

*Arantazu Pagoaga Ruiz de la Illa\**

## Das Engagement der OSZE für Afghanistan: jüngste Entwicklungen, Chancen und Herausforderungen

Im Jahr 2007 verabschiedeten die Teilnehmerstaaten mit Beschluss Nr. 4/07 des Ministerrats von Madrid den Rahmen für das Engagement der OSZE für Afghanistan, das seit 2003 Kooperationspartner der OSZE ist. Vier Jahre später beschlossen die Teilnehmerstaaten in Vilnius, das Engagement zu verstärken und auszuweiten. Gegenwärtig bereitet sich die internationale Gemeinschaft darauf vor, die Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe (*International Security Assistance Force, ISAF*) bis 2014 aus Afghanistan abzuziehen. Anschließend soll Afghanistan die Verantwortung für seine Sicherheit selbst übernehmen. Dies ist ein guter Zeitpunkt, um zu erörtern, was die OSZE mit ihrem Engagement für Afghanistan bislang erreicht hat und welche Chancen und Herausforderungen noch vor ihr liegen.

### *Die Umsetzung des Ministerratsbeschlusses von Madrid*

Von Anfang an lag dem OSZE-Engagement für Afghanistan die Überzeugung zugrunde, dass die Sicherheit in der OSZE-Region auch von den Entwicklungen jenseits ihrer Grenzen, vor allem in den Nachbarregionen, beeinflusst wird. Aufgrund der Einsicht in diese wechselseitige Abhängigkeit wurde die OSZE-Kooperationspartnerschaft entwickelt, eine Plattform für OSZE-Teilnehmerstaaten und Kooperationspartner zur Diskussion gemeinsamer Sicherheitsherausforderungen und zur Förderung gemeinsamer Interessen. Auf dem Ministerratstreffen in Madrid im Jahr 2007 äußerten die OSZE-Teilnehmerstaaten ihre Besorgnis über die Auswirkungen der Lage in Afghanistan auf die Sicherheit im OSZE-Gebiet und ergriffen erste Maßnahmen, um der Bitte Afghanistans um Unterstützung in den Bereichen Grenzsicherung und Polizeiausbildung sowie bei der Bekämpfung des Drogenhandels nachzukommen.<sup>1</sup>

Der Ministerratsbeschluss von Madrid über das „Engagement der OSZE für Afghanistan“ bildete die Grundlage dafür, die Unterstützung der Organisation für das Land zu erhöhen und zu operationalisieren. Diese Unterstützung sollte in Form von maßgeschneiderten Aktivitäten erfolgen, die darauf abzielten, das Grenzmanagement zwischen den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten

---

\* Der Beitrag gibt die persönlichen Ansichten der Autorin wieder.

1 Vgl. Beschluss Nr. 4/07, Engagement der OSZE für Afghanistan, MC.DEC/4/07, 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 19-22, hier: S. 19.

und Afghanistan zu stärken und den Terrorismus sowie den Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen, Drogen und Menschen zu bekämpfen. Der Beschluss übertrug dem Generalsekretär vier wesentliche Aufgaben: 1. zu prüfen, ob die Unterstützung der OSZE für Maßnahmen zur Sicherung der Grenzen zwischen den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten und Afghanistan intensiviert werden kann, 2. in Abstimmung mit den Vereinten Nationen und anderen relevanten Akteuren sämtliche Möglichkeiten einer Zusammenarbeit zu erkunden und den Teilnehmerstaaten gegebenenfalls Vorschläge für weitere Maßnahmen zu machen, 3. die verstärkte Einbindung der afghanischen Ansprechpartner in OSZE-Aktivitäten zu unterstützen und 4. konkrete Projekte und Programme für die afghanischen Partner im OSZE-Raum zu entwickeln.<sup>2</sup>

Im Zuge der Implementierung des Beschlusses entwickelte das Sekretariat im engen Austausch mit den Teilnehmerstaaten, Afghanistan sowie internationalen und regionalen Organisationen insgesamt 16 Projekte, von denen letztlich zwölf durchgeführt wurden. In sieben dieser zwölf Projekte ging es um grenzbezogene Themen, fünf Projekte betrafen den Kampf gegen Drogen.

Die zwölf Projekte, von denen die meisten Ende 2011 vollständig umgesetzt waren, umfassten die Ausbildung von rund 400 afghanischen Grenz-, Zoll- und Polizeibeamten. Die Lehrgänge fanden hauptsächlich in Zentralasien – oftmals unter Teilnahme von Beamten aus zentralasiatischen Ländern –, aber auch in der Russischen Föderation und in der Türkei statt. Um ihre Wirkung und ihren Multiplikatoreffekt zu erhöhen, wurde den Maßnahmen ein „*Train-the-Trainer*“-Ansatz zugrunde gelegt. Um die Ausbildung im Bereich Grenzmanagement zu verbessern, wurde im Mai 2009 in Duschanbe die OSZE-Stabsakademie für Grenzmanagement (*Border Management Staff College*, BMSC) gegründet. Das BMSC bietet seitdem ein Spezialtraining für Führungskräfte aus Grenzschutzbehörden an und hat sich zum Ziel gesetzt, offene, aber sichere Grenzen zu schaffen.

Die Durchführung der Projekte stützte sich stark auf die OSZE-Feldoperationen in Zentralasien und profitierte vor allem von deren eingespielter Zusammenarbeit mit den Behörden der Gastgeberländer und ihrem Know-how. Außerdem stärkten die Feldoperationen in Zentralasien mit ihrer regulären Tätigkeit im Rahmen ihres jeweiligen Mandats auch weiterhin lokale Kapazitäten, die für die Bewältigung innerstaatlicher Sicherheitsbedrohungen und Herausforderungen gebraucht werden.

Das Engagement der OSZE für Afghanistan erfolgte nach wie vor auch im Rahmen der Partnerschaftsmechanismen. Afghanische Experten nahmen dabei an OSZE-Veranstaltungen teil, in denen sie mit den OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen vertraut gemacht wurden und die es ihnen ermöglichten, Kontakte zu knüpfen und Erfahrungen mit Kollegen aus Teilnehmerstaaten und Partnerländern auszutauschen. Spezielle Veranstaltungen gingen direkt auf die Bedürfnisse Afghanistans ein, wie z.B. der Workshop „Bekämpfung

---

2 Vgl. ebenda, S. 20.

illegaler landwirtschaftlicher Kulturen und Verbesserung der Grenzsicherung und des Grenzmanagements – Thailand als Fallstudie“ im Jahr 2010.

Ein weiterer wichtiger Teil der Arbeit der OSZE bestand in der technischen Hilfestellung bei der Durchführung freier und fairer Wahlen. Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) konnte dabei auf seine 2004 und 2005 geleistete Unterstützung aufbauen und entsandte Wahlunterstützungsteams für die Wahlen in den Jahren 2009 und 2010. Nach jedem dieser Einsätze wurden Berichte mit ausführlichen Empfehlungen zum Thema Wahlreformen angefertigt und in die örtlichen Sprachen übersetzt.

Der Madrider Beschluss stellte einen wichtigen Meilenstein in der jüngeren Geschichte der OSZE dar. Er belegte, dass die Organisation bereit und in der Lage war, im Zusammenhang mit Afghanistan auftretende Sicherheitsprobleme anzugehen. Die Umsetzung des Beschlusses war jedoch nicht unproblematisch.

Erstens sollte der Großteil der OSZE-Aktivitäten in Bezug auf Afghanistan aus außerbudgetären Mitteln finanziert werden. Damit war von Anfang an klar, dass die Bereitschaft der Teilnehmer- und Partnerstaaten, auf lange Sicht hinreichende Ressourcen für die Durchführung der Maßnahmen zur Verfügung zu stellen, entscheidend sein würde.<sup>3</sup> Von den 16 Projekten konnten vier nicht durchgeführt werden, da sich keine Geldgeber fanden.

Da die OSZE über keine Präsenz in Afghanistan verfügt, musste sie sich zweitens vollständig auf die afghanischen Behörden sowie auf Teilnehmerstaaten und andere internationale Organisationen, die in Kabul vertreten waren, verlassen, um sowohl den Bedarf an Kapazitätsaufbau zu ermitteln als auch die zukünftigen Teilnehmer der Ausbildungsmaßnahmen zu bestimmen. Die Auswahl geeigneter Teilnehmer erwies sich daher als eine ebenso schwierige Aufgabe wie die Evaluierung der Ausbildung und die Gewährleistung notwendiger Folgemaßnahmen.

Darüber hinaus schränkten politische Erwägungen die geographische Reichweite der Maßnahmen ein. Zwei der ambitioniertesten grenzbezogenen Projektvorschläge konnten nicht umgesetzt werden, da sich die Teilnehmerstaaten nicht darauf einigen konnten, die Durchführung von Projektaktivitäten innerhalb Afghanistans zu autorisieren.<sup>4</sup> Die beiden Projekte – „Ausbildungsstätte für Grenzmanagement in Shir Khan Bandar/Nischni Pjandsch“ und „OSZE-Beratung an Grenzübergängen in Nordafghanistan“ hätten über zwölf bzw. 25 Millionen Euro gekostet und sollten über einen Zeitraum von fünf Jahren laufen. Auch ein eindringlicher Appell Afghanistans, der Ausschluss dieser beiden ambitionierten Projekte beeinträchtigte den in Madrid verab-

---

3 Vgl. Marc Perrin de Brichambaut, Das Engagement der OSZE für Afghanistan, in Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2008, Baden-Baden 2009, S. 397-405, hier: S. 404.

4 Die Implementierung von OSZE-Aktivitäten außerhalb des OSZE-Gebiets erfordert einen einstimmigen Beschluss der Teilnehmerstaaten.

schiedeten Beschluss,<sup>5</sup> konnte einige Teilnehmerstaaten nicht überzeugen. Sie hatten Bedenken hinsichtlich der Sicherheit der OSZE-Mitarbeiter und waren skeptisch, ob Aktivitäten innerhalb des Landes zusätzliche Vorteile bieten würden.

#### *Die Verstärkung des OSZE-Engagements für Afghanistan: von Astana bis Vilnius*

Drei Jahre nach dem Madrider Ministerratstreffen gab das Gipfeltreffen in Astana im Jahr 2010 dem OSZE-Engagement für Afghanistan neuen Schwung. In der Gedenkerklärung von Astana „Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft“ erkannten die Staats- und Regierungschefs der OSZE an, dass „die Sicherheit des OSZE-Raums untrennbar mit der Sicherheit in angrenzenden Gebieten [...] verbunden ist“, und gelobten, die Zusammenarbeit mit den OSZE-Kooperationspartnern zu intensivieren. Sie betonten außerdem „die Notwendigkeit, unter Berücksichtigung der Möglichkeiten und nationalen Interessen der einzelnen Teilnehmerstaaten einen wirksamen Beitrag zu den gemeinsamen internationalen Bemühungen zur Förderung eines stabilen, unabhängigen, prosperierenden und demokratischen Afghanistan zu leisten“.<sup>6</sup>

Der litauische Vorsitz von 2011 stand vor der Aufgabe, einen Prozess in die Wege zu leiten, der die OSZE den in Astana formulierten Zielen näher bringen sollte. So beabsichtigte er u.a. das OSZE-Engagement für Afghanistan durch konkrete Projekte zu stärken, die zur Stabilisierung des Landes und zur Bewältigung der von dort ausgehenden transnationalen Bedrohungen beitragen sollten. Anfang des Jahres 2011 bestätigte der sich gerade entfaltende „Arabische Frühling“ die Auffassung, dass enge Verbindungen und eine gegenseitige Abhängigkeit zwischen der OSZE-Region und den Nachbargebieten in Hinblick auf die Sicherheitslage bestehen. Die Ereignisse veranlassten die Teilnehmerstaaten nach Möglichkeiten zu suchen, ihr Engagement für die OSZE-Kooperationspartner, also auch Afghanistan, zu verstärken und die Erfahrungen und das Know-how der OSZE bei der Unterstützung sich im Übergang befindlicher Länder an sie weiterzugeben.

Die Diskussionen des Jahres 2011 führten dazu, dass die Teilnehmerstaaten beim Ministerratstreffen in Vilnius einen Beschluss über die „Verstärkung des OSZE-Engagements für Afghanistan“<sup>7</sup> verabschiedeten. Der Beschluss

---

5 Vgl. Delegation of Afghanistan, Statement by Mr. Wahid Monawar, Acting Permanent Representative of the Permanent Mission of Afghanistan to the OSCE, at the 724th Permanent Council, PC.DEL/687/08/Rev.1, 4. August 2008

6 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana – Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, Absatz 10.

7 Beschluss Nr. 4/11, Verstärkung des Engagements der OSZE für Afghanistan, MC.DEC/4/11/Corr.1, 7. Dezember 2011, in: Organisation für Sicherheit und Zusammen-

verlieh dem OSZE-Engagement für Afghanistan neue politische Impulse und schuf die Voraussetzungen für eine breitere Unterstützung des Landes durch die OSZE im Vorfeld des ISAF-Truppenabzugs im Jahr 2014.

Wie schon im Beschluss von Madrid betonten die Teilnehmerstaaten auch im Beschluss von Vilnius die „grundlegende Rolle der Vereinten Nationen“ und die ergänzende Rolle der OSZE und stellten fest, dass Die OSZE dank ihrer komparativen Vorteile einen konkreten Beitrag zu den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft leisten könne.

Zu diesem Zweck koppelte der Beschluss die Arbeit der OSZE noch enger an die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, die Stabilität in der Region zu erhöhen (*Heart-of-Asia-/Istanbul-Prozess*) und Afghanistans Wandel zu unterstützen (*Bonner Prozess*). Als entscheidende Akteure in den Bemühungen der OSZE wurden die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten ausgemacht. Der Beschluss betonte ihre unverzichtbare Rolle und die Wichtigkeit regionaler Zusammenarbeit für die Förderung langfristiger Sicherheit und Stabilität in Afghanistan. Die Ausweitung der OSZE-Aktivitäten auf die Wirtschafts- und Umweltdimension sowie auf die menschliche Dimension ermöglichte es der Organisation zudem, ihren umfassenden Sicherheitsansatz in vollem Umfang in ihre Afghanistan-Arbeit einzubringen. Ferner sah der Beschluss die Präsidentschaftswahlen von 2014 als einen entscheidenden Schritt im Übergangsprozess an und bekundete die Bereitschaft der OSZE, Wahlunterstützung zu leisten.

Um die Koordination und Kohärenz bei der Umsetzung der auf Afghanistan bezogenen Maßnahmen zu gewährleisten, stärkte der Beschluss von Vilnius die Rolle des Generalsekretärs und übertrug ihm die Aufgabe, „als Stabsstelle für alle OSZE-Durchführungsorgane“ zu wirken. Zur Implementierung des Beschlusses wurde das Sekretariat auch damit beauftragt, ein neues Paket von Aktivitäten in allen drei Dimensionen der Sicherheit zu schnüren.

Die auf dieser Grundlage erstellte Liste der sogenannten „Afghanistan-Projekte der zweiten Generation“ enthielt 32 Projekte in den drei Dimensionen der OSZE, die bis 2014 umgesetzt werden sollten.<sup>8</sup> Dabei wurden sowohl die Erfahrungen aus der Umsetzung der ersten Generation von Projekten als auch Bereiche berücksichtigt, in denen Afghanistan weiteren Unterstützungsbedarf festgestellt hatte.

Einige dieser Projekte wurden als Folgemaßnahmen zu den Aktivitäten der ersten Projektphase formuliert. Dieser Ansatz beruhte auf der Überzeugung, dass sich frühere Maßnahmen der OSZE, die zur Sicherung der Grenzen zwischen Afghanistan und Zentralasien beitragen und die Kapazitäten der afghanischen Grenz-, Zoll und Polizeibeamten stärken sollten, bewährt hatten.

---

arbeit in Europa, Achtzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2011, Wilna, 7. Dezember 2011, S. 17-19.

8 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Chairmanship's perception paper, Strengthening the OSCE engagement with Afghanistan, CIO.GAL/221/11, 9. November 2011.

Zu den neuen Projekten gehören das „Projekt zur Planung und Führung von Patrouillen“, in dem sowohl afghanische als auch tadschikische Grenzschutzbeamte ausgebildet werden, das BMSC, das „Ausbildungsprojekt für Zollbeamte in Bischkek“, das die Kompetenzen sowohl afghanischer als auch kirgisischer Grenzbeamten erhöhen soll, das „Projekt für Verbindungsoffiziere“, das die Kooperation und das Vertrauen zwischen Grenzbeamten aus Zentralasien und Afghanistan verstärken soll, sowie das „Projekt zur Stärkung der Kapazitäten des Grenzschutzes in Turkmenistan“, das Kapazitäten zur Überwachung der und Aufdeckung von Verstößen an der turkmenisch-afghanischen Grenze aufbauen soll.

Darüber hinaus finden sich auf der Liste neuer Projekte auch Aktivitäten in der Wirtschafts- und Umweltdimension. Dabei bilden eine verantwortungsvolle Regierungsführung und die Förderung des Handels einen Schwerpunkt. Bei den Maßnahmen in der menschlichen Dimension geht es u.a. um Menschenrechte, Toleranz und Nichtdiskriminierung sowie um Medienfreiheit.

Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags waren zwei der neuen Projekte abgeschlossen, vier weitere befanden sich in der Implementierungsphase. Bei den abgeschlossenen Projekten handelt es sich um die „Entwicklung weiblichen Unternehmertums durch die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen und kleiner Handwerksbetriebe“ und die „Förderung bilateraler und regionaler Zusammenarbeit im Bereich Grenzsicherung und Grenzmanagement“. Ersteres wurde vom Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten durchgeführt und unterstützte erfolgreich 24 afghanische, tadschikische und aserbaidische Unternehmerinnen bei der Weiterentwicklung und Führung ihrer Textil-, Schmuck- und Kunsthandwerksbetriebe durch die Weiterentwicklung ihrer Fertigkeiten und eine verbesserte Netzwerkbildung. Im Rahmen des zweiten Projekts kamen 37 Grenzexperten, Zollbeamte und Diplomaten aus sechs Teilnehmerstaaten und Afghanistan zusammen, um gemeinsame Anliegen zu diskutieren.

Von den Projekten, die sich derzeit in der Implementierungsphase befinden, werden zwei Projekte im Bereich Grenzmanagement gemeinsam von der Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department*, TNTD) des OSZE-Sekretariats und dem OSZE-Büro in Tadschikistan durchgeführt. Dabei handelt es sich um das „Projekt zur Planung und Führung von Patrouillen“, in dem bis Ende 2013 insgesamt 110 afghanische und ungefähr ebenso viele tadschikische Grenzpolizisten ausgebildet werden, sowie das BMSC in Duschanbe, vormals ein Projekt des Büros in Tadschikistan. Seit ihrer Gründung im Jahr 2009 wurden an der Akademie fast 400 afghanische Polizeiexperten ausgebildet. Zwei weitere noch laufende Projekte haben einen wirtschaftlichen Schwerpunkt und dienen der Förderung von Tadschikistans grenzüberschreitendem Handel und einer verantwortungsvollen Wirtschaftspolitik an der Grenze zum Nachbarland Afghanistan. Die „Freien Wirtschaftszonen“, die von Experten der OSZE unterstützt werden, locken Investoren in die Grenzregionen, indem sie ein sicheres Geschäftsumfeld bie-

ten. Die vom Büro in Tadschikistan geleiteten „Ressourcenzentren für grenzüberschreitenden Handel“ bieten Händlern aus Afghanistan und Tadschikistan eine kostenlose Beratung zu Fragen im Zusammenhang mit Zöllen, Steuern und anderen den Handel betreffenden Themen an.

Die geringe Zahl abgeschlossener oder laufender Projekte ist ein Beleg dafür, dass die verfügbaren finanziellen Mittel – trotz großzügiger Beiträge mehrerer Teilnehmerstaaten und Partnerländer – immer knapper werden. Aufgrund von Sparzwängen haben selbst Länder, die ihre finanziellen Verpflichtungen einhalten, ihre Beiträge reduziert. Im Juli 2012 wurden infolge erheblicher Finanzierungslücken neun „besonders dringliche“ Projekte identifiziert. Die Teilnehmerstaaten wurden gebeten, die Mittel, die sie entbehren konnten, für diese Projekte zur Verfügung zu stellen.<sup>9</sup> Obwohl es seitdem weitere Zusagen gab, harren sechs der Projekte immer noch der Finanzierung.

Neben der Durchführung von Projekten diente die OSZE-Kooperationspartnerschaft auch nach wie vor als wertvolles Instrument zur weiteren Unterstützung Afghanistans. So wurde beispielsweise am Rande der OSZE/Thailand-Konferenz 2012 ein Workshop zum Thema „Förderung von Sicherheit durch ein umfassendes Entwicklungskonzept für Grenzregionen – ein Kapazitätsaufbauprogramm anhand thailändischer Erfahrungen“ für eine Gruppe afghanischer Experten organisiert. Ein weiteres Beispiel ist das Ausbildungsprogramm „Kapazitätsaufbau in Afghanistan: die Stärkung des diplomatischen Dienstes“, das im April 2012 in Ulaanbaatar stattfand.

Im Juli 2012 reisten Mitarbeiter des BDIMR nach Kabul, um den Abschlussbericht des Wahlunterstützungsteams von 2010 vorzustellen und dessen Empfehlungen sowie die zukünftige Arbeit des BDIMR im Zusammenhang mit Wahlen mit afghanischen Behördenvertretern zu diskutieren. Bei diesem Besuch bekundete Afghanistan sein Interesse an der Überprüfung von Gesetzen, an Diskussionsrunden und an einem Engagement der OSZE mit Blick auf die Präsidentschaftswahlen im Jahr 2014.

Im Sinne des Beschlusses von Vilnius ist die OSZE auch nach wie vor dem *Heart-of-Asia-/Istanbul-Prozess* verpflichtet, dessen Ziel es ist, die Zusammenarbeit zwischen Afghanistan und seinen Nachbarn zu fördern und damit die Sicherheit in und um Afghanistan zu erhöhen. Auf der *Heart-of-Asia*-Ministerkonferenz in Kabul im Juni 2012 kündigte die OSZE an, sich als regionale Unterstützer-Organisation an der Durchführung von drei von sieben vertrauensbildenden Maßnahmen zu beteiligen, die in der Erklärung von Kabul<sup>10</sup> festgelegt worden waren: der Terrorismus- und der Drogenbekämpfung sowie der Förderung von Bildung.

Der OSZE-Generalsekretär hat zudem erste Schritte unternommen, die gewährleisten sollen, dass die Tätigkeit der Organisation im Zusammenhang

---

9 Vgl. Joint letter by the Chair of the Permanent Council, the Chair of the Asian Contact Group and the Secretary General, CIO.GAL/103/12, 25. Juli 2012.

10 Istanbul Process: A New Agenda for Regional Cooperation in the „Heart of Asia“, „Heart of Asia“ Ministerial Conference – Kabul, 14 June 2012, Conference Declaration, unter: <http://heartofasiaministerial-mfa.gov.af>.

mit Afghanistan mit anderen internationalen und regionalen Organisationen abgestimmt wird. Im März 2012 führte er den Vorsitz bei einem informellen Treffen mit den Leitern der fünf OSZE-Feldoperationen in Zentralasien, Vertretern der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten und Afghanistans sowie hochrangigen Funktionären internationaler und regionaler Organisationen. Das Treffen, das in Duschanbe am Rande der Fünften Regionalkonferenz für wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Afghanistan (RECCA V) stattfand, ermöglichte den Informationsaustausch über laufende Aktivitäten zur Unterstützung Afghanistans sowie Gespräche über weitere Formen der künftigen Zusammenarbeit.

Im März 2013 widmete der Generalsekretär einen *Security Day*<sup>11</sup> dem Thema „Das Engagement der internationalen Gemeinschaft für Afghanistan und die zentralasiatischen Staaten – Herausforderungen, Synergien, mögliche Antworten und die Rolle der OSZE“. Zu den Diskussionsteilnehmern gehörten hochrangige Vertreter Afghanistans und der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten sowie der VN, der NATO, der EU, der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (VKSO) und der Shanghaier Organisation für Zusammenarbeit (SOZ).<sup>12</sup> Die Teilnehmer betonten die wichtige Funktion der zentralasiatischen Staaten bei der Schaffung eines neuen regionalen Sicherheitsparadigmas.<sup>13</sup> In den Diskussionen wurde das Konzept der „regionalen Eigenverantwortung“ wiederholt als entscheidender Bestandteil jeglicher Initiative der internationalen Gemeinschaft zur Förderung regionaler Zusam-

- 
- 11 Die OSZE *Security Days* wurden 2012 auf Initiative des Generalsekretärs mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Debatte über die Arbeit in der politisch-militärischen Dimension der OSZE wiederzubeleben, die Arbeit sichtbarer zu machen und sie wieder stärker ins Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken. Seitdem haben sich die *Security Days* als nützliches Forum für den Dialog zwischen der OSZE und einschlägigen *Track-II*-Initiativen über euro-atlantische und eurasische Sicherheit erwiesen. Das Format ermöglicht es prominenten Experten, *Think-Tanks* und Abgeordneten, sich in offenen Gesprächen mit anderen Diskussionsteilnehmern auszutauschen. Dabei entstanden neue Ideen hinsichtlich der Chancen und Hindernisse, denen die OSZE im Umgang mit aktuellen Sicherheitsbedrohungen und -herausforderungen gegenübersteht, sowie mit Blick auf die Rolle der Zivilgesellschaft bei der Gestaltung einer Sicherheitsgemeinschaft und als Ergänzung des politischen Dialogs der OSZE.
- 12 Darunter: Vygaudas Ušackas, EU-Sonderbeauftragter für Afghanistan und Leiter der EU-Delegation in Kabul; Samir Kabulow, Sonderbeauftragter des Präsidenten der Russischen Föderation für Afghanistan; Zarar Ahmad Muqbel Osmani, afghanischer Minister für Drogenbekämpfung; Kairat Sarybay, stellvertretender Außenminister Kasachstans; Awasbek Atachanow, Leiter der Abteilung für Länder im Osten und Sonderbeauftragter für afghanische Angelegenheiten des kirgisischen Außenministeriums; Nisomiddin Sohidow, stellvertretender Außenminister Tadschikistans; Wepa Hadschyyew, stellvertretender Außenminister Turkmenistans; Ján Kubiš, Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs für Afghanistan; Patricia Flor, EU-Sonderbeauftragte für Zentralasien; Gennadi Newyglas, stellvertretender Generalsekretär der OVKS; James Appathurai, Sonderbeauftragter des NATO-Generalsekretärs für den Kaukasus und Zentralasien; Andrew Steinfeld, stellvertretender Zivilbeauftragter der NATO in Afghanistan; Dmitri Mesenzew, Generalsekretär der SOZ; Miroslav Jenča, Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs und Leiter des VN-Regionalzentrums für präventive Diplomatie für Zentralasien (*United Nations Regional Centre for Preventive Diplomacy for Central Asia*, UNRCCA).
- 13 Ein Bericht über die Höhepunkte der Veranstaltung wurde am 3. April 2013 unter der Referenznummer SEC.DAYS/7/13 zirkuliert.



menarbeit hervorgehoben. Außerdem wurde offen anerkannt, dass für die Herstellung regionaler Stabilität die bestehenden Probleme in Zentralasien angegangen werden müssen. Dazu gehören Fragen der Energieversorgung, Gebiets- und Grenzkonflikte sowie Probleme in den interethnischen Beziehungen, die die regionale Zusammenarbeit erschweren und das Vertrauen zwischen den Staaten untergraben.

Die Teilnehmer des *Security Day* betonten insbesondere die komparativen Vorteile der OSZE sowohl als Plattform für Dialog und Zusammenarbeit – auf bilateraler wie auf regionaler Ebene – als auch als Anbieter von gezielten Projekten zum Kapazitätsaufbau. Es wurden mehrere konkrete Vorschläge gemacht, wie auf dem Potenzial bestehender OSZE-Institutionen aufgebaut werden könnte. So könnte insbesondere das BMSC in Duschanbe seine Tätigkeiten dahingehend ausweiten, Kapazitätsaufbau in Bezug auf eine größere Bandbreite an transnationalen Bedrohungen anzubieten. Ein weiterer Vorschlag war, an der OSZE-Akademie in Bischkek ein Forschungszentrum zu Afghanistan zu gründen.

#### *Die heutige Situation: Afghanistan und die weitere Region*

Derzeit konzentriert sich die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft auf den Rückzug der ISAF-Truppen, der kurz vor dem Eintritt in seine fünfte und abschließende Phase steht und bis Ende 2014 vollendet sein soll. Damit beginnt ein neues Kapitel des internationalen Engagements in Afghanistan. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrags wurde über den Gesamtumfang und das Mandat internationaler Truppen in Afghanistan nach 2014 verhandelt. Die internationale Unterstützung wird auch nach diesem Zeitpunkt fortgesetzt werden, vor allem in Form der Finanzierung und Beratung der afghanischen Sicherheitskräfte. Die Zuständigkeit für die Sicherheit im Land wird dann jedoch ganz in den Händen der afghanischen Behörden liegen.

Die für 2014 geplanten Präsidentschaftswahlen werden allgemein als ein wichtiger Test für Afghanistans Fähigkeit angesehen, den Übergang erfolgreich zu meistern. Vielleicht noch wichtiger ist jedoch, ob die Regierung es schafft, die dringend notwendigen Reformen in Bezug auf die Einhaltung der Menschenrechte, die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und insbesondere die Bekämpfung der Korruption durchzusetzen. Fortschritte bei der Umsetzung der Reformagenda würden den internationalen Geldgebern zeigen, dass Afghanistan in der Lage ist und über den politischen Willen verfügt, seinen Verpflichtungen nachzukommen.

Die Sicherheitslage bleibt instabil und viele Beobachter befürchten, dass die bisher erzielten Fortschritte schnell wieder rückgängig gemacht werden könnten. Die Nationalen Sicherheitskräfte Afghanistans (*Afghan National Security Forces*, ANSF) sind nun für die Sicherheit von fast 90 Prozent der

Bevölkerung zuständig. Ob sie jedoch in der Lage sein werden, die Sicherheit nach dem ISAF-Abzug aufrechtzuerhalten, ist zweifelhaft. Ende April 2013 warnte Ján Kubiš, Sonderbeauftragter des VN-Generalsekretärs für Afghanistan und Leiter der Unterstützungsmission der VN in Afghanistan (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*, UNAMA), dass die Zahl der Opfer unter der Zivilbevölkerung in den ersten drei Monaten des Jahres gestiegen sei. Der Beginn der Frühlingsoffensive der Taliban eröffnete tatsächlich eine neue Kampfphase und ließ eine Zunahme der Gewalt in den nächsten Monaten erahnen. Im Moment sind die Aussichten auf Friedensgespräche mit den Taliban ungewiss.

Die Entwicklungen in Afghanistan werden von den Nachbarländern in Zentralasien natürlich mit Sorge verfolgt. Sie befürchten die mögliche Ausbreitung der Instabilität über die durchlässigen Grenzen hinweg in die Region hinein, falls sich die Lage in Afghanistan verschlechtern sollte. Auch andere Teilnehmerstaaten teilen diese Sorge. Sie warnen vor einer möglichen Eskalation der Spannungen in den nördlichen Provinzen Afghanistans und deren Überschwappen in die umliegenden Gebiete. Zu den größten genannten Herausforderungen gehören die Ausbreitung von Terrorismus, illegalen Drogen und Extremismus. Sie machen es dringend erforderlich, dass sich alle betroffenen Staaten mit den bestehenden Defiziten beim Grenzmanagement befassen, die weitverbreitete Korruption bekämpfen und die zwischenstaatliche Zusammenarbeit verbessern.

Vor diesem Hintergrund ist den zentralasiatischen Ländern bewusst, dass sie – wie im Ministerratsbeschluss von Vilnius anerkannt – eine führende Rolle bei der Förderung der langfristigen Stabilität in der Region übernehmen müssen. Insgesamt waren ihre bilateralen Beziehungen zu Afghanistan sowohl von Angst als auch dem Wittern von Chancen geprägt. Ein Beispiel hierfür ist die herausragende Rolle, die einige der Länder der Region im Strom- und Verkehrssektor Afghanistans spielen. Hierzu gehört die Einrichtung wichtiger Infrastrukturen zum Ausbau der Schienen- und Straßenverbindungen sowie von Energieversorgungssystemen.

Darüber hinaus beteiligen sich mehrere zentralasiatische Länder an multilateralen Initiativen zur Unterstützung Afghanistans, darunter RECCA, die Konferenz über Interaktion und vertrauensbildende Maßnahmen in Asien (*Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia*, CICA) und der *Heart-of-Asia-/Istanbul-Prozess*. Kasachstan war auch Gastgeber des jüngsten Treffens des *Heart-of-Asia-/Istanbul-Prozesses* im April 2013. Außerdem haben Länder in der Region wertvolle Beiträge zu den Bemühungen der ISAF geleistet, indem sie am *Northern Distribution Network*<sup>14</sup> mitgewirkt haben.

Leider wird die regionale Zusammenarbeit, auch in Bezug auf Afghanistan, weiterhin durch abweichende nationale Interessen und Konkurrenzdenken

---

14 Das *Northern Distribution Network* umfasst mehrere Routen für die logistische Versorgung Afghanistans bzw. der ISAF über Zentralasien.

beeinträchtigt. Doch die aktuelle Sicherheitslandschaft, die von gegenseitiger Abhängigkeit und eng miteinander verflochtenen wirtschaftlichen sowie geo- und sicherheitspolitischen Interessen gekennzeichnet ist, erfordert kooperative Lösungen für gemeinsame Herausforderungen, vor allem wenn es um die Bewältigung transnationaler Bedrohungen für die Sicherheit geht.

*Ein Blick nach vorn: Herausforderungen und Chancen für die OSZE im Kontext des Helsinki+40-Prozesses*

In der OSZE mangelt es oft an Ressourcen, um die von den Teilnehmerstaaten erklärten politischen Ziele auch konkret umzusetzen. Im Moment stellen die fehlenden nachhaltigen oder planbaren finanziellen Mittel ein großes Hindernis für die Erfüllung der Afghanistan-Verpflichtungen dar, auf die sich die Teilnehmerstaaten in Madrid, Astana und Vilnius geeinigt hatten.

Ebenso besorgniserregend ist die Tatsache, dass einige Teilnehmerstaaten sich anscheinend für einige der Aktivitäten nicht verantwortlich fühlen, die im Rahmen des Engagements für Afghanistan begonnen wurden. Der Umstand, dass die meisten auf Afghanistan bezogenen Maßnahmen durch außerbudgetäre Mittel finanziert werden – ein System, durch das neue Aufgaben übernommen werden können, ohne den OSZE-Gesamthaushalt zu erhöhen –, hat zu diesem Problem beigetragen. Ein Beispiel hierfür ist das BMSC in Duschanbe. Um dieses Vorzeigeprojekt der OSZE zu konsolidieren und langfristig fortführen zu können, schlug das OSZE-Büro in Tadschikistan in Abstimmung mit dem TNTD vor, die Akademie teilweise durch den OSZE-Gesamthaushalt zu finanzieren. Einige Delegationen schrecken jedoch davor zurück, die Finanzierung eines Projektes zu übernehmen, über das sie ihrer Auffassung nach wenig Kontrolle haben und von dem sie meinen, dass es sich erst noch bewähren müsse.

Einige der Herausforderungen, mit denen die OSZE bislang in ihrer Arbeit im Zusammenhang mit Afghanistan konfrontiert war, sind ein Spiegelbild der größeren Herausforderungen, vor denen die Organisation steht. Dazu gehören das begrenzte politische Engagement und die geringe finanzielle Unterstützung seitens der Teilnehmerstaaten, das Gefühl des Kontrollverlusts und Misstrauen auf Seiten einiger Staaten sowie das Fehlen einer gemeinsamen, klaren Strategie, wie die Aufgaben und Verpflichtungen erfüllt werden sollen.

Der Helsinki+40-Prozess, der 2012 auf dem Ministerratstreffen in Dublin auf den Weg gebracht und 2013 vom ukrainischen Vorsitz fortgesetzt wurde, hat zum Ziel, sich diesen Herausforderungen zu stellen. Er bietet außerdem einen hervorragenden Rahmen dafür, die Rolle der OSZE gegenüber Afghanistan näher zu definieren, was wiederum die Relevanz der OSZE als regionaler sicherheitspolitischer Akteur erhöhen könnte. Indem sie auf früheren Maßnahmen zur Stärkung der Fähigkeit der OSZE, transnationalen Bedrohungen

zu begegnen, aufbauen – wie z.B. die Gründung des TNTD im OSZE-Sekretariat –, haben die Teilnehmerstaaten nun die Möglichkeit, die Organisation mit den nötigen Werkzeugen zum Umgang mit diesen Bedrohungen, zu denen auch von Afghanistan ausgehende Bedrohungen gehören, auszustatten. Zu diesem Zweck sollte die Organisation ihre komparativen Vorteile und ihr Potenzial ausnutzen. Die folgenden Punkte sollten in diesem Zusammenhang beachtet werden:

- Im Gegensatz zu anderen internationalen Akteuren, vor allem der EU, hat die OSZE eine besonders gute Ausgangsposition, um die vorhandenen Synergien zwischen ihrem Engagement für Afghanistan und ihrer Tätigkeit in Zentralasien in vollem Umfang zu nutzen. Der entscheidende Mehrwert, den die OSZE im Rahmen der internationalen Bemühungen zur Unterstützung Afghanistans erbringt, ist ihre Fähigkeit, sich mit Afghanistan im breiteren Kontext der zentralasiatischen Region zu befassen. Aufgrund ihres Status als vollwertige Teilnehmerstaaten sind die zentralasiatischen Länder mitverantwortlich für die Arbeit der Organisation in der Region und haben die Möglichkeit, zur Weiterentwicklung dieser Arbeit in einzigartiger Weise beizutragen.
- Zur Unterstützung der Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um Stabilität in der Region – vor allem durch den *Heart-of-Asia*-/Istanbul-Prozess – kann die OSZE entscheidend dazu beitragen, die regionale Zusammenarbeit zwischen ihren zentralasiatischen Teilnehmerstaaten und Afghanistan zu erleichtern. Nach der 2013 erfolgten Verabschiedung von Aktionsplänen für vertrauensbildende Maßnahmen steht der *Heart-of-Asia*-/Istanbul-Prozess nun vor der entscheidenden Herausforderung, die Implementierung dieser Maßnahmen voranzutreiben. Einige praktische Initiativen haben zwar bereits stattgefunden, die meisten von ihnen waren jedoch eher bilateral als regional. Die OSZE könnte einen regionalen Dialog über die praktische Durchführung der vereinbarten vertrauensbildenden Maßnahmen anregen und unterstützen. Ähnlich wie der *Heart-of-Asia*-/Istanbul-Prozess zielte auch der KSZE-/Helsinki-Prozess darauf ab, Vertrauen zwischen Ländern mit unterschiedlichen Interessen aufzubauen, die sich aber dennoch für eine Zusammenarbeit entschieden, um weitere Konflikte zu vermeiden. Auch wenn die geopolitischen und kulturellen Kontexte jeder Region individuell sind, könnte die langjährige Erfahrung der OSZE bei der Formulierung und Implementierung vertrauensbildender Maßnahmen wichtig sein, wenn der *Heart-of-Asia*-/Istanbul-Prozess in die nächste Phase eintritt.
- Das umfassende Sicherheitskonzept der OSZE stellt der Organisation einen hervorragenden Rahmen dafür zur Verfügung, sich sowohl mit sicherheitspolitischen Herausforderungen im Zusammenhang mit Afghanistan als auch mit „eigenen“, von Zentralasien ausgehenden Herausforderungen zu befassen. Besonders deutlich ist dies im Bereich

transnationalen Sicherheitsbedrohungen zu sehen. Das Sicherheitskonzept ist eine solide Grundlage dafür zu gewährleisten, dass Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus, Extremismus und illegalen Drogen nicht in Widerspruch zu den OSZE-Verpflichtungen zu den Menschenrechten und Grundfreiheiten geraten.

- Die Arbeit der OSZE in Zentralasien, einschließlich der Aktivitäten der OSZE-Feldoperationen, der OSZE-Institutionen und des Sekretariats, hilft den Ländern in der Region dabei, ihren OSZE-Verpflichtungen nachzukommen und ihre Kapazitäten zur Bewältigung innerstaatlicher Sicherheitsherausforderungen auszubauen sowie potenziellen Ursachen von Instabilität entgegenzuwirken. Die OSZE ist vor allem dank der Arbeit des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten (HKNM) besonders gut dafür geeignet, die Länder in der Region bei der Behandlung offener Fragen im Zusammenhang mit interethnischen Beziehungen und diesseits und jenseits einer Grenze siedelnden ethnischen Gruppen zu unterstützen. Dazu gehören die Partizipation von Minderheiten, Diskriminierung, Grenzverläufe und die Lage in ethnischen Enklaven. Diese und ähnliche Fragen könnten nach 2014 eine weitere Herausforderung darstellen.
- Die Stabilität in der Region wird auch von der Fähigkeit Afghanistans und der zentralasiatischen Länder abhängen, koordinierte Lösungen für sicherheitspolitische Probleme zu finden. Auch wenn regelmäßige Treffen auf hoher Ebene zwischen den zentralasiatischen Verantwortlichen und ihren afghanischen Kollegen in verschiedenen Foren (VN, SOZ, OSZE etc.) stattfinden, ist es wichtig, dass eine solche Vernetzung und diese Art der Kooperation sich auch auf der Ebene höherer und mittlerer Beamter in den Ministerien und Behörden fortsetzen. Dies würde gemeinsame Einschätzungen der Sicherheitslage, die Einrichtung von Mechanismen zum Informationsaustausch und die Durchführung gemeinsamer Operationen ermöglichen. Die OSZE trägt hierzu entscheidend bei, vor allem durch die Arbeit des BMSC. Eine verlässliche, langfristige Finanzierung des BMSC würde es ihm ermöglichen, sein ganzes Potenzial auszunutzen und sich – mit Unterstützung der Teilnehmerstaaten – zu einer vollwertigen Institution für die Behandlung transnationaler Bedrohungen in der Region zu entwickeln.
- Ein weiterer Bereich mit großem Potenzial ist die höhere Bildung. Die OSZE leistet ihren Beitrag hierzu in erster Linie durch die Akademie in Bischkek, an der Studenten, vor allem aus Zentralasien und Afghanistan, Stipendien für einen Master-Abschluss in *Politics and Security* oder *Economic Governance and Development* erhalten. Der Aufbau eines Forschungszentrums für Fragen im Zusammenhang mit Afghanistan innerhalb der Akademie würde der OSZE helfen, die Zusammenarbeit zwischen zentralasiatischen Ländern und Afghanistan durch ein spezi-

- elles Programm zu aktuellen und sich herausbildenden Problemen in der regionalen Sicherheitskooperation weiter zu unterstützen.
- Was die Zukunft betrifft, sollte die Arbeit der OSZE weiterhin unter der Gesamtleitung der VN erfolgen. In dieser Hinsicht könnte noch mehr getan werden, um Synergien zwischen den Aktivitäten der OSZE und den entsprechenden VN-Initiativen zu nutzen. Ein Beispiel hierfür ist das Regionalprogramm des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (UNODC) für Afghanistan und die Nachbarländer, das darauf abzielt, die Kapazitäten zur Drogenbekämpfung in der gesamten Region durch eine verbesserte Koordination und regionale Kooperation auszubauen. Das Regionalprogramm sieht u.a. regionale Ausbildungskurse für eine verbesserte Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung, technische Unterstützung zur Stärkung operativer Kapazitäten zur Durchführung regionaler Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden, die Förderung der regionalen Zusammenarbeit zwischen den Justizorganen in Strafsachen und die Vertiefung der Kontakte zwischen den Justizorganen in der Region vor. Aufgrund ihrer bevölkerungsnahen Präsenz in allen fünf zentralasiatischen Ländern, ihrer bereits seit Langem bestehenden Zusammenarbeit mit den relevanten nationalen Behörden und der Erfahrung des TNTD in Wien kann die OSZE in diesen Bereichen entscheidende Beiträge leisten.
  - Was die Präsidentschaftswahlen im Jahr 2014 angeht, sollte das BDIMR in Reaktion auf das Ersuchen der afghanischen Behörden und in enger Zusammenarbeit mit den VN prüfen, inwiefern eine gezielte Unterstützung möglich ist. Eine solche Unterstützung könnte eine rechtliche Prüfung des Wahlgesetzentwurfs und die Veranstaltung thematischer Runder Tische beinhalten, bei denen internationale Standards und bewährte Verfahren vorgestellt und diskutiert werden. Denkbar wären außerdem Schulungen zu internationalen Wahlstandards und zur Wahlbeobachtung. Für einige dieser Aktivitäten könnten Beschlüsse des Ständigen Rates erforderlich sein, die es erlauben, Aktivitäten innerhalb Afghanistans durchzuführen.

Obwohl das Engagement der OSZE für Afghanistan seit seiner ersten Formulierung im Jahr 2007 erhebliche Fortschritte gemacht hat, bleiben wichtige Herausforderungen bestehen. Mit Blick auf die Zukunft stellt sich die Frage, ob weitere Schritte unternommen werden sollten, um die Strategie der OSZE zu verbessern, als regionale Sicherheitsorganisation die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zur Gewährleistung von Stabilität in und um Afghanistan zu ergänzen. Bislang war das Vorgehen der OSZE wenig systematisch und auf die Durchführung einzelner Projekte ausgerichtet, die zwar nützlich waren, aber keiner klar definierten und langfristigen Strategie folgten. Mit Blick auf die Zukunft könnte die OSZE in Erwägung ziehen, einen strategischen Rahmen für ihr Afghanistan-Engagement zu entwickeln, der die

übergeordneten Ziele und die wichtigsten Tätigkeitsbereiche identifiziert und dabei auf den komparativen Vorteilen der OSZE aufbaut. Dieser strategische Rahmen könnte außerdem konkrete Initiativen und Aktivitäten skizzieren, mit denen die OSZE sich an den laufenden internationalen Hilfsmaßnahmen beteiligen könnte und die auf der Funktion der OSZE als einzigartige Plattform für den Dialog und Anbieter gezielter Projekte zum Kapazitätsaufbau beruhen. Der strategische Rahmen könnte drei Aspekte konzeptionell miteinander verbinden: die Arbeit der OSZE zur Unterstützung der zentralasiatischen Staaten beim Aufbau eigener Kapazitäten zur Bewältigung gemeinsamer Herausforderungen und Bedrohungen für die innerstaatliche Sicherheit, die ihren Ursprung in Afghanistan haben; Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für afghanische Beamte, darunter auch gemeinsam mit Partnern finanzierte Maßnahmen, und den Beitrag, den die OSZE als Plattform für die Förderung von Zusammenarbeit und Vertrauensbildung zwischen den Ländern der Region leistet. Der Helsinki+40-Prozess bietet eine günstige Gelegenheit, diesen Gedanken weiterzuverfolgen.