

Tim Epkenhans

Das Dilemma der OSZE in Zentralasien

Einführung

Als die fünf zentralasiatischen Republiken Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan vor 15 Jahren ihre Unabhängigkeit erklärten, waren sie nur unzureichend auf den tiefgreifenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Transformationsprozess vorbereitet. Die „Künstlichkeit“ der nationalstaatlichen Identitäten und Grenzziehungen, die weitgehend ein Ergebnis der stalinistischen Nationalitätenpolitik waren, hatte Beobachter schon frühzeitig zu Vermutungen veranlasst, in Zentralasien könnten supranationale Identitätsmuster, wie etwa Islamismus, an Eigendynamik und Konfliktpotenzial gewinnen. Doch die nationalstaatlichen Identitäten erwiesen sich als stabiler und folgenreicher als antizipiert und die Konfliktlinien der vergangenen 15 Jahre hatten überwiegend innenpolitische Dimensionen, die sich entlang von Fragen der Rechtsstaatlichkeit und des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat, der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie der regionalen Desintegration und der Dominanz regionaler Solidaritätsgruppen manifestierten. Die politischen Unruhen in Kirgisistan im März 2005, die zum Sturz Präsident Askar Akajews führten, sowie die Niederschlagung des Aufstands in Andischan durch usbekische Sicherheitskräfte im Mai desselben Jahres sind die auch in Europa wahrgenommenen Höhepunkte einer krisenhaften Entwicklung in Zentralasien.

Die Aufnahme der fünf zentralasiatischen Staaten in den Kreis der Teilnehmerstaaten der KSZE im Jahr 1992 war nicht unumstritten, doch setzte sich die Überzeugung durch, dass eine inklusive und integrative Politik gegenüber *allen* ehemaligen Republiken der UdSSR ein wichtiger Schritt zur Überwindung der politischen und ökonomischen Krisen infolge des Zusammenbruchs der Sowjetunion darstellte.

Eine kritische Rückschau auf 14 Jahre OSZE-Dialog mit den fünf zentralasiatischen Staaten ergibt ein eher ernüchterndes Bild. Obwohl alle fünf Staaten in den späten 1990er Jahren eine intensivere Kooperation mit der OSZE befürworteten, hat keine der fünf zentralasiatischen Republiken die elementaren Prinzipien der OSZE eingehalten. Zum Teil mag diese Nichteinhaltung durch fehlende Ressourcen und unzureichende Kapazitäten bedingt sein, allerdings scheint in den vergangenen Jahren auch der politische Wille zu fehlen. Insbesondere im Bereich Demokratisierung, der Etablierung von Parteienpluralismus und freier und fairer Wahlen – Prinzipien, zu denen sich alle Teilnehmerstaaten auf der Kopenhagener Konferenz der KSZE 1990 bekannt haben –, lassen sich in allen fünf Republiken gravierende Defizite feststellen. In Turkmenistan etablierte Präsident Saparmurat Nijasow „Turkmenbaschi der

Große“ bis zu seinem Tod am 21. Dezember 2006 eine totalitäre Präsidialherrschaft mit einem bizarren Personenkult. Ob sein Nachfolger Gurbanguly Berdimuhammedow einen anderen Weg einschlagen wird, ist zu diesem Zeitpunkt unabsehbar. In Usbekistan unterdrückten die Sicherheitskräfte des autokratisch herrschenden Präsidenten Islam Karimow nicht nur den Aufstand in Andischan im Mai 2005, was Hunderte Opfer forderte, sondern auch die sich vorsichtig entwickelnde Zivilgesellschaft. Der tadschikische Präsident Emomali Rachmonow konsolidierte seine Stellung gegen ehemalige Verbündete und auf Kosten einer demokratischen Entwicklung. Kasachstans Präsident Nursultan Nasarbajew ließ sich im Dezember 2005 mit nahezu 92 Prozent der Stimmen in manipulierten Wahlen für weitere sechs Jahre im Amt bestätigen. Und Kirgisistans neue Regierung unter Präsident Kurmanbek Bakijew und Premierminister Felix Kulow bemüht sich ein Jahr nach dem Sturz Akajews, staatliche Autorität gegen zentrifugale Kräfte, die teilweise dem organisierten Verbrechen nahe stehen, wiederherzustellen.

Gleichzeitig haben sich die politischen Parameter für die OSZE in Zentralasien seit 2001 grundsätzlich verändert, und dies nicht zum Positiven. Nach dem 11. September 2001 rückte Zentralasien aufgrund seiner geographischen Nähe zu Afghanistan zunehmend ins Blickfeld der NATO und der Europäischen Union, die sukzessive Teilbereiche des OSZE-Aufgabengebiets abdeckten. In der politisch-militärischen Dimension konnte dabei die NATO durch ihr Programm „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) weitaus mehr Ressourcen mobilisieren, als es der OSZE möglich gewesen wäre. Die Beteiligung Kasachstans, Kirgisistans, Turkmenistans und Usbekistans am PfP-Programm seit 1994 (Tadschikistan sollte 2002 folgen) war Teil einer neuen sicherheitspolitischen Orientierung, die – obwohl auch Russland an dem Programm teilnahm – begrenzte Garantien gegen etwaige russische Hegemonialansprüche in der Region versprach und infolge des NATO-Engagements in Afghanistan seit 2001 neue Dynamik gewann.

Ähnliches gilt für die wirtschaftliche Dimension, in der die EU mit ihren verschiedenen Institutionen über erhebliche Mittel verfügt. Zentralasien hatte lange Zeit keine Priorität auf der EU-Agenda, allerdings führten auch hier die Ereignisse vom September 2001 sowie das gewachsene Interesse an wirtschaftlichen Kontakten zu Kasachstan zu einer – zunächst eher inkonsistenten – Ausweitung der Aktivitäten der EU und ihrer Institutionen.

Die neuen strategischen Partnerschaften im Rahmen des von den Vereinigten Staaten von Amerika erklärten „Kriegs gegen den Terrorismus“ räumten Staaten wie Usbekistan einen – wie wir heute erkennen nur vorübergehend – erweiterten Handlungsspielraum ein. Die dramatische Verschlechterung der usbekisch-amerikanischen Beziehungen infolge der Ereignisse von Andischan im Mai 2005, die schließlich in der Kündigung des US-Stützpunktes Karschi-Chanabad („K2“) durch die usbekische Regierung gipfelte, führte zu einer Umorientierung der Außenpolitik Usbekistans und graduell auch der anderen zentralasiatischen Republiken. Dies wird zum einen durch den wach-

senden politischen Einfluss Chinas in der Region und durch das Bestreben, der Schanghai-Kooperationsorganisation ein schärferes Profil zu geben, deutlich. Zum anderen wenden sich die autokratisch regierenden Eliten in Zentralasien zunehmend wieder Russland zu, das sich als Garant des Status quo im GUS-Raum gegen weitere „Rosenrevolutionen“ präsentiert. Die „Rückkehr“ Russlands nach Zentralasien ist für die OSZE von besonderer Relevanz, da Russland Wortführer einer Gruppe von GUS-Staaten (zu denen auch Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan und Usbekistan gehören) ist, die zunehmend auf Konfrontationskurs zur OSZE gegangen sind. Die „Krise der OSZE“¹ ist somit auch in Zentralasien evident, wo die Organisation nicht mehr in erster Linie ein inklusives Dialogforum darstellt, sondern Projektionsfläche für eine Auseinandersetzung über vermeintliche „Doppelstandards“ zwischen den Teilnehmerstaaten „östlich“ und „westlich von Wien“ ist.

Russlands Rückkehr nach Zentralasien und die Krise der OSZE

Nach ihrer Unabhängigkeit im Jahr 1991 bemühten sich die fünf zentralasiatischen Republiken graduell und in unterschiedlichem Maße, sich von Russland zu distanzieren. Das Russische – die *Lingua franca* in Zentralasien – wurde zumindest offiziell und mit unterschiedlichem Erfolg durch die Titularsprachen verdrängt, Nationalgeschichte umgeschrieben und die russische bzw. später sowjetische Herrschaft über Zentralasien als Kolonialismus definiert. Die wirtschaftliche und soziale Krise infolge der Unabhängigkeit sowie der Bürgerkrieg in Tadschikistan führten zudem zu einer anhaltenden Emigration russischer Bevölkerungsteile. Zwar konnte Moskau vor allem in Tadschikistan seinen politischen und militärischen Einfluss aufrechterhalten, die anderen zentralasiatischen Republiken distanzieren sich jedoch in ihrer sicherheitspolitischen Ausrichtung in unterschiedlichem Maße von Russland. Die „orange Revolution“ in der Ukraine und die „Rosenrevolution“ in Georgien sowie die politischen Unruhen in Kirgisistan führten zu einem deutlichen Richtungswechsel, der vor allem von einer „Rückkehr“ des politischen Einflusses Moskaus in der Region gekennzeichnet ist. Russland warnte entschieden vor einem weiteren „Revolutionsexport“ im GUS-Raum und beschuldigte vor allem westliche NGOs wie *Freedom House* und das *Open Society Institute*, aber auch die OSZE und insbesondere das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), die Oppositionsbewegungen in der Ukraine, in Georgien und in Kirgisistan unterstützt zu haben. Die Desillusionierung und die zunehmende Kritik Russlands und anderer GUS-Staaten an der Entwicklung der OSZE und insbesondere an den OSZE-Missionen fand bereits im September 2003 ihren Ausdruck, als Belarus, Kasachstan, Kirgisistan und Russland die Asymmetrie der geographischen Verteilung der OSZE-Missionen, das Übergewicht der menschlichen Dimension

1 Vgl. Pál Dunay, *The OSCE in crisis*, Chaillot Paper Nr. 88, Paris 2006.

in der Programmatik sowie die Einmischung in innere Angelegenheiten der Staaten durch OSZE-Institutionen, vor allem das BDIMR, verurteilten. Einhergehend mit der Kritik legten die vier Staaten eine Reihe von Reformvorschlägen vor, die auf eine stärkere Kontrolle der Missionen und der Personalrekrutierung durch den Ständigen Rat der OSZE sowie auf kürzere Mandatszeiten hinausliefen.²

Die Kritik riss nicht ab und am 15. September 2004 folgte die so genannte „Astana-Erklärung“ der Präsidenten Armeniens, Belarus', Kasachstans, Kirgisistans, Russlands, Tadschikistans, Usbekistans und der Ukraine, die die Kernpunkte der zuvor geäußerten Kritik aufgriff: Die politisch-militärische Dimension müsse als Kernelement der OSZE gestärkt werden, die menschliche Dimension solle sich im Wesentlichen auf Bewegungsfreiheit, die Förderung des Tourismus, den wissenschaftlichen Austausch und die Vermittlung von Werten zwischen allen Teilnehmerstaaten beschränken, während die Feldaktivitäten sich von der Beobachtung der politischen Situation auf die Implementierung von Projekten (der wirtschaftlichen Dimension) verlegen müsse.³

Auch die darauf folgenden Äußerungen des russischen Außenministers Sergei Lawrow in der *Financial Times* vom 29. November 2004 sowie seine Erklärung im Rahmen des OSZE-Ministerrats in Sofia im Dezember 2004 verweisen auf eine konditionale Interpretation der OSZE-Prinzipien und auf die Aufgabe der im Kopenhagener Dokument von 1990 festgelegten Prinzipien.⁴

Die OSZE in Zentralasien

Der Ausbruch des tadschikischen Bürgerkrieges im Mai 1992 führte zur Etablierung der ersten KSZE/OSZE-Mission in Zentralasien im Jahr 1993, die Tadschikistan im Rahmen der Konfliktachsorge in enger Abstimmung mit der Mission der Vereinten Nationen bei der Entwicklung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechten unterstützen sollte.⁵

Im folgenden Jahr eröffnete die KSZE/OSZE auf Initiative des usbekischen Präsidenten Karimow ein Verbindungsbüro für Zentralasien in Taschkent. Regionale Entwicklungen, insbesondere der Erfolg der afghanischen Taliban und der problematische Verlauf der politischen und ökonomischen Reformen

2 Vgl. On the Issue of Reform of OSCE Field Activities – A Food-for-Thought Paper, PC.DEL/986/03, 4. September 2003.

3 Vgl. Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Appeal of the CIS Member States to the OSCE Partners, Astana, 15. September 2004 (inoffizielle Übersetzung aus dem Russischen), unter: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/70f610ccd5b876ccc3256f100043db72?OpenDocument. Der Appell war von acht GUS-Mitgliedstaaten, nicht jedoch von Aserbaidschan, Georgien, Moldau und Turkmenistan unterzeichnet; eine Zusammenfassung findet sich in: Dunay, a.a.O. (Anm. 1), S. 75f.

4 Vgl. MC.DEL/61/04, 7. Dezember 2004.

5 Vgl. Johannes Reissner, Bürgerkrieg in Tadschikistan. Ursachen, Akteure, Verlauf und Friedenschancen, Ebenhausen 1997.

in Zentralasien, führten zu einem verstärkten Interesse der USA und Europas an Zentralasien, wobei sich die OSZE als geeignete Organisation für eine vertiefte Kooperation anbot. Auch die zentralasiatischen Staaten hatten aufgrund der Sicherheitslage in Afghanistan und der Entstehung militanter Gruppen in Zentralasien (wie etwa der Islamischen Bewegung Usbekistans, IBU) Interesse an einer Ausweitung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit. Im Laufe des Jahres 1998 einigte sich die OSZE mit Kasachstan, Kirgisistan und Turkmenistan auf die Einrichtung von OSZE-Zentren in Almaty, Bischkek und Aschgabad. Das Verbindungsbüro in Taschkent wurde im Jahr 2000 zu einem Zentrum ausgebaut, die OSZE-Mission in Tadschikistan wurde im Oktober 2002 umbenannt in „OSZE-Zentrum in Duschanbe“.

Im Vergleich zu den südosteuropäischen Missionen und Vertretungen der OSZE nehmen sich die zentralasiatischen OSZE-Vertretungen bescheiden aus. Obwohl sukzessive Außenstellen in Kirgisistan (Osch) und Tadschikistan (Chudschand, Garm, Kuljab, Schartus und Kurgan-Teppa) eingerichtet wurden, wendete die OSZE bis 2001 weniger als fünf Prozent ihres Gesamtbudgets (und nur etwa 2,5 Prozent des Haushalts für Feldmissionen) für die Vertretungen und Programmaktivitäten in Zentralasien auf. Das wachsende Interesse vor allem westlicher Teilnehmerstaaten an den zentralasiatischen Staaten und deren Kritik an der geographischen Asymmetrie des OSZE-Engagements zugunsten Südosteuropas führten zu einer Ausweitung der OSZE-Aktivitäten in der Region. Das Budget der Zentren erhöhte sich von 4,5 Millionen Euro (2001) auf 11,1 Millionen Euro (2005); prozentual bedeutet dies, dass die OSZE 2001 2,1 Prozent und 2005 6,5 Prozent des Gesamtbudgets für ihre Aktivitäten in Zentralasien aufgewendet hat.⁶

Auch personell erfolgte in den vergangenen Jahren sukzessive eine Aufstockung der international abgeordneten bzw. vertraglich eingestellten Mitarbeiter. Das derzeit größte Zentrum ist dasjenige in Duschanbe mit 17 internationalen Experten, gefolgt von Bischkek (zehn), Almaty und Aschgabad mit jeweils sechs internationalen und schließlich das Büro des OSZE-Projektkoordinators in Taschkent, das im Juli 2006 das OSZE-Zentrum in Taschkent abgelöst hat,⁷ mit drei abgeordneten Mitarbeitern. Allerdings ist hier zu beachten, dass einige der Projekte, wie etwa das Polizeiprojekt in Kirgisistan, zusätzliche abgeordnete oder vertraglich eingestellte Mitarbeiter haben. Zudem beschäftigen die Zentren eine signifikante Zahl einheimischer Mitarbeiter, ohne die die Durchführung der zahlreichen Projekte nicht möglich wäre.

Die Aktivitäten der OSZE-Zentren in Zentralasien sind über die verschiedenen Mandate zwischen der Regierung des Gastgeberlandes und der OSZE geregelt. Derzeit gleichen sich die Mandate der vier Zentren in Zentralasien weitgehend, lediglich das Mandat des Zentrums in Duschanbe enthält eine

6 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 463, Berichtigter Haushaltsplan 2001, PC.DEC/463, 21. Dezember 2001, sowie OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 715, Überarbeiteter OSZE-Gesamthaushaltsplan 2005, PC.DEC/715, 19. Januar 2006.

7 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 734, OSZE-Projektkoordinator in Usbekistan, PC.DEC/734, 30. Juni 2006.

besondere Klausel für Aktivitäten in der Wirtschafts- und Umweltdimension. Das Büro des OSZE-Projektkoordinators in Taschkent hat nur noch ein sehr begrenztes Mandat, das die Tätigkeit der OSZE in Usbekistan auf die Durchführung von Projekten beschränkt. Generell sanktionieren die Mandate die Förderung der OSZE-Prinzipien im Gastgeberland, die regionale Kooperation, Aktivitäten in den drei Dimensionen, die Kooperation mit den verschiedenen OSZE-Institutionen, die Pflege von Kontakten zu lokalen Verwaltungsstrukturen, Universitäten und Forschungseinrichtungen sowie zu NGOs. Darüber hinaus enthalten die Mandate einen weitgehend offenen Passus, der besagt, dass der jeweilige OSZE-Vorsitz in Abstimmung mit dem Gastgeberland weitere Aufgaben bestimmen kann.⁸ Die menschliche Dimension, d.h. die Unterstützung der Staaten beim Aufbau demokratischer Institutionen sowie die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen, genoss bereits früh Priorität, da hier – etwa im Vergleich zu osteuropäischen Teilnehmerstaaten – seit der Unabhängigkeit kaum Fortschritte zu verzeichnen waren.

Die vage und offene Mandatsregelung eröffnet theoretisch einen Spielraum für die Interpretation der Mandate und eine flexible Reaktion auf regions- und landesspezifische Probleme. Gleichzeitig führte und führt dies aber auch zu einer teilweise beliebig erscheinenden Ausdehnung des Aufgabenspektrums, die eine konsistente Außendarstellung der Aktivitäten der OSZE erschwert und zu teilweise problematischen Perzeptionen seitens der Regierungen und der Zivilgesellschaften der Gastgeberländer geführt hat. Die politisch intendierte Ausweitung der Programmaktivitäten bedeutete zudem nicht gleichzeitig, dass die OSZE und ihre Feldmissionen über ausreichendes Know-how oder genügend personelle Ressourcen verfügten. Ebenfalls ist zu konstatieren, dass in vielen Fällen die lokalen Kapazitäten zur Durchführung eines Projekts überschätzt wurden und sowohl die Regierungen der Gastgeberländer als auch die zivilgesellschaftlichen Strukturen in Zentralasien überfordert waren.

Die OSZE deckt heute in Zentralasien ein sehr weites Aufgabenspektrum in allen drei Dimensionen ab, das von Polizeiprojekten (Kasachstan und Kirgistan), Stärkung der Medien (alle zentralasiatischen Staaten außer Turkmenistan), Minenräumung (Tadschikistan, in Kooperation mit den VN), einem islamisch-säkularen Dialogprojekt (Tadschikistan), der regionalen OSZE-Akademie in Bischkek und der Unterstützung der Landreform in Tadschikistan über die Förderung mittelständischer Unternehmer (in allen zentralasiatischen Staaten) bis hin zur Beobachtung von Umweltgefahren (ebenfalls alle Republiken) reicht. Darüber hinaus beobachtete das BDIMR Wahlen und Referenden in vier der fünf Staaten Zentralasiens (in Turkmenistan erfolgte keine Wahlbeobachtung). Der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) besuchte in den vergangenen Jahren mehrfach Kirgistan, aber auch Tadschikistan und Turkmenistan.

8 Die Mandatstexte befinden sich auf den Websites der jeweiligen Zentren unter: <http://www.osce.org>.

Das Aufgabenspektrum und die erfolgreiche Durchführung der Projekte hängen insbesondere vom Kooperationswillen und den landesspezifischen Problemen ab – und hier sind deutliche Unterschiede in Zentralasien auszumachen. Insgesamt haben sich, wie bereits eingangs angedeutet, die Rahmenbedingungen für die OSZE in Zentralasien deutlich verschlechtert. Parallel zur existenziellen Diskussion über die Zukunft der OSZE, die insbesondere von Russland nicht immer konstruktiv geführt wird, haben die fünf zentralasiatischen Staaten den Handlungsspielraum der OSZE sukzessive eingeschränkt. Einige Staaten verlangen die Vorlage der Projekte der jeweiligen Zentren bei den zuständigen Ministerien im Vorfeld der Projektimplementierung, teilweise wird versucht, alle Kontakte des OSZE-Zentrums mit politischen Akteuren über die Außenministerien zu kontrollieren; Usbekistan setzte sich schließlich sogar mit der Forderung nach einer Reduzierung des OSZE-Zentrums in Taschkent auf ein Projektkoordinierungsbüro mit begrenztem Aufgabenspektrum durch.⁹

In Kirgisistan konnte die OSZE im Verlaufe der Märzereignisse eine positive und stabilisierende Rolle spielen, dies gilt insbesondere auch für die Vorbereitung und Durchführung der Präsidentschaftswahlen im Juli 2005; dennoch avancierte die Organisation im Zuge der Krise nicht zu einem zentralen politischen Akteur. Russland zeigte kein Interesse, die OSZE in die Konfliktbeilegung und Stabilisierung der Situation einzubeziehen, während die bedeutenden Geberinstitutionen über die so genannte *Donor Group* weitaus mehr Einfluss auf die Regierung geltend machen konnten. Der Umsturz in Kirgisistan und die anhaltende instabile politische Situation seit März 2005, in der es der Regierung nur ansatzweise gelungen ist, ihre zentrale Autorität gegen regionale Gruppen durchzusetzen, gibt der OSZE einen für Zentralasien relativ großen Spielraum und ein weites Betätigungsfeld. Die Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen und unabhängiger Medien sind integrale und wichtige Bestandteile ihrer Arbeit, während insbesondere das Polizeiprojekt eine Stärkung staatlicher Strukturen in einem demokratischen Rahmen intendiert. Allerdings ist fraglich, ob die Ausbildung und technische Ausrüstung von Polizeibeamten genügend Anreize dafür geben, die endemische Korruption einzuschränken und ein Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Polizei aufzubauen, solange der Rekrutierungsprozess wenig transparent und die Gehälter zu niedrig sind.

Die kirgisische Regierung diskutiert gegenwärtig eine grundlegende Verfassungsänderung, die die Rolle des Präsidenten, des Premierministers und des Parlaments neu justieren soll. Die OSZE könnte hier ihr unumstrittenes Know-how einbringen; eine konstruktive Mitwirkung wird jedoch durch den engen Zeitplan der Regierung in Frage gestellt.

Kasachstan hat aufgrund seiner erheblichen Öl- und Gasreserven eine insgesamt positive soziale und ökonomische Entwicklung genommen, die allerdings hinter den Erwartungen zurückblieb und keine Entsprechung im politi-

9 Vgl. PC.DEC/734, a.a.O. (Anm. 7).

schen Bereich gefunden hat.¹⁰ Die Opposition unterliegt weiterhin Repressalien seitens der Sicherheitskräfte, die Medien werden staatlich reglementiert und die Präsidentschaftswahlen im Dezember 2005, die Präsident Nasarbajew mit fast 92 Prozent der Stimmen für sich entschied, erfüllten nach Einschätzung des BDIMR eine Reihe von OSZE-Verpflichtungen nicht.¹¹

Obwohl Kasachstan sich in die Reihe der Kritiker der OSZE eingereiht hat, ist es das erste zentralasiatische Land, das sich für den OSZE-Vorsitz im Jahr 2009 beworben hat. Der Erfolg bzw. Misserfolg der kasachischen Kandidatur wird maßgeblich über die zukünftige Rolle der OSZE in Zentralasien entscheiden. Sollte Kasachstan den Vorsitz erhalten, könnte dies eine stärkere Einbindung Zentralasiens und unter Umständen eine verbesserte Einhaltung der OSZE-Prinzipien bedeuten. Allerdings besteht angesichts der Defizite im Bereich demokratischer Reformen die Gefahr, dass Kasachstan den OSZE-Vorsitz als demokratisches Feigenblatt missbraucht und damit der bereits geringen Reputation der Organisation weiteren Schaden zufügt. Kasachstan den Vorsitz zu verweigern, hätte jedoch vermutlich weit dramatischere Folgen und könnte der ohnehin erhitzten Debatte über vermeintliche „Doppelstandards“ existenzielle Bedeutung verleihen. Es bleibt abzuwarten, wie die Teilnehmerstaaten dieses Dilemma lösen werden.

Von den fünf zentralasiatischen Sowjetrepubliken war Tadschikistan 1991 am wenigsten auf die Unabhängigkeit vorbereitet und in weniger als einem Jahr entwickelten sich regionale Konflikte um Ressourcen, politische Ideologien und Macht zu einem verheerenden Bürgerkrieg, der das Land zwischen 1992 und 1997 verwüstete. Die OSZE wirkte in enger Kooperation mit den VN bei der Normalisierung der Lage nach dem Konflikt mit und konnte somit einen signifikanten Beitrag zur Stabilisierung des Landes in einer nach wie vor problematischen Nachbarschaft zu Afghanistan und Usbekistan leisten. Die Aktivitäten der OSZE in Tadschikistan umfassen ein weites Aufgabenspektrum, das von der Minenräumung bis zur Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen reicht. Allerdings ist zu konstatieren, dass auch die tadschikische Regierung den Handlungsspielraum der OSZE zunehmend einschränkt und ihren Verpflichtungen hinsichtlich einer demokratischen Entwicklung nicht nachkommt. Dies hängt unmittelbar mit der Konsolidierung der politischen Position Präsident Rachmonows zusammen, der sich in den vergangenen drei Jahren erfolgreich gegen seine ehemaligen Verbündeten und regionale Rivalen durchsetzen konnte. Der zaghafte Entwicklung der Zivilgesellschaft und der Medien wurde 2003/2004 ein Ende gesetzt und politische Rivalen wurden mit mehr oder weniger aktiver Beteiligung Russlands ausgeschaltet, während die präsidentiale Entourage sukzessive die ohnehin begrenzten Ressourcen unter ihre Kontrolle bringt.

10 Vgl. Martha Brill Olcott, *Central Asia's Second Chance*, Washington 2005.

11 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Republic of Kazakhstan, Presidential Election, 4 December 2005, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report*, Warschau 2006.

Alarmierend ist zudem das Vorgehen der Sicherheitskräfte gegen vermeintliche islamische Extremisten, vor allem Anhänger der „Partei der islamischen Befreiung“ (*Hizb ut-Tahrir al-Islami*), das zunehmend den unverhältnismäßigen Methoden usbekischer Sicherheitskräfte gegenüber ähnlichen Gruppierungen gleicht. Die OSZE reagierte auf die wachsenden Spannungen zwischen staatlicher Autorität und religiös orientierten Gruppen mit dem für die Region interessanten Projekt „23 Seminare über Recht und Religion“, in dem lokale Vertreter beider Lager zu einem Dialog bewegt wurden.

Die OSZE bzw. das BDIMR führte keine Beobachtung des Referendums im Jahr 2003 durch, da bereits die Vorbereitungen im Vorfeld grundlegende Standards vermissen ließen. Die Beurteilung der Parlamentswahlen vom Februar 2005 verwies zwar auf marginale Verbesserungen gegenüber den Wahlen im Jahr 2000, kam jedoch insgesamt zu dem Ergebnis, dass die „Parlamentswahlen in Tadschikistan weder den elementaren OSZE-Verpflichtungen für demokratische Wahlen nach dem Kopenhagener Dokument 1990 entsprachen, noch in Übereinstimmung mit tadschikischem Recht durchgeführt wurden“.¹² Angesichts der Repressalien gegen potenzielle Gegenkandidaten erwarten viele Beobachter für die bevorstehenden Präsidentschaftswahlen im November 2006 keine grundlegende Verbesserung.

Letztendlich entscheiden der politische Wille und die Bereitschaft des jeweiligen Gastgeberlandes, mit der OSZE zu kooperieren, über die Aktivitäten der einzelnen Zentren. Angesichts der Tatsache, dass sich der Spielraum des OSZE-Zentrums in Turkmenistan in den vergangenen Jahren stetig verringert hat und das Mandat der OSZE in Usbekistan durch die Umwandlung des dortigen Zentrums in ein bloßes Projektkoordinierungsbüro dramatisch eingeschränkt wurde, wird vermehrt die Frage nach dem Sinn einer OSZE-Repräsentanz in Aschgabad oder Taschkent aufgeworfen. Die Aufrechterhaltung der Dialogbereitschaft sowie die Beobachtung der politischen und sozialen Entwicklung sind sicherlich wichtige Argumente für die Präsenz der OSZE in beiden Staaten, in denen viele Teilnehmerstaaten der OSZE keine eigenen diplomatischen Vertretungen unterhalten. Angesichts der eklatanten Verletzung grundlegender OSZE-Prinzipien und der fortgesetzten Verweigerung der Kooperation mit der OSZE und ihren Institutionen (etwa nach den Ereignissen von Andischan in Usbekistan oder nach der Aktivierung des „Moskauer Mechanismus“ nach dem versuchten Attentat auf Präsident Nijasow) sollten die Teilnehmerstaaten, die den OSZE-Prinzipien weiterhin verpflichtet sind, überdenken, inwieweit das OSZE-Engagement in diesen Staaten der Reputation und der Glaubwürdigkeit der Organisation schaden könnte und nur ihre Ohnmacht verdeutlichen würde.

Die OSZE verfügt nur über sehr eingeschränkte Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung bzw. Verletzung von OSZE-Prinzipien durch Teilnehmer-

12 OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Tajikistan, Parliamentary Elections, 27 February and 13 March 2005, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Warschau 2005, S. 1 (eigene Übersetzung).

staaten. Eines der wenigen Instrumente im Bereich der menschlichen Dimension ist der Moskauer Mechanismus, auf den sich die Teilnehmerstaaten 1991 einigten.¹³

Der Moskauer Mechanismus wurde am 20. Dezember 2002 von zehn Teilnehmerstaaten aktiviert, nachdem ein angeblicher Versuch eines Attentats auf den turkmenischen Präsidenten Nijasow am 25. November 2002 massive Repressionen seitens der turkmenischen Sicherheitskräfte ausgelöst hatte. Turkmenistan verweigerte jegliche Kooperation mit dem OSZE-Berichterstatter Emmanuel Decaux, verhinderte seine Einreise und weigerte sich, einen zweiten Experten zu nominieren. Der Bericht vom Februar 2003 dokumentiert die massiven Verletzungen der OSZE-Prinzipien durch Turkmenistan eindeutig, letztendlich aber auch den fehlenden Sanktionsmechanismus der OSZE, da er ohne Folgen blieb.¹⁴ Auch die mehrfachen Besuche des HKNM in Turkmenistan, bei denen Rolf Ekéus insbesondere die Frage von Minderheiten im Erziehungswesen thematisierte, blieben folgenlos. Die Situation für die usbekische und die russische Minderheit in Turkmenistan verschlechtert sich zunehmend.

Nach der Niederschlagung des Aufstands in Andischan durch usbekische Sicherheitskräfte am 13. Mai 2005 forderten vor allem die westlichen OSZE-Teilnehmerstaaten eine unabhängige Untersuchung der Ereignisse durch die OSZE, was von der usbekischen Regierung zurückgewiesen wurde. Zwar veröffentlichte das BDIMR einen Bericht auf der Grundlage von Interviews mit usbekischen Flüchtlingen im kirgisischen Kara-Suu;¹⁵ auch berichtete das BDIMR über die folgenden Prozesse gegen die vermeintlichen Drahtzieher des Aufstands;¹⁶ allerdings verzichteten die Teilnehmerstaaten – vermutlich aufgrund des Debakels 2002 in Turkmenistan – auf eine Aktivierung des Moskauer Mechanismus.

Usbekistans Regierung hat in den vergangenen Monaten verbliebene Oppositionspolitiker inhaftiert und die Vertretungen zahlreicher internationaler NGOs sowie das Büro des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in Taschkent geschlossen. Die OSZE hatte nach den Ereignissen von Andischan nachdrücklich eine unabhängige Untersuchung gefordert und war somit auf Konfrontationskurs zur usbekischen Regierung gegangen. Das Mandat des Zentrums wurde im Dezember 2005 zwar für sechs Monate ver-

13 Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Moskauer Treffens, 3. Oktober 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. H.4.

14 Vgl. OSCE/ODIHR, OSCE Rapporteur's Report on Turkmenistan. By Prof. Emmanuel Decaux, ODIHR.GAL/15/03, 12. März 2003.

15 Vgl. OSCE/ODIHR, Preliminary Findings on the Events in Andijan, Uzbekistan, 13 May 2005, Warschau, 20. Juni 2005.

16 Vgl. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, Report from the OSCE/ODIHR Trial Monitoring in Uzbekistan – September/October 2005, Warschau, 21. April 2006.

längert, die usbekische Regierung forderte jedoch letztendlich mit Erfolg die Umwandlung des Zentrums in ein Projektkoordinierungsbüro.¹⁷

Welche Strategie für Zentralasien?

Lange Zeit war keine konsistente Strategie für Zentralasien seitens der OSZE erkennbar. Erst 2002 während des portugiesischen OSZE-Vorsitzes formulierte das Konfliktverhütungszentrum im Sekretariat der OSZE – wiederum eher vage – generelle strategische Richtlinien für die OSZE-Vertretungen in Zentralasien, in der eine Ausgewogenheit der Dimensionen, die Bekämpfung des Terrorismus, Unterstützung beim Ausbau der politischen und administrativen Strukturen, Förderung der regionalen Kooperation sowie eine verbesserte Koordinierung mit den Geberstaaten skizziert wurden.¹⁸

Das weite Aktionsfeld der OSZE in Zentralasien, die anhaltende Kritik einiger Teilnehmerstaaten sowie die Ereignisse des Jahres 2005 in Kirgisistan und Usbekistan haben die Diskussion um Ziele und Strategien der OSZE in Zentralasien gefördert. Im Rahmen des regionalen Botschaftertreffens der OSZE in Zentralasien im April 2006 in Bischkek legte das Konfliktverhütungszentrum des OSZE-Sekretariats ein Strategiepapier vor, das eine Rückbesinnung auf die Kernkompetenz – nämlich die Identifizierung des in einer Region vorhandenen Konfliktpotenzials sowie die Konfliktprävention – vorschlägt und vier Prioritäten für das Engagement der OSZE in Zentralasien umreißt:

- Förderung und Unterstützung des politischen Pluralismus, der Entwicklung einer Demokratie mit Bürgerbeteiligung, der Durchsetzung von Menschenrechtsstandards, der Zivilgesellschaft sowie der Medienfreiheit;
- Förderung und Unterstützung von Rechtsstaatlichkeit und verantwortungsbewusster Regierungsführung (*good governance*);
- Förderung gerechter Rahmenbedingungen für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung, insbesondere durch eine verstärkte regionale wirtschaftliche Zusammenarbeit;
- Förderung der regionalen Kooperation, um gemeinsamen Herausforderungen durch regionale Sicherheitsrisiken (Menschenhandel, Terrorismus, Grenzkonflikte und Umweltgefahren) zu begegnen.¹⁹

17 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 714, Verlängerung des Mandats des OSZE-Zentrums in Taschkent, PC.DEC/714, 22. Dezember 2005, sowie PC.DEC/734, a.a.O. (Anm. 7).

18 Vgl. CIO.GAL/15/02, 14. März 2002.

19 Vgl. The OSCE in Central Asia: A Framework for Action, Arbeitspapier im Rahmen des regionalen Botschaftertreffens der OSZE in Zentralasien, Bischkek, April 2006.

Angesichts der institutionellen Krise, in der sich die OSZE befindet, und der abnehmenden Kooperationsbereitschaft der zentralasiatischen Staaten bleibt abzuwarten, ob die OSZE ihre Strategie und die Rückbesinnung auf Kernelemente der umfassenden Konfliktprävention proaktiv oder nur reaktiv verfolgen kann.

Der Vorwurf, die OSZE würde sich in Zentralasien überwiegend auf die menschliche Dimension bzw. auf die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen konzentrieren, ist weitgehend unzutreffend, da eine strenge Abgrenzung der drei Dimensionen im Falle vieler Aktivitäten gar nicht möglich ist und zahlreiche Projekte auf einen Dialog zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren setzen. Das Polizeiprojekt in Kirgisistan z.B. umfasst Elemente der politisch-militärischen, aber auch der menschlichen Dimension und die Unterstützung der Medien bezieht auch regierungsnahen Periodika und Nachrichtenagenturen ein.

Die ökonomische Dimension der OSZE ist nicht nur in Zentralasien unterrepräsentiert und es ist der OSZE bisher nicht gelungen, eine konzise Strategie für diese Dimension zu entwickeln. Angesichts der derzeitigen Entwicklung ist nicht zu erwarten, dass die Teilnehmerstaaten der OSZE ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stellen werden, um im ökonomischen Bereich ein schärferes Profil auszubilden. Allerdings versäumte es die Organisation auch, komplementäre Nischen zu identifizieren, die von multilateralen (Weltbank, Europäische Bank für Wiederaufbau) bzw. bilateralen Gebern nicht besetzt sind. Beispielsweise ist die Weltbank nicht ermächtigt, politische Einschätzungen über ein spezifisches Gastgeberland abzugeben. Hier könnte die OSZE – entsprechende Reformen in der jeweiligen nationalen Gesetzgebung vorausgesetzt – einen Beitrag leisten. Der relative Erfolg des politischen Transformationsprozesses in Osteuropa war und ist vor allem dadurch bedingt, dass die Aktivitäten der OSZE in Osteuropa und auf dem Balkan von einer Reihe von Anreizen wirtschaftlicher (insbesondere durch die Europäische Union) und sicherheitspolitischer (NATO) Art begleitet waren, die die Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen zusätzlich „belohnte“. Diese Anreize fehlten (und fehlen) in Zentralasien weitgehend.

Die vielfach von zentralasiatischen Teilnehmerstaaten geforderte Stärkung der sicherheitspolitischen Dimension der OSZE hat angesichts der problematischen Sicherheitslage in Afghanistan ihre Berechtigung. Die zentralasiatischen Regierungen verweisen regelmäßig auf die Bedrohung durch „islamischen Terrorismus“ und legitimierten mit dem Verweis auf den „Krieg gegen den Terrorismus“ eine teilweise unverhältnismäßige Reaktion der Sicherheitskräfte gegen vermeintlich extremistische Gruppen. Insbesondere Usbekistan und Tadschikistan sind zu einer hochproblematischen Strategie übergegangen, die exklusiv auf die Sicherheitskräfte setzt und letztendlich mehr Konfliktpotenzial generiert als beilegt. Die Reaktion der usbekischen Delegation auf die Ereignisse von Andischan zeigt deutlich den problematischen

Umgang mit dem Begriff des „Terrorismus“.²⁰ Allerdings sollte hier angemerkt werden, dass dies auch unter den Teilnehmerstaaten „westlich von Wien“ ein kontrovers diskutiertes Thema ist.

Als eine Organisation mit inklusiver Mitgliedschaft hat die OSZE bereits auf die Kritik seitens der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten reagiert und ihr Engagement in Zentralasien überdacht. Die Kernpunkte der Zentralasienstrategie des Konfliktverhütungszentrums im OSZE-Sekretariat, d.h. die Rückbesinnung auf Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, verweisen auf den Versuch, das Profil der OSZE in Zentralasien zu schärfen. Die Entwicklungen in Zentralasien in den vergangenen Jahren haben gezeigt, dass weniger externe Konflikte die Sicherheit der Bevölkerung der fünf zentralasiatischen Staaten bedrohten, als vielmehr interne Konflikte, die entlang von Fragen der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratisierung, des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat sowie der sozialen Entwicklung verlaufen. Die Diskussion um „Doppelstandards“ und eine kulturelle Konditionierung der OSZE-Prinzipien, insbesondere derjenigen des Kopenhagener Dokuments, ist in diesem Zusammenhang eine problematische Entwicklung. Nicht zuletzt büßt die OSZE aufgrund ihrer Bereitschaft, ihre Präsenz in Turkmenistan und Usbekistan mit Mandaten aufrechtzuerhalten, die den OSZE-Prinzipien Hohn sprechen, in großen Teilen der zentralasiatischen Zivilgesellschaft ihre Glaubwürdigkeit zunehmend ein.

20 Vgl. Statement by the Delegation of the Republic of Uzbekistan at the Meeting of the OSCE Permanent Council, 19 May 2005, PC/402/05, 20. Mai 2005.