

OSZE in Zentralasien – intensivierte Partnerschaft für Menschenrechte und andere Felder der Zusammenarbeit

Norman Weiß

Die zentralasiatischen Nachfolgerepubliken der Sowjetunion – als „Schlachtfeld der Zukunft“¹ apostrophiert – bergen nicht nur geostrategische Herausforderungen. Autoritäre Staatsstrukturen, eigenwilliges Rechtsstaatsverständnis, ethnische Spannungen und islamischer Fundamentalismus: das sind die wichtigsten Stichworte. Die Menschenrechtslage in den betroffenen Teilnehmerstaaten gibt nach wie vor Anlaß zur Sorge.² Die seinerzeitige Aufnahme sämtlicher Nachfolgestaaten der UdSSR erfolgte aus politischen Motiven, führte aber zu einer größeren Heterogenität der in der damaligen KSZE zusammenarbeitenden Staaten. Insgesamt ist es in den GUS-Staaten zu einer teilweise massiven Mißachtung der anerkannten KSZE/OSZE-Standards gekommen.³

Verstärktes Engagement in der Region

Die frühere KSZE und heutige OSZE ist seit der Unabhängigkeit vielfältig in den betroffenen Teilnehmerstaaten der Region – Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan – engagiert. Seit den Jahren 1999/2000 gibt es eine aus-

drückliche Zentralasienpolitik mit vielfältigen Elementen.⁴

Der portugiesische Vorsitz (2001) hatte dies noch einmal intensiviert. Durch die regionalen OSZE-Zentren wird der politische Dialog durch projektorientierte Zusammenarbeit ergänzt. Dabei werden die Erwartungen und Wünsche der einzelnen Staaten verstärkt berücksichtigt. Diese gehen – wie der portugiesische Vorsitz bei seinen Gesprächen mit den politischen Führern und Vertretern der Zivilgesellschaft erfuhr – dahin, alle drei Dimensionen der OSZE ausgewogener zu gewichten, ohne die wichtigen Bereiche Menschenrechte, Demokratieförderung und Meinungsäußerungsfreiheit zu schwächen.

Die zentralasiatischen Teilnehmerstaaten machten deutlich, daß sie von der OSZE in Fragen der ersten beiden „Körbe“ – politisch-militärische sowie wirtschaftliche und umweltrelevante Angelegenheiten – mehr erwarten; bislang sei hierauf zu wenig Augenmerk gelegt worden. Der portugiesische Vorsitz hatten den Eindruck gewonnen, daß es seit der Auflösung der Sowjetunion in allen fünf Ländern der Region zu sichtbaren Fortschritten gekommen ist, die die Forderung, über den Korb 3, die menschliche Dimension, hinauszugehen, legitim erscheinen lassen. Ein kurzer Überblick soll den aktuellen Stand in den fünf Teilnehmerstaaten beleuchten, für deren Belange der portugiesische Vorsitz den Posten eines Sonderberaters einrichtete (Februar bis Dezember 2002: *Herbert Salber*, Deutschland).

¹ Peter Scholl-Latour, *Das Schlachtfeld der Zukunft, Zwischen Kaukasus und Pamir*, 1996.

² Vgl. die Einträge in: *International Helsinki Federation for Human Rights* (Hrsg.), *Human Rights in the OSCE Region, Report 2002 – Events of 2001, 2002*.

³ Zu diesem Problembereich siehe: *A.V. Zagorski*, *The New Republics of the CIS in the CSCE*, in: M.R. Lucas (Hrsg.), *The CSCE in the 1990s: Constructing European Security and Cooperation*, 1993, S. 279-292.

⁴ Hierzu ausf. *T.M. Buchsbaum*, *Die asiatische Dimension der OSZE*, in: *OSZE Jahrbuch 2001, 2001*, S. 489-501 (S. 491ff.).

Die Modifizierung des Mandats der OSZE-Mission in Tadschikistan – heute: OSZE-Zentrum in Duschanbe – erfolgte, um die praktische Umsetzung von Aktivitäten in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt zu ermöglichen. Die Entscheidung des Ständigen Rats vom 31. Oktober 2002, die diese Änderung unterstützte, berücksichtigte die seit der Beendigung des Bürgerkrieges in Tadschikistan erzielten Fortschritte.

Unterstützung für Militär, Polizei und Justiz

Im politisch-militärischen Bereich ist es zu vielversprechenden Bewegungen gekommen, die den konkreten Bedürfnissen der zentralasiatischen Teilnehmerstaaten gut zu entsprechen scheinen. So nehmen Aktivitäten, die zum Stop der Verbreitung von Kleinwaffen beitragen sollen, zu und können weiterentwickelt werden.

Außerdem gibt es mehr praktische Unterstützung für die Arbeit von Hoheitsträgern, insbesondere von Polizei und Justiz. In Kirgistan hat die Arbeit der „Strategic Police Matters Unit“ bereits konkrete Erfolge gezeitigt.

Solche Pilotaktivitäten sollten idealerweise auch auf andere Länder der Region ausstrahlen. Unterstützungsmaßnahmen für die in Rede stehenden Träger staatlicher Gewalt sollen nicht nur deren Arbeitseffizienz steigern, sondern auch ihr Bewußtsein gegenüber der Öffentlichkeit in Übereinstimmung mit demokratischen Regeln zu handeln. Dies ist nicht nur aus menschenrechtlichen Erwägungen heraus notwendig: So können grundlegende Maßnahmen wie relativ einfache, aber hocheffektive Polizeipraktiken – ob man nun an Grenzkontrollen oder die Regelung des Straßenverkehrs denkt – sich auch maßgeblich auf das Geschäfts- und Investitionsklima auswirken.

Glücklicherweise sind solche Projekte ab dem Jahr 2003 nicht wie bislang allein von freiwilligen Beträgen abhängig. Der Gesamthaushalt der OSZE stellt für diese Zwecke mehr Geld bereit. Lediglich mit

der Bereitstellung höherer finanzieller Ressourcen ist es allerdings nicht getan, da die Durchführung einer wachsenden Zahl von Projekten die Arbeitsbelastung der begrenzten Mitarbeiterzahl in den OSZE-Zentren stark erhöht. Auch ist es wichtig, neue Projekte und weitere Anstrengungen eng mit den Partnern im Gastland abzustimmen, wobei der Kontakt mit Regierungsvertretern und Repräsentanten der Zivilgesellschaft zu suchen ist. Demgemäß kann die Zusammenarbeit nur schrittweise unter enger Bedachtnahme auf die Bedürfnisse der Teilnehmerstaaten ausgeweitet werden.

Die OSZE ist nach eigener Einschätzung gut beraten, den Eindruck zu vermeiden, sie biete Modelle oder Lösungen an, die für den anderen Teil nicht akzeptabel seien. Anderenfalls würde sie auch das Geld aller Teilnehmerstaaten unklug anlegen. Die Erfahrung gerade in den zentralasiatischen Teilnehmerstaaten zeigt, daß es genug Bereiche für eine fruchtbare Zusammenarbeit gibt.

Mit der Eröffnung der OSZE-Akademie in Bischkek (Kirgistan) am 17. Dezember 2002 startete der portugiesische Vorsitz in enger Abstimmung mit der Regierung Kirgistans eine völlig neue Art des Engagements in Zentralasien. Es handelt sich um ein langfristig angelegtes Projekt, da es Fragen der Sicherheitspolitik hohen Rang einräumt und als regionales Lehr- und Forschungszentrum für Konfliktprävention und -lösung fungieren soll.

Kontinuität des Engagements

Das Ziel der OSZE in Zentralasien ist unabhängig von der gerade vorsitzführenden Nation: Es geht darum, den Teilnehmerstaaten in dieser wichtigen Region dabei zu helfen, die Folgen des Totalitarismus durch die Schaffung solider staatlicher Strukturen und Einrichtungen, die auf den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie, von Marktwirtschaft und freien Medien beruhen, zu überwinden. Es ist wichtig, die notwendigen Ressourcen kontinuierlich bereitzustellen und aufzustoßen, damit

die betroffenen Teilnehmerstaaten ihren Verpflichtungen auf die Standards und Grundsätze der OSZE vollumfänglich nachkommen können.

Anfang Juli 2003 bereiste der niederländische Außenminister und derzeitige amtierende Vorsitzende, *Jaap de Hoop Scheffer*, vier der fünf zentralasiatischen Teilnehmerstaaten: Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan und Usbekistan. Der Besuch diente der Aufrechterhaltung des Dialogs, um die Transformationsanstrengungen in der Region aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig sollten aber auch weitere Prioritäten des niederländischen Vorsitzes erörtert werden: Bekämpfung von Terrorismus und verschiedenen Formen des illegalen Handels, auch mit Drogen.

Auch der niederländische Vorsitz setzt die Vorgehensweise des portugiesischen Vorsitzes fort und führt den Dialog nicht nur mit Regierungsvertretern, sondern auch mit Repräsentanten aller politischen Parteien, der Gesellschaft und NGO-Vertretern.

Die OSZE hat die Aktivitäten zur Lage in Zentralasien und den Dialog mit ihren dortigen Mitgliedstaaten intensiviert. So hat der Hochkommissar für nationale Minderheiten Kirgistan vom 14. bis zum 17. April 2003 besucht, um Regierungsvertreter und Repräsentanten von Minderheiten zu treffen. Sein Besuch fiel mit dem Abschluß der Verfassungsreform, die Präsident *Askar Akajew* durchgeführt hatte, zusammen und stellte eine Gelegenheit dar, die Maßnahmen zur Stärkung des Demokratisierungsprozesses aus der Nähe beobachten zu können. Der Hochkommissar nutzte die Gelegenheit seiner Gespräche mit hohen Regierungsvertretern, darunter der Präsident selbst, um auf die vielfältigen Probleme des Minderheitenschutzes im allgemeinen und in Kirgistan im besonderen hinzuweisen. Er nannte unter anderem die verstärkte Repräsentation von Minderheiten im öffentlichen Sektor, auch in der Polizei und den minderheitensprachlichen Schulunterricht.

Einsetzung des persönlichen Gesandten für Zentralasien

Um die Bedeutung der Region zu unterstreichen, hat der niederländische Vorsitz den ehemaligen finnischen Präsidenten, *Marrti Ahtisaari*, als persönlichen Gesandten für Zentralasien benannt. *Ahtisaari* hat die Region bereits zweimal in dieser Eigenschaft bereist.

Der Gesandte besuchte im Rahmen einer Informationsreise vom 18. bis zum 29. Mai 2003 Kirgistan, Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan, um mit den höchsten Regierungsvertretern aller Mitgliedstaaten zu konferieren. Er wies in allen vier Ländern die Behörden, politischen Führer sowie die Repräsentanten der Zivilgesellschaft und von Nichtregierungsorganisationen daraufhin, ihren Dialog fortzusetzen und sich dabei des weitgespannten Angebots der OSZE zu bedienen, um größere Stabilität und Sicherheit auch in ihren Ländern zu verankern. Dem erwähnten Wunsch dieser Mitgliedstaaten entsprechend, reichte die Palette der besprochenen Themen von der Stärkung demokratischer Institutionen, der Beachtung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit über Maßnahmen verantwortungsvoller Regierungsführung bis hin zu Fragen wirtschaftlicher Entwicklung. Eine große Rolle spielten ebenfalls der Kampf gegen den Terrorismus und Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Drogenhandel. *Ahtisaari* hatte es sich zu einem besonderen Anliegen gemacht, auf die Vorzüge regionaler Kooperation und gutnachbarlicher Zusammenarbeit hinzuweisen. In diesem Zusammenhang sprach er vor allem grenzüberschreitende Zusammenarbeit und eine Erleichterung des zwischenstaatlichen Handels an, um so dazu beizutragen, gegenseitige Investitionen und persönliche Kontakte zu erleichtern.

Zentralasien im Fokus der Parlamentarischen Versammlung

Den Sicherheitsaspekt in der Region aufgreifend, wurde in Almaty vom 7. bis zum 9. Juni ein transasiatisches Parlamentsfo-

rum abgehalten, das den parlamentarischen Dialog über Sicherheitsfragen verstärken sollte. Über neunzig Parlamentarier aus dreißig Teilnehmerstaaten sowie aus den kooperierenden Staaten Japan, Korea und Ägypten nahmen an dem Treffen teil. Im Mittelpunkt der Beratungen stand die Tourismusbekämpfung, eines der größten Probleme für die Sicherheit in der gesamten OSZE-Region. Der Vorsitzende der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, *Bruce Georg*, wies in seiner Ansprache darauf hin, daß die Reaktion auf terroristische Anschläge nicht das einzige Mittel sein könne und dürfe. Genauso wichtig sei es, die dem Terrorismus zugrundeliegenden Ursachen zu erkennen und anzugehen. Außerdem unterstrich er, daß Beschränkungen von Grundfreiheiten und Menschenrechten nicht der Preis seien, den man für größere Sicherheit zu zahlen gewillt sei. Die Parlamentarier sprachen auch über die Verbindung wirtschaftlicher Entwicklung mit Umweltfragen. Dabei wurde darauf hingewiesen, daß der unbestreitbare

wirtschaftliche Nachholbedarf gerade der asiatischen Region der OSZE nicht zu Lasten der Umwelt gehen dürfe. Bestimmte Umweltschutzmaßnahmen würden daher zukünftig stärker im Interesse der OSZE-Arbeit stehen. Der Vorsitzende der Parlamentarischen Versammlung wies überdies darauf hin, daß die Kriterien für eine wirtschaftliche Entwicklung sich nicht allein an Zahlen festmachen ließen, sondern auch ein lebenswertes, rechtsstaatliches und die Menschenrechte achtendes Umfeld vonnöten sei.

Wie wichtig es ist, sich mit Zentralasien zu befassen, zeigt eine Meldung vom 30. Juni 2003 aus Turkmenistan: Offenbar sehen sich dort die rund 300.000 ethnischen Russen, von denen nur circa ein Drittel einen turkmenischen Paß besitzt, als Ausländer Schikanen durch die Behörden ausgesetzt. Sie sollen aus ihren Wohnungen vertrieben und diese beschlagnahmt worden sein (FAZ vom 1. Juli 2003, S. 6).