 April 2001, S. 29.

auch sinnvoll sein, bereits bestehende regionale Initiativen außerhalb der OSZE zu stärken.

- *Kontinuität und Langfristigkeit:* Aufgrund des jährlich wechselnden Vorsitzes werden die Prioritäten innerhalb der OSZE periodisch immer wieder neu gesetzt. Kein einzelner Vorsitz, mag er sich auch noch so sehr für Zentralasien engagieren, wird in der Lage sein, die Komplexität der Sicherheitsherausforderungen wirklich nachhaltig zu lösen. Langfristigkeit und Kontinuität sowohl im politischen Dialog als auch im operativen Handeln sind deshalb Voraussetzungen für eine seriöse Stabilisierungspolitik. Ein wesentliches Element hierbei sind die Feldpräsenzen und die verschiedenen Institutionen, die durch ihre längerfristig angelegten Mandate die Kohärenz der OSZE-Aktivitäten gewährleisten können. Ein noch stärkerer Akzent auf längerfristig angelegten Programmen anstelle einzelner, in ihrer Wirkung beschränkter Kleinstprojekte könnte ebenfalls zusätzlich zu Kontinuität und Langfristigkeit beitragen. Allerdings darf hierbei nicht übersehen werden, dass es sich bei den OSZE-Präsenzen in Zentralasien um Kleinstbüros handelt, die bereits umfassenden Aufgaben nachkommen und deshalb in ihren operativen Möglichkeiten beschränkt sind.
- *Kooperation mit anderen Partnern:* Realistischerweise werden Umfang und Reichweite des Engagements der OSZE immer beschränkt bleiben. Für viele konkrete Maßnahmen verfügen spezialisierte Organisationen und Institutionen über erheblich bessere Kompetenz. Gerade in den Bereichen, in denen die OSZE nicht über eigene Ressourcen verfügt, etwa in der wirtschaftlichen Dimension, wird sie auf die Zusammenarbeit mit anderen Partnern angewiesen sein. Die OSZE kann aber die Rolle eines politischen Katalysators einnehmen und - auf der Basis des umfassenden Sicherheitskonzepts - technische und Spezialorganisationen für die Probleme in der Region sensibilisieren.

Wie die Antwort auf die eingangs dieses Beitrags gestellte Frage, ob Zentralasien künftig ein regionaler Brennpunkt sein wird, aussieht, hängt von einer Vielzahl von Akteuren und Faktoren ab, die innerhalb und außerhalb der Region liegen. Die OSZE hat konkrete Möglichkeiten, auf die verschiedenen aufgezeigten Problemfelder einzuwirken, und kann somit ihren Beitrag zur Stabilisierung der Region leisten, ohne dass dabei die Reichweite der OSZE in ihrer heutigen Form überschätzt werden sollte.