

Thomas Dorenwendt

Das OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien

Nach einem Beschluß des Ständigen Rates vom 16. März 1995 nahm das OSZE-Verbindungsbüro in Zentralasien (*OSCE Central Asia Liaison Office, CALO*) im Juni 1995 in der usbekischen Hauptstadt Taschkent seine Arbeit auf. Als wichtigste Aufgabe des CALO gilt, die fünf zentralasiatischen Staaten Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan stärker in die OSZE zu integrieren. Mit der Etablierung des CALO als einer OSZE-Vertretung in Zentralasien reagierte die Organisation auf infrastrukturelle und finanzielle Schwierigkeiten der zentralasiatischen Staaten, sich in der OSZE zu engagieren.

Während die Mandate der OSZE-Missionen meist auf einen bestimmten Konflikt zugeschnitten sind, sind die Aufgaben des CALO an den generellen Zielen der OSZE, wie der Etablierung demokratischer Verfahren und der Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen sowie einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung, orientiert. Diesen Unterschied spiegelt auch die formale Stellung des CALO wider, das sich in seinem Status von den OSZE-Missionen dadurch unterscheidet, daß es Teil des OSZE-Sekretariats und nicht des Konfliktverhütungszentrums (KVZ) ist. Damit untersteht es direkt dem Generalsekretär und ist auch ihm - und nicht wie die OSZE-Missionen dem Direktor des KVZ - berichtspflichtig.

Bis Mai 1996 war das CALO lediglich mit einem Büroleiter und einheimischem Sekretariatspersonal besetzt. Seitdem wird der Büroleiter von einem Experten in Fragen der menschlichen Dimension unterstützt. Im Frühjahr 1998 wurde das Büro durch einen weiteren Experten in Fragen der menschlichen Dimension und einen Experten in ökonomischen und ökologischen Fragen verstärkt. Außerdem ist seit Anfang 1998 ein regionaler Koordinator für Wahlen des Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) an das CALO abgeordnet, der die Wahlhilfeprogramme betreut. Die Personalstruktur des Büros verdeutlicht bereits in Ansätzen, wo die Schwerpunkte seiner Arbeit liegen: Monitoring und Assistenz im Bereich der Menschenrechte sowie die Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen, darunter insbesondere nichtstaatliche Organisationen (NGOs). Hinzu kommt die ökonomische Dimension der OSZE, d.h., das CALO analysiert sicherheitsrelevante Entwicklungen im Umwelt- und Ökonomiebereich und bietet OSZE-Mechanismen zu ihrer Verregelung an. Zusätzlich unterstützt das CALO die zentralasiatischen Staaten bei der Implementierung und Verbesserung demokratischer Wahlverfahren.

Ebenso wie mit den Regierungen der fünf zentralasiatischen Staaten arbeitet das CALO auch direkt mit politischen Parteien und Bewegungen, lokalen und internationalen NGOs, wissenschaftlichen Institutionen sowie internationalen Organisationen zusammen. Im Unterschied zu internationalen Geberorganisationen und Hilfsprogrammen wie z.B. Weltbank, TACIS oder UNDP bietet die OSZE kaum Programme zur z.B. technischen oder finanziellen Unterstützung an. Den augenscheinlichen Nachteil, kein oder nur wenig Geld für die konkrete technische Zusammenarbeit zur Verfügung zu haben, hat das CALO in einen Vorteil zu wenden verstanden: Wer keine eigenen Programme hat, kann eine Mediatorenrolle zwischen konkurrierenden Geberorganisationen übernehmen und ist in der Lage, festgefahrene Diskussionen zwischen Regierungen und Geberorganisationen um eine Perspektive zu bereichern, die von finanziellen Interessen und Implementierungsdruck unabhängig ist. Trotz der kontinuierlichen personellen Erweiterung des Büros konnte das CALO mit vier Mitarbeitern (zuzüglich desjenigen des BDIMR) seiner regionalen Aufgabe nicht vollständig gerecht werden. Zu groß sind die Entfernungen, zu schlecht die Infrastruktur, als daß sich mit einem Büro in Taschkent eine befriedigende Kooperation mit den anderen Staaten etablieren ließe. Obwohl die meisten Mitarbeiter des CALO die Hälfte des Monats in den anderen zentralasiatischen Staaten oder in der usbekischen Provinz auf Reisen waren, reichte diese Zeit nie aus, um die Vorwürfe der Regierungen in Bischkek, Astana (Almaty) oder Aschgabad, das CALO konzentrierte sich zu sehr auf Usbekistan, zu zerstreuen. Mit der OSZE-Mission in Tadschikistan hat sich eine klare Arbeitsteilung ergeben, indem die Mission die Aufgaben des CALO in Tadschikistan übernimmt, während das CALO der Mission logistische Unterstützung gewährt.

Allerdings wäre es falsch, die Tatsache, daß die Kooperation zwischen der OSZE und den zentralasiatischen Staaten z.T. noch nicht sehr intensiv ist, allein darauf zurückzuführen, daß das CALO aufgrund seiner geographischen Lage und der dünnen Personaldecke nicht in der Lage ist, flächendeckend zu agieren. Vielmehr tragen auch einige zentralasiatische Staaten die Verantwortung für die eher oberflächliche Zusammenarbeit, da ihre Regierungen in bestimmten Bereichen (Menschenrechtsfragen, Wahlverfahren) kein Interesse daran haben, daß sich die OSZE über eine bloße Akklamation hinaus betätigt.

Mit dem Beschluß des Ständigen Rates vom 23. Juli 1998, OSZE-Zentren in Kasachstan, Kirgisistan und Turkmenistan zu eröffnen, haben sich auch die Aufgaben des CALO verschoben. Obwohl das Mandat und der Status des CALO sich bis Ende 1998 nicht geändert haben, es seine regionale Zuständigkeit also formal behalten hat, beschränkt sich der Tätigkeitsbereich des

CALO seit der Eröffnung der anderen OSZE-Zentren Ende 1998 ausschließlich auf Usbekistan.

Die Arbeitsschwerpunkte des CALO

Mit einem zweiten Berater in Fragen der menschlichen Dimension hat sich schon durch die Personalstruktur ein Schwerpunkt in diesem Bereich herausgebildet. Besonderes Augenmerk hat das CALO dadurch auf die Zusammenarbeit mit lokalen NGOs und die Entspannung der Beziehungen zwischen NGOs und staatlichen Institutionen legen können. Wie für die menschliche Dimension gilt auch für die anderen Arbeitsschwerpunkte, daß die Bedingungen für eine Zusammenarbeit in den einzelnen zentralasiatischen Staaten sehr unterschiedlich sind. In diesem Fall heißt das, daß sowohl zivilgesellschaftliche Strukturen in unterschiedlichem Ausmaß existieren als auch die Bereitschaft der Regierungen stark variiert, NGOs als Partner zu akzeptieren oder als Pressure-groups zuzulassen.

Das CALO initiiert regelmäßig Gesprächskreise mit Vertretern von NGOs und Regierung, um auf beiden Seiten Verständnis für die Interessen und Aufgaben der jeweils anderen Seite zu wecken. Häufig wurden die Gespräche anhand eines vorher bestimmten Themenkomplexes - wie z.B. Frauenpolitik oder Umweltprobleme - geführt, um über diese Treffen eine für beide Seiten verbesserte und konkret nachprüfbar Kooperationsherbeiführung zu erreichen. 1998 sind auf diese Weise mehr als zehn solcher Treffen zwischen Regierung und NGOs zustande gekommen. Aus Sicht des CALO war es wichtig, diese Gesprächskreise nicht nur in den Hauptstädten zu organisieren, sondern auch in die Provinzen hineinzutragen, da gerade dort die Vorbehalte staatlicher Institutionen gegenüber NGOs nach wie vor besonders stark sind.

Die Gesprächskreise haben sich zu einem sehr erfolgreichen Instrument entwickelt, gegenseitige Vorurteile bei NGOs und Regierungsvertretern abzubauen. Es kam aber auch zu Mißverständnissen, und zwar sowohl zwischen Regierungsvertretern und NGOs als auch bezüglich der Rolle der OSZE. Insbesondere Regierungsvertreter waren unzufrieden mit der Politik des CALO, auch diejenigen NGOs einzuladen, die (noch) keine staatliche Zulassung erhalten hatten. Für die OSZE war es jedoch wichtig, auf dieser Regelung zu beharren, da staatliche Institutionen die Ablehnung oder Verschleppung von Zulassungen als Repressionsmittel gegen NGOs verwenden. NGO-Vertreter wiederum warfen der OSZE doppelte Standards vor: So würde sie in den zentralasiatischen Staaten bestimmte Verfahren wie die NGO- oder Wahlgesetzgebung nicht so nachhaltig kritisieren, wie dies bei einer vergleichbaren Gesetzgebung in westlichen Demokratien der Fall wäre.

Die vom CALO initiierten Gesprächskreise werden ergänzt von einer jeweils bilateralen Kooperation mit Regierung und NGOs. Ein Gegenstand besonderer Diskussionen mit staatlichen Institutionen war z.B. die in einigen Fällen aus Sicht der OSZE nicht befriedigende nationale NGO-Gesetzgebung. In der direkten Zusammenarbeit mit NGOs liegen die Schwerpunkte auf der Vermittlung von Kontakten zu Geberorganisationen und Hilfsprogrammen wie z.B. UNDP oder USAID. Auch tritt das CALO in begründeten Fällen als Fürsprecher von NGOs gegenüber der staatlichen Administration auf.

Zusätzlich zu den ausschließlich vom CALO initiierten Treffen zwischen Regierung und NGOs werden zahlreiche Veranstaltungen zur menschlichen Dimension in Zusammenarbeit mit dem BDIMR geplant. Dazu gehören z.B. Menschenrechtsseminare für Anwälte, ein Menschenrechtstraining für Grenztruppen oder ein regionales Seminar für NGOs, die sich für die Förderung von Frauen in den zentralasiatischen Gesellschaften einsetzen.

Der zweite Schwerpunkt in der menschlichen Dimension liegt auf der Beobachtung der Menschenrechtssituation. Insbesondere in diesem Bereich war die Begrenzung der regionalen Repräsentanz auf Taschkent ein Nachteil, da sich zum einen Instrumente wie die Beobachtung von Strafprozessen im Falle mutmaßlich politisch motivierter Verfahren stark auf Usbekistan beschränkten und zum anderen fast ausschließlich mutmaßliche Opfer von Menschenrechtsverletzungen in Usbekistan bzw. der Hauptstadt Taschkent ihren Weg in das CALO fanden.

Nach der Ermordung mehrerer Polizeioffiziere im usbekischen Ferganatal, für die islamistische Extremisten verantwortlich gemacht wurden, galt das besondere Interesse des CALO den Gerichtsverfahren gegen die mutmaßlichen Täter. Aufmerksamkeit erregte auch der Prozeß gegen afghanische Flüchtlinge in Usbekistan, die während des Krieges aus Afghanistan geflohen waren und nun nach über zehn Jahren wieder in ihre Heimat abgeschoben werden sollten. Als sehr wirkungsvoll erwies sich in derartigen Situationen die enge Kooperation mit anderen internationalen Organisationen wie dem VN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) oder der Internationalen Organisation für Migration (IOM), den Botschaften der OSZE-Teilnehmerstaaten und NGOs. Häufig wird das konkrete Vorgehen bei dem vom CALO initiierten regelmäßigen "Gesprächskreis Menschenrechte" mit NGOs, internationalen Organisationen und den diplomatischen Vertretungen der OSZE-Teilnehmerstaaten abgestimmt.

Die wirtschaftliche Dimension der OSZE, die bis zur Ernennung eines Koordinators für ökonomische und ökologische Aktivitäten der OSZE im Frühjahr 1998 eher ein Stiefkind der Organisation war, ist seit Mai 1998 mit einem Experten in ökonomischen und ökologischen Fragen im CALO zum ersten Mal auch in einem der Außenbüros der OSZE explizit personell vertreten. Schwerpunkt der Arbeit des Experten ist es, sicherheitsrelevante

Entwicklungen im Wirtschafts- und Umweltbereich zu analysieren und gegebenenfalls den zentralasiatischen Regierungen die Dienste der OSZE anzubieten, Konflikte zu verhandeln, die in diesen Bereichen entstehen.

In der Wirtschaftsdimension gilt nach Einschätzung des CALO das regionale Wassermanagement als besonders besorgniserregend. Alle Länder Zentralasiens sind unmittelbar von der Verteilung des Wassers der beiden großen Ströme Syr Darja und Amu Darja abhängig. Noch geht es aber nicht einmal darum, zu entscheiden, wer zukünftig wieviel Wasser zugeteilt bekommt. Die Regierungen Zentralasiens wissen, daß diese Frage durch das explosive Bevölkerungswachstum in der Region besonderen Zündstoff enthält, und lehnen eine Diskussion dieses Problems bisher kategorisch ab. Vielmehr treten die unterschiedlichen Interessen der Oberlaufanrainerstaaten Kirgisistan (Syr Darja) und Tadschikistan (Amu Darja) und der Unterlaufanrainerstaaten Kasachstan (Syr Darja), Usbekistan (Syr Darja und Amu Darja) und Turkmenistan (Amu Darja) hinsichtlich der Frage, zu welcher Jahreszeit und wofür das Wasser genutzt wird, immer stärker in den Vordergrund. Kirgisistan z.B. ist auf das Wasser im Winter zur Stromerzeugung angewiesen, während Usbekistan und Kasachstan das Wasser im Sommer zur Bewässerung ihrer Baumwollfelder benötigen. Da aber die beiden Unterliegerstaaten nicht über ausreichende Staukapazitäten verfügen, um das Wasser, das von Kirgisistan im Winter zur Energiegewinnung verbraucht wird, bis zum Sommer aufzustauen, ist es für sie verloren. Zu Sowjetzeiten existierten Verträge zwischen den zentralasiatischen Republiken, die die enge Verbindung zwischen Wasser- und Energiemanagement berücksichtigten und folglich den Unterlaufstaaten die Lieferung von Brennstoffen oder Energie an die Oberlaufstaaten im Winter abverlangten. Mit der Unabhängigkeit fühlten sich die Unterlaufstaaten nicht mehr an die Vereinbarungen gebunden, und die mehrjährige parallele Winter- und Sommernutzung der Wasserressourcen hätte 1998 bereits zu einem Kollaps der Wasserversorgung geführt, wenn nicht außergewöhnlich viel Regen gefallen wäre.

Eng verbunden mit dem Wassermanagement in Zentralasien ist die Lage in der Aralseeregion. Noch immer leben hier ca. drei Millionen Menschen mit verseuchtem Trinkwasser. Die Kindersterblichkeit und die Verbreitung von typischen Mangel- und Armutskrankheiten wie Typhus, Anämie und Tuberkulose sind in dieser Region um ein Vielfaches höher als in anderen Gebieten Zentralasiens. Nur aufgrund der extrem starken traditionellen Verwurzelung der Bewohner der Aralseeregion an ihrem Heimatort ist es bislang zu keiner sicherheitsbedrohenden Migration gekommen.

Im Wirtschaftsbereich geben neben den allen Transformationsstaaten eigenen Problemen insbesondere Handelshindernisse zwischen den zentralasiatischen Staaten Anlaß zur Sorge. Hohe Einfuhrzölle und gesetzwidrig erhobene Abgaben durch Zoll- und Polizeieinheiten sorgen für

derart hohe Transportkosten, daß sich der Handel mit bestimmten Waren nicht mehr lohnt. Fahrzeugen mit tadschikischen Nummernschildern beispielsweise ist der Grenzübertritt nach Usbekistan gänzlich verboten, worunter insbesondere der Norden Tadschikistans stark leidet. Auch führen häufige Änderungen von Import- und Exportbestimmungen zur Verzögerung oder zum völligem Ausfall von Lieferungen.

Das CALO hat im Mai 1998 mit einer Bestandsaufnahme regionaler und nationaler Umwelt- und Wirtschaftsprobleme in Zentralasien begonnen. Die Regierungen der Staaten Zentralasiens haben das Engagement der OSZE in diesem Bereich von Beginn an sehr begrüßt. Internationalen Geberorganisationen, die die OSZE als ausschließlich politischen Akteur kennen, mußte das CALO zunächst verdeutlichen, daß die OSZE in der Entwicklungszusammenarbeit mit den zentralasiatischen Staaten sich nicht in den Kreis der Geberorganisationen einreihen will, sondern daß die Perspektive der OSZE auch im Umwelt- und Wirtschaftsbereich eine rein sicherheitspolitische bleibt. Ebenso kamen aus den Vertretungen der EU-Länder zunächst abwartende Reaktionen auf das Engagement der OSZE im Wirtschafts- und Umweltbereich.

Trotz bzw. gerade wegen ihres starken Interesses an der wirtschaftlichen Dimension der OSZE versuchen die zentralasiatischen Regierungen, diese als Forum zur Formulierung und Durchsetzung nationaler Wirtschaftsinteressen zu nutzen. Diese Politik wird weitgehend vom CALO unterstützt, allerdings mit zwei Ausnahmen: Erstens gibt es eine Vielzahl von Problemen, wie z.B. das Wassermanagement und, damit verbunden, das Aralseeproblem, die sich ausschließlich auf regionaler Ebene regeln lassen. Zweitens ist die OSZE aus ihrer sicherheitspolitischen Perspektive sehr daran interessiert, auf eine Intensivierung der regionalen wirtschaftlichen Kooperation hinzuwirken. Diese Perspektive steht zwar nicht im Widerspruch zu den nationalen Interessen der zentralasiatischen Staaten, verschiebt aber den Schwerpunkt des Engagements der OSZE. Konsequenterweise ist das CALO sehr darum bemüht, regionale Organisationen, Institutionen und Vereinigungen zu unterstützen und ihnen im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten eine Stimme im Kontext der OSZE-Institutionen zu verleihen. Zu ihnen gehören z.B. der *Interstate Council of Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan and Uzbekistan* (ICKKTU), der die wirtschaftliche Kooperation in der Region vorantreiben soll, sowie das *Regional Energy Dispatcher Board*, ein Verbund der zentralasiatischen Energieversorger, aber auch die Initiative zentralasiatischer NGOs, ein regionales Umweltzentrum zu gründen.

Ein OSZE-Seminar über "regionale Umweltprobleme und kooperative Lösungsansätze" im September 1998 in Taschkent sollte die Bereitschaft der OSZE verdeutlichen, als Forum zur Verhandlung von Umweltkonflikten zu dienen. Mit der inhaltlichen Gestaltung des Seminars setzte das CALO ein

deutliches Zeichen, daß die OSZE Umweltprobleme nicht nur als Auslöser menschlicher Tragödien betrachtet, sondern auch als Sicherheitsrisiken ernst nimmt. Die Diskussion konzentrierte sich neben dem regionalen Wasser- und Energiemanagement auch auf die Sanierung von Lagerstätten von radioaktivem Müll. Diese Halden, in denen unter anderem auch Abraum aus ostdeutschen Uranbergwerken gelagert wird, wurden in den fünfziger und sechziger Jahren in stark erdrutschgefährdeten Gebieten angelegt und drohen heute von Regen und Flüssen ausgewaschen zu werden, wodurch das gesamte Syr Darja-Flußsystem radioaktiv verseucht werden könnte.

1999 wird es die Aufgabe des Experten in ökonomischen und ökologischen Fragen sein, deutlich zu machen, daß die OSZE ein verbindlicher Partner der zentralasiatischen Regierungen bei der Verhandlung von regionalen Wirtschafts- und Umweltproblemen ist. Ähnliches gilt für die Zusammenarbeit der OSZE mit der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (*United Nations Economic Commission for Europe*, UNECE). UNECE hat in Anlehnung an die Erfahrung in anderen Regionen ein Sonderprogramm für Zentralasien (*Special Programme for Central Asia*, SPECA) gestartet, das in den Bereichen Transport, kleine und mittelständische Unternehmen sowie Wasser- und Energiemanagement zu einer engeren Kooperation der zentralasiatischen Staaten führen soll. Da UNECE nicht über eine Vertretung in Zentralasien verfügt, gibt es Pläne, nach denen die OSZE SPECA-Aufgaben vor Ort übernehmen soll. Auch hier wird erst die Zukunft zeigen, inwieweit die OSZE die ihr zugeordnete Rolle ausfüllen kann.

Obwohl der regionale Koordinator für Wahlen der OSZE nicht unmittelbar zum Personalstab des CALO gehört, sondern vom BDIMR abgeordnet ist, muß er bei einer Analyse der Arbeit des CALO mitberücksichtigt werden. Denn erstens wird er von allen Kooperationspartnern als Mitarbeiter des Büros wahrgenommen, und zweitens hat seine Tätigkeit über die Wahlhilfeprogramme des BDIMR hinaus großen Einfluß auf die allgemeine Politik des CALO. Die Wahlhilfeprogramme der OSZE für Zentralasien umfassen die Bereiche Wahlbeobachtung, Schulungen für Mitarbeiter der nationalen Wahlkommissionen und die Aufgabe, die Wahlgesetze einer kritischen Analyse zu unterziehen und gegebenenfalls Korrekturvorschläge zu machen. Nicht in allen Bereichen war das CALO in gleichem Maße erfolgreich.

Die Kooperation mit den zentralasiatischen Staaten bei der Wahlbeobachtung ist inzwischen einigermaßen routiniert und professionalisiert. Das betrifft sowohl die Entsendung von OSZE-Beobachtern aus Zentralasien z.B. zu den Wahlen in Bosnien im September 1998 als auch die Anfragen der zentralasiatischen Staaten, OSZE-Beobachter zu den Präsidentschaftswahlen nach Kasachstan im Januar 1999 oder zu einem Verfassungsreferendum in Kirgisistan im Oktober 1998 zu entsenden. Die Entscheidung der OSZE, keine Wahlbeobachter zu den kasachischen Präsidentschaftswahlen zu schicken, war eine deutliche

Botschaft an die zentralasiatischen Staaten, daß die OSZE nicht gewillt ist, undemokratischen Wahlverfahren *a priori* Legitimität durch die Anwesenheit von OSZE-Beobachtern zu verleihen. Durch regelmäßige Aufenthalte des Leiters des Verbindungsbüros und des Koordinators für Wahlen in Kasachstan im Vorfeld der Wahlen hat das CALO auf eine Koordinierung der Bemühungen unter den diplomatischen Vertretungen der OSZE-Teilnehmerstaaten mit dem Ziel hingewirkt, die kasachische Regierung zu einer Korrektur des Wahlverfahrens zu bewegen.

Auch die Schulungsprogramme des BDIMR für Mitglieder der Wahlkommissionen in den zentralasiatischen Staaten bzw. ein Seminar für "Young Election Professionals" waren sehr erfolgreich. Trotz anfänglicher Vorbehalte und vereinzelter Absagen seitens der zentralasiatischen Regierungen waren die Veranstaltungen von sehr offenen und kritischen Diskussionen geprägt. Äußerst positiv für die Nachbereitung der Seminare wirkte sich der Umstand aus, daß der Koordinator für Wahlen "vor Ort" war und nicht weit entfernt im BDIMR in Warschau.

Schwieriger gestalteten sich die Bemühungen der OSZE, auf die nationale Wahlgesetzgebung korrigierend Einfluß zu nehmen. In Usbekistan und Kirgisistan hat das CALO versucht, die Wahlgesetze in Workshops mit Vertretern der relevanten staatlichen Stellen zu diskutieren, nachdem sie zuvor vom BDIMR analysiert worden waren. Die Zurückhaltung der zentralasiatischen Regierungen in diesem Bereich zeigte sich deutlich daran, daß es in einem Fall ein halbes Jahr dauerte, die Regierung davon zu überzeugen, ihr Einverständnis zu einem solchen Workshop zu geben. In beiden Fällen aber mündeten diese Workshops letztlich in sehr fruchtbare und offene Diskussionen.

Alte strukturelle Probleme und neue Aufgaben für 1999: ein Ausblick

Mit der Entscheidung des Ständigen Rates, in Kasachstan, Kirgisistan und Turkmenistan OSZE-Zentren zu eröffnen, ist ein zentrales Problem des CALO gelöst: dem Anspruch einer regionalen Vertretung gerecht zu werden, ohne die personellen Kapazitäten dafür zu haben. Die Vervierfachung des Personals und drei zusätzliche Vertretungen in Zentralasien ermöglichen es der OSZE nun, mit allen zentralasiatischen Staaten gleichermaßen zusammenzuarbeiten.

Die neuen Zentren, die Ende 1998 bzw. Anfang 1999 eröffnet wurden, werden - ob gewollt oder nicht - eine weitere Auswirkung auf die Arbeit der OSZE haben: Es wird in weiten Bereichen zu einer Nationalisierung der Aktivitäten kommen. Dies deutete sich bereits im Dezember 1998 im CALO an, als der Leiter des Büros mit seinen Besuchen bei verschiedenen usbekischen Provinzgouverneuren einen Kurswechsel vollzog. Hatten seine

Visiten bis dahin fast ausschließlich Repräsentanten auf nationaler Regierungsebene gegolten, deutete sich hier ein neuer Schwerpunkt der Politik des CALO an.

In einigen klassischen Tätigkeitsfeldern der OSZE wird die Nationalisierung zu einer Steigerung der Arbeitseffizienz führen. So läßt sich die menschliche Dimension mit der Beobachtung der Menschenrechtslage und der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen durchaus aus einem regionalen Kontext lösen und auf nationale Bedürfnisse zuschneiden. In anderen Bereichen wie der wirtschaftlichen Dimension besteht allerdings die Gefahr, daß mit der Etablierung der nationalen Zentren der dringend gebotene regionale Zusammenhang verlorengeht. Wasser- und Energiemanagement und die Erleichterung grenzüberschreitenden Handels sind Gegenstände, die in Zentralasien multilateral verhandelt werden müssen. In diesen Bereichen müssen auch die OSZE-Zentren in Zukunft eng kooperieren.

Die Gründe für die Schwierigkeiten der OSZE, ihrer Aufgabe gerecht zu werden, Sicherheit in Zentralasien durch eine Verbesserung regionaler Kooperation zu erhöhen, sind bis zu einem bestimmten Punkt auch struktureller Natur. Auch wenn die zentralasiatischen Regierungen regionale Kooperation zumindest verbal immer wieder als sicherheitspolitisches Instrument bemühen, täuscht das nur wenig darüber hinweg, daß hier nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion der Begriff nationaler Sicherheit elementar mit dem Streben nach Autarkie verbunden ist. Insbesondere in der Wirtschafts- und Energiepolitik und beim Wassermanagement wird deutlich, daß nationale Sicherheit gleichgesetzt wird mit weitestgehender Unabhängigkeit von Importen. Die vielfältigen Abkommen zur Intensivierung regionaler Kooperation, die z.B. im Rahmen des *Interstate Council* unterzeichnet werden, dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich dabei bisher ausschließlich um politische Willenserklärungen handelt, die ohne zu zögern von den Regierungen kurze Zeit später durch nationale Verordnungen oder Gesetze konterkariert werden.

Auch wenn vor dem Hintergrund der sowjetisch verordneten Kooperation politische Bestrebungen, die Konzeption von nationaler Sicherheit an nationalen Grenzen zu orientieren, verständlich wirken, stellen die gegenwärtigen Sicherheitsdoktrinen der zentralasiatischen Staaten im politischen Alltag ein großes Hindernis für das Bemühen des CALO dar, die sicherheitspolitische Relevanz regionaler Kooperation in politisches Handeln umzusetzen. Ob die Eröffnung nationaler OSZE-Zentren dazu beiträgt, die regionale Komponente von Sicherheitspolitik zu verstärken, oder ob sie eher zu einer weiteren Nationalisierung der Sicherheitsdebatte führen wird, hängt nicht zuletzt von der Zusammenarbeit der Zentren untereinander ab. Die Erfahrung aus den OSZE-Missionen hat gezeigt, dass bei aller notwendigen politischen Bewegungsfreiheit der Missionen eine Koordinierung dieser Arbeit durch das KVZ in Wien dringend geboten ist.

Ein nicht zu unterschätzendes Problem ist das Image der OSZE, das sich seit Bestehen des CALO in Zentralasien herausgebildet hat. Obwohl ihr Aufgabenbereich viel breiter ist, wird die OSZE in Zentralasien vor allem als Organisation wahrgenommen, die die Achtung der Menschenrechte in den Mittelpunkt ihrer Aktivitäten gestellt hat. Insbesondere zentralasiatische Regierungsstellen bemängeln, daß das CALO in der Vergangenheit zu wenig Gewicht auf andere sicherheitspolitische Bereiche gelegt habe und sich zu stark auf die Menschenrechtsproblematik konzentriere. Den zentralasiatischen Regierungen ist verständlicherweise wenig daran gelegen, ständig von der OSZE für Defizite in ihrer Menschenrechtspolitik kritisiert zu werden. Aus institutioneller Perspektive stellt diese Perzeption ein Problem dar, denn nichts wäre fataler, als wenn die OSZE bei ihrer Arbeit vor Ort als reine Menschenrechtsorganisation wahrgenommen würde.

Durch die Aufstockung des Personals hat das CALO 1998 hier einigen Boden gutmachen können. Die Unterstützung des Aufbaus zivilgesellschaftlicher Strukturen, die Assistenz bei Wahlen und deren Vorbereitung und das umwelt- und wirtschaftspolitische Engagement des CALO zeichnen ein differenzierteres Bild als in den Jahren zuvor. Dennoch bleibt auch Kritik, so z.B., daß ein regionales Seminar über Sicherheitspolitik in Aschgabad im Februar 1998 ohne Nachbearbeitung im weitgehend luftleeren Raum stehenblieb. Solche Gelegenheiten muß die Organisation stärker nutzen, um durch mehr Nachdruck, Verbindlichkeit und Kontinuität den Partnern in Zentralasien deutlich zu machen, daß es ihr ernst ist mit den auf Seminaren oder Konferenzen diskutierten Themen und der Erreichung der gemeinsam mit den Regierungen deklarierten Ziele.