

Die OSZE in Zentralasien. Eine problematische Beziehung

Von Andrea Gawrich, Gießen

Zusammenfassung

Die zentralasiatischen Staaten stellen eine strategisch wichtige Region innerhalb der OSZE dar. Die dortigen Einflussmöglichkeiten der Organisation in Bezug auf Demokratieförderung und Konfliktmanagement sind jedoch nur sehr begrenzt. In jüngster Zeit mehren sich zudem die Anzeichen, dass von den zentralasiatischen Staaten eher weniger als mehr OSZE-Engagement gewünscht wird. Die Ursachen dafür sind nicht nur innerhalb der OSZE zu suchen, sondern auch in der von Russland initiierten Entstehung paralleler internationaler Sicherheitsstrukturen wie der CSTO.

Die zentralasiatischen Staaten sind innerhalb der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eine von mehreren Schlüsselregionen. Da sie nicht gleichzeitig dem Europarat angehören (was zudem im eurasischen Raum für Belarus sowie für die Mongolei zutrifft), stellt die OSZE eine zentrale Arena institutionalisierter Kooperation und eine bedeutende Grundlage gemeinsamer Normenfundamente zwischen den westeuropäischen Staaten und Zentralasien dar. Zum anderen lassen sich die zentralasiatischen Staaten innerhalb der OSZE charakterisieren als Akteure, die (wenn auch mit internen Differenzierungen) von einem starken Souveränitätsbedürfnis geprägt sind und die deswegen Prozessen internationaler Integration zurückhaltend bis skeptisch gegenüberstehen. Bekanntermaßen sind die historisch fehlenden Erfahrungen von Eigenstaatlichkeit in den Staatsgebieten der heutigen fünf zentralasiatischen Staaten und die damit einhergehenden vielfach von oben gesteuerten Prozesse verzögerter oder schwacher Nationalstaatsbildung, gepaart mit (von Kirgistan abgesehen) stark autokratischen Präsidialsystemen einige Erklärungsgründe für eine eher abwehrende Haltung gegenüber internationaler Einflussnahmen.

Es lässt sich nicht leugnen, dass die zentralasiatischen Staaten innerhalb der OSZE die grundlegenden Normen und Werte der OSZE, basierend auf der Helsinki-Schlussakte von 1975 (insbesondere Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten) sowie der Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 (»Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen«) sowie des Kopenhagener Dokumentes über die menschliche Dimension (Demokratie, Menschenrechte, freie Wahlen) anhaltend und substantiell missachten. Usbekistan, Turkmenistan und Tadschikistan sind im letzten »Freedom in the World Index« von Freedomhouse (2017) in der Gruppe der unfreisten Staaten zu finden. Kasachstan ist in der Gruppe der unfreien Staaten leicht besser eingestuft. In Bezug auf Kasachstan hatten im Kontext seines OSZE-Vorsitz 2010 (und damit einer Premiere aus der Gruppe der postsowjetischen Staaten)

durchaus moderate Hoffnungen auf eine leichte Abmilderung der Autokratie bestanden. Diese wurden jedoch enttäuscht – Kasachstan gilt bis heute als konsolidiertes autokratisches System. Einzig das (wenn auch nicht konsolidiert) demokratische Land Kirgistan befindet sich in einer Mittelgruppe der partiell freien Staaten.

Werte und Instrumente der OSZE

Diese Situation stellt die Organisation vor große Herausforderungen, denn sie gilt unter den internationalen Organisationen als begrenzt einflussreich. Die OSZE stellt zudem eine internationale Organisation dar, welche einen umfassenden Sicherheitsbegriff verfolgt, der militärische wie auch demokratie- und menschenrechtsbezogene Aspekte einschließt und sich sogar auch auf ökonomische und ökologische Bereiche erstreckt. Gerade die Demokratie- und Menschenrechtsfacetten des OSZE-Sicherheitskonzeptes sollten aus der Perspektive von vier der fünf zentralasiatischen Staaten eher an Bedeutung verlieren. Unter den Regionalorganisationen, die den europäischen Kontinent kennzeichnen, ist die OSZE mit 57 Mitgliedsstaaten die geographisch umfassendste Organisation (sie umfasst auch Nordamerika, »from Vancouver to Vladivostok«). Ihre Wurzeln hat die Organisation im Helsinki-Prozess der 1970er Jahre, in dem versucht wurde, den Block-Antagonismus des Kalten Krieges abzumildern. Diese historische Entwicklung erklärt auch, warum die OSZE nach ihrer Umwandlung in eine internationale Organisation in den 1990er Jahren nicht zu einem rechtlich verbindlich wirkenden Akteur wurde, sondern »nur« politisch verbindliche Werte, Ziele und Strategien verfolgt. Sie erklärt desgleichen, warum die Organisation bis heute, trotz der 57 Mitgliedsstaaten, nach einem Konsensprinzip funktioniert: nur so konnte in den 1970er Jahren in einem mehrjährigen Prozess die Konferenzdiplomatie im Kalten Krieg etabliert werden. Fraglos haben die fehlende rechtliche Verbindlichkeit und das Konsensprinzip einen Preis: Der OSZE wird vorgeworfen, die Implementation ihrer grundlegenden Normen, die insbesondere durch Russland, Belarus, Aserbaidschan

und vier der fünf zentralasiatischen Staaten in substantieller Art verletzt werden, nicht wirklich verfolgen zu können und wegen des Fehlens von Sanktionsmöglichkeiten ein zahnloser Tiger zu sein. Einige zentralasiatische Staaten schließen sich zudem wiederholt russischen Bemühungen an, die Demokratiedimension der OSZE zu verwässern. Gegner dieser OSZE-Kritik halten dem entgegen, dass insbesondere das Konsensprinzip in Zeiten eines zunehmenden Antagonismus zwischen westlichen und einigen ehemals sozialistischen Staaten einen permanenten Dialog sowie ständige Kooperation innerhalb der OSZE ermöglicht und damit ein weiteres Auseinanderdriften verhindert.

Wie schon aufgezeigt wurde, legen die Ergebnisse der Demokratie-Indizes nahe, dass die zentralasiatischen Staaten (mit Ausnahme Kirgistans) die Implementierung der grundlegenden Werte und Normen der OSZE grundlegend ablehnen. Dennoch gibt es ein breit gefächertes Kooperationsfeld zwischen der OSZE und ihren zentralasiatischen Mitgliedern in Bereichen, die als weniger regimegefährdend betrachtet werden und im Idealfall mit finanzieller Unterstützung der OSZE oder eher noch einzelner Mitgliedsstaaten einhergehen.

Die OSZE-Missionen in Zentralasien

Ein zentrales Aktivitätsfeld der OSZE ist die Etablierung von OSZE-Vertretungen (so genannten Field Operations) in kooperationswilligen Staaten mit substantiellen Demokratieproblemen oder Gewaltkonflikten. Insgesamt ist die OSZE in fünf geographischen Regionen aktiv. Schwerpunkt seit den 1990er Jahren sind die Field Operations in Südosteuropa, kleinere Missionen gab es in den 1990er Jahren zudem im Baltikum, weitere Schwerpunkte waren und sind die osteuropäischen Staaten Moldau und Ukraine sowie der Südkaufkasus. Die Vor-Ort-Präsenz der OSZE in Zentralasien stellt einen weiteren Schwerpunkt in den Feldmissionen der OSZE dar. Der Umfang des OSZE-Engagements lässt sich beispielsweise auch an der finanziellen Ausstattung erkennen. Im Jahr 2016 betrug der reguläre OSZE-Haushalt für die zentralasiatischen OSZE-Missionen 20,5 Mio. Euro, bei einem Budget von gut 79 Mio. Euro für alle OSZE-Missionen und einem Budget-Anteil von 47,2 Mio. Euro für die Südosteuropa-Missionen.

Die Mandate der OSZE-Missionen in Zentralasien, die die Handlungsgrundlage der Aktivitäten vor Ort darstellen, waren von Beginn an im Vergleich zu den Balkanstaaten inhaltlich schmäler ausgestattet, mit Ausnahme Tadschikistans, wo die OSZE während des Bürgerkriegs 1992–1997 durch ihre 1994 aufgebaute OSZE-Mission im Konflikt- und später Post-Konflikt-Management aktiv war und durchaus auch Kirgistan, wo das OSZE-Zentrum ein stärker politisches Mandat hatte.

Generell hat die Akzeptanz von OSZE-Missionen in verschiedenen Regionen, insbesondere aber in Zentralasien, in den vergangenen Jahren abgenommen. Sie galten zunächst als hilfreiche Instrumente zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit in bestimmten staatlichen Steuerungsbereichen wie Grenzmanagement, Wasser- und Energiesicherheit oder allgemeiner Unterstützung der Zivilgesellschaft. In den vergangenen Jahren wird das Vorhandensein einer OSZE-Mission im eigenen Land jedoch mehr und mehr als politischer Makel wahrgenommen. In zunehmendem Maße wird von Seiten der zentralasiatischen Staaten gewünscht, dass die OSZE ihre Bemühungen um Unterstützung auf Politikbereiche neuer Sicherheitsrisiken wie Kampf gegen den Terror oder grenzüberschreitenden Menschenhandel begrenzt. Hingegen können explizite Demokratieförder- oder Good Governance-Strategien sowie die Förderung von Zivilgesellschaft in geringerem Maße angewandt werden, als in anderen OSZE-Regionen.

In Tadschikistan existierte während und nach dem Bürgerkrieg die stärkste OSZE-Zentralasien-Repräsentanz im Rahmen einer breiten OSZE-Mission 1994–2002. Nach 2008 zeigte sich der skizzierte Trend hin zu sicherheitsrelevanten Themen in Tadschikistan sehr deutlich, denn die tadschikische Regierung lenkte das OSZE-Engagement mehr und mehr weg von der »menschlichen Dimension« und bemühte sich um stärkere Unterstützung im Grenzmanagement, dem Kampf gegen Menschenhandel sowie der Weiterentwicklung des Polizeiapparates. Derzeit umfasst das tadschikische OSZE-Zentrum dennoch den größten Budgetanteil unter den zentralasiatischen OSZE-Repräsentanzen.

Wachsende Skepsis

Die zunehmende Skepsis gegenüber OSZE-Repräsentanzen zeigte sich zuerst in Kasachstan, wo das OSZE-Zentrum 2015 zu einem OSZE-Programmbüro abgewertet und damit einer stärkeren Kontrolle des Außenministeriums unterworfen wurde, was das OSZE-Engagement stärker reglementiert. Die USA haben diese Entscheidung seinerzeit deutlich kritisiert und darauf verwiesen, dass dieses limitierte Mandat es kaum ermöglicht, eine Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen zu fördern. Ähnlich argumentierten sie im Frühjahr 2017 in Bezug auf Kirgistan, denn auch hier zeigt sich aktuell der Trend zur Beschränkung von OSZE-Vertretungen: Ab Mai 2017 wurde das OSZE-Zentrum in Bischkek in ein begrenzteres OSZE-Programmbüro transformiert. Für Kirgistan ist dieser Schritt ein durchaus stärker politisches Mandat, denn die 1999 eröffnete kirgisische OSZE-Repräsentanz wies noch 2016 das zweitgrößte OSZE-Budget unter den zentralasiatischen Vertretungen auf und hatte im Vergleich zu anderen Repräsentanzen durchaus auch kriti-

schere Themen im Mandat, z. B. bezogen auf die mögliche Zunahme politischer Spannungen. Derartige Themen wurden bei den anderen Mandaten eher vermieden. Die Kooperation mit Kirgistan war in den vergangenen Jahren zudem auf andere Felder erweitert worden, beispielsweise durch die Etablierung der OSZE-Akademie 2002 in Bischkek. Hervorzuheben ist auch das Polizei-Trainingsprogramm Community Security Initiative (CSI), das nach den Unruhen in Osch 2010 etabliert wurde. In Usbekistan war bereits 2006 eine Abwertung der OSZE-Repräsentanz vom OSZE-Zentralasien-Liaisonbüro hin zum OSZE-Projektkoordinator umgesetzt worden.

Im Vergleich zu den Balkanstaaten ist es der OSZE in Zentralasien nicht gelungen, die nationalen Regierungen für Konfliktmanagement-Aktivitäten zu gewinnen (mit Ausnahme Tadschikistans) oder ihre verschiedenen Mechanismen der politisch-militärischen und menschlichen Dimension auf zentralasiatische Gewaltkonflikte mit geringerer Gewaltintensität als dem tadschikischen Bürgerkrieg anzuwenden. Dies gilt z. B. für die gewaltsame Niederschlagung der Proteste von Andischan in Usbekistan 2005 und durchaus auch für die Gewaltkonflikte in Kirgistan 2010, wo eher der bilaterale Einfluss des damaligen kasachstanischen OSZE-Vorsitzes relevant war als die vorhandenen OSZE-Strukturen des OSZE-Zentrums in Bischkek. Auch in Bezug auf die gewaltsgewaltsamen Auseinandersetzungen in Chorog in Tadschikistan 2012 oder im Nachgang der Verhaftungen von Protestierern in Kasachstan im Mai 2016 konnte die OSZE aufgrund ihres Konsensmechanismus nicht auf institutioneller Ebene reagieren. So blieb es z. B. im letzteren Fall bei scharfer Kritik an Kasachstan durch die USA und die EU im Ständigen Rat der OSZE.

Die so genannte »menschliche Dimension« der OSZE (dies ist das demokratiebezogene Politikfeld der OSZE) stellt den problematischsten Bereich der Interaktion zwischen den zentralasiatischen Staaten und der OSZE dar, denn die »menschliche Dimension« genießt die geringste Legitimität unter den zentralasiatischen OSZE-Staaten. So hatten diese sich vor gut einem Jahrzehnt einer russischen Initiative innerhalb der OSZE angeschlossen, welche faktisch auf eine Delegitimierung und eine Verschlechterung des Umfangs der Wahlbeobachtungen der OSZE (durchgeführt durch ihr OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR) hinauslief. Der Vorwurf eines Ost-West-Bias wurde erhoben, so dass in der Folge die Wahlbeobachtungen auch auf westliche etablierte Demokratien ausgeweitet wurden, wodurch Kapazitäten für weniger demokratische Staaten fehlten. Diese Initiative war eine Reaktion auf die sog. farbigen Revolutionen in Georgien, der Ukraine und Kirgistan, in denen Vorwürfe unfreier Wahlen eine zentrale Rolle gespielt hatten.

Die OSZE-Wahlbeobachtungen finden durch international zusammengesetzte Delegationen statt, die aus den Zielstaaten eine Einladung mit der Zusicherung des Zugangs zu den Wahllokalen und anderen Einrichtungen benötigen. Nach den Wahlen werden die Bewertungsergebnisse durch öffentliche Berichte sichtbar gemacht. Die zentralasiatischen Staaten gehen sehr unterschiedlich mit den OSZE-Wahlbeobachtungen als einem der zentralen Mechanismen der menschlichen Dimension um. Es erstaunt wenig, dass Kirgistan in den vergangenen Jahren die meisten Wahlbeobachtungsmissionen im zentralasiatischen Vergleich hat durchführen lassen. In ähnlichem Umfang waren auch Kasachstan und Tadschikistan zur Einladung von Wahlbeobachtungsmissionen bereit, obwohl hier die Stimmabgaben wesentlich unfreier verliefen und die internationale Kritik damit erwartbar war. Staaten, die reguläre Wahlbeobachtungen möglichst vermeiden wollen, wie Turkmenistan und Usbekistan, nutzen dafür verschiedene Instrumente, z. B. die sehr späte und limitierte Vergabe von Visa für WahlbeobachterInnen oder Beschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit. Diese und andere Gründe führten dazu, dass in beiden Staaten immer wieder nur begrenzte Wahlbeobachtungen stattfanden, die nicht den ODIHR-Standards für eine reguläre Wahlbewertung entsprachen, mit denen jedoch immerhin der Eindruck einer Totalverweigerung vermieden werden sollte. Bekanntermaßen erhielt die OSZE in den vergangenen Jahren auch Konkurrenz durch Wahlbeobachtungsmissionen der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) und der Shanghai-Organisation für Zusammenarbeit (SCO) in den gleichen Staaten, mit weniger kritischen Bewertungen.

Die generell sichtbare Strategie, die Vor-Ort-Präsenzen der OSZE zu limitieren ist zudem noch in Beziehung zu setzen zu der Etablierung alternativer und durchaus konkurrierender Sicherheitsorganisationen im eurasischen Raum, insbesondere die Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (CSTO), in der Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan Mitglied sind sowie die SCO, in der unter den zentralasiatischen Staaten zudem Usbekistan Mitglied ist. Insbesondere die CSTO hat Ambitionen, zu einer Art Gegen-OSZE zu werden. Beide Organisationen verfolgen beschränkte Sicherheitskonzepte, in welchen die Demokratienorm keine Rolle spielt und fokussieren sich auf den Umgang mit neuen Sicherheitsrisiken (insbesondere Anti-Terrorismus-Strategien). Es zeigt sich also, dass es nicht reicht, die Strategien der zentralasiatischen Staaten innerhalb der OSZE zu verstehen. Es wird vielfach übersehen, dass die parallel aufgebaute Struktur internationaler Sicherheitsorganisationen, die insbesondere durch Russland gefördert wurde, ein Erklärungsfaktor für die zurückge-

hende Akzeptanz des umfassenden Sicherheitsbegriffs der OSZE darstellt.

Fazit

Es lässt sich nicht leugnen, dass die OSZE derzeit aus zwei zentralen Gründen einen Bedeutungsverlust in Zentralasien erleidet: Zum einen durch die Beschränkungen der OSZE-Mandate vor Ort in Kirgistan und Kasachstan (ggfs. ist dies auch für Tadschikistan erwartbar). Damit entwickelt sich mehr und mehr eine Strategie, bei der die Aktivitäten der OSZE detaillierter unter nationaler Kontrolle stehen und die OSZE jene

Sicherheitsinteressen bedienen soll, welche die autokratischen oder semi-demokratischen Machtverhältnisse nicht gefährden.

Daneben gilt es genau zu beobachten, wie die parallele Tendenz an der sich die Mehrheit der zentralasiatischen Staaten beteiligt, die OSZE von außen zu konterkarieren, weiterhin gestaltet wird. Die CSTO und die SCO sollen fraglos alternative regionale Sicherheitsarchitekturen im eurasischen Raum darstellen, was von den westlichen Akteuren viel zu lang belächelt oder mit Ignoranz bedacht worden ist. Dies ist fraglos ein strategischer Fehler.

Über die Autorin:

Andrea Gawrich ist Professorin für internationale Integration an der Justus-Liebig-Universität Gießen und stellvertretende geschäftsführende Direktorin des Gießener Zentrums Östliches Europa. Schwerpunktmaßig forscht sie zur OSZE, zum Europarat, zur EU-Ostpolitik, zur Außenpolitik eurasischer Staaten und zum internationalen Konfliktmanagement im östlichen Europa.

Lesetipps:

- Jafar Usmanov, OSZE-Feldoperationen im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses: die Präsenz in Tadschikistan als Fallbeispiel, IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 2014, Baden-Baden 2015, S. 91–106 = <https://ifsh.de/file-CORE/documents/jahrbuch/14/Usmanov-dt.pdf>
- Kanykey Bayalieva-Jailobaeva, What to make of OSCE's status downgrade in Kyrgyzstan, New Eastern Europe, 30.11.2016 = <http://neweasterneurope.eu/articles-and-commentary/2204-what-to-make-of-osce-s-status-downgrade-in-kyrgyzstan>
- Catherine Putz, OSCE Manages to Irritate Tajikistan, Kyrgyzstan and Human Rights Advocates, Too, The Diplomat, 27.9.2016 = <http://thediplomat.com/2016/09/osce-manages-to-irritate-tajikistan-kyrgyzstan-and-human-rights-advocates-too/>
- Anne Rennschmid, Is election observing in Central Asia a lost cause?, Open Democracy, 10.3.2017 = <https://www.opendemocracy.net/od-russia/anne-rennschmid/is-election-observing-in-central-asia-lost-cause>

STATISTIK

Zentralasien und die OSZE in Zahlen

Tabelle 1: Länderbeiträge zum regulären OSZE-Haushalt (Euro)

	2014	2016
Kasachstan	249.679	256.534
Kirgistan	44.891	45.408
Usbekistan	235.449	242.424
Turkmenistan	44.891	45.408
Tadschikistan	44.891	45.408
Deutschland	15.677.727	15.465.020
USA	18.553.343	18.322.817
Russland	5.474.399	5.532.837
OSZE Gesamt	142.304.100	141.107.600

Quelle: OSZE-Jahresberichte 2014, 2016; <http://www.osce.org/odihr/176476?download=true>; <http://www.osce.org/annual-report/2016?download=true>