

Ursel Schlichting

Vorwort

Der OSZE-Vorsitz Kasachstans im Jahr 2010 hat den Blick auf eine Region gelenkt, die zumindest bis zur Auflösung der Sowjetunion im Dezember 1991 für die meisten Europäer *Terra incognita* war: Zentralasien.¹ Die sich über vier Millionen Quadratkilometer erstreckende Region mit rund 60 Millionen Einwohnern bildet den Themenschwerpunkt des OSZE-Jahrbuchs 2010.

Im Januar 1992, nur kurze Zeit nach der Erlangung ihrer staatlichen Unabhängigkeit, wurden die fünf zentralasiatischen Republiken Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan in die KSZE/OSZE aufgenommen. Dies war seinerzeit keinesfalls unumstritten, jedoch setzte sich die Auffassung durch, dass eine integrative Politik, d.h. die Aufnahme aller Nachfolgestaaten der Sowjetunion in die KSZE/OSZE, nicht nur zur Überwindung der politischen und wirtschaftlichen Krisen infolge des Zusammenbruchs des Vielvölkerstaates beitragen könne, sondern dies auch insbesondere dem inklusiven und kooperativen Sicherheitskonzept der Organisation Rechnung trage.² Die institutionellen Beziehungen wurden seit der Einrichtung einer Langzeitmission im bürgerkriegserschütterten Tadschikistan im Jahr 1993/1994 sukzessive ausgebaut; seit 1999 ist die OSZE in allen fünf Staaten mit einer Präsenz vertreten.

Dem mehrdimensionalen Sicherheitsverständnis der OSZE entsprechend sollte Sicherheit in Zentralasien – wie überall im OSZE-Gebiet – in der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension und in der menschlichen Dimension hergestellt werden. Umstritten war jedoch ebenfalls von Beginn an, inwieweit europäische Sicherheitsvorstellungen, die eng mit Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten verknüpft sind, auf Zentralasien übertragbar waren. Ein kritischer Rückblick ergab „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 Jah-

1 Es gibt keine einheitliche Definition dafür, welche Länder die Region Zentralasien umfasst. Dem hier und innerhalb der OSZE zugrunde liegenden, in erster Linie politisch motivierten Verständnis entsprechend gehören ihr die fünf ehemaligen Sowjetrepubliken Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan an, die zwar unbestreitbare Gemeinsamkeiten aufweisen, aber keinesfalls eine homogene Staatengruppe bilden, sondern sich in vielen Bereichen, z.B. in ihrem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungsgrad z.T., erheblich voneinander unterscheiden.

2 Vgl. Tim Epkenhans, Das Dilemma der OSZE in Zentralasien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 233-245, hier: S. 233.

ren auch der politische Wille zu fehlen.³ In allen fünf zentralasiatischen Staaten etablierten sich autokratische Präsidialregime und auch heute noch werden Demokratisierung und Menschenrechte als weitgehend defizitär eingestuft.⁴

Zentralasien rückt seit geraumer Zeit immer stärker in den Mittelpunkt der europäischen und der internationalen Politik, was u.a. Ausdruck in der Verabschiedung der EU-Zentralasienstrategie im Jahr 2007 fand. Höhen Zielen und Erwartungen sowie der eingetretenen Ernüchterung stehen dabei handfeste Interessen des Westens gegenüber. Neben der strategischen Bedeutung Zentralasiens aufgrund seiner Nachbarschaft zu Afghanistan oder auch seiner Bedeutung für die Bekämpfung des Drogen- und Waffenhandels sind dies vor allem Wirtschafts- und Handelsinteressen; hierzu zählt insbesondere die Sicherung der europäischen Energieversorgung: Kasachstan und Turkmenistan verfügen über große Erdöl- und insbesondere Erdgasreserven; Zentralasien ist nach dem Persischen Golf die Region mit den zweitgrößten Erdgasreserven der Welt.⁵ Kasachstan und Usbekistan gehören darüber hinaus zu den zehn weltweit größten Förderländern des strategisch wichtigen Metalls Uran, dessen Bedeutung in naher Zukunft noch erheblich zunehmen wird.⁶

Zentralasien ist die einzige Großregion im OSZE-Gebiet, die wesentlich vom Islam geprägt ist. Tim Epkenhans, ehemaliger Direktor der OSZE-Akademie in Bischkek, befasst sich im Rahmen des Themenschwerpunkts mit der Rolle des Islams im Sicherheitsdiskurs der zentralasiatischen Staaten. Arne C. Seifert und Esen Usbaliev nähern sich dem Thema Islam, indem sie die Beziehungen zwischen säkularem Staat und muslimischer Gemeinschaft in Kirgisistan untersuchen.

Leonid Golovko diskutiert in seinem Beitrag zum Themenschwerpunkt die Chancen und Hindernisse für umfangreiche Rechtsreformen in Zentralasien.

In der Großregion Zentralasien leben weit mehr als hundert verschiedene Nationalitäten, über 130 sind es allein in Kasachstan. Beate Eschment geht in ihrem Beitrag auf die Nationalitätenpolitik und die Situation der nationalen Minderheiten in Kasachstan ein. Aufgrund der willkürlichen, nicht nach ethnischen Gesichtspunkten vorgenommenen Grenzziehungen zwischen den

3 Ebenda.

4 Im Status-Index (Stand von Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und wirtschaftlicher Transformation) des Bertelsmann Transformation Index 2010 nimmt Kasachstan den 76., Kirgisistan den 83., Turkmenistan den 115., Tadschikistan den 118. und Usbekistan den 120. Rang unter insgesamt 125 beurteilten Ländern ein. In den Kategorien „politische Rechte“ und „bürgerliche Freiheiten“ (Menschenrechte) des Freedom-House-Rankings „Freedom in the World“ von 2010 erreichen Kirgisistan, Kasachstan und Tadschikistan auf einer Skala von 1 (frei) bis 7 (unfrei) jeweils die Einstufungen 6 bzw. 5, Turkmenistan und Usbekistan in beiden Kategorien jeweils die Einstufung 7. Siehe hierzu Stillstand auf niedrigem Niveau? Die zentralasiatischen Staaten in den neuesten politischen Länder-rankings, in: zentralasien-analysen 29/10, 28. Mai 2010, Dokumentation, S. 12-24, unter: <http://www.laender-analysen.de/zentralasien/pdf/ZentralasienAnalysen29.pdf>

5 Vgl. Miguel A. Pérez Martín, Geo-Economics in Central Asia and the „Great Game“ of Natural Resources: Water, Oil, Gas, Uranium and Transportation Corridors, Real Instituto Elcano working paper, Madrid, 19. April 2010, S. 14.

6 Vgl. ebenda, S. 21-25.

Republiken in den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts leben in allen zentralasiatischen Staaten große nationale Minderheiten, die in einem Nachbarstaat die Titularnation bilden. Die jüngsten Ereignisse in Kirgisistan, die politischen Unruhen und der Sturz Präsident Kurmanbek Bakijews im April sowie die (nach 1990 erneuten) blutigen Auseinandersetzungen zwischen Kirgisen und Angehörigen der usbekischen Minderheit in Osch und Dschalal-Abad im Juni 2010, zeigen beispielhaft, wie fragil die Staaten der Region sind; Thomas Kunze und Lina Gronau untersuchen in ihrem Beitrag, warum es nach der „Tulpen-Revolution“ des Jahres 2005 in Kirgisistan nicht gelungen ist, das Land zu stabilisieren.

Europa ist für Zentralasien, insbesondere für Kasachstan, wiederum ein „gefragter Modernisierungspartner“,⁷ was seinen Niederschlag nicht zuletzt in Kasachstans „Strategie 2030“ findet. Diese langfristig angelegte Entwicklungsstrategie stellt Ailuna Utegenova von der Al-Farabi-Universität in Almaty in ihrem Beitrag zum Themenschwerpunkt Zentralasien vor.

Außerhalb des Themenschwerpunkts geben die von international renommierten Wissenschaftlern sowie hochrangigen Politikern, Diplomaten und Militärs verfassten Beiträge zum OSZE-Jahrbuch 2010 in gewohnter Weise einen umfangreichen und intensiven Einblick in die Tätigkeit der weltweit größten regionalen Sicherheitsorganisation. Dem Geleitwort des diesjährigen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, Kasachstans Außenminister Kanat Saudabajew, folgen im Abschnitt über die „OSZE und die europäische Sicherheit“ zwei erste Analysen des OSZE-Gipfeltreffens in Astana von Wolfgang Zellner und Andrei Zagorski. Im Anschluss daran diskutieren Wladimir Woronkow, Graeme Herd und Pál Dunay, Marcel Peško, Przemysław Grudzinski und Rachel S. Salzman den russischen Entwurf eines Vertrags über europäische Sicherheit, den weiteren Verlauf des 2009 ins Leben gerufenen Korfu-Prozesses und die Zukunft der euro-atlantischen Sicherheit aus verschiedenen Blickwinkeln.

Mit den wechselhaften innenpolitischen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der Ukraine nach den Präsidentschaftswahlen des Jahres 2010 befasst sich Oleh Protsyk; Stanislav Raščan beschreibt die Beziehungen zwischen Slowenien und der OSZE.

Der Korfu-Prozess stellt nicht nur einen sicherheitspolitischer Dialog auf Botschafter- und Ministerebene dar, sondern hat auch Auswirkungen auf zahlreiche Tätigkeitsbereiche der OSZE, was Alice Ackermann und Herbert Salber vom Konfliktverhütungszentrum der OSZE am Beispiel Frühwarnung, Konfliktprävention und Krisenbewältigung veranschaulichen. Ebenfalls im Kapitel „Konfliktprävention und Streitschlichtung“ geht Silvia Stöber der Frage nach, was die inzwischen geschlossene OSZE-Mission in Georgien bewirkt hat und bewirken konnte. Frank Evers untersucht die innergesellschaft-

7 So der EU-Sonderbeauftragte für Zentralasien, Pierre Morel, in einem Interview mit Beate Eschment in: *zentralasien-analysen* 31-32/10, 30. Juli 2010, S. 29-35, S. 30, unter: <http://www.laender-analysen.de/zentralasien/pdf/ZentralasienAnalysen31-32.pdf>

lichen Beziehungen in der Ukraine, insbesondere die interethnischen und interreligiösen Beziehungen auf der Krim.

Ein großes Kapitel ist stets der Tätigkeit der Organisation in den drei Dimensionen von Sicherheit gewidmet. Jens-Hagen Eschenbäcker und Bernhard Knoll vom BDIMR in Warschau diskutieren hier Argumente, die dafür sprechen, dass Wahlbeobachtung auch in „etablierten“ Demokratien sinnvoll und notwendig ist. Sarah Riese, Nora Röhner und Christoph Zürcher stellen die Ergebnisse eines Forschungsprojekts zur Wirkung externer Demokratisierungsstrategien in Nachkriegsgesellschaften am Beispiel Bosnien und Herzegowinas, des Kosovo und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien vor. Der Beitrag von Roland Bless ist der Frage gewidmet, wie sich Terrorismusbekämpfung auf den Schutz der Medienfreiheit auswirkt, und Natalie Sabanadze führt am Beispiel des Südkaukasus in die neuesten Empfehlungen des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten ein. Patrice Dreiski befasst sich schließlich mit dem Stellenwert des Themas „Energiesicherheit“ auf der Agenda der OSZE.

Im Abschnitt über die Strukturen und Institutionen der Organisation zieht Kurt P. Tudyka eine Bilanz der Tätigkeit des griechischen OSZE-Vorsitzes im Jahr 2009; Murat Laumulim vom Kasachischen Institut für strategische Studien befasst sich mit den Herausforderungen, vor denen der diesjährige kasachische Vorsitz steht.

Drei Beiträge zu den Außenbeziehungen der OSZE beschließen den Sammelband: Nikolai Bordjuschka, Generalsekretär der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) der GUS gewährt einen Einblick in die Strukturen und Funktionsweise der Organisation, Monika Wohlfeld schildert die Beziehungen zwischen der OSZE und ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum und Alice Ackermann, John Crosby, Joop de Haan und Erik Falkehed vom OSZE-Konfliktverhütungszentrum diskutieren den Beitrag der OSZE zur Unterstützung von Mediationsbemühungen u.a. der Vereinten Nationen.

Herausgebern und Redaktion ist es ein Bedürfnis, sich bei den Autorinnen und Autoren des vorliegenden Bandes zu bedanken, ohne deren Engagement, Fachkompetenz und reichhaltigen Erfahrungsschatz es das OSZE-Jahrbuch nicht gäbe.

Dass die Staats- und Regierungschefs auf ihrem mit hohen Erwartungen verbundenen Gipfeltreffen in Astana nicht zu einer Einigung über den Wortlaut des ebenso ambitionierten wie wichtigen „Aktionsplans von Astana“ gelangten und damit die Verabschiedung des zentralen Gipfeldokuments zum Scheitern brachten, ist zutiefst enttäuschend und bestürzend. Bestimmte „ideologische Gräben“ sind offenbar tiefer als geglaubt. Aber es ist nicht die OSZE, die gescheitert ist (und erst recht trifft den kasachischen Vorsitz keine Schuld). Gipfeltreffen sind nur eine, wenn auch politisch die höchste Ebene der Organisation. Die OSZE ist heute nicht mehr nur eine Konferenz, ein Dialogforum, auch wenn diese Funktion nach wie vor die wichtigste ist. Die

Konferenz hat sich seit langem in eine Organisation mit festen Strukturen und Institutionen mit vielfältigen und konkreten Aufgaben verwandelt. Eine Organisation aber ist immer nur so stark, wie ihre Mitglieder sie machen. Auftrag und Instrumente passen oftmals nicht zusammen. Die OSZE verfügt noch immer über keine eigene Rechtspersönlichkeit, über nur minimale Sanktionsmöglichkeiten, geschweige denn über Truppen – nicht einmal Friedenstruppen –, hat aber u.a. den Auftrag, die „eingefrorenen Konflikte“ zu lösen; dass dies noch nicht geschehen ist, wirft man ihr vor. Ein dauerhafter, verlässlicher Frieden kann zudem nur erwirkt werden, wenn Konfliktparteien (und ihre Verbündeten) den politischen Willen zur friedlichen Lösung eines Konflikts aufbringen. Auch davon kann in den „eingefrorenen Konflikten“ nicht die Rede sein. Dass Russland und die USA, dass Russland und Georgien unvereinbare Positionen im Fall Abchasien und Südossetien vertreten, ist bekannt, ein Konsens im Falle der eingefrorenen Konflikte mit Blick auf einen konkreten Auftrag somit derzeit nahezu ausgeschlossen. Gerade deshalb aber bedürfen die Konflikte der kontinuierlichen Bearbeitung – sowohl in der Praxis vor Ort als auch im diplomatischen Dialog. Die OSZE sei „de facto arbeitslos“ schrieb der Spiegel einen Tag nach dem Gipfel – genau das aber ist sie nicht. Die OSZE ist eine Organisation, die auf operativer Ebene zahlreiche und vielfältige Aufgaben erfüllt – das geschieht in den Institutionen, in den Abteilungen des Sekretariats und in den Missionen und Präsenzen vor Ort. Hier hat sich am Arbeitsauftrag nichts geändert. Noch immer aber ist sie auch ein Gesprächsforum – wo sonst könnten Widersprüche auf Augenhöhe diskutiert werden? Wie sonst als im Dialog könnten sie überwunden werden? Dies geschieht jedoch gerade nicht nur auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs, sondern vielmehr auch auf der Ebene der Ständigen Vertreter aller 56 Teilnehmerstaaten, die Woche für Woche in Wien über Konflikte und Probleme sprechen und nach Lösungen suchen. Wie schwierig und zeitraubend sie auch sein mögen – gerade diese Diskussionen sind nach wie vor notwendig, um Widersprüche und Gräben friedlich zu überwinden, Konflikte zu befrieden und Vertrauen aufzubauen. Eine funktionierende, starke OSZE wäre daher auch im Interesse der Staats- und Regierungschefs.